

Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II

Von

Hermann Albeck
Heinz Lampert, Theo Thiemeyer

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 133/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 133/II

Selbstverwaltung
als ordnungspolitisches Problem
des Sozialstaates II



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II

Von

Hermann Albeck
Heinz Lampert, Theo Thiemeyer

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem
des Sozialstaates** / hrsg. von Helmut Winterstein

— Berlin: Duncker und Humblot

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaften; N. F., Bd. 133)

NE: Winterstein, Helmut [Hrsg.]; Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:
Schriften des Vereins . . .

2. Von Hermann Albeck . . . — 1984

ISBN 3-428-05648-5

NE: Albeck, Hermann [Mitverf.]

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05648-5

Vorwort

Der Sozialpolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften beendete am 23.9.1983 in Augsburg die 1982 in Saarbrücken begonnenen Beratungen zum Thema: ‚Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates‘.

Der hiermit vorgelegte Band II zu diesem Thema enthält die zur Sitzung in Augsburg vorgelegten Referate, die nach eingehender Diskussion nunmehr durch die Veröffentlichung einem größeren Kreis von Interessenten zugänglich gemacht werden sollen.

Der Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Organisationsformen der Selbstverwaltung und Sozialausgaben Von <i>Hermann Albeck</i> , Saarbrücken	9
Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik Von <i>Heinz Lampert</i> , Augsburg	37
Selbstverwaltung im Gesundheitsbereich Von <i>Theo Thiemeyer</i> , Bochum	63

Organisationsformen der Selbstverwaltung und Sozialausgaben

Von *Hermann Albeck*, Saarbrücken

In dem vorliegenden Beitrag geht es um einen Teilaspekt der Rolle, die die Selbstverwaltung beim sozialen Schutz der Bürger spielt. Grundsätzlich kann man diese Rolle unter zwei Gesichtspunkten betrachten:

Erstens unter dem idealtypischen Aspekt. Der Blick geht hier auf das Bündel von Aufgaben, Zielen oder Zwecken — eben die „Rolle“, die erfüllt werden soll, und zwar erfüllt werden mit Hilfe einer Organisation der sozialpolitischen Willensbildung, bei der die an der Sozialen Sicherung Beteiligten entweder unmittelbar selbst oder durch ihre Vertreter entscheiden. Zu diesen Aufgaben gehört

- das allgemeine gesellschaftspolitische Ziel der Machtdekonzentration und Sicherung privater Freiheitsräume, wie es u. a. im Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck kommt
- das sozialpolitische Anliegen, die Gesellschaftsmitglieder vor einer unzumutbaren Verschlechterung ihrer Lebenslage oder überhaupt vor unzumutbaren Existenzbedingungen zu schützen; als spezifischer Vorzug der Selbstverwaltung gilt hier, daß sie besser als staatliche Stellen auf die Bedürfnisse der Bürger eingehen kann
- aber auch die wirtschaftspolitische Nebenbedingung, den sozialen Schutz so zu gestalten, daß er den (marktwirtschaftlichen) Produktionsprozeß und damit die materielle Grundlage für soziale Sicherungsmaßnahmen nicht beeinträchtigt, sondern eher fördert.

Zweitens unter dem realtypischen Blickwinkel. Ins Visier kommen hier die bestehenden Einrichtungen und Träger der Selbstverwaltung, ihr tatsächlicher Entscheidungsspielraum und die Art und Weise, wie sie diesen Entscheidungsspielraum nutzen. Dabei interessiert letzten Endes, inwieweit die gewählte Form der Selbstverwaltung die ihr zugedachten Aufgaben tatsächlich erfüllt oder aber verfehlt hat. Besonders ergiebig ist ein derartiger Soll-Ist-Vergleich, wenn sich ihm der Versuch anschließt, festgestellte Soll-Ist-Abweichungen zu erklären, also eine Art Erfolgskontrolle für die Organisation des sozialpolitischen Entscheidungsprozesses durchzuführen.

Ich betrachte die Rolle der Selbstverwaltung beim sozialen Schutz im wesentlichen unter dem zweiten Gesichtspunkt. Das ist eine erste grobe Abgrenzung. Von den zahlreichen interessanten und aktuellen Fragestellungen, die sich hier sowohl für einzelne der genannten Aufgabenbereiche als auch für quer durch diese Aufgabenbereiche verlaufende Untersuchungsfelder anbieten¹, werde ich eine herausgreifen, die dem zweiten und dritten der obengenannten Aufgabenbereiche zuzuordnen ist. Der Teilaspekt, um den es mir geht, läßt sich mit der allgemeinen Frage umschreiben: Wie wirken verschiedene Organisationsformen der Sozialen Sicherung und insbesondere der Selbstverwaltung auf die Sozialausgaben? Weil ich anhand tatsächlicher Sicherungssysteme argumentieren will, wird diese Frage, um einigermaßen konkret werden zu können, auf einen Sicherungsbereich begrenzt: die Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit.

