

Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik

Heinz Lampert

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Lampert, Heinz. 1984. "Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik." In *Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II*, edited by Helmut Winterstein, 37–62. Berlin: Duncker & Humblot.

Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II

Von

Hermann Albeck
Heinz Lampert, Theo Thiemeyer

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 133/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 133/II

Selbstverwaltung
als ordnungspolitisches Problem
des Sozialstaates II



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II

Von

Hermann Albeck
Heinz Lampert, Theo Thiemeyer

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem
des Sozialstaates** / hrsg. von Helmut Winterstein

— Berlin: Duncker und Humblot

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaften; N. F., Bd. 133)

NE: Winterstein, Helmut [Hrsg.]; Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:
Schriften des Vereins . . .

2. Von Hermann Albeck . . . — 1984

ISBN 3-428-05648-5

NE: Albeck, Hermann [Mitverf.]

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05648-5

Vorwort

Der Sozialpolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften beendete am 23.9.1983 in Augsburg die 1982 in Saarbrücken begonnenen Beratungen zum Thema: ‚Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates‘.

Der hiermit vorgelegte Band II zu diesem Thema enthält die zur Sitzung in Augsburg vorgelegten Referate, die nach eingehender Diskussion nunmehr durch die Veröffentlichung einem größeren Kreis von Interessenten zugänglich gemacht werden sollen.

Der Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Organisationsformen der Selbstverwaltung und Sozialausgaben	
<i>Von Hermann Albeck, Saarbrücken</i>	9
Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik	
<i>Von Heinz Lampert, Augsburg</i>	37
Selbstverwaltung im Gesundheitsbereich	
<i>Von Theo Thiemeyer, Bochum</i>	63

Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik

Von *Heinz Lampert*, Augsburg

I. Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung

In der neuzeitlichen staatlichen Sozialpolitik des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere in der Sozialversicherungspolitik¹, hat das Prinzip der sozialen Selbstverwaltung als organisatorisches, ordnungspolitisches Prinzip zentrale Bedeutung². Es gibt jedoch neuerdings Entwicklungstendenzen, die eine schrittweise Aushöhlung dieses Prinzips und damit eine entscheidende Verringerung der Qualität sozialer Sicherung^{2a} sowie der demokratischen Qualität der Sozialordnung befürchten lassen. Daher sollen im folgenden nach einer Erläuterung des Prinzips sozialer Selbstverwaltung und seiner Entwicklung (II) die Ursachen der Einschränkung sozialer Selbstverwaltung (III) und die Bedeutung sowie die Leistungsfähigkeit sozialer Selbstverwaltung (IV) dargestellt werden. Abschließend werden Möglichkeiten einer Reform des institutionellen Rahmens der Sozialpolitik im Sinne einer Stärkung der sozialen Selbstverwaltung erörtert (V). Ein systematischer Überblick über die für die einzelnen Sozialversicherungseinrichtungen geltenden Regeln sozialer Selbstverwaltung kann in dieser Arbeit nicht gegeben werden³.

¹ In dieser Arbeit werden nicht behandelt: die Selbstverwaltung der Gemeinden und der Gemeindeverbände, die Selbstverwaltung in der Sozialhilfe und die Selbstverwaltung sozialer Angelegenheiten auf den Arbeitsmärkten (Tarifautonomie).

² Vgl. dazu *D. Leopold*, Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, 3. Aufl., St. Augustin 1980, S. 50 ff., *H. Bogs*, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, Berlin 1973 und die fundierte, detaillierte Darstellung von *F. Tennstedt*, Soziale Selbstverwaltung, Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1977.

^{2a} Im folgenden ist mit „Sozialer Sicherung“ stets das System sozialer Sicherung, also die Sozial„ver“sicherung gemeint.

³ Vgl. dazu die Referate von *H. Albeck*, The Institutional Framework of Social Policy Decision-Making in West Germany, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1982, S. 389 ff., insbesondere S. 395 ff.; *D. Leopold* (mit weiterführender Literatur) sowie *Th. Maunz*, *H. Schraft*, Die Sozialversicherung und ihre Selbstverwaltung, Loseblattkommentar, 10 Bde., Berlin 1975.

II. Das Prinzip sozialer Selbstverwaltung und seine Gefährdung

Unter Selbstverwaltung in der Sozialversicherung wird in Anlehnung an Theodor Maunz und Hans Schraft⁴ eine „Verwaltung“ sozialer Angelegenheiten definiert, die folgende Merkmale aufweist:

1. Sie ist Erfüllung gesetzlich zugewiesener Aufgaben öffentlicher Daseinsfürsorge als eigene, im eigenen Namen und in eigener Verantwortung durchgeführte Aufgaben, jedoch
2. nach Maßgabe von Gesetz und Satzung und unter staatlicher Aufsicht durch
3. Körperschaften des öffentlichen Rechts, die durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Vorschriften errichtet wurden;
4. die Organe dieser Körperschaften sind mit ehrenamtlich tätigen, gewählten Vertretern der Beteiligten, insbesondere der Versicherten und der Arbeitgeber, besetzt.

Der *wesentliche Sinn* sozialer Selbstverwaltung liegt in der im Rahmen der bestehenden Gesetze und der zugewiesenen Aufgaben bestehenden Rechtsetzungsbefugnis der Selbstverwaltungsträger, d. h. in *begrenzten, autonomen Gestaltungsmöglichkeiten* (Selbstverwaltung in einem materialen Sinn)⁵. Die sachliche Rechtfertigung der Selbstverwaltung liegt zum einen darin, daß Selbstverwaltung in der Sozialversicherung die Bildung von Parafisci bedeutet, also die Ausgliederung finanzwirtschaftlicher Vorgänge aus dem zentralen öffentlichen Haushalt, für den der Grundsatz gilt, daß die zweckgebundenen Einnahmen minimiert werden sollen, während für den Parafiskus die Zweckbindung der Einnahmen gilt. Zum anderen ergibt sich die Rechtfertigung der Selbstverwaltung daraus, daß Selbstverwaltung die Mobilisierung gemeinnütziger Kräfte, die Mobilisierung von gesellschaftlichen Aktivitäten ermöglicht, „die rein hoheitlich-staatliches Handeln nicht zu entfalten vermag“⁶.

Diese Auffassung steckte auch in der programmatischen Grundlage für die Sozialversicherungspolitik der Jahre 1883 bis 1889, der kaiser-

⁴ Th. Maunz, H. Schraft, Band 1, A 1 — Selbstverwaltung — Blatt 10.

⁵ Vgl. dazu W. Wertenbruch, Zur Existenz der Selbstverwaltung im System der sozialen Sicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1975, S. 518 ff., insbes. S. 522: „Selbstverwaltung in einem materialen Sinne ist eigenmotiviertes Handlungsvermögen in Freiräumen, deren Ausfüllung ‚freien‘ Trägern im Rahmen der allgemein verbindlichen Rechtsordnung überlassen bleibt.“ Ähnlich C. Becher, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, Kommentar, E § 29, S. 2: „Der Wert der Selbstverwaltung (hängt) in materieller Hinsicht letztlich davon ab, welchen Freiraum die Rechtsnormen der Selbstverwaltung der Versicherungsträger einräumen.“

⁶ Th. Thieme, Soziale Selbstverwaltung unter ökonomischem Aspekt, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1975, S. 540 ff., insbes. S. 542.

lichen Botschaft vom 17. November 1881, in der es im Zusammenhang mit der Sozialversicherung heißt: „Der engere Anschluß an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form corporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden, wie wir hoffen, die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfang nicht gewachsen sein würde“.⁷

Es würde zu weit führen, hier die Geschichte der sozialen Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, der Unfallversicherung, der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung über die verschiedenen wirtschafts- und sozialpolitischen Perioden, die die deutsche staatliche Sozialpolitik nachhaltig prägten⁸ — das Kaiserreich, die Weimarer Republik, das Dritte Reich und die Bundesrepublik —, nachzeichnen zu wollen. Es ist im Rahmen dieses Referates auch nicht möglich, die Geschichte der Selbstverwaltung in den einzelnen Zweigen der sozialen Sicherung nachzuzeichnen.^{8a} Für die folgenden Überlegungen erscheinen — abgesehen von den Jahren 1934 bis 1945, in denen entsprechend dem Führerprinzip eines totalitären Staates die Selbstverwaltung durch das „Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung“ vom 5. Juli 1934 aufgehoben und die Selbstverwaltungsorgane durch staatlich bestellte „Leiter“ abgelöst wurden — folgende vier Entwicklungstendenzen bedeutend:

1. Eine seit Jahrzehnten feststellbare, zunehmende Einengung des Autonomieraumes durch die Verrechtlichung der Sozialpolitik⁹, insbesondere durch steigende Normierung der Sozialversicherung in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften¹⁰, die die materiale Selbstverwaltung erheblich eingeschränkt hat. Auch der Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung¹¹ stellt fest, „daß bei der sozialen Selbstverwaltung durch Zurücktreten der Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen

⁷ Abgedruckt in: Die Ortskrankenkasse, 1981, S. 855 ff.

⁸ Vgl. dazu *H. Lampert*, Sozialpolitik, Berlin u. a. 1980, S. 121 - 165.

^{8a} Vgl. dazu etwa *H. Müthling*, Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, Köln 1966; *H. Peters*, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl., St. Augustin 1978; *F. Tennstedt*, Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, Bonn 1977; *H. Thielmann*, Die Geschichte der Knappchaftsversicherung, Bad Godesberg 1960.

⁹ Vgl. dazu *H. Lampert*, Sozialpolitik, S. 178 f.

¹⁰ Vgl. dazu *G. Hesse*, Sorge um die Zukunft der Selbstverwaltung, in: Die Angestelltenversicherung, 1976, S. 425; *R. Kolb*, Wie kann die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsorgane weiter verbessert werden, in: Deutsche Rentenversicherung, 1975, S. 331 ff., insbes. S. 341; *D. Leopold*, S. 181 f.; *W. Wertenbruch*, S. 529.

