



issa

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Technischer Bericht 27

Entwicklungsstand der privaten, nicht gewinnorientierten Organisationen des Sozialschutzes

Alain Coheur

Leiter der Abteilung für europäische
und internationale Fragen
Landesverband der sozialistischen Hilfsvereine
auf Gegenseitigkeit
Belgien

Entwicklungsstand der privaten, nicht gewinnorientierten Organisationen des Sozialschutzes

Alain Coheur

**Leiter der Abteilung für europäische und internationale Fragen
Landesverband der sozialistischen Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit
Belgien**

Fachausschuss für Gesundheitsleistungen und Krankenversicherung und Fachausschuss für Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit 28. Generalversammlung der IVSS, Beijing, 12-18 September 2004

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit. Ein Großteil der IVSS-Aktivitäten zur Förderung guter Praxis wird von ihren Fachausschüssen geleistet, die sich aus engagierten Mitgliedsorganisationen zusammensetzen und von diesen mit Unterstützung des IVSS-Sekretariats geleitet werden.

Dieser Bericht ist erhältlich unter: <http://www.issa.int/Ressourcen>. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der Herausgeber.

Einleitung

Wir haben das Gefühl, und bisweilen kommt dies auch offen zum Ausdruck, dass die freiwilligen, nicht gewinnorientierten Organisationen des Sozialschutzes, die auch als Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit bekannt sind, eine alte, archaische, überholte gesellschaftliche Organisationsform darstellen. Dort, wo sie fortleben, werden die Hilfsvereine als Vereinigungen gesehen, die ihrer Inspiration und einiger ihrer Werte verlustig gegangen sind und in die Räder des Wohlfahrtsstaates geraten sind. Sie verwalten die verschiedenen Formen der Pflicht- und Zusatzversicherung, aber sie zeitigen kein Engagement mehr und man ist Mitglied, ohne es zu wollen. Die Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit haben eine wichtige historische Rolle als Vorgänger der modernen sozialen Sicherheit gespielt, aber wir verstehen ihre Funktionsweise nicht mehr und sehen sie häufig als bloßen Zahlungsorganismus an.

Allerdings findet dieses Modell neuerliches Interesse, vermutlich deswegen, weil es die einzige Möglichkeit darstellt, den Individualismus und die Ausgrenzung Einzelner zu bekämpfen und gleichzeitig durch praktizierte Solidarität den Zugang zum Sozialschutz zu verbessern. Auch wenn die Solidarität einen universellen Wert verkörpert und der Zugang zur Gesundheitsversorgung ein Recht zur Selbstentfaltung darstellt, mussten die Hilfsvereine diese Tag für Tag neu verteidigen. Sie reflektieren in erster Linie eine Geisteshaltung, die zu Konzepten der gegenseitigen Hilfe führt und auf diese Weise ergeben sich für sie immer Handlungsmöglichkeiten, unabhängig von der Entwicklung der Sozialgesetzgebung in einem demokratischen Land.

In vielen Weltregionen nimmt sich diese Entwicklung noch bescheiden aus oder befindet sich quasi in einer experimentellen Phase. Selbst wenn man alle diese Initiativen zusammen nimmt, reichen sie sicherlich nicht aus, eine vollbefriedigende und effiziente Antwort auf die wichtigsten Probleme beim Zugang zur Gesundheitsversorgung zu geben. Sie haben aber positive Nebenwirkungen: Sie fördern mehr Zusammenarbeit zwischen Akteuren, die sich zuvor eher gleichgültig gegenüberstanden oder ein konfliktuelles Verhältnis hatten. Durch sie lernt man, miteinander zu reden, im Dialog zu bleiben, kollektive Lösungen umzusetzen und Menschen um ein gemeinsames Projekt zu mobilisieren – in diesem Sinne bieten sie gute Voraussetzungen für umfassendere und ehrgeizigere Formen der Mobilisierung.

Auf dieser Grundlage hat der Vorstand des Fachausschusses für Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) in Zusammenarbeit mit dem STEP-Programm (Strategien und Instrumente gegen Ausgrenzung und Armut) des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) und der Internationalen Vereinigung für Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit (*Association internationale de la mutualité* (AIM)) beschlossen, eine Studie über private, nicht gewinnorientierte Organisationen des Sozialschutzes durchzuführen.

Gegenstand dieser Untersuchung ist die Rolle und Tätigkeit von nicht gewinnorientierten Personenverbänden, deren Ziel die Vorsorge bezüglich der Folgen einer Reihe von sozialen Risiken für ihre Mitglieder und deren Familien ist: Krankheit, Arbeitsunfähigkeit infolge einer Krankheit oder eines Unfalls, Invalidität, Alter, Tod usw. In vielen Ländern entspricht diese Beschreibung den Organisationen, die als "Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit" bezeichnet werden. Diese Organisationen vereinen zwei grundlegende Prinzipien miteinander, Versicherung und Solidarität.

Unsere Analyse umfasst sowohl die Industrie-, als auch die Reform- und Entwicklungsländer. Der Fragebogen richtete sich an ein Netz von Fachleuten aus den privaten, nicht gewinnorientierten Organisationen des Sozialschutzes bzw. Personen, die umfassende Kenntnisse über deren Tätigkeit im jeweiligen Land besitzen.

Um diese Studie abschließen zu können, hat eine Arbeitsgruppe einen zweiteiligen Fragebogen vorbereitet (siehe Anhang):

- der erste Teil erlaubt es, Rolle und Aufgaben der privaten nicht gewinnorientierten Organisationen im Bereich des Sozialschutzes besser zu verstehen;
- der zweite Teil liefert Daten zu den beschriebenen Tätigkeiten, insoweit entsprechende Informationen verfügbar sind.

Die Informationssammlung wurde in enger Zusammenarbeit mit der AIM für die europäischen Daten und dem STEP-Programm des IAA für Westafrika (aufgrund der von der "Concertation" vorgenommenen Bestandsaufnahme) und Asien durchgeführt.

1. Teil I

1.1. Konzeptueller Ansatz

Die in verschiedenen Weltregionen vorgefundenen Befunde führten uns dazu, die Analyse aus der Perspektive der privaten, nicht gewinnorientierten Organisationen durchzuführen, um unter diesem einheitlichen Begriff eine Vielzahl von Systemen¹ erfassen zu können, die dem Einzelnen einen freiwilligen Sozialschutz ermöglichen.

