

Zehn Jahre nach der Organisationsreform – Rückblick und Umsetzungsergebnisse

Dr. Dieter Göbel

Vor rd. zehn Jahren ist in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) eine Organisationsreform durchgeführt worden¹. Mit der Reform sollten die Verwaltungsstrukturen gestrafft, die organisatorisch bestehende historische Trennung in Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung aufgegeben und die Steuerung verbessert werden. Damit sollten auf der einen Seite stabile Rahmenbedingungen für alle Rentenversicherungsträger (RV-Träger) geschaffen werden. Auf der anderen Seite sollten aber auch die interne Steuerung und Koordination verbessert und Rationalisierungs- und Synergiepotenziale genutzt werden. Letztlich war es zentrales Ziel der Reform, Wirtschaftlichkeit und Effektivität der gesetzlichen RV zu verbessern und eine Modernisierung der Verwaltungsstrukturen zu erreichen².

1. Vorbemerkung

Diese Reform war in der 125-jährigen Geschichte der RV ein erheblicher Eingriff in gewachsene Strukturen und mit großen Herausforderungen für die RV-Träger verbunden. Die Reformschritte mussten so umgesetzt werden, dass die Betreuung der Versicherten, Rentner und Arbeitgeber sowie die Zahlung von monatlich rd. 24 Mio. Renten zu keiner Zeit gefährdet war. Der Reform ging eine nahezu 15-jährige Diskussions- und Vorbereitungsphase voraus. Dies hing nicht nur mit den komplizierten, im Rahmen einer Organisationsreform zu regelnden, Sachverhalten zusammen. Vielmehr war die RV in den neunziger Jahren mit vielfältigen Aufgaben der Wiedervereinigung oder der Einführung des Euro beschäftigt.

Durch das RVOrgG wird in der RV seit dem Jahr 2005 nur noch zwischen allgemeiner RV und knappschaftlicher RV unterschieden³. Zuständig in der allgemeinen RV (vorher Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung) sind zwei Bundesträger und 14 Regionalträger. Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (KBS) ist zudem zuständiger Träger für die knappschaftliche RV. Die 16 RV-Träger sind – wie vor der Reform – Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung (§ 29 Abs. 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IV).

Die RV-Träger arbeiten nunmehr seit zehn Jahren in den neuen Strukturen. Das erscheint als ein geeigneter Zeitpunkt, nochmals auf die Reformschritte zurückzublicken und zu fragen, ob die mit dem RVOrgG verbundenen Erwartungen erfüllt werden konnten.

2. Ausgangsüberlegungen in den neunziger Jahren

Die neunziger Jahre waren nicht nur durch den Diskussionsprozess im Zusammenhang mit der Organisationsreform der RV geprägt; vielmehr spielte die Wiedervereinigung, mit der Anpassung des Leistungsrechts in den alten und neuen Bundesländern

und dem Aufbau von Verwaltungsstrukturen in den neuen Ländern, die zentrale Rolle. Bereits am 1.1.1991 wurden Landesversicherungsanstalten in den neuen Bundesländern errichtet, um die Aufgaben der Arbeiterrentenversicherung zu übernehmen. Zum gleichen Zeitpunkt wurde der Zuständigkeitsbereich der bundesweiten RV-Träger auf das Beitrittsgebiet ausgedehnt. Damit wurden die organisatorischen Strukturen der RV in den alten Bundesländern auf die neuen Bundesländer übertragen, um den Einigungsprozess nicht zusätzlich mit organisatorischen Fragen zu belasten.

Dabei wurde schon im Zusammenhang mit dem Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992)⁴ über eine organisatorische Zusammenfassung der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung

diskutiert, aber in der Gesetzgebung ausgeklammert, weil dies eine erhebliche Belastung für die Versicherungsträger bedeutet hätte. Die lange Diskussion und die Überwindung der unterschiedlichen Positionen im Zusammenhang mit der Organisationsreform zeigen, dass der damalige Gesetzgeber richtig entschieden hat.