¹¹ Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 4244 vom 3. 11. 1975, S. 4.

der autonomen Rechtsetzung ein Funktionswandel eingetreten ist. Dieser findet seine Ursache vor allem in einer stärkeren Normierung der Sozialversicherung durch Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Demgegenüber hat die Selbstverwaltung vor allem im Bereich der Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung sowie bei der Sicherstellung einer kostengünstigen und bedarfsgerechten Leistungsgewährung zunehmende Bedeutung.“

Dieser Funktionswandel wird als Folge der Realisierung des Ziels einer einheitlichen Leistungsgewährung im Sinne des Gleichheitsgebotes des Grundgesetzes, eines koordinierten Verwaltungshandelns aller Träger und einer Vereinfachung des Sozialrechts interpretiert¹². Es ist zu fragen, ob es richtig ist, wenn die seinerzeitige Bundesregierung meinte: „Es wäre dem Gedanken der Selbstverwaltung und dem Ziel ihrer bestmöglichen Fortentwicklung nicht förderlich, diese als historischen Prozeß erkennbare Entwicklung und die gesetzgeberischen Erfordernisse zu verkennen, die sich aus dem Interesse der Gesamtheit der Bürger an bestem und gleichmäßigem sozialen Schutz sowie an einer übersichtlichen und kostengünstigen Verwaltung in allen Bereichen ergeben.“¹³

2. Auf die Versichertengemeinschaften wurden in steigendem Maße versicherungsfremde Aufgaben und politische Lasten übertragen¹⁴. Dazu gehören in der Krankenversicherung die Mutterschaftshilfe als gesellschafts- und familienpolitische Aufgabe, das Mutterschaftsgeld, die Leistungen im Rahmen der Schwangerschaftsunterbrechung, die Einziehung der Beiträge für die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung durch die Krankenkassen als Zuweisung unentgeltlicher Aufgaben, die zum Teil als verfassungswidrig beurteilt werden¹⁵.

In der Rentenversicherung sind als versicherungsfremde Lasten anzusehen: die wirtschaftsgrundlagenpolitisch relevanten allgemeinen Rehabilitationsleistungen, kriegsbedingte Mehrleistungen, die durch die Anrechnung der Ersatzzeiten (Militärdienst), der Ausfallzeiten (Krankheit als Kriegsfolge) und der Zurechnungszeiten (Invalidität als Kriegsfolge) verursacht sind, die Leistungen im Rahmen der Tuberkulosehilfe (die dafür vorgesehenen Zuschüsse hat der Bund 1967

¹² Ebenda, S. 5.

¹³ Ebenda.

¹⁴ Vgl. dazu G. Brück, Krankenversicherung und Rentenversicherung am Scheideweg, in: Sozialer Fortschritt, 1977, S. 25 ff.; K. Obermayer, Staatsgewalt und Selbstverwaltung, in: Die Ortskrankenkasse, 1973, S. 473 ff.; J. Plagemann, H. Plagemann, Rentenversicherungsbeitrag und Bundeszuschuß, in: Deutsche Angestelltenversicherung, 1981, S. 125 ff.

¹⁵ Z. B. von K. Obermayer, S. 477.

gestrichen), die Belastungen durch die 1972 eingeführte Rente nach Mindesteinkommen, die Belastungen durch die flexible, abschlagslose Altersrente und durch die vorgezogene, ebenfalls abschlagslose Altersrente bei länger dauernder Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer. Alle diese Belastungen werden durch die im Laufe der Zeit anteilig immer geringer gewordenen Bundeszuschüsse nur zu einem geringen Teil abgedeckt¹⁶.

In der Arbeitsverwaltung erfolgt die Aufbringung der Mittel — abgesehen von Zeiten defizitärer Finanzierung des Haushaltes in Zeiten hoher Unterbeschäftigung und abgesehen von der Arbeitslosenhilfe — im wesentlichen durch Beiträge der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber. Diese Mittel werden jedoch nicht nur für Zwecke der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung sowie der Berufs- und Arbeitsberatung versicherungspflichtiger Arbeitnehmer verwendet; vielmehr kann jedermann die Beratungsdienste der Arbeitsverwaltung in Anspruch nehmen. Die Erfüllung der übrigen Aufgaben der Bundesanstalt zur Sicherung optimaler Allokation des Faktors Arbeit (Förderung der beruflichen Umschulung, Weiterbildung und Fortbildung, Förderung regionaler Mobilität, Maßnahmen zur Unterbringung schwer zu vermittelnder Personen) liegt jedoch im allgemeinen Interesse, nicht nur im Interesse der Pflichtversicherten und der von Arbeitslosigkeit Bedrohten. Man kann daher auch von einer Übertragung versicherungsfremder Aufgaben auf die Arbeitslosenversicherung sprechen bzw. davon, daß die breiten branchenstrukturpolitischen, arbeitsmarktpolitischen und bildungspolitischen Aufgaben des Arbeitsförderungsgebietes inadäquat finanziert werden¹⁷.

3. Neben dieser Entlastung der öffentlichen Haushalte von Staatsaufgaben auf Kosten der Sozialversicherung ist in der Sozialversicherung eine zunehmende finanzpolitische Bevormundung und Intervention durch den Staat zu konstatieren. Sie begann mit der Ein-

¹⁶ Der Bundeszuschuß ist an die Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage gekoppelt, d. h. er steht in keinem logischen Zusammenhang zur Höhe und Entwicklung versicherungsfremder Lasten der Rentenversicherung. Der Bundeszuschuß für die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten ist von 35,1 % (= 2,478 Mrd. DM) 1955 auf 18,7 % (= 28,107 Mrd. DM) 1980 gesunken. Demgegenüber wird die durchschnittliche Belastung der Rentenversicherung mit versicherungsfremden Lasten auf rund 30 % geschätzt.

¹⁷ Vgl. dazu H. Lampert, Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 116 der Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Berlin 1981, S. 779 f.; Th. Thiemeyer, S. 549; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), Zur Konsolidierung der Bundesanstalt für Arbeit, Wiesbaden 1982, S. 90 f.

führung von Vermögensanlagevorschriften im Jahre 1923¹⁸, setzte sich mit deren Ausweitung zugunsten des Staates fort¹⁹ und erreichte in der Bundesrepublik bedenkliche Ausprägungen: Teils wegen auftretender Finanzierungsengpässe im Bundeshaushalt, teils wegen der relativ stabilen und günstigen Finanzsituation der Rentenversicherung hat sich der Bund die vorgesehene Zahlung von Zuschüssen an die Rentenversicherung stunden lassen²⁰, sie nicht bar bezahlt, sondern in Form von Schuldbuchforderungen geleistet²¹ oder sie gekürzt²², teilweise zugunsten anderer Sozialversicherungseinrichtungen²³. Diese Verletzungen der Autonomie der Parafisci, die die Sozialversicherungshaushalte zu einem Anhängsel des Staatshaushalts zu machen drohen und die Verschiebungen von Finanzmitteln zwischen den verschiedenen Trägern der sozialen Sicherung entsprechend finanzpolitischer Opportunität²⁴ stellen eine unmittel-

¹⁸ Der am 13. Juli 1923 in die RVO eingefügte § 27 f. ermächtigte die Reichsregierung, zu bestimmen, bis zu welchem Betrag das Vermögen der Sozialversicherungsträger in verbrieften Forderungen gegen das Reich oder gegen ein Land angelegt werden mußte. Der Satz wurde zunächst auf 25 % festgelegt. Vgl. dazu *H.-A. Bischoff*, Staatsaufsicht und Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Arbeits- und Sozialrecht, Festschrift für Friedrich Sitzler, Stuttgart 1956, S. 122.

¹⁹ Durch Verordnung der Reichsregierung vom 14. April 1938 wurde der in Forderungen gegen das Reich anzuliegende Prozentsatz des Vermögens auf 50 % ausgeweitet. Vgl. dazu *H.-A. Bischoff*.

²⁰ 1973 hat sich der Bund Zuschüsse in Höhe von 2,5 Mrd. DM bis 1981 zinslos stunden lassen. Verzinslich wurden aufgeschoben: 1974 in die Jahre 1978 bis 1980 die Zahlung von 650 Mio. DM, im Jahre 1975 in das Jahr 1982 die Zahlung von 2,5 Mrd. DM. Vgl. dazu *D. Scheuwe* u. a., Übersicht über die soziale Sicherung, Bonn 1977, S. 110.

²¹ Nicht in bar, sondern in Schuldbuchforderungen, wurden die Bundeszuschüsse geleistet: 1952 (106 Mio. DM), 1953 (455 Mio. DM), 1954 (142 Mio. DM), 1956 (77 Mio. DM), 1961 (2100 Mio. DM), 1964 (500 Mio. DM), 1965 (750 Mio. DM), 1966 (757 Mio. DM), 1967 (1450 Mio. DM). *D. Scheuwe*, S. 110 f.

²² Gekürzt wurden die Bundeszuschüsse 1968 um 731 Mio. DM, 1969 um 933 Mio. DM, 1970 um 1185 Mio. DM, 1971 um 1185 Mio. DM. *D. Scheuwe*, S. 110.

²³ 1981 leistete der Bund Zuschüsse in Höhe von 3,5 Mrd. DM statt an die Rentenversicherung an die Bundesanstalt für Arbeit. Gleichzeitig setzte er den Beitrag zur Rentenversicherung ab 1. 1. 1982, den er zum 1. 1. 1981 von 18 % auf 18,5 % erhöht hatte, wieder auf 18 % herab und hob im gleichen Zug den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von 3 % auf 4 % an. Für 1983 kürzte der Bund den Bundeszuschuß an die Rentenversicherung um 0,9 Mrd. DM (Haushaltsbegleitgesetz vom 16. Dezember 1982).

²⁴ Beispiele für die mit finanziellen Entlastungen des Bundes verbundene, direkte oder indirekte Verschiebung von Finanzmassen zwischen den Sozialversicherungsträgern aus den letzten Jahren sind:

1. die mit dem 1. Juli 1977 aufgrund des 20. Rentenanpassungsgesetzes wirksam gewordene Herabsetzung des Beitrags der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner von 17 % auf 11 % der Rentenausgaben, durch die die Rentenversicherung auf Kosten der Krankenversicherung entlastet wurde;
2. die ab 1. Juli 1978 wirksam gewordene Verpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit, für arbeitslose Rentenversicherungspflichtige den Rentenver-

bare Gefährdung des parafiskalischen Charakters der Sozialversicherung und des Vertrauens in die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung dar und stoßen zunehmend auf Kritik von wissenschaftlicher Seite²⁵, ganz zu schweigen von der Kritik der betroffenen Sozialversicherungsträger, die bestimmte staatliche Eingriffe als Willkür bezeichnen²⁶.