Ohne die Frage der Definitionen aufzugreifen, die schon immer problematisch war, sprechen wir hier, um sein Tätigkeitsfeld besser zu verstehen, von einem freiwilligen Personenverband ohne Gewinnabsicht, dessen Funktion auf der Solidarität unter seinen Mitgliedern beruht, der aus Mitgliedsbeiträgen finanziert wird und in dem die Entscheidungen von den Mitgliedern

¹ So finden wir je nach Weltregion Organisationssysteme, die sich als Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit (*mutualité*), *friendly societies*, Krankenkassen, *Mutual Health Organizations*, Mikrokrankenversicherung, Gesundheitssystem auf Gemeinschaftsebene usw. bezeichnen.

oder einem Leitungsgremium getroffen werden, um Vorsorgeaktivitäten, gegenseitige Hilfe und Solidarität im Bereich der sozialen Risiken, denen die Mitglieder ausgesetzt sind, zu fördern.

Unabhängig von der Weltregion, in der wir diese Organisationen finden, und von ihrer Größe sind sie durch die Universalität der sie auszeichnenden Prinzipien charakterisiert.

1.2. Grundprinzipien

1.2.1. Solidarität

Es geht in erster Linie darum, individuellen Erwartungen durch kollektives Handeln zu entsprechen und gemeinsame Ressourcen und/oder Aktivitäten bereitzustellen, um die Bedürfnisse aller zu befriedigen.

Der Einzelne beteiligt sich im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten und erhält ohne Ausgrenzung bzw. Auslese und unabhängig vom Alter, Geschlecht, Gesundheitszustand, Einkommensniveau oder anderen sozialen, beruflichen, religiösen oder ethnischen Kriterien Leistungen, die seinen Bedürfnissen entsprechen.

1.2.2. Keine Aktionäre und fehlende Gewinnabsicht

Diese Organisationen kennen weder Aktien noch Anteile, die deren Inhabern ein Einkommen sichern könnten. Sie arbeiten mit Eigenmitteln, die sich im wesentlichen aus Mitgliedsbeiträgen konstituieren; diese Fonds sind somit kollektiv und unteilbar. Die fehlende Gewinnbeteiligung der Aktionäre erlaubt es, alle finanziellen Gewinne für die Ziele der Organisation einzusetzen und für die ständige Verbesserung der Dienstleistungen für die Mitglieder zu verwenden.

Sie charakterisieren sich somit als Personenverbände und nicht als Kapitalgesellschaften.

Der Unterschied zu letzteren besteht darin, dass für sie die Zufriedenheit der Mitglieder und nicht die Gewinnabsicht im Vordergrund steht und Überschüsse nicht dazu dienen, Renditen zu zahlen. Dies bedeutet nicht, dass Rentabilität keine Rolle spielt, da diese Organisationen ihren Haushalt im Gleichgewicht halten müssen, wenn sie tragfähig sein und dauerhaft fortbestehen wollen.

Sie verfolgen somit keine kommerziellen Ziele.

1.2.3. Freiwillige Mitgliedschaft, demokratische und partizipatorische Verwaltung

Diese Organisationen stehen allen Personen offen, welche die gegebenenfalls in der Satzung genannten Voraussetzungen erfüllen und ihre Prinzipien akzeptieren. Bei der Mitgliedschaft gibt es keinerlei Diskriminierung. Der Einzelne kann die Organisation auch zu jedem Zeitpunkt verlassen.

In diesem demokratischen Verband kann sich jeder frei äußern. Der Entscheidungsprozess in Form einer repräsentativen Demokratie setzt voraus, dass der Verwaltungsrat von den Mitgliedern auf einer Generalversammlung nach dem Prinzip "eine Person – eine Stimme" gewählt wird. Mitgliedschaft und Beteiligung an Entscheidungen hängen in keiner Weise von der Höhe des Kapitalanteils ab, den ein potentieller Aktionär hält.

Diese Beteiligung hat eine Reihe von Folgen für die Mitglieder:

- sie übernehmen Risiken, die sich aus der Geschäftsführung und Verwaltung des Versicherungssystems ergeben;
- sie stimmen sich bezüglich der Leistungen aufgrund der Vorsorgebedürfnisse ab;
- sie legen selbst die Satzung und interne Verwaltungsordnung, die Grundlagen ihrer Organisation, fest;
- sie verfügen über eine institutionelle Autonomie bezüglich des Versorgungsangebots, das sie aushandeln.

1.2.4. Verwaltungsautonomie

Was die Verwaltungsautonomie angeht, so handelt es sich um private Gesellschaften und juristische Personen, die verschieden sind von staatlichen Organisationen und solchen, die direkt aus öffentlich-rechtlichen Einrichtungen hervorgegangen sind, und ihre eigenen Entscheidungsgremien haben. Als autonome Organisationen hängen sie nicht von staatlichen Subventionen ab. Sie müssen allerdings die nationale Gesetzgebung respektieren und unterstehen somit der Kontrolle der Staatsgewalt.

1.3. Historische Übersicht

In Europa findet man sie seit dem Mittelalter; sie können religiöse (Bruderschaften), wirtschaftliche (Gilden, Korporationen), soziale (Gesellenvereine) Wurzeln haben. Organisationen dieser Art, die auf gesellschaftlicher Solidarität aufbauen, finden wir jedoch zu verschiedenen Zeitpunkten nicht nur in Europa, sondern auch in China, Indien, Indonesien, Chile usw.

Aber erst im Zuge der industriellen Revolution des 19. Jahrhunderts erfährt das Konzept der Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit einen gewaltigen Aufschwung. Die gesellschaftlichen Veränderungen führen zu neuen Formen der Solidarität und eine Reihe von Initiativen zur sozialen Vorsorge treten in Erscheinung.

Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit entstehen aufgrund des Wunsches von Personen, sich zusammenzuschließen, Ressourcen gemeinsam zu nutzen und die Bedürfnisse der so geschaffenen Gemeinschaft zu befriedigen. So haben sie die Grundlage für ihre Entwicklung selbst geschaffen.

Angesichts der sozialen Unsicherheit im Zuge der umfassenden Industrialisierung – Arbeitsunfälle, Einkommensausfall bei Krankheit usw. – waren entsprechende Reaktionen meist bodenständig und pragmatisch. Es handelt sich im wesentlichen um eine Revolte gegen die Härten des Alltags und eine Forderung nach einem Minimum an Schutzmechanismen. Eine Vielzahl lokaler Initiativen und freiwilliger Solidaritätskassen gruppierte und schloss sich schließlich auf höherer Ebene zusammen und inspirierte zunehmend auch den Gesetzgeber. Diese pragmatischen Anfänge erinnern uns daran, dass Utopien keinen Ausgangspunkt darstellen und das Konzept der kollektiven Solidarität mehr abgibt, wenn man es als Ziel versteht.

