

Nonprofitorganisationen und hybride Solidaritäten: das französische Hilfskassenwesen zwischen Institutionalisierung und Globalisierung

Bode, Ingo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bode, I. (1997). Nonprofitorganisationen und hybride Solidaritäten: das französische Hilfskassenwesen zwischen Institutionalisierung und Globalisierung. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften ; Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im Oktober 1996 in Dresden ; Band 2: Sektionen, Arbeitsgruppen, Foren, Fedor-Stepun-Tagung* (S. 681-684). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-138214>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

5. Nonprofitorganisationen und hybride Solidaritäten. Das französische Hilfswesen zwischen Institutionalismus und Globalisierung

Ingo Bode

In der gegenwärtigen Debatte über Globalisierung und internationalen Standortwettbewerb wird vielfach – nicht nur von Anhängern des Neoliberalismus – die Auffassung vertreten, daß es für die europäischen Industriegesellschaften künftig keine Sonderwege mehr geben könne und der Trend zur Nivellierung ihrer institutionellen Eigenheiten kaum aufzuhalten sei (vgl. etwa Stykow/Wiesenthal 1996 oder Zieburg 1996). Eine solche Bestandsaufnahme kontrastiert auf eigentümliche Weise mit dem Aufschwung, den der »Neue Institutionalismus« in den Wirtschafts- und auch Sozialwissenschaften bis in die jüngere Vergangenheit hinein hat nehmen können. Um die Remanenz und Fortentwicklung national-spezifischer oder auch sektoriell-eigentümlicher Ordnungs- und Organisationsmuster zu erklären, hat man hier – nicht zuletzt in ländervergleichender Perspektive – auf die regulative, normative oder kognitive Orientierungsfunktion etablierter Institutionen verwiesen (vgl. Scott 1995:33ff.; Hall/Taylor 1996) und darin die Ursache für die Ausdifferenzierung unterschiedlicher Systeme industrieller Beziehungen (Armingeon 1994) oder aber die Ausbildung je besonderer Wohlfahrtsstaats-Regimes (Esping-Anderson 1990) verortet. So liegt die Frage nahe, ob denn nun im Zeitalter der entfesselten Globalisierung all diese Befunde nicht mehr zählen und das Ende der Institutionalisten nunmehr (endgültig) in greifbare Nähe rückt. Am Beispiel der Entwicklungen im französischen Krankenversicherungswesen wird allerdings ersichtlich, daß Institutionen in einem solchen Prozeß »zurückschlagen« und damit nachhaltige Brüche bei der gesellschaftlichen Verarbeitung von Globalisierungsprozessen erzeugen.

Grundlegend für das institutionelle Setting moderner Wohlfahrtsstaaten im allgemeinen, nationaler Krankenversicherungssysteme im besonderen ist die Existenz eigentümlicher »welfare mixes«, d.h. die Aufteilung der Wohlfahrtsproduktion auf jeweils spezifisch ausgestaltete sozialstaatliche, intermediäre und private Träger (vgl. Evers/Olk 1996). Die der kollektiven Wohlfahrtsproduktion zugrundeliegenden Solidaritätslogiken – i.e.: die ökonomische und die moralische – sind hier je unterschiedlich prominent. Es herrscht teils das Äquivalenzprinzip, teils das Fürsorgeprinzip; teils haben wir es mit horizontaler, teils mit vertikaler Umverteilung zu tun. Während diese Solidaritätslogiken nun im deutschen Krankenversicherungssystem weitgehend innerhalb der gesetzlichen Sozialversicherung vermittelt werden – durch Beitragsbemessungsgrenzen und risikengruppenbezogene Tarifierungen (qua Kassenpluralismus) –, sind sie im französischen »welfare mix« institutionell ausdifferenziert (vgl. Bode 1997): Im Basissektor der »Caisse nationale« ist das (moralische) Solidarprinzip vergleichsweise weitentwickelt (einheitliche Beitragssätze, keine Beitragsbemessungsgrenzen, Universalversicherung); es findet aber seine Grenzen in einer exorbitant hohen Patientenselbstbeteiligung (1994 ca. 27% der kassenrelevanten Gesundheitsausgaben). Hier übernehmen v.a. die genossenschaftlichen *Hilfswesen* (»mutuelles«) mit ihren Kostenerstattungen die Zuständigkeit »für die Solidarität«: Es handelt sich dabei um gemeinnützige, überwiegend an Berufsgruppen, Betriebe oder auch Ter-