4. Die mittelbare Staatsaufsicht wurde immer stärker ausgeweitet. Diese Staatsaufsicht erstreckt sich nicht nur auf die Vermögensanlagen, sondern auf die Art und die Form der Rechnungsführung, auf den Stellenplan und auf die Vereinbarung von Preisen²⁷. Die von staatlicher Seite behauptete Genehmigungsbedürftigkeit des Stellenplanes ermöglicht Einflußnahmen auf die Personalpolitik der Versicherungsträger. Eine gravierende Beeinträchtigung der sozialen Selbstverwaltung ergibt sich aus bestimmten Arten des preisrechtlichen Genehmigungszwanges. Während der Genehmigungszwang von Beitragssatzänderungen in der Krankenversicherung sachlich gut begründet erscheint, werden die Krankenkassen der gesetzlichen Krankenversicherung durch das seit Verabschiedung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes vom 29. Juni 1972 geltende Verfahren der Festsetzung kostendeckender Pflegesätze auf der Grundlage der Bundespflegesatzverordnung vom 25. April 1973 zu Preisempfängern degradiert²⁸.

sicherungsbeitrag entsprechend dem vorher verdienten Bruttoarbeitsentgelt abzuführen und die mit dem 1. Januar 1983 wirksam gewordene Herabsetzung dieses Beitrags durch Zugrundelegung der Lohnersatzleistung als Bemessungsgrundlage, durch die die Bundesanstalt für Arbeit und d. h. in der gegenwärtigen Situation der Bundeshaushalt um 3,3 Mrd. DM entlastet wird;

3. die Absenkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um 0,5 %-Punkte zum 1. Januar 1982 zugunsten einer Anhebung des Beitrags zur Bundesanstalt für Arbeit um 1 %-Punkt.

²⁵ Vgl. z. B. *J. Plagemann, H. Plagemann*, S. 128: „Obwohl einzuräumen ist, daß die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hinsichtlich der Rentenversicherung sehr weit geht und weiterhin einzuräumen ist, daß ein Anspruch auf Zahlung eines Bundeszuschusses in Höhe eines exakten Betrages nicht gesetzlich garantiert ist, gelangen wir zu dem Ergebnis, daß gegen die beabsichtigte Kürzung des Bundeszuschusses ... auch von Rechts wegen Einwendungen erhoben werden müssen. Dies beruht darauf, daß die Erhöhung des Rentenversicherungsbeitrages mit dem Ziel der Sicherung des Beitragssatzes in einer anderen Institution der Sozialversicherung der aus der Struktur der sozialen Rentenversicherung und des Sozialstaatsprinzips abzuleitenden Treuhänderfunktion des Bundes widerspricht.“ Vgl. ferner *B. Rürup*, *Der Bundeszuschuß an die Rentenversicherung*, in: *Wirtschaftsdienst*, 1981, S. 276 ff.

²⁶ Vgl. dazu die Stellungnahme von *G. Muhr*, in: *Informationen des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger* vom 25. Mai 1981.

²⁷ Vgl. dazu *H.-A. Bischoff*.

²⁸ Während nach der Verordnung über Krankenhauspflegesätze von Krankenanstalten vom 31. August 1954 die Pflegesätze zwischen Kassen und Krankenhäusern zu vereinbaren waren und in einer zweiten Stufe einem Geneh-

Bischoff spricht von einer Gefährdung der existenziellen Grundlagen der Sozialversicherung durch die mittelbare Staatsaufsicht²⁹, Schnapp diagnostiziert in bezug auf die Unfallversicherung eine zunehmende Tendenz direkter staatlicher Eingriffe, insbesondere im Personal- und Finanzwesen³⁰, Wertenbruch beklagt eine „Degradierung“ selbständiger Träger (AOK, Berufsgenossenschaften, LVA) zu „bloßen Behördenvermittlern“³¹.

Das gestiegene Gewicht der mittelbaren Staatsaufsicht wird auch dadurch belegt, daß mit Inkrafttreten des vierten Buches des Sozialgesetzbuches am 1. Juli 1977 die Sozialversicherungsträger durch § 29, Abs. III nicht mehr nur — wie bisher — an das Gesetz und die Satzung, sondern auch an das „sonstige, für sie maßgebende Recht“ gebunden wurden, d. h. an alle Regelungen mit Rechtscharakter, also auch an Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften, d. h. an Verwaltungsvorschriften einer anonymen Ministerialbürokratie³². Leopold moniert, daß die Selbstverwaltungsorgane durch bis ins einzelne gehende Vorschriften immer mehr eingeengt und zu Erfüllungsgehilfen des Staates degradiert werden³³. Brück erkennt sowohl im neuen Sozialgesetzbuch als auch im Selbstverwaltungsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache VII/4244) eine „bedenkliche“ Tendenz zu mehr Staatseinfluß, „die nicht nur unserem Demokratieverständnis zuwiderläuft, sondern auch geeignet ist, den Selbsthilfewillen und die Gestaltungsverantwortung der Bürger zu beeinträchtigen“.³⁴

Es verdient besonders angemerkt zu werden, daß die beschriebenen Entwicklungstendenzen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes im Prinzip als rechtmäßig angesehen werden. 1975 führte es aus: „Die Hauptaufgabe der Sozialversicherungsträger besteht in

migungsverfahren unterworfen wurden, sind nach der seit 1974 geltenden Bundespflegesatzverordnung die Krankenhauspflegesätze in jedem Falle festzusetzen. Der Festsetzung haben zwar „Einigungsverhandlungen“ zwischen Kassen und Krankenhausträgern voranzugehen, das Ziel dieser Verhandlungen ist aber lediglich die Feststellung der Selbstkosten. Durch die Festsetzung will der Ordnungsgeber sicherstellen, daß der Pflegesatz dem Grundsatz der Selbstkostendeckung entspricht. Vgl. zu diesem Preisfestsetzungsverfahren und seiner Problematik K. *Grünenwald*, Die Festsetzung der Krankenhauspflegesätze, in: Wege zur Sozialversicherung, 1974, S. 376 ff.

²⁹ Ebenda, S. 130.

³⁰ F. *Schnapp*, Das Institut der Selbstverwaltung in der gesetzlichen Unfallversicherung — eine kritische Bestandsaufnahme, in: Unfallversicherung, 1978, S. 525 ff., insbes. S. 527.

³¹ W. *Wertenbruch*, S. 527.

³² Vgl. dazu G. *Hesse*, S. 426.

³³ D. *Leopold*, S. 127.

³⁴ G. W. *Brück*, Allgemeine Sozialpolitik, Köln 1976, S. 66.

dem Vollzug einer detaillierten Sozialgesetzgebung, gleichsam nach Art einer übertragenen Staatsaufgabe. In diesem Bereich läßt sich der Sache nach nur bedingt von Selbstverwaltung sprechen ... Die Beschwerdeführerinnen (acht Allgemeine Ortskrankenkassen, der Verfasser) ... sind nur organisatorisch verselbständigte Teile der Staatsgewalt, üben der Sache nach mittelbare Staatsverwaltung aus³⁵.

Diese Auffassung mag *rechtlich* begründbar sein. Der Grad sozialer Selbstverwaltung ist jedoch für die Qualität der Sozialpolitik von Bedeutung. Daher soll die Frage aufgeworfen werden, ob die der Sozialversicherung übertragenen Aufgaben nicht besser gelöst werden können, wenn der weiteren Aushöhlung des Prinzips sozialer Selbstverwaltung entgegengewirkt und die Selbstverwaltung gestärkt wird. Vorher werden jedoch die Ursachen für die Schwächung des Prinzips sozialer Selbstverwaltung herausgearbeitet.

III. Ursachen der Einschränkung sozialer Selbstverwaltung

Die Einschränkung der sozialen Selbstverwaltung wird zum einen durch besondere Merkmale von Systemen sozialer Sicherung in entwickelten Industriegesellschaften hervorgerufen, zum anderen durch wesentliche Merkmale des politisch-administrativen Systems in verbändestaatlichen Mehrparteiendemokratien verursacht.

Die sozialen Sicherungssysteme entwickelter Industriegesellschaften weisen wenigstens drei Merkmale auf, die das sozialpolitische Träger- und Organsystem und seinen Grad an sozialer Selbstverwaltung beeinflussen:

1. die eindeutige Dominanz des Zieles sozialer Sicherung für alle Sicherungsbedürftigen (Absicherung möglichst aller Risiken für möglichst alle);
2. die Expansion der Leistungsarten jeweils innerhalb der Geldleistungen und der Sachleistungen;
3. eine hohe Priorität des Gleichheitsgrundsatzes und eine Tendenz zur Gleichstellung der Staatsbürger im Sinne einer Egalisierungstendenz.

Das Ziel sozialer Sicherung für alle Sicherungsbedürftigen läuft auf eine Einbeziehung nahezu aller Gesellschaftsmitglieder in das Sicherungssystem hinaus, macht die Schaffung ökonomisch ausreichend großer, leistungsfähiger Sicherungsinstitutionen erforderlich und erzwingt im Zusammenhang mit Wandlungen der Berufs- und Sozialstruktur, die für die neuzeitlichen Industriegesellschaften charakteristisch sind, eine Einschränkung der sozialen Selbstverwaltung im Sinne

³⁵ Vgl. BVerfGE 39, 302.

einer Einschränkung des freien Organisationsrechtes potentieller Mitglieder des Sicherungssystems³⁶. Dasselbe Ziel führt im Zusammenhang mit ausgeprägten Gleichstellungstendenzen zu einer Standardisierung von Leistungen im Sinne einer Normierung über die sozialen Gruppen und Regionen des Staatsgebietes hinweg. Instrumentell vollzieht sich diese Normierung über eine Verrechtlichung und Zentralisierung der Sozialpolitik³⁷. Dadurch wird soziale Selbstverwaltung im Sinne möglichst autonomer Festsetzung der Leistungen nach Art und Höhe jedenfalls im Bereich von Standardleistungen (in früherer Terminologie: Regelleistungen) beschränkt und in Verbindung mit der Expansion normierter Leistungen der Spielraum für selbstverwaltungsbestimmte Zusatzleistungen (in früherer Terminologie: Mehr-Leistungen) eingeengt.

