

Soziale Selbstverwaltung – gelebte Demokratie

Dr. Herbert Rische

„Für diese Fürsorge¹ die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht. Der enge Anschluss an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden, wie Wir hoffen, die Lösung auch von anderen Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfange nicht gewachsen sein würden².“

Diese Kaiserliche Botschaft³ war der Grundstein für den Aufbau der Sozialversicherung auf der Grundlage der Selbstverwaltung⁴. Kaiser Wilhelm I. erkannte, dass eine Industriegesellschaft die soziale Sicherung ihrer Arbeiter als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstehen muss, um dauerhaft bestehen zu können⁵. Seine Ideen veränderten die bis dato bestehende soziale Absicherung der Bevölkerung grundlegend. Aus einer rein staatlichen wurde eine selbstverwaltete Absicherung. Das Selbstverwaltungsprinzip wurde für die Sozialversicherung endgültig mit dem Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter⁶, dem Unfallversicherungsgesetz⁷ und dem Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung⁸ festgelegt.

1. Ursprung der sozialen Selbstverwaltung

Sozialversicherung und Selbstverwaltung sind in der Geschichte der deutschen Sozialversicherung untrennbar miteinander verbunden. Die soziale Selbstverwaltung in ihrer gegenwärtigen Form ist dabei keine neue Erfindung, sie ist historisch gewachsen. Die berufsspezifischen Versorgungssysteme der Zünfte, Gilden⁹ und Innungen sowie die kommunale Selbstverwaltung¹⁰ sind als Vorläufer der heutigen Sozialversicherung anzusehen. Im 19. Jahrhundert wurden erstmals Initiativen ergriffen, um die Bevölkerung gegen die grundlegenden Lebensrisiken¹¹ abzusichern. Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung entstand aus der Eigeninitiative der Betroffenen und wurde erst nachträglich vom Gesetzgeber aufgegriffen.

Dr. Herbert Rische
ist Präsident der
Deutschen Renten-
versicherung Bund*.

2. Grundprinzipien der Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltung ist die selbständige und selbst verantwortliche Gestaltung und Verwaltung eigener Angelegenheiten durch eigene Organe vor allem durch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die ihre Normen durch Satzung bestimmen. Selbstverwaltung bedeutet die Unabhängigkeit von Weisungen übergeordneter staatlicher Behörden, aber auch eine Staatsaufsicht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit¹² der Verwaltungsmaßnahmen¹³. Die Selbstverwaltung ist somit mittelbarer Teil der Staatsverwaltung mit der Freiheit und zugleich mit der Verantwortung, diesen rechtlichen Rahmen aufgabenadäquat, effektiv und effizient auszufüllen¹⁴. Ausgeübt wird sie durch die echte, grundsätzlich paritätische Beteiligung von Versicherten und Arbeitgebern in Form von Ehrenämtern¹⁵. Die Selbstverwaltung dezentralisiert die staatliche Verwaltung und die politische Macht.

* Für die Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags bedanke ich mich bei Dr. Dana Matlok.

¹ Gemeint ist die soziale Fürsorge.

² Kaiserliche Sozialbotschaft; stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Reichstages, V. Legislaturperiode, I. Session 1881/82, Berlin, S. 1 f.

³ Wegen des wachsenden Einflusses der Sozialdemokratie sah sich Kaiser Wilhelm I. auf Anraten des Reichskanzlers Otto von Bismarck veranlasst, seine Auffassung vorzutragen, der Reichstag solle Gesetze zur finanziellen Absicherung der Arbeitgeber gegen Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter beschließen. Er sandte daher zur Eröffnung des deutschen Reichstages am 17.11.1881 die, auf Bismarck zurückgehende, Kaiserliche Botschaft.

⁴ Zwar enthält die Kaiserliche Botschaft nicht den Begriff „Selbstverwaltung“, sie sieht die Durchführung der Sozialversicherung aber eindeutig nicht beim Staat, sondern bei selbstverwalteten Trägern. Dies verdeutlichen die Begriffe „reale Kräfte des Volkslebens“ und „kooperative Genossenschaften“ (so auch Siebeck, GdS-Zeitung, Heft 7/8-1981, S. 4).

⁵ Rische, DAngVers 1993, S. 1; Rische/Roßbach, DAngVers 2003, S. 1.

⁶ Das Gesetz wurde am 29.5.1883 durch den Reichstag verabschiedet und am 15.6.1883 verkündet. Es trat zum 1.12.1884 in Kraft (RGBl 1883, Nr. 9, S. 73–104).

⁷ Vom 6.7.1884 (RGBl 1884, Nr. 19, S. 69–111).

