

Soziale Selbstverwaltung – unzeitgemäß?¹

Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer, Berlin

Der Beitrag geht den Einwänden gegen die soziale Selbstverwaltung nach – Zweifel an ihrer Repräsentativität, dem Vorwurf von zu geringem Einfluss ihrer Vertretungen oder der Kritik an ihrer angeblich weitreichenden Macht – und ergründet, ob diese Einwände überzeugen oder Fehlwahrnehmungen sind. Insgesamt wird die soziale Selbstverwaltung in Verbindung mit dem Tarifrecht und betrieblicher und wirtschaftlicher Mitbestimmung als Teil „sozialer Demokratie“ veranschaulicht. Selbstverwaltung dient nicht primär der Selbstdarstellung und Interessensbekundung ihrer Vertreterinnen und Vertreter, sondern bezweckt umgekehrt deren Teilnahme an der im Allgemeininteresse liegenden Verantwortung von Institutionen. Vertreterinnen wie Vertreter nehmen durch die Selbstverwaltung an dem Wirken der Selbstverwaltungskörperschaft unmittelbar teil. Die Selbstverwaltung gefährdet nicht die Demokratie. Denn diese formt jene und umgekehrt stützt jene diese. Selbstverwaltung ist keine Alternative zur Demokratie, sondern vielmehr unmittelbarer Ausdruck von Demokratie.

1. Sozialversicherung heißt Selbstverwaltung

Selbstverwaltung bestimmt die Sozialversicherung seit ihrem Bestehen. Die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 – den Ausbau der Kranken- und den Aufbau von Unfall- und Rentenversicherung in Aussicht stellend und damit zum Gründungsdokument der deutschen Sozialversicherung geworden – verhiess: Wenn die Sozialversicherung den „engeren Anschluss an die realen Kräfte des Volkslebens“ suche und „in Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und Einfluss“ errichtet sei, könne sie die „Lösung von Aufgaben“ ermöglichen, „denen die Staatsgewalt in gleichem Umfange nicht gewachsen sein würde“. Seither lebt die Sozialversicherung aus der Überzeugung, dass soziale Selbstverwaltung den sozialen Ausgleich ermögliche, den selbst der demokratische Staat nicht gleichwertig hervorzubringen vermag.

Diese Rechtfertigung der Selbstverwaltung erlaubt, einige Zweifelsfragen an deren Angemessenheit in der Gegenwart abzuleiten:

1. Schließt soziale Selbstverwaltung noch heute an die realen Kräfte des Volkslebens an und geschieht dies so, dass die Vertretenen durch ihre Vertreter repräsentiert sind?
2. Haben die gewählten Vertreter in den Gremien der Sozialversicherung genug zu sagen – oder ist ihr Mitwirken eher symbolisch und damit eine demokratische Zierde?
3. Üben nicht umgekehrt die selbstverwalteten Sozialversicherungen einen zu großen Einfluss aus, woraus ein demokratischer Kontrollverlust erwächst?

Diesen drei in der Öffentlichkeit der Selbstverwaltung der Sozialversicherung oft entgegengehaltenen und miteinander nicht in Einklang stehenden Einwänden soll im Folgenden nachgegangen werden. Die Frage nach der Repräsentativität wendet sich gegen die Mitwirkung von Arbeitgeberver-

¹ Ein um Fußnoten und nähere Begründungen erweiterter Impulsvortrag – gehalten auf einer von der Bundeswahlbeauftragten für Sozialversicherungswahlen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 27. April 2021 veranstalteten Videokonferenz.

bänden und Gewerkschaften in der Sozialversicherung und die Sozialwahlen (Abschnitt 2). Die Frage nach dem Einfluss der Vertreter zielt auf die Befugnisse von Selbstverwaltung (Abschnitt 3). Schließlich behandelt das Verhältnis von demokratischer Kontrolle und selbstverwalteten Sozialversicherungen deren Verhältnis zur Demokratie (Abschnitt 4).

2. Repräsentativität

2.1 Arbeitgeber- und Versichertenvertreter tragen die Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung ruht auf der Beteiligung von Arbeitgeber- und Versichertenvertretern (§ 29 SGB IV) an deren Verwaltung. Die Vertreter sind Mitglieder von Arbeitgebern und Versicherten und werden als solche aufgrund von Wahlen in die Vertreterversammlung der Sozialversicherungsträger entsandt (§ 44 SGB IV). Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften nehmen diese Aufgaben in der Selbstverwaltung als „Vertreter der Großgruppen der Wirtschaftsgesellschaft“² wahr. Dort werden sie miteinander zu „partnerschaftlichem Zusammenwirken“³ verbunden. Selbstverwaltung in der Sozialversicherung bedeutet die „konzentrierte Teilhabe organisierter Interessen“⁴. Die soziale Sicherheit baut auf der formellen und formalen Arbeit, für die ihrerseits die organisierte Arbeiterschaft und Unternehmerschaft eine tragende Rolle spielt. Dieser Einfluss wird auch in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung sichtbar, wenn und weil sie – wie regelmäßig und üblich – von den Sozialpartnern getragen wird. Dieser Zusammenhang ist nach § 48 SGB IV zwar wegen des weiten Begriffs von beteiligungsfähigen Organisationen nicht normativ vorgegeben, hat sich aber praktisch so entwickelt. Es sind dessen ungeachtet durchaus Defizite in der Vertretung zu notieren – etwa im Hinblick auf Studierende und Schüler.

Die arbeitsteiliges Wirtschaften ermöglichene bürgerliche Gesellschaft beruht auf dem

Grundkonflikt von Kapital und Arbeit und hieraus erwächst ein Gegensatz von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Dieser wird durch die nach Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistete Koalitionsfreiheit in den Rechtsformen des Tarifvertragsrechts überwunden. Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie erlauben Arbeitgebern und Arbeitnehmern die selbstständige Setzung von Normen für Arbeitsverträge. Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden damit zum sozialen Ausgleich angehalten.

Die Sozialversicherung beruht auf der „verbandlichen Selbstverwaltung“⁵ und auch sie wird von den Koalitionen getragen.⁶ Diese erlangen damit über ihre Befugnisse im Arbeitsleben hinaus auch bestimmenden Einfluss auf die Sozialversicherung.⁷

Die soziale Selbstverwaltung folgt nicht aus der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG),⁸ findet in der Tarifautonomie aber eine Entsprechung. Gemeinsam mit der betrieblichen und wirtschaftlichen Mitbestimmung und der Tarifautonomie bildet die soziale Selbstverwaltung die „Sozialpartnerschaft“. Dadurch kann das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben umfassend durch Zusammenwirken von Wirtschaft und Beschäftigten gestaltet werden. Zuweilen wird diese heute weltweit entwickelte Mitbestimmung Beschäftigter am Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsleben auch „soziale Demokratie“ genannt.

² Reiter, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Wiesbaden 1991, 17, 20.

³ Ebd.

