

# Selbstverwaltung moderner gestalten<sup>1</sup>

Prof. Dr. Andrea Römmele

Dieser Beitrag soll das Thema Selbstverwaltung in die größere gesellschaftliche und sozialwissenschaftliche Diskussion einbetten. Vorab: Auch ohne Selbserverwaltungsexpertin zu sein, habe ich mich in den letzten Jahren intensiv mit der Rolle und Bedeutung von Bürgern als Experten auseinandergesetzt<sup>2</sup>. Und nichts anderes ist Selbstverwaltung ja. Die Selbstverwaltung geht zurück bis ins 19. Jahrhundert und wird zu Recht als Erfolgsmodell gepriesen. Die Frage, die sich uns heute stellt, ist die nach ihrer Passung an unsere heutige Gesellschaft. Der Beitrag gliedert sich in vier große Schritte: Zunächst werden vier gesellschaftliche Trends skizziert. Danach folgt die Diskussion über Bürger als Experten. Daran schließt sich die Diskussion über Selbstverwaltung als eine Form der Bürgerbeteiligung und zuletzt schließt sich wieder der Bogen nach vorn: Muss Selbstverwaltung – aufgrund der gesellschaftlichen Trends und Herausforderungen – neu gedacht werden? Wo ergeben sich Innovationskorridore bzw. Reformansätze?

## 1. Gesellschaftliche Trends

Hierzu zählen

- die Entwicklung von government zu governance,
- die Schwerpunktverschiebung von Repräsentation zu Partizipation,
- die Veränderungen in der Medienlandschaft, d. h. von der reinen Information zur Interaktion, und
- die wachsende Rolle von evidence-based policy-making und Evaluation.

### 1.1 Von Government zu Governance

Der Begriff Governance zieht sich seit einem guten Jahrzehnt durch die deutsche aber auch die internationale sozialwissenschaftliche Debatte. Was genau ist hiermit gemeint? Der Gegenbegriff zu Governance bzw. der Begriff, von dem er sich abgrenzt, ist der des Government. Government, knapp übersetzt mit „Regierung“, bezeichnet die eher hierarchische und formal institutionalisierte Steuerung von oben nach unten. Das Augenmerk liegt hierbei auf der vertikalen Verbindung zwischen Regierung und Administration und Gesellschaft.

Governance ist – im politischen Umfeld – alternativ zum Begriff Government (Regierung) entstanden und soll ausdrücken, dass innerhalb der jeweiligen politisch-gesellschaftlichen Einheit Steuerung und Regelung nicht nur vom Staat („Erster Sektor“), sondern auch von der Privatwirtschaft („Zweiter Sektor“) und vom „Dritten Sektor“ (Vereine, Verbände, Interessenvertretungen) wahrgenommen wird. In der staats- und politikwissenschaftlichen, aber auch in der organisationssoziologischen bzw. betriebswirtschaftlichen Diskussion kennzeichnet der Begriff oftmals zugleich die Abkehr von vornehmlich auf „imperative Steuerung“ – im Sinne von „command and control“ – ausgerichteten Strukturen. Vielmehr sollen, unter Rückgriff auf Elemente der Eigenverantwortung, die zu steuernden Organisationen, Einheiten oder Einzel-Akteure eine aktive Rolle in der Bewältigung der

jeweiligen Aufgaben bzw. Herausforderungen einnehmen. Im Begriff Governance schwingt daher oftmals ein kooperativer Ansatz mit. Zentral hierbei sind auch Kommunikation, Mediation, Verhandlung, der Schwerpunkt liegt auf der horizontalen und nicht auf der vertikalen Kommunikation.

### 1.2 Von Repräsentation zu Partizipation: Welche Rolle spielt hierbei Führung?

Wie war die politische Repräsentation „back in the good old days“? Bürger wählten für eine begrenzte Zeit ihre Repräsentanten. Sehr engagierte bzw. politische Bürger waren in Parteien organisiert und hatten über diese Form der politischen Organisation (collective action) die Möglichkeit, politische Inhalte mitzugestalten. Bekanntlich leiden politische Parteien unter einem zunehmenden Mitgliederschwund. Ferner fühlen sich immer weniger Bürger einem politischen Lager zugehörig. Es lassen sich jedoch parallel zu der abnehmenden Bedeutung von „collective action“, von organisierter Interessenvertretung über Parteien und große Interessengruppen, zunehmend Formen der „connective action“ beobachten: Bürger engagieren sich pointiert, inhaltlich bezogen, zeitlich begrenzt. Sicherlich helfen hier die sozialen Medien, um Bürger zu organisieren, aber sie allein haben diesen Trend nicht ausgelöst. Ferner – das muss an dieser Stelle ganz klar angemerkt werden – ist die Zufriedenheit mit dem deutschen demokratischen System an sich und mit den politischen Institutionen ungebrochen.

