

**Die ideologischen Grundlagen der Selbstverwaltung der österreichischen
Sozialversicherung**

1 Einleitung	2
2 Ideologien als Grundlagen politischen Handelns	2
2.1 Konservatismus	3
2.2 Liberalismus	7
2.3 Sozialismus.....	8
3 Aktuelle Positionen der Parteien	10
4 Politisierung der sozialen Selbstverwaltung.....	13
4.1 Genese der Selbstverwaltung	13
4.1.1 Soziale Sicherung vor Einführung der Sozialversicherung	13
4.1.2 Historisch-partecipolitisch-ideologische Entwicklung	16
4.1.3 Historisch-organisatorisch-rechtliche Entwicklung	17
4.2 Interessenvertretungen und soziale Selbstverwaltung	20
4.2.1 Wie agieren Interessenvertretungen.....	20
4.2.2 Interessenvertretungen und Einführung der Selbstverwaltung	22
4.2.3 Interessenvertretungen und soziale Selbstverwaltung ab 1918.....	25
4.2.4 Sozialpartnerschaft und soziale Selbstverwaltung.....	27
5 Auswirkungen der ÖVP/FPÖ-Koalition auf die Selbstverwaltung	28
6 Resümee.....	30

1 EINLEITUNG

Die Selbstverwaltung der österreichischen Sozialversicherung ist in den letzten Jahren im Blickpunkt der öffentlichen Meinung gestanden. Zu oft hat man das Gefühl, dass die grundlegenden Intentionen der Selbstverwaltung allzu sehr in den Hintergrund gedrängt wurden. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht nicht welche Leistungen erbracht werden, sondern welcher Apparat steht zur Erbringung von Leistungen zur Verfügung, wie und warum wird dieser Apparat von Akteuren und deren Ansichten beeinflusst und welche Auswirkungen hat das auf die Organisation Sozialversicherung.

Dazu beginne ich mit der Frage der Relevanz politischer Ideologien, mit einem kurzen Abriss der derzeit maßgeblichen ideologischen Strömungen und einem kurzen Seitenblick auf Programme und Aussagen der wichtigsten politischen Parteien Österreichs – jedoch ohne wahltaktische Aussagen. Im nächsten Schritt steht die Genese der Selbstverwaltung mit den spezifisch österreichischen Ausprägungen im Mittelpunkt, sowie das Verhältnis der Interessenvertretungen zur Selbstverwaltung. Der gegenwartsbezogene Aspekt liegt dann in den Auswirkungen der ÖVP/FPÖ-Koalition und den daraus resultierenden Auswirkungen auf die Selbstverwaltung.

Wo liegt aber der Sinn einer Betrachtung ideologischer Grundlagen und den sich daraus ergebenden Positionen zur Selbstverwaltung? Meines Erachtens liefern die ideologische Positionen der einzelnen Parteien eine grobe Auskunft über die grundlegende Handlungsmaximen, dies bedeutet, dass bestimmte Handlungsweisen und generelle Trends aus der ideologischen Ausrichtung abgelesen werden können, abgesehen von opportunen, tagespolitisch implizierten, kurzfristigen Handlungen.

2 IDEOLOGIEN ALS GRUNDLAGEN POLITISCHEN HANDELNS

Seit der französischen Revolution haben Ideologien dazu beigetragen, das politische System zu modernisieren - alle Inhalte werden zweiseitig gesehen: *links und rechts*¹ und die politischen Parteien haben diese Positionen besetzt. Ideologien bilden die Basis von Parteiprogrammen und bestimmen unter anderem die Parteienstandpunkte zur Selbstverwaltung der Sozialversicherung. In einer Zeit einer Verknappung finanzieller Ressourcen für Verwaltungsapparate, einer geforderten Rationalisierung oder sogar eines

¹ In der französischen Nationalversammlung *saßen zur linken Hand des Parlamentspräsidenten diejenigen Abgeordneten, die für solche radikalen Veränderungen eintraten, zur rechten Hand saßen diejenigen, die einen Bruch mit dem Ancien Regime ablehnten und für gemäßigte Reformen plädierten. Diese Praxis der Sitzordnung hat sich in vielen Parlamenten bis heute erhalten.* Wimmer, Hannes (2001): Die Modernisierung politischer Systeme. Komparative und historische Studien zu Staat, Parteien und Öffentlichkeit, Wien, S. 384 f.

Überdenkens des Umfangs von Verwaltungsaufgaben ist die gesamte öffentliche Verwaltung von dieser Entwicklung und natürlich auch die Verwaltung der Sozialversicherung betroffen. Zur Verwaltung von Staatsaufgaben gibt es unterschiedliche ideologische Standpunkte, wie man später sehen wird – oder sind die Aufgaben der Verwaltung gar nur ideologisch determiniert?

Der Begriff Ideologie wird hier in einer positiven Form definiert, als *Landkarte für problemgeladene gesellschaftliche Realitäten, auf die man blicken kann, um sich neu zu orientieren, wenn alte Gewissheiten verlorengegangen sind*². Die drei, für diesen Zweck wichtigen Hauptideologien kann ich, betreffend jener Standpunkte, die unsere Thematik berühren, nur sehr oberflächlich betrachten.

2.1 Konservatismus

Eine der treffendsten Charakterisierungen des Konservatismus bietet Karl Mannheim hinsichtlich des Unterschiedes konservativen und progressiven Erlebens: *Der Progressive erlebt die jeweilige Gegenwart als den Anfang der Zukunft, während der Konservative die Gegenwart als die letzte Etappe der Vergangenheit erlebt*³. In der Gegenwart scheint Konservatismus als kaum mehr scharf bestimmbarer Begriff aus einem breiten Spektrum von *Einstellungen, Meinungen und Verhaltensmustern*. ‚*Reaktion*‘ und ‚*Restauration*‘ werden vielfach im gleichen Sinn gebraucht, die Grenze zum Liberalismus, der ehemals schroffer Gegenpol war, ist geschwunden. Der Begriff Konservatismus kann aus dem Blickpunkt der Machterhaltung auf verschiedenste politische Institutionen zutreffen. Das Selbstverständnis und die Denkstruktur des Begriffes impliziert, der Konservatismus könne und dürfe nicht mit den Mitteln von Logik und Kritik angegangen werden. Zum zentralen Schlüsselwort wurde ‚*Autorität*‘ als das *Pochen auf metaphysische Gründe und selbstverständliche Geltung sozialer Herrschaft. Die hierarchische Gliederung der feudalistischen Gesellschaft, die traditionelle Abstufung in Rängen und Ständen wurde zum idealen, überzeitlichen Herrschaftsmodell überhaupt*. Im Laufe der Zeit erfolgte eine Wandlung des Konservatismus, so schoben sich *alte feudalistische und die neueren bürgerlichen Weltverständigungsmuster ineinander*⁴. Eine kleine Gruppe von Reformkonservativen, auch aus dem Umkreis der katholischen Soziallehre, hat seit der Mitte des 19. Jahrhunderts für notwendige Reformen geworben, unter dem Motto

² Kurzum, Ideologien sind ‚*cost-saving devices*‘ oder ‚*information shortcuts*‘ – mit anderen Worten, Ideologien reduzieren Informationskosten im politischen System. Der Großteil der empirischen Forschung geht von einem – leider nicht einheitlich definierten – ‚*Links-Rechts Schema*‘ aus. Wimmer (2001), S. 379 – 381.

³ Mannheim, Karl (1984): Konservatismus. Ein Beitrag zur Soziologie des Wissens, Frankfurt am Main, S. 121.

⁴ Fritzsche, Klaus (1977): Konservatismus, in: Neumann, Franz: Handbuch politischer Theorien und

Integration statt Klassenkampf und der staatlichen Hilfe von oben, für die *Etablierung genossenschaftlicher Selbsthilfeeinrichtungen*. Ein weiteres Merkmal war die Grundlegung für eine konservative *Mittelstandspolitik*, um *aus der ‚kleinen, aber feinen‘ Partei eine breiter organisierte Bewegung zu machen*⁵. Für den gegenständlichen Kontext scheint der *soziale Konservatismus* (Lorenz von Stein) für die Entwicklung der Sozialversicherung bedeutend. Die soziale Frage könne nur durch eine soziale Reform gelöst werden, um einer sozialen Revolution zu entgehen. Die inhaltliche Unbestimmtheit bewirkt eine hohe Anpassungsfähigkeit, in dem der Konservatismus *zum Träger fast beliebiger sozialer Abwehr- und Gestaltungsweisungen* wurde⁶.

Der Konservatismus der Gegenwart wird als *Neokonservatismus* bezeichnet und seit etwa Mitte der 70er Jahre in den USA und seit Beginn der 80er Jahre in Westeuropa verwendet. Der Ursprung des Wortes *Neokonservatismus* lässt sich nicht ausmachen. Dieser Begriffes fand aber schon *bei Konservativen im angelsächsischen Sprachraum vereinzelt Verwendung, um Versuche der historischen Reorientierung und zeitgenössischen Präzisierung konservativer Positionen zu bezeichnen*. So ist der Neokonservatismus *keine Theorie im engen Sinn dieses Wortes, er ist vielmehr eine an der praktischen Lösung politischer Probleme orientierte Gesellschaftslehre*⁷. Einen Wandel erlebten die Bedeutungsunterschiede von Zentralismus und Föderalismus in der Entwicklungsgeschichte des Konservatismus, so war *Zentralismus nicht immer ein Kriterium des Konservativismus, Föderalismus nicht immer eines des Fortschritts*⁸. Noch immer sind die Konservativen der Gegenwart gegenüber einer starken bürokratische Zentralgewalt skeptisch⁹. Einer der Proponenten des Neokonservatismus im deutschen Raum Helmut Schelsky warnte vor dem *verwalteten Menschen* und *der extremen Interpretation der Begriffe Gleichheit, Emanzipation, Demokratisierung oder Solidarität*, die *zu einer Verstaatlichung des privaten Lebens führen*¹⁰. Vielmehr lässt sich zum

Ideologien, Reinbek bei Hamburg, S. 66 - 79.

⁵ Puhle, Hans-Jürgen (1986): Von der Romantik zum Konstitutionalismus, in: Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.): Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 4, Neuzeit: Von der Französischen Revolution bis zum europäischen Nationalismus, München – Zürich, S. 275 f.

⁶ Fritzsche (1977), S. 76 - 90.

⁷ Dubiel, Helmut (1987): Neokonservatismus, in: Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.): Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 5, Neuzeit: Vom Zeitalter des Imperialismus bis zu den neuen sozialen Bewegungen, München – Zürich, S. 475- 477.

⁸ Buchmann, Bertrand Michael (1999): Das Dilemma des Konservatismus in der beginnenden Moderne, in: Rill, Robert / Zellenberg, Ulrich E. (Hrsg.): Konservatismus in Österreich. Strömungen, Ideen, Personen und Vereinigungen von den Anfängen bis Heute, Graz, S. 94.

⁹ *Der Konservative will die politischen Aufgaben so weit als möglich auf der lokalen Ebene erledigt sehen, dafür steht heute das Prinzip der Subsidiarität*. Wimmer (2001), S. 400.

¹⁰ *Der Wohlfahrtsstaat als Schutz des sozial Schwachen wird unversehens sehr bald zum planstaatlich-bürokratischen Vormundschaftsstaat und bleibt es. Damit wird aber soziale Betreuung letztlich zur*

Konservatismus sagen: *Alle Orakelsprüche, die ein Ende des Konservatismus prophezeiten, gingen fehl, wie seine nun zweihundertjährige Geschichte eindrucksvoll belegt*¹¹.

In der laufenden Diskussion ist jedenfalls, als neueste Form der Liberalismuskritik, der Kommunitarismuskurs zu berücksichtigen. Es lassen sich Überschneidungen mit der katholischen Soziallehre feststellen, so wendet sich die katholische Soziallehre *gegen eine übertrieben individualisierende Deutungen menschlichen Daseins*. Ein weiteres zentrales Issue der Kommunitaristen liegt in den *Grenzen des Kollektivismus* und der *Zurückdrängung des Staates*¹². Das Leben des einzelnen Individuums ist mit dem jeweiligen Selbstverständnis einer Gruppe verknüpft, das bedeutet, es ist Mitglied einer Familie, einer Gemeinschaft, einer Nation oder eines Volkes¹³. Die Kommunitaristen vermuten, dass der Liberalismus die ethischen Gemeinsamkeiten, die unter den Bürgern vorherrschen müssen, zerstört. Jedenfalls steht für den Kommunitaristen fest, dass liberale Gesellschaften unter einem Verlust an individueller und kollektiver Gemeinwohlorientierung leiden und dies eine *Gefahr für die Demokratie* darstellen kann. Der politischen Gemeinschaft wird *Familiencharakter* zugesprochen¹⁴.

Als österreichisches Erscheinungsbild des Kommunitarismus kann das ÖVP-Modell der *Bürgergesellschaft* gesehen werden. Als Vorläufer dieser Diskussion ist eine, bereits 1979 erfolgte, Aussage des ÖVP-Generalsekretär Sixtus Lanner, zum Verhältnis *Mensch - Staat - Gesellschaft*, zu werten. 1983 beauftragte Parteiboss Alois Mock die Abfassung eines *Zukunftsmanifests*, unter Berücksichtigung *neokonservativer und neoliberalistischer Inhalte*¹⁵. Ein Leitantrag der Arbeitsgruppe *Aktive Bürgerschaft* unter der Leitung von

„Herrschaft der sozialen Betreuer“ Kriechbaumer, Robert (1990): Parteiprogramme im Widerstreit der Interessen. Die Parteiprogrammdiskussionen und die Parteiprogramme von ÖVP und SPÖ 1945 – 1986, Kohl, Andreas / Ofner, Günther / Stirnemann, Alfred (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik, Sonderband 3, Wien, S. 523.

¹¹ *Auch in der Zukunft sind weitere Lernprozesse und Anpassungsleistungen innerhalb seiner Ideen- und Organisationswelt zu erwarten.* Schildt, Axel (1998): Konservatismus in Deutschland. Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München, S. 252.