ritorien gebundene Vereinigungen, die ein staatliches Mandat (und entsprechende steuerrechtliche Prerogative) zur »Kompletierung« des Versicherungsschutzes erhalten haben und eine selbständige Geschäftspolitik unter Federführung ehrenamtlicher Administratoren verfolgen. Wir haben es hier also mit einem landesspezifischen, historisch gewachsenen »nonprofit sector« (DiMaggio/Powell 1990) zu tun. Dabei ist aber nun das Mischungsverhältnis der Solidaritäten ein anderes: Es gibt überwiegend pauschale Beiträge und Tarifiedifferenzierungen zwischen den Kassen – das moralische Solidarprinzip wird auf deutlich kleinerer Flamme gehalten und drückt bzw. drückte sich lange Zeit aus in der Norm der Anti-Selektion, in kassenspezifischen Einheitstarifen und in bestimmten Dienstleistungen, die die »mutuelles« ihren Mitgliedern vergünstigt anbieten (in kasseneigenen Apotheken, Optiker-Geschäften, Zahnkliniken etc.). Die »Versicherung auf Gegenseitigkeit« steht hier also in größerem Maße für eine ökonomische Dimension von Solidarität, aber es existiert gleichwohl ein moralisches Fundament. Dabei können die Hilfskassen als selbständige Wirtschaftsakteure die Umverteilungseffekte in ihrem Zuständigkeitsbereich durch eine Ausgestaltung von Versicherungskonditionen feinsteuern, v.a. durch die Differenzierung von Mitgliedertarifen. Sie erscheinen mithin als Träger *hybrider Solidaritätsarrangements*. Für das bestehende Mischungsverhältnis ist – vor dem Hintergrund einer geringen Mitgliederpartizipation – in erster Linie die Politik der Kassenverwalter ausschlaggebend, also auch ihr Investment zur Verteidigung der moralischen Bestandsrationalität der »Mutualité«, wenn diese unter wirtschaftlichen Druck gerät.

Nun treten im Bereich der Hilfskassen tatsächlich Entwicklungen auf, die die in diesem Sektor etablierten Formeln der Wohlfahrtsproduktion infragestellen. Der Hintergrund dafür ist die durch die europäische Wirtschaftsunion vorangetriebene Nivellierung der verschiedenen landesspezifischen »welfare mixes«, noch allgemeiner: das Durchschlagen der europapolitisch flankierten, internationalen Vermarktlichungstendenzen auf die institutionellen Verhältnisse der einzelnen Mitgliedsstaaten. Hier ist zunächst wesentlich, daß auch Frankreich einen austeritätspolitischen Kurs eingeschlagen hat, um die eigene Volkswirtschaft möglichst wettbewerbsfähig in den freien Binnenmarkt zu entlassen. Die aufgelegten Sparprogramme für die Basiskrankenkassen sahen wiederholt eine Anhebung der Patientenselbstbeteiligung vor und gingen einher mit der offiziellen Zulassung privater Konkurrenzanbieter im Komplementärsektor. Damit freilich wurde eine Abwanderung guter Risiken aus den Hilfskassen in Gang gesetzt, und zahlreiche »mutuelles« sahen sich veranlaßt, ihre Tarife nach Altersgruppen zu staffeln bzw. auf individuelle Bedarfslagen zugeschnittene Versicherungspakete anzubieten (vgl. Dumont 1995). Eine unmittelbare Verbindung zwischen internationaler Vermarktlichung und Deinstitutionalisierungsprozessen stellt sich gleichzeitig über die versicherungsrechtlichen Direktiven der EG-Kommission aus dem Jahre 1992 her. Diese verlangen von den Mitgliedsstaaten, in ihrem Rechtssystem positive Diskriminierungen für bislang sozialpolitisch protegierte Branchen abzubauen – also auch jene Privilegien, die bis dato für die französische »mutualité« gelten (i.e.: die Zulassung der Quersubventionierung eigener Versorgungseinrichtungen aus Beitragsmitteln, die Befreiung von der Versicherungssteuer, den Schutz vor kommerziellen Einflüssen seitens privater Rückversicherer etc.). Die Hilfskassen sollen nunmehr zusammen mit ihrer privaten Kon-