Zusammengefasst gilt daher: nicht mehr Repräsentation über und geführt von Parteien, sondern inhaltlich getriebene, zeitlich begrenzte Partizipation (auf recht hohem Niveau!).

Prof. Dr. Andrea Römmele ist Professorin an der Hertie School of Governance.

Zusammengefasst gilt daher: nicht mehr Repräsentation über und geführt von Parteien, sondern inhaltlich getriebene, zeitlich begrenzte Partizipation (auf recht hohem Niveau!).

<sup>1</sup> Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den die Autorin anlässlich einer Veranstaltung zum 65. Geburtstag von Dr. Rainhardt Freiherr von Leoprechting gehalten hat.

<sup>2</sup> Römmele, Banthien (eds): Empowering Citizens – Studies in Collaborative Democracy. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2013.

### 1.3 Von der Information zur Interaktion: Rolle der Medien

Hier ist in aller Kürze auch auf zwei Trends hinzuweisen: Klassische Medien sind „Einbahnstraßen“, sie vermitteln Meldungen bzw. Meinungen; neue Medien hingegen basieren auf einem Austausch bzw. Feedback.

### 1.4 Evidence-based policy-making

Seit vielen Jahren ist das ein Schlagwort<sup>3</sup>. Die Idee dabei ist es, politische Entscheidung empirisch fundiert zu treffen. Zentral ist dabei, wie diese Empirie zustande kommt. Im Zeitalter der Datenfülle ist daher sorgfältiges Sortieren und in Kontext setzen wichtig.

Hierbei ist die Evaluation ein sehr wichtiges Tool. Mit ihr können durch intelligente Monitoring- und Evaluationssysteme wichtige Erkenntnisse gewonnen werden. Quantitativ, z. B. durch statistische Kennzahlen, aber auch qualitativ durch Rückmeldungen von Beteiligten auf allen Ebenen.

Jetzt aber zum Prinzip der Selbstverwaltung, der Einbindung von Bürgern. Dieses Prinzip ist auch in der Politik vielfältig traditionell verankert. Passt es auch zu den neuen Trends in der Politik? Ist es also wieder en vogue?

## 2. Bürger als Experten

Im Jahr 2004 erregte ein Buch von James Surowiecki großes Aufsehen und fand großen Anklang<sup>4</sup>. Dort legte er sehr überzeugend dar, dass Gruppenentscheidungen sehr oft besser sind als Lösungsansätze einzelner Teilnehmer. Wichtig dabei ist, dass der Einzelne in der Gruppe seine Entscheidung unabhängig von den anderen Gruppenmitgliedern trifft. Einige Beispiele belegen dieses Phänomen anschaulich:

Bei einem bekannten Experiment von Francis Galton im Jahr 1906 wurden die Besucher einer Viehausstellung gebeten, das Gewicht eines Ochsen zu schätzen. Für die beste Schätzung war ein Preisgeld ausgesetzt. Das Mittel von 800 Menschen schätzte das Gewicht auf 542,9 kg. Das tatsächliche Gewicht war 543,4 kg.

Ein weiteres Beispiel ist das Experiment von Thomas C. Schelling. Hierbei sollten Jura-Studenten eine scheinbar unlösbare Aufgabe lösen. Jeder von ihnen sollte sich vorstellen, er sei in New York mit einer zweiten Person zu einem Treffen verabredet. Den Probanden war allein das Datum des Stelldicheins bekannt – die genaue Uhrzeit und der Ort jedoch nicht.

Überraschenderweise löste das Gros der Juristen in spe das Problem exakt auf dieselbe Weise: Sie

beschlossen, am ausgemachten Tag um 12 Uhr mittags am Infostand des Hauptbahnhofs zu erscheinen.

