

ANNEMARIE ZIMMERMANN

Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung

Geschichtliche Entwicklung und politische Problematik

I

Als 1953 zum ersten Male nach mehr als zwanzigjähriger Unterbrechung wieder Wahlen zu den Organen der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung stattfanden, war ein dunkler Abschnitt in der Geschichte der Selbstverwaltung abgeschlossen und gleichzeitig ein neuer begonnen worden.

1881 war in der kaiserlichen Botschaft, einem denkwürdigen Dokument der deutschen Sozialpolitik, der Hoffnung Ausdruck gegeben worden, daß „der engere Anschluß an die realen Kräfte des Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung .., die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt *allein* in gleichem Umfange nicht gewachsen sein würde“. In diesen Sätzen sind die beiden Elemente bezeichnet, aus denen jede Selbstverwaltung im modernen Staat besteht: die selbständige Verwaltung eigener Angelegenheiten durch die Betroffenen unter Aufsicht und Schutz

SELBSTVERWALTUNG IN DER SOZIALVERSICHERUNG

des Staates. Wir sprechen auch von einer Delegation von Staatsaufgaben an die Organe der Selbstverwaltung. Diese müssen sich in ihren Beschlüssen bestimmte Einschränkungen gefallen lassen, die der Staat durch seine Aufsichtsorgane, jedoch nicht nach seinen eigenen Wünschen verhängen kann — muß er sich doch an gesetzliche Bestimmungen halten. Damit sind beide, die Selbstverwaltung wie auch die staatlichen Aufsichtsorgane, unter die Rechtsordnung gestellt, in deren Sinne sie ihre Aufgaben erfüllen sollen.

Allerdings kann die Selbstverwaltung, wenn man von ihrem Ursprung, den *Gemeinden*, ausgeht, für sich geltend machen, älter als der moderne Staat zu sein. Dieses Argument wird dann besonders schwer wiegen, wenn auf eine Periode umfassender Staatsallmacht eine freiere folgt, wie das 1945 geschehen ist. Es ist nur zu verständlich, daß nach der Zerstörung des totalen Staates von denen, die an der, wenn auch provisorischen, Errichtung des neuen deutschen Staates in der Bundesrepublik mitwirkten, gewisse Sicherungen gegen ein abermaliges Überhandnehmen der Staatsmacht bezweckt wurden. Man war daher bestrebt, die vorstaatlichen Rechte der Selbstverwaltungen wiederherzustellen und auszubauen.

II

Ehe wir die heute geübte Praxis und ihre Problematik in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung betrachten, soll ein Blick auf ihre Entwicklung zeigen, daß eine lange z. T. ruhmvolle, z. T. aber auch unrühmliche Tradition existiert, deren Lehren wir — sei es als Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane, sei es als Wahlberechtigte zu der in diesem Monat stattfindenden dritten Sozialwahl — zu beherzigen haben.

Die völlige Verarmung, die in der Zeit des Frühkapitalismus bei Krankheit, Unfall, Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit das Schicksal der Arbeiterschaft war, hatte bald dazu geführt, daß sich die Arbeiter eigene Hilfskassen zu ihrer Unterstützung schufen. Einsichtige Unternehmer begünstigten derartige Einrichtungen, die auch einen gewissen gesetzlichen Schutz erhielten. Jedoch waren diese zahlenmäßig geringen Einrichtungen nicht geeignet, wirksame Hilfe zu bringen, zumal die Mitgliedschaft freiwillig war. Immerhin wurden hier Erfahrungen gesammelt, die dann *Bismarck* für die Sozialversicherungsgesetzgebung verwenden konnte und auch, wie es in der kaiserlichen Botschaft von 1881 zum Ausdruck kommt, verwenden *wollte*. Die drei Zweige der Sozialversicherung — die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und die Rentenversicherung — wurden deshalb *nicht* zur Durchführung *staatlichen* Behörden überantwortet, sondern *Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts*: den Krankenkassen, den Berufsgenossenschaften und den Versicherungsanstalten. Hier haben die Arbeitgeber und Versicherten maßgebliche und weitreichende Mitwirkungsrechte. Diese gingen bei den Krankenkassen und Berufsgenossenschaften bis zur Festsetzung der Leistungen und Beiträge, bei den Versicherungsanstalten nur bis zur Verwaltung des Vermögens und der Bewilligung der Mehrleistungen, da Leistungen und Beiträge gesetzlich bestimmt wurden.