In den meisten europäischen Ländern bildeten diese nicht gewinnorientierten Organisationen die Grundlage für staatliche Systeme des Sozialschutzes im Umlageverfahren. Sie schützten Arbeitnehmer, die Opfer eines sozialen Risikos werden, durch eine Sozialversicherung. Als nach 1945 die großen Sozialschutzsysteme geschaffen wurden, entwickeln sich die Hilfsvereine in die von den Staaten vorgegebene Richtung.

Diese entscheiden sich für eine Administration des Sozialschutzes (Kranken- und Rentenversicherung), die von einem öffentlichen Träger, sei es dem Staat selbst oder den Regionen verwaltet wird; die Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit bieten hier eine Alternative und werden im Bereich der Zusatzkrankenversicherung tätig oder entwickeln Aktivitäten im Bereich der Vorsorge, gegenseitigen Hilfe, medizinischen oder sozialen Unterstützung usw. In anderen Ländern verwalten sie direkt das System der Krankenpflichtversicherung.

Mit Ausnahme Europas und einiger lateinamerikanischer Länder (Argentinien, Uruguay) traten diese Organisationen relativ spät in Erscheinung, so etwa in den afrikanischen und asiatischen Staaten. Eine Reihe privater Initiativen starten in den achtziger Jahren, aber vor allem seit 1987, dem Zeitpunkt der Regionalversammlung der Weltgesundheitsorganisation (WGO), die als Initiative von Bamako bekannt wurde, zeigt sich eine Wende beim Finanzierungskonzept der Gesundheitssysteme durch die Umsetzung von Konzepten, die einen Beitragseinzug oder eine Kostenteilung und eine Beteiligung der Gemeinschaft an der Verwaltung des Systems vorsehen.

1.4. Bürgerinitiative und Sozialbewegung

Da sich diese Organisationen in die lokalen Strukturen integrieren, können sie zu einer Schule der verantwortlichen Teilhabe der Bürger werden und dies aus verschiedenen Gründen:

- sie haben häufig eine bescheidene Größe und humane Dimension (auch wenn diese Organisationen in einigen europäischen Ländern eine stattliche Größe erreicht haben und in einigen Fällen mehrere Millionen Mitglieder haben);
- sie sind häufig stark auf lokaler, regionaler oder sozioprofessioneller Ebene verankert;
- sie suchen oder stützen sich auf aktive Partner in Vereinigungen, Gewerkschaften, Gemeinschaften usw.;
- sie beteiligen die Mitglieder aktiv am Leben der Organisation durch Generalversammlungen und die Wahl von Delegierten. Zudem fördern sie Unternehmergeist bei Gruppen, die sonst nur eine begrenzte Vorstellung von der Funktionsweise eines Unternehmens hätten;
- sie sind Faktoren des gesellschaftlichen Wandels und wirken sich auf Struktur und Organisation der Bevölkerung auf lokaler Ebene aus.

Ausgehend von den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen können sie angemessen auf die Bedürfnisse und Erwartungen ihrer Mitglieder reagieren und gegebenenfalls Risikoverhalten und Lebensgewohnheiten ändern helfen. So fehlt es im Bereich der Prävention und der Information der Mitglieder oder der Bevölkerung insgesamt nicht an Beispielen: Informationskampagne gegen den Tabakkonsum, Alkoholismus oder erzieherische Aktivitäten in Bereichen wie Aids, Medikamentengebrauch, Infektions- und chronische Krankheiten usw.

Sie können auf diese Weise auf zwei Ebenen aktiv werden, für die sie die nötige Legitimität besitzen:

- gegenüber staatlichen Stellen als Ansprechpartner und Interessenvertreter der Mitglieder und der Bürger;
- gegenüber den Behandlungsträgern, indem sie unabhängig von staatlichen Stellen aktiv werden (bisweilen durch offizielle Einrichtungen, die von diesen Stellen geschaffen wurden). Sie tragen potentiell zur Verbesserung des Zugangs zum Gesundheitswesen und seiner Qualität bei.

1.5. Mehrwert

Aufgrund ihrer Handlungsweise sind diese Organisationen oft besser als andere geeignet, bestimmte Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Sie können den jeweiligen Rahmenbedingungen entsprechend ein fehlendes oder ungenügendes Angebot im Gesundheitswesen ausgleichen oder die Qualität seiner Dienstleistungen verbessern. Sie

können auch Mängel in der staatlichen Verwaltung überbrücken, indem sie anstelle der öffentlichen Hand oder durch die Übertragung von Zuständigkeiten aktiv werden.

Die von diesen Organisationen verfolgten Prinzipien erleichtern den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie der Gesundheitsversorgung, insbesondere für Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen es nicht erlaubt, anderenorts ihre Bedürfnisse zu befriedigen.

Ihre Aktivitäten erstrecken sich nicht allein auf das Abdecken von Risiken, sondern auch auf Bereiche wie Gesundheitserziehung, Prävention, Verwaltung von Gesundheitszentren. Dieser holistische Ansatz der Hilfsvereine im Gesundheitsbereich entspricht der Erklärung von Alma Ata der WGO, welche das Wohlergehen der Menschen ins Zentrum rückt.

In ihren Tätigkeitsbereichen sind diese Organisationen, sobald sie eine ausreichende Größe erreichen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen es erlauben, rentable, produktive und wettbewerbsfähige Unternehmen, die sich veränderten Bedürfnissen der Bevölkerung anpassen können.

Gegenwärtig spielen sie eine besonders wichtige Rolle im Bereich der Krankenzusatzversicherung. Angesichts wachsender Kosten bei den Dienstleistungen im Gesundheitswesen und der Verringerung des von den Krankenpflichtversicherungen getragenen Anteils in den Industrieländern oder bei der Einrichtung zusätzlicher Sozialschutzmechanismen in Entwicklungsländern spielen sie eine wichtige Rolle im Kampf gegen Ausgrenzung und für soziale Entwicklung. Diese Organisationen können eine zentrale Rolle haben, indem sie originelle, einer großen Zahl von Menschen zugängliche und den Bedürfnissen der Empfänger angepasste Produkte zu einem fairen Preis entwickeln.

1.6. Soziale Integration

Im allgemeinen Verständnis besteht eine Versicherung darin, die Folgen bei Eintritt eines Risikos zu poolen und die für die Wiedererlangung der Gesundheit anfallenden Behandlungskosten zu teilen. Wenn man davon ausgeht, dass die soziale Gerechtigkeit eine Gesundheitsversorgung gleicher Qualität erfordert, die allen potentiell unter gleichen Bedingungen zugänglich ist, müssen die Solidaritätsmechanismen notwendigerweise gestärkt werden. Eine solche solidarische Dynamik erlaubt es dem Einzelnen, auch mit geringem Beitragsaufkommen zu partizipieren und Leistungen in Abhängigkeit von seinen Bedürfnissen in Anspruch zu nehmen.