¹² *Die Soziallehre hat sich gegen totalitaristisch-utopische Formen des Denkens gewehrt, auch die Kommunitaristen haben zu den sozialistischen Traditionen im eigentlichen Sinn kein Verhältnis.* Prisching, Manfred (1998): Kommunitarismus, Liberalismus und Christliche Soziallehre, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5/1998, Wien, S. 465 - 470. Weitere Informationen zur katholischen Soziallehre siehe Klose, Alfred (1979): Die Katholische Soziallehre. Ihr Anspruch, ihre Aktualität, Graz.

¹³ Sandel, Michael (1995): Die verfahrensrechtliche Republik und das ungebundene Selbst, in: Honneth, Axel (Hg.): Kommunitarismus: Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften³, Frankfurt/Main, S. 29 f.

¹⁴ *Die Kommunitaristen fragen nach dem notwendigen ethischen ‚input‘ eines Gemeinwesens, das einen gemeinwohlorientierten ‚output‘ braucht.* Forst, Rainer (1995): Kommunitarismus und Liberalismus – Stationen einer Debatte, in: Honneth, Axel (Hg.): Kommunitarismus: Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften³, Frankfurt/Main, S. 197 – 200.

¹⁵ Kriechbaumer (1990), S. 525 und 608 f.

Andreas Khol, Josef Pühringer und Erwin Pröll wurde 1999 zur Diskussion in den ÖVP-Gremien vorgelegt, mit kommunitaristischen Ansätzen, wie einer neuen Aufgabenteilung zwischen den Bürgern und dem Staat, einer *Neuordnung der Aufgaben vom Staat zum Bürger, nach dem Prinzip der Subsidiarität* und der kritischen Hinterfragung von Staatsaufgaben auf allen Ebenen. Durch die Schaffung von *Non-Profit-Organisationen (NPO)* sollen Leistungen effizienter angeboten werden, als durch den Staat. Um diesen Bereich der Bürgergesellschaft zu stärken, wird die Einführung des *New Public Managements* gefordert. Die staatliche Verwaltung wird als *Dienstleistungsbetrieb* charakterisiert, um den Freiraum des Bürgers zu gewährleisten¹⁶. Zu Beginn des Jahres 2001 wurden in der ÖVP vierzehn Positionspapiere im Rahmen des Bundeskongresses in Alpbach diskutiert und im Internet veröffentlicht, für alle offen - *ganz zeitgemäß direkt im Internet*. Natürlich wird der Idee der Bürgergesellschaft einiger Raum gewidmet¹⁷. Die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Bürger ist *neu zu überdenken und einzuteilen* mit einer Orientierung zu mehr Unternehmertum¹⁸. Durch eine neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Bürger und dem Rückzug des Staates muss der Leistungswille jedes Menschen *nach Kräften gefördert und darf nicht durch Bürokratisierung und Überreglementierung behindert werden*. Die Bürgergesellschaft soll durch *Dezentralisierung, Mitbestimmung, Selbstverwaltung und Selbstorganisation der Gesellschaft* die Demokratie beleben¹⁹.

Wo liegen aber die *Grenzen der Bürgergesellschaft*? Eine Studie der Wirtschaftsuniversität Wien über die wirtschaftliche Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit zeigt, dass jeder zweite Österreicher ab dem 15. Lebensjahr aktiv ist. Das Arbeitsvolumen beträgt 16,7 Millionen Stunden, mit einem Wert von 87 Mrd. ATS (6,32 Mrd. €), wenn 100,- ATS (7,32 €) pro Stunde angenommen werden. Der Großteil des Arbeitsaufkommens wird im Bereich der sozialen Dienste geleistet. Vergleichszahlen gibt es aus dem Jahr 1982, seit diesem Zeitpunkt ist die ehrenamtliche Arbeit zurückgegangen. Laut dem Verfasser Univ. Prof. Badelt sollte sich die Politik nicht auf die private Hilfe verlassen²⁰.

¹⁶ Khol, Andreas / Pühringer, Josef / Pröll, Erwin (Internetausdruck, 29.6.2000): Heimat Bürgergesellschaft, Internetadresse: <http://www.parlinkom.gv.at/v-klub/archiv/buerger.htm>.

¹⁷ ÖVP (download am 15.1.2001): Zukunftswelten – Lebenswelten; Internetadresse: <http://www.oevp.at>.

¹⁸ ÖVP (download am 15.1.2001): B3.Zukunftswelten.POLITIK-leben, B3.1 Freiheit oder Sicherheit?, Internetadresse: <http://www.oevp.at>, S. 3.

¹⁹ ÖVP (download am 15.1.2001): B3.Zukunftswelten.POLITIK-leben, B3.1 Heimat Österreich zur aktiven Bürgergesellschaft gestalten, Internetadresse: <http://www.oevp.at>, S. 3 - 12.

²⁰ „Genau das wird in diesen Zeiten der Budgetkonsolidierung aber oft verlangt.“ Weiters mangelt es an der sozialen Absicherung, vor allem der Frauen. „Will sich der Staat – Stichwort Bürgergesellschaft – auf ehrenamtliche Tätigkeiten verlassen, müssen sie in irgendeiner Form gefördert werden“ so Badelt in der Presse vom 3. März 2001. Eine weitere Tatsache verwunderte sogar die Verfasser der Studie: „Über 60jährige Ältere sind am wenigsten ehrenamtlich aktiv, obwohl Ältere selbst den Großteil der ehrenamtlichen

2.2 Liberalismus

Den Begriff *Liberalismus* festzulegen und einzuschränken ist nicht möglich. Es gibt keine einzige verbindliche Festlegung seiner Inhalte und diese *differiert nach Ort, Zeit, Nation und Gegenstandsbereich*²¹. Im Mittelpunkt liberalen Denkens steht *als Wert und Orientierungsnorm der Freiheit des Einzelnen, dessen ungehinderte freie Entfaltung in allen Lebensbereichen*. Beim Liberalismus handelt es sich um *keine geschlossene Theorie* und eine einheitliche politische Bewegung²². So waren die Liberalen als Partei in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Österreich durch *größte Inhomogenität und das Fehlen jeder straffen Organisation gekennzeichnet*²³.

Der Liberalismus entstand als Gegengewicht zu den überkommenen Staats- und Gesellschaftsordnungen der Kirche, des Adels und der absolutistischen Monarchie. Die Aufklärungsphilosophie, als Grundlage frühliberaler Theorien, forderte den Rückzug des Staates aus der Gesellschaft und versuchte, nach dem Vorbild der Naturwissenschaften und der Mathematik, eine *vernunftgemäße Staatskonstruktion zu errichten (z.B. Hobbes)*, die der menschlichen Wohlfahrt zu dienen hat und nicht dem Herrscher, sondern *das Volk sei der Souveränität*. Der einzelne Mensch wird zum Träger individueller Rechte und der persönlichen Verantwortung, somit ist er *selbst für die persönliche soziale Lage verantwortlich*. Der Liberalismus in dieser Form stieß bei den breiten Volksmassen auf Widerspruch, bedingt durch vorbürgerliche primitive Lebens- und Denkformen und den *geringen Bildungsmöglichkeiten der Arbeiter und der Landbevölkerung*. Das Abbild des liberalen Modells der Öffentlichkeit ist der *Grundrechtskatalog*, als Abwehrrechte des Individuums gegenüber dem Staat. Die Grundrechte garantieren aber weder einen sozialen Schutz, noch einen sozialen Anspruch. Erst recht stellen sie an den Staat keine sozialen Anforderungen. Einer der Gründe für den theoretischen und politischen Niedergang des Liberalismus liegt in der *steigenden Einflussnahme der Arbeiter und der Unterschichten* in den Parlamenten²⁴. Ein weiterer Grund für den Niedergang des Liberalismus ab dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts lag in der Veränderung

Dienste konsumieren. Am meisten Gratisarbeit wird von 20- bis 24jährigen geleistet. Während im Schnitt zwei von drei Jüngeren sich in irgendeiner Form ehrenamtlich engagieren, tut dies nur ein Drittel der Pensionisten.“ Die Presse vom 3. März 2001: Gratisarbeit ist Milliarden wert: Jeder zweite jobbt ehrenamtlich, S. 21.

²¹ Bermbach, Udo (1986): Liberalismus, in: Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.): Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 4, Neuzeit: Von der Französischen Revolution bis zum europäischen Nationalismus, München – Zürich, S.323.

²² Döhn, Lothar (1977): Liberalismus; in: Neumann, Franz: Handbuch politischer Theorien und Ideologien, Reinbek bei Hamburg, S. 12 – 17.

²³ Wadl, Wilhelm (1978): Liberalismus und die soziale Frage, Dissertation, Wien, S. 26.

²⁴ Döhn (1977), S. 26 - 55.

ideologischer Strömungen, *nun wanderte gewissermaßen der Nationalismus aus dem liberalen Lager aus und wurde von den Konservativen vereinnahmt. Indem der Sozialismus die Perspektivierung zur Zukunft besetzt, wird der Liberalismus aus der linken ideologischen Position verdrängt und daraus resultiert schließlich die tiefe Identitätskrise des Liberalismus*²⁵. Obwohl die Kleinbauern und Landarbeiter die Mehrheit der Bevölkerung Österreichs in der liberalen Ära darstellten, wurden die *Bauern vielfach zu einem, von den Klerikalen gegängelten, Dorftrottel abgestempelt*. Der Großgrundbesitz war zu dieser Zeit größtenteils liberal, wanderte später zu den Konservativen ab. Er war mit einer eigenen Kurie in der gesetzgebenden Körperschaft vertreten, vertrat aber alles andere, als bäuerliche Interessen²⁶.

Wie bereits festgestellt, wurden die Ideen des Liberalismus der Gegenwart, im Sinne eines *Ordo- und Neoliberalismus*, von den konservativen Parteien übernommen, vor allem hinsichtlich der Organisation der Wirtschaft. Eine Formulierung des Neoliberalismus erfolgte bereits in den 20er Jahren des 20sten Jahrhunderts durch *Ludwig von Mises, Alexander Rüstow* und *Walter Eucken*²⁷. Für *Friedrich August von Hayek* schafft das System des Sozialismus, mit seinen ständigen Eingriffen in den Marktmechanismus zur Schaffung von angeblich mehr Sicherheit, in Wirklichkeit Unsicherheit. Für Hayek führt die Planwirtschaft, mit allen ihren Spielarten, zu einer *Abhängigkeit, die kaum noch von der Sklaverei zu unterscheiden ist*²⁸.

2.3 Sozialismus

Schumpeter definiert den Sozialismus, im Gegensatz zum Kapitalismus, als *ein institutionelles System, in dem die Kontrolle über die Produktionsmittel und über die Produktion selbst einer Zentralbehörde zusteht, - oder in dem grundsätzlich die wirtschaftlichen Belange der Gesellschaft in die öffentliche und nicht in die private Sphäre gehören*²⁹. Die wesentliche Bedeutung des Sozialismus liegt in seiner *Zukunftsorientierung*

²⁵ Österreich blieb ebenfalls zutiefst illiberal. Wimmer (2001), S. 391.

²⁶ Dem Liberalismus ist es nie gelungen, den Gegensatz Stadt – Land zu verringern, im Gegenteil: Die Liberalen haben mit ihrer bornierten Arroganz sehr zu seiner Erweiterung beigetragen. Wadl (1978), S. 246 f.

²⁷ Für Eucken entwickelt eine sich selbst überlassene Marktwirtschaft Monopole, die Wirtschaft und Gesellschaft negativ beeinflussen. Anders als im Laissez-faire-Liberalismus habe der Staat nicht nur die Aufgabe, allgemeine Rahmenbedingungen zu schaffen. Mit einer straffen Ordnungspolitik müsse er außerdem dafür sorgen, dass solche Marktungleichgewichte nicht entstehen. Demgegenüber steht die von Hayek und Mises vertretene Tradition des klassischen Laissez-faire-Liberalismus. Eberle, Friedrich (1987): Varianten des modernen Liberalismus, in: Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.): Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 5, Neuzeit: Vom Zeitalter des Imperialismus bis zu den neuen sozialen Bewegungen, München – Zürich, S. 470 – 475.

²⁸ Kriechbaumer (1990), S. 249 f.

²⁹ Salin, Edgar (1980): Einleitung zu Joseph A. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie⁵, München 1980, in Kriechbaumer (1990), S. 127.

und der utopischen Aufladung der Begriffe wie *Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität*³⁰. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstand im englisch-französischen Raum der Begriff des *Sozialismus*, als theoretisches Schema und als soziale Bewegung *im Zusammenhang mit den Reformvorschlägen des Engländers Robert Owen und in Frankreich unter den Anhängern von Saint-Simon*. Dies war die Reaktion auf die politischen Erfahrungen der *Französischen Revolution*, sowie auf die soziale und originär englische Erfahrung der *industriellen Revolution*³¹. Die deutsche Arbeiterbewegung bezog im Laufe der Entwicklung die Begriffe Demokratie und Sozialismus aufeinander, *Nahaufgabe sei die Erkämpfung der Demokratie*³². In Österreich entwickelte sich noch zur Zeit des Vielvölkerstaates der *Austromarxismus* mit der *Orientierung auf eine demokratisch sozialistische Strategie. Der politische Kampf betrifft nicht erst die Übernahme der Macht, sondern vor allem den ‚Kampf um soziale Reformgesetze‘*³³. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde ein Weg eingeschlagen, der sich vom Konkurrenzkapitalismus und dem sowjetisch-bolschewistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem unterschied um *in der neuen Gesellschaftsordnung liberale und soziale Elemente unauflösbar miteinander zu verbinden*. Im Mittelpunkt der deutschen sozialistischen Politik stand gegen Ende der 60er Jahre eine antizyklische Haushaltspolitik, unter staatlicher Globalsteuerung, *stetes wirtschaftliches Wachstum, Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und Außenhandelsgleichgewicht - dem dienen umfangreiche Ansätze für indirekte staatliche Formen von Planung und Lenkung*. Die erste Phase der sozialistischen Politik war die Ausweitung der rechtlichen Institutionen des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, mit dem *Ziel einer weitgehenden Demokratisierung von Staat und Gesellschaft*. Die staatliche Sozialpolitik brachte eine Hebung der Lebensqualität, bürgerliche Kreise wurden angesprochen, aber *sobald sich das Wachstum der kapitalistischen Wirtschaft negativ verändert, kann die Partei in Konflikt*

³⁰ *Utopien sind alternative Gesellschaftsentwürfe für fernere Zukunft, trotzdem werden Utopien nicht für völlig unrealistische gehalten, im Gegenteil, die entscheidende Frage für Sozialisten war, mit welchen Mitteln man wie schnell den angestrebten Zustand erreichen könne. An dieser Frage schieden sich die Geister: der Sozialismus spaltete sich in eine gemäßigte Richtung, der Sozialdemokratie und in die radikale des Kommunismus.* Wimmer (2001), S. 392 – 396.