⁴ Hufen, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), 43, 49; Stourzh, in: ders. und Grandner (Hrsg.), Historische Wurzeln der Sozialpartnerschaft, Wien 1986, 29 f.

⁵ Bogs, Autonomie und verbandliche Selbstverwaltung im modernen Arbeits- und Sozialrecht, RdA 1956, 1.

⁶ Bogs, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, Berlin 1973, 122.

⁷ Hänlein, Rechtsquellen im Sozialversicherungsrecht, Berlin 2001, 150; Hofmeister, in: Stourzh und Grandner (Hrsg.), 278: „Kein zweites Rechtsgebiet weist eine so enge Nahebeziehung zum Phänomen der Sozialpartnerschaft auf wie das Sozialversicherungsrecht kontinentaleuropäischer Prägung“; Wannagat, Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Deutscher Sozialgerichtsverband, 1. Bundestagung, 1966, 9 ff.; Collective bargaining – heute eine Kernnorm des internationalen Arbeitsrechts – überwindet für die Arbeitnehmerschaft das ihr 1791 in Frankreich durch die Loi Le Chapelier auferlegte Verbot der Freiheit zum Zusammenschluss.

⁸ Axer, Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung, Tübingen 2000, 291.

2.2 Kritik an der sozialpartnerschaftlichen Grundlage der Selbstverwaltung

Seit Bestehen der Selbstverwaltung war die Kritik daran zentrale Wegbegleiterin.⁹ Sie wandte sich gegen die Annahme, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften repräsentierten Wirtschaft und Beschäftigte. In Zeiten sinkender Tarifbindung und nachlassender Prägekraft von Großbetrieben scheint diese Annahme in der Tat zweifelhaft. Es fragt sich weiter: Kommen die Nichterwerbstätigen, Rentner oder Patienten mit speziellen Bedürfnissen in den Vertretungen hinreichend vor? Mit Reform der Sozialwahlen¹⁰ sollen vermehrt Frauen für die Selbstverwaltung gewonnen werden – gewiss ein Schritt zu mehr Repräsentativität!

Die „Sozialwahlen“¹¹ erlauben nach § 46 II SGB IV „Friedenswahlen“: „Wird aus einer Gruppe nur eine Vorschlagsliste zugelassen oder werden auf mehrere Vorschlagslisten nicht mehrere Bewerber benannt, als Mitglieder zu wählen sind, gelten die vorgeschlagenen als gewählt“. Damit können die Gruppenmitglieder die Wahl ihrer Vertreter durch den Personalvorschlag der sie repräsentierenden Organisationen – namentlich der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften – ersetzen. Die Rechtsprechung billigte die „Friedenswahlen“, weil das zu Wahlen und Abstimmungen des Volkes verpflichtende Demokratiegebot (Art. 20 GG) auf Arbeitgeber und Versicherte nicht zu erstrecken sei: Diese seien nicht das „Volk“, das in Wahlen und Abstimmungen seinen Willen äußern muss. Außerdem seien „Friedenswahlen“¹² kostengünstiger und sicherten dennoch ein Ergebnis, das auch in Wahlen erzielt würde.¹³ Sie nähmen „Wahlen“ ohne Wahl auch ihre Anstößigkeit. Die Bestimmung verstärkt also die Beobachtung, dass die Sozialversicherung „eine von den Organisationen der Sozialpartner gelenkte Institution unseres Staatsganzen“¹⁴ darstellt. In vielen Kommunalwahlgesetzen wird dagegen durch Kumulieren und Panaschieren der Einfluss der Wähler auf die Zusammensetzung der Vertretungen zu erhöhen ver-

sucht. Wird bei Sozialwahlen das Gegenteil angestrebt? Auch wenn es zu Urwahlen kommt – und die jüngste Reform des Wahlrechts¹⁵ erleichtert diese –, bewies die in der Vergangenheit geringe Wahlbeteiligung die niedrige Anziehungskraft der Wahl.

Zu Zeiten von Demoskopie und elektronischer Kommunikation sind spontane, aus der Mitte der Gesellschaft – Bottom-up – kommende Meinungsbildungsprozesse, die von den internetaffinen gerne als Ausdruck von „Schwarmintelligenz“ idealisiert werden, üblich, und setzen Maßstäbe. Vor diesem Hintergrund mutet die soziale Selbstverwaltung anscheinend als nicht mehr zeitgemäße Form demokratischer Teilhabe an, weil der Einfluss des nicht in Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden organisierten Einzelnen nicht besteht. Repräsentation baut auf der Organisation der organisierten Gruppen auf und nicht auf der spontanen Akklamation der sich als ungebunden wählenden Vertretenen.

2.3 Rechtfertigung der Selbstverwaltung

Die von Art. 161 WRV¹⁶ geforderte Selbstverwaltung in der Sozialversicherung kennzeichnet nach heutigem Verständnis zwei

9 Kohl und Mecke, Selbstverwaltung, in: Eichenhofer/Rische und Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, SGB VI, Köln 2012 (2. Auflage), Rn. 70 ff.; Ruland, Funktion und Tradition sozialer Selbstverwaltung am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 1993, 684 ff.

10 Pawelski, Die historische Reform des Sozialwahlrechts, WzS 2021, 35.

11 Ayaß, Zur Geschichte der Sozialwahlen, SozSich 12/2013, 422 ff.; Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier und Welti, Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, 2009; Der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen, Schlussbericht des Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, 2012.

12 BSGE 36, 242; 39, 244.

13 Jung, in: Eichenhofer und Wenner, SGB I, IV, X, 2012, § 46 Rn. 6 ff.

14 Bogs, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, Berlin 1973, 113.

15 Pawelski, Die historische Reform des Sozialwahlrechts, WzS 2021, 35.

16 „Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechseljahren des Lebens schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten.“

Dimensionen,¹⁷ die gegenüber dem Staat selbstständige Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (§ 29 SGB IV) und die Beteiligung der von Maßnahmen der Träger Betroffenen an deren Organisation und Verwaltung.¹⁸ Die Sozialversicherung ist keine „direkte Untergliederung des Staates“,¹⁹ sondern gegenüber dem Staat selbstständig.²⁰ Das gelangt in der Selbstverwaltung zum Ausdruck.

Nach Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG sind die Sozialversicherungsträger Körperschaften des öffentlichen Rechts. Jede Körperschaft – Personenverband mit eigener Rechtspersönlichkeit und damit juristische Person – verlangt die Selbstverwaltung durch ihre Mitglieder. Weil die Mitglieder der Körperschaft durch Gesetz den einzelnen Trägern zugewiesen sind und darin zwangsweise vergemeinschaftet werden, liegt in jedem Einschluss in eine Sozialversicherung zugleich ein Freiheitseingriff, und dieser verlangt als Ausgleich die Selbstverwaltung.