So sind diese nicht gewinnorientierten Organisationen am Kampf gegen die soziale Ausgrenzung beteiligt. Ein schlechter Gesundheitszustand erlaubt keine produktive einkommensschaffende Beschäftigung mehr, sie erfordert Mittel, die zu einer Verschuldung der Haushalte führen und in den Teufelskreis von Armut und Ausgrenzung ziehen können.

So tragen sie zur Armutsbekämpfung bei, indem sie Risikofaktoren im Bereich der Gesundheit durch Information, Erziehung, Prävention verringern und den Zugang zur Gesundheitsversorgung begünstigen.

Wenn wir die der Funktion dieser Organisationen zugrunde liegenden sozialen Prinzipien noch verstärken und den Zugang zu den Gesundheitsdiensten unabhängig vom Gesundheitszustand oder der finanziellen Lage der Betroffenen erhalten wollen, ist ein Verbot von Versicherungspraktiken wie der Risikoauslese und Ausgrenzung unverzichtbar.

1.7. Soziale Verantwortung und nachhaltige Entwicklung

Diese Organisationen widersetzen sich einem merkantilistischen Weltbild und stellen ihre soziale Verantwortung in den Vordergrund, d.h. sie sind den Interessen der Leistungsempfänger sehr nah, Sie sehen das Unternehmen in erster Linie als eine originelle Organisationsform, die es erlaubt, ein demokratisches Gesellschaftsbild zu integrieren, den lokalen Gegebenheiten entsprechende Produkte und Dienstleistungen anzubieten und so Vermögen zu schaffen, das wieder in die Entwicklung investiert werden kann.

Trotz ihrer relativen Neuheit in bestimmten Ländern erlaubt die fehlende Gewinnabsicht einen dauerhaften Fortbestand, der die Anpassung und Fortentwicklung der Dienstleistungen entsprechend den Beitragskapazitäten der Mitglieder ermöglicht und einen möglichst breiten Zugang zu den Gesundheitseinrichtungen zu erreichen versucht. Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit sind somit ein Element des sozialen Zusammenhalts in einer Gesellschaft, die in der Lage ist, eine dauerhafte Beziehung zu ihren Mitgliedern zu tragen und fortzuentwickeln.

In einigen europäischen Ländern gehören sie zu den ersten Unternehmen, die eine gesellschaftliche Bilanz zu ziehen versuchen, ein freiwilliges Konzept, das eine globale Sicht des Lebens eines Unternehmens erlaubt, seine Auswirkungen auf das Umfeld und seine gesellschaftliche Funktion.

Aufgrund ihres Funktionsprinzips und der für Bevölkerungsgruppen, die oft ein bescheidenes oder sehr geringes Einkommen haben, zugänglichen Beitragssätze tragen sie eine soziale und moralische Verantwortung, die auf eine effizientere Verteilung und Nutzung der verfügbaren Ressourcen zielt. Die Nicht-Auszahlung von Renditen an eine Aktionärsgruppe erlaubt es zudem, einen Teil oder den gesamten Gewinn für langfristige Entwicklungsaufgaben und den dauerhaften Fortbestand des Unternehmens zu verwenden. Ohne an der Börse notierte Aktien sind die Hilfsvereine nicht für Aufkäufe exponiert. In Wirtschaftskrisen kann der Kursverlust negative Auswirkungen auf die Finanzlage haben: Einerseits sind sie der destabilisierenden Wirkung von Börsennotierungen weniger ausgesetzt, andererseits kann die wirtschaftliche Lage der Bevölkerung Schwierigkeiten bei der Beitragszahlung mit sich bringen.

All diese voluntaristischen Ansätze basieren auf einer Sichtweise der Organisation als Bestandteil des sozialen und kulturellen Umfeldes. Sie können so ein hierarchisches Gesellschaftskonzept umstoßen, in dem die soziale Entwicklung rein linear, als mögliche Folge der wirtschaftlichen Entwicklung, verstanden wird, während sich wirtschaftliche und soziale Entwicklung naturgemäß gegenseitig stärken sollten.

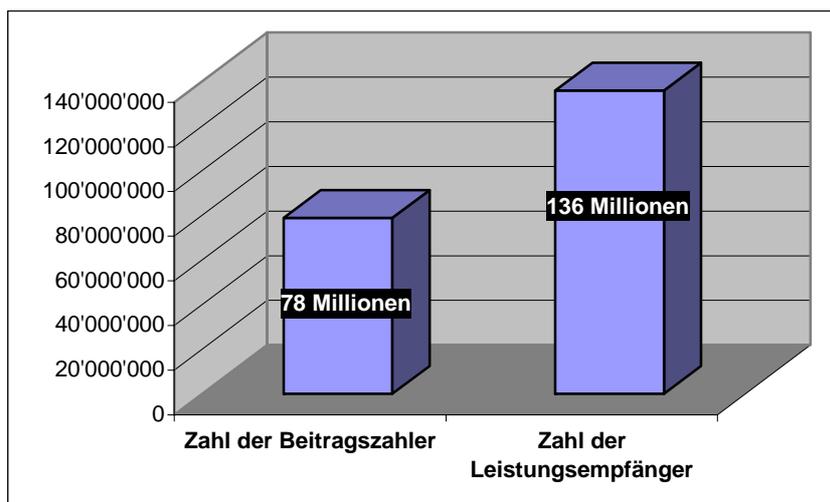
Obwohl sie sich in einer Wettbewerbssituation befinden, verbinden sie ständig ihre sozialen Ziele mit wirtschaftlicher Rentabilität und Effizienz und tragen so zu wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt bei. Sie können sehr wirksame Werkzeuge der Modernisierung der Krankenversicherungssysteme sein, die einer möglichst großen Bevölkerung Zugang zum Schutz gegen soziale Risiken ermöglichen.