⁸ Das Gesetz wurde am 22.6.1889 vom Reichstag beschlossen und trat am 1.1.1891 in Kraft (RGBl 1889, Nr. 13, Seite 97–144).

⁹ Vorläufer in personeller Hinsicht.

¹⁰ Vorläufer in institutioneller Hinsicht.

¹¹ Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter.

¹² Die Zweckmäßigkeit unterliegt nicht der staatlichen Aufsicht.

¹³ Vgl. u. a. Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Selbstverwaltung, online im Internet: www.wirtschaftslexikon.gabler.de.

¹⁴ GVG e.V. (Hrsg.), Band 60 (Zur Bedeutung der Selbstverwaltung in der deutschen Sozialen Sicherung; Formen, Aufgaben Entwicklungsperspektiven), Köln 2007, S. 11.

¹⁵ Der Gegenpol zur Selbstverwaltung ist die Auftragsverwaltung.

2.1 Mitwirkung und Mitbeteiligung

Das wesentliche Prinzip der sozialen Selbstverwaltung ist die Mitwirkung und Mitbeteiligung der Betroffenen, d.h. der Versicherten, der Rentner sowie der Arbeitgeber, an der Erledigung der dem Versicherungsträger übertragenen Aufgaben. Selbstverwaltung geht aber über das bloße Mitgestalten hinaus, denn „selbst verwalten“ bedeutet vor allem, selbst tätig zu sein, d.h., mitzuentcheiden. Diejenigen, die die Beiträge tragen, sollen alle wichtigen Entscheidungen eigenverantwortlich treffen und die Angelegenheiten regeln, die sie selbst am sachkundigsten beurteilen können. Anstehende Probleme werden so unter Mitverantwortung aller lebensnah und sachgerecht gelöst. Die Entscheidungsverantwortung der Mitglieder der Selbstverwaltung ergibt sich beispielsweise aus § 33 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV). Danach beschließt die Vertreterversammlung¹⁶ u. a. die Satzung und das sonstige autonome Recht¹⁷ des Versicherungsträgers. Ziel der Selbstverwaltung ist es also, die gesellschaftlich relevanten Kräfte direkt in die Verantwortung zu nehmen, um Bürgernähe und Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung sicherzustellen¹⁸.

2. Vernetzung

Selbstverwaltung steht für Vernetzung. Die vielfältige Fachkompetenz und die Lebenserfahrung, die die Selbstverwalter im Rahmen ihrer Berufstätigkeit oder bei anderen ehrenamtlichen Tätigkeiten erworben haben und erwerben, fließen unmittelbar in die Entscheidungsprozesse der Rentenversicherung (RV) ein. Die RV ist dadurch über ein solides Netz mit vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen verflochten: mit Unternehmen und Betrieben, mit Gewerkschaften

und Sozialverbänden und mit anderen Bereichen der Sozialversicherung.

Hinzu kommt, dass sich Arbeitgeber- und Versichertenvertreter im Rahmen ihrer regelmäßigen gemeinsamen Arbeit in der Selbstverwaltung nicht nur näher kommen, sondern sich trotz divergierender Positionen immer wieder ergebnisorientiert und zielgerichtet einigen müssen. Das erfordert zwar Zeit, führt aber zu passgenauen und fachlich fundierten Beschlüssen, deren Umsetzung von den Partnern getragen wird. Je früher es gelingt, die oft gegensätzlichen Interessen einzubeziehen und auszugleichen, desto beständiger wirken die Entscheidungen und desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie von den Betroffenen akzeptiert werden. Die gesetzliche RV, die Generationen sichert, ist auf diesen politischen und gesellschaftlichen Konsens in besonderem Maße angewiesen. Die soziale Selbstverwaltung bildet eine ständige Plattform für Sozialpartnergespräche. Davon profitiert nicht nur die sozialpolitische Arbeit in der RV, sondern die ganze Sozialpolitik¹⁹.

2.3 Herstellen von Öffentlichkeit und Interessenvertreter

Sozialpolitik im Allgemeinen und Rentenpolitik im Besonderen kann nicht im stillen Kämmerlein erfolgen. Daher ist es eine weitere – und eigentlich immer unterschätzte – Aufgabe der Selbstverwaltung, Öffentlichkeit herzustellen. Sozialpolitik lebt vom Austausch und den Diskussionen über Ideen zur Weiterentwicklung der sozialen Absicherung.

