

Reformmodelle in der Diskussion:

## Neuer Schub für die soziale Selbstverwaltung – aber wie?

Die Selbstverwaltung (SV) in der Sozialversicherung braucht einen neuen Schub. Dazu sind auch Reformen notwendig. Darüber sind sich viele Selbstverwalter und Experten einig.<sup>1</sup> Erheblich auseinander gehen die Meinungen aber darüber, welche Veränderungen notwendig sind und was die wesentlichen Ursachen für die gegenwärtigen Schwächen der sozialen Selbstverwaltung sind.

Auf der einen Seite wird der SV vorgeworfen, dass sie ihre Aufgaben nicht ausreichend wahrnehme, ihre Informationspolitik gegenüber den Versicherten vernachlässige und ihre demokratische Legitimation wegen der geringen Beteiligung an den alle sechs Jahre stattfindenden SV-Wahlen nicht mehr gegeben sei.

Andererseits werden externe Gründe ausgemacht: Wegen der permanenten staatlichen Eingriffe in die Kompetenzen der Selbstverwaltung<sup>2</sup> – jüngst etwa bei dem Gesetzesbeschluss, dass künftig der Staat und nicht mehr die Selbstverwalter über die Beiträge der Krankenkassen bestimmen – könne die Selbstverwaltung ihre Aufgaben nicht mehr ausreichend erfüllen.

Die Reform-Vorschläge reichen von einer Reduzierung oder sogar völligen Abschaffung der SV über eine Privatisierung von Sozialversicherungszweigen mit »Aufsichtsräten« bis hin zur staatlichen Berufung (statt Wahl) von Selbstverwaltern.<sup>3</sup> Ein fundiertes Alternativ-Konzept gibt es – trotz der schon lange währenden Diskussion über Veränderungsbedarf in der SV – aber nicht.

Zwei aktuelle Gutachten – eines für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), ein anderes für die

Hans-Böckler-Stiftung – haben jetzt aber die Diskussion um Alternativen belebt. Die Autoren dieser Gutachten stellen im Folgenden einige Kernpunkte ihrer Vorschläge vor. Im Anschluss daran beleuchtet ein langjähriger Selbstverwalter die Bedeutung und Praxis der Widerspruchsaus-schüsse in der SV – und diskutiert Anregungen für deren Weiterentwicklung.

In dieser Legislaturperiode soll es keine Gesetzesänderungen zur Arbeit oder Wahl der Selbstverwaltung (mehr) geben. Das erklärte Franz-Josef Lersch-Mense, Staatssekretär im BMAS, Ende April.<sup>4</sup> Allerdings ist geplant, dass bei der nächsten Sozialversicherungswahl im Jahr 2011 auch »online« abgestimmt werden kann und damit das Wählen für viele Versicherte einfacher gemacht wird, kündigte der Bundesbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen Hans-Eberhard Urbaniak an. Weitere mögliche Änderungen beim Wahlprozedere könnten frühestens bei den übernächsten Sozialwahlen zum Tragen kommen. Bis dahin sollte auch darüber entschieden sein, wie die Selbstverwaltung modernisiert und revitalisiert werden kann. ■

- 1 siehe dazu auch mehrere Artikel in Heft 2/2006 der Sozialen Sicherheit mit dem Titelthema »Soziale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?«
- 2 vgl. auch Corinna Grünh/Karl-Heinz Mühlhausen: Die Rechte der sozialen Selbstverwaltung – Wann darf die Staatsaufsicht eingreifen?, in SozSich 11/2007, S. 373–378
- 3 vgl. Hans-Eberhard Urbaniak: Vorschläge für ein zukunftssicheres System der Selbstverwaltung und Sozialwahl, in SozSich 2/2006, S. 66–67
- 4 vgl. Informationsdienst SoSiplus 5/08, S. 2

## Modernisierung der sozialen Selbstverwaltung und der Wahl ihrer Vertreter

Von Bernard Braun, Tanja Klenk, Frank Nullmeier, Felix Welti und Winfried Kluth

Der folgende Artikel beleuchtet einige Kernpunkte aus dem 300-seitigen Gutachten zur »Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen«<sup>1</sup>, das die Autoren im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums verfasst haben. Das Gutachten wurde im April abgeschlossen und enthält einen Katalog mit 21 Handlungsempfehlungen an den Gesetzgeber und die Träger der Sozialversicherung.<sup>2</sup> Über die Zwischen- und Endergebnisse haben einzelne Gutachter bereits auf mehreren Tagungen mit Selbstverwaltern und Politikern diskutiert.<sup>3</sup> Im folgenden Beitrag gehen sie deshalb auch auf dort geäußerte Kritikpunkte an Ihren Vorschlägen ein.