2. Teil II

2.1. Rolle der nicht gewinnorientierten Organisationen im Bereich des Sozialschutzes

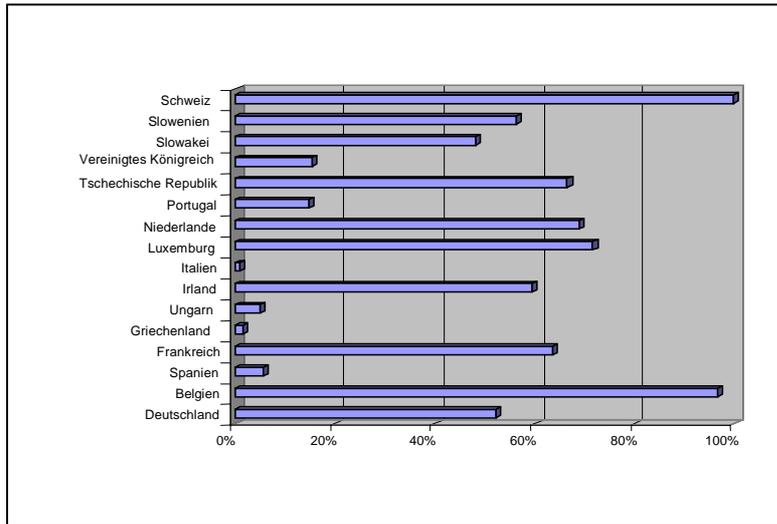
Viele Länder kennen diese Organisationsform praktisch nicht. Sie stoßen häufig auf ein gewisses Misstrauen, in Unkenntnis ihres Potentials oder aus "Furcht" vor ihren demokratischen Strukturen. So ergibt sich ein unterschiedliches Bild. Neuere Evaluierungen zeigen jedoch, dass sich diese Organisationen im Aufwind befinden und nicht mehr ein exklusives europäisches Modell darstellen.

Schaubild 1. Zahl der Beitragszahler und Leistungsempfänger in europäischen Hilfsvereinen auf Gegenseitigkeit



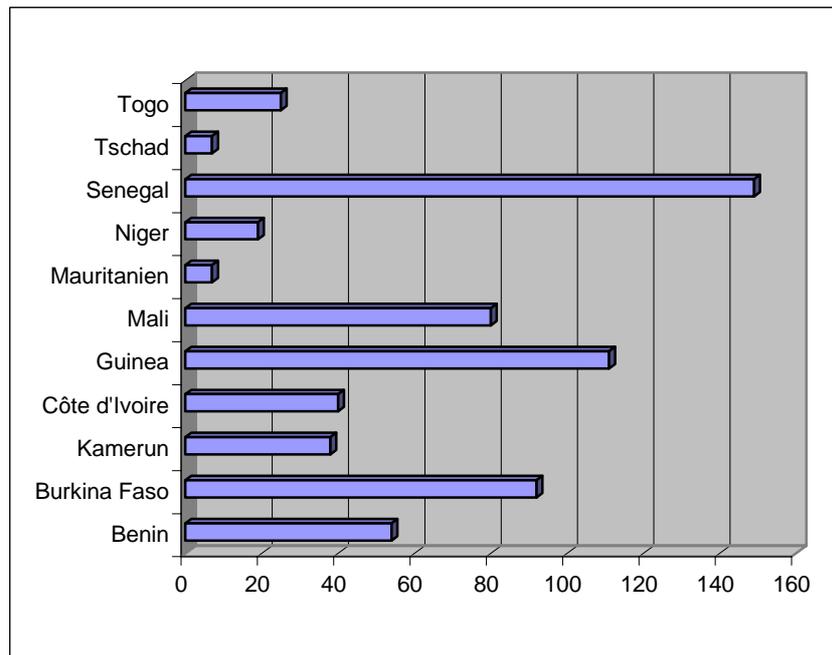
Quelle: AIM (nur Mitgliedsorganisationen der AIM).

Schaubild 2. Prozentanteil der von einem Hilfsverein auf Gegenseitigkeit abgedeckten Personen im europäischen Ländervergleich



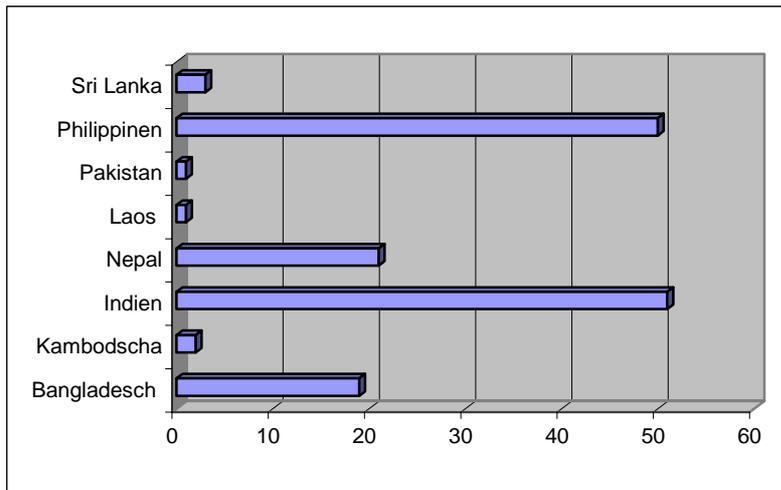
Quelle: AIM (nur Mitgliedsorganisationen der AIM).

Schaubild 3. Zahl der in Westafrika ermittelten Organisationen



Quelle: IAA/STEP. Teilergebnisse, die von "Concertation Dakar" für Westafrika ermittelt wurden. Endergebnisse werden in Bamako, Mali, im November 2004 auf dem Forum der "Concertation" vorgestellt.

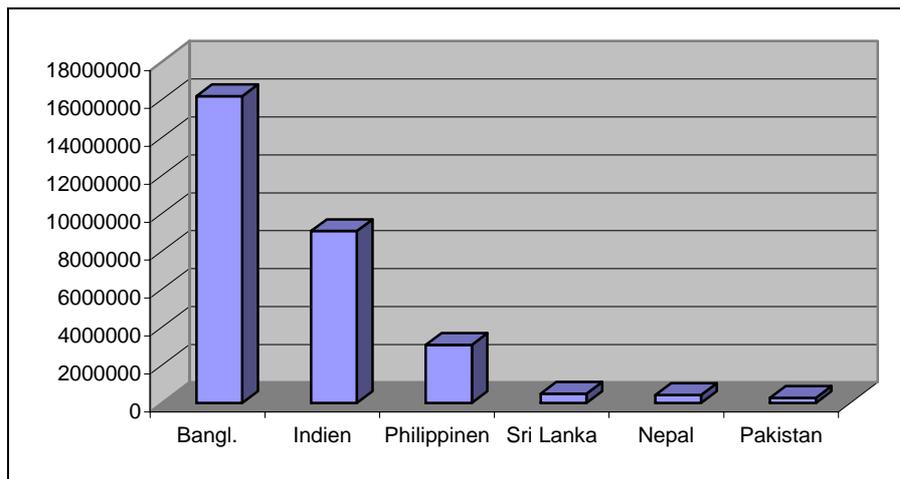
Schaubild 4. Zahl der in Asien ermittelten Organisationen (Mikroversicherung)



Quelle: IAA/STEP. Ergebnisse der Erhebung über die in Asien operierenden Mikroversicherungssysteme, März 2004.