Die soziale Selbstverwaltung stellt Öffentlichkeit her, indem sie ihre Interessen und ihren Sachverstand bei öffentlichen Diskussionen oder Gesetzesentwürfen einbringt. Zuletzt ist das bei den Sparüberlegungen der Bundesregierung²⁰, beim Finanzierungsgesetz der Gesetzlichen Krankenversicherung²¹ oder bei der Diskussion zum Thema Altersarmut²² geschehen. Auch die beständige Aufklärung über die Zusammensetzung und die Hintergründe der Bundeszuschüsse²³ hat ihren Ursprung in der Öffentlichkeitsarbeit der Mitglieder der Selbstverwaltung. Die Selbstverwaltung ist somit ein Garant dafür, dass die Sozialpartner schon im Vorfeld gesetzlicher Neuregelungen eng in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Der spezifische Sachverstand und der Abstand der einzelnen Sozialpartner zur Politik tragen dazu bei, den Gesetzgeber gut und nachhaltig zu beraten und den Gesetzgebungsprozess fachlich zu begleiten.

Öffentlichkeitsarbeit der Selbstverwaltung bedeutet aber auch, eigeninitiativ zu werden. So entwickelten die Mitglieder der Selbstverwaltung z.B. die Renteninformativ, mit der die Versicherten jährlich u. a. über ihre zu erwartende Rentenhöhe informiert werden²⁴. Der Gesetzgeber hat nur den Mindestinhalt²⁵ der Renteninformativ festgelegt und es den Rentenversicherungsträgern (RV-Trägern) überlassen, den Umfang der Renteninformativ weiter auszugestalten²⁶. Diesen Spielraum nutzen die Selbstverwaltungsgremien der RV.

¹⁶ Die Vertreterversammlung als Organ der Selbstverwaltung kann als das Parlament des Rentenversicherungsträgers angesehen werden. Jeweils die Hälfte ihrer Mitglieder sind Versicherte und Rentner sowie Arbeitgebervertreter.

¹⁷ Ein Verstoß des autonomen Rechts gegen gesetzliche Vorschriften oder höherrangiges Recht führt zur Nichtigkeit. Die Satzung und das autonome Recht sind öffentlich bekannt zu machen (§ 34 Abs. 2 S. 1 SGB IV).

¹⁸ GVG, a. a. O., S. 13.

¹⁹ Vgl. auch GVG, a. a. O., S. 26.

²⁰ HBeglG 2011, BT-Drucks. 17/3030; Ausschussdrucks. Nr. 17/1669 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

²¹ GKV-FinG, BT-Drucks. 17/3040; Ausschussdrucks. Nr. 17(14) 0074(27) des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages.

²² U. a. zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucks. 17/1735, 17/256, 17/1116 und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucks. 17/2436; Ausschussdrucksache Nr. 17(11) 263 des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages.

²³ Zur Zusammensetzung der Bundeszuschüsse vgl. u. a. Rische, DRV 2010, 348, 350 ff.

²⁴ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 109 SGB VI, BT-Drucks. 145/4595, S. 50 f.

²⁵ § 109 Abs. 3 SGB VI.

²⁶ So auch Kuklok, GK-SGB VI, § 109, Rz. 53, 68.

3. Handlungsfelder der Selbstverwaltung

Wie bereits im Abschn. 2.1 ausgeführt, bestimmen die Mitglieder der Selbstverwaltung nicht nur mit, sondern sie haben Entscheidungsverantwortung. Selbstverwaltung ist mehr als reine Aufsicht, denn der Vorstand, der im Übrigen die Eigenschaft einer Behörde²⁷ innehat, verwaltet²⁸ den Träger. Er allein bestimmt die grundsätzliche Verwaltungspolitik des RV-Trägers. Der Begriff „Verwaltung“ ist nicht in einem rein organisatorischen Sinn zu verstehen, sondern umfasst – vorbehaltlich der Zuständigkeit anderer Organe bzw. Stellen – die gesamte öffentlich-rechtliche und fiskalische Tätigkeit des Versicherungsträgers²⁹, d. h. den gesamten Geschäftsbetrieb. Die Verwaltungsaufgaben sind zwischen dem Vorstand und der Geschäftsführung aufgeteilt, wobei jedes Organ seine eigenen Kernaufgaben hat. Z. B. sind die laufenden Verwaltungsgeschäfte der Geschäftsführung zur selbständigen Erledigung in eigener Verantwortung übertragen³⁰.

Die wichtigsten Handlungsfelder der sozialen Selbstverwaltung liegen in den Bereichen Finanzen, Organisation, Personal und Rehabilitation.