³¹ *Die Sozialisten, weit davon entfernt sich der Industrialisierung zu widersetzen, nehmen sie als unabänderliche und unvermeidliche Tatsache an, die, so wie sie jetzt Elend und Ausbeutung produziert, nach der Überwindung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse die Basis sein wird für allgemeines Wohlergehen und die freie Entfaltung jedes einzelnen.* Sotelo, Ignacio (1987): Demokratischer Sozialismus, in: Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.): Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 5, Neuzeit. Vom Zeitalter des Imperialismus bis zu den neuen sozialen Bewegungen, München – Zürich; S. 437 – 441.

³² Huster, Ernst-Ulrich (1977): Theorie und Praxis des demokratischen Sozialismus, in: Neumann, Franz: Handbuch politischer Theorien und Ideologien, Reinbek bei Hamburg, S. 417.

³³ Kallscheuer, Otto (1986): Marxismus und Sozialismus bis zum ersten Weltkrieg, in: Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.): Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 4, Neuzeit: Von der Französischen

zu ihrer Anhängerschaft geraten³⁴. Ein weiterer Grund für den Verlust sozialdemokratischer Wählerstimmen liegt in der Verkleinerung der traditionellen sozialstrukturellen Basis durch die Verringerung der Arbeitergruppe³⁵. In den letzten Jahren wurde die Kritik am Kapitalismus, *die mehr als bloß Besserung der proletarischen Lage im Rahmen des Systems wollte, weitestgehend zurückgedrängt*³⁶. Für Ralf Dahrendorf liegt das Problem der Sozialdemokratie in der *Bürokratie* und im *(Neo)Korporatismus*³⁷.

3 AKTUELLE POSITIONEN DER PARTEIEN

Kurz wird auf Stellungnahmen in den Parteiprogrammen eingegangen, die Aussagen zur Selbstverwaltung enthalten. Die ÖVP versteht die *Selbstverwaltung* als einen Teil der Demokratie und *die Selbstverwaltung ist eine demokratische Einrichtung des Rechtsstaates, die sich ständig ihrer Legitimation versichern muss*. Das sozialpartnerschaftliche Modell ist die Voraussetzung für den *sozialen Frieden* und *Selbstverwaltung, betriebliche Mitbestimmung und Tarifautonomie der Kammern sind Elemente dieser Sozialpartnerschaft*³⁸. Für die Freiheitliche Partei Österreichs ist *die Freiheit das höchste Gut des Menschen. Freiheit bedeutet ein Höchstausmaß an verantwortlicher Selbstbestimmung*. Dies impliziert einen differenzierten Zugang zur öffentlichen Verwaltung (unter diesen Begriff lässt sich auch die Selbstverwaltung subsumieren), wie etwa Forderungen nach *Verwaltungsreform und Entbürokratisierung*³⁹. Neben dem Begriff der *Solidarität im Sinne von Rücksichtnahme auf den Nächsten und Bereitschaft zu gemeinsamen Handeln* steht für die SPÖ *Sicherheit und Wohlfahrt* im

Revolution bis zum europäischen Nationalismus, München – Zürich; S. 560 – 562.

³⁴ Huster (1977), S. 440 - 449.

³⁵ *Nicht nur dass die Berufsgruppe der ‚Arbeiter‘ zahlenmäßig stark schrumpft, die Arbeiter sehen das selbe Fernsehen wie die Bürgerlichen und die Bauern auch. Der Aufstieg des Fernsehens zum Leitmedium löste alle sozialmoralische Milieus auf, sofern sie noch existierten, und es war wahrscheinlich auch ein Effekt des Fernsehens, dass der ‚einfache Genosse‘ die Arbeiter-Zeitung nicht mehr brauchte.* Wimmer (2001), S. 395.

³⁶ Fritzsche (1977), S. 95.

³⁷ Beim ‚Neokorporatismus‘ handelt es sich um ein Regieren durch Arrangement, um nicht zu sagen Kartell, und damit um die Abkehr sowohl von der Suche nach Führungsimpulsen als auch von der nach einem demokratischen Nachschub. Eine andere Gestalt der Bürokratie ist der alte Wohlfahrtsstaat. Damit ist der umständliche Transfer von Ressourcen nicht nur von A zu B, sondern von A zu A gemeint, wobei unterwegs Formulare ausgefüllt werden und sowohl A als auch B vor allerlei Schaltern warten müssen. Hohe Steuern sind eines der Instrumente der Bürokratie; sie sind in der Tat ihr Lebenselixier. Ohne Steuern keine Verwaltung. In der einen oder anderen Weise enden alle sozialistischen Wege beim Staat, wobei es genauer wäre zu sagen, bei schwachen Regierungen und starken Verwaltungen. Dahrendorf, Ralf (1994): Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit, München, S. 246 f.

³⁸ Kotanko, Christoph (Hg.) (1999.): Die Qual der Wahl. Die Programme der Parteien im Vergleich, Wien, S. 72 - 76.

³⁹ *Eine grundlegende und tiefgreifende Verwaltungsreform führt zu einem schlanken und nach privatwirtschaftlichen Vorbildern gestalteten Staat. Dadurch wird ein finanzieller Spielraum eröffnet, der zur Senkung der Abgabenquote und zur Entlastung der erwerbstätigen Bevölkerung (Arbeitgeber und*

Vordergrund⁴⁰. Die Grünen haben zum Begriff der Solidarität eine differenziertere Zugang und trachten *den Wert der Solidarität neu zu formulieren und neu zu verknüpfen*, unter der Prämisse der *Chancengleichheit*⁴¹.

Und nun zu weiteren Stellungnahmen der Parteien, unter weitgehendem Ausschluss wahltaktischer Aussagen. Als Grundlage für die derzeitige Positionsbestimmung der ÖVP ziehen wir die in Alpmach zur Diskussion gestellten Positionspapiere heran. Die ÖVP bekennt sich zur Bürgergesellschaft und zur Subsidiarität, *einer neuen und sinnvollen Aufgabenverteilung zwischen Privat und Staat, zwischen freiwilligen und öffentlichen Diensten*. Die Sozialreform wird als eine Herausforderung für die Partei gesehen. Die Herausforderungen liegen in der sozialen Integrationskraft der Partei und weniger in den klassischen Integrationsunterschieden. Die ÖVP bekennt sich zum Modell der Ökosozialen Marktwirtschaft, dem bestehenden System der Sozialversicherung und der zugrundeliegenden *Sozialpolitik auf breiter Basis unter Einbeziehung aller Beitrags- und Steuerzahler*. Für die ÖVP garantieren die Sozialversicherungen mit einer starken Selbstverwaltung die soziale Zukunftssicherung, unter laufender *Verbesserung der Mitbestimmung der Versicherten*. Von der Selbstverwaltung wird eine *Reform der Sozialversicherungen* in einen *schlanken und effizienten Apparat* erwartet. Die Generationengerechtigkeit soll ein *Drei-Säulen-Modell* erreichen, durch die Mischung aus Beitragszahlungen zum gesetzlichen Pensionssystem und einem Kapitaldeckungssystem⁴². Der Staat soll schlank in der Struktur und stark in der Leistung sein, ein *moderner Dienstleistungsstaat* soll entstehen⁴³.

Bei den 20. Weißenseegesprächen der *Freiheitlichen Akademie* wurde über den Wohlfahrtsstaat diskutiert. Die FPÖ strebt eine Reform der sozialen Sicherheit in der Form

Arbeitnehmer) genutzt werden soll. Kotanko (1999), S. 134 f.

⁴⁰ *Das Ziel der Vollbeschäftigung gehört ebenso dazu wie solidarische Sicherungssysteme für Alter, Krankheit, Behinderung, Unfall, Arbeitslosigkeit sowie ein sozial gerechtes System von Transferleistungen. Bewährte Prinzipien unseres Sozialsystems, wie Selbstverwaltung, Pflichtversicherung, Umlageverfahren und Bundesbeitrag, dürfen nicht zerschlagen werden.* Kotanko (1999), S. 16 – 27.

⁴¹ *Gelebte Solidarität findet jedenfalls ihren Ausdruck in der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme und im Alltagsleben: in der Wahl unserer Lebensweisen.* Kotanko (1999), S. 242 - 244.

⁴² *Auf- und Ausbau einer gemeinsamen Datenverarbeitung. Verstärkte Kundennähe und Serviceorientierung. Zusammenlegung bzw. Zusammenarbeit von Sozialversicherungen, dort wo es sinnvoll ist, wie z.B. im Bereich der Pensionsversicherungen. Klares Aufgabenprofil und deutliche Trennung der Organe der Selbstverwaltung und des Managements. Konzentration auf die Kernaktivitäten der einzelnen Sozialversicherungen und Outsourcing anderer Aufgaben (besonders im Bereich der medizinischen Pflege und Rehabilitation). Ausnützung wirtschaftlicher Synergien z.B. durch gemeinsamen Einkauf von Waren und Dienstleistungen. Effizienter Mitteleinsatz im Gesundheitswesen z.B. durch den ökonomischen Einsatz von Medikamenten. Verantwortungsvolle Haftung der Organe im Sinne der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns.* ÖVP (download: 15.1.2001): A1. Zukunftswelten. ZUSAMMEN-leben, A1.2 Charta für Soziale Gerechtigkeit, Internetadresse: <http://www.oevp.at>, S. 8. - 19

⁴³ ÖVP (download: 15.1.2001): B3. Zukunftswelten. POLITIK-leben, B3.1 Schlank in der Struktur, stark in der Leistung: Unser Weg zum modernen Leistungsstaat Österreich, Internetadresse: <http://www.oevp.at>, S. 3.

eines *Drei-Säulen-Modells* an, unter der Prämisse, dass die Leistungen aus dem Umlagesystem auf 64 Prozent zu korrigieren sind, die Differenz auf 80 Prozent des Letztbezuges ist durch die *Betriebsvorsorge* aufzufüllen⁴⁴. Im FPÖ-Dokument zur Regierungsübernahme durch die ÖVP/FPÖ-Koalition „*Die blaue Handschrift im Regierungsprogramm*“ wird festgehalten, dass die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter künftig direkt zu wählen sind und unter dem Motto *Mehr Privat - weniger Staat* eine breite Privatisierungsinitiative umgesetzt werden soll⁴⁵.

Von der SPÖ wird seit Herbst 2000, unter dem Stichwort *Netzwerk Innovation*, eine Gegenstrategie zu den derzeitig vorliegenden Vorschlägen der Regierungskoalition entwickelt. Der Parteiboss Alfred Gusenbauer mahnt in einem Gespräch ein, auf die gesellschaftlichen Veränderungen einzugehen und *die positiven Traditionen der Sozialdemokratie mit den positiven Traditionen des Liberalismus zu einer Synthese zu formulieren*⁴⁶. Der Sozialstaat hat eine unterstützende und aktivierende Aufgabe. Flankierend zu den Prinzipien des Schutzes und der Absicherung gegen Standardrisiken sowie dem Prinzip der Daseinsvorsorge wird eine einheitliche *Grundsicherung als Basisversorgung* für alle Personen, unabhängig vom Arbeitseinkommen, angestrebt⁴⁷. Zur Reform der Institutionen müssen weiterhin *die Institutionen von politischen Funktionären geleitet werden, weil Reformen der Sozialpolitik politische Aufgaben sind*⁴⁸. Die Modernisierung des Sozialsystems soll eine *bedarfsorientierte Grundsicherung* gewährleisten⁴⁹. Der Erfolg des Systems einer bedarfsorientierten Grundsicherung liegt an einem einfachen und klaren Zugang, sowie einer raschen und unbürokratischen Geltendmachung der Ansprüche, wie dem *one desk service*⁵⁰. An der Struktur des Systems soll nichts geändert werden, die gesetzliche Alterssicherung muss auch in Zukunft Priorität haben, Betriebspensionen und Privatpensionen sind als Ergänzungen gedacht⁵¹. Zur Finanzierung des Grundsicherungsmodells wird von der SPÖ die

⁴⁴ Ruttinger, Andreas (download: 23.4.2001): Die 20. Weißenseegespräche der Freiheitlichen Akademie; Der Wohlfahrtsstaat: - Das Ende einer Utopie, Internetadresse: <http://www.fpo.e.at>.

⁴⁵ FPÖ (download: 23.4.2001): Die blaue Handschrift im Regierungsprogramm; Internetadresse: <http://www.fpo.e.at>.

⁴⁶ Die Presse vom 7.4.2001: Die SPÖ im Kampf wider ihre alten Dogmen, Wien, S. 8.

⁴⁷ Rosner, Peter / Rosenberg, Barbara (Stand 27.3.2001): Den Sozialstaat weiterentwickeln, um ihn für die Zukunft zu sichern, Zwischenbericht, Internetadresse: <http://www.netzwerk-innovation.at>, S. 2.

⁴⁸ Rosner, Peter (Ausdruck vom 20.4.2001): Diskussionsbeitrag für den Arbeitskreis, Zukunftsfähiger Sozialstaat: Werte – Ziele – Finanzierung“; Internetadresse: <http://www.netzwerk-innovation.at>.

⁴⁹ Rosenberg, Barbara / Weidenholzer, Josef (Stand 27.3.2001): Das Sozialsystem armutsfest machen, Zwischenbericht, Internetadresse: <http://www.netzwerk-innovation.at>, S. 3.

⁵⁰ Sperl, Wolfgang (Ausdruck vom 20.4.2001): One desk service und Case Management oder wie kann das Zusammenspiel der Institutionen bei Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung (MS) reformiert werden? Internetadresse: <http://www.netzwerk-innovation.at>.

⁵¹ Wöss, Josef (Stand 27.3.2001) Die Alterssicherung für zukünftige Generationen gewährleisten (1), Reform

Wertschöpfungsabgabe zur Diskussion gestellt⁵². Ergänzend zur Grundsicherungsdebatte ist anzumerken, dass auch in Deutschland Gedanken über die *Bürgerrente* veröffentlicht wurden, die *Verwaltung* dieser Bürgerrente soll in Form einer *Selbstverwaltungskörperschaft* erfolgen⁵³.

