



## Soziale Selbstverwaltung und Sozialwahlen Traditionsreiche Institutionen auch von morgen?

Wolfgang Schroeder / Benjamin Erik Burau <sup>1</sup>

### Bedeutung und Funktion von sozialer Selbstverwaltung

Selbstverwaltung meint die eigenverantwortliche Beteiligung von Betroffenen, um die öffentlichen Angelegenheiten eines bestimmten territorialen und funktionalen Bereiches zu regulieren. Betroffene können mit ihren speziellen Kenntnissen für ein hohes Maß an Authentizität, sachlicher Nähe und Effizienz der dort zu treffenden Entscheidungen sorgen und damit maßgeblich zur demokratischen Legitimation von Macht- und Entscheidungsplausibilität beitragen. In den Sozialversicherungen besteht in der Regel eine paritätisch aufgeteilte Besetzung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern.<sup>2</sup> Dabei folgt die Zusammenarbeit der Sozialpartner in den Selbstverwaltungen einer Konsensorientierung, deren Ziel in der bedarfsorientierten Versorgung der Versicherten liegt. Die Entscheidungsfindung orientiert sich dabei an den Maximen der Bedarfs- und Gemeinwohlorientierung, bei gleichzeitiger Verpflichtung zur wirtschaftlich-effizienten Verwendung der Beiträge. Die soziale Selbstverwaltung kann auch zum konstruktiven Austausch zwischen den Sozialpartnern beitragen, womit auch ein Stabilisator besteht, der das System von sozialer Marktwirtschaft und Sozialpartnerschaft stützen kann. Durch die Integration der Betroffenen wird zudem eine Brücke zwischen den BürgerInnen und dem Staat geschla-

### Auf einen Blick

Die soziale Selbstverwaltung der deutschen Sozialversicherungen ist ein wesentliches Strukturmerkmal des deutschen Sozialstaates. Doch seit einiger Zeit findet eine kritische Debatte darüber statt, ob diese Beteiligungsstrukturen sowie die sie legitimierenden Sozialwahlen noch zeitgemäß sind. Dabei werden kurzfristige Effizienzgesichtspunkte überbewertet; dagegen werden Herkunft und Funktion der sozialen Selbstverwaltung für das System der sozialen Sicherung in Deutschland nur unzureichend gewürdigt.

gen. Dieser lässt die gesellschaftlichen Akteure an der Regelungs- und Verwaltungspraxis direkt mitwirken, um sie selbst gestaltend, aktiv in das Ordnungssystem zu integrieren. Im Gegenzug erfährt der Staat eine Entlastung bei der Verwaltungstätigkeit. Das Verhältnis zwischen Staat und Sozialversicherungen ist historisch different; ist also einem Wandlungsprozess ausgesetzt. Meist war es so, dass der Staat selbst lediglich den gesetzlichen Rahmen für die Aktivitäten der Sozialversicherungen bestimmte und dessen Einhaltung mittels Rechtsaufsicht überwachte. Zugleich sind die Sozialversicherungen als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisiert, in denen die SelbstverwalterInnen in einzelnen Bereichen auch über die Kompetenz zur autonomen Rechtssetzung (Satzungen etc.) verfügen. Während in der Vergangenheit die Verwaltungsräte in der GKV die Höhe des Beitragssatzes der Kasse direkt selbst entscheiden konnten, ist diese Kompetenz nunmehr in staatliche Obhut übergegangen. Damit sind die Verwaltungsräte stärker in die Positionierung der einzelnen Kasse auf dem Markt eingebunden.<sup>3</sup>