3.1 Finanzhoheit

Die RV ist das finanziell bedeutendste soziale Sicherungssystem in Deutschland mit jährlichen Einnahmen und Ausgaben von rd. 245 Mrd. EUR bei der allgemeinen RV³¹. Sie muss sich ständig den sich wandelnden gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen anpassen, um zukunftssicher zu sein. Die Verantwortung der Selbstverwaltung ist daher im Finanzbereich besonders hoch.

So beschließt die Vertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund den zweitgrößten öffentlichen Haushalt³² in Deutschland – nach dem Bundeshaushalt³³. Die Mitglieder der Selbstverwaltung entscheiden im Rahmen ihres Budgetrechts, für welche Aufgaben Beiträge verwandt werden, welche Dinge zurückgestellt werden und welche Vorschläge im Interesse der RV zu verwirklichen sind. Der Bundesregierung steht nur ein Beanstandungsrecht nach § 70 Abs. 4 SGB IV zu.

Auch das Recht der Vermögensanlage ist den Mitgliedern der Selbstverwaltung anvertraut. Sie entwickeln und verabschieden Richtlinien über die Geldanlage und sie achten darauf, zu welchen Bedingungen das Kapital der Versicherten und Arbeitgeber angelegt wird. Wie erfolgreich sie dabei sind, verdeutlichen die Auswirkungen der letzten Finanzkrise. Die Deutsche Rentenversicherung hat durch sie keinen finanziellen Verlust erlitten, denn die Gelder wurden und werden wirtschaftlich und sehr sicher angelegt³⁴.

3.2 Organisationshoheit

Selbstverwaltung bedeutet ferner die Zuständigkeit für verwaltungsorganisatorische Entscheidungen. In den letzten Jahren wurden die Mitglieder der Selbst-

verwaltung hier immer wieder gefordert. Ein Beispiel für die Initiative der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation ist die große Organisationsreform³⁵ des Jahres 2005. Sie wurde von der Selbstverwaltung angeregt und gesteuert³⁶. Die Sozialpartner hatten sich auf Grundsätze zur Neuorganisation der RV verständigt und ein Organisationskonzept vorgelegt, das später durch die Politik aufgegriffen und im Wesentlichen umgesetzt wurde.

Ein besonderes Augenmerk richten die Selbstverwaltungsorgane der Deutschen Rentenversicherung auf die Organisation der RV als moderne und zukunftsorientierte Behörde. Das Serviceangebot wird stetig verbessert. Das wird im Bereich der Online-Medien besonders deutlich. So besteht z. B. die Möglichkeit, verschiedene Kontoinformationen³⁷ online anzufordern. Auch der Aufbau des leistungsfähigen Auskunfts- und Beratungsstellennetzes³⁸ sowie die stetig notwendigen Anpassungen³⁹ desselben verdeutlichen, dass die Selbstverwaltung schnell, flexibel und inno-

²⁷ § 31 Abs. 3 SGB IV.

²⁸ § 35 SGB IV.

²⁹ Becher/Plathe, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, Stand August 2006, E § 35, 1.1. S. 3.

³⁰ § 36 Abs. 1 SGB IV.

³¹ Vgl. u. a. Buntenbach, „Finanzsituation der Rentenversicherung“, Redebeitrag auf dem 6. aktuellen Presseseminar vom 9. und 10.11.2010, www.deutsche-rentenversicherung-bund.de.

³² Für 2010 betragen die Gesamteinnahmen und -ausgaben ca. 137 Mrd. EUR; vgl. Pressemitteilung der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 3.12.2009, www.deutsche-rentenversicherung-bund.de.

³³ Für das Haushaltsjahr 2010 beinhaltet der Bundeshaushaltsplan Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 319,5 Mrd. EUR [Haushaltsgesetz 2010, BGBl I, S. 346].

³⁴ Bei der Anlage der Finanzmittel gelten höchste Sicherheitskriterien. So werden die eingezahlten Beiträge z. B. nur bei Kreditinstituten angelegt, die einem deutschen Einlagenversicherungssystem angehören. In jedem Fall hat die RV daher ihre Einlagen nebst zugesagter Zinsen zurückerhalten; vgl. auch Gunkel, DRV 2009, 465.

³⁵ Vgl. Rische/Roßbach, a. a. O., S. 232.

³⁶ Eine Zusammenfassung des Eckpunktemodells der Selbstverwaltung der damaligen VDR-Ebene ist in den Sozialpolitischen Informationen von ver.di, 2. Halbjahr 2003, S. 40 ff. zu finden.

³⁷ Es können u. a. personenbezogene Versicherungsverläufe, Rentenauskünfte oder Rentenbezugsmitteilungen für das Finanzamt angefordert werden. Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird die angeforderte Information z. z. noch per Post zugesandt. Besitzer einer Signaturkarte können die Daten online einsehen.