4 POLITISIERUNG DER SOZIALEN SELBSTVERWALTUNG

4.1 Genese der Selbstverwaltung

Der nächste Schritt liegt in einem kurzen Abriss der Entstehungsgeschichte der sozialen Sicherheit und der politischen Einflussnahme auf die Sozialversicherung. Auf eine länderübergreifende Betrachtung kann aus Platzgründen nicht eingegangen werden⁵⁴.

4.1.1 Soziale Sicherung vor Einführung der Sozialversicherung

Für den freien Bauern war in den ländlichen Gegenden seit dem späteren Mittelalter das *Ausgedinge* die wichtigste Sicherungsform für das Risiko der Arbeits- bzw. Herrschaftsunfähigkeit. Nur wurden für diesseitige Angelegenheiten weniger materielle Ressourcen eingesetzt als für jenseitige⁵⁵. Wechselfälle des Lebens bedrohten Handwerker und Kaufleute in ihrer Existenz viel eher, als die bäuerliche Bevölkerung, so gab es für städtische Handwerker kein bäuerliches Ausgedinge. Städtische Handwerker hatten die Wahl das Handwerk *lebenslänglich auszuüben oder in eines der zahlreichen städtischen Armenhäuser und Spitäler* zu übersiedeln. Wer Geld hatte konnte sich, etwa durch einen *Leibrentenvertrag*, in ein *Bürgerspital* einkaufen. Eine weitere Möglichkeit bestand in der Einzahlung in einen durch *Meister und Gesellen unterhaltenen Zunftladen der Handwerkerkorporationen*. Nach dem fast völligen Zusammenbruch zünftischer Organisationsformen entwickelten sich *Sparkassen und private Versicherungsvereine*, sowie eine unbekannte Zahl *privater Fürsorge- und Wohltätigkeitsvereine*. Verschiedene

der Abfertigung (2), Zwischenbericht, Internetadresse: <http://www.netzwerk-innovation.at>, S. 4 f.

⁵² Blecha, Karl (30. Oktober 2000): Die Zukunft unserer Pensionen; Referat beim Oberösterreich-Kongress, Design Center Linz, , Internetadresse: <http://www.netzwerk-innovation.at>, S. 7.

⁵³ Bonz, Hans-Jörg (2000): Die Sozialversicherung – ein zukunftsfähiges Modell der sozialen Sicherung? In: Eichenhofer, Eberhart (Hrsg.): Bismarck, die Sozialversicherung und deren Zukunft, Berlin, S. 106.

⁵⁴ Siehe etwa dazu: Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge. Schmid, Josef / Niketta, Reiner(1998): Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg. Schmidt, Manfred (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich², Opladen. Sainsbury, Diane (1994): Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States, in: dies. (ed.), Gendering Welfare States, London.

⁵⁵ *Aber auch in diesem Punkt war natürlich der Bauer besser dran als der Tagelöhner, Inwohner und Gesinde, da nur er sich eine Mess- oder Gebetsstiftung zur Sicherung seines Seelenheiles leisten konnte.* Brückmüller, Ernst (1978): Soziale Sicherheit für Bauern und Landarbeiter, in: Brückmüller, Ernst / Sandgruber, Roman / Stekl, Hannes: Soziale Sicherheit im Nachziehverfahren. Die Einbeziehung der Bauern, Landarbeiter, Gewerbetreibenden und Hausgehilfen in das System der österreichischen Sozialversicherung, Salzburg; S. 34; siehe weiters: Ritter, Gerhard A. (1989): Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München.

bürgerliche Berufsgruppen hatten eigene Pensions- und Versicherungsinstitute, in Wien gab es seit 1745 eine eigene *Handlungs-Verpflegungsanstalt*. So hatte die Idee des *Sparkassenwesens* den Ursprung in der *Bildung von Rücklagen für Notzeiten, dem freien Rückgriff auf die getätigten Einzahlungen und in der Universalität des angesprochenen Personenkreises*⁵⁶.

Die Interessenverbindung abhängiger Produzenten vor der industriellen Revolution waren die, mit einem bis in die Anfangsphase des Industrialisierungsprozesses aufrechten *Koalitionsverbot* belegten, *Gesellenvereinigungen*. Als einzige legale Möglichkeit, zur Verbesserung der materiellen Situation der Arbeitnehmer im Österreich des 18. Jahrhunderts, bestand die Schaffung von *Unterstützungsvereinen*. Erst auf Grundlage des *Vereinsgesetzes 1867* entstanden die ersten *Arbeitervereine*⁵⁷. In der Zeit vor 1848, und dem damals herrschenden Absolutismus, waren alle Bestrebungen, aus Furcht vor revolutionären Kräften, auf die Wahrung des Status quo ausgerichtet. Dies bedeutete bis zu Beginn der vierziger Jahre des 19. Jahrhunderts einen *nahezu gänzlichen Stillstand jeder bedeutenderen gesetzgeberischen Tätigkeit*⁵⁸.

Die ältesten Formen von Versorgungseinrichtungen, die *Genossenschaften des Bergrechts*, traten seit dem Spätmittelalter als *Versorgungseinrichtungen der Bergarbeiter (Knappschaftskassen, Bruderladen)* in Erscheinung. Die staatliche Gesetzgebung statuierte den Gedanken der *Risikogemeinschaft*, in Form der gemeinsamen Beitragsleistung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Dennoch wurden die Unternehmerleistungen eher als Fürsorge-, denn als Partnerschaftsleistungen aufgefasst, so kann, im Gegensatz zu einem sozialpartnerschaftlichen System, von einer *„patrimonialen“ Organisationsstruktur* gesprochen werden. Mit dem *Allgemeine Berggesetz vom 23. 5. 1854 (RGBl. Nr. 146)* erfolgte eine Reform der in erhebliche Schwierigkeiten geratenen Bruderladen, aber eine gesetzliche Beitragsverpflichtung der Arbeitgeber fehlte. 1885 betrug der Anteil eingezahlter Arbeitgeberbeiträge *an den Gesamtaktiven der Bruderladen im Schnitt nur 26%. Ebenso ungenügend geregelt, nämlich ebenfalls den Statuten überlassen, blieb die Verwaltung der Bruderladen*. Lediglich die Entwerfung der

⁵⁶ Sandgruber, Roman (1978): Soziale Sicherheit für Handels- und Gewerbetreibende, in: Brückmüller, Ernst / Sandgruber, Roman / Stekl, Hannes: Soziale Sicherheit im Nachziehverfahren. Die Einbeziehung der Bauern, Landarbeiter, Gewerbetreibenden und Hausgehilfen in das System der österreichischen Sozialversicherung, Salzburg, S. 130 – 137.

⁵⁷ Traxler, Franz (1982): Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreichs, Wien, S. 33 f.

⁵⁸ Hofmeister, Herbert (1981): Landesbericht Österreich, in: Köhler, Peter A. / Zacher, Hans F. (Hrsg.): Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz. Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht Band 6, Berlin 1981, S. 468.

Statuten erfolgte *„unter Mitwirkung eines von dem Arbeiterpersonale zu wählenden Knappschafts-Ausschusses“*. Mit der *Gewerbeordnung 1859* erfolgte die Schaffung von *Fabriks- und Genossenschaftskassen*. Bei diesen Zwangszusammenschlüssen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern handelte es sich um eine *erzwungene Sozialpartnerschaft*. Die *Fabrikskrankenkassen* waren hingegen eine Neuschöpfung. Die *Schaffung und nähere Ausgestaltung der Kassen war praktisch ausschließlich dem Gutdünken der Unternehmer überlassen*⁵⁹. Ein *geradezu anachronistischer Patriarchalismus* der Arbeitgeber kennzeichnete und prägte lange Zeit das Verhältnis zur Arbeiterschaft, vielfach *unter dem Motto „alles für den Arbeiter, nichts durch den Arbeiter“*⁶⁰. Für selbständige Handwerker erfolgte im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Einführung von *Meisterkrankenkassen*, ohne obligatorische Mitgliedschaft⁶¹.

Durch das *Vereinsgesetz vom 17.11.1867* hatte die Arbeiterschaft die Möglichkeit einer politischen Organisationstätigkeit und es konstituierte sich am 15. 12. 1867 der *Wiener Arbeiterbildungsverein*. Infolge dieser Entwicklung bekämpfte *Lassalle* die Auffassung von *Schulze-Delitzsch*, jeder Arbeiter könne durch Fleiß und Sparen nach und nach auch Teilhaber an einer Produktivgenossenschaft werden und *sich damit zur Selbsthilfe emanzipieren und vom Lohnarbeiter zum Unternehmer im kleinen aufsteigen*. Lassalle sah das einzige Mittel zur Lösung der sozialen Frage *„den Arbeiterstand zu seinem eigenen Unternehmer zu machen“*. Bereits 1872, auf der *Berliner Konferenz* über die Arbeiterfrage, sprachen sich die dort versammelten preußischen und österreichischen Bürokraten für *obligatorische Kranken- und Untersuchungskassen*, mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil an der Finanzierung, aus. Die Liberalen und die österreichischen Unternehmer lehnten diesen Weg ab und verwiesen auf die Selbsthilfe durch freiwilligen Beitritt zu einer Kasse⁶². Ebenso lehnten linksliberale Sozialpolitiker und Sozialdemokraten die Bismarckschen Sozialreformen ab, denn sie haben *die Auffassung vertreten, dass im Kampf um die Verbesserung der sozialen Lage der Arbeiter der Schutz der Arbeiter im Produktionsprozess Priorität habe*⁶³. Durch den Regierungsantritt Taaffes (1879) ging in der Monarchie die *liberale Ära* zu Ende. Aber das Bewusstsein der *Notwendigkeit eines*

⁵⁹ Hofmeister, Herbert (1986): Sozialpartnerschaft und Sozialversicherung, in: Stourzh, Gerald / Grandner, Margarete (Hrsg.): Historische Wurzeln der Sozialpartnerschaft. Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit, Band 12/13 – 1985/86, Wien, S. 281 - 284.

⁶⁰ Wadl (1978), S. 99 f.

⁶¹ Sandgruber (1978), S. 146.

⁶² Wadl (1978), S. 196 - 216.

⁶³ Seeber, Gustav / Fesser, Gerd (1994): Linksliberale und sozialdemokratische Kritik an Bismarcks Sozialreform, in: Machtan, Lothar (Hrsg.): Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik

Ausbaus der vorhandenen Arbeiter-Versicherungsinstitute lag bereits vor, davon zeugten zahlreiche Gesetzesentwürfe sozialpolitisch engagierter Elemente der Verfassungspartei und der liberalen Ministerialbürokratie aus der Spätzeit der liberalen Periode. Der ‚Eisernen Ring‘ hatte eine viel günstigere Ausgangsposition als die Liberalen, als sie auf industrielle Unternehmer in den eigenen Reihen kaum Rücksicht nehmen mussten⁶⁴. Legistische und finanzielle, aber sehr wohl auch politische Gründe, sprachen in der Gründungsphase der Sozialversicherung, vor allem in Deutschland, für die Wahl dieser Form der Versicherungsgesetzgebung seitens der seinerzeit herrschenden Elite. Durch den Versicherungszwang zog die Großindustrie ein Stück des staatlichen Monopolrechts in ihren Interessenbereich und betrieb mit der Sozialversicherung Interessenpolitik⁶⁵.

4.1.2 Historisch-parteilich-ideologische Entwicklung

Auf der Suche nach den historischen Wurzeln der Selbstverwaltung stoßen wir auf die von Otto von Guericke konzipierte *Genossenschaftslehre* des 19. Jahrhunderts. Die davon ausgehenden Impulse für die Selbstverwaltung werden als tragend für die Entwicklung der Selbstverwaltung angesehen, wie die *Zurückdrängung der Staatsbürokratie und die Betonung der Eigenständigkeit der engeren Lebenskreise als organisatorisches Grundprinzip⁶⁶*. Karl von Vogelsang, einer der bedeutendsten christlichen Sozialreformer, hat durch die *Idee der Organisation der Gesellschaft in berufsständischen Genossenschaften* die Entwicklung der Selbstverwaltung wesentlich beeinflusst⁶⁷. Die sozialistische Grundlage für die Selbstverwaltung liegt in den *Selbstverwaltungsorganen der Räte⁶⁸*. Einen weiteren Aspekt bietet die Selbstverwaltung im Spannungsfeld von

und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung, Frankfurt/New York, S. 91.

⁶⁴ *Damit war der Weg frei für die Schaffung der Pflichtversicherung der Arbeiter, zu der auch die Arbeitgeber kraft gesetzlicher Verpflichtung Beiträge zu entrichten hatten; mit der Verpflichtung zur Beitragsleistung ging die gemeinschaftliche Verwaltung der Versicherungsträger Hand in Hand. Die solcherart praktizierte Sozialpartnerschaft zählte durchaus zu den von den Ideologen der Arbeiterversicherung angestrebten Zielen.* Hofmeister (1986), S. 285.

⁶⁵ *Die eigenständige Vertretung der Arbeiter in den Arbeiterausschüssen oder die Verwaltung der Kassen in den freien Hilfskassen wurde abzuwenden versucht. Gründe waren sowohl Zweifel an der Kompetenz der Arbeiter als auch die Furcht vor Veränderungen der betrieblichen Autoritätsstruktur und nicht zuletzt die Annahme, die freien Hilfskassen böten der Sozialdemokratie Agitationsbasen. Die Mitbeteiligung der Arbeiter an der Verwaltung, sozusagen unter Aufsicht des Arbeitgebers, festigte dagegen die betriebliche Herrschaft.* Breger, Monika (1994): Der Anteil der deutschen Großindustriellen an der Konzeptualisierung der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, in: Machtan, Lothar (Hrsg.): Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung; Frankfurt/New York, S. 43 – 47.

⁶⁶ Lee, Yu-Jun (1997): Die Selbstverwaltung als Organisationsprinzip in der deutschen Sozialversicherung, Baden-Baden, S. 163 f.