Die Kombination des Zieles „soziale Sicherung für möglichst alle“ im Sinne einer Mindestversorgung mit der Gleichstellungs- bzw. Egalisierungstendenz wiederum führt zu einer Abschwächung des Versicherungsprinzips und zu seiner Ergänzung bzw. Ersetzung durch das Versorgungsprinzip im Sinne mehr oder minder stark beitragsunabhängiger Sozialleistungen. Folge der Zurückdrängung des Versicherungsprinzips und des Vordringens des Versorgungsprinzips ist eine Einschränkung der Selbstverwaltung im Sinne des Rechtes der eigenständigen Definition von Leistungen und Beiträgen³⁸, denn ohne den staatlichen Zwang in bezug auf das Leistungsspektrum und auf die Leistungshöhe, auf die Anspruchsvoraussetzungen und auf die das Leistungsvolumen letztlich bestimmenden Sozialversicherungsbeiträge würde die interpersonelle Umverteilung innerhalb der Gruppe Zwangsversicherter eher auf Grenzen der Zahlungsbereitschaft stoßen als es der Fall ist, wenn nicht betroffene Dritte Leistungsvolumen und -struktur definieren. Der staatliche Zwang kann jedoch, wenn die finanziellen Belastungen bestimmte Grenzen übersteigen, Unbehagen, Staatsverdrossenheit und Ausweichreaktionen auslösen.

Gewichtiger als die eben angesprochenen Ursachen für die Einschränkung der sozialen Selbstverwaltung scheinen mir jene Ursachen zu sein,

³⁶ Das klassische Beispiel für die begrenzte Lebensfähigkeit ständisch bzw. beruflich organisierter Rentenversicherungen ist die Knappschaftliche Rentenversicherung, die ohne erhebliche staatliche Zuschüsse längst nicht mehr lebensfähig wäre. Vgl. dazu *H. Lampert, Sozialpolitik*, S. 258. Auch die Rentenversicherung der Arbeiter wäre ohne die Staatszuschüsse und ohne den Finanzausgleich zwischen der Rentenversicherung der Angestellten und der Arbeiter nicht überlebensfähig.

³⁷ Vgl. dazu *H. Lampert*, S. 175 ff. und S. 278 f.

³⁸ Vgl. dazu auch *H. A. Carganico und K. M. Spiecker, Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen Staat und Gesellschaft*, in: *Grundfragen der sozialen Unfallversicherung*, Festschrift für Herbert Lauterbach, Berlin 1961, S. 58.

die im politisch-administrativen System liegen. Denn es ist dieses System, das letztlich auch die Ziele sozialer Sicherung definiert und darüber entscheidet, nach welchen Prinzipien, mit welcher Geschwindigkeit, in welche Richtungen die soziale Sicherung entwickelt werden soll³⁹.

Da soziale Leistungen politische Güter sind, deren Produktion das Interesse aller begünstigten Wahlbürger findet — und für begünstigt halten sich wegen der üblichen zeitlichen und/oder institutionellen Trennung der Entscheidung für die Leistungsausweitung von der Entscheidung über ihre Finanzierung mehr als tatsächlich begünstigt sind —, wundert es nicht, daß sich die Träger politischer Mandate besonders mit den Möglichkeiten der Produktion sozialpolitischer Güter beschäftigen⁴⁰. Von dieser Möglichkeit wird um so mehr Gebrauch gemacht, als die über 18jährigen, noch nicht Erwerbstätigen und die nicht mehr Erwerbstätigen, „die beiden Randgenerationen stimmenmäßig die Mehrheit haben“, so daß „die staatliche Transferpolitik darauf ausgerichtet wird, Wahlgeschenke von der mittleren Generation weg an die Randgenerationen zu verteilen“.^{40a} Den empirischen Nachweis für einen sehr engen Zusammenhang zwischen dem Abstand eines Zeitpunktes vom Wahltermin und der Zahl verabschiedeter Gesetze haben H. P. Bank und H. P. Widmaier geführt⁴¹. Leider ist diese Häufung der Gesetze vor Wahlterminen auch mit einer Qualitätseinbuße verbunden, weil die Perspektive der Politiker entsprechend der Periodizität der Wahlen kurzfristig ist und zu einer Bevorzugung von taktischem gegenüber strategischem Handeln führt⁴². Außerdem ist die Erfüllung ihrer sozialen Funktion für die Politiker nur ein Nebenprodukt, das bei der Verfolgung ihres Hauptzieles, ihres eigenen Interesses, nämlich des Interesses an der politischen Macht, entsteht⁴³.

³⁹ Vgl. zu den Zusammenhängen zwischen Demokratie und Sozialpolitik insbes. E. Liefmann-Keil, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin 1961, S. 108 ff.

⁴⁰ Vgl. zu diesem Problemkomplex H. P. Widmaier, *Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Zur Theorie politischer Güter*, Hamburg 1976.

^{40a} E. Kaufer, Die Aufspaltung der Nachfrage nach Arzneimitteln, in: B. Röper (Hrsg.), *Wettbewerbsprobleme auf dem Markt für Arzneimittel und staatliche Gesundheitspolitik*, Berlin 1981, S. 85.

⁴¹ H. P. Bank, Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und ihr zeitlicher Zusammenhang mit den Wahlterminen seit 1949, in: *Recht der Arbeit*, 1970, S. 101 ff.; H. P. Widmaier, S. 76 ff.

⁴² H. P. Widmaier, S. 79 und S. 74.

⁴³ „Aber um zu verstehen, wie die demokratische Politik diesem sozialen Ziele dient (gemeint ist das Ziel, Gesetze hervorzubringen; H. L.), müssen wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden, daß die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur nebenher erfüllt wird und im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist.“ J. A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. Aufl., Bern 1950, S. 448.

Die feststellbare Neigung der Parteien in der pluralistischen Mehrparteiendemokratie, den Konkurrenzkampf um die politische Macht mit Hilfe der Sozialpolitik zu führen, mag dadurch besonders gefördert werden, daß sie bei der Ausweitung des Sozialleistungsrechtes häufig Wechsel auf die Zukunft ausstellen⁴⁴ und darüber hinaus die beschlossenen sozialen Errungenschaften nicht aus Haushalten finanzieren (müssen), für die sie, wie für die öffentlichen Haushalte, direkt verantwortlich sind, sondern mit Hilfe der Nebenfisci, d. h. der Sozialversicherungsbeiträge. Durch die zeitliche bzw. institutionelle Trennung von Leistungsbeschlüssen und Finanzierungsbeschlüssen können nicht nur die Kosten für die Produktion bestimmter politischer Güter verschleiert werden. Die Finanzierung sozialversicherungsfremder sozialer Leistungen⁴⁵ aus dem Etat von Sozialversicherungsträgern ist — verglichen mit einer Finanzierung aus öffentlichen Haushalten — auch der bequemere Weg⁴⁶.

Einen Beweis für die enge sozialpolitische Perspektive, für die Entscheidungsscheu der Träger politischer Verantwortung und für die geringe sozialpolitische Problemlösungskapazität des Bundestages stellt nach meiner Meinung die jüngste Geschichte der Rentenversicherung dar, die ihrer Bedeutung und ihres exemplarischen Charakters wegen in einem Exkurs skizziert wird.

Exkurs: Grundzüge der Rentenversicherungspolitik 1972 bis 1983⁴⁷

Im Jahre 1972 wurden die Bestandsrenten entgegen der bisherigen Übung nicht einmal, sondern zweimal, nämlich am 1. 1. um 6,3 % und am 1. 7. um 9,5 %, erhöht. Einer der Gründe für diese zweimalige Er-

⁴⁴ Die Kosten einer Vielzahl von Leistungsverbesserungen wirken sich im Jahr des Beschlusses und in den unmittelbar darauf folgenden Jahren nur zu einem Bruchteil aus, belasten aber die Versicherungshaushalte langfristig und dauerhaft. Beispiele für derartige Leistungsverbesserungen sind: die Herabsetzung der Altersgrenze für den Altersrentenbezug, die Einführung von Mindestrenten, die Verbesserung von Anrechnungsbestimmungen (Ausbildungszeiten, Ersatzzeiten, Ausfallzeiten), die Verkürzung des zwischen Rentenanpassungen liegenden Zeitraumes, Anhebungen des Rentenniveaus.

⁴⁵ Vgl. dazu oben S. 40 ff.

⁴⁶ Vgl. dazu auch Karl-Bräuer-Institut, S. 91, und W. Wertenbruch, S. 529: „Gerade mit Bezug auf die eben angesprochenen ‚sachfremden Aufgaben‘ kann man heute schon von einem Mißbrauch der sog. ‚Selbstverwaltung‘ durch den Staat sprechen. Auf der einen Seite spricht sein Gesetzgeber von ‚Selbstverwaltung‘ und versucht durch diese Ausdrucksweise den Eindruck freier Gestaltung und eigenständiger Verantwortlichkeit zu erwecken. Auf der anderen Seite entledigt er sich zulasten der Selbstverwaltung der Verantwortung für Finanzprobleme in seinem eigenen Haushalt.“ (Hervorhebung von Wertenbruch.)

⁴⁷ Vgl. dazu A. Seffen, Rentensanierung, Rentenanpassung und Rentenniveau, Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Köln 1978 sowie H. Lampert, Soziale Sicherung im Alter in den 80er Jahren, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1982, S. 81 ff.

höhung des Rentenniveaus kann in überdurchschnittlichen Arbeitsentgeltsteigerungen der Vorjahre gesehen werden (1969: 9,2 %; 1970: 12,7 %; 1971: 11,9 %), die in Verbindung mit einem Anstieg der Zahl der Beitragszahler die Einnahmen der Rentenversicherung 1970 bis 1972 um 21,4 Mrd. DM über das Niveau des Jahres 1969 hinaus steigen ließen. In den Jahren bis 1977 kostete die zweite Bestandsrentenanhebung die Rentenversicherungen 28 Mrd. DM.

Am 16. Oktober 1972 wurde ein Rentenreformgesetz verabschiedet, das die Rentenversicherung für bestimmte Selbständige und für Hausfrauen öffnete, sowie die flexible Altersrente (im wesentlichen Rentenbezug statt mit Vollendung des 65. Lebensjahres nach Vollendung des 63. Lebensjahres ohne Verminderung der Rente durch einen versicherungsmathematischen Abschlag) und die „Rente nach Mindesteinkommen“ einführte (Rentenbezugsberechtigte, die 25 Jahre lang Pflichtbeiträge entrichtet, aber weniger als 75 % des Durchschnittseinkommens aller Beschäftigten verdient hatten, wurden so gestellt, als hätten sie 75 % des Durchschnittseinkommens verdient).