Die Versicherten hatten jedoch kein unmittelbares Mitspracherecht in der Sozialversicherung; das wäre wegen ihrer großen Zahl auch gar nicht möglich gewesen. Vielmehr wählten sie ihre Vertreter für die einzelnen Versicherungszweige in Urwahl, wie es bei den Krankenkassen bis auf den heutigen Tag geschieht, oder in indirekter Wahl wie bei den Landesversicherungsanstalten. Ihre Ausschüsse (so nannte man damals die Vertreterversammlung) wurden in einem komplizierten Verfahren von den Ausschüssen der Krankenkassen gewählt. Bei den Berufsgenossenschaften gab es keine Versichertenvertreter, da die Unternehmer die Beiträge allein aufbringen mußten. Wahlen hat es hier kaum gegeben, da die Genossen, nämlich die Unternehmer, geborene Mitglieder ihrer Selbstverwaltung waren.

Die Selbstverwaltung der *Bergleute* ist wohl die älteste in Deutschland. Sie wählen bis auf den heutigen Tag ihre Versichertenältesten, die wiederum die Vertreter der Organe wählen. Als 1913 die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte ihre Arbeit begann, wurde hier das Wahlmännersystem der Knappschaften übernommen: die Versicherten wählten die Vertrauensleute, welche die Organe beschickten.

Die Sitzverteilung in den Selbstverwaltungsorganen war unterschiedlich. Die Selbstverwaltung der Berufsgenossenschaften wurde allein von den Unternehmern wahrgenommen, bei den Versicherungsanstalten der Rentenversicherung je zur Hälfte von den Versicherten und den Arbeitgebern, bei den Ersatzkassen nur von den Versicherten, in den Knappschaften zu zwei Dritteln von den Versicherten und zu einem Drittel von den Arbeitgebern, was auch überwiegend für die Krankenkassen galt.

Dieses System wurde 1934 durch das sogenannte Aufbaugesetz beseitigt, das den Führergrundsatz in der Sozialversicherung einführte. Es fanden keine Wahlen mehr statt. Die Geschäfte der Versicherungsträger wurden von einem staatlicherseits benannten Leiter wahrgenommen, ein von den zuständigen Behörden bestellter Beirat sollte den Leiter in Fachfragen beraten.

III

Nach dem Kriegsende 1945 wurde in den verschiedenen Besatzungszonen verschiedenes Recht eingeführt, wobei die Selbstverwaltung kaum berücksichtigt wurde. Erst nach der Errichtung der Bundesrepublik im Jahre 1949 nahmen die Pläne zur Wiedereinführung der Selbstverwaltung im Selbstverwaltungsgesetz von 1951 Gestalt an. Zu diesem Gesetz sind inzwischen vier Ergänzungs- bzw. Änderungsgesetze und zwei Wahlordnungen ergangen.

Das Gesetz bringt gegenüber dem Zustand von vor 1933 wesentliche Vereinfachungen, ohne den Gedanken der Selbstverwaltung einzuengen. So werden alle Selbstverwaltungsorgane, auch die der Berufsgenossenschaften, je zur Hälfte mit Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber besetzt. Eine Ausnahme bilden weiterhin die Ersatzkassen, deren Organe nur aus Versichertenvertretern bestehen, ferner die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, deren Vertreterversammlungen zu je einem Drittel aus Vertretern der versicherten Arbeitnehmer, der Selbständigen ohne Arbeitskräfte und der Arbeitgeber bestehen. Die Organe der Knappschaften setzen sich, wie vor 1933, zu zwei Dritteln aus Versichertenvertretern und zu einem Drittel aus Arbeitgebern zusammen. Bis auf die Knappschaften, die auch hier ihrer Tradition treu bleiben und in denen weiterhin die Versichertenältesten von den Versicherten in Urwahl gewählt werden und diese Versichertenältesten erst die Vertreterversammlungen beschicken, wählen die übrigen Versicherten ihre Vertreter für die Vertreterversammlungen in direkter Wahl.

Die Selbstverwaltungsrechte der Vertreterversammlungen und der von diesen gewählten Vorstände der Rentenversicherungsträger ist ausgedehnt worden. Die Regelung, nach der — vor 1933 — der Vorstand der Versicherungsanstalten der Rentenversicherungsträger auch beamtete, vom Staat benannte Vorstandsmitglieder mit Stimmrecht hatte, ist wesentlich eingeschränkt worden. Die Vorstände der Versicherungsanstalten bestehen nun, wie in der übrigen Sozialversicherung, aus Versicherten und Arbeitgebern. Sie wählen ihre Geschäftsführung selbst, die allerdings in der Rentenversicherung von den zuständigen Behörden bestätigt werden muß. Eine weitere Einschränkung bei den Trägern der Rentenversicherung ist, daß die Geschäftsführung bei der Aufstellung des Haushaltsplans, des Stellenplans und in Fragen der Vermögensanlage beschließende Stimme im Vorstand hat.