⁶⁷ Bader, Erwin (1999): Christliche Sozialreform im Sinne von Karl von Vogelsang, in: Rill, Robert / Zellenberg, Ulrich E. (Hrsg.): Konservatismus in Österreich. Strömungen, Ideen, Personen und Vereinigungen von den Anfängen bis Heute, S. 160.

⁶⁸ Negt, Oskar / Mohl, Ernst-Theodor (1986): Marx und Engels –der unaufgehobene Widerspruch von Theorie und Praxis; in: Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.): Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 4, Neuzeit: Von der Französischen Revolution bis zum europäischen Nationalismus, München –

Sozialismus und Liberalismus - ‚Föderalismus und ‚Gemeindesozialismus‘ als Gegengewichte zur zentralstaatlichen Bürokratie⁶⁹.

Staatssozialistische Ideen wurden am radikalsten von den *Kathedersozialisten* vertreten. Einer der Proponenten war der Nationalökonom Adolph Wagner, der mit der Entdeckung des *Gesetz[es] der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen bzw. Staatstätigkeiten* eine theoretische Grundlage des modernen Interventions- und Sozialstaates schuf⁷⁰. Bei der Betrachtung der Idee der Selbstverwaltung stoßen wir unweigerlich auf *Othmar Spann* und seinen Vorstellungen über eine *ständisch-dezentralistische Ordnung*⁷¹. Für Karl Renner macht die Mitwirkung der organisierten Arbeiterbewegung an der Gestaltung des Staates *den Staat durch Sozialgesetzgebung und Sozialverwaltung der Gemeinschaft dienstbar*⁷².

4.1.3 Historisch-organisatorisch-rechtliche Entwicklung

Als eine Ursache für die Einführung und der Notwendigkeit einer Sozialversicherung wird der schlechte Gesundheitszustand *der Wehrpflichtigen* genannt⁷³. Mit Gesetz vom 28. December 1887, betreffend die *Unfallversicherung der Arbeiter*, Reichsgesetzblatt 1/1888, erfolgte erstmals die Schaffung einer gesetzlichen Versicherungsanstalt. Diese Versicherungsanstalt war territorial gegliedert, mit einem Vorstand zur Geschäftsführung und unter staatlicher Aufsicht⁷⁴. Bemerkenswert ist, dass die Bürokratie *trotz prinzipieller Anerkennung des Selbstverwaltungsprinzips* weiterhin großen Einfluss auf die Sozialversicherung hat⁷⁵. Im selben Jahr wurde das *Gesetz vom 30. März 1888*,

Zürich, S. 504.

⁶⁹ Kallscheuer, Otto (1986): *Marxismus und Sozialismus bis zum Ersten Weltkrieg*, in: Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.): *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Band 4, Neuzeit. Von der Französischen Revolution bis zum europäischen Nationalismus, München – Zürich, S. 554.

⁷⁰ *Mit der qualitativen und quantitativen Ausweitung der Kompetenzen von sozialer Verwaltung und sozialer Politik steige der Finanzbedarf des Staates und der Kommunen, der vor allem über eine progressive Einkommensteuer aufgebracht werden sollte..... Der Gefahr des Zentralismus sollte begegnet werden durch die Dezentralisation, in Richtung vom Staate zu den kleineren räumlichen Zwangsgemeinschaften bis zu den Gemeinden hin‘, durch die Begünstigung der Selbstverwaltung, des Vereinswesens und karitativer Organisationen.* Ritter, Gerhard A. (1989): *Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, S. 75 f.

⁷¹ Pichler, Hannes J. (1999): *Othmar Spann – sein Werk und Wirken*, in: Rill, Robert / Zellenberg, Ulrich E. (Hrsg.): *Konservatismus in Österreich. Strömungen, Ideen, Personen und Vereinigungen von den Anfängen bis Heute*, Graz; S. 250 f.

⁷² Kriechbaumer (1990), S. 130 f.

⁷³ Talos, Emmerich: *Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse*, Wien 1981; S. 23 f.

⁷⁴ § 9. ... *In der Regel soll für jedes Land in der Landeshauptstadt eine solche Versicherungsanstalt errichtet werden. Die bezeichnete Versicherungsanstalten unterliegen der staatlichen Aufsicht nach Maßgabe der für andere Versicherungsanstalten geltenden und der besonderen, in diesem Gesetze enthaltenen Bestimmungen.* Reichsgesetzblatt 1/1888.

⁷⁵ *Nämlich insbes. durch das dem Minister des Inneren eingeräumte Recht, ein Drittel der Vorstandsmitglieder ‚nach Einvernehmung des betreffenden Landesauschusses‘ zu ernennen (§ 12 UVG). Ein Blick auf die personelle Zusammensetzung der Vorstände zeigt, dass zu den vom Minister ernannten Fachleute des Privatversicherungswesens, sonstige hervorragende Vertreter des Wirtschaftslebens und – nicht zuletzt – höhere Beamte aus der Wirtschaftsverwaltung bzw. der jeweiligen Statthalterei zählten. Der Rest der Vorstandsmitglieder der Unfallversicherungsanstalten wurde je zur Hälfte von den*

betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter kundgemacht⁷⁶. Die Organisation der Krankenversicherungsträger entsprach bis zum Ende des Ersten Weltkrieges dem deutschen Recht. Ein Konzentrationsprozess, der um 1900 ca. 3.000 Krankenkassen auf dem Gebiet der zisleithanischen Reichshälfte, begann aus Ersparnisgründen in der Ersten Republik. In der nationalsozialistischen Ära erfolgte die Zusammenlegung der Angestellten- mit den Arbeiter-(Gebiets-)Krankenkassen⁷⁷. Der erste Schritt in Richtung staatlicher Altersvorsorge erfolgte durch das *Gesetz vom 16. Dezember 1906, betreffend die Pensionsversicherung der in privaten Diensten und der in öffentlichen Dienste Angestellten*. Errichtet wurde eine Pensionsanstalt mit dem Sitz in Wien mit Landesstellen mit Sitz in der betreffenden Landeshauptstadt (§ 52f). Die Möglichkeit der Versicherung bei einem Ersatzinstitut bestand (§ 64f). Als Grundlage für die Verwaltung der Pensionsanstalt war ein Statut zu erlassen⁷⁸.

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges wurden für den jeweiligen Berufsstand Gesetze, für *alle Versicherungssparten unter Einschluss der Arbeitslosenversicherung*, geschaffen, Selbständige waren nicht oder nur am Rande einbezogen. Der Einfluss des sozialständischen Prinzips zeigte sich erstmals in den zwanziger Jahren, mit der Schaffung einer *Krankenversicherungsanstalt der Staats-(Bundes-)Bediensteten*⁷⁹. Die Entsendung der Versicherungsvertreter erfolgte bis 1933 durch *Urwahlen*. Der *Ständestaat* hat diese Wahlen abgeschafft und die Entsendung der *Versichertenvertreter* erfolgt seit diesem Zeitpunkt *von den gesetzlichen Interessenvertretungen*⁸⁰. Die Verwaltung der Sozialversicherungsträger in Form der *Selbstverwaltung* bleibt bestehen⁸¹. Im Ständestaat erfolgte die Konzeption des *GSVG 1935*, das fortschrittlicher als das seinerzeitig geltende deutsche Sozialrecht war. Auf organisatorischer Seite wurden zahlreiche einschneidende Maßnahmen gesetzt, wie die Zusammenfassung der *Arbeiter- und Angestelltenkrankenkasse zu einem Hauptverband (§ 3 GSVG) und zu*

Betriebsunternehmern und den Versicherten gewählt. Hofmeister (1981), S. 720.

⁷⁶ § 11. Die im §. 1 vorgeschriebene Versicherung erfolgt durch nachstehende Kategorien von Krankenkassen: 1. durch Bezirkskrankenkassen, 2. durch Betriebskrankenkassen, 3. durch Baukrankenkassen, 4. durch Genossenschaftskrankenkassen, 5. durch Bruderladen (Knappschaftskassen), 6. durch in Gemäßheit der geltenden Vereinsgesetzgebung errichtete Krankenkassen (Vereinskrankenkassen). Reichsgesetzblatt 33/1888.

⁷⁷ Hofmeister (1981), S. 720 f.

⁷⁸ Reichsgesetzblatt 1/1907.

⁷⁹ Hofmeister (1981), S. 704 u. 721.

⁸⁰ Talos (1981), S. 344.

⁸¹ *Die Versicherungsträger waren nicht Behörden; sie hatten nach der letzten österreichischen Verfassung 1934 die Stellung von Selbstverwaltungskörpern unter staatlicher Aufsicht, denen Aufgaben zugewiesen waren, die sonst von Behörden des Bundes zu besorgen gewesen wären*. Spaun, Min.Rat (1943): Einführung, in: Krohn/Zschinner/Eckert/Knöll/Sauerborn/Dobbernack: Die Gesetzgebung über den Aufbau der Sozialversicherung, Handkommentar, Stand (einschl. der 13. Ergänzungsblätterlieferung): 1.4.1943, S.

*Arbeitsgemeinschaften (§ 4 GSVG)*⁸².

Nach der nationalsozialistische Machtübernahme erfolgte mit März 1938 die Einführung der *Rentenversicherung der Arbeiter nach reichsrechtlichen Grundsätzen* und im Dezember 1938 die *Einführung der Sozialversicherung in Österreich*. Die Einführung des *Führergrundsatz* bedeutete das Ende der Selbstverwaltung⁸³. In organisatorischer Hinsicht blieb nur die Organisation der Krankenversicherungsträger im Grunde aufrecht. Wogegen von einem sozialpolitischen Fortschritt nicht gesprochen werden kann⁸⁴.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, sieht man von der 1949 neugeregelten Arbeitslosenversicherung bzw. der Wiedereinführung der österreichischen Sozialversicherung der Beamten und Notare ab, *blieb die deutsche Gesetzgebung bis zum Inkrafttreten des ASVG (1956) bestimmend*⁸⁵. Dennoch erfolgte mit dem *Sozialversicherungs-Überleitungsgesetz 1947* (BGBl. Nr. 142/1947) ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur *Austrifizierung des Sozialversicherungsrechtes* und zur Wiederherstellung der Selbstverwaltungsstruktur. Die Praxis der Urwahlen wurde nicht wieder eingeführt⁸⁶. Am wichtigsten für die österreichische Sozialversicherung der Zweiten Republik ist das Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die *Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz - ASVG) BGBl. Nr. 189/1955*. Hauptsächlich regelt das ASVG *alle Versicherungssparten der*

473.

⁸² *Die territorialen Unfallversicherungsanstalten wurden aufgehoben. Träger der Unfall- der – leider nur auf dem Papier bestehenden – Invalidenversicherung und der Altersfürsorge der Arbeiter wurde die Arbeiterversicherungsanstalt. Träger der gesamten Angestelltenversicherung blieb die Angestelltenversicherungsanstalt gemeinsam mit diversen Sondersicherungsanstalten (§2 GSVG).* Petrovic, Gabriela (1990): Das Sozialversicherungsrecht in der „Ostmark“, in: Davy, U. / Fuchs, H. / Hofmeister, H. / Marte, J. / Reiter, I.: Nationalsozialismus und Recht. Rechtssetzung und Rechtswissenschaft in Österreich unter der Herrschaft des Nationalsozialismus, Wien, S. 310.

⁸³ *Jeder Träger erhält einen Leiter; dieser wird von einem Beirat unterstützt und beraten, trägt aber die ausschließliche Verantwortung für die Geschäftsführung.* Jakob, Reinhold (1943): Die Grundlagen der Neuordnung der Sozialversicherung in Österreich, in: Krohn/Zschinner/Eckert/Knoll/Sauerborn/Dobbernack: Die Gesetzgebung über den Aufbau der Sozialversicherung, Handkommentar, Stand (einschl. der 13. Ergänzungsblätterlieferung): 1.4.1943, S. 521

⁸⁴ *Dieser auf den ersten Blick gleichsam wie ein ‚Geschenk‘ Hitlers an die österreichische Bevölkerung anmutenden Schritt des ‚Führers‘ entpuppte sich bei näherer Betrachtung schlechthin als politische Anmaßung.* Petrovic (1990), S. 310 – 325.

⁸⁵ Hofmeister (1981), S. 704.

⁸⁶ *‚Abgesehen davon, dass die Vornahme solcher Urwahlen bei den gegenwärtigen Verhältnissen (Verkehrshindernisse, Papiermangel, unvollständige Versicherungsevidenz usw.) größten Schwierigkeiten begegnen und die ohnehin knappen Mittel der Sozialversicherung in nicht unbedeutlichem Ausmaß in Anspruch nehmen würde, ist auch bei der im Entwurf vorgeschlagenen Bildung der Verwaltungskörper durch indirekte Wahl im Wege der öffentlich-rechtlichen Interessenvertretungen schon hinreichende Garantie dafür geschaffen, dass die Verwaltung nach den Grundsätzen der Demokratie zustande kommt‘* Analysen über die Urwahlen in der Sozialversicherung der BRD halten die Relevanz dieses Rekrutierungsmodus für gering. Dennoch dürfte der mit dem Sozialversicherungs-Überleitungsgesetz fixierte Modus der Bestellung der Versichertenvertreter durch die Interessenvertretungen in der Folgezeit zum empirisch aufweisbaren Problem der Distanz zwischen Versicherten und ihren Sozialversicherungseinrichtungen beigetragen haben. Talos (1981), S. 344.

Unselbständigenversicherung (Arbeiter, Angestellte, Bergleute), mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung. Für die Selbständigen kam es zunächst nur zu Teilregelungen (GSPVG, GSKVG, B-PVG, B-KVG). 1978 wurde für gewerblich Selbständige das GSVG 1978, für Bauern das BSVG 1978, die im wesentlichen dem Modell des ASVG nachgebildet sind⁸⁷ und für freiberuflich Tätige das FSVG geschaffen.