Mit den Empfehlungen der Föderalismuskommission, denen der Bundestag im Mai 1992 zustimmte⁵ und dann zehn Jahre später durch das Altersvermögens-

Dr. Dieter Göbel war Leiter der Geschäftsbereiche 0100Z und Controlling, Benchmarking, Wirtschafts- und Verwaltungsberatung der Deutschen Rentenversicherung Bund.

¹ Vgl. Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung (RVOrgG) vom 9.12.2004 BGBl. I S. 3242 ff.

² Entwurf eines Gesetzes zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung (RVOrgG-E) vom 24.8.2004, BT-Drucks. 15/3654, S. 62.

³ Vgl. § 125 SGB VI.

⁴ Vgl. Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drucks. 11/5530 vom 3.11.1989, S. 27.

⁵ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ältestenrates zu den Vorschlägen der Unabhängigen Föderalismuskommission vom 27.5.1992 für eine ausgeglichene Verteilung von Bundesbehörden unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, BT-Drucks. 12/2853 (neu) vom 25.6.1992.

gesetz (AVmG)⁶ musste die damalige Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) in den neuen Ländern weitere Verwaltungsstrukturen aufbauen, was zusätzlich die Diskussion zur Organisationsreform beeinflusste.

Folglich hatten sich erst im Jahr 2002, nachdem wesentliche Aufgaben der Wiedervereinigung, der Föderalismuskommission und beim Aufbau der Zentralen Zulagenstelle (ZfA) für die Riesterrente erledigt waren, auch die Positionen im Zusammenhang mit einer Organisationsreform soweit angenähert, dass das Ziel einer Organisationsreform in den Koalitionsvertrag 2002 der zweiten Regierung Schröder aufgenommen werden konnte⁷. Es sollte dann allerdings noch weitere zwei Jahre dauern, bis das RVOrgG im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde.

2.1 Die Diskussion in den Bundesländern

Zeitgleich mit den Beratungen des RRG 1992 veröffentlichte Prof. Georg Wannagat im Jahr 1989 einen Aufsatz, in dem die organisatorische Trennung von Arbeitern und Angestellten thematisiert und eine Neuorganisation der RV gefordert wurde⁸. Die Bundesländer griffen diese Diskussion auf⁹ und erörterten vor allem bei den regelmäßigen Treffen der Ländersozialminister eine Neuorganisation der RV. Sie thematisierten eine sinkende Bedeutung der durch regionale RV-Träger getragenen Arbeiterrentenversicherung durch die Zuweisung der Arbeiter und Angestellten zu verschiedenen Versicherungszweigen. Als Konsequenz schlugen die Länder in dem 1997 vorgelegten Zuständigkeits-Änderungsgesetz (ZÄG) vor, die Aufgaben der gesetzlichen RV primär bei den Landesversicherungsanstalten zu konzentrieren; die BfA sollte die Zuständigkeit für Versicherte mit Auslandsberührung erhalten¹⁰. Der Gesetzentwurf wurde zunächst 1997 und dann nochmals 1999 vom Bundesrat verabschiedet¹¹ und dem Bundestag vorgelegt, ohne dass das Anliegen der Bundesländer dort beraten wurde.

⁶ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26. 6. 2001, BGBl. I, S. 1310.

⁷ Koalitionsvertrag 2002–2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit, Berlin, 15. 10. 2002, hier S. 51.

⁸ Wannagat, Zu einer zeitgemäßen organisatorischen Neuordnung der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, in: Die Sozialgerichtsbarkeit, 1989, Heft 4, S. 141–144 und Heft 7, S. 315.

⁹ Vaiti, Föderative Struktur einer Sozialversicherung in Deutschland, in: Mitteilungen der LVA Oberfranken und Mittelfranken, 1990, S. 602–610.