SELBSTVERWALTUNG IN DER SOZIALVERSICHERUNG

Die starke Stellung der Geschäftsführung, die sie innehat, ob sie ohne oder mit staatlicher Bestätigung von den Vorständen gewählt wird, oder ob sie mit Rechten der Beschlußfassung im Vorstand ausgestattet ist oder nicht, verlangt als Gegengewicht gegen die Bürokratisierung eine starke Selbstverwaltung. Für die politischen Institutionen, die an der Wiedererrichtung der Selbstverwaltung beteiligt waren, war ein gewichtiges Ziel die Stärkung des demokratischen Bewußtseins in allen Volksteilen. Der furchtbare Einschnitt in der deutschen Geschichte, den das Jahr 1933 bildet, wäre nicht möglich gewesen, wenn ein demokratisches Bewußtsein allgemein verankert gewesen wäre. Aus dieser Erkenntnis heraus ist die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung wieder eingeführt und ausgebaut worden. Aber erfüllt sie die in sie gesetzten Hoffnungen, kann sie sie erfüllen?

IV

Es soll hier nicht über eine andere Konstruktion der Selbstverwaltungsorgane gesprochen werden, obwohl es nicht unwichtig ist, ob sie paritätisch besetzt sind oder ob die Versichertenvertreter eine Stimmenmehrheit haben; für diese zweite Möglichkeit sprachen sich mehr als die Hälfte der Versicherten aus, die der DGB anlässlich der Diskussion um das Selbstverwaltungsgesetz darüber befragte¹⁾. Es geht vielmehr darum, was innerhalb des gegebenen Rahmens verbessert werden muß, damit die Selbstverwaltung die ihr gestellte Aufgabe erfüllen kann. Daß Verbesserungen notwendig sind, ergibt sich schon daraus, daß bei den beiden bisher stattgefundenen Sozialwahlen von 1953 und 1958 die Wahlbeteiligung kaum mehr als 25 vH betrug.

Diese niedrige Wahlbeteiligung ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Die Aufklärung über die Wahlen war ungenügend; wenn über den Ablauf und den Vorgang der Wahl nur gut die Hälfte der *Wähler* informiert war, wie sich aus der erwähnten Befragung ergab, wie muß es dann erst bei den Nichtwählern damit bestellt gewesen sein? Aber nicht nur die mangelnde Aufklärung, sondern auch vielfaches Versagen der Behörden und Institutionen trug zu der niedrigen Wahlbeteiligung bei. Die Zustellung der Wahlausweise war entweder, wie bei der BfA, durch fehlende Unterlagen über die Versicherten oder durch Nachlässigkeit, wie bei vielen Betrieben, unterblieben, so daß ein nicht geringer Prozentsatz von Versicherten, selbst wenn sie gewollt hätten, gar nicht wählen konnte, weil die Wahlberechtigten keine Wahlausweise hatten. Wahllokale und Wahltag waren z. T. ungünstig gewählt, bestehende Möglichkeiten, wie z. B. die Errichtung von Wahllokalen in den Betrieben, nicht ergriffen worden usw. Eingehende Aufklärung und bessere Organisation können zu einer Hebung der Wahlbeteiligung und dadurch zu einer größeren Anteilnahme der Versicherten an ihren Selbstverwaltungsorganen führen.

Nun gibt es einen wichtigen Punkt, der ein Problem darzustellen scheint. In der Selbstverwaltung wird nach Listen gewählt, die von den Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmervereinigungen eingereicht werden. Wenn für einen Versicherungsträger nur eine Liste eingereicht wird, gelten die Kandidaten dieser Liste als gewählt und eine Wahl findet überhaupt nicht statt.