Trotz ihrer rechtlichen Unabhängigkeit sind die Sozialversicherungsträger ein Teil öffentlicher Verwaltung. Deshalb sind sie nicht Träger, sondern Adressaten der Grundrechte, die sie verpflichten und nicht berechtigen.²¹ Die Unabhängigkeit der Sozialversicherungsträger begründet die Pflicht zu eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung gegenüber staatlicher Einzelvorgabe. In dieser rechtlichen Eigenständigkeit²² ist die Personal-, Haushalts- und Satzungsautonomie angelegt.²³ „Die Selbstverwaltung dezentralisiert die staatliche Verwaltung und die politische Macht“.²⁴

Die Satzungsgewalt der Sozialversicherungsträger besteht aufgrund staatlichen Gesetzes und begründet keine originäre Autonomie,²⁵ deren Kern staatlich unveränderlich garantiert wäre. Die Sozialversicherung und ihre Struktur sind gesetzgeberischer Veränderung nicht entzogen.²⁶ Das Bundesverfassungsgericht hielt statt der Selbstverwaltung sogar ein Bundesamt für Krankenversicherung für möglich.²⁷ Denn die Selbstverwaltung wird durch Gesetzgebungsakte begründet. Darin äußert sich die Differenz zwischen der allgemein-demokratischen und der mitglied-

schaftlich-partizipatorischen Legitimation, die stets partikulär und damit auch gegenüber dem allgemeinen Gesetz nachrangig ist und bleiben muss.²⁸

Allerdings ist die sozialstaatlich organisierte Gesellschaft ohne Organisationen nicht zu haben. So wenig die Demokratie ohne Parteien²⁹ auskommt, weil sie das Führungspersonal heranbilden und auswählen und die politische Programmatik formulieren, ist auch die Vertretung wirtschaftlicher und sozialer Belange durch gleichartig Betroffene ohne Organisationen dauerhaft nicht möglich. Beides wird von Art. 21, 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich anerkannt. Parteien wie Verbände sind zur Interessenvertretung durch Ausgleich und Kompromiss verpflichtet. Sie gewinnen ihre Durchsetzungskraft durch Einigkeit: Einigkeit macht stark: L'union fait la force (Flora Tristan)! Und das einige Volk kann nicht besiegt werden (spanisch: El pueblo unido jamás será vencido)!

17 Becker, in: von Maydell/Ruland und Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 2018, 6. Auflage, § 13 Rn. 4; Seewald, Gibt es noch eine Selbstverwaltung in der Unfallversicherung?, SGB 2006, 569; Breuer, Das (Erfolgs)Modell „Soziale Selbstverwaltung“, Festschrift Fuchs, 2020, 389.

18 Becker, in: von Maydell/Ruland und Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, 6. Auflage, § 13 Rn. 35 ff.; Schnapp, Probleme der Selbstverwaltung, SGB 1996, 621, 624 unterscheidet danach die „äußere“ von der „inneren“ Selbstverwaltung; vgl. auch Schulin (Hrsg.), Handbuch Sozialversicherungsrecht – Krankenversicherungsrecht, 1994, § 49 Rn. 66 f.

19 BT-Drs. 17/14779, 2.

20 Becker, in: von Maydell/Ruland und Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, 6. Auflage, § 13 Rn. 5.

21 BVerfGE 21, 362, 369; 39, 302; 77, 340; anders Salzwedel, Zur rechtlichen Struktur der modernen Selbstverwaltung, ZfS 1963, 203.

22 Ebd., 65 ff.

23 Hendlar, Die Funktion der Selbstverwaltung im gegenwärtigen Sozialrecht, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, 1991, 65, 68.

24 Rische, RVaktuell 2011, 2; vgl. auch Ipsen, Stichwort „Autonomie“, in: Heun (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006, 159.

25 Anders Ebsen, Autonome Rechtssetzung in der Sozialversicherung und der Arbeitsförderung als Verfassungsproblem, VSSR 1990, 57; Ebsen, in: Schulin (Hrsg.), Handbuch Sozialversicherungsrecht – Krankenversicherungsrecht, § 7 Rn. 14 ff.

26 BVerfGE 39, 302, 314; 36, 383, 393.

27 BVerfGE 39, 302, 314 f.

28 BVerfGE 79, 127, 150; 82, 310, 314; 107, 1, 12.

29 Ipsen, in: Sachs, Kommentar zum GG, 2011 (4. Auflage), Art. 21 Rn. 2 ff.

Selbstverwaltung wird daher vom „Interessenverbandsprinzip“³⁰ getragen, von der „Gruppenparität“³¹ beherrscht und ist darüber zur „Sache der Koalitionen des Arbeitslebens geworden“³². Soziale Gegensätze anzuerkennen und durch Kompromiss auszugleichen, entsprach der in das 19. Jahrhundert zurückreichenden bürgerlichen Sozialreformbewegung³³, der auf Überwindung von Klassengegensätzen und Solidarität bedachten katholischen Sozialethik³⁴ sowie dem Gesellschaftsbild der deutschen Sozialdemokratie – spätestens nach Godesberg³⁵. In solchen Institutionen gelangt eine bis in das Mittelalter zurückreichende Tradition genossenschaftlicher Selbstorganisation der Gesellschaft zum Ausdruck. Seit jeher gründen soziale Rechte in Gemeinschaften, Kirchen, Städten, Zünften, Berufsverbänden oder der staatlich organisierten Wirtschaftsgesellschaft, weil in ihnen Solidarität angelegt und ausgeformt ist.³⁶

Diese „verbandliche Selbstverwaltung“³⁷ ist konzeptionell eigenwillig und basiert auf einer eigenständigen Legitimation. Die von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften wahrgenommenen Selbstverwaltungsbefugnisse in der Sozialversicherung standen historisch am Anfang einer wirtschaftlichen und sozialen Transformation der bürgerlichen Gesellschaft Deutschlands, welche nach dem 1. Weltkrieg entstandenem kollektiven Arbeitsrecht historisch vorausging und ihm erst den Boden bereitete.³⁸ 1918 wurde die Tarifautonomie mit Arbeitskampffreiheit und 1920 die Betriebsverfassung mit betrieblicher und Ansätzen zu wirtschaftlicher Mitbestimmung begründet, die ab den 1950er-Jahren bis Mitte der 1970er-Jahre zur paritätischen Mitbestimmung fortentwickelt werden konnte. Sie alle leitet das Bemühen, den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit durch Kompromiss zu überwinden.³⁹ Was folgt nun aus der vielfältigen Kritik an der Selbstverwaltung? Wird die Gesellschaft offener und gewinnt sie an Vielfalt, müssen sich die Organisationen, welche die Selbstverwaltung seit alters tragen, für neue Themen, Gruppen, Belange und Kommunika-

tionsformen auch öffnen. Repräsentativität steht unter den Bedingungen der jeweiligen Zeit und ist jeweils in deren Formen zeitgemäß einzulösen. Wird die Gesellschaft vielfältiger und verlangt nach direkter Mitsprache, muss die Selbstverwaltung dafür neue Wege nicht nur suchen, sondern auch finden und schließlich öffnen.

