

Auszüge aus dem

Gutachten zur

***„Geschichte und Modernisierung der
Sozialversicherungswahlen“***

Im April 2008

Dr. Bernard Braun (Universität Bremen)

Dr. Tanja Klenk (Universität Bremen)

Prof. Dr. Winfried Kluth (Universität Halle)

Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)

Prof. Dr. Felix Welti (Hochschule Neubrandenburg)

Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG	3
1.1	ANLASS DES GUTACHTENS	3
1.2	DER GUTACHTENAUFTRAG	4
1.3	ARBEITSPRÄMISSEN DER GUTACHTERGRUPPE	5
1.4	VORGEHENSWEISE DER GUTACHTERGRUPPE	7
1.5	AUFBAU UND GLIEDERUNG DES GUTACHTENS	9
8	EMPFEHLUNGEN.....	10

1. Einleitung

1.1 Anlass des Gutachtens

Sozialversicherung, Selbstverwaltung, Sozialversicherungswahlen – diese drei Begriffe charakterisieren die Funktionsweise eines wesentlichen Bereichs des bundesdeutschen Sozialstaatsmodells: die gesetzliche Sicherung der Risiken, die durch Krankheit, Arbeitsunfall, Alter, Erwerbsminderung, Behinderung, Pflegebedürftigkeit und Tod von Unterhaltspflichtigen begründet werden. Das Sozialversicherungsmodell basiert auf dem Grundgedanken, diese Risiken in einer körperschaftlich verfassten Versichertengemeinschaft zu sichern, die sich durch Beiträge finanziert und nach dem Selbstverwaltungsprinzip eigenverantwortlich gesteuert wird. Im Selbstverwaltungsprinzip kommt zweierlei zum Ausdruck: zum einen der Gedanke der Ausgliederung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung in verselbstständigten Einrichtungen mittelbarer Staatsverwaltung (Autonomiegedanke), zum anderen der Gedanke der Verwaltungspartizipation. Die Mitglieder der Sozialversicherung tragen die Verwaltung der Körperschaft selbst, um die Bedarfs- und Adressatengerechtigkeit der sozialstaatlichen Maßnahmen zu gewährleisten, um den solidarischen Ausgleich zwischen den Beteiligten zu organisieren und die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber sachgerecht und effizient zu verwenden. Die Personen, die als Repräsentanten der Mitgliedschaft aktiv die Selbstverwaltung des Sozialversicherungsträgers bilden, werden durch Sozialversicherungswahlen bestimmt. Die Sozialversicherungswahlen sind eines der ältesten deutschen Wahlsysteme¹ und sie sind neben den Wahlen zum Deutschen Bundestag und den Wahlen zum Europäischen Parlament gemessen an der Zahl der Wahlberechtigten die größten Wahlen in Deutschland.

Die historische Bedeutung und quantitative Dimension der Sozialversicherungswahlen stehen jedoch in einem auffallenden Missverhältnis zu ihrer Beachtung und Bewertung durch die Versicherten und die Öffentlichkeit. Bei der Sozialwahl 2005 ist die Wahlbeteiligung auf 30,8% gesunken (1999: 38,4%, 1993: 43,4%). Zugleich fand die Sozialwahl in den überregionalen Printmedien zwar breite Aufmerksamkeit und wurde vielfach kommentiert, die Berichterstattung und die Kommentare waren aber mehrheitlich negativ gestimmt. Die Probleme einer rückläufigen Wahlbeteiligung und eines kritischen Medienechos betreffen keineswegs nur die Sozialversicherungswahlen. Auch bei Kommunal-, Landtags- oder Europawahlen sowie bei den Wahlen in Hochschulen sind ähnliche Entwicklungen zu konstatieren. Es gibt aber – neben dem negativen Medienecho – noch weitere Indikatoren, die deutlich werden lassen, dass die öffentliche Akzeptanz der Sozialversicherungswahlen einen kritischen Stand erreicht hat. So zeigen die Ergebnisse einer Bevölkerungsumfrage aus dem Jahr 2004, dass

- 44% der Befragten sich zu Sozialwahlen und zur sozialen Selbstverwaltung (trotz thematischer Erläuterungen) überhaupt nicht äußern konnten oder wollten,
- von den 56% der Befragten, die zu den Sozialwahlen und zur sozialen Selbstverwaltung Stellung bezogen, viele die Sozialwahl zwar als ein demokratisches Grundrecht und

¹ Großhaus/Herber, Sozialökonomische Analyse der Sozialversicherungswahlen. Problemgeschichte, Struktur und Funktion der Wahlen zur Selbstverwaltung im Sozialen Sicherungssystem unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Krankenversicherung, 1985, S. 14.

wichtiges Instrument der Mitbestimmung bewerteten, aber dennoch Kritik an den bestehenden Institutionen äußerten.²

Trotz einer intensivierten und verbesserten Öffentlichkeitsarbeit setzte sich der schon 1993 und 1999 zu beobachtende Trend sinkender Wahlbeteiligung fort. Der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen kam in seinem Schlussbericht daher zu der Einsicht, dass neben Maßnahmen im Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit nun auch Möglichkeiten der strukturellen Reform, wie etwa der Übergang zu einem Beirats- oder Aufsichtsratsmodell, zu einem Berufungsverfahren oder zu einem Mischmodell Wahl/Berufung zu prüfen seien.³

Die Diskussion um Sozialwahlen und Wahlbeteiligung erhielt nicht zuletzt Auftrieb durch die aktuell noch 2007 geäußerte doppelte Kritik des Bundesrechnungshofes am Verhältnis der niedrigen Wahlbeteiligung zu den Wahlkosten sowie an der fragwürdigen Legitimationskraft der Friedenswahlen.