4.2 Interessenvertretungen und soziale Selbstverwaltung

4.2.1 Wie agieren Interessenvertretungen

Nach Wannagat stellt *die Sozialversicherung eine der ältesten Formen der Sozialpartnerschaft⁸⁸* dar, eine Trennung von der Entwicklung der Sozialversicherung und den politischen Einflussnahmen auf die Sozialversicherung fällt daher äußerst schwer. Die Entwicklung der Sozialversicherung ist ohne Interessenvertretung nicht denkbar, wobei angenommen werden kann, dass die Arbeitnehmerinteressenvertretung wesentlich größeres Interesse an der Einführung sozialer Sicherheitsmaßnahmen hatte. Das gemeinsame Tragen von *Risiken bzw. Beitragslasten ist Ausgangspunkt für das sozialpartnerschaftliche Zusammenwirken in den Sozialversicherungsträgern⁸⁹.*

Die Grundlagen gewerkschaftlicher und politischer Mobilisierung der Arbeiter liegt in der *Hinwendung zur Einkommenssicherung und zum Lohnersatzdenken⁹⁰*. Einerseits bewirkte die staatliche Sozialversicherung durch die Eingriffe in die Arbeitsvertragsfreiheit und Einkommensverwendung, sowie als Ergänzung der Markteinkommen durch öffentliche Transferzahlungen, eine *Veränderung des kapitalistischen Wirtschaftssystems*. Andererseits trug die Sozialversicherung zur *Milderung des sozialen Elends* und einer Verstetigung der Massenkaufkraft, bei gleichzeitigem Verzicht auf tiefgreifende Eingriffe in das Herrschaftssystem von Kapital und Arbeit im Betrieb und zur Stabilisierung des Kapitalismus bei. Es kann daher von einem *konservativ-revolutionären Doppelwesen*

⁸⁷ Hofmeister (1981), S. 705.

⁸⁸ Hofmeister (1981), S. 724.

⁸⁹ *So bildete die Tätigkeit in den Organen der Sozialversicherung einerseits die historische erste ‚Übungsstätte für tägliche, sachliche und verantwortungsvolle Zusammenarbeit‘ zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und wurde so zum ‚Meilenstein auf dem Weg zur Partnerschaft‘ (Wannagat), andererseits, so können wir den Worten Wannagats hinzufügen, war diese Tätigkeit oft das letzte Rückzugsgebiet der Sozialpartnerschaft in Zeiten eines sich verschärfenden politischen und sozialen Klimas. Hofmeister (1986), S. 279 f.*

⁹⁰ *Die Arbeiter hatten bald erkennen müssen, dass der freie Arbeitsvertrag sie gegenüber den Unternehmern in einer unterprivilegierten Position beließ, die sie praktisch zum bedingungslosen Verkauf ihrer Arbeitskraft zwang. Erst die kollektive Kontrolle des Arbeitsangebots durch gewerkschaftliche Zusammenschlüsse versetzte sie in eine Handlungsposition, die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Lohnforderungen eröffnete. Alber, Jens (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt / New York, S. 34.*

gesprochen werden⁹¹.

In der Zeit der Ersten Republik waren die Gewerkschaften, besonders während der sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung, in einem hohen Ausmaß in die staatliche Politik integriert. Neben paritätisch besetzten Verwaltungsgremien *nahmen die Gewerkschaften an zahlreichen Regierungsenqueten zu Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik teil*. Durch den Bruch der Regierungskoalition verloren sie an Bedeutung, konnten jedoch in *den gesetzlich verankerten paritätischen Gremien gewisse Einflussmöglichkeiten bewahren, insbesondere im Bereich der sozialen Verwaltung*. Trotz ihrer organisatorischen Autonomie bekannten sich die Gewerkschaften der Ersten Republik *zur Einbindung ihrer Tätigkeit in ideologische, parteipolitische Konzepte*⁹². Seit 1945 weist Österreich im internationalen Vergleich, durch die politische Zusammensetzung und Kontrolle der großen Sozialpartnerverbände, eine *ungewöhnlich enge Verflechtung von Parteien und Verbänden auf*. Umgekehrt stellen die Verbände *traditionell einen Großteil der politischen Mandate in den gesetzgebenden Körperschaften*⁹³. Eine Diskussion über den Standpunkt der Arbeiterklasse im Rahmen der Sozialpartnerschaft kann bis in die 50er Jahre zurückverfolgt werden, so haben realpolitische Sozialisten durchaus *konservative Interessen* vertreten, die Arbeiterklasse *ist zumindest mitherrschende Klasse geworden, und demnach vertritt die ‚linke‘ SPÖ die Interessen einer ‚herrschenden‘ Schicht – wenschon nicht der Arbeiter, dann doch die Funktionäre*⁹⁴.

Für Joseph A. Schumpeter verlangten Arbeiter *nie nach intellektueller Führung, aber die Intellektuellen drangen in die Politik der Arbeiterparteien ein* und sie lieferten Theorien und Schlagworte wie *Klassenkampf*⁹⁵. Im Laufe der Zeit trat ein Wandel der Zielperspektiven der Gewerkschaft ein, in Form einer *Kontrastierung zum sozialdemokratischen*

⁹¹ Dieser Doppelcharakter mag begründen, warum Gewerkschaften wie Unternehmervertreter wiederholt die Seite wechselten, wenn die Errichtung oder Erweiterung von Sozialversicherungen zur Debatte standen. Alber (1982), S. 42.

⁹² Die Freien Gewerkschaften bekannten sich zu einem Naheverhältnis zur Sozialdemokratischen Partei und lehnten Neutralität in politischen Fragen ab. Die Christlichen Gewerkschaften bezeichneten sich zwar als politisch unabhängig, standen aber in enger Verbindung mit der katholischen Arbeiterbewegung; ihr Verhältnis zur Christlichsozialen Partei gestaltete sich insofern schwierig, als die Arbeiterbewegung eine Minderheit im sozialen Spektrum der Partei darstellte. Weber-Felber, Ulrike (1995): Gewerkschaften in der ersten Republik, in: Talos, Emmerich / Dachs, Herbert / Hanisch, Ernst / Staudinger, Anton: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 – 1933, Wien, S. 329 f.

⁹³ Karlhofer, Ferdinand (1997): Arbeitnehmerverbände im politischen System Österreichs, in: Dachs, Herbert / Gerlich, Peter / Gottweis, Herbert / Horner, Franz / Kramer, Helmut / Lauber, Volmar / Müller, Wolfgang C. / Talos, Emmerich: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik³, Wien, S. 394.

⁹⁴ N. N.: Positionsbestimmungen. Die Katholiken in der Zweiten Republik (Wort und Wahrheit, 9/1949; S. 642f) in: Kriechbaumer (1990), S. 100, FN. 156.

⁹⁵ Derart haben die Intellektuellen, obwohl sie die Arbeiterbewegung nicht geschaffen haben, sie doch in eine Form gebracht, die wesentlich von der abweicht, die sie allein gefunden hätte. Salin (1980) in

Programmanspruch der Gesellschaftsveränderung, durch eine zunehmend pragmatischere Haltung. Der gewerkschaftsinterne Sozialisationsprozess bewirkte im stärkeren Ausmaß die Ausbildung konservativer Haltungen innerhalb der Mitgliedschaft. So nahm die Gewerkschaft Elemente von Dienstleistungsorganisationen in sich auf, pragmatische Sichtweisen gewannen an Boden und das Organisationsbewusstsein, als Interesse der Mitglieder am Bestand des Vereines, erhielt eine materielle Grundlage - *Arbeiter- und Kapitalinteressen gelten demnach als weitgehend identisch*⁹⁶. Durch die Schaffung von Beiräten können diese den Sozialpartnern *in vielfacher Weise Zugang zur Verwaltung vermitteln, oft auch in Bereichen, die sachlich weitab von den eigentlichen sozialpartnerschaftlichen Interessen liegen*⁹⁷.

Bereits vor dem Ersten Weltkrieg erfolgte durch die Gewerkschaftsbewegung *die verstärkte Rekrutierung unter Angestellten und Beamten*, die sich bereits um die Jahrhundertwende organisierten, dennoch bildete das *Rückgrat der österreichischen Gewerkschaftsbewegung die Facharbeiter*. Die Schaffung berufsübergreifender Massenorganisationen scheiterte *letztlich an der ungebrochenen Machtstellung der handwerklichen Arbeiterfraktionen*. Im Laufe der Zeit eignete sich die Gewerkschaft Strukturelemente jener Form administrativer Rationalität an, die Weber als *Bürokratie* bezeichnete⁹⁸.

4.2.2 Interessenvertretungen und Einführung der Selbstverwaltung

Mit der *Kaiserlichen Botschaft vom 17.11.1881*, auch bezeichnet als *Magna Charta der deutschen Sozialversicherung*, versuchte Reichskanzler von Bismarck, den Bestrebungen der Sozialdemokraten, aufgrund des unzureichenden Schutzes der Arbeiterschaft, revolutionäre Arbeiterschaften zu bilden, durch die Einführung einer Sozialgesetzgebung zuvorzukommen. Es wurde ein Grundkonzept der künftigen Sozialversicherung entworfen, und die *Organisationsform der Selbstverwaltung* proklamiert⁹⁹. Bismarcks Sozialpolitik

Kriechbaumer (1990), S. 126.

⁹⁶ *Im Rahmen der historisch gewachsenen Arbeitsteilung innerhalb der Arbeiterbewegung kommt den Gewerkschaften primär die Funktion zu, als Repräsentant der Arbeitskraft deren Austauschbedingungen mit den Kapitalvertretern auszuhandeln.* Traxler (1982), S. 99 - 118.

⁹⁷ *Neben der manifesten Verknüpfung über Beiräte besteht freilich auch traditionell ein Naheverhältnis zwischen einzelnen Ressorts und den ihnen nahestehenden Verbänden, etwa zwischen Handelskammer und Handelsministerium oder Gewerkschaftsbund und Sozialministerium.* Gerlich, Peter (1985): Sozialpartnerschaft und Regierungssystem, in: Gerlich, Peter / Grande, Edgar / Müller / Wolfgang C. (Hrsg.): Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien – Köln – Graz, S. 124 f.

⁹⁸ Traxler (1982), S. 72 - 78.

⁹⁹ *Wörtlich hieß es in der Botschaft: ‚Der engere Anschluss an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form corporativer Genossenschaften unter staatlichen Schutz und staatlicher Förderung werden, wie wir hoffen, die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfang nicht gewachsen sein würden.‘* Lee, (1997), S. 31.

wurde sowohl von den Sozialdemokraten als auch von den Freisinnigen kritisiert, die Sozialdemokraten lehnten 1884 die Vorlage zur Unfallversicherung ab¹⁰⁰. Die Vorteile dieser, von Bismarck konzipierten Selbstverwaltung, lagen in der *Staatsentlastung, größere Ortsnähe der Verwaltung, aber auch Aufsicht über gesellschaftliche Klassen, denen die Regierung misstraute*¹⁰¹.

Der Gedanke der *praktizierten Sozialpartnerschaft* kommt in den organisatorischen Bestimmungen des österreichischen Unfallversicherungsgesetz 1888 zur Geltung. Mit dem Krankenversicherungsgesetz 1888 wurden zusätzlich zu den bestehenden Kassentypen die Bezirkskrankenkassen, die Vorläufer der heutigen Gebietskrankenkassen, eingeführt. Industriearbeiter konnten durch den Beitritt in eine Vereinskasse und der somit bewirkten *Freiheit vom ‚allgemeinen Versicherungszwang‘* die Versicherungspflicht erfüllen¹⁰². Die Einleitung eines Integrationsprozess, durch die Teilnahme gewählter Vertreter der Arbeiterschaft an der Verwaltung der Versicherungsanstalten *schwächte keineswegs die Organisationsstruktur der Sozialdemokratie, sondern kräftigte diese*¹⁰³.

Gegen Ende der Achtziger- und Anfang der Neunzigerjahre des 19. Jahrhunderts stieg die Gewerkschaftsbewegung vollends zu einer *gesellschaftlich relevanten Kraft* auf¹⁰⁴. Der erste Ansatz zur Beteiligung österreichischer Arbeitnehmer an der Sozialversicherungsgesetzgebung war der, durch das UVG geschaffene und auch für die Krankenversicherung zuständige, *Versicherungsbeirath beim Ministerium des Inneren*, bestehend aus *Fachleuten der Industrie, Landwirtschaft und industriellen Technik bzw. der Versicherungstechnik, jedoch war weder eine eigene Arbeitgeber- noch eine eigene*

¹⁰⁰ Da die ‚hochliegenden staatssozialistischen Pläne‘ der ersten Vorlagen unter dem Druck der Bourgeoisie vollständig verschwunden seien – und nun der schlimme Rest als Sozialreform angeboten werde. Pietzsch, Michael (2000): Geleitwort, in: Eichenhofer, Eberhart (Hrsg.): Bismarck, die Sozialversicherung und deren Zukunft, Berlin, S. 9.

¹⁰¹ ‚Nur keine private (Anstalt) mit Dividende und Konkurs‘, hatte Bismarck einen Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes kommentiert. Dabei blieb es. Doch das staatszentrierte und aus der Staatskasse finanzierte Versicherungsmodell, das Bismarck wollte, scheiterte. Was allerdings gelang, war die Errichtung einer korporatistischen Sonderverwaltungsbehörde mit beachtlichem Gegengewicht zum Parlament. Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen, S. 25.

¹⁰² Hofmeister (1986), S. 286 - 288.

¹⁰³ Dabei allerdings ihrem reformistisch-revisionistischen Gewerkschaftsflügel Auftrieb und Einflussmöglichkeiten verschaffte. Die Sozialgesetzgebung wurde wohlgerneht als eine Lösung des politischen Problems des Klassenkampfes betrachtet, nicht als ökonomische Wunderkur. Der Wermutstropfen für die Konservativen war der staatlich-bürokratische Charakter der neugeschaffenen Institutionen, der ihrem Ideal einer ständisch-korporativen Selbstverwaltung wenig Rechnung trug. Höbelt, Lothar (1999): Die Konservativen Alt-Österreichs 1848 bis 1918: Parteien und Politik, in: Rill, Robert / Zellenberg, Ulrich E. (Hrsg.): Konservatismus in Österreich. Strömungen, Ideen, Personen und Vereinigungen von den Anfängen bis Heute, Graz, S. 130 f.

¹⁰⁴ Schrittweise begann die staatliche Ordnungsmacht ihre Strategie in der Behandlung der ‚Arbeiterfrage‘

Arbeitnehmervertretung vorgesehen. Das erstmalige gleichberechtigte Aufeinandertreffen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als *gleichberechtigte Kontrahenten* in Österreich erfolgte wahrscheinlich auf der *Krankenversicherungs-Enquete von 1897*. Auf Betreiben der *sozialpolitisch aktiven Elemente der liberalen Gruppierungen*, die das spezifische Ziel einer *außerparlamentarischen politischen Gesprächs- und Entscheidungsplattform für Unternehmer und Arbeiter* verfolgten, wurde 1898 das *Arbeitsstatistische Amt bzw. der ständige Arbeitsbeirat* geschaffen¹⁰⁵.