3. Befugnisse der Selbstverwaltung

3.1 Was vermag die Selbstverwaltung?

Wie steht es um die Befugnisse sozialer Selbstverwaltung? Deren Vertreter bestimmen die Führung der Sozialversicherungsträger, beschließen deren Haushalt, nehmen

30 Ebd., 119.

31 Ebd., 120.

32 Ebd., 121.

33 Gestützt auf den nach dem Weberaufstand 1844 gegründeten Centralverein für das Wohl der Arbeitenden Klassen, dem 1872 begründeten Verein für Sozialpolitik und die ihn ablösende Gesellschaft für soziale Reform, dazu *Reuleder*, Frieden zwischen Kapital und Arbeit, in: Stourzh und Grandner, ebd., 53 ff. Historische Wurzeln der Sozialpartnerschaft, 1986, 38 ff.

34 *Klose*, Geistige Grundlagen der Sozialpartnerschaft im katholischen Sozialdenken, in: Stourzh und Grandner, ebd., 53 ff.

35 *Grebing*, Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, 2007, 154: „Das Gesellschafts- und Menschenbild des Godesberger Programms ist pluralistisch: die Gesellschaft wird verstanden als ein Gebilde unterschiedlicher organisierter Interessen. Die Konkurrenz der gesellschaftlichen Interessen führt unter den Bedingungen gleicher Aktionsbedingungen zu einem Über- und Unterprivilegierungen eindämmenden Ausgleich. Mithin wird die Klassenspaltung als überwindbar angesehen, nicht durch die Aufhebung der bürgerlichen Gesellschaft durch den Befreiungskampf der unterdrückten Klassen, sondern durch die gleichrangige Partizipation aller gesellschaftlichen Kräfte im Gemeinwesen“ – Übergang von der Klassen- zur offenen Gesellschaft.

36 *Walzer*, Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt am Main 1992, 65: „Das Konzept der distributiven Gerechtigkeit setzt eine Welt voraus, innerhalb derer die Güter zur Verteilung gelangen: Eine Gruppe von Menschen, die gewillt und bereit sind soziale Güter zu verteilen, auszutauschen miteinander gemein zu haben und dies vor allem und in erster Linie im eigenen Kreis zu Ende.“

37 *Bogs*, Autonomie und verbandliche Selbstverwaltung im modernen Arbeits- und Sozialrecht, RdA 1956, 1, 7.

38 *Eichenhofer*, Sozialrecht, 2021 (12. Auflage), Rn. 287.

39 *Priddat*, Leistungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft und in der sozialen Marktwirtschaft, Mitbestimmung und Kooperation, Marburg 2011; *Ritter*, Der Sozialstaat. Entscheidung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1991, 87; *Wannagat*, Anm. 53, 9: „Die gleichwertige Partnerschaft zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der Sozialversicherung wurde in einer Zeit täglich und standhaft praktiziert und gelebt, als sich diese Gleichberechtigung sowohl im arbeitsrechtlichen Raum [...], als auch im politischen Raum [...] noch lange nicht durchgesetzt hatte, ja weitgehend unbekannt war.“

die Satzungsautonomie wahr und wirken an der Verwaltung der Träger unmittelbar mit. Die ehrenamtlichen Vertreterversammlungen der Träger sozialer Selbstverwaltung bestimmen ihre Führung mittels Wahl des hauptamtlichen Vorstands, finanzieren deren Auf- und Ausgaben und genießen Satzungsautonomie. Die praktische Bedeutung von Selbstverwaltung liegt in der Rentenversicherung bei der Rehabilitation, in der Unfallversicherung bei der Prävention und der Arbeitsförderung in der Integration Arbeitssuchender in den Arbeitsmarkt. In der Krankenversicherung regeln die Träger neben Prävention und Rehabilitation⁴⁰ gemeinsam mit den Leistungserbringern beträchtliche Teile des Leistungsgeschehens eigenverantwortlich, sodass angesichts dieser Befugnisse Zweifel laut werden, ob ihre Autonomie nicht zu weit reiche.⁴¹

In der gemeinsamen Selbstverwaltung bestimmen Krankenversicherung und Ärzte, Krankenhäuser, Apotheken oder Heil- und Hilfsmittelhersteller das Leistungsprogramm qualitativ und quantitativ eingehend selbst, ohne jede Intervention durch die staatliche Gesetzgebung.⁴² Solche „Staatsferne“ ist jedenfalls – verglichen mit den (weltweit zahlreichen) nationalen Gesundheitsdiensten – beträchtlich. Im Gesundheitswesen hat die Selbstverwaltung fast alles zu bestimmen. Die Unabhängigkeit der Sozialversicherungsträger geht dort mit beträchtlicher Handlungskompetenz einher.

Außerdem wirken Versicherte als Versicherungälteste und Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der Sozialverwaltung – etwa Widerspruchs-, Zulassungs-, Wirtschaftlichkeits- oder Berufungsausschüssen – als ehrenamtliche Repräsentanten an Entscheidungen mit.

3.2 Persönliche Betroffenheit als Legitimation für Selbstverwaltung?

Alle diese Aufgaben sind für die Träger elementar wichtig. Erlauben sie aber gleichermaßen Versicherten und Arbeitgebern, ihren

Interessen und Betroffenheiten Ausdruck zu geben?

In den Sozialversicherungen sorgt oft kluge Personalpolitik für die Auswahl der Führungsgremien. Die Vertreterversammlungen vollziehen im Wahlakt die von den Trägern vorgezeichneten Personalvorschläge regelmäßig und ohne Murren anstandslos nach. Wird freilich kluge Personalpolitik ohne Rücksicht auf die Selbstverwaltung gelingen können? Die Verabschiedung des Haushalts beruht auf der Grundannahme, dass die Träger ihre Ausgaben von Gesetzes wegen erbringen müssen. Würden die Vertreterversammlungen dem Haushalt eines Trägers die Zustimmung versagen, so müsste zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Träger die fehlende Zustimmung durch den Vorstand und dessen Beschluss zur vorläufigen Haushaltsführung ersetzt werden (§ 72 SGB IV). Bei den von der Selbstverwaltung zu schaffenden Satzungsregeln ist stets auch übergeordnetes Recht der Länder, des Bundes oder auch der EU zu beachten, sodass dem Satzungsgeber selten ein eigenständiger Spielraum verbleibt. Und die Mitwirkung als Versichertenältester ist oft undankbar in einer Zeit, in der gerne über „die da oben“ gelästert wird. Die Mitwirkung in der Sozialverwaltung ist jedenfalls zeitintensiv und oftmals persönlich belastend, wenn – was oft vorkommt – die an sie gerichteten Begehren aus Rechts- oder faktischen Gründen abzuweisen sind. Die Selbstverwalter können deshalb aus eigener Erfahrung davon berichten, dass die Nach-

40 *Rische*, Prävention und Rehabilitation, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), *Selbstverwaltung in der Sozialversicherung*, 1991, 81 ff.