¹⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Zuständigkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (Zuständigkeits-Änderungsgesetz – ZÄG), BR-Drucks. 252/97 vom 14. 4. 1997.

¹¹ BR-Drucks. (Beschlüsse) 252/97 vom 16. 5. 1997 und 911/98 vom 26. 2. 1999.

¹² Vgl. Fn. 5.

¹³ Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt am Main, 1994.

Den Ansatz, die Versicherten der RV nach dem Kriterium „Auslandsbezug“ zu unterscheiden, konnten die Länder nicht durchsetzen. Das war, wie sich heute vor dem Hintergrund politischer Entwicklungen zeigt, eine richtige Entscheidung. Die Länder haben dennoch im Zuge der weiteren Beratungen zur Organisationsreform wichtige Punkte ihres Anliegens durchsetzen können und z. B. durch die Festschreibung eines Versichertenanteils von 55 % für die regionalen Versicherungsträger eine Stabilisierung des Arbeitsvolumens für diese Träger erreicht.

2.2 Empfehlungen der Föderalismuskommission

Im Jahr 1992 legte die Unabhängige Föderalismuskommission Vorschläge zur Neuverteilung von Bundesbehörden mit dem Blick auf die neuen Länder vor, denen der Bundestag im Juni 1992 zustimmte¹². Hinsichtlich der BfA wurde empfohlen, dass diese Standorte in Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg aufbaut. Die Umsetzung sollte schrittweise und in Abstimmung mit den betroffenen Bundesländern erfolgen. Dabei war klar, dass die Umsetzung der Empfehlungen der Föderalismuskommission mit dem Aufbau von mehreren tausend Arbeitsplätzen durch die BfA in Stralsund, Gera und der Stadt Brandenburg/Havel mit den Beschlüssen des Bundesrates zur Neuorganisation der RV nicht zu vereinbaren war.

Die Überlegungen einiger Bundesländer im Zusammenhang mit dem ZÄG, die Anforderungen aus der Föderalismuskommission und die ganz konkreten Aufbauleistungen in den neuen Bundesländern (z. B. Auskunfts- und Beratungsstrukturen, Strukturen im Bereich der Rehabilitation) haben damals zu einer erheblichen Belastung, aber auch zu einer Verunsicherung, bei den Mitarbeitern der BfA geführt.

Trotz dieser unterschiedlichen Herausforderungen konnten die Standorte für Rentensachbearbeitung in Gera und Stralsund sowie die ZfA für die Verwaltung der Riesterrente in der Stadt Brandenburg/Havel planmäßig aufgebaut und in die Verwaltungsabläufe der BfA bzw. dann der Deutschen Rentenversicherung Bund eingebunden werden. Dies waren Ende der neunziger Jahre sowie im folgenden Jahrzehnt wichtige Beiträge für die Infrastruktur und den Aufbau von Arbeitsplätzen in den neuen Ländern.

2.3 Überlegungen in der RV zur Organisationsreform

Die RV hatte 1994 ein Organisationsgutachten bei der Unternehmensberatung Roland Berger in Auftrag gegeben, das Anfang 1995 vorgelegt wurde. In dem Gutachten wurde festgehalten, dass die RV einerseits den Herausforderungen in der Vergangenheit flexibel gerecht wurde, andererseits aber erheblicher Bedarf bestehe, die historisch gewachsenen Strukturen zu verbessern¹³. Das Gutachten war Basis für eine im Jahr 1996 vom Verband Deutscher Rentenversiche-

Träger (VDR) eingesetzte Kommission „Organisationsstruktur“. Diese Kommission formulierte wichtige Eckpunkte einer möglichen Reform, konnte sich aber letztlich nicht auf ein konkretes Organisationsmodell einigen.