Die Tatsache, daß bei einem Versicherungsträger dann auf eine Wahl verzichtet wird, wenn nur *eine* Liste eingereicht ist, wird des öfteren zum Anlaß genommen, von einer „Illusion der Selbstverwaltung“ zu sprechen; der Wegfall von Wahlen wird als ein

1) Die Mitbestimmung der Angestellten in der Sozialversicherung, untersucht am Beispiel der Wahlen zur Selbstverwaltung in der Sozialversicherung 1958. Eine empirisch-soziologische Untersuchung, durchgeführt im Auftrage des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften von Jochen Fuhrmann und Günter Hartfiel. Herausgegeben von Prof. Dr. Otto Stammer. Die 108 S. starke Schrift wurde im Auftrage des DGB, Hauptabteilung Angestellte, für den internen Gebrauch im DGB gedruckt.

Mangel an demokratischer Legitimation für die ohne sie zustande gekommenen Organe empfunden. Wird eine solche Argumentation aber dem wirklichen Zustand gerecht, werden nicht vielmehr umgekehrt allgemeine Wahlen bei einigen Versicherungsträgern erst dadurch notwendig, weil eine Auslese der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane durch einen Verband (oder auch mehrere in ihren Zielen gleichartige und einander respektierende) nicht möglich ist?

Die Alternative, die das Gesetz zuläßt, trägt doch einem realen Zustand Rechnung: Dort, wo *ein* Verband die Auslese der Kandidaten für die Selbstverwaltungsorgane unwidersprochen übernehmen kann, erübrigen sich kostspielige Wahlen, die das gleiche Resultat wie die Verbandsauslese erbrächten. Dort, wo mehrere Organisationen um Wählerstimmen konkurrieren, muß gewählt werden, um auf diesem Wege den Willen der Versicherten zu erfahren. In beiden Fällen sind die Organe auf demokratischem Wege besetzt worden.

Es geht heute nicht darum, diese Grundsätze zu ändern, sondern die gegebenen Möglichkeiten weit besser auszuschöpfen. Da sind sowohl die Gewerkschaften wie die Arbeitgeber, die Behörden und last not least der Gesetzgeber anzusprechen. Eine höhere Wahlbeteiligung dort, wo gewählt wird, und ein größeres Interesse der Versicherten dort, wo eine Wahl nicht stattfindet — das eine wie das andere kann nur durch bessere Aufklärung und Unterrichtung der Versicherten erreicht werden.

So lesen wir im Aufruf des DGB zu den Sozialwahlen 1962:

„Die versicherten Arbeitnehmer und Rentner stehen vor einer bedeutungsvollen Wahl. Die Selbstverwaltung hat die Aufgabe, die Anwendung der Sozialgesetze zu kontrollieren und sie im Rahmen der ihr gegebenen Befugnisse sozial fortschrittlich zu gestalten.

Durch das Gesetz über die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung sind in fast allen Selbstverwaltungsorganen die Arbeitgeber mit 30 vH beteiligt worden. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber leider auch solchen Gruppen den Weg in die Selbstverwaltung geöffnet, die keinesfalls als Sachwalter der Versicherteninteressen angesehen werden können. Für die Versicherten sind nur solche Organisationen von Bedeutung, die auch sonst die Belange der Arbeitnehmer im öffentlichen Leben ausdrücklich wahrnehmen.

Den Vertretern der Versicherten stehen in der Selbstverwaltung — von einigen Ausnahmen abgesehen — Arbeitgeber in gleicher Zahl gegenüber. Jede Zersplitterung der Gemeinschaft der Versicherten muß zu einer Schwächung ihrer Stellung in den Selbstverwaltungsorganen führen. Gelingt es bestimmten Kreisen mit gruppenegoistischer und sozialpolitisch rückschrittlicher Zielsetzung, fühlbaren Einfluß auf die Selbstverwaltung zu erhalten, so wird die Parität der Versicherten gefährdet. Fortschrittliche Sozialpolitik auch für die Zukunft garantieren nur gewerkschaftliche Kandidaten. Nur dann können die Versicherten ihren Willen wirklich zum Ausdruck bringen, wenn sie sich geschlossen hinter die Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes und seiner Gewerkschaften stellen.'

Die Diskussion über die Beseitigung der Hemmnisse der Selbstverwaltung durch Bürokratie und gesetzliche Einengung muß daneben weitergeführt werden. Ihre Richtung sollten allerdings nicht jene Kräfte bestimmen, die die Selbstverwaltung der Arbeitnehmer weiterhin zugunsten einer stärkeren Beteiligung der Arbeitgeber einengen wollen. Das Ziel muß vielmehr sein, die Selbstverwaltung gänzlich in die Hände der Versicherten zu legen, zu deren Schutz und Sicherung die Sozialversicherung geschaffen wurde.