³⁸ Aktuell gibt es bei der Deutschen Rentenversicherung 244 Auskunfts- und Beratungsstellen.

³⁹ Die Zuständigkeit für die Auskunfts- und Beratungsstellen ist mit der Organisationsreform grundsätzlich auf die Regionalträger übergegangen. Der erste Übergang fand zum 1.1.2007 statt und der letzte Übergang erfolgt zum 1.1.2011. Vgl. dazu Reimann, „Auskunft und Beratung als Aufgabe der Rentenversicherung“, Redebeitrag auf dem 6. Aktuellen Presseseminar am 9. und 10.11.2010, nachzulesen unter: www.deutsche-rentenversicherung-bund.de.

vativ im Interesse ihrer Versicherten reagieren kann. Der Selbstverwaltung ist es gelungen, die Organisation der RV immer auf der Höhe der Zeit zu halten und innovative Projekte zu unterstützen. So setzt sie sich in den letzten Jahren verstärkt für den Bürokratieabbau ein und die RV-Träger arbeiten im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik⁴⁰ enger zusammen.

3.3 Personalhoheit

Die Mitglieder der Selbstverwaltung haben die Entscheidungsfreiheit über den Einsatz des Personals der RV-Träger. So können u. a. die Struktur der Führungskräfte und somit die Führungskultur in der RV beeinflussen und damit z. B. auch die Frage der „Parteinähe“ bzw. „Parteiferne“ einzelner Bewerber.

Weitere Personalentscheidungen sind: Wie viele Nachwuchskräfte werden ausgebildet und wie viele von ihnen werden nach dem Studium bzw. der Ausbildung übernommen. Die Deutsche Rentenversicherung bildet aufgrund einer Festlegung der Selbstverwaltungsgremien weiter über den Eigenbedarf⁴¹ hinaus aus, um möglichst vielen jungen Menschen einen Start ins Berufsleben zu ermöglichen. Das schließt das Angebot von zusätzlichen Ausbildungsinhalten⁴² mit ein, um die späteren Vermittlungschancen der Nachwuchskräfte auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

3.4 Leistungs- und Prüfbereich

Grundsätzlich trägt der Gesetzgeber die Verantwortung für die Gestaltung der sozialen Sicherung⁴³ – und er muss sie aus verfassungsrechtlichen Gründen auch tragen. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Selbstverwaltung sind daher auf dem Gebiet des Leistungsrechts eingeschränkt, jedoch nicht ausgeschlossen. Das gilt insbesondere dort, wo Ansprüche der Versicherten konkretisiert werden müssen. Die Delegation an die Selbstverwaltung ermöglicht aufgrund der Nähe zu den konkreten Sachfragen und Bedürf-

nissen der Menschen sachgerechtere Entscheidungen. Gleichzeitig wirkt sie in erheblichem Maße staatsentlastend.

Ein Ziel der Selbstverwaltung ist es, die Leistungen der RV-Träger an den Anforderungen der Versicherten, Rentner und Arbeitgeber zu orientieren. Dazu gehört vor allem ein zutreffender, schneller und auch kostengünstiger Bescheid. Das Benchmarking zwischen den RV-Trägern⁴⁴ ermöglicht die dazu notwendigen Vergleiche in den strategischen Bereichen Wirtschaftlichkeit, Qualität, Mitarbeiter- und Kundenorientierung. Diese Kundenorientierung drückt sich u. a. dadurch aus, dass zz. alle Bescheide der RV sprachlich neu gestaltet werden⁴⁵. Sie werden verständlicher, übersichtlicher und richten sich stärker nach den Bedürfnissen der Versicherten. Die stetige Beobachtung der Laufzeiten⁴⁶ und der Widerspruchsquoten ermöglicht der Selbstverwaltung, die Leistungen der RV-Träger auf einem hohen quantitativen und qualitativen Niveau zu halten und so den Ansprüchen der Versicherten, Rentner und Arbeitgeber gerecht zu werden.

Einflussnahmemöglichkeiten bestehen aber auch im Rahmen der Ausgestaltung der Arbeitgeberprüfungen oder der Durchführung der Prüfungen für die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung⁴⁷. So kann u. a. festgelegt werden, wie die Prüfungen bei den Arbeitgebern durchgeführt werden und wie diese beraten werden sollen.