Wer sich schon länger für die Geschehnisse der Selbstverwaltung (SV) interessiert, wird sich einer Reihe von Stereotypen erinnern, die stets schnell zur Hand waren, ihre Funktionsdefizite zu erklären und vermeintlich zu beseitigen. Sie dienten aber nicht selten nur dazu, um den ersten kritischen Ansturm überstehen und dann im alten Trott fortfah-

- 1 Bernard Braun/Tanja Klenk/Winfried Kluth/Frank Nullmeier/Felix Welti: Gutachten zur »Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen«, April 2008 (im Internet zu finden auf den Seiten des BMAS unter [www.bmas.de](http://www.bmas.de) → Publikationen). Das Gutachten wird in Kürze auch in einer Buch-Version erscheinen: dies. Modernisierung der Sozialwahlen und Selbstverwaltung, Baden-Baden (Nomos) 2008 (im Erscheinen).
- 2 vgl. Informationsdienst SoSiplus 5/08, S. 2

ren zu können. Da dieses Muster zum Teil auch in ersten Reaktionen<sup>4</sup> auf unsere jüngste multidisziplinäre Untersuchung<sup>5</sup> auftaucht, soll auf einige seiner Facetten u. a. auf der Basis der systematischen Erwägungen und empirischen Erkenntnissen des jüngsten SV-Gutachtens näher eingegangen werden.

### Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane: Von der Beitragszahler- zur Betroffenen-Selbstverwaltung

Die Frage, welche sozialen Akteure mit welchem Gewicht in der SV vertreten sein sollen, beschäftigt die SV und ihr soziales Umfeld seit Jahrzehnten. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass z. B. der Anteil von Arbeitgebervertretern in SV-Organen mehrfach zum Nachteil der Arbeitgeber niedriger war und sie in den Ersatzkassen niemals vertreten waren. Die von den Gewerkschaften vorübergehend in den 1970er Jahren aufgestellte Forderung, das Arbeitgebergewicht in der SV deutlich zu reduzieren, orientierte sich vor allem daran, dass Arbeitgeberanteile an Sozialversicherungsbeiträgen eigentlich Lohnbestandteile sind und dass die paritätische Finanzierung faktisch so nicht mehr bestand.

Über die Zusammensetzung der SV-Organen und damit auch den Anteil der Arbeitgeber sollte aber vor finanziellen und machtpolitischen Gründen vor allem die inhaltliche Frage entscheiden, welche Interessen und Lebensbedingungen welcher Versicherten durch Entscheidungen oder Nichtentscheidungen der SV betroffen sind und welche Zusammensetzung dazu einen optimalen Beitrag leistet.

Wegen der unterschiedlichen Nähe bestimmter Gruppen der Sozialversicherten zur betrieblichen Arbeitswelt, 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 Prozent sinkt die inhaltliche Wichtigkeit der Repräsentanz der Arbeitgeber für sie und die Versicherten. Daher empfehlen wir die (Wieder-)Einführung eines Modells, bei dem Arbeitgeber zu einem Drittel und Versichertenvertreter zu zwei Dritteln vertreten sind – und zwar in der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung.

Damit wird auch erst der Raum für die Partizipation von Versicherten geschaffen, deren Mitgliedschaft nicht durch abhängige Erwerbsarbeit vermittelt ist. Für die Ersatzkassen empfehlen wir die Neueinführung eines Drittels der Verwaltungsratssitze für Arbeitgeber. Wegen der deutlich anders gearteten Aufgabe der gesetzlichen Unfallversicherung und der dortigen ausschließlichen Finanzierung aus Arbeitgeberbeiträgen sollte in den gewerblichen und landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und den Unfallkassen des Bundes das jetzige Modell beibehalten werden. Für die Unfallkassen der Länder und Gemeinden sollten die Länder die Gestaltung bestimmen.

Folgt man der Idee, die Zusammensetzung der SV entlang der gerade genannten sozialen und rechtlichen Veränderungen zu bestimmen, sollte ferner der Kreis der bisher zur Vorschlagsberechtigung für Versichertenvertreter berechtigten, stark arbeitnehmer- und arbeitsweltorientierten Verbände und Vereinigungen in Richtung einer Versicherten- oder Betroffenenpartizipation und -repräsentation erweitert werden. Anstelle von »sonstigen Arbeitnehmervereinigungen« sollten dazu »sonstige Vereinigungen mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung« vorschlagsberechtigt sein, die ihre Leistungsfähigkeit aber besonders nachweisen müssen.