1.2 Der Gutachtauftrag

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat im Jahre 2006 die Initiative des Bundeswahlbeauftragten zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen aufgegriffen und zur Prüfung von Maßnahmen, die geeignet sein könnten, die Akzeptanz der Sozialversicherungswahlen bei den Versicherten und in der breiten Öffentlichkeit zu verbessern, zur Jahreswende 2006/07 ein Gutachten ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielten im Mai 2007 Dr. Bernard Braun, Dr. Tanja Klenk, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Frank Nullmeier und Prof. Dr. Felix Welti, die hiermit ihr Gutachten zur „Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“ vorlegen.

Mit dem Gutachten sollen gemäß der Leistungsbeschreibung des Ministeriums „die Geschichte der Sozialversicherungswahlen aufgearbeitet, Reformvorschläge entwickelt, deren Auswirkungen untersucht und Empfehlungen für eine Modernisierung der Sozialversicherungswahlen vorgelegt werden.“ Das Gutachten ist entsprechend in einen historischen und einen perspektivischen Teil mit der Untersuchung einzelner Reformvorschläge gegliedert. Im historischen Teil werden u. a. die Materialien der parlamentarischen Gremien, die Schlussberichte der Wahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen und die Wahlergebnisse der Wahlen (mit und ohne Wahlhandlung) ausgewertet. Im perspektivischen Teil des Gutachtens, in dem konkretisierte Reformvorschläge erarbeitet werden sollen, werden insbesondere die Vorschläge der Wahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen aus dem Schlussbericht 2005 geprüft und beurteilt. Gemäß der Leistungsbeschreibung des BMAS nimmt das Gutachten insbesondere zu den folgenden Reformmodellen Stellung:

- Berufungsverfahren
- Aufsichtsratsmodell
- Beiratsmodell
- Einfachwahlrecht
- Modell der Koppelung der Sozialwahl mit Betriebs- und Personalratswahl

² Braun et al., Soziale Sicherheit 2007, 11 (365).

³ Bundeswahlbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen, Schlussbericht 2005, S. 70 ff.

- Mischmodell Wahl/Berufung
- Modell der gesetzlich vorgeschriebenen Urwahl bei allen Versicherungsträgern

Die Prüfung der Reformmöglichkeiten zieht neben der Klärung der rechtlichen Zulässigkeit der verschiedenen Modelle auch organisatorische, sozialwissenschaftliche und finanzielle Gesichtspunkte als Bewertungskriterien heran.

1.3 Arbeitsprämissen der Gutachtergruppe

Es gibt keine eindeutige, gar verfassungsrechtlich garantierte Definition von (sozialer) Selbstverwaltung und die Verwendung des Begriffs variiert. Hier werden daher das Verständnis, das die Gutachtergruppe von ‚sozialer Selbstverwaltung‘ hat, sowie die daraus sich ergebenden Implikationen für die Anlage des Gutachtens skizziert (eine ausführliche Erläuterung erfolgt in Teil 2, Kapitel 5 des Gutachtens).

Selbstverwaltung ist die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben, die aus der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgegliedert sind und zur Erledigung an eigenständige öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte übertragen werden. Die verselbstständigten Träger sind zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und zur eigenen Rechtssetzung ermächtigt. Mit anderen Worten: Sie verfügen über ein gewisses Maß an politischer Gestaltungsfreiheit. Was die Selbstverwaltung von anderen Formen der dezentralen Verwaltungsorganisation unterscheidet, ist, dass die Aufgabenerledigung unter Mitwirkung der von der Aufgabe Betroffenen geschieht. Die Selbstverwaltung ist ein Modell der Verwaltungspartizipation, das im Einklang mit dem im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzip steht, das aber aufgrund seiner beiden Merkmale Rechtsfähigkeit und Unabhängigkeit von ministeriellen Fachweisungen anderer Legitimationsmechanismen bedarf als die am Leitbild der repräsentativen Demokratie orientierte Ministerialverwaltung.

Dieses Verständnis von Selbstverwaltung – Selbstverwaltung als eine Ausprägung der partizipativen Demokratie – beinhaltet Vorentscheidungen hinsichtlich des Spektrums möglicher Reformalternativen. Die Verwirklichung des so verstandenen Selbstverwaltungsprinzips verlangt grundsätzlich eine interne Steuerung und Legitimation des Verwaltungsträgers. Legitimationsverfahren der sozialen Selbstverwaltung ohne Beteiligung der betroffenen Akteure sind mit dem Verständnis von Selbstverwaltung als Erscheinungsform partizipativer Demokratie nicht vereinbar.