3.5 Rehabilitation

Besonders deutlich wird der Einfluss der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Bereich der Rehabilitation. Das Feld, auf dem sie Entscheidungen treffen und Verantwortung übernehmen können, ist sehr groß. Die Selbstverwaltung hat z. B. das Recht, Voraussetzungen⁴⁸ und Umfang der Leistungen sowie die Zielrichtung der Rehabilitation festzulegen. In den letzten Jahren wurden deshalb die Leistungen verstärkt in Richtung Prävention ausgeweitet und Versicherten und Unternehmen werden Leistungen an die Hand gegeben, um die demographischen Herausforderungen gemeinsam zu lösen.

Die Aufrechterhaltung der Rehabilitationsstrukturen und die kontinuierliche Weiterentwicklung des – auch im internationalen Vergleich – qualitativ hochwertigen Rehabilitationsangebots gehen maßgeblich auf die Selbstverwaltung zurück. Die von der RV angebotenen Rehabilitationen werden dem medizinischen Fortschritt angepasst. Außerdem werden neue medizinische Standards umgesetzt und Entscheidungen über die Unterstützung von Forschungsvorhaben, die der unmittelbaren Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben dienen, gefällt. Auch die Entscheidungen, ob und an welchen Standorten eigene Rehabilitationskliniken errichtet oder unterhalten werden und welche Maßnahmen für die Optimierung der wirtschaftlichen Situation der Kliniken ergriffen werden, sind Entscheidungen der Selbstverwaltung.

⁴⁰ Dazu gehören u. a. die stetige Anpassung an den technologischen Wandel und die notwendigen Harmonisierungen von Hard- und Software.

⁴¹ 2009 befanden sich rd. 2.500 Nachwuchskräfte in Ausbildung. Ca. 1.300 (ca. 52%) davon wurden über den Bedarf der Deutschen Rentenversicherung hinaus ausgebildet.

⁴² Dazu gehören z. B. Bewerbertrainings oder EDV-Schulungen.

⁴³ Z. B. werden der Beitragssatz, der versicherte Personenkreis oder die Rentenleistungen vom Staat festgelegt.

⁴⁴ Rische, DRV 2007, S. 403, 404.

⁴⁵ Pressemitteilung der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 26.10.2010.

⁴⁶ Zeitspanne zwischen Antragstellung und Bescheiderteilung.

⁴⁷ Die Prüfdienste der Deutschen Rentenversicherung haben die Prüfung der Umlagen zur Unfallversicherung seit dem 1.1.2010 von den Trägern der Gesetzlichen Unfallkasse übernommen (§ 28p SGB IV).

⁴⁸ Z. B. bei § 32 Abs. 4 SGB VI.

Darüber hinaus muss die Selbstverwaltung Lösungen suchen, wie das Budget für Rehabilitationsleistungen⁴⁹ auch künftig eingehalten werden kann⁵⁰ und gleichzeitig die Versicherten die Rehabilitationsleistungen erhalten, die ihnen eine erfolgreiche und langfristige Teilhabe am Erwerbsleben ermöglichen.

3.6 Einwirken auf individuelle Rechtsverhältnisse

Selbstverwaltung spiegelt sich aber nicht nur in den soeben aufgezeigten Handlungsfeldern wider. Das unmittelbare und für jeden Versicherten bzw. Arbeitgeber spürbare Engagement der Selbstverwaltung zeigt sich vor allem in der Arbeit der Widerspruchsausschüsse. Legt ein Versicherter, ein Rentner oder auch ein Arbeitgeber Widerspruch gegen einen Bescheid ein, überprüfen die in den Ausschüssen ehrenamtlich tätigen Vertreter die getroffene Verwaltungsentscheidung erneut im konkreten Einzelfall.

Die Arbeit in den Widerspruchsausschüssen, die mit je einem Vertreter aus der Verwaltung und Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzt sind, profitiert vor allem von der eingebrachten Lebenserfahrung aus der haupt- oder ehrenamtlichen Tätigkeit. Selbstverwalter sind ein wichtiger Gradmesser zur Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen aus einer völlig anderen Perspektive. Außerdem sind sie Vermittler dieser Entscheidung an die Versicherten und Arbeitgeber und somit ein wichtiges Bindeglied in der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger, denn sie sorgen dafür, dass die Verwaltung ihre Entscheidung gut und verständlich begründet.

Nicht zu vergessen sind die ehrenamtlichen Versichertenberater der Deutschen Rentenversicherung⁵¹. Sie unterstützen die Versicherten vor Ort und helfen ihnen z.B. bei der Aufnahme von Rentenanträgen oder beraten sie in allen rentenrechtlichen Angelegenheiten. Sie sorgen für eine ortsnahe und persönliche Verbindung der Versicherten zu der Deutschen Rentenversicherung. In dieser Basisarbeit kommt in besonderer Weise der Gedanke der Selbstverwaltung zum Tragen⁵².