kurrenz in ein und derselben Wettbewerbsarena operieren – womit sie sicherlich Gefahr laufen, ihrer Nonprofit-Verfassung auf Dauer ledig zu werden.

Die damit in Gang gesetzte Bewegung innerhalb des »Solidaritäts-Mix« stößt nun aber im Rahmen des bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Regimes an bestimmte Grenzen. Da ist zunächst das normative Selbstverständnis der »Mutualité«: Deren Funktionsebenen sind traditionell mit dem republikanischen Establishment verwoben und verteidigen das etablierte Institutionengefüge unter Rückgriff auf mächtige Organisationsapparate. Sie problematisieren den Kommerzialisierungstrend in den Hilfskassen und bemühen sich zunehmend um Schadensbegrenzung (vgl. Davant 1996). Viele Kassen profilieren ihre Nonprofit-Mission, indem sie Arbeitslosenfonds einrichten (und für diese um öffentliche Subventionen werben) sowie sozialen Randgruppen die Leistungen ihrer Versorgungsnetzwerke anbieten. Die Schwerkraft der Institutionen wird allerdings auch von relevanten Umweltakteuren gefördert: Für viele Verbände und Parteien sowie große Teile der französischen Bevölkerung repräsentiert das Hilfskassenwesen einen unabdingbaren Baustein des fein aufeinander abgestimmten Institutionen-Mixes, das sich nach staatlich-universellen, lohnarbeitszentriert-sozialversicherungstechnisch vermittelten und freigemeinnützig-gruppenbezogen organisierten Solidaritäten staffelt (vgl. Ashford 1991). Von daher erklärt sich dann auch die politische Schlagkraft der Hilfskassendachverbände, wenn an es ans »Eingemachte«, spricht: um die spezifische Bestandsrationalität der »Mutualité« geht – so schon Ende der 70er und auch in der Reformdiskussion 1986/87, als die Verbände spektakuläre Massenproteste gegen die Einschränkung des Operationsbereichs der Hilfskassen zu organisieren vermochten. Und auch bezüglich der Umsetzung der EG-Richtlinien haben sie Widerstand angemeldet und bei der Regierung Gehör gefunden. Diese indes steht unter Handlungsdruck – seit Anfang 1996 läuft ein Normenkontrollverfahren der EG-Kommission -, hat aber bis dato keinen Weg gefunden, dem europäischen Deregulierungsmandat durch entsprechende gesetzliche Maßnahmen nachzukommen.

So wird folgende Konstellation erkennbar: Zunächst kommt es im hybriden Solidaritätsarrangement des gemeinnützigen Komplementärsektors zu einer schleichenden Neujustierung: Ein Trend zur *Ökonomisierung* stellt sich ein, und zwar zum einen durch die Verlagerung von Versorgungsanteilen hin zum Komplementärssystem, in dem das moralische Solidarprinzip ja schwächer ausgebildet ist, und zum anderen durch die dort wiederum angereizten Kommerzialisierungsstrategien. Auf mittlere Sicht freilich wird manifest, daß mit der moralischen Substanz in diesem Sektor zugleich eine *integrale Komponente* des institutionellen Settings bedroht ist. Die institutionelle Lösung, die in Frankreich für das »fine tuning« der Solidaritäten gewählt worden ist und sich kulturell sedimentiert hat, scheint aus den Fugen zu geraten. Dem Komplementärsektor droht die Privatisierung, und damit steht ein Teil der französischen »Wohlfahrtskultur« (Kaufmann 1991) vollends zur Disposition. Ihre moralische Dimension würde nämlich für ein gutes Viertel des Versicherungsvolumens quasi *ersatzlos* gestrichen. *Diese* Perspektive ruft dann die Institutionen bzw. deren Träger auf den Plan – und die »Mutualité« wird (auch von der Regierung) offen zu einer erhaltungswürdigen »*spécificité française*« erklärt.