Im Jahr 1999 legten dann – darauf aufbauend – die Sozialpartner¹⁴ eine gemeinsame Diskussionsgrundlage vor. Das Ergebnis wurde am 19. 5. 1999 auf der Mitgliederversammlung des VDR als „Diskussionsgrundlage zur Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung“¹⁵ vorgestellt. Nach dem Vorschlag sollte auf Basis eines einheitlichen Versichertenbegriffs eine „moderne Organisationsstruktur aus einem Guß“ geschaffen werden, die eine größere Verbindlichkeit bundeseinheitlicher Entscheidungen bei gleichzeitiger Ausweitung der föderalen Einflussmöglichkeiten gewährleistet.

Obwohl das Sozialpartnerpapier einen gewissen Ausgleich der verschiedenen Interessen vorsah, wurden die Überlegungen damals noch nicht aufgegriffen. Dennoch bildete die Diskussionsgrundlage eine wichtige Stufe für die weitere Diskussion zwischen Bund und Ländern und dem dabei entwickelten „Gemeinsamen Konzept“.

2.4 Die letzte Wegstrecke bis zum Organisationsreformgesetz im Jahr 2004

Auf Wunsch des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages – nach einem Bericht des Bundesrechnungshofes (BRH) – setzte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) 1999 eine Kommission unter Beteiligung der Länder, des BMAS, des BRH und der RV ein, die Mitte 2000 ein Eckpunktepapier vorlegte. Darin hatten sich die Positionen zwar weiter angenähert, aber es gelang nicht, in zentralen Punkten wie der Aufgabenverteilung oder der Frage der Spitzenorganisation eine Einigung zu erzielen, zumal die unterschiedlichen Standpunkte mit verschiedenen Rechtsgutachten gestützt wurden¹⁶.

Im Dezember 2002 nahm dann das zuständige BMAS – nachdem das Ziel einer Organisationsreform im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2002 festgehalten wurde¹⁷ – in einer Arbeitsgruppe aus Staatssekretären des Bundes und der Länder, unter Beteiligung der RV, die Arbeit am Reformvorhaben wieder auf. Als Ergebnis dieser Beratungen wurde ein „Gemeinsames Konzept“ erarbeitet, das im Juni 2003 vom Bundeskanzler und von den Regierungschefs der Länder gebilligt wurde¹⁸. Das Konzept sah einen einheitlichen Versichertenbegriff, eine Bundesinstitution mit Grundsatz- und Querschnittsaufgaben und eine Versichertenzuordnung von 45 % zu 55 % zwischen Bundes- und Regionalebene vor. Mit dem Gemeinsamen Konzept war es Bund, Ländern und RV nach mehr als einem Jahrzehnt gelungen, sich auf Grundsätze einer Organisationsreform der RV zu verständigen. Auf der Basis dieser Verständigung erarbeitete das BMAS bis März 2004 einen Referentenentwurf,

der dann am 9. 12. 2004 im Deutschen Bundestag verabschiedet wurde.

3. Reformziele und Umsetzungsergebnisse

Den Reformbedarf und damit die Reformziele hat der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung ausführlich dargelegt. Im Wesentlichen wurde Reformbedarf in folgenden Punkten gesehen:

- Wegfall der Unterscheidung Arbeiter/Angestellte in der RV
- Schaffung stabiler Rahmenbedingungen für alle RV-Träger
- Verbesserung der internen Steuerung und Koordination
- Reduktion des Verwaltungsaufwandes
- Vereinfachung der rentenversicherungsinternen Finanzstruktur
- Reduktion der Zahl der RV-Träger
- Weiterentwicklung rentenversicherungsinterner Steuerungsinstrumente, wie z. B. Controlling und Benchmarking¹⁹.

Die Umsetzung des Gesetzes erfolgte in drei Schritten. Zunächst wurde zum 1. 1. 2005 ein einheitlicher Versichertenbegriff in der RV eingeführt. Am 1. 10. 2005 traten die organisationsrechtlichen Vorschriften, und am 1. 1. 2006 trat die neue Finanzverfassung in Kraft.