Mehrere Staaten, darunter hauptsächlich die europäischen Länder, haben gesetzlich die Tätigkeiten definiert, welche die Hilfsvereine ausüben können. Aber Europa ist hier keine Ausnahme: Länder wie Argentinien, Uruguay, Kolumbien, Chile, Mali, Marokko, Tunesien, Algerien usw. haben eine Gesetzgebung, welche diesen Organisationen Tätigkeiten im sozialen Bereich und im Gesundheitssektor erlaubt. Diese nationalen Gesetzgebungen verweisen auf sehr unterschiedliche Traditionen bezüglich der Entwicklung und Förderung solcher Organisationen.

Schaubild 5. Von diesen Organisationen (Mikroversicherung) in Asien abgedeckte Gesamtbevölkerung



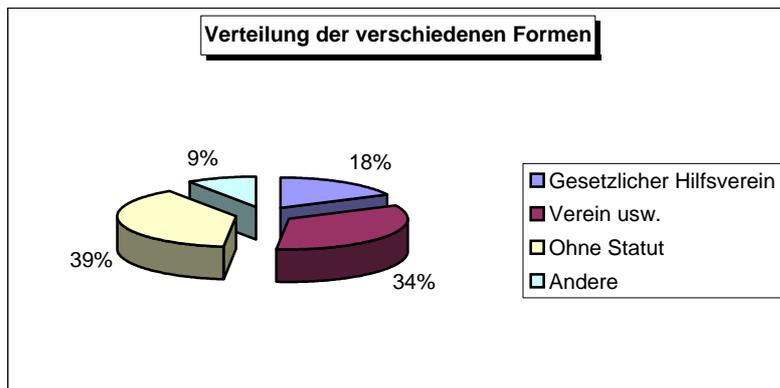
Quelle: IAA/STEP. Ergebnisse der Erhebung über die in Asien operierenden Mikroversicherungssysteme, März 2004.

Fehlt ein geeigneter gesetzlicher Rahmen, hängen diese Organisationen von anderen Gesetzgebungsfeldern ab oder sind diesen angeschlossen, wie z.B. jenen für Genossenschaften oder Verbände. Eine moderne Rahmengesetzgebung ist allzu oft noch die Ausnahme.

Die meisten befragten Länder anerkennen jedoch, dass gesetzliche Maßnahmen die Entwicklung der Tätigkeit von nicht gewinnorientierten Organisationen im Bereich des Sozialschutzes begünstigen könnten. Die Gesetzgebung ist oft den verfolgten Zielen nicht angepasst. So gelten die *friendly societies* in bestimmten Ländern heute als überholt und modernisierungsbedürftig.

Diese unterschiedlichen Verhältnisse reflektieren Rolle und Bedeutung dieser Organisationen des Sozialschutzes: Sie fehlen bzw. haben nur marginale Bedeutung, oder aber sie spielen eine wichtige bzw. sogar eine grundlegende Rolle.

Schaubild 6. In Westafrika vorgefundene Formen von Hilfsvereinen



Quelle: IAA/STEP. Teilergebnisse, die von "Concertation Dakar" für Westafrika ermittelt wurden. Endergebnisse werden in Bamako, Mali, im November 2004 auf dem Forum der "Concertation" vorgestellt.

2.2. Rolle der nicht gewinnorientierten Organisationen

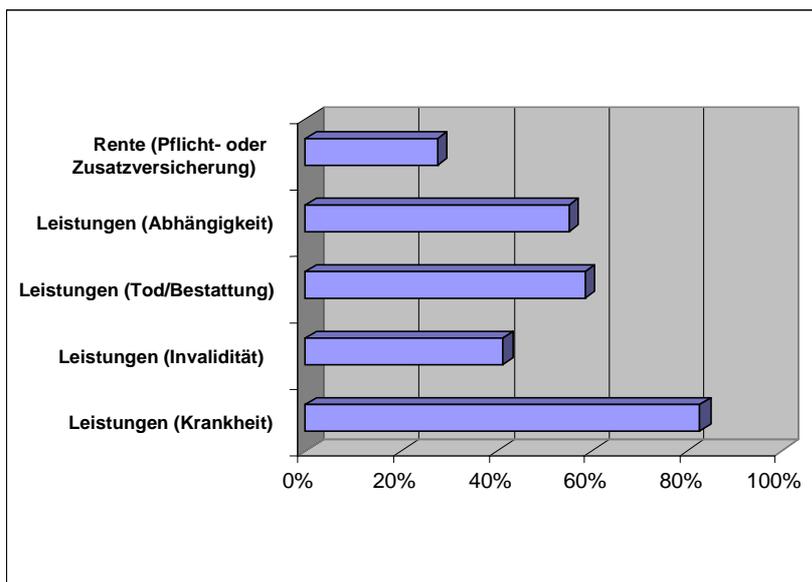
Die Rolle dieser Organisationen erstreckt sich auf ein breites Spektrum von Dienstleistungen, von denen sich die meisten im Bereich der heilenden und vorbeugenden Medizin ansiedeln. Diese sind nicht immer auf die Gesundheitsversorgung begrenzt, sondern erstrecken sich auch auf so unterschiedliche Bereiche wie Behinderte und ältere Menschen; sie können auch in der Form von Entschädigungszahlungen bei Tod oder Arbeitsunfähigkeit erfolgen.

Die Schwierigkeiten in Ländern, in denen der Staatssektor die Krankenpflichtversicherung allein verwaltet, führen dazu, dass diese über die neue Rolle nachdenken, welche diese Organisationen im Zwischenfeld zwischen dem staatlichen und dem privaten kommerziellen Sektor spielen. Aufgrund verschiedener Anregungen von außen, z.B. von Seiten internationaler Organisationen und Programmen wie STEP, gewinnen diese Organisationen an Bedeutung und werden sich ihrer Fähigkeit bewusst, den Bereich des Sozialschutzes aktiv

mitzugestalten. Einige dieser Organisationen entwickeln sich spontan aufgrund der sich verändernden Bedürfnisse der Bevölkerung und der Gesellschaft. So dominieren Erziehung und Information unter den Aktivitäten.

In Ländern, in denen diese Organisationen nur einer Tätigkeit nachgehen, haben sie sich auf einen Bereich spezialisiert, wie z.B. Beihilfen für Beerdigungen. Jene, die im Gesundheitswesen aktiv sind, bieten hingegen eine ganze Palette von Leistungen, von der Erstattung der Behandlungskosten der Mitglieder bis hin zur Bezahlung der Leistungsträger und dem Erbringen von Dienstleistungen in Gesundheitseinrichtungen.