### Ursprung der Selbstverwaltung<sup>4</sup>

Der Ursprung der modernen Selbstverwaltung reicht bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück, wo sie sich zunächst auf der Ebene der Berufsstände durchsetzte. Ein besonders bürgernahes Feld ist stets die kommunale Selbstverwaltung. In den 1880er Jahren wurde das Prinzip dann in obrigkeitstaatlicher Manier auch auf die neu gegründeten Zweige der Sozialversicherung ausgedehnt. Die Eliten des Kaiserreichs versprachen sich davon eine zumindest teilweise Befriedung des Großkonflikts zwischen Arbeit und Kapital sowie eine Zurückdrängung und Schwächung der zunehmend stärker werdenden Sozialdemokratie. Die Institution bewährte sich in verschiedenen Dimensionen: Sie beförderte die Legitimation der Sozialversicherungen und ermöglichte für gewerkschaftliche und sozialdemokratische Funktionäre Aufstiegsmöglichkeiten jenseits ihrer eigenen Organisationswelten. Schließlich konnte sie gerade während ökonomisch turbulenterer Phasen ihre verantwortliche und gestaltende Rolle unter Beweis stellen. Die Selbstverwaltung zeichnete sich demnach während ihrer nunmehr über 120-jährigen Geschichte durch eine hohe Anpassungs- und Leistungsfähigkeit bei der Mitgestaltung des Sozial- und Wohlfahrtsstaates aus. Dennoch gerät sie wiederholt ins Kreuzfeuer der Kritik, wobei sich vielfach

der Eindruck aufdrängt, dass die Institution als eine Art Sündenbock<sup>5</sup> für grundsätzlichere Schwierigkeiten der sozialen Sicherungssysteme erhalten soll. Eine Hauptkritik richtet sich auf die Sozialwahl, die auch schon mal als Form „vorgegaukelter Demokratie“<sup>6</sup> bezeichnet wird.

### Verfahren und Ergebnisse der Sozialwahlen

Alle sechs Jahre werden durch freie und geheime Sozialversicherungswahlen die SelbstverwalterInnen in die Verwaltungsräte gewählt. Aus den Vorschlagslisten der Trägerorganisationen wählen Versicherte und Arbeitgeber im Idealfall die VertreterInnen ihrer Gruppe jeweils getrennt voneinander. Tatsächlich bestehen im Bereich der Sozialwahlen bei den deutschen Krankenkassen zwei konkurrierende Formen der Listen- und Personalauswahl: Erstens die Urwahl, bei der die Wahlberechtigten durch ihre Stimme entscheiden, welche Listen in welchem Umfang im Verwaltungsrat vertreten sein können. In diesem Fall haben die Kassenmitglieder die Möglichkeit, durch ihre Stimme die Sitzverteilung im Verwaltungsrat zu bestimmen. Zweitens die sogenannte Friedenswahl, bei der durch Absprachen der Organisationen festgelegt wird, wer wie viele Sitze erhält. Entsprechend werden auf den Listen auch nur so viele Personen platziert wie es Sitze gibt. Die Kassenmitglieder haben keine Möglichkeit, auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrates direkten Einfluss auszuüben. Diese am häufigsten praktizierte Form der Listen- und Personalauswahl wird als „unechte Wahl“ begriffen, weshalb sie auch zugleich als die unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten problematischste Legitimationsform erscheint.

Von zunächst ca. 5 Millionen Wahlberechtigten 1953 erweiterte sich der Kreis zuletzt auf rund 46 Millionen im Jahre 2005. 1953 lag die Wahlbeteiligung bei 42,4%. Danach sank dieses Niveau bis auf das historische Tief von 20,5% im Jahre 1968. Durch Einführung der Briefwahl (1974) – wobei jedem Wahlberechtigten die Wahlunterlagen automatisch zugesandt werden – gelang es, die Zahl der Wahlbeteiligten wieder deutlich zu erhöhen. Von den 1970er bis in die 1990er Jahre stieg die Wahlbeteiligung auf fast 44%. Seit einigen Jahren ist diese jedoch wieder stark rückläufig. Bei der letzten Wahl im Jahr 2005 lag sie nur noch bei ca. 29,6%. Die Verdopplung der Wahlbeteiligung von 1968 (20,5%) auf 1974 (43,7%) ist auf das Einführen der Briefwahl 1974 zurück-

zuführen, bei der die Unterlagen den WählerInnen seitdem automatisch zugesandt werden.