Nach dem Wachstumseinbruch der Jahre 1973/74 warnte der Sozialbeirat in einem Gutachten vom 11. Oktober 1974 vor Finanzierungsdefiziten bei rückläufigen Einkommenszuwächsen. Mitte 1975 warnte die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände vor aufkommenden Finanzierungsproblemen. Ende 1975 stellte der Sozialbeirat die bisherige Praxis der Rentenanpassungen in Frage und empfahl die Prüfung alternativer Anpassungsverfahren. Anfang 1976 machten die Rentenversicherungsträger darauf aufmerksam, daß ohne Änderungen des Beitrags- und Leistungsrechtes die Rücklagen voraussichtlich 1979 aufgebraucht sein würden. Die Bundesregierung bestritt die Existenz eines Handlungsbedarfes. Die Bundestagsparteien versprachen trotz der Vorwarnungen im Wahlkampf 1976, als sich die Finanzmisere der Rentenversicherungen schon voll abzeichnete, die Renten auch Mitte 1977 um 9,9 % entsprechend der Bruttoarbeitsentgeltentwicklung anzupassen.

Wenige Monate nach der Wahl mußten die Politiker die Sanierung der Rentenversicherung in Angriff nehmen. Das am 1. Juli 1977 in Kraft getretene 20. Rentenanpassungsgesetz sah vor:

1. die Verschiebung der am 1. Juli 1978 fälligen Rentenanpassung auf den 1. Januar 1979; damit wurde die „vorgezogene“ Anpassung des Jahres 1972 rückgängig gemacht;
2. die Herausnahme des Anstiegs der Bruttoarbeitsentgelte des Jahres 1974 in Höhe von 11,4 % aus der Berechnung der allgemeinen Be-

messungsgrundlage⁴⁸; sie bewirkte eine relative Absenkung der allgemeinen Bemessungsgrundlage und damit der Bezugsgröße der Rentenanpassungen;

3. die Herabsetzung des Beitrags der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner von über 17 % auf 11 % der Rentenausgaben; es wurde also die Rentenversicherung auf Kosten der Krankenversicherung entlastet;
4. die Herabsetzung der Mindestrücklage der Rentenversicherung von einem Volumen in Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen für Renten für drei Kalendermonate auf die Aufwendungen für Renten für einen Kalendermonat;
5. die ab 1. Juli 1978 wirksam werdende Verpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit, für arbeitslose Rentenversicherungspflichtige den Beitrag an die Rentenversicherung abzuführen.

Die Wirkungen dieser Stückwerkstechnologie hielten nicht lange vor. Die vor allem durch die fünfte Maßnahme erwartete und behauptete Konsolidierung der Rentenfinanzen blieb aus. Für die Zeit bis Ende 1982 wurde von den Rentenversicherungsträgern im März 1978 eine Finanzierungslücke in Höhe von 32 Mrd. DM errechnet. Daher wurden in dem am 8. Juni 1978 verabschiedeten 21. Rentenanpassungsgesetz vorgesehen:

1. die Begrenzung der Rentenanpassungen abweichend von der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage auf 4,5 % für 1979 und je 4 % für 1980 und 1981; die dadurch erzielte Niveauabsenkung belief sich auf insgesamt 8,9%-Punkte;
2. die dementsprechende Fortschreibung der allgemeinen Bemessungsgrundlage für den Zeitraum 1978 bis 1981;
3. die Erhöhung des Beitragssatzes von 18,0 auf 18,5 % zum 1. Januar 1981.

Die Belastung der Bundesanstalt für Arbeit mit den Beiträgen für arbeitslose Rentenversicherungspflichtige erwies sich als eine Scheinkonsolidierung: die Belastung der Bundesanstalt für diese Beiträge (1978: 1,5 Mrd. DM; 1979: 2,9 Mrd. DM; 1980: 3,2 Mrd. DM; 1981: 5,3 Mrd. DM; 1982: 7,1 Mrd. DM) erzwang sowohl eine Beitragssatzerhöhung (von 3 % auf 4 % zum 1. Januar 1982 und auf 4,6 % zum 1. Januar

⁴⁸ In der Sprache der Politiker hört sich dies folgendermaßen an: „In der Rentenversicherung wird die allgemeine Bemessungsgrundlage um ein Jahr näher an die aktuelle Lohnentwicklung herangeführt.“ Sozialpolitische Informationen des Bundesministers für Arbeit vom 25. Februar 1977.

1983) als auch Liquiditätshilfen des Bundes (1980: 1,8 Mrd. DM; 1981: 8,2 Mrd. DM; 1982: 7,0 Mrd. DM). Letztlich muß — bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit — der Bund die Mittel für die Bundesanstalt, insbesondere für die Rentenversicherungsbeiträge der Arbeitslosen, aufbringen. Tatsächlich auch veranlaßte die finanzielle Belastung des Bundes durch die Bundesanstalt den Bund zu folgenden Maßnahmen:

1. 1981 wurden den Rentenversicherungen vorgesehene Zuschüsse in Höhe von 3,5 Mrd. DM nicht überwiesen, um sie an die Bundesanstalt leisten zu können;
2. der Beitrag zur Rentenversicherung wurde wegen einer — vorübergehenden — Verbesserung der Finanzlage der Rentenversicherungen um einen halben Prozentpunkt herabgesetzt, damit der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zum gleichen Zeitpunkt leichter um einen Prozentpunkt angehoben werden konnte.

In dem am 16. Dezember 1982 verabschiedeten Haushaltsbegleitgesetz wurden folgende (wichtigste) Maßnahmen zur Konsolidierung des Sozialversicherungssystems beschlossen:

1. eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,6⁰/₀-Punkte zum 1. Januar 1983;
2. die Orientierung der Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose statt am Bruttoarbeitsentgelt an der Höhe der Lohnersatzleistung;
3. eine Verschiebung der Rentenanpassung vom 1. Januar 1983 auf den 1. Juli 1983;
4. die Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um 0,5⁰/₀-Punkte auf 18,5⁰/₀ bereits am 1. September 1983 statt erst zum 1. Januar 1984;
5. die Kürzung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung in Höhe von 0,9 Mrd. DM im Jahre 1983;
6. eine Absenkung der Beiträge des Bundes für Wehrdienstleistende und Zivildienstleistende von 75⁰/₀ des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgeltes der versicherungspflichtig Beschäftigten auf 70⁰/₀, nachdem der Gesetzgeber den Bundeshaushalt bereits 1982 dadurch entlastet hatte, daß die Beitragsbemessungsgrenze für diese Gruppe von 100⁰/₀ des durchschnittlichen Arbeitsentgeltes auf 75⁰/₀ abgesenkt worden war;
7. die Einführung eines individuellen Krankenversicherungsbeitrages für Rentner in Höhe von 1⁰/₀ der Rente ab 1. Juli 1983, von weiteren 2⁰/₀ zum 1. Juli 1984 und von weiteren 2⁰/₀ zum 1. Juli 1985.

Das Haushaltsbegleitgesetz 1984 wird weitere, vergleichbare Maßnahmen enthalten^{48a}.

Diese Maßnahmenbündel stellen im wesentlichen Flickwerk dar. Die jeweils amtierende Regierung versuchte sich von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr zu retten, bestritt die Prognosen der Rentenversicherungsträger, schlug die Anregungen und Warnungen, die von wissenschaftlicher Seite kamen, in den Wind, hoffte auf wirtschaftliche Verbesserung und deckte durch eine Vielzahl von konzeptionell nicht abgestimmten Maßnahmen jeweils den allerdringendsten ad-hoc-Bedarf. Auch die vom Bundesverfassungsgericht am 12. März 1975 geforderte, bis spätestens 1984 befristete Reform der Hinterbliebenenversorgung wurde von den Politikern auf die lange Bank geschoben.

Die oben skizzierte Beschränkung des Prinzips sozialer Selbstverwaltung ist nicht als zwangsläufig anzusehen, da die ihr zugrundeliegenden Ursachen nicht als unveränderlich wirksam anzusehen sind, zumal diese Ursachen primär im politisch-administrativen System liegen, das jedenfalls partiell geändert werden könnte (vgl. dazu V). Vor der Beantwortung dieser Frage nach Reformmöglichkeiten soll jedoch gezeigt werden, welche Bedeutung und welche Leistungsfähigkeit der sozialen Selbstverwaltung zukommen.

IV. Bedeutung und Leistungsfähigkeit sozialer Selbstverwaltung

Eine Beurteilung der sozialen Selbstverwaltung wäre unvollständig, wenn sie nur von der Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung im instrumentellen Sinne ausginge, d. h. von ihrer Eignung zur Erreichung bestimmter Ziele. Vielmehr kommt der Selbstverwaltung neben ihrer instrumentellen Eignung — wie zu zeigen sein wird — ein Eigenwert zu. Deshalb ist von „Bedeutung“ die Rede.

Die zahlreichen Eigenschaften, die die Leistungsfähigkeit und die Bedeutung sozialer Selbstverwaltung begründen, lassen sich mit Hilfe von zwei Begriffen grob kennzeichnen und systematisieren: Effektivität und Demokratiekonformität.

Diese beiden zentralen Eigenschaftsbündel sozialer Selbstverwaltung werden in einem von Thiemeyer gewählten analytischen Ansatz sichtbar. Er interpretiert Selbstverwaltung als betriebswirtschaftlich-organisatorisch technisches Prinzip zur Produktion von Gütern und Diensten der sozialen Sicherung, das erstens die Ausgliederung bestimmter finanz-

^{48a} Vgl. zu dem „Rentensanierungskonzept“, das im Entwurf dieses Gesetzes enthalten ist, *H. Lampert, Stabilisierung der Rentenversicherung — mit Einschränkungen erreicht*, in: *Wirtschaftsdienst*, 1983, S. 323 ff.

wirtschaftlicher Vorgänge aus dem zentralen öffentlichen Haushalt verlangt, um eine Zweckbindung bestimmter Einnahmen zu sichern, und nach dem zweitens nicht-staatliche, frei-gemeinnützige Kräfte in die Produktion und Verteilung öffentlicher Güter einbezogen werden, also genossenschaftliches Potential aktiviert wird⁴⁹.