Wie bei jeder Wirkungsanalyse, so besteht auch hier das zentrale Problem darin, den Einfluß des interessierenden Bündels von Ursachenfaktoren von den Einflüssen anderer Ursachenfaktoren zu isolieren. Die interessierenden Einflußfaktoren sind hier alternative Organisationsformen des Sicherungssystems und insbesondere der Selbstverwaltung; festgestellt werden soll ihr Einfluß auf die Sozialausgaben. Streng genommen müßte man dazu ein quantitatives Modell haben — eine „numerische Theorie“ (Schumpeter) — in dem die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Sozialausgaben spezifiziert sind, entscheidungstheoretisch gesehen also insbesondere

- die jeweiligen leistungsrechtlichen (und einnahmenpolitischen) Mittel
- die Entscheidungsträger, also die Instanzen, die über den Mitteleinsatz verfügen, charakterisiert durch ihre Interessenlagen (Ziel- bzw. Präferenzfunktion)
- die Entscheidungsbedingungen, also insbesondere die jeweilige wirtschaftliche Situation, möglichst aber auch das politische Umfeld, das die Durchsetzbarkeit bestimmter sozialpolitischer Regelungen mitbestimmt.

Ein derartiges Modell steht nicht zur Verfügung. Der Leser sollte deshalb nicht mit zu hohen analytischen Ansprüchen an die folgenden

¹ Dazu nur einige Beispiele: Wie groß ist die tatsächliche Autonomie der Sozialversicherungsträger gegenüber Regierung und Parlament? Wie steht es mit dem tatsächlichen Grad der Zentralisierung und Bürokratisierung innerhalb der Selbstverwaltung, und wie beeinflusst dieser die Fähigkeit des Sicherungssystems, individuelle Schutzbedürfnisse wahrzunehmen und flexibel zu reagieren? Inwieweit ergeben sich aus der bisherigen Praxis der Sozialwahlen Probleme der Machtlegitimation und der Machtkontrolle und wie lassen sie sich lösen? All das gehört vorzugsweise in den ersten der obengenannten Aufgabenbereiche, der im folgenden nicht mehr angesprochen wird.

Überlegungen herangehen. Sie sind zunächst einmal nur ein Versuch, die Ausgabenentwicklung in verschiedenen realisierten Sicherungssystemen im Querschnitt zu vergleichen, und zwar für eine Periode, in der in etwa vergleichbare wirtschaftliche Bedingungen geherrscht haben, und im Hinblick darauf, welche Systeme „ausgabenlastiger“ sind als andere.

Eine Skizze unterschiedlicher Organisationsformen der Arbeitslosensicherung in ausgewählten Industriestaaten

Um den Einfluß unterschiedlicher Organisationsformen auf Umfang und Entwicklung der Sicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit empirisch abgreifen zu können, wurden fünf in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht einigermaßen vergleichbare Industriestaaten ausgewählt, die sich in ihrem System der Arbeitslosensicherung hinreichend deutlich unterscheiden. Neben der Bundesrepublik sind dies die Länder Frankreich, Großbritannien, Schweden und die USA. Die folgende Übersicht 1 gibt einen ersten groben Eindruck von den Unterschieden, die insbesondere hinsichtlich der zuständigen Entscheidungsträger bestehen.

Die wichtigsten Organisationsmerkmale werden im folgenden kurz erläutert; ich gehe dabei länderweise vor.

(1) *Bundesrepublik*. Träger der Arbeitslosenversicherung ist die Bundesanstalt für Arbeit samt ihren regionalen Untergliederungen (Landesarbeitsämter, örtliche Arbeitsämter) in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Nach § 3 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) gehört zu ihren Aufgaben u. a. die Gewährung von Leistungen zum Schutz vor Arbeitslosigkeit und von Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die Aufgaben werden im Rahmen der Selbstverwaltung von den Organen der Bundesanstalt wahrgenommen:² dem Verwaltungsrat mit 39 und dem Vorstand mit 9 Mitgliedern, den Landesausschüssen und den Ortsausschüssen der Arbeitsämter; alle Organe sind drittelparitätisch besetzt. Der Verwaltungsrat, wegen seines Anordnungsrechts das wichtigste Organ, setzt sich beispielsweise zusammen aus 13 ernannten Gewerkschaftsvertretern, 13 Arbeitgebervertretern und 13 Delegierten der öffentlichen Hand, von denen jeweils 5 von Bundesregierung und Bundesrat und 3 von den Kommunen vorgeschlagen werden; zu seinen wichtigsten Aufgaben gehört der Erlaß von Anordnungen z. B. über die Zumutbarkeit von Arbeitsplätzen für (arbeitslose) Arbeitnehmer, über Sperrzeiten, über die Neutralität der Bundesanstalt bei Arbeitskämpfen u. a. m. Die Anordnungen bedürfen der Genehmigung des aufsichts-

² Vgl. dazu §§ 191 ff. Arbeitsförderungsgesetz.