Eine wichtige Aufgabe der Selbstverwaltung ist es, Gesetze auszulegen. Diese Verantwortung ist durch die Organisationsreform im Jahr 2005 verstärkt worden. Damals wurde festgelegt, dass die Selbstverwaltung die Möglichkeit und die Pflicht hat, grundsätzliche Fach- und Rechtsfragen zur Sicherung der einheitlichen Rechtsanwendung mit bindender Wirkung zu entscheiden und so selbst untergesetzliche Normen in Form verbindlicher Entscheidungen zu schaffen⁵³. Dieses geltende Recht bindet die RV-Träger. Die Möglichkeit, untergesetzliche Normen zu treffen, entlastet dabei den Staat, denn er überträgt die Durchführungsverantwortung für die Gesetze der Selbstverwaltung⁵⁴.

4. Sozialwahl

Die Legitimation der Selbstverwaltung erfolgt durch die Sozialwahlen; die nächsten Sozialwahlen⁵⁵ finden

am 1.6.2011 statt. Durch ihre Stimmabgabe bestimmen die Versicherten und Arbeitgeber ihre Repräsentanten. Eine hohe Wahlbeteiligung stärkt dabei die Position der Selbstverwaltung als Interessenvertretung gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Obwohl die Selbstverwaltung die gesellschaftliche Partizipation fördert und die Bürger über die Teilnahme an den Wahlen an der Gestaltung ihrer Lebenswelt beteiligt werden, werden die Sozialwahlen auch kritisiert.

4.1 Wahlbeteiligung

Beklagt wird u. a. die geringe Wahlbeteiligung. Tatsächlich war die Wahlbeteiligung bei den letzten Sozialwahlen im Jahr 2005 unbefriedigend⁵⁶. Die Gründe dafür sind sicher vielfältig. Immer wieder ist festzustellen, dass sich die Wähler zwar für die Rentenpolitik interessieren, aber den Einfluss der Selbstverwaltung auf die Politik unterschätzen. Viele Versicherte können sich unter dem Begriff und der Arbeit der Selbstverwaltung wenig vorstellen, obwohl die Sozialversicherungsträger in den letzten Jahren verstärkt über die Arbeit der Selbstverwaltung und ihre Zusammensetzung informieren⁵⁷.

Die Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen sollte aber im Kontext mit den Wahlbeteiligungen bei anderen Wahlen betrachtet werden. Vergleicht man sie mit der Wahlbeteiligung bei Kommunal-⁵⁸ und Europawahlen⁵⁹, ist festzustellen, dass auch diese auf einem relativ niedrigen Niveau liegt und stetig zurückging.

⁴⁹ § 220 SGB VI.

⁵⁰ In 2009 wurden die für Rehabilitation vorgesehenen Mittel mit 98,2% nahezu vollständig ausgeschöpft. Vgl. dazu Rische, DRV 2010, 348.

⁵¹ Bei den RV-Trägern sind ca. 5 000 ehrenamtlich tätige Versichertenberater bzw. Versichertenälteste (2 600 allein bei der Deutschen Rentenversicherung Bund) tätig.

⁵² Vgl. Reimann, a. a. O.

⁵³ § 138 SGB VI.

⁵⁴ Seit 2005 sind bislang 96 verbindliche Entscheidungen getroffen worden.

⁵⁵ Sozialwahlen sind Briefwahlen. Sie sind frei und geheim (§ 45 Abs. 2 Satz 1 HS. 1 SGB IV) und unterliegen den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts (§ 45 Abs. 2 Satz 1 HS. 2 i. V. m. § 33 Abs. 3 Satz 2 SGB IV).

⁵⁶ Die durchschnittliche Wahlbeteiligung schwankt zwischen 20,45% (1968) und 43,85% (1986). Übersicht über die Wahlbeteiligung: 1953 – 42,38%; 1958 – 27,46%; 1962 – 26,21%; 1968 – 20,45%; 1974 – 43,70%; 1980 – 43,78%; 1986 – 43,85%; 1993 – 43,40%; 1999: 38,41% und 2005: 30,78% (vgl. Schlussbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahr 2005, S. 36).

⁵⁷ Z.B. mit dem Magazin „zukunft jetzt“ oder durch Pressemitteilungen.

⁵⁸ Die Wahlbeteiligung liegt in der Regel bei ca. 45%. Vgl. auch GVG, a. a. O., S. 48.

⁵⁹ 1999: 45,2%; 2004: 43%; 2009: 43,3% in Deutschland (nachzulesen unter: www.bundeswahlleiter.de).