Gleichzeitig bauten die Gewerkschaften eigenen Unterstützungsleistungen immer weiter aus, jedoch nicht ohne Konflikte innerhalb der Bewegung, wie etwa um die gewerkschaftliche Krankenversicherung. Die Größendimension verdeutlicht, dass *in den Jahren 1901 bis 1906 durchschnittlich 44,8% der Gesamtausgaben für Unterstützungsleistungen aufgewendet* wurden. 1902 unternahmen die Behörden einen missglückten Versuch das Unterstützungswesen mittels Versicherungspatent unter staatliche Kontrolle zu bringen. Durch den Ausbau gewerkschaftlicher Unterstützungsleistungen waren die Gewerkschaften in den Neunzigerjahren entschiedene *Gegner staatlicher Arbeitslosenfürsorge*, denn die Leistungen wurden als Mittel zur Kontrolle des Arbeitsmarktes betrachtet. Ein *Sinneswandel vollzog sich, wie bei der Krankenunterstützung, im Verlauf der Rezession 1901/02, als sich infolge der Beanspruchung der Arbeitslosenunterstützung die Gewerkschaftskassen leerten*¹⁰⁶.

Zahlreiche Regierungsvorlagen über die Selbstverwaltung und Sozialpartnerschaft, vor allem von der *Regierung Koerber*, wurden vom Reichsrat nicht mehr beschlossen. Das letzte größere Sozialversicherungsgesetz vor Ausbruch des Krieges, ein Ergebnis der *Triester Enquête von 1907*, war unter anderem das 1913 beschlossene *Kranken- sowie Unfallversicherungsgesetz der Seeleute*¹⁰⁷. Trotz der Teilnahme von Arbeitervertretern an den angeführten Enqueten, stellt das nur eine indirekte Form der politischen Beeinflussung dar. Die Abkehr von dieser Politik erfolgte in der Zeit von 1890 bis 1918, als die Arbeiterschaft und ihre Organisationen die Initiative übernahmen¹⁰⁸. In Deutschland

von der *Repressions- auf Befreiungsmaßnahmen umzustellen*. Traxler (1982), S. 49.

¹⁰⁵ Hofmeister (1986), S. 291 - 297.

¹⁰⁶ Traxler (1982), S. 57 - 92.

¹⁰⁷ *Als wichtigste Besonderheit ist hervorzuheben, dass durch diese erstmals in Österreich selbständig Erwerbstätige – nämlich die Kleinunternehmer der Seeschifffahrt und der Fischfangs – einer Versicherungspflicht unterworfen wurden*. Hofmeister (1986), S. 303.

¹⁰⁸ *Die Sozialpolitik der 80er Jahre wird daher als ‚Politik von oben‘ bezeichnet: eine Politik gegen die Arbeiterbewegung (als damals dem einzigen Sprachrohr der Arbeiterschaft), zum Teil zugunsten der Arbeiterschaft, jedoch unter Ausschluss der Arbeiterschaft. ... Die Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen unterlag noch verschiedenen Einschränkungen, die sukzessive mit der Ausweitung des Wahlrechts abgebaut wurde*. Talos (1981), S. 80 - 123.

entwickelten sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts die *Arbeitersekretariate der freien Gewerkschaftsbewegung* und diese begannen auf die Sozialversicherung *von unten auf* einzuwirken¹⁰⁹.

4.2.3 Interessenvertretungen und soziale Selbstverwaltung ab 1918

Von besonderer sozialpolitischer Bedeutung war die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg. Jedoch gehen die Forderungen nach dem Ausbau der Sozialversicherung auf die späten neunziger Jahre des vorhergehenden Jahrhunderts zurück. In der Ersten Republik war die Arbeitslosenfürsorge als Versicherungssystem organisiert. Träger der Arbeitslosenversicherung waren die neugeschaffenen *Industriellen Bezirkskommissionen* bzw. die *Industriellen Zentralkommissionen*, diese setzten sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen. Entscheidungskompetenzen lagen ausschließlich beim Staatssekretär bzw. beim Bundesminister für soziale Verwaltung, bei wichtigen Entscheidungen war ein Anhörungsrecht des *paritätischen Beirats für die Arbeitslosenversicherung* vorgesehen¹¹⁰. Besondere Bedeutung für die Weiterentwicklung der Sozialpolitik hat das Arbeiterkammergesetz 1920 durch die Schaffung einer Interessenvertretung für die Arbeitnehmer, *analog zu den seit dem 19. Jahrhundert bestehenden Kammern der Unternehmer*¹¹¹. Dennoch sahen Arbeitgebervertreter Mitte der 20er Jahre die Sozialversicherung noch immer als *Erhöhungsfaktor der Lohnkosten*, wie in einem Gutachten der Handelskammern zum Regierungsentwurf über die Arbeiterversicherung artikuliert wurde¹¹².

Um bei einer Zusammenlegung der bestehenden Sozialversicherungsträger das politische Übergewicht sozialdemokratischer Arbeitnehmer in den Kassen und die zahlenmäßige

¹⁰⁹ Diese ‚Rechtsauskunftsstellen‘ wurden von hauptamtlichen Sekretären geleitet, die ... aus der Arbeiterbewegung kamen und die Bedürfnisse und Mentalität der Arbeiter genau kannten, und zugleich meist als Mitglieder von Krankenkassenvorständen oder sozialpolitischer Kommissionen, als Gewerkschaftsfunktionäre oder Redakteure der Arbeiterpresse praktische Erfahrungen sammelten. ... Waren bislang die Krankenkassenwahlen ignoriert worden, so wurden sie nun energisch und mit großer agitatorischer Kraft wahrgenommen. Zudem bildeten die gewählten Beisitzer der unteren Kassenvorstände den Wahlmännerkörper für die Vertreterwahlen der höheren Kasseninstanzen: Sozialdemokraten und aktive Gewerkschafter rückten so bis ins Reichsversicherungsamt ein. Mit der ‚Eroberung‘ der Selbstverwaltungsorgane der Ortskrankenkassen wurden diese Selbstverwaltungsstrukturen, die bislang ein Mauerblümchendasein geführt hatten, zu wirkungsvollen Organen. Schröder, Wolfgang (1994): Subjekt oder Objekt der Sozialpolitik? Zur Wirkung der Sozialgesetzgebung auf die Adressaten, in: Machtan, Lothar (Hrsg.): Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung, Frankfurt/New York, S. 156 – 159.

¹¹⁰ Gerade dieser Bereich der Sozialversicherung, der zu einem großen Teil der Initiative der Sozialpartner seine Entstehung verdankt, wird heute nicht mehr von Selbstverwaltungsträgern durchgeführt. Hofmeister (1986), S. 307 – S. 309.

¹¹¹ Traxler (1982), S. 111.

¹¹² Die Kosten der Arbeiterversicherung bilden einen Bestandteil der Produktionskosten, welche im Warenpreis hereingebracht werden müssen, und zwar stellen sie einen Aufwand dar, der vom wirtschaftlichen Standpunkt aus als unproduktiv bezeichnet werden muss. Talos (1981), S. 169.

Überlegenheit der industriellen und gewerblichen Arbeiter gegenüber den anderen Versicherungspflichtigen nicht noch zu vergrößern, wurde spätestens 1923 durch die Regierung Seipel erwogen das *‚berufständische‘ Gliederungsprinzip zum leitenden Organisationsprinzip der Sozialversicherung zu erheben*. In den zwanziger Jahren wurden das Angestelltengesetz 1926, das Arbeiterversicherungsgesetz 1927 und das Landarbeiterversicherungsgesetz 1928 erlassen, die beiden zuletzt genannten Gesetze suspendierte die *Wohlstandsklausel*. Dieses Gesetzeskonzept war mit dem Hintergedanken verbunden, *die Angestellten bzw. die land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter gegenüber den industriell-gewerblichen Arbeitern politisch aufzuwerten und vor einer Majorisierung durch die Letztgenannten zu bewahren*¹¹³. Die Trennung der Arbeiter- und Angestelltenversicherung erntete von der Arbeiterkammer, den sozialdemokratischen Abgeordneten und den Gewerkschaften heftige Kritik. Es verdeutlichte, dass die Regierung die *Monopolstellung sozialdemokratischer Vertreter in der Sozialversicherung zu brechen* versuchte¹¹⁴. Aber mit staatlicher Hilfe und durch die gesetzliche Zuteilung materieller Gratifikation konnte die Sozialdemokratie interne Loyalitätsprobleme bewältigen und *der großzügige Ausbau der Sozialgesetzgebung gründete nicht zuletzt in dem Bestreben, radikale Forderungen der Arbeiterschaft aufzufangen*¹¹⁵.

Die Sozialpartner traten bereits 1945 als *politische Träger der Sozialversicherung* in Erscheinung. Es erfolgte Ernennung der *vorläufigen Verwalter* im Einvernehmen mit dem zuständigen Staatssekretär und der betreffenden Berufsvertretung und die Gründung der *Arbeitsorganisation der österreichischen Sozialversicherungsinstitute* in den Maitagen des Jahres 1945. Die Wiener Arbeiterkammer wollte eine gemeinsamen Pensions- und Unfallversicherungsträger für alle Unselbständigen durchsetzen, scheiterte aber an den ÖVP dominierten Sozialversicherungsträgern (Angestelltenversicherung, Großteil der landwirtschaftlichen Versicherungsträger). Durch das SV-ÜG 1947 erfolgte die Gründung des *Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger* und es sicherte *den ÖVP-nahen Berufsvertretungen in der Sozialversicherung gewisse Einflussbereiche (insbesondere Unfallversicherung, landwirtschaftliche Sozialversicherung mit Ausnahme Wiens, teilweise auch die Angestelltenversicherung)*. Ein Beispiel für die Politisierung der Sozialversicherung bietet die Auflösung der in jedem Bundesland statuierten *Landwirtschaftskrankenkassen* für die Landarbeiter durch die 29. ASVG Novelle 1973.

¹¹³ Hofmeister (1986), S. 309 f.

¹¹⁴ Talos (1981), S. 195 f.

¹¹⁵ *In diesem Sinne hatte die Sozialgesetzgebung die Bedeutung einer materiellen Kompensation dafür, dass der ‚revolutionäre Weg‘ nicht beschritten wurde.* Traxler (1982), S. 125.

Sachlich war die Auflösung durch die Strukturänderung in der Landwirtschaft gerechtfertigt, jedoch wurde damit auch eine alte Forderung der Gewerkschaft vollzogen. Diese organisatorische Verminderung an Sozialversicherungsträgern *im landwirtschaftlichen Bereich auf eine einzige Anstalt* bedeutete zweifellos eine Konzentration und Vereinfachung, aber eine Schwächung des ÖVP-Flügels im Hauptverband¹¹⁶. Besondere Bedeutung für die Entwicklung der Sozialversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg kommt dem Sozialministerium (*Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen*) zu. So basierte ein Großteil der Gesetze auf Vorlagen des Bundesministeriums, mit der Konsequenz einer Politisierung der Sozialversicherung von oberster Stelle¹¹⁷.

4.2.4 Sozialpartnerschaft und soziale Selbstverwaltung

Wie bereits angeführt besteht eine sehr enge Verzahnung zwischen den Sozialpartnern und der sozialen Selbstverwaltung. Die Sozialpartnerschaft stellt eine spezifische Ausprägung des Veränderungsprozesses in Österreich nach 1945 dar. Darunter wird das spezifische Muster der *Interessenvermittlung und Interessenpolitik* verstanden¹¹⁸.

Die ideologischen Wurzeln lassen sich bis in die Zeit des Austrofaschismus zurückverfolgen, mit der *im Austrofaschismus propagierte Ideologie der Einordnung partikularer gesellschaftlicher Interessen unter sogenannte Gesamtinteressen*¹¹⁹. Die

¹¹⁶ *Daneben gab es aber stets, und von Beginn der landwirtschaftlichen Krankenversicherung 1921 an, eine scharfe, politisch motivierte Gegnerschaft der Sozialdemokratie gegen die Landwirtschaftskrankenkassen. Sie machte sich auch 1946/47 wieder bemerkbar.* Bruckmüller (1978), S. 97 - 104.

¹¹⁷ *Erstens beeinflusst das enge Verhältnis zwischen dem Bundesministerium für soziale Verwaltung und den Gewerkschaften den sozialpolitischen Entscheidungsprozess. Nicht nur dadurch, dass dieses Ministerium zur Domäne der Gewerkschaften wurde – alle Sozialminister in der Zweiten Republik kommen aus der Gewerkschaftsbewegung. Das Sozialministerium stellt – bildlich ausgedrückt – das Einfallstor gewerkschaftlicher sozialpolitischer Forderungen dar, oder anders gesagt, die Aktivitäten des Ministeriums sind durch die Forderungen der Gewerkschaften und Arbeiterkammern wesentlich geprägt. Zweitens galt die Umsetzung der sozialpolitischen Vorstellungen des Ministeriums in Gesetzesvorlagen auch die von der Regierungspolitik verfolgte Grundorientierung der Anbindung des sozialpolitischen Ausbaues an die wirtschaftliche Situation.* Talos (1981), S. 326 f.

¹¹⁸ *Seine Träger sind die großen Dachverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressenorganisationen sowie die Regierung bzw. die Fachressorts; es ist ein Muster, das wesentlich durch Kooperation und Abstimmung der Interessen zwischen diesen Trägern gekennzeichnet ist und auf der Makroebene von Politik – in erster Linie in den Bereichen der Einkommens- und Wirtschafts-, Sozial-, und Arbeitsmarktpolitik – zum Tragen kommt.* Talos, Emmerich (1997): Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung – politische Regulierung, in: Dachs, Herbert / Gerlich, Peter / Gottweis, Herbert / Horner, Franz / Kramer, Helmut / Lauber, Volmar / Müller, Wolfgang C. / Talos, Emmerich: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik³, Wien, S. 432.