Die Änderungen betrafen überwiegend rentenversicherungsinterne Verwaltungsstrukturen und -abläufe. Nach außen wirkten vor allem die Zusammenfassung der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung und die neue Namensgebung der RV-Träger. Die Vorschriften zur Organisationsreform hatten keine Auswirkungen im Leistungsrecht.

¹⁴ Dies waren damals die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB).

¹⁵ Diskussionsgrundlage zur „Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung“, vorgelegt auf der VDR-Mitgliederversammlung am 19. 5. 1999 („Sozialpartnerpapier“). Abgedruckt in: Krebs, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, DRV-Schriften, Bd. 14, 1999, S. 3–5.

¹⁶ Vgl. Krebs, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, DRV-Schriften, Bd. 14, 1999; ders., Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Selbststeuerung des Rentenversicherungssystems, DRV 9/2000, 574 ff.; Boecken, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV-Schriften, Bd. 24, 2000; Axer, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung, 2000.

¹⁷ Koalitionsvertrag 2002–2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit, Berlin, 15. 10. 2002, hier S. 51.

¹⁸ Vgl. Gaßner/König, Eine neue Organisation für die gesetzliche Rentenversicherung, in: Mitteilungen der bayerischen Landesversicherungsanstalten, 7/2003, S. 308–328.

¹⁹ Vgl. Entwurf des RVOrgG vom 24. 8. 2004, BT-Drucks. 15/3654, S. 61.

3.1 Einheitlicher Versichertenbegriff und stabile Rahmenbedingungen für die RV-Träger

Über den Wegfall der Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten als Zuweisungskriterium zu einem RV-Träger waren sich die beteiligten Akteure schon frühzeitig einig. Jedoch musste zusammen mit der Einführung eines einheitlichen Versichertenbegriffs auch die Frage der Aufgabenverteilung zwischen den Trägern gelöst werden. Sowohl die Bundesregierung, mit dem Hinweis auf ihre finanzielle Beteiligung an den Rentenaufgaben, als auch die Bundesländer, für die der Erhalt regionaler Arbeitsplätze wichtig war, lehnten Vorschläge ab, die mit starken Aufgabenverlagerungen zwischen der Bundes- und Regionalebene verbunden gewesen wären. Mit dem Kompromiss, der Bundesebene 45% und der Regionalebene 55% der Versicherten zuzuweisen, wurde ein zentraler Streitpunkt bei der gesamten Reformdiskussion beseitigt.

Der einheitliche Arbeitnehmerbegriff in der allgemeinen RV wurde bereits zum 1.1.2005 eingeführt. Neue Versicherte werden seit diesem Zeitpunkt nach § 127 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) entsprechend den gesetzlich vorgesehenen Quoten den Regionalträgern zu 55%, der Deutschen Rentenversicherung Bund zu 40% und der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See zu 5% – unabhängig von ihrem beruflichen Status – zugeordnet. Die knappschaftliche Rentenversicherung wird auch nach der Organisationsreform von der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) durchgeführt (§ 132 SGB VI ff.).

Um die gesetzlichen Zuordnungsquoten auch bei den Versicherten zu erreichen, die vor dem 1.1.2005 eine Versicherungsnummer erhalten haben, werden im Rahmen eines Ausgleichsverfahren innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren – also noch bis zum Jahr 2020 – insgesamt etwa 5% der Bestandsversicherten einem neuen Träger zugeordnet.