41 BSGE 78, 70; 81, 54; *Ossenbühl*, Richtlinien im Vertragsarztrecht, NZS 1997, 497; *di Fabio*, Verlust der Steuerungskraft klassischer Rechtsquellen, NZS 1998, 449; *Engelmann*, Untergesetzliche Normsetzung im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung durch Verträge und Richtlinien, NZS 2000, 1, 76.

42 *Boerner*, Normenverträge im Gesundheitswesen, München 2003; *Axer*, Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung, Tübingen, 2000; *Welti*, Soziale Selbstverwaltung und Bürgerbeteiligung im sozialen Gesundheitswesen, in: *Mende/Ramsauer und Seckelmann* (Hrsg.), *Staat, Verwaltung, Information*, Festschrift für Hans-Peter Bull zum 75. Geburtstag, 2011, 903; *Axer*, Die Aufsicht über die Selbstverwaltung im Wandel, VSSAR 2020, 129; *Spieker/Waltrabenstein und Hofmann* (Hrsg.), *Mehrwert der Selbstverwaltung?*, 2020.

wuchsgewinnung Mühe bereitet. Immerhin hat die jüngste Reform des Wahlrechts die Rechte von Vertretern ausgeweitet, namentlich ihnen bis zu fünf Tagen jährlich Anspruch auf Fortbildung zuerkannt.

3.3 Vom Gemeinsinn der Selbstverwaltung

Selbstverwalter müssen Gemeinsinn aufbringen. Das wusste schon Georg Friedrich Wilhelm Hegel in seiner vor zweihundert Jahren veröffentlichten Rechtsphilosophie (RPh), die übrigens die an der Berliner Universität gehaltenen Vorlesungen dokumentiert. Hegel betonte darin (vgl. § 255 RPh): In einer Korporation mitzuwirken sei wichtig, um „dem sittlichen Menschen außer seinem Privatwzwecke eine allgemeine Thätigkeit zu gewähren“. Das Mittun in der Selbstverwaltung mag oft belastend und bedrückend sein, jedenfalls nicht nur Freude bereiten, schafft aber ihren Vertretern Befriedigung durch unmittelbare Teilhabe am Allgemeinwohl.

Der Sozialstaat lebt aus dem Geist der Gemeinschaft, den der Vordenker des Kommunitarismus Philip Selznick dahin umschreibt: „A community is not a special purpose or organization. It is a comprehensive framework for social life [...] Communities are, ideally, settings within which mediated participation takes place [...] The community is a locus of commitment, to be sure, but within it is preserved a substantial degree of autonomy and rationality.“⁴³

In der Selbstverwaltung leben deshalb Vertreter nicht ihre Vorlieben, Neigungen und besonderen, mitunter auch sonderbaren, Erwartungen an ihre Mitmenschen. Selbstverwaltung ist nicht ein Ort von Selbstdarstellung und bietet kein Forum für die Artikulation von höchstpersönlicher Betroffenheit, sondern ermöglicht – im Gegenteil – die Teilhabe Einzelner an der Wahrnehmung einer im Allgemeininteresse liegenden Aufgabe. Nicht das Private wird Gegenstand öffentlichen Handelns und Rasonnements, sondern umgekehrt nehmen die Einzelnen durch

ihre Mitwirkung am allgemeinen Geschehen selbstständig und selbstverantwortlich teil. Selbstverwaltung erschöpft sich nicht in formalen Abläufen und beflissener Wahrnehmung von Zuständigkeiten. Soll sie die Abstraktheit und Anonymität der Körperschaft überwinden, muss diese von den sie bildenden Gruppen getragen werden. Dies geschieht durch Dialog, der sich auf alle einschlägigen Themen erstrecken muss – von der Leistungsfähigkeit der Körperschaft bis hin zu deren Zukunftsperspektiven –, und zwar im Alltag und an Ort und Stelle. Genau darin findet Selbstverwaltung ihren Sinn.

4. Selbstverwaltung und demokratischer Staat

4.1 Haben die selbstverwalteten Träger zu viel – unkontrollierte – Macht?

Der Wahrnehmung geringen Einflusses der Selbstverwalter auf die Träger steht die öffentliche Wahrnehmung gegenüber, die Sozialversicherung verfüge über demokratisch nicht hinreichend kontrollierte Macht. In der Krankenversicherung regeln die Träger mit den Leistungserbringern beträchtliche Teile des Leistungsgeschehens eigenverantwortlich, sodass angesichts dieser Befugnisse Zweifel laut werden, ob die Autonomie nicht viel zu weit reiche.⁴⁴

In der gemeinsamen Selbstverwaltung bestimmen Krankenversicherung und Ärzte, Krankenhäuser, Apotheken oder Heil- und Hilfsmittelhersteller das Leistungsprogramm qualitativ und quantitativ eingehend selbst, ohne jede Intervention durch die staatliche Gesetzgebung.⁴⁵ Die gemeinsame Selbstverwaltung im Gemeinsamen Bundesaus-

⁴³ Ders., *The Idea of a Communication Morality*, 75 (1987), *California Law Review*, 445, 449.

⁴⁴ BSGE 78, 70; 81, 54; *Ossenbühl*, *Richtlinien im Vertragsarztrecht*, NZS 1997, 497; *di Fabio*, *Verlust der Steuerungskraft klassischer Rechtsquellen*, NZS 1998, 449; *Engelmann*, *Untergesetzliche Normsetzung im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung durch Verträge und Richtlinien*, NZS 2000, 1, 76.

⁴⁵ *Boerner*, *Normenverträge im Gesundheitswesen*, München 2003; *Axer*, *Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung*, Tübingen, 2000.

schuss hat nicht stimmberechtigte Mitglieder der Patienten- und Selbsthilfevertreter. Solche „Staatsferne“ ist jedenfalls – verglichen mit den (weltweit zahlreichen) nationalen Gesundheitsdiensten – beträchtlich. Im Gesundheitswesen hat die Selbstverwaltung fast alles zu bestimmen. Die Unabhängigkeit der Sozialversicherungsträger geht dort mit deren beträchtlicher Handlungskompetenz einher. Aber alle Satzungs Gewalt der Sozialversicherungsträger besteht aufgrund staatlicher Gesetze und begründet keine Eigenständigkeit⁴⁶ für die Träger, die sie dadurch der staatlichen Kontrolle entrücken könnte. Weder die Sozialversicherung, noch ihre innere Struktur sind gesetzgeberischer Veränderung entzogen.⁴⁷ In der gemeinsamen Selbstverwaltung äußert sich statt der allgemein demokratischen die mitgliedschaftlich-partizipatorische Legitimation von Rechtssetzung. Sie ist partikulär, weil sie sich auf die Versicherten beschränkt, und damit gegenüber dem allgemeinen Gesetz nachrangig.⁴⁸ Aber die mitgliedschaftlich-partizipatorische Legitimation erwächst aus der Vertrautheit und besonderen Sachkenntnis, welche die davon unmittelbar Betroffenen eher aufbringen als Repräsentanten der Allgemeinheit. Daher verbürgt soziale Selbstverwaltung Sachnähe, Sachverstand und Sachlichkeit bei Verwaltung und Normsetzung.