### Mehr Gestaltungsrechte für die Selbstverwaltung

Immer dann, wenn Funktionsdefizite der SV von außen kritisiert werden, reagieren ihre Akteure mit der Forderung nach mehr Gestaltungsmöglichkeiten und weniger staatlicher »Einmischung«. So formuliert der Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund, Herbert Rische, es als eines von drei Hauptanliegen, »die vorhandenen Gestaltungsspielräume der Selbstverwaltung zu erhalten und zu stärken. Zunehmende gesetzliche Vorgaben, aber auch immer umfassendere Prüfungstätigkeiten, schränken die Gestaltungsspielräume der Selbstverwaltung mit der Folge ein, dass auch Akzeptanz und damit die Verankerung in der Bevölkerung zurückgehen«.<sup>6</sup>

So richtig es ist, dass eine SV ohne eigenen Handlungsspielraum oder eigene Zuständigkeiten nicht funktionieren kann, so unzutreffend ist der hier angenommene absolute Mangel oder völlige Verlust. So war z. B. im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) spätestens mit der 1989 umgestellten Rechtsgrundlage (von der Reichsversicherungsordnung [RVO] zum SGB V) auch eine Vervielfachung unbestimmter und ausfüllbarer Rechtsbegriffe in wesentlichen Sachbereichen der GKV verbunden. So existierten zahlreiche Möglichkeiten zu konkretisieren, was etwa für die einzelne Krankenkasse und ihre Versicherten »bedarfsgerecht«, »erreichbar«, »verständliche« Kommunikation, »zügig«, oder »humane Krankenbehandlung« bedeutet. Die damaligen Krankenkassen und ihre SV gingen damit völlig unterschiedlich aktiv und kreativ um.

Weil außerdem die gesamte GKV aus unterschiedlichen Gründen bestimmte Aufgaben (z. B. die Regulierung des Arzneimittelbereichs, die Qualitätssicherung oder die Bei-

3 z. B. auf der Tagung »Sozialwahl und Selbstverwaltung – Versagen demokratische Verfahren und Organisationen« der Friedrich-Ebert-Stiftung am 28. April 2008 in Berlin (vgl. auch *SoSiplus* 5/08, S. 2) sowie auf der Tagung für Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane in der Gesetzlichen Krankenversicherung der IG Metall am 30. 11./1. 12. 2007 in Bad Orb (vgl. *SozSich* 12/2007, S. 404)

4 Gemeint ist der Vortrag vom Präsidenten der Deutschen Rentenversicherung Bund Herbert Rische: »Ziele, Strukturen und Funktionen der Selbstverwaltung« bei der Friedrich-Ebert-Stiftung am 28. April 2008 in Berlin (zitiert wird im Folgenden aus dem schriftlichen Redemanuskript).

5 Es handelt sich um unser oben aufgeführtes Gutachten (Bernard Braun et. al., 2008).

6 Herbert Rische, a. a. O., S. 9

tragssatzgestaltung) nicht selber bewältigen konnte oder wollte, verlor sie allerdings auch immer wieder Aufgabenbereiche und Gestaltungsspielräume. Da aber gleichzeitig und stetig neue Aufgabenbereiche hinzukamen, also z. B. die betriebliche Gesundheitsförderung (1989 und 2000) oder die Möglichkeit des kassenindividuellen Abschlusses von Selektivverträgen mit Leistungserbringern (2007) oder enge und starre Handlungsräume beseitigt wurden (z. B. durch die 1993 eröffnete Fokussierung der SV auf »Fragen grundsätzlicher Bedeutung«) hat die SV per Saldo weit weniger Aufgabenfelder und Möglichkeiten zur Einmischung verloren als sie suggerieren (lassen) möchte.<sup>7</sup>

Dass das Lamento über Aufgabenverluste sogar auch die Nutzung vorhandener Handlungsmöglichkeiten verhindern kann, zeigt die exemplarische Idee, es sollte zur Stärkung der SV »überlegt werden, wo (!) die soziale SV träger- und zweigübergreifend stärker zusammenarbeiten und gemeinsam auftreten kann«.<sup>8</sup> Hier wird geschickt ignoriert, dass das »Wo« und das »Wie« nicht erst überlegt und gesucht werden muss, sondern z. B. konkret im SGB IX zu finden sind.

### Bessere Transparenz über die Arbeit der Selbstverwaltung

Regelmäßig wird seit Jahrzehnten aus Anlass bevorstehender Sozialwahlen in den Medien auch über den geringen Bekanntheitsgrad der SV in der Sozialversicherung und der zur Wahl stehenden Listen und deren Kandidaten geklagt und die unzureichende Informationspolitik der beteiligten Organisationen kritisiert. Nach den Wahlen wurde dieser Zustand dann genauso regelmäßig in den Wahlberichten des Bundeswahlbeauftragten als ein zentrales Defizit thematisiert und an alle Beteiligten appelliert, diesbezüglich mehr Aktivitäten zu entwickeln. Es wurde zunehmend betont, dass es nicht ausreichte, im Zuge von Wahlkämpfen Profil zu zeigen, sondern dass es zur Verankerung der SV bei den Versicherten notwendig sei, auch innerhalb der Wahlperioden den Kontakt mit den Versicherten zu halten und aus der laufenden Arbeit der SV zu berichten.