Schaubild 7. Verteilung der in Europa gewährten Leistungen (bei Tod und im Ruhestand)



Quelle: AIM (nur Mitgliedsorganisationen der AIM).

In den meisten europäischen und in einigen lateinamerikanischen Ländern sowie in der Maghreb-Region sind die Hilfsvereine im Bereich der zusätzlichen und ersatzweisen Krankenversicherung aktiv und verbessern so das obligatorische Schutzniveau. Anderenorts ergänzen diese nicht gewinnorientierten Organisationen das Pflichtversicherungssystem nicht, sei es, weil ein solches gar nicht existiert, oder weil sie autonom und unabhängig handeln, d.h. als Alternativstruktur zum bestehenden System positionieren. Allerdings besteht nicht unbedingt ein direkter Zusammenhang zwischen der fehlenden Deckung im Krankheitsfall und dem Angebot dieser Versicherungsträger.

Was den Wettbewerb angeht, so zeichnen sich zwei Tendenzen ab: in den westlichen Ländern sind diese Organisationen einem immer stärkeren Wettbewerb mit dem kommerziellen Privatsektor ausgesetzt, in den Entwicklungsländern gibt es eine solche Konkurrenz praktisch nicht, weil sie entweder vollkommen andere Produkte anbieten (Alter, Invalidität,

Mutterschaft) als die kommerziellen Versicherer oder weil letztere den Markt als nicht finanzkräftig genug ansehen, um eine ausreichende Nachfrage zu schaffen.

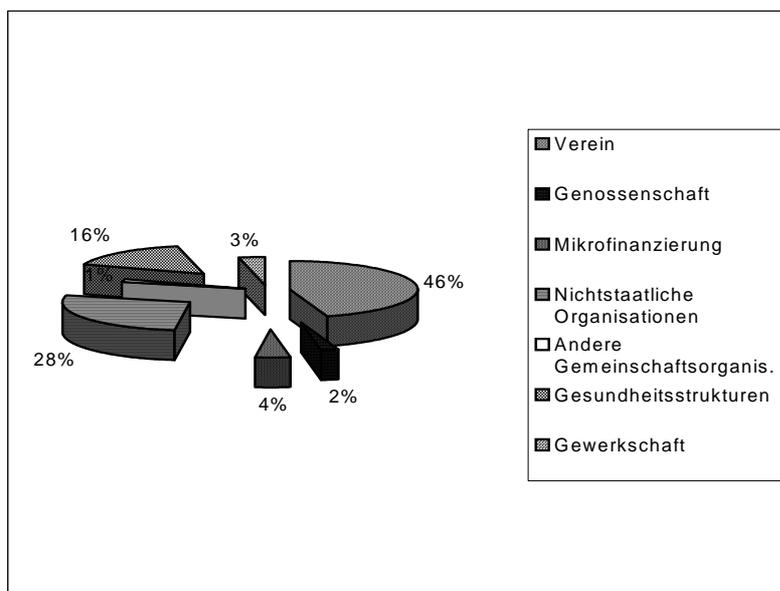
2.3. Die Diskussion über den Sozialschutz

Auch wenn in einigen wenigen Ländern die Diskussion über die Privatisierung des Sozialschutzes nicht auf der Tagesordnung steht, beschäftigen sich die meisten doch mit dieser Frage. Es geht dabei um Misserfolge des staatlichen Sektors und Schwierigkeiten, bezüglich der Bedürfnisse der Bevölkerung effizient zu handeln bzw. zu reagieren, aber auch die Rolle des kommerziellen und nicht gewinnorientierten Privatsektors in diesem Bereich.

Die nicht gewinnorientierten Organisationen können eine glaubwürdige Alternative darstellen, wenn es um die Deckung nicht versicherter Bevölkerungsgruppen und solcher geht, die bereits von einer staatlichen Versicherung abgedeckt sind. Sie sind allerdings dazu nicht immer in der Lage, da es zunächst erforderlich wäre, einen ungeeigneten Gesetzesrahmen zu modernisieren, oder aber, weil erst die finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, damit sie diese neuen Aufgaben erfüllen oder ihr Tätigkeitsfeld ausweiten können.

Um ihre Fortentwicklung, aber auch ihren dauerhaften Bestand zu sichern, bilden diese Organisationen in einigen Regionen, insbesondere in Afrika, Synergien mit anderen Organisationen oder Unternehmen bzw. integrieren sich in diese.

Schaubild 8. *Integration in eine Organisation mit umfassenderem Aufgabenbereich*



Quelle: IAA/STEP. Teilergebnisse, die von "Concertation Dakar" für Westafrika ermittelt wurden. Endergebnisse werden in Bamako, Mali, im November 2004 auf dem Forum der "Concertation" vorgestellt.

2.4. Entwicklung der nicht gewinnorientierten Organisationen

In den Entwicklungsländern finden diese Organisationen im Allgemeinen nicht genug Interesse von staatlicher Seite, und dies aus verschiedenen Gründen:

- da sie auf private Initiative zurückgehen, greift der Staat nicht in ihre Entwicklung ein;
- es gibt ein nationales Programm, aber es kann aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht umgesetzt werden;
- es fehlt dem Staat an Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft;
- es besteht ein Zuständigkeitskonflikt bezüglich dieser Organisationen (zwischen Arbeits-, Gesundheits-, Sozialministerium usw.);
- Überlegungen, die sie zu politischen Gegnern der Staatsgewalt machen.

In Ländern mit einer starken Tradition der Sozialversicherung unterstützen die Regierungen die Entwicklung von Hilfsvereinen auf Gegenseitigkeit. Angesichts der Schwierigkeiten von Krankenversicherungssystemen aller Formen, ihre Tragfähigkeit zu erhalten, fördern staatliche Stellen im Wettbewerb mit kommerziellen Versicherungsträgern die Entwicklung freiwilliger Krankenversicherungen, unter denen die Hilfsvereine eine wichtige Rolle spielen.

Trotz dieser gegensätzlichen Situationen sind sich alle von ihnen einig, dass sie zahlreichen Bedrohungen ausgesetzt sind:

- durch die zunehmende Integration der Weltwirtschaft herbeigeführte Liberalisierung und Deregulierung, die für sie eine Situation der Rechtsunsicherheit mit sich bringen;
- Vorherrschen von Materialismus, Konsumdenken und Zweiteilung der Gesellschaft;
- die so genannten "Strukturanpassungs"-Programme zwingen die politisch Verantwortlichen zu Einschränkungen bei den Staatsausgaben;
- lineares Wachstum der Gesundheitsausgaben, Probleme in Verbindung mit dem demografischen Alterungsprozess.