4.2 Selbstverwaltung und staatliche Willensbildung

Ist Selbstverwaltung deswegen als Teilhabe an staatlicher Willensbildung zu verstehen?⁴⁹ Das tragende Element der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung liegt in der Beteiligung von Arbeitgeber- und Versichertenvertretern (§ 29 SGB IV). Die Sozialversicherung bezieht also ihre Legitimation durch die sie tragenden sozialen Gruppen und der „konzentrierten Teilhabe organisierter Interessen“.⁵⁰ Ist sie damit durch die „Betroffenenpartizipation“ zu rechtfertigen?⁵¹ Erfüllt Selbstverwaltung eine kompensatorische Funktion

als Surrogat für die aus der Zwangsmemberschaft resultierenden Autonomieverluste für die Versicherten?

Arbeitgeber und Versicherte sind von der Sozialversicherung zwar gleichermaßen, aber nicht gleich „betroffen“. Die Sozialversicherung berührt die Arbeitgeber nicht persönlich, sondern als Beitragszahler und damit deren finanzieller Garant.⁵² Das Lohnabzugsverfahren verpflichtet sie zur Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen – die Arbeitnehmerbeiträge eingeschlossen. Die Versicherten werden durch die Sozialversicherung dagegen primär als Berechtigte sozialer Leistungen „betroffen“.

Für die Beteiligung an der Selbstverwaltung ist es nicht einerlei, in welcher Stellung sich die zur Teilhabe befugte Gruppe befindet. Die Teilhaberechte beruhen auf der sozialökonomischen Unterscheidung zwischen Arbeitgebern und Versicherten als zwei gleichberechtigte Gruppen. Dies entspricht auch internationalen Geboten. Nach Art. 72 IAO-Übereinkommen Nr. 102 (1952) über die Mindestnormen sozialer Sicherheit zählt die Beteiligung der Versicherten an der Verwaltung zur Mindestausstattung für die Sozialversicherungsträger.⁵³

46 *Ebsen*, Autonome Rechtssetzung in der Sozialversicherung und der Arbeitsförderung als Verfassungsproblem, VSSR 1990, 57; *Ebsen*, in: Schulin (Hrsg.), Handbuch Sozialversicherungsrecht – Krankenversicherungsrecht, § 7 Rn. 14 ff.

47 BVerfGE 39, 302, 314; 36, 383, 393.

48 BVerfGE 79, 127, 150; 82, 310, 314; 107, 1, 12.

49 So *Schnapp*, in: Schulin (Hrsg.), Handbuch Sozialversicherungsrecht – Krankenversicherungsrecht, 1994, § 49 Rn. 74; *Axer*, Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung, Tübingen 2000, 298 ff.; das Argument steht in der Tradition des liberal-republikanischen Ansatzes der Selbstregierung, dazu *Cancik*, „Selbst ist das Volk“. Der Ruf nach der volkstümlichen Verwaltung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, *Der Staat* 2004, 298.

50 *Hufen*, Soziale Selbstverwaltung im demokratischen Rechtsstaat, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), 1991, 43, 49, Stourzh, 29 f.

51 *Becker*, in: von Maydell/Ruland und Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, § 13 Rn. 38, 59; *Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier und Welts*, Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, 2009, 62 ff.; BVerfGE 115, 25, 100, 1; 58, 81; *Rische*, RVaktuell 2011, 2, 3.

52 *Schulin*, Handbuch Sozialversicherungsrecht – Krankenversicherungsrecht, 1994, § 6 Rn. 90, der in Arbeitgeberanteil Lohnanteil sieht.

53 IAO, Übereinkommen und Empfehlungen, 1993, Bd. 1, 1919–1991, 920, jedenfalls der Träger, die nicht eine Behörde sind und parlamentarischer Kontrolle unterliegen.

Läge einzig in persönlicher „Betroffenheit“ das Motiv der Beteiligung, dürften nur die Versicherten in der Selbstverwaltung vertreten sein; dagegen wäre nicht zu erklären, weshalb auch die Arbeitgeber paritätisch an der Selbstverwaltung mitwirken. Die Selbstverwaltung im Sozialrecht überwindet deswegen vor allem auch den Gegensatz von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und bearbeitet damit den in der bürgerlichen Gesellschaft angelegten Grundkonflikt von Kapital und Arbeit.

In der Selbstverwaltung der Sozialversicherung wird jene Differenz sichtbar, die Thomas Mann als den Unterschied „zwischen der kulturellen und der demokratischen Form der Sozialität“ bestimmte.⁵⁴ Anders formuliert: Demokratie bezeichnet die Selbstorganisation der Gesellschaft, Selbstverwaltung dagegen ist Ausdruck von Gemeinschaft.⁵⁵ Mit ihrer Begründung suchte sie den „Anschluss an die realen Kräfte des Volkslebens“ – nicht durch Repräsentation⁵⁶ des „Volkes“, sondern durch die Einbeziehung von dessen real gewordenen Kräften. Denn diese haben sich in der Selbstorganisation der Gesellschaft als fähig und willig erwiesen, die ökonomischen und sozialen Belange der arbeitenden und wirtschaftenden Individuen und Institutionen nicht nur zur Geltung, sondern zugleich auch zum Ausgleich zu bringen. Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung ist damit Ausdruck von Korporatismus: Die rechtsförmige Organisation von Menschen und Institutionen, die eine gegensätzliche Stellung auf dem Arbeitsmarkt innehaben.⁵⁷ Die Selbstverwaltung beruht folglich nicht auf Interessenhomogenität,⁵⁸ sondern auf Interessendivergenz von Arbeitgebern und Versicherten, welche so durch die Sozialversicherung überwunden werden. Dies kann autoritär in der Tradition des stato corporativo berufsständischer Verfassungen einseitig staatlich verordnet oder im Einklang mit dem auf autonomen Gemeinschaften aufbauenden liberalen Korporatismus durch Verhandlungen und Arbeitskampf ausgehandelt und erstritten werden.⁵⁹ Die letztgenannte Form ist in der EU im Wirtschafts- und Sozialaus-

schluss (Art. 301 AEUV) und im sozialen Dialog (Art. 154f AEUV)⁶⁰ sowie weltweit in der dreiseitigen Struktur der IAO ausgeformt. Ihr geht es beileibe nicht um den volksnahen Staat, sondern um die vor staatlicher Bevormundung freie gesellschaftliche Selbstbestimmung.

4.3 Sozialpartnerschaft und demokratische Gesellschaft

Die gesellschaftliche Selbstbestimmung erklärt sich aus den in der Gesellschaft angelegten sozialen Konflikten. Arbeitnehmer und Arbeitgeber stehen in einer Marktwirtschaft aber weder in konträrem, noch kontradiktorischem, wohl aber in einem subkonträren Gegensatz zueinander – nicht in konträrem oder kontradiktorischem Gegensatz, weil der Vorteil der einen nicht notwendig auf Kosten der anderen Gruppe gezogen wird, sondern beide Gruppen aus der Kooperation Vorteile ziehen. Sie stehen aber auch nicht in einem harmonischen Verhältnis zueinander.