Und natürlich finden auch haupt- und ehrenamtliche Akteure aus der Sozialversicherung, dass »überlegt werden (muss), wie die Leistungen der SV stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt werden können, und das nicht nur kurz vor den Sozialwahlen, sondern als ständige Aufgabe«.<sup>9</sup>

Angesichts der vielen Kritiken, Änderungsvorschlägen und um möglicherweise aus Überlegungen rasch Taten werden zu lassen, lohnt ein Blick auf die Empirie der aktuellen Wirklichkeit. In unserem Gutachten zur »Modernisierung der Sozialwahlen« wird dazu auf Daten einer postalischen Kurzbefragung der Selbstverwaltungen aller Sozialversicherungsträger (August/September 2007) zurückgegriffen, die Aussagen zum Ausmaß und zur Häufigkeit der Kommunikation und zu den Kommunikationswegen zulässt. Zudem wurden Daten und Dokumente der Träger gesammelt, die eine Untersuchung der Inhalte der

Informationsvermittlung und Berichterstattung durch die SV im Zeitraum zwischen den Sozialwahlen 1999 und 2005 und zur Sozialwahl 2005 ermöglichen.

### Wege und Häufigkeit der Kommunikation zwischen SV und Versicherten

Um in einen Kommunikationsprozess mit den Versicherten einzutreten, ist eine regelmäßige Präsenz der SV in den Medien des Trägers (Mitgliederzeitschrift, Internetpräsenz) eine Grundvoraussetzung. Die SV muss neben den Serviceeinrichtungen des Trägers (an die sich der Versicherte mit seinen Anliegen im Zusammenhang mit seinem Versichertenverhältnis wendet) und neben der »Marke« Krankenkasse als eigenständiges Element der Vertretung grundlegender Bedürfnisse der Versicherten und als Entscheidungsinstanz über grundlegende Entwicklungen der Kasse wahrgenommen werden. Nur ein regelmäßiges und zuschreibbares »In-Erscheinung-Treten« der SV bei den Versicherten durch Berichte und Informationen aus der laufenden Arbeit in den Medien, die potenziell alle Versicherten erreichen, kann dafür die Grundlage sein.

An der Kurzbefragung zu Wegen und Häufigkeiten der Kommunikation zwischen den SVen und den Versicherten in der Sozialversicherung haben von allen 299 angeschriebenen Trägern 141 teilgenommen. Die Rücklaufquote liegt bei durchschnittlich 47 Prozent, die Quoten variieren zwischen den Versicherungszweigen und zwischen den Krankenkassen erheblich. Die unterschiedlichen Quoten und damit eine Beeinträchtigung der Repräsentativität der Stichprobe gab es trotz zweimaliger Bitten, die auf das öffentliche Interesse in Gestalt des Auftraggebers BMAS, die Erst- und Einmaligkeit sowie die Bedeutung der Befragung verwiesen.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass bei durchschnittlich 15 Prozent der Träger die abgefragten Medien von Sozialversicherungsträgern überhaupt nicht genutzt werden. Der Verzicht auf Berichte/Informationen in Mitgliederzeitschriften oder im Internet findet sich ausschließlich bei Trägern der regionalen Rentenversicherung, der Betriebskrankenkassen (BKKen) und der Berufsgenossenschaften (BGen).

Wird die Mitgliederzeitschrift genutzt, dann von der überwiegenden Zahl der Träger *nicht* regelmäßig in angemessenen Zeitabständen (z. B. viertel- oder halbjährlich). Bei einer mindestens nur jährlichen Berichterstattung kann bei den Versicherten höchstens der Eindruck einer formellen Stellvertreterpolitik entstehen, nicht aber, dass die SV sich mit aktuellen Problemen auseinandersetzt. Und wer –

7 vgl. auch Bernard Braun/Stefan Greß/Daniel Lüdecke/Heinz Rothgang/Jürgen Wasem: Funktionsfähigkeit und Perspektiven von Selbstverwaltung in der GKV – Ergebnisse von Umfragen bei Selbstverwaltern und Versicherten, in *SozSich* 11/2007, S. 365–373; Bernard Braun/Stefan Greß/Heinz Rothgang/Jürgen Wasem: Einfluss nehmen oder aussteigen. Theorie und Praxis von Kassenwechsel und Selbstverwaltung in der GKV, Berlin 2008