Aus der Mitwirkung gewählter Vertreter der vom Sicherungssystem unmittelbar Betroffenen an der Produktion und Verteilung von Gütern der sozialen Sicherheit kann sich im Vergleich zu einem rein staatlichen System sozialer Sicherung eine höhere Effektivität ergeben⁵⁰, die auf der im Vergleich zur Sachkompetenz von Politikern höheren Sachkompetenz von Vertretern der Selbstverwaltung⁵¹, auf dem besseren Informationsstand Betroffener über den Bedarf an sozialer Sicherheit⁵² und auf der Mobilisierung von gesellschaftlichen Kräften beruht (Mitverantwortung, Engagement), die hoheitlich-staatliches Handeln nicht zu entfalten vermag⁵³. Freilich sind diese Effekte daran gebunden, daß die innerverbandliche Demokratie funktioniert und Selbstverwaltung nicht Selbstverwaltung durch zentrale Verbände und führende Funktionäre ist.

Die Mitwirkung der Versicherten bietet eine große Chance, die Qualität der Sozialpolitik durch eine stärkere Orientierung an den tatsächlichen Bedürfnissen, durch eine Verstärkung ihrer präventiven Orientierung, durch die Beseitigung von Steuerungsdefiziten (vor allem im Bereich der gesundheitlichen Versorgung) und durch eine Verstärkung der Dienstleistungsfunktion der Einrichtungen sozialer Sicherung zu verbessern⁵⁴.

Die erwähnte Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte durch die Selbstverwaltung kann die Effektivität der sozialen Sicherung nicht nur durch die Nutzung von Mitverantwortung und Engagement der Mitglieder der

⁴⁹ Th. Thiemeyer, S. 540 bis 542.

⁵⁰ Vgl. dazu K. Obermayer, S. 467: „Schließlich sind es Effektivitätsgesichtspunkte, die die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung rechtfertigen. Viele kleinere Versicherungsträger mit überschaubarem Versichertenkreis vermögen auch heute noch sachkundiger, schneller und individueller den Bedürfnissen ihrer Mitglieder Rechnung zu tragen, als das ein anonymer staatlicher Verwaltungsapparat bewirken könnte.“

⁵¹ Darauf weisen besonders hin: W. Bogs, 1973, S. 126; W. Doetsch, Die Gegenwartsaufgabe der Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Die Ortskrankenkasse, 1969, S. 100; Th. Thiemeyer, S. 543.

⁵² Vgl. dazu E. Standfest, Möglichkeiten und Grenzen gewerkschaftlicher Sozialpolitik über die soziale Selbstverwaltung, in: Sozialer Fortschritt, 1981, S. 151 f.

⁵³ Th. Thiemeyer, S. 542; W. Bogs, 1973, S. 127.

⁵⁴ Vgl. dazu Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.), Sozialpolitik und Selbstverwaltung, Zur Demokratisierung des Sozialstaats, Köln 1977, sowie E. Standfest.

Selbstverwaltungsorgane erhöhen, sondern insbesondere durch die mit der Selbstverantwortung verbundene Möglichkeit, eine wichtige Existenzgrundlage sozialer Sicherung zu schaffen und zu entfalten: Solidarität. Selbstverwaltung ermöglicht nicht nur die Nutzung von Solidaritätspotential⁵⁵, sondern trägt zur Entwicklung von Solidarität bei⁵⁶, die für die Funktionsfähigkeit eines auf dem Versicherungsprinzip beruhenden Sicherungssystems kaum entbehrlich ist⁵⁷.

Die über eine Selbstverwaltung mögliche Mitwirkung Betroffener trägt — nicht zuletzt durch die Möglichkeit der Artikulation des sozialpolitischen Willens bestimmter Gruppen und durch die Übernahme einer Beratungsfunktion der Selbstverwaltungsorgane gegenüber staatlichen Institutionen⁵⁸ — zur gesellschaftlichen Integration dieser Gruppen und zum sozialen Frieden bei⁵⁹ und bedeutet nicht nur die Vermeidung des Obrigkeitsstaates⁶⁰, sondern stellt darüber hinaus eine Möglichkeit zur Erhöhung des Demokratiegehaltes in der Gesellschaft dar⁶¹. Es läßt sich unschwer zeigen, daß das Prinzip sozialer Selbstverwaltung uneingeschränkt sozialordnungskonform und wirtschaftsordnungskonform ist. Die in der Bundesrepublik realisierte wirtschafts- und sozialpolitische Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“, die in hohem Maße sowohl den individuellen Freiheitsverbürgungen des Grundgesetzes (insbes. Art. 2, 9, 11, 12 und 14) als auch seinen sozialen Zielen und sozialrechtlichen Freiheitsverbürgungen (insbes. Art. 14, 15, 20 und 28) gerecht wird, ist konzeptionell auf eine Sozialordnung angelegt, die

⁵⁵ *W. Bogs*, 1973, S. 116.

⁵⁶ Partizipation führt nach *H. P. Widmaier*, S. 70 f. zu einem Output, „der nicht nur gerechte politische Entscheidungen in Form politischer Güter erbringt, sondern zugleich die Entwicklung sozialer und politischer Tugenden für jedes Individuum gewährleistet, das partizipiert.“

⁵⁷ „Solidaritätsbewußtsein und Opferwille können nur dort gedeihen, wo Eigenverantwortung gewährleistet ist; sie lassen sich kaum durch einseitige Hoheitsakte staatlicher Behörden erzwingen. Solange die Sozialversicherung vom Versicherungsgedanken beherrscht wird . . ., ist für sie die Selbstverwaltung die einzig adäquate Verwaltungsform.“ *K. Obermayer*, S. 476. Vgl. auch *W. Wertenbruch*, S. 532 f.: „Solidarität gibt es auch im Staat immer nur so viel, wie sie in gesellschaftlichen Gruppierungen vorhanden ist.“ Wenn „der ‚Allesmacher‘ Staat über alles . . . verfügt, kann der einzelne Mensch entweder resignieren, verstärkt auf seine eigene Sicherung bedacht sein oder die unsinnigsten Forderungen gegenüber der ‚société anonyme‘ Staat erheben.“

⁵⁸ *Th. Thiemeyer*, S. 546; *W. Bogs*, 1973, S. 133.

⁵⁹ *W. Bogs*, 1973, S. 128; *K. Obermayer*, S. 476.

⁶⁰ *E. Glombig*, Selbstverwaltung als gesellschaftspolitische Aufgabe, in: *Die Ersatzkasse*, 1978, S. 1965: „Eine lebendige Selbstverwaltung in der Sozialversicherung ist . . . eine unverzichtbare Notwendigkeit, wenn der moderne Sozialstaat vor der Gefahr geschützt werden soll, zum bürokratischen Obrigkeitsstaat zu werden.“

⁶¹ *W. Bogs*, 1973, S. 119.

„auf der Grundlage einer marktwirtschaftlichen Ordnung“ auf die Sicherung sozialen Fortschritts, auf ein „vielgestaltiges und vollständiges System sozialen Schutzes“, auf soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit zielt⁶². Ihre tragenden Prinzipien, die sich aus den einschlägigen Gesetzen⁶³ und aus Regierungsprogrammen⁶⁴ als normative Grundlagen⁶⁵ der Sozialordnung und der staatlichen Sozialpolitik ableiten lassen, sind:

Solidarität⁶⁶,
Subsidiarität⁶⁷,
Selbstverantwortung und
Selbstverwaltung.

⁶² A. Müller-Armack, Artikel: Soziale Marktwirtschaft, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u. a., 1956, S. 390 ff.

⁶³ Vgl. z. B. § 2 Arbeitsförderungsgesetz; §§ 2, 74, 75 und 76 Betriebsverfassungsgesetz; §§ 1 und 4 Tarifvertragsgesetz; §§ 29 ff. des vierten Buches des Sozialgesetzbuches; §§ 10, 72 und 93 Sozialhilfegesetz; § 179, Abs. 3 RVO und § 368 g RVO und viele andere.

⁶⁴ Vgl. die Darstellung der normativen Grundlagen staatlicher Sozialpolitik für die Jahre 1948 bis 1968 bei G. Kleinhenz, H. Lampert, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD, Eine kritische Analyse, in: Ordo 1971, S. 103 ff.; H. G. Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980; H. Winterstein, Leitbilder und Zielsystem der Sozialpolitik in der BRD, in: H. Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Berlin 1973, S. 77 ff., insbes. S. 92 bis 96; H. J. Budischin, Die Formung der staatlichen Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1976, S. 35 ff.

⁶⁵ Die Frage, inwieweit diese normativen Grundlagen die betriebene Politik bestimmen haben und wie sich das Verhältnis zwischen Leitbild und Realität im Zeitverlauf verändert hat, muß hier offen bleiben. Sie spielt für die Ableitung der ordnungspolitischen Grundlagen der Sozialpolitik und einer der Wirtschafts- und Sozialordnung konformen Sozialpolitik keine direkte Rolle. Vgl. zu dieser Diskrepanzproblematik Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Selbstverantwortung in der Solidargemeinschaft, Baden-Baden 1981.

⁶⁶ Solidarität ist in diesem Zusammenhang zu verstehen als wechselseitige Verbundenheit zwischen einzelnen und bestimmten sozialen Gruppen (Familie, Gemeinde, Versichertengemeinschaft, Staat) oder zwischen sozialen Gruppen (Kirchengemeinden, politische Gemeinden, verschiedene Verbände) im Sinne ethisch begründeter gegenseitiger Verantwortlichkeit, die im Falle von Einrichtungen sozialer Sicherung einerseits Grundlage für Leistungen der Gruppe an Gruppenmitglieder sind, die bestimmte Lebenslagen allein nicht bewältigen können, und andererseits Grundlage ist für die Leistungen der Gruppenmitglieder an die Sicherungseinrichtung. Vgl. zum Solidaritätsprinzip und zur weiterführenden Literatur H. Kunst u. a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl., Stuttgart 1975, Sp. 2314 ff.

⁶⁷ Das Subsidiaritätsprinzip verlangt einerseits, daß kein Sozialgebilde Aufgaben an sich ziehen soll, die der einzelne oder kleinere Sozialgebilde aus eigener Kraft und Verantwortung mindestens gleich gut lösen können wie die größere Einheit, und zweitens, daß die größeren Sozialgebilde den kleineren die Hilfe und Förderung angedeihen lassen, die die kleineren Gebilde brauchen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Vgl. zum Subsidiaritätsprinzip und zur weiterführenden Literatur H. Kunst u. a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Sp. 2591 ff.