Das Ziel der Modernisierung der Sozialwahlen verlangt daher die Sicherung der Verwaltungspartizipation unter veränderten Bedingungen auf Seiten der Sozialversicherungsträger und ihrer Mitgliedschaft. Eine dieser Veränderungen betrifft die Bezüge der Sozialversicherung zur Arbeitswelt. Die Möglichkeit der Versicherungszugehörigkeit hat sich in einer Fülle von Reformschritten sowie durch strukturellen Wandel (u. a. durch deutlich längere Rentenbezugszeiten und Pflegebedürftigkeiten) gegenüber der Gruppe der abhängig Beschäftigten erweitert, selbstständig Beschäftigte und Nichterwerbstätige sind einbezogen worden. Die Erwerbsorientierung der Sozialversicherung, die nach wie vor bedeutend ist, hat sich gemindert. Die Modernisierung der Sozialversicherungswahlen muss darauf gerichtet sein, dieser Pluralität der Bindungen an die Sozialversicherung Rechnung zu tragen und allen Versicherungsträgern den Zugang zur Selbstverwaltung und zur Beteiligung an der Verwaltungspartizipation zu sichern.

Weitere Arbeitsprämissen der Gutachtergruppe betreffen den Zusammenhang von Akzeptanz, Legitimität und Effektivität der sozialen Selbstverwaltung. Die Gutachtergruppe ist der Überzeugung, dass die Akzeptanz der Sozialversicherungswahlen nicht nur von der konkreten Ausgestaltung dieses Instrumentes abhängt, etwa von den Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht, zur Listengestaltung oder zum Stimmgebungsverfahren. Die Akzeptanz der Sozialversicherungswahlen hängt vielmehr auch von der Akzeptanz des Verwaltungsmodells ‚soziale Selbstverwaltung‘ insgesamt ab. Ob und in welcher Weise die Versicherten ihr Wahlrecht nutzen, wird u. a. auch durch die Präsenz der Selbstverwaltungsgremien und ihrer Akteure zwischen den Wahlterminen und die Effizienz und Effektivität ihrer Arbeit und der darüber organisierten Kommunikation beeinflusst. Neben den verschiedenen Modi zur personellen Besetzung von Selbstverwaltungsgremien und der Ausgestaltung dieser Verfahren sind in einem Gutachten, das Empfehlungen zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen formulieren soll, daher auch die institutionellen Rahmenbedingungen der sozialen Selbstverwaltung zu prüfen: die Größe und Struktur der Organe der Sozialversicherungsträger, die jeweiligen Kompetenzen, die Arbeitsweise und Zusammenarbeit der Organe sowie das Rollenverständnis und die Qualifikation ihrer Akteure. Die Modernisierung der Sozialversicherungswahlen kann (bzw. muss) mit Konsequenzen für die Struktur und Organisation der Selbstverwaltung einhergehen.

Die Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung hängt zudem auch von der Gestaltung des Verhältnisses zwischen den Sozialversicherungsträgern und dem Staat im engeren Sinne ab. Art. 87 Abs. 2 GG setzt ein Mindestmaß an Trägerautonomie voraus. Jüngste sozialpolitische Reformmaßnahmen, wie etwa die durchgängig durch alle Versicherungszweige beobachtbare Spitzenverbandsbildung, verändern das Verhältnis von Staat im engeren Sinne und sozialer Selbstverwaltung. Die Gutachtergruppe vertritt jedoch die Auffassung, dass die gegenwärtigen Autonomiespielräume der Sozialversicherungsträger hinreichend groß sind, um ein körperschaftliches Organisationsmodell weiterhin zu rechtfertigen. Eine grundsätzliche Erörterung der Möglichkeiten der Gestaltung der äußeren Organisationsverfassung der Sozialversicherungsträger kann gleichwohl sinnvoll sein. Eine solche Prüfung kann (und wird) aber nicht im Rahmen dieses Gutachtens geleistet werden.

Die Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung hängt darüber hinaus auch von der trägerübergreifenden Zusammenarbeit ab. In einem gegliederten System, in dem der Versicherte im Leistungsfall häufig mit mehreren Trägern gleichzeitig in Kontakt steht, ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Versicherungszweige für die Bewertung der sozialen Selbstverwaltung durch die Versicherten und die breite Öffentlichkeit von hoher Relevanz. Im Dezember 2007 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von ‚Job-Centern‘ in der Arbeitslosenverwaltung geurteilt. Das Modell, bei dem die Aufgaben von Kreisen und kreisfreien Städten und der Bundesagentur für Arbeit (BA) in gemeinsamen Arbeitsgemeinschaften (Argen) zusammengelegt werden, wurde für verfassungswidrig erklärt; begründet wurde das Urteil mit dem Gebot der klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten (Vermeidung von Mischverwaltung).⁴ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das in dieser Weise nicht antizipierbar war, betrifft auch Teile der Vorschläge der Gutachtergruppe, die zu einem früheren Zeitpunkt geäußert wurden (unter anderem die Möglichkeiten der Errichtung eines ‚Sozialrates‘). Die Gutachtergruppe hat auf die veränderte Rechtslage reagiert und ihre Gutachtenvorschläge entsprechend angepasst.