8 Herbert Rische, a. a. O., S. 9

9 ebenda

wie bei jeder achten Krankenkasse zu beobachten –, sich nur einmal in sechs Jahren aus Anlass bevorstehender Sozialwahlen bei den Versicherten in Erinnerung bringt (häufig im Bereich der BKK), darf sich nicht über eine mangelnde Verankerung der SV bei den Versicherten beklagen.<sup>10</sup>

Internetpräsenzen der SV, die theoretisch u. a. die Möglichkeit sehr aktueller Berichte bieten, werden gemäß der Ergebnisse bei fast der Hälfte der Träger höchstens alle drei Monate aktualisiert, bei einem Drittel sogar nur halbjährlich. Die dem Internet eigene Möglichkeit, über Foren – unabhängig von den beschränkten Gelegenheiten persönlicher Kontakte (s. u.) – in Diskussion mit den Versicherten einzutreten, wird nur von einem Bruchteil der Träger genutzt. Die Erkennbarkeit der SV als einer eigenen Institution wird im Internet erschwert, wenn die Berichte der SV innerhalb der Homepage der Kasse, die im Krankenkassenbereich in erster Linie das Unternehmen und dessen Marketing repräsentieren, »untergehen«. Eine klare Abgrenzung des SV-Bereichs oder sogar eine eigene Homepage der SV sind eher selten.

Die allgemeinen Möglichkeiten für Versicherte, mit ihren Versichertenvertretern Kontakt aufzunehmen, bestehen auf dem Postweg oder per E-Mail. Bei 30 Prozent der Träger ist jedoch eine direkte postalische und bei 40 Prozent der Träger eine direkte Erreichbarkeit per E-Mail *nicht* gegeben. Die bestehenden Möglichkeiten, persönlichen Kontakt mit seinen Versichertenvertretern aufzunehmen, sind für den Versicherten mit einigem Aufwand verbunden (Teilnahme an Organsitzungen) oder sind nur für bestimmte organisierte Versichertengruppen eine wirkliche Alternative. In Zweigen und Kassenarten, in denen es diese besondere Nähe zu organisierten Versichertenklienteln gibt (BKK, BG, integrierte Sozialversicherungsträger) spielt dieser Weg eine große Rolle und wird auch intensiv zur Kommunikation mit den Versicherten genutzt.

### Öffentlichkeitsarbeit der SV zur Sozialwahl 2005 und in der vorhergehenden Wahlperiode

Alle Träger der Sozialversicherung wurden im August 2007 gebeten, möglichst vollständig schriftliche Unterlagen aus der Öffentlichkeitsarbeit der Selbstverwaltungsorgane aus dem Zeitraum vor der Sozialwahl 1993 bis kurz nach der Sozialwahl 2005 zur Verfügung zu stellen. Auch hier gab es ausdrückliche Hinweise auf den Zweck und die Bedeutung der Erhebung. Die Analyse beschränkt sich auf den noch am relativ besten dokumentierten Zeitraum der Wahlperiode 1999 bis 2005 und vor/nach der Sozialwahl 2005. Für diesen Zeitraum stand Material von insgesamt 61 Trägern zur Verfügung. Daraus ergibt sich eine Rücklaufquote von insgesamt lediglich 20 Prozent. Aus dieser Quote kann nicht geschlussfolgert werden, dass überhaupt nur jeder

fünfte Träger in diesem Sinne Öffentlichkeitsarbeit betreibt. Allerdings gehört unseres Erachtens Transparenz in diesem Bereich ebenfalls zur Öffentlichkeitsarbeit und die Rücklaufquote gibt in gewisser Weise einen Hinweis auf den Stellenwert der Öffentlichkeitsarbeit bei vielen Trägern.

Unter den Trägern, die ihre Öffentlichkeitsarbeit dokumentiert haben, fanden sich nur sehr wenige, bei denen die SV den Versicherten gegenüber allenfalls aus Anlass der Sozialwahlen oder in sehr großen Zeitabständen in Erscheinung getreten ist. Dabei liegt es nahe, dass insbesondere diejenigen Kassen, die einer breit angelegten Öffentlichkeitsarbeit und deren Dokumentation wenig Bedeutung zumessen, auf die Anfrage nach Bereitstellung von Material gar nicht reagiert haben. Insofern stellen die betrachteten 61 Träger einen stark positiv verzerrten Ausschnitt der gesamten Aktivitäten in der Sozialversicherung dar.