### Öffentliche Debatte und Kritik an der sozialen Selbstverwaltung<sup>7</sup>

Die Kritik an der Selbstverwaltung und den Sozialwahlen ist so alt wie die Institution und das Verfahren. Schon während der ersten Sozialwahlen in den 50er und 60er Jahren wurde der Selbstverwaltung ein nur *geringer Gestaltungsspielraum* attestiert, den man auf einen zunehmenden „Entmachtungsprozess“ durch die Bürokratie in der Sozialverwaltung zurückführte. Während der 70er Jahre wurde die nur *geringe Bekanntheit und Popularität* diskutiert sowie die *Kosten der Sozialwahlen* beanstandet. Den Trägerorganisationen in der Selbstverwaltung sowie den Sozialwahlen selbst wurde darüber hinaus eine generell *mangelnde Informationspolitik* attestiert, was erheblich zur *Intransparenz der Strukturen* beitrug. Während der 80er Jahre stand die zunehmende *Verselbstständigung der hauptamtlichen Geschäftsführungen* gegenüber den VertreterInnenversammlungen im Zentrum der Diskussion. Dies führte dazu, dass Reformkonzepte entwickelt wurden, die von einer alleinigen Entsendungskompetenz der Sozialpartner (*Kooptation*) über ein Aufsichtsratsmodell bis hin zur reinen Staatsverwaltung der Sozialversicherung reichten. Während der 90er Jahre wandte sich die Kritik zunehmend gegen die *Friedenswahlen*, die bei vielen den Eindruck der „Kungelei“ erweckten.

### Positionen und Gegenwarts kritik

Im Sommer 2008 führten die Friedrich-Ebert-Stiftung und der *Bundesbeauftragte für die Sozialwahlen* eine Veranstaltung zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung durch. Unter dem Titel – „*Selbstverwaltung – Versagen demokratische Verfahren und Institutionen?*“ wurden die wesentlichen Argumente und Positionen durch die relevanten Akteure ausgetauscht.<sup>8</sup> Eine Forschergruppe der Universität Bremen, um Bernard Braun, plädierte für eine Reform der Sozialwahlen, die durch verpflichtende Urwahlen zu echten Wahlen führen sollten. In der Dominanz der Friedenswahlen sieht diese Forschergruppe eine wesentliche Ursache für das zunehmende Legitimationsdefizit der Selbstverwaltungsorgane. Gegen diese Analyse sowie den damit verbundenen Reformvorschlag argumentierten Vertreter des DGB. Nach ihrer Analyse leidet die soziale Selbstverwaltung nicht an den Friedenswahlen, sondern an den „zunehmend

eingeschränkten Handlungsspielräumen der Selbstverwaltungen“<sup>9</sup> durch den Gesetzgeber. Die Vertreter der Ministerialbürokratie wiesen diesen Vorwurf zurück und forderten die Selbstverwaltungen im Gegenzug dazu auf, ihre bestehenden Handlungsspielräume effektiver als bisher zu nutzen.