⁴ BVerfG vom 20. Dezember 2007, Az. 2 BvR 2433/04.

Auftragsgemäß werden in diesem Gutachten nicht die Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von einer elektronischen Wahl in der sozialen Selbstverwaltung untersucht, da sich zum einen eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des BMWi, BMAS, BMG und des Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen mit dem Thema ‚Sozialversicherungswahlen online‘ bereits befasst und zum anderen in der Gutachtergruppe keine hinreichende Kompetenz zur Beurteilung der spezifischen Vor- und Nachteile dieser Ausprägung von Wahlverfahren besteht.

1.4 Vorgehensweise der Gutachtergruppe

Für die Erstellung des historischen und des perspektivischen Teils hat die Gutachtergruppe auf unterschiedliche Arbeitstechniken und Methoden der Rechts- und Sozialwissenschaften zurückgegriffen.

Vorgehensweise im historischen Teil

Zur Aufarbeitung der Geschichte der Sozialversicherungswahlen wurden die beiden Untersuchungseinheiten ‚Wahlstatistik und Wahlverfahren‘ und ‚Kommunikationsanalyse‘ durchgeführt. Neben der Auswertung des Wahlverlaufs und der Wahlergebnisse der Sozialwahlen von 1953 bis 2005 stehen in der Untersuchungseinheit ‚Wahlstatistik und Wahlverfahren‘ insbesondere die umfassende Darstellung der Wahlverfahren, Wahltechniken und Wahlkosten und deren jeweilige Veränderungen im Zeitverlauf im Mittelpunkt. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Daten war eine Wahlanalyse wie nach politischen Wahlen – bei der anhand der Veränderung der Ergebnisse und auf der Basis detaillierter Ergebnisse des Wählerverhaltens Rückschlüsse auf den Zustand und auf Erfolge/Misserfolge der Parteien gezogen werden – allerdings nur bedingt leistbar.

Die Höhe der Wahlbeteiligung ist nur einer von mehreren Indikatoren, mit deren Hilfe sich Aussagen über die Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung formulieren lassen. Die Analyse der Ergebnisse der Sozialwahlen im Zeitraum von 1953 bis 2005 wurde daher um eine Kommunikationsanalyse ergänzt, die sich ihrerseits in mehrere Arbeitsschritte unterteilt. Im Rahmen der Kommunikationsanalyse wurde die Öffentlichkeitsarbeit der Sozialversicherungsträger analysiert. Es wurde untersucht, welche Möglichkeiten die Sozialversicherungsträger und insbesondere die Selbstverwaltungsakteure nutzen, um mit den Versicherten in Kontakt zu treten und welches Bild dabei über die Arbeit der Selbstverwaltungsgremien vermittelt wird. Die Untersuchung der Öffentlichkeitsarbeit der Sozialversicherungsträger wurde kontrastiert mit einer Analyse der Berichterstattung über die soziale Selbstverwaltung in überregionalen Tageszeitungen und einer Auswertung von Bevölkerungsumfragen, die Fragen zur Bekanntheit der Sozialwahlen und zur Bewertung des Prinzips der sozialen Selbstverwaltung enthielten. Diese Arbeitsschritte dienten dazu, zu überprüfen, welches Bild in der medialen Öffentlichkeit von der sozialen Selbstverwaltung vorherrscht und wie die Gesamtbevölkerung die soziale Selbstverwaltung als Verwaltungs- und Partizipationsmodell bewertet.

Vorgehensweise im perspektivischen Teil des Gutachtens

Neben der Auswertung der vorhandenen Literatur zur sozialen Selbstverwaltung und der rechts- und politikwissenschaftlichen Prüfung von Reformalternativen wurde für die Erstellung des perspektivischen Teils des Gutachtens insbesondere auf die Methode der Exper-

tenbefragung zurückgegriffen. Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass der Sachverstand der in den Selbstverwaltungsorganen vertretenen Gruppen und der Sozialversicherungsträger bei der Erarbeitung von Modernisierungsvorschlägen genutzt wird.

Die Befragung von und die Diskussion mit Experten der sozialen Selbstverwaltung fand in zwei Phasen der Gutachtenerstellung statt. Zu Beginn der Gutachtenerstellung wurden Experteninterviews als Instrument der wissenschaftlichen Ist-Analyse genutzt, um die gegenwärtige Funktionsweise der sozialen Selbstverwaltung und der Sozialversicherungswahlen sowie mögliche Probleme zu erörtern.