In der Stichprobe lässt sich über alle Zweige der Sozialversicherung ein Standard der Berichterstattung beobachten, der selten unterschritten wird: Es wird aus Anlass von Organsitzungen über Entscheidungen/Beschlüsse des Organs/der Organe berichtet, die sich auf die Entwicklung und Veränderungen der Beitragssätze, des Haushalts, bei Personen, in der Satzung etc. beziehen. Diese Berichte decken also thematisch die »Pflicht«-Aufgaben der SV ab, die ihr gesetzlich zugewiesen sind. Für die Erkennbarkeit der SV als aktives, lebendiges und gelegentlich auch streitbares Vertretungsorgan der Versicherteninteressen leisten solche – häufig in einem Bekanntmachungsstil gehaltenen – Berichte wenig. Sie vermitteln eher den Eindruck, dass hier ein Verwaltungsorgan seiner Arbeit nachgeht. Im Ersatzkassenbereich der Krankenversicherung, in dem regelmäßig Urwahlen stattfinden, präsentieren sich die Selbstverwaltungsorgane wesentlich prononcierter und versuchen stärker eigene Konturen zu zeigen.

Zum Standard der Internetpräsenz gehört die Bereitstellung von Basisinformationen zu Struktur und Aufgaben der SV – von Satzungen, Geschäftsberichten, Mitgliederzeitschriften/Mitteilungsblättern und der Vorstellung des Organs/der Organe. In den seltensten Fällen erhält der Versicherte jedoch in diesem Zusammenhang Kontaktdaten und Telefonnummern seiner Vertreter oder eines Selbstverwaltungsbüros. Ebenso selten sind aktuelle Verlautbarungen der SV im Internet verfügbar. Fast gänzlich fehlen Berichte der SV, die – über die Inhalte von Jahres- bzw. Geschäftsberichten hinaus – über die geleistete Arbeit für die Versicherten Rechenschaft ablegen. In den allermeisten Fällen erscheint in den Internetauftritten die SV nur als Neben aspekt der Organisation des Trägers. Eigene Bereiche des Organs/der Organe im Internet, in denen Berichte über deren Aktivitäten zusammenlaufen, sind die Ausnahme. Die Öffentlichkeitsarbeit im Zuge der Durchführung von Urwahlen ist grundsätzlich ausreichend. Als völlig ungenügend muss jedoch die Öffentlichkeitsarbeit um Friedenswahlen (bei denen es zu gar keiner Wahlhandlung kommt) herum bezeichnet werden.

Schon allein wegen der vielfach beobachtbaren Unterschiede der aktuellen Informationsarbeit zwischen und in-

<sup>10</sup> vgl. dazu auch Bernard Braun/Martin Buitkamp: Ergebnisse einer Analyse: Zur Bekanntheit und Verankerung von Sozialwahlen und Selbstverwaltung in der GKV, in *SozSich* 3/2005, S. 77–80

nerhalb der Sozialversicherungsträger halten wir die von Rische erhobene Forderung, die SV müsse »inhaltlich wieder (!) stärker die Möglichkeit erhalten, sich sichtbarer nach außen zu präsentieren« für zu einseitig an den Gesetzgeber gerichtet. Ein Rätsel bleibt außerdem, wann der SV Möglichkeiten der Präsentation weggenommen wurden und daher jetzt wieder eingeführt werden müssen. Im Übrigen hindert die Träger der Selbstverwalterlisten nichts, über die Tätigkeit ihrer Mitglieder öffentlich zu berichten.

## Sozialwahlen

Die alle sechs Jahre vorgesehenen Wahlen der Mitglieder der Verwaltungsräte und Vertreterversammlungen durch die Mitglieder der Träger sind ein weltweit einzigartiges Instrument der Partizipation von Versicherten. Daran gemessen ist die Wirklichkeit der Sozialwahlen erschreckend schlecht.

Der schlechte Zustand ist durch zwei Komponenten gekennzeichnet: Die weit verbreitete Praxis der »Friedenswahlen«, d. h. die durch die Wahlmitglieder weitgehend unbeeinflussbare aber gesetzlich mögliche Verabredung von Verbänden, keine Urwahl durchzuführen<sup>11</sup> und die niedrige Wahlbeteiligung bei doch durchgeführten Urwahlen (vgl. Tabelle).