Zwischen diesen Elementen der Sozialordnung bestehen enge Interdependenzen: *Solidarität* als Bereitschaft, sich für andere mitverantwortlich zu fühlen und bestimmte Leistungen zu erbringen, ohne äquivalente Gegenleistungen zu erwarten, wird als Einstellung und geübte Praxis von den Mitgliedern einer Solidargemeinschaft nur dauerhaft durchgehalten werden können, wenn diese Solidarität nicht dadurch von Gruppenmitgliedern überbeansprucht wird, daß diese entweder nicht bereit sind, entsprechend dem Prinzip der Selbstverantwortung das in ihren Kräften stehende zu tun, um die Gewährung von Leistungen durch die Gruppe zu vermeiden oder möglichst gering zu halten oder daß sie — dem Zweck und Sinn der Solidargemeinschaft zuwiderhandelnd — Leistungen in Anspruch nehmen, um ihren individuellen Nutzen zu maximieren. *Selbstverantwortung* wiederum ist nur in dem Maße möglich, in dem der einzelne oder die kleinere Gruppe de facto fähig ist, bestimmte Lebenslagen zu bewältigen; d. h. erstens, daß Selbstverantwortung nur bis zu einer bestimmten Grenze möglich ist, also durch solidarische Hilfe ergänzt werden muß, und zweitens, daß entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip Individuen und soziale Gruppen instandgesetzt werden müssen, selbstverantwortlich zu handeln⁶⁸. Solidarität setzt also Selbstverantwortung voraus, Selbstverantwortung wiederum bedarf der Ergänzung durch Solidarität. Da Solidarität aber um so höhere Anforderungen an die Mitglieder einer Gruppe stellt, je größer die Gruppe ist, weil mit steigender Gruppengröße das Zusammengehörigkeitsgefühl, das Gefühl gegenseitiger Abhängigkeit und gegenseitiger Verantwortlichkeit, die Überschaubarkeit des Systems für die Gruppenmitglieder, die Möglichkeiten gegenseitiger sozialer Kontrolle und die Möglichkeiten der Verhinderung des Mißbrauchs der Solidarität abnehmen, wird die Funktionsfähigkeit des Solidaritätsprinzips von der Anwendung des *Subsidiaritätsprinzips* beeinflusst. Das Subsidiaritätsprinzip wiederum wird weder dem Ziel sozialer Gerechtigkeit noch dem des sozialen Friedens dienen können, wenn dem einzelnen oder bestimmten sozialen Gruppen zu große Eigenbelastungen, zu viel Selbstverantwortung zugemutet werden. Es darf also nicht „überstrapaziert“ werden und setzt Solidarität der größeren sozialen Einheiten mit den kleineren voraus⁶⁹.

⁶⁸ Dazu gehört z. B. eine entsprechende Erziehung und berufliche Bildung Jugendlicher, eine Vollbeschäftigungspolitik als Voraussetzung für selbstverantwortliche Sicherung des Lebensunterhaltes durch Erwerbstätigkeit, eine prophylaktische Unfallschutz- und Gesundheitspolitik, eine Politik gesundheitlicher, beruflicher und sozialer Rehabilitation, aber auch Steuer- und Abgabenbelastungen der Bürger, die Spielräume für private Vorsorge gegen bestimmte Risiken erlauben.

⁶⁹ Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, daß die Konsequenzen, die sich aus den Prinzipien der Solidarität, der Subsidiarität und der Selbstverantwortung für die konkrete Ausgestaltung von Siche-

Aus den Grundwerten Solidarität, Subsidiarität und Selbstverantwortung folgt logisch zwingend, daß das Prinzip sozialer Selbstverwaltung für unsere Sozialordnung, speziell aber für den Bereich der sozialen Sicherung *essentielle Bedeutung* hat. Denn soziale Selbstverwaltung im materiellen Sinne⁷⁰ bedeutet im Rahmen gesetzlicher Zielvorgaben die selbstverantwortliche, in einem bestimmten Umfang dezentralisierte Erfüllung dieser Aufgaben entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip durch Solidargemeinschaften⁷¹. „Grundlage jeder Selbstverwaltung ... ist das Subsidiaritätsprinzip“⁷².

Eine in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Wirkung sozialer Selbstverwaltung ist die Entlastung des Staates. Ihm und seinen Entscheidungsorganen sind immer mehr Aufgaben zugewachsen. Diese gestiegene Belastung ist nicht zuletzt eine Ursache für sinkende Entscheidungsqualität. Durch eine Vergrößerung der Selbstverwaltungsbereiche könnte der Staat entlastet, die Qualität staatlicher Tätigkeit verbessert werden.

V. Zur Notwendigkeit einer Renaissance der sozialen Selbstverwaltung

Die aufgezeigte Bedeutung und die Leistungsfähigkeit sozialer Selbstverwaltung machen die Formulierung eines der entschiedensten Kritiker der Aushöhlung sozialer Selbstverwaltung durch Gesetzgeber und Verwaltung, nämlich Wertenbruchs, verständlich: „Hätte es in Deutschland nie eine materiale Selbstverwaltung gegeben, so müßte sie heute von Sozialrechtlern erfunden und bewußt gemacht werden“.⁷³

Die Notwendigkeit, zu überlegen, ob es nicht zweckmäßig, zur Vermeidung von gravierenden Fehlentwicklungen in der Sozialpolitik so-

—
rungssystemen, z. B. hinsichtlich der Art der abgedeckten Risiken und der Höhe der Leistungen oder hinsichtlich der Gliederung des Sicherungssystems und der Größe seiner Einheiten, nicht ein für allemal feststehen, sondern vom erreichten wirtschaftlichen Niveau, von der wirtschaftlichen und sozialen Struktur der Gesellschaft und von den Einstellungen der Bevölkerung abhängen.

⁷⁰ In Anlehnung an *Th. Maunz* und *H. Schraft* (Die Sozialversicherung und ihre Selbstverwaltung, Loseblattkommentar, Berlin 1975, Bd. 1, A 1, Blatt 10) ist Selbstverwaltung die Erfüllung gesetzlich zugewiesener Aufgaben öffentlicher Daseinsfürsorge als eigene, im eigenen Namen und in eigener Verantwortung durchgeführte Aufgaben nach Maßgabe von Gesetz und Satzung und unter staatlicher Aufsicht durch Körperschaften des öffentlichen Rechts, deren Organe mit gewählten Vertretern der Beteiligten, insbesondere der Versicherten und der Arbeitgeber, besetzt sind.

⁷¹ Vgl. dazu auch *G. Küchenhoff*, Gemeinsame Selbstgestaltung im Kassenarztrecht, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 833 ff.

⁷² Ebenda, S. 847.

⁷³ *W. Wertenbruch*, S. 533.

gar notwendig wäre, die soziale Selbstverwaltung in der Sozialversicherung auszubauen, läßt sich nicht nur mit den Vorzügen dieses Prinzips⁷⁴, sondern auch mit bereits eingetretenen Fehlentwicklungen im Bereich der Sozialversicherung begründen. Dort ist zu konstatieren: ein Prozeß der Entsolidarisierung, eine von den Politikern bislang unzulänglich gelöste, seit 1975 anhaltende Krise der Rentenfinanzen, ein ungedeckter Bedarf an Steuerungsinstrumenten in der Krankenversicherung, der Mitursache der Kostenexplosion im Gesundheitswesen ist, ein ungedeckter Reformbedarf in bezug auf die dem Sozialversicherungssystem durch die Bevölkerungsentwicklung drohenden Gefahren, ein Mißbrauch der Sozialversicherung durch Politiker als ein für die Erringung und Erhaltung der Macht gut geeignetes Handlungsfeld⁷⁵.

Aufgrund dieser seit wenigstens zwei Jahrzehnten feststellbaren Fehlentwicklungen ist es nicht erstaunlich, daß nicht nur Vertreter der Selbstverwaltungsorgane⁷⁶, die Spitzenverbände der Sozialversicherung⁷⁷ und Vertreter der Sozialpartner⁷⁸ für eine Stärkung der Selbst-

⁷⁴ Vgl. dazu auch *Chr. v. Ferber*, Soziale Selbstverwaltung — Fiktion oder Chance, in: Verlag der Ortskrankenkassen (Hrsg.), Soziale Selbstverwaltung, Bd. 1, Bonn, o. J., der S. 130 f. als Gründe für die Stärkung der Selbstverwaltung vor allem anführt: die geringe Transformationsfähigkeit des repräsentativen parlamentarischen Systems in bezug auf die Bedürfnisse der Bürger, die Unmöglichkeit, zwischen den Wahlbürgern und den Leistungsempfängern des Sozialstaats eine ausreichende Interessenidentität herzustellen, und die Instrumentalisierung des Staates unter sozialstaatliche Ziele.

⁷⁵ Vgl. dazu auch *W. Schreiber*, der schon 1966 die Berechtigung der Politiker, über die wohlverdienten Einkommen der GRV-Pflichtigen zu verfügen, bezweifelte und auf die Notwendigkeit einer Entpolitisierung des Rentenwesens hinwies, „die es ermöglicht, die gesetzliche Rentenversicherung einer wirklichen Selbstverwaltung der Beteiligten zu unterstellen“. *W. Schreiber*, Zur Reform der Rentenreform, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1966, S. 18 und S. 5. Vgl. auch *Th. Thiemeyer*, der S. 550 darauf hinweist, daß systemgefährdende Fehlentwicklungen eintreten, wenn der Gesetzgeber die von einem Parafiskus zu erfüllenden Aufgaben ausweitet, die Finanzverantwortung aber der Selbstverwaltung überläßt. Diesen systemgefährdenden Fehler begingen die Parlamentarier in der Bundesrepublik häufig.

⁷⁶ Vgl. etwa die Arbeiten von *G. Hesse* und *R. Kolb*.

⁷⁷ Vgl. vor allem die gemeinsame Stellungnahme, die der Verband deutscher Rentenversicherungsträger federführend für die Bundesverbände der Orts-, der Betriebs-, der Innungs- und der Landwirtschaftlichen Krankenkassen, den Gesamtverband der Landwirtschaftlichen Alterskassen, den Bundesverband der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, die Verbände der Arbeiter- und der Angestelltensatzkassen, den Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand am 4. 5. 1976 zum Selbstverwaltungsbericht der Bundesregierung vorgelegt haben (abgedruckt in: Die Ersatzkasse, 1976, S. 222 ff.). Kern der Stellungnahme ist neben der Zurückweisung der Behauptung, eine Einschränkung der Selbstverwaltung sei aus Gründen einheitlichen und koordinierten Verwaltungshandelns unausweichlich, die Forderung, der Selbstverwaltung echte Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren durch ein gesetzlich verankertes, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht ausgestaltetes Anhörungs- und Beratungsrecht zu schaffen.

verwaltung eintreten, sondern auch zahlreiche Wissenschaftler, die sich mit dem Staats- und Verwaltungsrecht, dem Sozialrecht und der Sozialpolitik beschäftigen⁷⁹.