Denn Löhne und sonstige Zuwendungen an die Beschäftigten stellen für die Arbeitgeber Kosten dar. Löhne, Sozialleistungen für die mit der Erwerbsarbeit eng verbundenen sozialen Risiken und Arbeitsbedingungen bestimmen die Lebensbedingungen der Beschäftigten und prägen zugleich entschei-

54 Mann, Kultur und Sozialismus (1928), in: ders., Von Deutscher Republik, Frankfurt am Main, 1984, 259, 265; ders., Gedanken im Kriege (1914), ebd., 1, 16: „Was ist, was heißt noch ‚Zivilisation‘, ist es mehr als eine leere Worthülse, wenn man sich erinnert, daß Deutschland mit seiner jungen und starken Organisation, seiner Arbeiterversicherung, der Fortgeschrittenheit aller seiner sozialen Einrichtungen ja in Wahrheit ein viel modernerer Staat ist als etwa die unsauber plutokratische Bourgeois Republik [...] – daß unser soziales Kaisertum eine zukünftigere Staatsform darstellt als irgendein Advokaten-Parlamentarismus, [...]“.

55 Vgl. dazu eingehend *Tönnies*, Gemeinschaft und Gesellschaft, 1935, Darmstadt, Nachdruck 1979.

56 BSGE 36, 242; 39, 244.

57 Gusy, Vom Verbändestaat zum Neokorporatismus?, Wien 1981.

58 Dafür aber *Schulin*, Handbuch Sozialversicherungsrecht – Krankenversicherungsrecht, § 6 Rn. 93.

59 *Lehmbruch*, Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung, in: Gerlich/Grande und Müller (Hrsg.), Sozialpartnerschaft in der Krise, Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, 1985, 84, 86 ff.

60 *Streinz und Eichenhofer*, EUV, AEUV, 2012, (2. Auflage), Art. 154 AEUV Rn. 2 ff.

dend die auch die Arbeitgeber – paritätisch – treffenden Kosten. Der Grundkonflikt zwischen Arbeit und Kapital setzt sich also auch bei der durch Sozialversicherung realisierten Ausgestaltung der ebenfalls an den Arbeitsmarkt gebundenen sozialen Risiken fort und findet in deren Institutionen eine dem Tarifvertragssystem entsprechende Ausgestaltung.

Soziale Konflikte finden sich in jeder privaten Wirtschaftsordnung, werden jedoch im Zeichen von Sozialpartnerschaft in ihrem Austrag gemäßigt und so in ein für Kapital und Arbeit beiderseitig vorteilhaftes Kooperationsverhältnis eingefügt. Die Sozialreform – die so in Sozial- und Arbeitsrecht Gestalt annahm – ersetzte die „entstaatlichte Warenproduktion“ durch die „organisierte Gesellschaft“.⁶¹ Walther Rathenau bezeichnete das „Ziel der solidarischen Demokratie“ als die „Herrschaft des Volkes über sich selbst, nicht vermöge der Verhältniszahlen seiner Interessen, sondern vermöge des Geistes und Willens, den es befreit“.⁶²

Sie lässt sich als Ausdruck der kollektiv wahrgenommenen Vertragsautonomie denken, welche die atomisierte Gesellschaft zur Überwindung und zum Ausgleich der ihr innewohnenden und darin angelegten Interessensgegensätze hervorgebracht hat und sie so verpflichtend dazu anhält, sozial – das heißt auf Gemeinschaft angelegt und ausgerichtet – zu werden. Dieses Arrangement wurde in der Sozialversicherung vorbereitet, begründet und durch sie entscheidend gefördert. Sie verband erstmalig und anfangs einmalig Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu einer Solidargemeinschaft zum Schutz der Arbeitnehmer vor den elementaren Daseinsrisiken der Krankheit, des Unfalls, der Invalidität und des Alters wie der Arbeitslosigkeit. Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung symbolisiert die Arbeitgeber und Arbeitnehmer verbindende Solidargemeinschaft.⁶³

Die Verbände werden zu Stützen der mittelbaren Staatsverwaltung,⁶⁴ ohne zugleich staatlicher Fachaufsicht ausgesetzt oder parlamentarischer Kontrolle unterworfen zu sein.⁶⁵ Deutschland erscheint insoweit als

„Vorreiter“ im Aufbau eines öffentlichen Sozialleistungssystems, aber als Nachzügler in den gesellschaftlichen Kämpfen um politische Teilhaberechte.

Die Brüderlichkeit in der Sozialpolitik war im Zweifelsfall wichtiger als die „Gewährleistung rechtlicher Gleichheit oder politischer Freiheit für den einzelnen“.⁶⁶ Selbstverwaltung in der Sozialversicherung gilt dem Teil, nicht dem Ganzen, und widmet sich Wichtigem, aber Partikulärem. Denn sie betrifft die versicherten Personen und die Versicherung. Als Körperschaften dürfen Sozialversicherungen machen, was sie machen müssen. Statt am Gängelband staatlicher Kontrolle geführt zu werden, wirken sie an der langen Leine organisatorischer Autonomie. Dafür ist die Selbstverwaltung mehr als ein praktisches Mittel und für deren Legitimation deshalb schlechthin zentral.

Verwaltung und Gestaltung verlangen nach Vertrautheit mit den Institutionen. Das fordert Kenntnisse und Einblicke in Lebenswelten. Menschen wollen nicht nur verwaltet, sondern gut verwaltet werden. Zur guten Verwaltung (Art. 41 GRCh) gehört nicht nur seit heute zwingend, Betroffene zu hören. Partizipation der Betroffenen ist die zentrale Ressource der Steuerung. Die soziale Selbstverwaltung verbürgt dezentrale Entscheidungen und führt Zuständigkeit mit Verantwortung zusammen und steht damit gegen einen Staat, der sich für alles zuständig hält, aber am Ende für nichts verantwortlich ist.

Wie angestammt die Gemeinden als Verband genossenschaftlicher Selbstverwaltung und Ort der Vermittlung von Markt und Öffentlichkeit, Landwirtschaft, Handwerk und Handel, Arm und Reich, Erwerbstätigen und Nicht-

61 Renner, Probleme des Marxismus, in: Sandkühler und de la Vega (Hrsg.), *Austromarxismus*, Frankfurt am Main, 1970, 263, 266, 278.

62 Rathenau, *Die neue Gesellschaft*, 1919, in: ders., *Schriften und Reden* 1964, 278, 352.

63 Kluth, *Funktionale Selbstverwaltung*, Tübingen 1997, 239; Gusy, *Vom Verbändestaat zum Neokorporatismus?*, Wien 1981, 28 ff.