In einer parlamentarischen Demokratie erscheint es angebracht, nur die Vorgänge als Wahlen zu bezeichnen und zu verstehen, bei denen Personen, die von den Entscheidungen der Führung öffentlicher Institutionen abhängig sind, die uneingeschränkte Möglichkeit haben, diese zu wählen oder abzuwählen. Trotz zahlreicher und seit Jahrzehnten wiederholter Versuche, die Praxis der »Friedenswahlen« als immer noch demokratisch und sogar vorteilhafter als richtige Wahlen zu rechtfertigen, sind sie vordemokratisch, füttern einen Teil der massenmedialen Schmähkritik mit griffigen Belegen und schränken die Handlungsfähigkeit der SV langfristig massiv ein. Diese

Versuche werden umso unglaubwürdiger, wenn oft dieselben Akteure in anderen gesellschaftlichen Zusammenhängen für »mehr Wettbewerb« oder »Wahlfreiheit« als innovativem und wirtschaftlicherem Struktur- und Steuerungsprinzip eintreten. Wer »Friedenswahlen« als Standardform des Zustandekommens von Selbstverwaltungsorganen zulässt oder rechtfertigt, sollte konsequenterweise für einen völlig anderen Modus plädieren als Wahlen.

In Kenntnis der grundlegenden Differenzen zwischen Funktionalkörperschaftswahlen und Gebietskörperschaftswahlen können aus den Ergebnissen der Wahlforschung folgende Anhaltspunkte für das Ziel einer Erhöhung der Wahlbeteiligung bei kommenden Sozialwahlen (bzw. einer Vermeidung weiter steigender Nichtbeteiligung) gewonnen werden:

- Die höchste Bedeutung für die Sicherung einer höheren Wahlbeteiligung dürfte die Schaffung bzw. Sicherung der Wahlnorm, der Pflicht zur Wahl, haben.
- An zweiter Stelle dürfte die Sicherung politischer Involviertheit und politischen Interesses einschließlich der Kenntnis der Wahlbewerber stehen.
- An dritter Stelle nennt die Wahlforschung das kompetitive Moment der Wahlen, das nur gegeben ist, wenn hinreichende Differenzen zwischen den politischen Positionen der zur Wahl stehenden Gruppierungen bestehen.

Um die Wahlnorm zu festigen, die politische Involviertheit der Wähler zu erhöhen und die Sichtbarkeit von relevanten politisch-programmatischen Differenzen zwischen den kandidierenden Listen zu verbessern gibt es eine Vielzahl von Instrumenten und Verfahren – ohne dass damit eine Garantie zur Erhöhung der Wahlbeteiligung verbunden werden kann. Dazu gehören vor allem die Sicherung von

<sup>11</sup> vgl. dazu zur den Wahlen von 2005 auch Burkhard Rixin: Sozialwahlen: Nur bei acht Sozialversicherungsträgern gibt es echte Wahlen, in SozSich 3/2005, S. 74–77

**Tabelle: Wahlbeteiligung und Wahlberechtigte bei den Sozialwahlen von 1953 bis 2005**

	1953	1958	1962	1968	1974	1980	1986	1993	1999	2005
Durchschnittliche Wahlbeteiligung (in %)*	42,4	27,5	26,2	20,5	43,7	43,8	43,9	43,4	38,4	30,8
Spanne der Wahlbeteiligung (in %)	13–71	23–80	15–93	9–76	23–80	16–77	34–80	23–67	27–54	30–55
Anzahl Urwahlen	9	19**	38	52**	38**	49	35	27	15	8
Wahlberechtigte (in Mio.)	5,2	10,3	16,7	28,9	23,0	32,8	35,3	45,6	46,9	44,2

\* Insgesamt als gewogener Durchschnitt

\*\* Davon gab es bei einem Versicherungsträger auch in der Gruppe der Arbeitgeber eine Urwahl.

Urwahlen bei den Trägern der gesetzlichen Renten- und Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung mit konkurrierenden Kandidaturen und der Weiterentwicklung der arbeitnehmerorientierten sozialen SV hin zu einer versichertenorientierten sozialen SV.

### Die Rolle von neuen oder aufgewerteten alten Institutionen für die Selbstverwaltungsarbeit

Bereits mehrere Male wurden in der neueren Geschichte der SV innerinstitutionelle Um- oder Neubauten zum Vehikel erklärt und genutzt, um die Arbeitsweise und Wirksamkeit der SV zu verbessern. Zu denken ist hier vor allem an die Abschaffung der Vertreterversammlung in der GKV und die Bildung eines einzigen Organs, des Verwaltungsrats.

Und auch in zahlreichen aktuellen Gesprächen mit SV-Akteuren über wirksame SV-Arbeit taucht eine bisher unbekannt oder unterbewertete Institution – nämlich der Widerspruchsausschuss – als ein zentrales Forum auf, in dem Versicherteninteressen vertreten werden können.<sup>12</sup>

Widerspruchsausschüsse befassen sich mit Entscheidungen der Verwaltung, mit denen die Versicherten nicht einverstanden sind und gegen die sie Widerspruch eingelegt haben. Der Widerspruchsausschuss ist dabei zu einer völlig neuen umfassenden Überprüfung der Ausgangsentscheidung berechtigt und verpflichtet. Die Widerspruchsausschüsse sind mit Personen der ehrenamtlichen Selbstverwaltungsorgane besetzt.