Seit dem Jahr 2005 wurden rd. 28 Mio. Versicherungsnummern neu vergeben, und es wurden bisher rd. 1,6 Mio. Zuständigkeitswechsel zwischen den RV-Trägern durchgeführt. Befürchtungen, die Versicherten würden entsprechend ihrem beruflichen Status eine Zuordnung in den Bereich der ehemaligen Arbeiterrenten- oder Angestelltenversicherung verlangen, sind nicht eingetreten. Vielmehr haben sich die RV-Träger gut auf die unterschiedliche Klientel eingestellt und ihre Verwaltungsverfahren – z. B. im Bereich der Rehabilitation – für Versicherte mit anderen Berufsbildern angepasst. Auch die Versicherten selbst haben offensichtlich

keine Probleme mit der seit dem 1.1.2005 geltenden Zuordnung zu einem RV-Träger. Dazu dürfte auch die neue Namensgebung der Träger beigetragen haben, wodurch von außen weniger der einzelne Träger, sondern mehr die gesetzliche RV insgesamt wahrgenommen wird.

3.2 Verbesserung der Steuerung und Koordinierung

Nach der Gesetzesbegründung sollen durch eine effektive Steuerung auf der Bundesebene vorhandene Rationalisierungs- und Synergiepotenziale in der RV ausgeschöpft werden. Dazu wurden VDR und BfA zur Deutschen Rentenversicherung Bund zusammengelegt. Bei der Deutschen Rentenversicherung Bund wurden die Grundsatz- und Querschnittsaufgaben mit verbindlicher Entscheidungskompetenz gebündelt (§ 138 SGB VI), während der Einfluss der regionalen Träger auf Entscheidungen der Bundesebene gestärkt wurde. Mit diesen Regelungen sollte auch einem zentralen Eckpunkt des Sozialpartnerpapiers, der Schaffung einer RV aus einem Guss, Rechnung getragen werden.

Mittlerweile wurden mehr als 150 verbindliche Entscheidungen getroffen, die sowohl die Auslegung gesetzlicher Regelungen als auch Verfahrensabläufe bei den RV-Trägern betreffen. Auch wenn im Vorfeld der Organisationsreform Bedenken gegen diese Regelungskompetenz der Deutschen Rentenversicherung Bund vorgetragen wurden, zeigen die zurückliegenden zehn Jahre, dass mit diesem Instrument verantwortungsbewusst, aber auch zielgerichtet umgegangen wird²⁰. Das gilt auch für die Beteiligung der Personalvertretungen nach § 140 SGB VI an bestimmten verbindlichen Entscheidungen.

Durch das RVOrgG wurde auf der einen Seite der Erlass von verbindlichen Entscheidungen bei der Deutschen Rentenversicherung Bund angesiedelt, auf der anderen Seite sind für die Verabschiedung solcher Entscheidungen bestimmte Mehrheitsverhältnisse in den zuständigen Gremien vorgesehen (§ 138 SGB VI i. V. m. § 64 SGB IV). Dadurch ist eine Übereinstimmung der überwiegenden Zahl der RV-Träger erforderlich, um die vom Gesetzgeber vorgesehenen Mehrheitsverhältnisse von 2/3 der gewichteten Stimmen (bei Rechtsfragen von 50%) zu erreichen.

Mit diesen Regelungen wollte der Gesetzgeber ein ausgewogenes Verhältnis zwischen zentraler Steuerung und einer Beteiligung aller RV-Träger an den Entscheidungen schaffen. In der Praxis zeigt sich, dass dieses Instrument aber auch mit bestimmten Erwartungen, z. B. vom BRH, hinsichtlich stärkerer Vorgaben durch die Deutsche Rentenversicherung Bund für die anderen RV-Träger verbunden ist. Letztlich ist die im RVOrgG vorgesehene verbindlichere Steuerung der Deutschen Rentenversicherung Bund eine gemeinsame Steuerung aller RV-Träger; der Deutschen Rentenversicherung Bund kommt zwar eine größere Verantwortung zu, weil sie die Ergebnisse rentenversicherungsinterner Abstimmungsprozesse gegenüber

²⁰ Die verbindlichen Entscheidungen können über die Internetseite der Deutschen Rentenversicherung Bund eingesehen werden (www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/01_infos_zum_unternehmen/03_unternehmensprofil/011_selbstverwaltung/verbindliche_entscheidungen_node.html).