Ein weiteres Beispiel ist die Tatsache, dass das Saalpublikum in „Wer wird Millionär?“ Wissensfragen per Mehrheitsvotum durchgängig zuverlässiger als die „Experten“, die von den Quiz-Kandidaten per Telefon um Rat gefragt werden, beantwortet.

Versucht man aber, das Ganze zu systematisieren und zu überlegen, in welchen Formaten der Bürger seine Expertise einbringen kann, ergibt sich Folgendes: Umfragen als schwächste, aber auch breiteste Form, sind gerade in der Politik oder auch in der Marktforschung sehr einflussreich. Nach wie vor orientieren sich Politiker an Umfragewerten, Beliebtheitswerten etc. Eine Politik, die in der sog. öffentlichen Meinung nicht durchsetzbar ist, wird auch kaum angegangen. Umfragen sind eine Art Stimmungsbarometer, messen aber auch zunehmend „falsch“ – jüngstes Beispiel hierfür sind die britischen Unterhauswahlen 2015, die sich als Desaster für die Umfrageforschung herausstellten.

Die punktuelle, zeitlich befristete Beteiligung als mittlere Stufe, z. B. in Form von Geschworenen bei Gericht oder z. B. als Teilnehmer bei Bürgerhaushalten, aber auch Demonstrationen (bottom-up), ist bedeutend. Wichtig sind hierbei z. B. Fokusgruppen nicht nur in Marketing und Werbung, sondern auch in der politischen Kommunikation. Was denken Soccer Mums? Oder wie spricht man Migranten an?

Auch Bürgerforen/Bürgerversammlungen zu konkreten Fragestellungen (z. B. Infrastruktur) oder breiten Fragestellungen (z. B. Soziale Marktwirtschaft, Wahlsystem) finden verstärkt Beachtung. Hierbei ist ein Austausch vorgesehen. Die Zusammenstellung dieser Runden, die Häufigkeit der Interaktion und die Intensität der Gespräche variieren aber stark.

Die höchste Stufe bildet die sehr umfangreiche, quasi-professionelle Beteiligung, bei der sich Bürger Expertise aneignen. Hierbei ist z. B. der Bürgerhaushalt zu nennen. Dieser hat seit den Ursprüngen in Brasilien (Porto Alegre) global an Bedeutung gewonnen und seine konkreten Formate variieren stark. Allen ist aber gemeinsam, dass Hintergrundinformationen zu (Teilen der) Budgets gegeben werden, dass der Prozess mehrere Stufen umfasst und dass Kontakt zu (Vertretern der) Politik und Verwaltung besteht. In diesem Fall findet ein intensiver Austausch auf der Grundlage von Wissensaneignung statt, oft angeleitet durch Mediatoren.

## 3. Selbstverwaltung als Modell umfangreicher Beteiligung

Wie gezeigt, können Bürger als Experten in unterschiedlichen Formaten eingebunden werden. Dem soll

<sup>3</sup> Davies (2012) „The State of Evidence-Based Policy Evaluation and its Role in Policy Formation“, National Institute Economic Review 219 (1): R 41–R 52.

<sup>4</sup> Surowiecki (2004), The wisdom of crowds. Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies and nations. Little Brown, London.

nun der Blick auf die Selbstverwaltung folgen. Ein kurzer Blick in die Vergangenheit soll aber vorangehen:

Die voranschreitende Industrialisierung mit ihren Erkrankungs- und Unfallrisiken und die niedrigen Löhne brachten eine Verelendung weiter Teile der arbeitenden Schichten mit sich. Auch die Familienverbände, die früher Unterstützung boten, lösten sich in der industriellen Welt auf. Die soziale Situation wurde immer unhaltbarer. Auf diesen Boden wurden die Sozialversicherungsgesetze in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts mit Bismarck als treibender Kraft gesetzt. Aus heutiger Sicht ist es hierbei erstaunlich wie diese Versicherungssysteme in kürzester Zeit implementiert wurden (ohne Computer, ohne App, ohne Telefon).

Heute wird die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung folgendermaßen organisiert:

- Wahl der Vertreter für sechs Jahre mit umfangreichen Befugnissen. So ergibt sich ein Profil, das nicht einfach so auf anderen Wegen erarbeitet werden kann.
- Alle sechs Jahre werden die Vertreter der Selbstverwaltung in einer sog. Sozialwahl gewählt.
- Die Sozialwahl ist die drittgrößte Wahl nach der Europa- und Bundestagswahl.
- Wahlberechtigt sind alle Mitglieder der Sozialversicherung, die mindestens 16 Jahre alt sind.
- Die Sozialwahl ist eine Listenwahl, bei der die Versicherten zwischen verschiedenen Organisationen und Interessengruppen wählen können.

Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung hat dabei auch noch einen anderen Stellenwert als z. B. die akademische oder kirchliche Selbstverwaltung. Es scheint daher, dass die Anforderungen nicht in „schwächeren“, weniger intensiven Beteiligungsformen erreicht werden können (durch Umfragen natürlich sowie nicht, aber auch nicht durch die mittlere Beteiligungsform, in denen Bürger als Experten aus ihren eigenen Lebenslagen fungieren).

Vielmehr ist die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung eine vielschichtige Aufgabe, in der sich auch verschiedene Prinzipien der Beteiligung finden. So basiert die Einbeziehung von Arbeitnehmern auch auf dem Gedanken, dass diese ihre eigene professionelle Perspektive und ihr Erfahrungswissen einbringen können, was der genannten „mittleren Beteiligungsform“ nahe kommt.

Zudem ist die Selbstverwaltung aber auch durch eine verbindliche Entscheidungsfindung geprägt, die z. B. individuelle Versicherungsverhältnisse regeln kann und damit ein hohes Maß an Detailkenntnis und fachlicher Expertise erfordert, was mit dem Gedanken einer eher punktuellen Beteiligung nicht zu vereinbaren ist. Somit muss Selbstverwaltung in der Sozialversicherung als sehr starke Form der Beteiligung gesehen werden, für die professionelle Strukturen und Prozesse sowie entsprechende Schulungen

unabdingbar sind. Das Prinzip, Expertise aus dem Arbeitsalltag der Beteiligten einzuholen, ist nichtsdestotrotz von großer Wichtigkeit, und neue Beteiligungsformate können hier sinnvolle Ergänzungen liefern.

#### **4. Veränderungsmöglichkeiten für die Selbstverwaltung**

Nach diesen Ausführungen sollen noch einmal die vier eingangs aufgeführten Trends aufgegriffen werden und vor diesem Hintergrund soll die Nachfrage nach den Modernisierungsmöglichkeiten gestellt werden.

##### **● Mehr „Governance“:**

Gibt es die Möglichkeit, neue Interessens- bzw. Anspruchsgruppen einzubinden, die sich im aktuellen Format nicht wiederfinden? Ein Ansatzpunkt wäre es eventuell, begleitende Kommissionen oder Beiräte zu schaffen. Ganz wichtig hierbei wäre aber, sicherzustellen, dass ein solches Gremium kein Selbstzweck ist. Es muss früh klar sein, was genau hierbei die Erwartungshaltung ist.

##### **● Mehr Partizipation:**

Ist es möglich, Formate für verschiedene Grade von Teilhabe aufzusetzen, orientiert an den Ressourcen und auch Interessen der Versicherten? Gibt es hierbei Möglichkeiten zu ermitteln, wessen Stimmen bei der Sozialwahl fehlen, und diese Menschen explizit anzusprechen bzw. passende Formate zu entwickeln, die z. B. eine Teilhabe erlauben, auch wenn man nicht vor Ort dabei sein kann?

##### **● Mehr Interaktion:**

Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Kommunikationskultur der Selbstverwaltung noch angemessen ist? Allerdings: Soziale Medien sind auch kein Selbstzweck, man muss nicht twittern, nur weil man es kann. Aber gibt es damit eine Chance für einen Mehrwert im Bereich der Selbstverwaltung?

Können z. B. die Gremien dadurch ihre Funktion besser erfüllen? Wie viele gewählte Vertreter nutzen momentan soziale Medien? Was weiß man überhaupt über die Kommunikation und Interaktion dieser Vertreter?

##### **● Mehr Evaluation:**

Welche Möglichkeiten gibt es, die Arbeitsweise und die Ergebnisse der selbstverwalteten Organisation zu reflektieren? Können hier prüfbare Ziele definiert oder ggf. Erwartungshaltungen formuliert werden?

#### **5. Fazit**

Die Selbstverwaltung war sehr früh ein Role-Model, eine beeindruckende und sinnvolle Art, Gesellschaft zu organisieren. Es geht nun darum, den alten Bismarck ein wenig moderner zu gestalten.