Die Auswahl der Interviewpartner fand, entsprechend der Leistungsbeschreibung des BMAS, in Absprache mit dem Ministerium statt. Von Seiten des Ministeriums wurden 13 Interviewpartnerinnen und -partner vorgeschlagen. Die Liste des Ministeriums wurde von der Gutachtergruppe um weitere Gesprächspartner ergänzt, um einen möglichst umfassenden und vielseitigen Blick auf die gegenwärtige Situation der sozialen Selbstverwaltung und speziell auf die Probleme bei der Durchführung der Sozialversicherungswahlen zu erhalten. Die Auswahl der Gesprächspartner orientierte sich an den folgenden Aspekten:

- Repräsentanz der verschiedenen Ebenen der Selbstverwaltung (einzelner Träger, Landes- und Bundesverbände)
- Repräsentanz der verschiedenen Funktionen der Selbstverwaltungsmitglieder (Verwaltungsratsmitglied oder -vorsitz, Vertreterversammlung, Vorstand)
- Repräsentanz der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung (gesetzliche Krankenversicherung, gesetzliche Rentenversicherung, gesetzliche Unfallversicherung)
- Zugehörigkeit zur Statusgruppe (Versicherten- oder Arbeitgebervertreter) und sonstiger persönlicher Merkmale der Selbstverwaltungsmitglieder (z. B. Dauer der Selbstverwaltungserfahrung, sonstige Funktionen, Alter, Geschlecht)

Trotz der Bemühungen hierum konnte keine Repräsentativität im weiteren Sinne erreicht werden. Nur wenige Gesprächspartner waren nicht durch langjährige Tätigkeit in Selbstverwaltungsorganen vorgeprägt. Die Sicht des „einfachen Mitglieds der Vertreterversammlung/des Verwaltungsrats“ und erst recht die Sicht derjenigen, die bisher in der sozialen Selbstverwaltung nicht repräsentiert sind, konnte nur durch wenige GesprächspartnerInnen reflektiert werden.

Von insgesamt 31 angeschriebenen Personen erklärten sich 29 Personen zur Teilnahme an einem Interview bereit. Die Interviews fanden schwerpunktmäßig in der Zeit von Juni bis August 2007 statt und wurden im Zwischenbericht der Gutachtergruppe vom September 2007 zusammenfassend dargestellt.

Auf der Basis der Ergebnisse der Experteninterviews und eigener Überlegungen hat die Gutachtergruppe in einem weiteren Arbeitsschritt erste Reformvorschläge entwickelt und den interviewten Personen zugänglich gemacht. Die Vorschläge und Überlegungen wurden erneut mit Experten der sozialen Selbstverwaltung diskutiert. Die Diskussion der Reformvorschläge der Gutachtergruppe fand dabei in unterschiedlichen Formaten statt: Gremiensitzungen wurden ebenso genutzt wie Tagungen der an der sozialen Selbstverwaltung beteiligten Verbände und Einzelgespräche. Die zweite Beteiligungsstufe fand im Zeitraum von November 2007 bis Januar 2008 statt; im Januar und Februar 2008 erfolgte daraufhin die Erarbeitung der Gutachtenvorschläge in der jetzt vorliegenden Fassung.

Die Gutachtergruppe dankt allen Selbstverwalterinnen und Selbstverwaltern, allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Sozialversicherungsträger, den Mitgliedern der an der sozialen Selbstverwaltung beteiligten Verbände und dem Büro des Bundeswahlbeauftragten für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Gutachtens. Ohne die Bereitschaft dieser Akteure, an den Experteninterviews teilzunehmen, unsere Gutachtenvorschläge kritisch zu diskutieren und der Gutachtergruppe Zeit, Wissen und Materialien zur Verfügung zu stellen, wäre das Gutachten in dieser Form nicht möglich gewesen. Ein Dank geht darüber hinaus an Martin Buitkamp und Daniel Lüdecke für ihre wissenschaftliche Zuarbeit und ihre Unterstützung bei den Recherchen.

1.5 Aufbau und Gliederung des Gutachtens

Das Gutachten beginnt mit einer historischen Analyse der Sozialwahlen und der Darstellung der sozialen Selbstverwaltung in der medialen Öffentlichkeit (Kapitel 2 und 3). Die Ergebnisse der historischen Analyse zeigen, dass es seit 1953 Diskussionen über die Legitimation der sozialen Selbstverwaltung gab, die sich insbesondere bei den letzten beiden Wahlterminen (1999 und 2005) verstärkt haben.

Im zweiten Teil des Gutachtens – dem perspektivischen Teil mit konkretisierten Reformvorschlägen – wird eine Untergliederung in die drei Themenfelder Legitimation, Akzeptanz und Effektivität unternommen. Hinter dieser Untergliederung steckt die Überlegung, dass die rechtliche Legitimation der sozialen Selbstverwaltung, die Effektivität dieses besonderen Verwaltungsmodells sowie seine gesellschaftliche Akzeptanz in einem engen Verhältnis stehen. Kapitel 4 gibt eine Übersicht zu den drei Themenfeldern des Gutachtens und erläutert ihre Beziehung zueinander. Kapitel 5 befasst sich mit dem Status quo, der Kritik und möglichen Alternativen der Legitimation der Sozialversicherungsträger. Zunächst wird untersucht, welche Interessen und welche Sachkunde in der Sozialversicherung aus sozial- und rechtswissenschaftlicher Sicht vertreten sein sollen und in welcher Weise Gruppeninteressen nach Sozialversicherungszweig divergieren. Nachdem geklärt ist, wer das Subjekt oder ‚Selbst‘ der ‚Selbst‘-Verwaltung ist, erfolgt die juristische und politikwissenschaftliche Prüfung unterschiedlicher Legitimationsverfahren der sozialen Selbstverwaltung und die Bewertung ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile. Kapitel 6 bilanziert die Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung, nutzt hierfür unter anderem die Indikatoren Wahlbeteiligung, Kommunikation zwischen Selbstverwaltung und Versicherten, Bekanntheit von Selbstverwaltung und Sozialwahlen in der Bevölkerung, Einstellungen der Bevölkerung zur Mitbestimmung in der Sozialversicherung und prüft Handlungsmöglichkeiten zur Steigerung der Akzeptanz. Im Mittelpunkt von Kapitel 7 steht das Themenfeld Effektivität, bei dem der gegenwärtige Stand und mögliche Alternativen zu Kompetenzen, Organstruktur und Kooperationen in der Sozialversicherung diskutiert werden. Kapitel 8 fasst die Empfehlungen der Gutachtergruppe zu allen drei Themenfeldern zusammen.