Politik und Bundesaufsichten vertreten muss, hierfür aber mehrheitliche Gremienbeschlüsse erforderlich sind. Dennoch ist festzuhalten, dass die gefundene Balance zwischen zentraler Steuerung und gemeinsamer Entscheidungsfindung nicht zu einer Selbstblockade – wie teilweise befürchtet²¹ – der RV geführt hat.

3.3 Senkung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten

Ein zentraler Punkt der Organisationsreform war die vom Gesetzgeber vorgegebene Einsparung bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten in Höhe von 10 % bis zum Jahr 2010.

Die RV-Träger haben sich, um dieses Ziel zu erreichen, auf eine Vorgehensweise verständigt, bei der die Kostensituation der einzelnen Träger berücksichtigt wurde. Die Vorgehensweise der Träger wurde jährlich innerhalb der RV verifiziert, und die Ergebnisse des Einsparprozesses wurden jährlich – wie gesetzlich vorgesehen – an das BMAS berichtet. Damit wurde sowohl in der RV als auch gegenüber dem zuständigen Bundesministerium transparent dargestellt, wie sich die Kosten in der RV entwickelten.

Nach Ablauf des Jahres 2010 konnte festgestellt werden, dass die RV insgesamt und alle RV-Träger die gesetzlich geforderte Einsparleistung erbracht hat bzw. erbracht haben. Die RV-Träger haben im Jahr vor der Organisationsreform (2004) rd. 3,8 Mrd. EUR für Verwaltung und Verfahren aufgewendet. Diese Größenordnung wurde erst wieder zehn Jahre später im Jahr 2014 – nach deutlichen Rückgängen in Jahren nach der Organisationsreform – erreicht. Das ist ein beachtenswertes Ergebnis, zumal in diesen zehn Jahren auch Lohn- und Preissteigerungen die Kostenentwicklung beeinflussten. Mit diesem Prozess konnte die RV ihren Verwaltungskostenanteil an ihrem Haushaltsvolumen weiter auf nunmehr 1,4 % senken.

Zu diesem Ergebnis haben vielfältige Aktivitäten der Träger, wie Trägerfusionen, der Einsatz von Controlling-Instrumenten oder die Verschlinkung von Arbeitsprozessen beigetragen. Auch das im Zuge der Organisationsreform eingeführte systematische Benchmarking zwischen den Trägern hat zur Erschließung von Verbesserungspotenzialen und damit auch zu Kosteneinsparungen beigetragen.

3.4 Vereinfachung der rentenversicherungsinternen Finanzstruktur

Ein weiteres Ziel der Organisationsreform bestand darin, die Finanzströme innerhalb der RV zu vereinfachen und komplizierte Ausgleichsverfahren zu vermeiden.

Diesem Anliegen wurde durch eine Reihe neuer Regelungen zur Liquiditätssicherung (§ 214a SGB VI), zum Finanzverbund in der allgemeinen RV (§ 219 SGB VI) und zur Abrechnung der Aufwendungen (§ 227 SGB VI) Rechnung getragen. Der Finanzausgleich

zwischen den Trägern der allgemeinen RV findet nur noch buchhalterisch statt.

Mit der Einführung eines einheitlichen Versichertenbegriffs und der Aufhebung der versicherungsrechtlichen Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten müssen die Arbeitgeber nicht mehr zwischen diesen Gruppen für die RV unterscheiden, wodurch sich bei der Beitragsabführung Vereinfachungen ergeben haben.

Die mit dem RVOrgG eingeführten Verfahren funktionieren reibungslos. Das ist gerade für den Bereich der Finanzen besonders wichtig, da hier Monat für Monat rd. 25 Mio. Renten in das In- und Ausland gezahlt werden.