Natürlich sind dem Ausbau der sozialen Selbstverwaltung verfassungsmäßige und rechtsstaatliche Grenzen gezogen⁸⁰. Es gibt auch „resort“- bzw. aufgabenbedingte Grenzen der Selbstverwaltung: sie sind in der Rentenversicherung enger gesteckt als in der Arbeitsverwaltung und hier wieder enger als in der Krankenversicherung und in der Unfallversicherung. Darauf kann aber in diesem mit den Grundproblemen der Selbstverwaltung befaßten Referat nicht eingegangen werden. Auch Grenzen der Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung unter sozialpolitischen (Ziel-)Aspekten sind zu beachten. So ist nicht bestreitbar, daß die Bereitstellung des politischen Gutes „Sicherheit gegen bestimmte Risiken“ ohne den staatlichen Versicherungszwang nicht gewährleistet wäre⁸¹. Die Selbstverwaltung bedarf der demokratisch legitimierten Kontrolle der Staatsaufsicht und darf keine Entscheidungsrechte zugunsten bestimmter gesellschaftlicher Gruppen begründen⁸². Vom Staat müssen als politische Entscheidungsdimensionen mindestens definiert werden: die Versicherungspflicht, Mindestbedingungen in bezug auf die Größe und die Struktur der Trägerorganisationen, Mindestbedingungen in bezug auf Leistungsumfang und Leistungshöhe und die Prinzipien, die bei der Produktion und Verteilung von Gütern und Leistungen sozialer Sicherung eingehalten werden sollen⁸³.

⁷⁸ Vgl. dazu die Präambel des sozialpolitischen Programms des DGB von 1980: „Das demokratische Prinzip muß durch eine wirksame Mitbestimmung der Betroffenen auch in den sozialen und gesundheitlichen Bereichen verwirklicht werden. Dazu gehören neben der Durchsetzung der alleinigen Versicherten-Selbstverwaltung in der Kranken- und Rentenversicherung und der Stärkung der Selbstverwaltung in allen Zweigen der Sozialversicherung auch die Sicherung und Erweiterung der Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten im Sozial- und Gesundheitswesen.“ Vgl. ferner zahlreiche Stellungnahmen der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände. Die inhaltlichen Vorstellungen der Sozialpartner gehen jedoch in bezug auf das Vertretungsverhältnis von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Sozialversicherungen stark auseinander.

⁷⁹ Vgl. nur *H.-A. Bischoff; H. Bogs; G. W. Brück; Chr. v. Ferber; K. Obermayer; F. Schnapp; Th. Thiemeyer; W. Wertenbruch*.

⁸⁰ Vgl. dazu den Überblick bei *D. Leopold*, S. 67 bis 80 und die dort angegebene weiterführende Literatur.

⁸¹ *H. P. Widmaier*, S. 62.

⁸² *Chr. v. Ferber*, S. 121.

⁸³ Vgl. dazu auch *H.-A. Bischoff*, S. 118: „Dieses Gleichgewicht zwischen freier Selbstverwaltung und einer sie gleichzeitig bindenden Staatsaufsicht gilt im Grundsatz auch für den Sozialversicherungsträger in seinem Verhältnis zum Staat, denn nur hierdurch können die Aufgaben der Sozialversicherung ... in wesensgerechter Weise erfüllt werden: autonom vom Staat und doch in ihn eingeordnet.“

Grenzen der Leistungsfähigkeit bestehen nicht nur aus der Sicht der in der Sozialversicherung zu lösenden Aufgaben; sie können sich auch aus der Selbstverwaltung ergeben: deren Leistungsfähigkeit ist auch abhängig von der im Rahmen der Sozialwahlen erfolgenden Selektion der Versichertenvertreter, von deren Engagement, Verantwortungsbeußtsein, Sachverstand, Durchsetzungsvermögen und — nicht zuletzt — von deren Bereitschaft zur Kooperation auf der Ebene der Selbstverwaltung⁸⁴. Diese Qualität der Selbstverwaltung ist aber wiederum auch eine Funktion der Wertschätzung und der faktischen Spielräume und Entfaltungsmöglichkeiten sozialer Selbstverwaltung.⁸⁵

Daß diese Spielräume und Entfaltungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik — aus der Perspektive des ihrer Staatsverfassung und Sozialordnung zugrunde liegenden Demokratieverständnisses sowie aus der Perspektive der Ziele der sozialen Sicherung und eines ordnungs- und zieladäquaten Träger- und Organsystems beurteilt — zu eng sind, steht für mich außer Frage. Denn eines der Hauptziele der demokratischen Grundordnung ist es, die Staatsgewalt zu begrenzen. Nach herrschender staatsrechtlicher Auffassung wird dieses Ziel vor allem durch die Gewaltenteilung und die föderative Gliederung des Staates, die Gewährleistung der Grundrechte und die Kontrolle durch die Justiz gesichert. Im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt, für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und die Abwehr eines Staatsabsolutismus von enormer Bedeutung sind jedoch auch Pluralismus und Selbstverwaltung — um so mehr, je schwächer ausgeprägt de facto die Gewaltenteilung ist.⁸⁶ Der beobachtbare Abbau auch solcher Freiheitsspielräume, die nicht *explizit* durch das Grundgesetz geschützt sind, jedoch seinem freiheitlich-demokratischen Geist entsprechen, weckt Zweifel an der Lebendigkeit des freiheitlich-demokratischen Bewußtseins derjenigen, die die Verantwortung für den Abbau der sozialen Selbstverwaltung tragen.

Fraglich und wissenschaftlich nicht entscheidbar ist, wie eine Renaissance der Selbstverwaltung aussehen sollte. Nach meiner Meinung sollte sie über eine Aufwertung der formalen Selbstverwaltung, also eine Aufwertung im Bereich des Verwaltungsvollzugs, hinausgehen. Sie sollte auch hinausgehen über eine Ausweitung des Aktivitätsfeldes in einzelnen Bereichen — z. B. über die Einführung des Rechts der Krankenkassen, mit den Krankenhausträgern über die Preise für Kranken-

⁸⁴ *Th. Thiemeyer* weist S. 556 ff. unter Hinweis auf die Krankenhauswirtschaft darauf hin, daß Selbstverwaltung stets gefährdet ist, aus soziologischen und politischen Gründen an sich selbst zu scheitern.

⁸⁵ Vgl. dazu auch *Chr. v. Ferber*, S. 133.

⁸⁶ Vgl. dazu *H. Girardi*, Abschied von Montesquieu, Justiz und Parlament im Netz der Bürokratie, Heidelberg 1982.

hausleistungen verhandeln zu können und an der Formulierung von Zielen der Gesundheitspolitik und von Strategien zu ihrer Realisierung mitwirken zu können — und grundsätzlicherer Natur sein, d. h.: die Versicherten als die sowohl von Änderungen des Leistungsspektrums als auch von den finanziellen Konsequenzen von Änderungen des Leistungsspektrums Betroffenen sollten eine Möglichkeit haben, ihren Willen in bezug auf Änderungen des Leistungsrechtes gegenüber dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit zu artikulieren⁸⁷. Die üblichen Möglichkeiten für Verbände, sich im Vorfeld der Gesetzgebung Gehör zu verschaffen, scheinen mir für die Selbstverwaltung nicht auszureichen. Ein institutionalisiertes, zeitlich und sachlich definiertes Anhörungs- und Beratungsrecht im Gesetzgebungsverfahren, wie die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger es gefordert haben, scheint mir das Minimum des Erstrebenswerten zu sein. Dabei ist ein hohes Maß an Publizität solcher Anhörungs- und Beratungsverfahren besonders wichtig, damit die ökonomischen und sozialen Folgen von Änderungen des Sozialrechtes für die Betroffenen erkennbar werden.

Ein solches Anhörungs- und Beratungsrecht könnte auch mit Hilfe von Institutionen gesichert werden, wie die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen sie darstellt, in der Bogs eine „neue Selbstverwaltungsspitze“, ein Instrument zur Versöhnung von Staat und Selbstverwaltung, sieht.⁸⁸ Auf einer solchen Ebene könnten möglicherweise tatsächlich die Interessen von Staat und Selbstverwaltung ausgeglichen werden, wenn sichergestellt wird, daß der Staat die Teilnehmer an solchen konzertierten Aktionen nicht bevormunden kann und daß die Selbstverwaltungsträger — auch nach ihrer Struktur — angemessen repräsentiert sind.

Erwägenswert wäre auch die Entwicklung eines autonomen Selbstverwaltungssystems für die Sozialversicherten⁸⁹, durch das die Sozialversicherung vom politischen Prozeß abgekoppelt werden würde. Eine Herausnahme der Sozialversicherung aus der politischen Gesetzgebung und ihre Überführung in die Selbstverwaltung der Sozialpartner haben übrigens in Zusammenhang mit der Neuordnung des Sozialversicherungsrechts sowohl die CDU als auch die SPD gefordert.⁹⁰ Ein solches

⁸⁷ In der Schweizer Referendumsdemokratie muß das Volk über die Einführung neuer Leistungen abstimmen. Vgl. dazu *B. Röper*, S. 95.

⁸⁸ Vgl. dazu ausführlich *H. Bogs*, Staat und Selbstverwaltung im gesundheitsökonomischen Planungssystem der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: *H. Bogs u. a. (Hrsg.)*, Gesundheitspolitik zwischen Staat und Selbstverwaltung, Köln 1982, S. 415 ff.

⁸⁹ Vgl. dazu *Chr. Watrin*, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: *B. Külp, H.-D. Haas (Hrsg.)*, Soziale Probleme der modernen Industriegeellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 92/II, Berlin 1977.

⁹⁰ Vgl. dazu *Chr. v. Ferber*, S. 117 f.

Selbstverwaltungssystem dürfte wahrscheinlich — um die Interessen aller Bürger zu wahren — nicht „das letzte Wort“ haben; ein Initiativrecht zum Einbringen von Gesetzentwürfen und ein Recht der „Vor“-Abstimmung über Sozialversicherungsrechtsänderungen könnten die wünschenswerte Korrekturfunktion gewährleisten.