Diese Bedrohungen überlagern jene Schwierigkeiten, welche Organisationen zusätzlich erfahren, die folgendes entbehren:

- spezifische Unterstützungsprogramme;
- qualifiziertes Personal;
- ausreichende Finanzmittel;
- spezifische Gesetzgebung;
- strenge Kontrolle des Staates über diese Form der Organisationen;
- eine kohärente Politik im Bereich der Krankenversicherung.

Die Summe dieser Schwierigkeiten bedroht unabhängig von der Weltregion auf die eine oder andere Weise den Anspruch auf Gleichheit in der Gesundheitsversorgung und stellt den Zugang zu ihr in Frage, zwingt die Organisationen aber gleichzeitig zu reagieren, weil sie sich solchen Entgleisungen entgegenstellen wollen oder weil sie angemessene Antworten auf diese Probleme suchen.

2.5. Beziehungen und Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen

Organisationen, die Bestandteil der Krankenpflichtversicherung sind, haben in der Regel enge Beziehungen mit staatlichen Stellen. Sie werden an allen Verhandlungen zwischen Staat, Arbeitgebern und Leistungsträgern über die Höhe der Beitragssätze, der Erstattung von Leistungen usw. beteiligt. Es bestehen somit enge Kontakte. Organisationen, die im Bereich der Krankenzusatzversicherung tätig sind, werden meist konsultiert oder beteiligt, wenn Reformen des Gesundheitswesens diskutiert werden.

In den Entwicklungsländern zeichnet sich gegenwärtig ein deutlicher Trend ab, die für Fortbildungsprogramme und -seminare zuständigen Ministerien zu beteiligen. Konsultationen und Treffen mit den Ministerien erfolgen häufiger, um die potentielle Rolle und Funktion dieser Organisationen besser zu verstehen. Diese Kontakte führen jedoch selten zu einer strategischen Sicht, die staatliche Gesundheitspolitik und Zugang zur Gesundheitsversorgung partnerschaftlich unterstützt. Die beste Form der Zusammenarbeit bietet sich dagegen auf lokaler und regionaler Ebene. Hier drückt sich gute Zusammenarbeit und Kommunikation im Unterzeichnen von Vereinbarungen zwischen diesen Organisationen und den lokalen Gesundheitsbehörden aus. Diese können sich auf die Zusammenarbeit des Personals im Gesundheitswesen, den Zugang zu grundlegenden Medikamenten, Transportmittel, Präventions- und Informationskampagnen usw. erstrecken.

Schlussfolgerungen

Aus dieser Übersicht lässt sich ersehen, dass diese Organisationen keine banalen Unternehmen sind und dass man nicht über sie hinwegsehen kann. Ihre Organisationsform, ihre Funktion, ihr Ziel unterscheiden sich grundlegend von kommerziellen Unternehmen. Der Markt, auf dem sie tätig sind, ist vergleichsweise spezifisch und besonders schwer in den Griff zu bekommen, zu beherrschen und zu verstehen, da hier Fragen des individuellen und kollektiven Wohlergehens zusammenkommen.

Historisch gesehen stellt sich die Frage, wie viele Unternehmen heute auf eine ununterbrochene Tätigkeit über 100 bis 150 Jahre hinweg, und in einigen Fällen sogar mehr, zurückblicken können. Und wie viele Unternehmen können eine Vorreiterrolle in einem so grundlegenden und anerkannten Bereich wie der sozialen Sicherheit ausweisen und bilden so ein Fundament für den sozialen Zusammenhalt eines Landes?

Wie lässt sich in neuerer Zeit das wiederauflebende Interesse internationaler Institutionen an diesen Organisationen erklären, wenn nicht damit, dass sie eine glaubwürdige Alternative und ein reales Potential angesichts der Entgleisungen des Liberalismus bieten, der zu Risikoauslese und -ausgrenzung im Gesundheitsbereich führt, und angesichts der Zwänge von Strukturanpassungsmaßnahmen, die bisweilen den Gesundheitshaushalt in einigen Ländern auf ein Minimum reduzieren.

Wir sollten aber auch nicht überheblich sein, die Gefahren sind vielfältig. Wir dürfen nicht glauben, dass diese Organisationen die Antwort auf alle Zugangsprobleme in der Gesundheitsversorgung sind und den Staat in einem Bereich seiner Verantwortung entheben, welcher der Intervention und Steuerung des Staates bedarf. Wir dürfen auch nicht meinen, dass sich diese Organisationsform verordnen lässt, es handelt sich um einen partizipatorischen, demokratischen Prozess, der die Bevölkerung durch ihre Mitgliedschaft und Annahme der Prinzipien einschließt. Man darf auch nicht glauben, dass sie aufgrund ihrer Autonomie auf finanzielle Hilfen des Staates verzichten können, insbesondere deshalb, weil die abgedeckten Bevölkerungsgruppen nicht immer über ein ausreichendes Einkommen verfügen oder weil dieses von wirtschaftlichen Umständen abhängig ist. So lassen sich Tragfähigkeit und Dauerhaftigkeit des gesamten Prozesses nur langfristig erreichen.

Wir sollten auch die Vielfalt der Unternehmensformen in Betracht ziehen, die unter dem gleichen Etikett geführt werden; die Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit in Europa haben kein Monopol und sie sind auch kein exklusives Exportmodell, das unverändert übernommen werden kann, sondern stellen nur eine Wissensbasis zur Verfügung, das auf ihren Erfolgen, aber auch ihren Misserfolgen basiert. Diese Organisationen können heute als Referenz und Wissensspeicher für andere dienen, weil sie sich im Zeitverlauf entwickeln und an die zahlreichen Veränderungen in der Gesellschaft anpassen konnten.

Die internationalen Institutionen im sozialen Bereich und mit paritären Strukturen sollten die bestehenden Netzwerke, aber auch neue Initiativen auf dem Wege der Konzertation besser organisieren und koordinieren. Es gibt viel zu tun, es wurde bereits manches von einer Reihe dieser Organisationen unternommen, neue kommen hinzu – nehmen wir die Herausforderung an.

Verfügbare Webseiten für weitere Informationen

Entwicklungen im STEP-Programm des IAA. Alle Informationen und Publikationen können unter www.ilo.org/step heruntergeladen werden.

Das Koordinationsnetzwerk für Westafrika: www.concertation.org

Die Webseite der IVSS enthält Links zu ihren Mitgliedsorganisationen, die selbst eine Webseite haben: www.issa.int