Selbst bei der letzten Bundestagswahl im Jahr 2009 lag die Wahlbeteiligung⁶⁰ bei einem historischen Tiefstand. Es ist daher nicht von der Hand zu weisen, dass eine gewisse „Wahlmüdigkeit“ in der Bevölkerung vorliegt. Politische Parteien und Kandidaten sind deshalb ebenso wie die Akteure in der Selbstverwaltung aufgefordert, die Wahlberechtigten wieder stärker zu motivieren.

4.2 Wahlkosten

Immer wieder werden die Kosten der Sozialversicherungswahlen thematisiert. Sicherlich handelt es sich absolut betrachtet um einen relativ hohen Betrag⁶¹. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Sozialversicherungsträger weniger als einen Euro für eine Wahlperiode von sechs Jahren pro Wahlberechtigten ausgeben. Das ist bemerkenswert wenig, wenn man berücksichtigt, dass mit diesem Betrag die gesamten Kosten für die Wahlhandlung sowie für die im Vorfeld erfolgenden Informationen⁶² getragen werden. Auch im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen der Sozialversicherung sind die Kosten der Sozialwahlen als moderat anzusehen und ein Betrag von unter einem Euro pro Kopf sollte es jedem wert sein, ein demokratisches Mitbestimmungsrecht wahrnehmen zu können. Demokratisch durchgeführte Urwahlen sind nicht zum Nulltarif zu haben.

⁶⁰ 2002: 79,1%; 2005: 77,7%; 2009: 70,8% (nachzulesen unter: www.bundeswahlleiter.de).

⁶¹ Rd. 40 Mio. EUR (vgl. Schlussbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahr 2005, S. 34).

⁶² Versand Vorankündigungsschreiben und ggf. von Informationsbroschüren sowie Zu- und Rücksendung der Wahlunterlagen.

⁶³ Vgl. § 46 Abs. 2 SGB IV. Sie verursacht naturgemäß auch erheblich geringere Kosten (2005: 1 Mio. EUR); das sollte beachtet werden, wenn eine Ausweitung der Urwahlen verlangt wird.

⁶⁴ BSGE 36, 242; 39, 44.

⁶⁵ 2000 bei großen Versicherungsträgern.

⁶⁶ Rische/Roßbach, a. a. O., S. 227; Leopold, Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, 6. Auflage, S. 352.

4.3 Transparenz

Ein weiterer Kritikpunkt ist das so empfundene Fehlen demokratischer Legitimation, wenn die Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane nicht mittels einer Urwahl zustande kommt. Die Wahl ohne Wahlhandlung ist jedoch im Sozialgesetzbuch ausdrücklich zugelassen⁶³ und begegnet keinen grundrechtlichen Bedenken⁶⁴. Darüber hinaus setzt sich eine Einigung zwischen den verschiedenen Gruppen der Sozialpartner voraus. Die Möglichkeit der Wahl ohne Wahlhandlung unterbindet keine demokratische Entscheidung, denn die vorschlagsberechtigten Organisationen können nicht verhindern, dass eine Wahlhandlung stattfindet, wenn eine solche nur von (wenigen) Wahlberechtigten ernsthaft gewollt wird. Jeder, der die notwendige, keineswegs übertriebene hohe Zahl von Unterschriften⁶⁵ beibringt, kann eigene Vorschläge für die Wahl zur Vertreterversammlung machen und dadurch eine Wahl mit Wahlhandlung erzwingen.

5. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass trotz der Verantwortung des Gesetzgebers für die soziale Sicherung noch viele Handlungs- und Gestaltungsspielräume für die Selbstverwaltung vorhanden sind. Als demokratisch legitimierte Organe können ihre Gremien in vielen Bereichen Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse anstoßen sowie deren Umsetzung kontrollieren und zielführend begleiten. Die Selbstverwaltung muss aber aufpassen, dass der Staat oder die Aufsichtsbehörden nicht weiter ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens der selbstverwalteten Behörde setzen. Ansonsten berauben sie sich aller ihnen zustehenden Initiativen und höhlen das Selbstverwaltungsrecht von innen aus⁶⁶. Die enorme gestalterische Kraft, die das partnerschaftliche Zusammenspiel der Sozialpartner entfaltet, muss weiterhin genutzt werden, um die RV stabil, effizient und innovationsfähig zu erhalten. Kurz gesagt: soziale Selbstverwaltung ist ein wichtiger Baustein der Demokratie in unserem Sozialstaat. Wir sollten nicht auf sie verzichten, denn diejenigen, die die Hauptlast der Finanzierung tragen, müssen das Recht haben, bei der Gestaltung und der Durchführung der sozialen Sicherung entscheidend mitzuwirken.