Im Zentrum der gegenwärtigen Debatte über die weitere Entwicklung der sozialen Selbstverwaltung steht eine begriffliche Trias der Kritik, die auf eine *mangelnde Legitimität, unzureichende Akzeptanz* und *geringe Effektivität*<sup>10</sup> der Institutionen zielt. Unter der mangelnden Legitimität wird vor allem die Praxis der Friedenswahlen verstanden. So fanden bei den letzten Sozialwahlen 2005 bei nur 8 von 332 Trägern aller Versicherungszweige Urwahlen (Wahlen mit Wahlhandlung) statt. Bei den übrigen 324 Sozialversicherungsinstitutionen kam es zu Friedenswahlen. Doch es wird nicht nur die Input-Legitimation kritisch betrachtet, sondern auch die zum Teil starr anmutenden und in sich geschlossenen Akteurskonstellationen, die eine gesellschaftliche Öffnung, z.B. gegenüber neuen Betroffenen Gruppen wie PatientInnen oder Rentnerverbänden, verhindern würden. Unter der Überschrift mangelnder Legitimation werden auch die unzureichende Bekanntheit der Institution bei weiten Teilen der Versichertenschaft sowie die Intransparenz von Strukturen und Personalien diskutiert. Auffallend ist, dass die erheblichen Organisationsreformen in der Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung den kritischen Blick auf diese Institutionen bislang nicht relativieren konnten. Weiterhin lautet die Kritik, dass die Selbstverwaltung angesichts gesellschaftlicher, sozialer und ökonomischer Veränderungen und in Anbetracht eines heutzutage notwendigen ad hoc Managements zu inflexibel und ineffizient arbeite. Diese Argumentation – meist im neoliberalen Arbeitgeber- und Politikspektrum zu verorten – zielt auf eine weitere Stärkung der Entscheidungsbefugnisse bei den hauptamtlichen Vorständen, während sich die Mitbestimmung qua Selbstverwaltung auf die Kontrolle der Exekutive konzentrieren soll. Auffallend ist aber auch, dass die Sozialpartner weiterhin darin übereinzustimmen scheinen, dass an der Selbstverwaltung grundsätzlich festgehalten werden sollte, um so dem fortschreitenden Einfluss des Staates auf die Sozialversicherung Einhalt zu gebieten. Nicht zu unterschätzen ist auch der Verweis auf die Herausforderung der SelbstverwalterInnen angesichts einer gestiegenen Komplexität der Regelungen in der Sozialversicherung.

## Ausblick – Was kann getan werden?<sup>11</sup>

Gäbe es die soziale Selbstverwaltung noch nicht, man müsste sie neu erfinden. Denn Sozialversicherungen, die auf Beteiligung, Bedarf und Effizienz orientiert sind, brauchen auch beteiligungsorientierte Legitimations-, Kontroll- und Gestaltungsakteure. Und genau dazu wird die Selbstverwaltung gebraucht. Zugleich muss sich diese Selbstverwaltung immer wieder neu an sich wandelnde Verhältnisse anpassen. Deshalb können die genannten Kritikpunkte weder ignoriert noch einfach widerlegt werden. Vielmehr sollten sie den Ausgangspunkt für eine pragmatisch und seriös angelegte Reformstrategie bilden, denn ein Ignorieren der Kritik könnte tatsächlich den Bestand der Institution gefährden. Es ist bei der Erarbeitung einer Strategie darauf zu achten, dass man die beteiligten Akteure nicht in voluntaristischer Weise überfordert. So könnten verpflichtende Urwahlen bei allen Trägern der Sozialversicherungen die Trägerorganisationen gegenwärtig überfordern, weil ihnen die dafür notwendigen Ressourcen fehlen. Urwahlen sollten immer dann stattfinden, wenn sich auch in ausreichendem Umfang BewerberInnen finden. Deshalb plädieren wir für eine pragmatische Reformstrategie, die auf eine evolutionäre *Revitalisierung der bestehenden Strukturen* setzt. Den Hauptansatzpunkt bilden hierfür die SelbstverwalterInnen und die sie entsendenden Trägerorganisationen. Das Absolvieren von Fort- und Weiterbildungen der SelbstverwalterInnen sollte selbstverständlich sein und innerhalb der Trägerorganisationen als verpflichtend erklärt werden, um so die Effizienz der Arbeit in den Selbstverwaltungen weiter zu erhöhen. Diese Strategie sollte dazu führen, dass hoch kompetente SelbstverwalterInnen ihren gegen-