3.5 Reduktion der Zahl der RV-Träger

Eine weitere mit der Organisationsreform verbundene Zielsetzung war die Reduktion der Zahl der Versicherungsträger, um auch hierdurch die Verwaltungskosten zu senken und den Koordinationsaufwand zu reduzieren. Durch das RVOrgG wurden die vier bundesweiten RV-Träger sowie der VDR zu zwei Trägern auf Bundesebene zusammengefasst. Aus den vor der Reform bestehenden 22 Landesversicherungsanstalten sind im Zuge der Reform durch sechs Fusionen 14 Regionalträger geworden. Damit ist die Anzahl der RV-Institutionen von 27 vor der Reform auf jetzt 16 Träger gesunken.

Bei diesen Zusammenschlüssen waren von den betroffenen Trägern vielfältige und auch schwierige Aufgaben zu bewältigen. Abläufe und Zuständigkeiten mussten neu geregelt, interne Strukturen mussten angepasst werden, ohne dadurch die Arbeitsfähigkeit einzuschränken. Hier hat jeder der betroffenen Träger seine eigenen Erfahrungen gesammelt; aus heutiger Sicht kann jedoch festgehalten werden, dass auch diese Prozesse von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt abliefen und die Arbeitsfähigkeit der betroffenen Träger immer gegeben war. Das ist nicht zuletzt auch ein Verdienst der Beschäftigten der RV-Träger.

3.6 Weiterentwicklung rentenversicherungsinterner Steuerungsinstrumente

Im Zusammenhang mit der Organisationsreform wurde festgehalten, dass die RV-Träger zwar schon moderne Steuerungsinstrumente wie Controlling und Benchmarking nutzten, diese aber fortentwickeln müssten²². Die RV hat dann ein an den Eckpunkten Wirtschaftlichkeit, Qualität, Kunden- und Mitarbeiterorientierung ausgerichtetes Benchmarking-System und, als Basis für dieses System, eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung bei allen Trägern eingeführt. Damit soll vor allem der interne Wettbewerb zwischen den RV-Trägern weiter forciert werden.

²¹ Klenk, Innovation und Kontinuität: Die Organisationsreform in der GRV, Diss., Bremen, 2007, hier S. 291.

²² Vgl. Entwurf des RVOrgG, a. a. O., hier S. 61.

Insgesamt wirken diese Maßnahmen. Das zeigt nicht nur die beschriebene Entwicklung der Verwaltungskosten (vgl. unter 3. 3), sondern auch die hohe Zufriedenheit der Versicherten, Rentner und Arbeitgeber mit den Leistungen der RV-Träger. Die regelmäßig im Rahmen des Benchmarking durchgeführten Kundebefragungen zeigen z. B., dass die Zufriedenheit der befragten Versicherten, Rentner und Arbeitgeber seit Beginn der Befragungen im Jahr 2008 auf hohem Niveau weiter gestiegen ist.

4. Selbstverwaltung und Organisationsreform

Maßgeblichen Einfluss am Zustandekommen der Organisationsreform, der Umsetzung dieser Reform und der Arbeit in den neuen Strukturen hat auch die Selbstverwaltung der RV-Träger. Die Selbstverwaltung hat damit gezeigt, dass sie handlungs-

fähig ist und auch schwierige Umsetzungsprozesse in der RV begleiten und zu einem guten Ergebnis führen kann. Diese Leistungen der Selbstverwaltung werden in der Öffentlichkeit nicht immer wahrgenommen.

5. Fazit

Die Organisationsreform in der gesetzlichen RV ist ein gutes Beispiel für eine gelungene Verwaltungsreform. Alle wesentlichen mit dem Reformvorhaben verbundenen Zielsetzungen wurden erreicht. Die Reform hat nicht zu Beeinträchtigungen bei Versicherten, Rentnern und Arbeitgebern geführt, sondern hat dazu beigetragen, dass die Verwaltungsabläufe effizienter und die RV kostengünstiger wurde. Gleichzeitig ist die Zufriedenheit mit den Verwaltungsleistungen der RV gestiegen.