8 Empfehlungen

Die Untersuchungen der Gutachtergruppe können in den folgenden an den Gesetzgeber und die Träger der Sozialversicherung gerichteten Handlungsempfehlungen zusammengefasst werden:

Allgemeine Empfehlungen

1. Die Basis für alle Einzelempfehlungen bildet das Plädoyer der Gutachtergruppe für eine Beibehaltung der Sozialwahlen als zentralem und unverzichtbarem Modus der Verwirklichung der Grundkonzeption der Selbstverwaltung in den Trägern der Sozialversicherung. Soziale Selbstverwaltung wird dabei als eine Form der Betroffenen-Selbstverwaltung verstanden, die von der aktiven Mitwirkung der Versicherten und Arbeitgeber lebt und die über die sie repräsentierenden Organisationen umgesetzt wird.
2. Damit einher geht eine Absage an die Ersetzung von Wahlen durch Modelle der Bestellung oder Kooptation, durch die die körperschaftliche Selbstverwaltung in ein anstattliches Autonomiemodell überführt würde. Dadurch könnten zwar ggf. Kosten eingespart werden; eine Erhöhung von Legitimation, Akzeptanz und Effektivität wäre damit aber nicht verbunden.
3. Das Plädoyer für die Beibehaltung der Sozialwahlen schließt weiter die Empfehlung ein, die Praxis der Friedenswahlen so weit wie möglich zurückzudrängen und durch Urwahlen zu ersetzen, weil am Besten durch kompetitive Wahlen und ein größeres Engagement im Legitimationsprozess eine Erhöhung der Akzeptanz und Effektivität der Arbeit der Sozialversicherungsträger zu erreichen ist. Dazu bedarf es eines Bündels von aufeinander abgestimmten Modernisierungsmaßnahmen bei den Organen, dem Wahlverfahren und der Kommunikation vor und zwischen den Wahlen.

Empfehlungen zur Modernisierung der Organstrukturen

4. Angesichts der unterschiedlichen Nähe bestimmter Gruppen der Sozialversicherten zur betrieblichen Arbeitswelt und des wachsenden Anteils von Versicherten außerhalb eines abhängigen Arbeitsverhältnisses und wegen der faktischen Verringerung des ursprünglich paritätischen Finanzierungsanteils der Arbeitgeber an den gesamten Sozialversicherungsbeiträgen auf deutlich unter 50%, empfehlen die Gutachter die (Wieder-)Einführung eines 1/3-Arbeitgeber: 2/3-Versichertenvertreter-Modells in der gesetzlichen Krankenversicherung, der Sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung. Für die Ersatzkassen empfehlen sie daher die Neueinführung eines Drittels der Verwaltungsratssitze für Arbeitgeber. Eine Ausnahme sind die geschlossenen Betriebskrankenkassen, in denen die Gutachter für die Beibehaltung der jetzigen Parität plädieren. Wegen der deutlich anders gearteten Aufgabe der gesetzlichen Unfallversicherung und der dortigen ausschließlichen Finanzierung aus Arbeitgeberbeiträgen empfehlen die Gutachter für die gewerblichen und landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und die Unfallkassen des Bundes die Beibehaltung des jetzigen Modells. Für die Unfallkassen der Länder und Gemeinden – mit ei-

nem hohen Anteil von Versicherten außerhalb des Arbeitsverhältnisses – empfehlen die Gutachter, den Ländern die Gestaltung zu überlassen.