wärtigen Kontroll- und Gestaltungsrahmen noch effektiver ausschöpfen können und damit ihre Bedeutung erneut unter Beweis stellen. Der Mangel an Bekanntheit und Akzeptanz der Institution und ihrer Wahlen lässt sich wiederum nur eindämmen, wenn alle beteiligten Akteure in einer konzertierten Aktion für den Fortbestand von Selbstverwaltung eintreten. Hier scheint eine gemeinsame Informationskampagne von Arbeitnehmer- und ArbeitgeberInnen sowie dem Staat notwendig, die die Bedeutung der Institution hervorhebt und für ein verstärktes Engagement der BürgerInnen wirbt. Eine Steigerung der Attraktivität der Mitarbeit in den Selbstverwaltungen könnte etwa dadurch gelingen, dass ähnliche Regelungen zu Fragen der Aufwandsentschädigung und Freistellung getroffen werden, wie wir sie bereits aus den Kommunen und von Betriebsräten kennen. Zusätzlich sollte die Informations- und Rechenschaftspolitik der Selbstverwaltungen weiter professionalisiert werden, damit die Versicherten sich jederzeit ein Bild von den Aktivitäten der Selbstverwaltung ihres Trägers machen können. Dem Vorwurf der mangelnden Legitimität sollten die Selbstverwaltungen zukünftig mit einem strikten Ausbau der Versicherten- und Betroffenenähe begegnen. Hierzu bietet sich etwa die Aufwertung bereits bestehender Strukturen wie die der Versichertenältesten an, die den Versicherten zukünftig verstärkt als Ansprechpartner zur Verfügung stehen könnten. Darüber hinaus sollte die Selbstverwaltung informelle Arrangements mit den speziellen Betroffenengruppen anstreben, wofür sich etwa regelmäßige Hearings anbieten. Von jenen Maßnahmen sollte ein Signal des Aufbruchs ausgehen können, das nicht nur die soziale Selbstverwaltung stärken könnte, sondern auch die Trägerorganisationen.

- 1 Prof. Wolfgang Schroeder ist Inhaber des Lehrstuhls „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel. Benjamin Erik Burau M.A. ist Doktorand an der Universität Kassel und arbeitet zum Thema organisierter Patienteninteressen in Deutschland.
- 2 Abweichungen: *Krankenkassen* – Ersatzkassen werden nur durch die Arbeitnehmer bestimmt; *Bundesagentur für Arbeit* – Drittparitätisch mit Bank der öffentlichen Körperschaften.
- 3 Mit der Einführung des Gesundheitsfonds 2009 werden die Beitragssätze zukünftig zentral im Gesundheitsministerium bestimmt. Den Verwaltungsräten verbleibt nur noch ein geringfügiges Hebesatzrecht, den sogenannten Zusatzbeitrag.
- 4 Vgl. Forstthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd.1, 1973 S. 471; Müthling, Hans: Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, Köln 1966, S. 10ff.
- 5 Spieth, Frank: Die Selbstverwaltung wird zum Sündenbock gestempelt, in: Soziale Sicherheit 3/2005, S. 91ff.
- 6 Frankfurter Rundschau vom 29.04.2005.
- 7 Vgl. Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, Welti: Gutachten an das BMAS, Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, April 2008, S. 95–118, PDF Download 15.07.2008 [www.bmas.de](http://www.bmas.de).
- 8 Vgl. Bundesbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen (Hrsg.): Sozialwahl und Selbstverwaltung – Versagen demokratischer Verfahren und Organisationen? – Tagungsdokumentation vom 28. April 2008.
- 9 Buntentbach, Annelie – Vorstandsmitglied des DGB.
- 10 Vgl. Schroeder: Zur Reform der sozialen Selbstverwaltung in der GKV – *Kasseler Konzept*; Kapitel VI: 4-Punkte-Programm – Vorschläge zur Revitalisierung der sozialen Selbstverwaltung, S. 51–75, Edition Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf Juli 2008.
- 11 Vgl. ebenda, S. 95–103.