64 Hendlar, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, 1984, 351 ff.

65 Bogs, *RdA* 1956, 7.

66 Bude, *Die ironische Nation. Soziologie als Zeitdiagnose*, Hamburg 1999, 21.

erwerbstätigen Privates und Öffentliches miteinander verband und zum wirtschaftlichen wie sozialen Ausgleich führte,⁶⁷ steht die Sozialversicherung für den Versuch, die Akteure wirtschaftlichen Austausches und des Arbeitsmarktes zum Vorteil beider auf öffentliche Belange zu verpflichten. Die Selbstverwaltung in der sozialen Sicherung steht für die „mittelbare Demokratie“, sie ist nicht gegen die parlamentarische Demokratie⁶⁸ gerichtet, sondern deren Ausdruck.⁶⁹

Sie ist allerdings nicht aus der allgemeinen Staatsgewalt abgeleitet, sondern gründet in einer originären, von Art. 87 Abs. 2 GG vorausgesetzten Legitimation mittelbarer Staatsverwaltung durch die sozialen Gruppen als Nutznießer sozialer Sicherheit. Zu ihr gehört zwingend – wie schon von Art. 161 WRV bestimmt – die Selbstverwaltung und gesellschaftliche Gewährleistung.⁷⁰ Sie formt die Verbandsautonomie als eine gegenüber dem Staat gerichtete Autonomie der Träger der kollektiven Ordnung des Arbeitslebens aus. Die Tarifvertragsparteien können so über die Ordnung des Arbeitslebens hinaus auch die die Arbeitsbedingungen prägende soziale Sicherheit maßgeblich beeinflussen.⁷¹ Partizipation wird zur zentralen Steuerungsressource staatlicher Sozialpolitik. Dies verbürgt Effizienz und Legitimation, weil sie der Pluralität wie Divergenz gesellschaftlicher Interessen Raum gibt, um sie gerade dadurch zum Ausgleich zu bringen.⁷²

Die Selbstverwaltung ist mit der Demokratie verträglich. Denn diese fordert nicht die Beseitigung sämtlicher zwischen dem Einzelnen und dem Staat stehenden Gewalten durch die unumschränkte, das gesamte gesellschaftliche Leben durchdringende Herrschaft des aufgrund des Mehrheitsprinzips tendenziell allmächtigen Staates über die ihm umfassend unterworfenen Individuen. Demokratie ist vielmehr durch die Grund- und Menschenrechte begrenzt und gebunden. Sie muss der Gesellschaft deswegen nicht nur Raum zur autonomen Entfaltung ihrer selbst belassen, sondern sie hat im Sinne des „enabling“ und „empowering state“ die größtmögliche Entfaltungsfreiheit aller gera-

dewege zentral zu ermöglichen.⁷³ Demokratie schafft deswegen den Raum zu autonomer Gestaltung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens. Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung verbürgt vor allem die Nähe in ihrer ganzen Fülle des Wortes: Sachnähe, Fachnähe, räumliche Nähe, Wirtschaftsnähe, Problemnähe, Lebensnähe. Selbstverwaltung heißt, Recht konkret wahrnehmen und als Artefakt begreifen, das politisch gemacht und daher auch politisch geändert werden kann.

Selbstverwaltung muss Demokratie achten wie umgekehrt Demokratie Selbstverwaltung weder gängeln, noch bevormunden darf. Die Belange der Sozialversicherten und der Allgemeinheit sind nicht gleich und schon gar nicht identisch, sie sind aber andererseits auch nicht prinzipiell voneinander verschieden. Die Selbstverwaltung steht deshalb nicht gegen die Demokratie, wie umgekehrt diese jene nicht verdrängen darf.

Selbstverwaltung braucht autonome Gestaltungsbefugnisse in einem demokratisch gesetzten Rahmen. Die Demokratie hat deshalb die Sozialversicherung in Selbstverwaltung zu ermöglichen und nicht zu erübrigen!

67 Mütthling, Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, Stuttgart 1966, 9 ff.

68 BVerfGE 11, 310, 321.

69 BVerfGE 33, 125, 157 ff.; 39, 302, 313 f.; Willy Brandt sah in der Demokratie ein Prinzip, „das alles gesellschaftliche Sein der Menschen beeinflussen und durchdringen muss, weil es ohne Mitbestimmung und Mitverantwortung keine ‚stabile Demokratie‘ gibt“; Grebing, Anm. 71, 176.

70 Salzwedel, Zur rechtlichen Struktur moderner Selbstverwaltung, ZfS 1963, 202 f.

71 Vgl. dazu eingehend Schuppert, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, Göttingen 1981, 65 ff., 116 ff.

72 Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, 1965.

73 Vgl. dazu näher Eichenhofer, Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht, 2012, 60 ff.; ders., Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaates, 2013, 65 ff.; vgl. aber auch ganz in diesem Sinne Ipsen, Grundzüge einer Grundrechtsdogmatik, Der Staat, 2013, 286 ff.; ders., Grundrechte als Gewährleistungen von Handlungsmöglichkeiten, in Sachs und Siekmann (Hrsg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat, Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, Berlin 2012, 369, vgl. auch die préambule der Französischen Constitution vom 19. April 1946: „La République garantit à tous les hommes et à toutes les femmes vivant dans l'Union Française l'exercice individuel ou collectif des libertés et droits ci-après“.

5. Fazit

Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung gilt dem Teil, nicht dem Ganzen. Sie widmet sich Wichtigem, aber Partikulärem. Sie betrifft die versicherten Personen, die sie beschäftigenden Arbeitgeber und die Versicherung. Sozialversicherungen dürfen machen, was sie machen müssen.

Statt am Gängelband staatlicher Steuerung sollen und müssen sie an der langen Leine organisatorischer Autonomie geführt werden. Verwaltung und Gestaltung verlangen nach Vertrautheit mit den Institutionen. Das fordert Kenntnisse und Einblicke in Lebenswelten. Menschen wollen nicht nur verwaltet, sondern gut verwaltet werden. Zur guten Verwaltung gehört nicht nur seit heute zwingend, Betroffene zu hören. Partizipation der Betroffenen ist heute die zentrale Ressource der organisatorischen Steuerung. Die soziale Selbstverwaltung verbürgt dezentrale Entscheidungen und führt Zuständigkeit mit Verantwortung zu-

sammen und steht damit gegen einen Staat, der sich für alles zuständig hält, aber am Ende für nichts verantwortlich.

Einer jeden Solidargemeinschaft ist die Selbstverwaltung deshalb mitzugeben, weil die Verwaltung auf gesellschaftliche Institutionen und Mentalitäten aufbaut, um diese zu verstärken, und weil der Staat sie braucht und sie selbst nicht aus eigener Machtvollkommenheit hervorbringen könnte. Die soziale Selbstverwaltung folgt daher aus der sozialen Struktur der Sozialversicherung. Sie gibt der Sozialpartnerschaft Ausdruck und bringt Wirtschaft und Soziales zum Ausgleich. Deshalb ist die soziale Selbstverwaltung nicht und durch nichts zu ersetzen.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer
Friedrich-Engels-Straße 150
13158 Berlin