5. Angesichts der sozialen und rechtlichen Veränderungen empfehlen die Gutachter ferner den Kreis der bisher zur Vorschlagsberechtigung für Versichertenvertreter berechtigten, stark arbeitnehmer- und arbeitsweltorientierten Verbände und Vereinigungen in Richtung des Konzeptes von Versichertenpartizipation und -repräsentation zu erweitern. Anstelle von „sonstigen Arbeitnehmervereinigungen“ sollen „sonstige Vereinigungen mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung“ vorschlagsberechtigt sein. Um die sozialpolitische Relevanz und organisatorische Leistungsfähigkeit der beteiligten Vereinigungen zu sichern, sollen diese verpflichtet sein, bei mindestens drei Versicherungsträgern des gleichen Sozialversicherungszweiges Listen einzureichen und eine entsprechende Anzahl von Unterstützungsunterschriften (4.000) aus mindestens drei Trägern beizubringen. Um das Zulassungsverfahren zu vereinfachen, wird bei Erfüllung dieser Voraussetzung jeweils eine allgemeine Vorschlagsberechtigung festgestellt.
6. Die Unabhängigkeit der vorschlagsberechtigten Listen und der Organvertreter von den Sozialversicherungsträgern soll gestärkt werden, indem die Unvereinbarkeit von Hauptamtlichkeit und Selbstverwaltungsmandat und das Verbot der Beherrschung von Vereinigungen jeweils auf Beschäftigte aller Sozialversicherungszweige ausgedehnt werden.
7. Die Unabhängigkeit von konfligierenden Interessen (z. B. von Leistungserbringern) soll geschützt werden, indem die Vorschriften zur finanziellen Unabhängigkeit und Transparenz geschärft werden und regelmäßig bei allen vorschlagsberechtigten Organisationen überprüft werden.
8. Die demokratische innere Struktur der vorschlagsberechtigten Vereinigungen wird einem Transparenzgebot unterworfen. Die Vereinigungen müssen offenlegen, nach welchem Modus ihre Kandidatinnen und Kandidaten aufgestellt werden.
9. Da das Verwaltungsrats-Modell in der gesetzlichen Krankenversicherung in seinen Auswirkungen auf die Qualität der Selbstverwaltungsarbeit unterschiedlich beurteilt wird und bislang nicht evaluiert worden ist, sieht die Gutachtergruppe von einer Empfehlung zu der Frage ab, ob dieses Modell auf andere Sozialversicherungsträger übertragen werden sollte.
10. Um die Handlungsorientierung auf „Fragen von grundsätzlicher Bedeutung“ in der gesetzlichen Krankenversicherung zu stärken, empfehlen die Gutachter gesetzliche Konkretisierungen. Dabei ist durch eine „insbesondere“-Formulierung klar zu machen, dass es sich um keine abschließende Aufzählung der Fragen von grundsätzlicher Bedeutung handelt. Zu den Konkretisierungen sollten die Information und Zustimmung zu finanzwirksamen Vorgängen ab einer bestimmten Größenordnung, Formulierung von Leitlinien für die Geschäftspolitik, Festlegung von Zielvereinbarungen für das Hauptamt und Einbindung in Personalentscheidungen auf der ersten Ebene, der Bereich der Organisation von Beratung und Auskunft, das Widerspruchsverfahren, das Beschwerdemanagement, die Überprüfung der Qualität von Versicherungsleistungen, neue Versorgungsformen und die Kooperation, Abstimmung und Kommunikation mit anderen Leistungsträgern gehören.

11. Ebenfalls für empfehlenswert halten die Gutachter weitere Konkretisierungen der wiederum im Krankenkassen-Bereich sehr allgemein und weit gehaltenen Berichtspflichten des Vorstandes an den Verwaltungsrat, ohne damit andere Berichtspflichten und -inhalte auszuschließen. Im Bereich der Bundesagentur für Arbeit erwies sich nach Ansicht von Beteiligten beispielsweise die Pflicht zur Vorlage von Berichten der Innenrevision und der Antwortschreiben des Vorstandes als geeignet, die Selbstverwaltungsarbeit auf relevante Inhalte zu fokussieren.
12. Um eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung für eigenständige Kontroll- und Gestaltungsaufgaben in der sozialen Pflegeversicherung zu ermöglichen, empfehlen die Gutachter, eigenständige Verwaltungsräte der Pflegekassen einzurichten. Dies schließt gemeinsame Gremien nicht aus, ermöglicht aber deren interessengerechte Verhandlung. Für die Vorstände kann es bei der bisherigen Organleihe durch die Krankenkassen bleiben.

Empfehlungen zur Durchführung der Sozialwahlen

13. Die Gutachtergruppe empfiehlt, die Wahlberechtigung auf alle Versicherten ab 16 Jahren auszudehnen. Ferner empfiehlt sie, dass das passive Wahlrecht allen zustehen soll, die das Wahlrecht zum Bundestag besitzen oder ein Jahr lang der Versicherung angehören. Der bisherige Ausschluss der Familienversicherten in der Kranken- und Pflegeversicherung und der Hinterbliebenenrentner in der Rentenversicherung muss schon aus Gründen der Geschlechtergerechtigkeit entfallen.
14. Da eine „Modernisierung von Wahlen“ aus Sicht der Gutachter keinen Sinn hat, wenn weiterhin bei vielen Trägern keine Wahlhandlungen stattfinden müssen, empfehlen die Gutachter die Einführung einer verpflichtenden Urwahl der Versichertenvertreter in der Selbstverwaltung der gesetzlichen Krankenversicherung, der gesetzlichen Rentenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung.
15. Angesichts der Interessenshomogenität und verbandlichen Konzentration auf Seiten der Arbeitgeber empfiehlt die Gutachtergruppe dort von der Pflicht zur Urwahl abzu- sehen. Wegen der spezifischen Bedingungen in der gewerblichen und landwirtschaftlichen Unfallversicherung halten die Gutachter in diesem Bereich die Fortführung der bisherigen Praxis für vertretbar.
16. Um sicherzustellen, dass Urwahlen auch dann durchgeführt werden, wenn nur eine Vorschlagsliste eingereicht wird, empfiehlt die Gutachtergruppe die Einführung eines Wahlverfahrens mit Präferenzstimme (Vorzugsstimmenverfahren) in einem System lose gebundener Listen. Dieses Verfahren ermöglicht zudem die Kombination von Listen- und Personenwahl.
17. Um eine bessere Repräsentanz von Frauen in den Selbstverwaltungsorganen zu erreichen, empfiehlt die Gutachtergruppe, eine Besetzung der Vorschlagslisten vorzuschreiben, die dem Geschlechterverhältnis in der Versichertenschaft entspricht. Ob dies zu einer entsprechenden Organbesetzung führt, entscheiden beim Vorzugsstimmenverfahren die Versicherten.