Das europapolitische Begleitprogramm zur ökonomischen Globalisierung läßt hier ein grundsätzliches Strukturproblem zutage treten: Die für die gesellschaftliche Integration

schwerlich verzichtbaren Solidaritätsinstitutionen sind sozialhistorisch eingespielt, aber der Vermarktlichungsdruck macht vor diesen Institutionen nicht halt; die Hybriditätsbedingten Spielräume für deren schleichende Modifizierung sind nicht unendlich, und es kann der Fall eintreten, daß kein funktionaler Ersatz für einen kritischen Bestandteil des nationalen Solidaritätsarrangements in Sicht ist. Dann aber »wehren« sich die Institutionen, indem sich die angebondenen Akteure deren Sinn neu aneignen. Der Umstand, daß sich der »institutional mix« als für die Sozialintegration ebenso unverzichtbar wie für die Kapital- und Finanzmärkte unwesentlich erweist, führt dann zu einer dilemmatischen Situation und entsprechenden politischen Blockaden. Das Problem ist mitnichten eine rein französische Angelegenheit, wie etwa das Beispiel der (korporatisierten) freien Wohlfahrtspflege in Deutschland zeigt, die in Europa ohne Entsprechung ist und deren staatliche Privilegierung mit den europäischen Regulierungsambitionen kaum mehr komptibel erscheint. Von daher könnten die Institutionen unter den Sozialwissenschaftlern, zumal wenn sie das Bezugsverhältnis zwischen Akteur und Institution stärker als bisher analytisch in den Blick nehmen, in Zukunft vielleicht doch noch einiges an Gehör finden.

Literatur

- Armington, Klaus 1994, Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich, Opladen.
- Ashford, Douglas 1991, Advantages of Complexity: Social Insurance in France; in: Ambler, John S. (Hg.), *The French Welfare State*, New York: 32-57.
- Bode, Ingo 1997, Die zweite Etage wankt. Solidarität und soziale Krankenversicherung in Frankreich; in: *Frankreich-Jahrbuch 1996*, Opladen.
- Davant, Jean Pierre 1996, Santé, le moment de vérité, Paris.
- DiMaggio, Paul J. / Anheier, Helmut K. 1990, The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors, in: *Annual Review of Sociology* 16: 137-159.
- Dumont, Jean-Pierre 1995, Mutualité française, Sécurité sociale et compagnies d'assurance, in: *RECMA* 257: 17-34.
- Esping-Andersen, Gosta 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- Evers, Adalbert / Olk, Thomas 1996, Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: dies. (Hg.), *Wohlfahrtspluralismus*, Opladen: 9-60
- Hall, Peter A. / Taylor, Rosemary C.R. 1996, *Political Science and The Three New Institutionalisms*, MPIFG-Discussion Paper 6; Köln
- Kaufmann, Franz-Xaver 1991, Wohlfahrtskultur – Ein neues Nasobem? in: Nippert, Reinhardt P. / Pöhler, W./Slesine, W. (Hg.), *Kritik und Engagement*, München: 474-490
- Scott, Richard W. 1995, Contemporary Institutional Theory, in: ders., *Organizations and Institutions*, Thousands Oaks: 33-62
- Wiesenthal, Helmut / Stykow, Petra 1996, Politische Probleme der ökonomischen Globalisierung. Eine Bestandsaufnahme, in: dies. (Hg.), *Globalisierung ökonomischen Handelns und ihre Folgen*, Forschungsberichte der MPIFG, AG Trap an der Humboldt-Universität zu Berlin, No.8, 3-21
- Ziebur, Gilbert 1996, Globalisierter Kapitalismus: chancenlose Linke? in: *Prokla* 102: 85-106

Dipl.-Pol. Ingo Bode, Fach Soziologie, Gerhard-Mercator-Universität/ GH Duisburg, D-47048 Duisburg