¹¹⁹ *Wie die damit zusammenhängende Ideologie der ‚Politik der Sachlichkeit‘ – garantiert durch ‚Entpolitisierung‘ und durch Zusammenarbeit der gesellschaftlichen Interessenvertretungen. Diese beiden Ideologieelemente haben das Ende des Austrofaschismus überdauert und in die Ideologie der Sozialpartnerschaft Eingang gefunden.* Talos, Emmerich (1985): Sozialpartnerschaft: Zur Entwicklung und Entwicklungsdynamik kooperativ-konzertierter Politik in Österreich, in: Gerlich, Peter / Grande, Edgar / Müller, Wolfgang C. (Hrsg.): Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien/Köln/Graz, S. 55.

Sozialpartnerschaft bedeutet nicht nur Beteiligung der großen wirtschaftlichen Dachverbände, sondern im Wesentlichen auch Akkordierung divergierender Interessen zwischen den Dachverbänden bzw. diesen und der Regierung. Die Modi der Interessenpolitik lassen sich in *partikularistisch-lobbyistische Interessenpolitik über nahestehende (Regierungs-) Parteien und Minister/innen* und *konzertiert-akkordierte Interessenpolitik in Form von Kompromissen in Verhandlungen der Experten und Präsidenten der Interessenorganisationen untereinander und/oder mit Repräsentanten der Regierung* differenzieren¹²⁰. Die Sozialpolitik der Zweiten Republik ist vor allem ein Produkt der Interaktion zwischen den Interessenorganisationen, sowie zwischen diesen und der Regierung. So kann der Ausbau des Wohlfahrtsstaates nach 1945 als Ergebnis dieser Kooperation betrachtet werden. Die Sozialpartnerschaft *bedeutet nicht nur ‚Wachstumskoalition‘ bei Aufrechterhaltung bestehender ökonomischer Ungleichheit, sondern auch ‚Erwerbstätigenkoalition‘ im Bereich der Politik der sozialen Sicherung*¹²¹. Die *Hochblütephase* der Sozialpartnerschaft war in den sechziger und siebziger Jahren. Seit den achtziger Jahren zeichnet sich ein *genereller Trend in Richtung sinkende Gestaltungsrelevanz der Verbändeakkordierung ab*¹²². Über die tatsächlichen Auswirkungen des Endes der rot-schwarzen Partnerschaft auf die Sozialpartnerschaft herrscht Ungewissheit¹²³.

5 AUSWIRKUNGEN DER ÖVP/FPÖ-KOALITION AUF DIE SELBSTVERWALTUNG

Im letzten Abschnitt erfolgt eine kurze Betrachtung der Auswirkungen der ÖVP/FPÖ-Koalition auf die Selbstverwaltung. Wie Konservative anderer Staaten haben die österreichischen Konservativen zu Oppositionszeiten eine Strategie (*eine Vorstellung von anzustrebenden politischen Veränderungen und den Möglichkeiten der Realisierung*) entwickelt und beginnen diese umzusetzen¹²⁴. So erfolgte seitens der ÖVP in den

¹²⁰ Kittel, Bernhard / Talos, Emmerich (1999): Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozess: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren, in: Karlhofer, Ferdinand / Talos, Emmerich: Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Wien, S 100.

¹²¹ *Abgesehen vom grundlegenden Konsens über notwendige ökonomische Fundierung und die Wettbewerbsverträglichkeit des sozialpolitischen Ausbaus fungierten die Interessenorganisationen als ‚Hüter‘ des im 19. Jahrhundert konstituierten, an Erwerbstätigen ausgerichteten Systems der sozialen Sicherung.* Talos (1997), S. 447.

¹²² Karlhofer, Ferdinand / Talos, Emmerich (1996): Sozialpartnerschaft und EU. Integrationspolitik und Handlungsrahmen der österreichischen Sozialpartnerschaft, Wien, S. 46.

¹²³ *Die alte Verfassungspartnerschaft und die alte Sozialpartnerschaft sind nicht mehr vorhanden. Die regierende Mehrheit – ‚speed kills‘ – ist stolz darauf, die Gesetzgebung möglichst zügig zu gestalten: auf Kosten der Konventionalregeln, die eine breitest mögliche und daher auch zeitraubende Einbindung aller wichtiger Interessen ermöglicht hat.* Pelinka, Anton / Welan, Manfred (2001): Austria Revisited. Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien, S. 110.

¹²⁴ *Die Ergebnisse werden nicht in jedem Fall den Zielen entsprechen; es wird nicht beabsichtigte Konsequenzen geben. ... Der Versuch, die politischen Strategien umzusetzen, setzt also einen Prozess der*

Siebziger Jahren eine *bewusste Ideologisierung und Polarisierung ihrer Positionen in Richtung Neokonservatismus und Neoliberalismus bei gleichzeitiger Beachtung ihres christlichsozialen Kerns*¹²⁵. Obwohl in Österreich das Scheitern der SPÖ/ÖVP-Koalitionsverhandlungen im Vordergrund steht, ist der Stimmenzuwachs der FPÖ für eine konservative Mehrheit ausschlaggebend gewesen. Die FPÖ konnte des *Protestwählerpotential* abschöpfen¹²⁶. Die österreichische Besonderheit liegt nun darin, dass der konservative Wechsel zu einem Zeitpunkt erfolgte, als in Ländern wie Großbritannien und Deutschland die Linken wieder die Regierungen stellen¹²⁷.

Am 4. Februar 2000 begann die mittlerweile zu Ende gegangene ÖVP-FPÖ-Koalitionsregierung die Arbeit, mit dem Regierungsprogramm *Österreich neu regieren*¹²⁸ als Grundlage. Relevant sind Passagen des Regierungsübereinkommens und der Regierungsbilanz, die einen Einfluss auf die Sozialversicherung und deren Umfeld haben. So ist in der Verwaltung und Rechtssprechung der demokratische Staat auf die Mitwirkung der Bürger angewiesen, etwa durch die *Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten*. Die *Demokratisierung der Sozialversicherungsselbstverwaltung* durch die direkte Wahl der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter ist vorgesehen, sowie eine Reform der Kammern und Sozialpartnerschaft. Die Sozialversicherungen müssen sich als *Dienstleistungseinrichtungen verstehen und den gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern einen offenen und fairen Umgang pflegen*. Eine Reform der Sozialversicherungen in Österreich wird angestrebt und wurde bereits teilweise durchgeführt, siehe dazu die erfolgte Novellierung des ASVG hinsichtlich der *Bestellung der Versicherungsvertreter* (Entsendung von Versicherungsvertretern in die Sozialversicherung durch einen

Strukturierung in Gang, der Strukturen und Strategien ständig verändert. Borchert, Jens (1995): Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich, Frankfurt/New York, S. 48.

¹²⁵ Kriechbaumer (1990), S. 538.

¹²⁶ *Die internationale ökonomische Krise mit wirtschaftlicher Stagnation, Massenarbeitslosigkeit und hohen Inflationsraten zerstörte das sozialdemokratische Politikmodell und die es tragenden gesellschaftlichen Koalitionen. Damit entstand erst der politische Raum für die Formulierung und Durchsetzung alternativer politischer Optionen. Hier erwies sich die ‚Linke‘ im allgemeinen als unfähig, ihre lang gehegten Vorstellungen über Bord zu werfen und nach neuen Lösungen zu suchen bzw. an ältere Vorstellungen anzuknüpfen. Genau das tat die politische Rechte. Sie reaktivierte die Konzepte des klassischen Liberalismus, passte sie den Gegebenheiten an und ließ sie durch ökonomische Theorien auch wissenschaftlich absegnen. Besonders erfolgreich waren die konservativen Parteien mit diesem Rezept dort, wo die Sozialdemokraten die Nachkriegsordnung durch eine lange Regierungsbeteiligung wesentlich mitgestaltet haben.* Borchert (1995), S. 96.

¹²⁷ *Die sozialdemokratischen und liberalen Oppositionsparteien reagierten zunächst ebenfalls unterschiedlich auf die Regierungsübernahme durch die Konservativen, unternahmen dann jedoch durchweg einen ideologischen Schwenk nach rechts, passten sich also den konservativen Vorgaben zu einem gewissen Grade an.* Borchert (1995), S. 271.

¹²⁸ Österreichische Bundesregierung (download vom 1.3.2001): Österreich neu regieren, Internetadresse: <http://www.austria.gv.at>.

Kammertagsbeschluss bzw. einen Voll- oder Hauptversammlungsbeschluss nach dem D'Hondtschen Verfahren) und die *Organisationsreform* wird vorangetrieben nach den Kriterien: *Effizienz, Senkung der Kosten, andere Synergieeffekte, Wahrung der Bürgernähe und Beibehaltung der Qualität*¹²⁹. Durch den Umbau des Staates zu einem leistungsfähigen Staat und damit verbundenen Ausgaben- und Aufgabenreformen ist die Bürgernähe, etwa durch eine *verbesserte Servicequalität*, zu stärken, der Einführung der *Globalbudgetierung* für einen flexibleren Budgetvollzug und einer Anwendung von Grundsätzen des *betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens*¹³⁰.

Die Bundesregierung hat nach den ersten elf Monaten eine *Regierungsbilanz* veröffentlicht. Eine der ersten Maßnahmen der Bundesregierung war eine *Pensionsreform*, mit dem Effekt der Erhöhung des Pensionsalters. Das Vorhaben eines umfassenden Reformprogramms zur Modernisierung des Staates wurde gestartet und die soziale Treffsicherheit soll gesteigert werden. Das Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen und das Staatssekretariat für Gesundheit haben *Maßnahmen zur langfristigen Sicherung des Pensionssystems, Maßnahmen zur Sanierung der Krankenkassen und die Einführung eines Controlling zur effizienten Überprüfung der Verwendung der Beitragselder* getroffen¹³¹.

Nach langwierigen politischen Diskussionen wurde im Juli 2001 die 58. Novelle zum ASVG mit einer umfassenden Strukturreform des Hauptverbandes beschlossen. Einerseits wird von einer *Stärkung der Selbstverwaltung* gesprochen, denn der Präsident und der Vizepräsident werden nun vom *Verwaltungsrat* gewählt und nicht mehr vom Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen ernannt, andererseits hat das geschäftsführende Organ Aufgaben der Selbstverwaltung und der Unternehmensführung wahrzunehmen. Der von Dienstnehmer- und Dienstgebervertretern besetzte Verwaltungsrat ist ein Selbstverwaltungskörper, der ein starkes Kontrollgremium der Geschäftsführung darstellt¹³².

6 RESÜMEE

Auf der Suche nach den ideologischen Grundlagen der Selbstverwaltung und deren Auswirkungen bei der Entstehung und Entwicklung der sozialen Selbstverwaltung lassen sich nun Schlüsse ziehen. Erschwerend ist, dass Ideologien nicht in einer reinen

¹²⁹ Österreichische Bundesregierung (download vom 1.3.2001): Österreich neu regieren, S. 7 - 22.

¹³⁰ Österreichische Bundesregierung (download vom 1.3.2001): Österreich neu regieren, S. 75 - 77.

¹³¹ Österreichische Bundesregierung (download vom 1.3.2001): Regierungsarbeit 2000 - eine Bilanz, Internetadresse: <http://www.austria.gv.at>.

¹³² Rudda Johannes (2001): Hauptverband neu - Organisation und Selbstverwaltung; Soziale Sicherheit

Ausprägung feststellbar sind, sondern in einer vermischten Form von den politischen Parteien rezipiert werden, es kann nur Indizien, in Form einzelner Aussagen, zurückgegriffen werden, um die politischen Standpunkte zur Selbstverwaltung und dem dazugehörigen Büro sichtbar zu machen.

Der reine Liberalismus scheidet wegen der Hervorhebung des Individuums, der Ablehnung staatlicher Eingriffe und der Betonung individueller Vorsorgemaßnahmen aus. Der Sozialismus setzt in seiner ursprünglichen Form auf zentrale staatliche Steuerung von oben. Somit kann das ideologische Fundament nur der Konservatismus darstellen, wie es sich im berufsständischen Gliederungsprinzip der österreichischen Sozialversicherung manifestiert. Der derzeit aktuellen Ausprägung des Konservatismus, dem Kommunitarismus, entspricht eine Selbstverwaltung ohne staatlich steuernde Eingriffe. Die Gemeinschaft steht im Vordergrund, sämtliche Agenden sind den Betroffenen selbst zu überlassen und die staatliche Autorität soll sich auf eine Aufsichtsposition zurückziehen, vgl. dazu die Forderungen der Bürgergesellschaft. Für einen Konservativen entlastet die Überlassung eines Teils der Staatsaufgaben den Staat, und ermöglicht den Bürger, sich um eigene Angelegenheiten zu kümmern. Die Sozialdemokratie instrumentalisierte die Selbstverwaltung zur Verwirklichung eigener gesellschaftspolitischer Vorstellungen der sozialen Sicherheit. Dennoch ist die finanzielle Komponente nicht aus den Augen zu verlieren, wie etwa der Bundeszuschuss in die Pensionsversicherung oder die Ausfallhaftung des Bundes.

Die Grenzen zur staatlichen Verwaltung sind im Laufe der Jahre immer mehr verflissen und in der Gegenwart ist die Selbstverwaltung, im Sinne des Zusammenschlusses einer Gruppe zu einer Riskengemeinschaft, durch die normierenden Eingriffe des Gesetzgebers sehr eingeschränkt – übrig geblieben ist nur noch die *Brückenfunktion*¹³³ der Selbstverwaltung.

Private Anbieter (auf Gewinn ausgerichtete Unternehmen) von Leistungen der sozialen Sicherheit sind in ihrer Struktur mit einem selbstverwaltenden System nicht vergleichbar, denn diese Unternehmen unterliegen keinem allzu großen staatlichen Einfluss, wie etwa durch legislative Überreglementierungen bzw. exzessiven Gebrauchs des Aufsichtsrechts. In Zukunft sollte die staatliche Einflussnahme von der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung wieder zurückgenommen werden, um den Versicherteninteressen besser entsprechen zu können.

10/2001, Wien, S. 716 – 721.

¹³³ *Denn die Selbstverwaltung vermittelt zwischen der (abstrakten) Versicherung und dem (konkreten) Versicherten.* Sallmutter, Hans (1998): Nichts ist so gestaltbar wie die Zukunft, Wien, S. 62 f.