Empfehlungen zur Information und Kommunikation vor und zwischen den Wahlen

18. Die Gutachtergruppe empfiehlt, § 39 SGB IV so zu fassen, dass bei allen Sozialversicherungsträgern die Wahl von Versichertenältesten bzw. Vertrauenspersonen die Regel ist, von der nur durch Satzung abgewichen werden kann. Die Versicherungsträger sollten somit zumindest verpflichtet sein, sich zu entscheiden, ob sie Vertrauenspersonen haben wollen oder nicht. Für Krankenkassen und Pflegekassen sollten je getrennte Vertrauenspersonen gewählt werden.
19. Angesichts des weder in Richtung der Versicherten noch der allgemeinen Öffentlichkeit befriedigenden Zustands der Berichterstattung über die Existenz des Verwaltungsmodells „soziale Selbstverwaltung“ und der realen Arbeit der Selbstverwaltungsorgane und der wichtigsten Ausschüsse mit Versichertenbezug (z. B. Widerspruchsausschuss), empfehlen die Gutachter, hierzu verbindliche Berichterstattungspflichten oder Transparenzregeln einzuführen. Um speziell die Transparenz über die Arbeit der Selbstverwaltungsorgane in der gesetzlichen Rentenversicherung zu erhöhen, wird eine regelmäßige Information der Versicherten (von ca. 2 Seiten) vorgeschlagen, die zum Beispiel mit der jährlichen Renteninformation verschickt werden könnte. Darüber hinaus könnte es vergleichbar den ebenfalls gesetzlich vorgeschriebenen und selbstverwaltet organisierten „Qualitätsberichten der Krankenhäuser“ die Pflicht zu einem z. B. jährlich zu erstellenden „Selbstverwaltungsbericht“ jedes selbstverwalteten Sozialversicherungsträgers geben, der sich sowohl auf die innerhalb der Sozialwahlen bekanntgemachten Ziele der Selbstverwalter als auch auf die gesetzlich konkretisierten Fragen allgemeiner Bedeutung beziehen kann. Begleitet werden könnte dies übergreifend durch einen ebenfalls in kürzeren Zeitabständen zu erstellenden und der Öffentlichkeit vorzustellenden Bericht des in seinen Aufgaben leicht angereicherten „Bundesbeauftragten für die Durchführung der Sozialwahlen und die Transparenz über Selbstverwaltung“ über die Wirklichkeit der Verwaltungspartizipation durch Selbstverwaltung. Dies könnte sich an die Praxis der anderen Bundesbeauftragten beispielsweise im Bereich der Integrationspolitik oder der Patienten anlehnen. Inhaltlich und organisatorisch könnten diese Berichte durch eine aus Vertretern aller selbstverwalteten Sozialversicherungsträger, aus Wissenschaftlern und Vertretern der Fachministerien zusammengesetzte Einrichtung (z. B. Selbstverwaltungsrat) erfolgen. Von allzu rigiden Vorgaben sollte allerdings Abstand genommen werden.
20. Um die Qualifikation der ehrenamtlichen Selbstverwaltungsorganmitglieder zu stärken, empfiehlt die Gutachtergruppe die Rechte und Pflichten zur Fortbildung zu verbessern. Sie müssen ein Recht auf Arbeitsfreistellung für Fortbildungsveranstaltungen bekommen. Die Kosten der Arbeitsfreistellung und die Teilnahme an anerkannten Fortbildungsveranstaltungen (organisiert von den vorschlagsberechtigten Organisationen oder von unabhängigen Bildungsträgern) müssen von den Sozialversicherungsträgern finanziert werden (vergleichbar der Regelung in § 37 Abs. 6 BetrVG für Betriebsratsmitglieder).
21. Zur Verbesserung der Beratungs- und Entscheidungsqualität der Selbstverwaltung und zur Stärkung der ehrenamtlichen Selbstverwaltung gegenüber dem hauptamtlichen Vorstand samt seinem gesamten Verwaltungsapparat empfehlen die Gutachter folgende Maßnahmen: Bildung und enge Anbindung von wissenschaftlichem Know-

how bzw. von Beiräten bei der Selbstverwaltung und nicht ausschließlich bei der hauptamtlichen Verwaltung.