Aufgrund seiner vergleichsweise weitgehenden Kompetenzen ist der Widerspruchsausschuss für die ehrenamtliche SV von zentraler Bedeutung. Der Widerspruchsausschuss kann zum einen Entscheidungen der hauptamtlichen Verwaltung korrigieren. Der Widerspruchsausschuss bietet damit die Möglichkeit, das Gewicht der ehrenamtlichen Gremien gegenüber den hauptamtlichen zu stärken. Die Ausschüsse verkörpern im besonderen Maße einen tragenden Gedanken der SV, da Verwaltungsangelegenheiten soweit wie möglich durch Vertreter der unmittelbar betroffenen Personengruppen entschieden werden sollen. Die Versichertenvertreter haben hier die Möglichkeit, direkt für die Interessen einzelner Versicherten einzutreten und den Selbstverwaltungsgedanken für die Versicherten im Alltag konkret und nachvollziehbar werden zu lassen.

In Experteninterviews und in der Literatur gibt es jedoch auch Hinweise auf Schwachstellen der Arbeit von Widerspruchsausschüssen. Zum Teil fühlen sich Selbstverwalter von der Arbeit in den Widerspruchsausschüssen in fachlicher und personeller Hinsicht überfordert. Fachliche Qualifikationsdefizite werden erlebt, wenn es etwa um die »richtige« Interpretation medizinischer Fachgutachten geht. Noch viel bedeutsamer scheinen aber Verhaltensunsicherheiten bei der Positionierung und Durchsetzung ge-

genüber der hauptamtlichen Verwaltung zu sein. Zum Teil bereitet es den ehrenamtlichen Akteuren Schwierigkeiten, sich gegenüber den hauptamtlichen Akteuren zu behaupten; letztere verweisen auf Sachzwänge ökonomischer, medizinischer und juristischer Art, die von den Selbstverwaltern nicht sofort widerlegt werden können und die dadurch in hohem Maße verunsichert werden. Zudem ist die Tagesordnung häufig überfrachtet und die Sitzungszeiten der Widerspruchsausschüsse sind so gestaltet, dass Nachfragen und ein Bestehen auf erneuter Überprüfung von allen Beteiligten als »lästig« empfunden werden – es gilt »durchzukommen« und den Aktenberg »abzuarbeiten«. Die bisher einzige Untersuchung<sup>13</sup> aus dem Jahr 1983 über das Widerspruchsverfahren in der Rentenversicherung kam zu ähnlichen Befunden.

Hinderlich für die Nutzung der Arbeit im Widerspruchsausschuss zur Förderung von Akzeptanz der SV ist zudem seine prinzipiell nicht-öffentliche Tagungsweise und die unzureichende Kommunizierbarkeit seiner konkreten Arbeit und ihrer Ergebnisse. Diese macht es auch z. B. schwer, seine aktuelle Leistungsfähigkeit in allen Sozialversicherungsträgern empirisch und wissenschaftlich zu überprüfen.

Will man also Einrichtungen wie den Widerspruchsausschuss stärker als wirksames Selbstverwaltungsforum nutzen und darstellen, muss nicht nur sein tatsächlicher Nutzen überprüft werden, sondern es müssen noch zahlreiche organisatorische und mentale Veränderungen in Angriff genommen werden.

### Fazit

Der bisherige und sich auch aktuell abzeichnende Umgang mit kritischen Bilanzen der Wirklichkeit von Sozialwahlen und SV hat selber eine Reihe ihrer schwerwiegenden Funktionsdefizite mitgefördert und zu ihrer schwachen Akzeptanz beigetragen. Wer an einer Modernisierung von Sozialwahlen und SV wirklich interessiert ist, kommt um eine Reihe von radikalen, komplizierten und einen langen Atem verlangenden Reformen nicht herum. Dafür liefert das Gutachten »Modernisierung der Sozialwahlen« einige Anhaltspunkte. ❁

#### Die Autoren:

*Dr. Bernard Braun und Dr. Tanja Klenk sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Prof. Dr. Frank Nullmeier ist Sprecher dieses Zentrums und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen, Prof. Dr. Winfried Kluth hat einen Lehrstuhl für öffentliches Recht an der Universität Halle-Wittenberg und Prof. Dr. Felix Welti ist Professor für Sozialrecht und Verwaltungsrecht an der Hochschule Neubrandenburg*

<sup>12</sup> vgl. dazu auch den Beitrag von Peter Ladehoff auf S. 255 ff. in dieser Ausgabe

<sup>13</sup> Ulrich Horn: Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standardisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung, Kassel 1983, S. 70 ff.