

Selbstverwaltung in der Sozialversicherung – „Good Governance“ oder dringender Reformbedarf ?

Prof. Dr. Leonhard Hajen

Vortrag Forschungsstelle für Sozialrecht und
Sozialpolitik

21. Januar 2014

Thesen

- Wenn es Selbstverwaltung in der Sozialversicherung nicht gäbe, müsste man sie erfinden.
- Niemand würde die gegliederte Krankenversicherung so neu einführen, wie sie jetzt ist.
- Das System der Selbstverwaltung ist allen anderen Alternativen überlegen, aber Reformen im Detail sind notwendig.

Entstehung der Selbstverwaltung

- 1913 erste Wahlen zur Sozialversicherung nach der RVO
 - Arbeitnehmersversicherung
 - Auch Frauen wählten
 - Paritätische Finanzierung
 - Paritätische Beteiligung der Arbeitgeber in der Selbstverwaltung, ausgenommen
 - Ersatzkassen (heute nur noch zwei ohne Arbeitgeber)
 - Unfallversicherung (obwohl voll von Arbeitgebern finanziert)

-
- Seit dem Mittelalter Hilfskassen im Bergbau und Handwerk in Selbstverwaltung
 - Mit Industrialisierung Hilfskassen der Gewerkschaften
 - In den 80er Jahren des 19. Jhrdt. Gesetze zur Sozialversicherung (Unfall, Krankheit, Alter) => Familie als Risikogemeinschaft entfallen
 - Ablehnung in der Arbeiterbewegung
 - Eigene Einrichtungen
 - Revisionismusstreit

Sonderfall Deutschland

- Soziale Rechte an der Stelle von politischen Rechten
- Sozialpolitik als Instrument der Nationalstaatsbildung
- Integration der Arbeiterklasse in den monarchistischen Staat
- Bismarcksche (?) Sozialreformen
 - Politik als „Zuckerbrot und Peitsche“
 - Bismarck war für Sozialversicherung, aber gegen Selbstverwaltung
 - Verwaltung hat sich gegen Bismarck durchgesetzt: Integration durch Partizipation

Selbstverwaltung als moderne Form der Governance

- „Governance“ (Regulierung staatlicher Prozesse) ist mehr als „Government“
 - Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure
 - Hier: Sozialpartner
 - Kein „Obrigkeitsstaat“ sondern „Verhandlungsstaat“
- Staat setzt den Rahmen, Selbstverwaltung füllt ihn aus
 - Vorteile:
 - Größere Sachkenntnis durch Problemnähe
 - Entlastung der politischen Führungsebene
 - Kompromisse innerhalb der Gruppe
 - Höhere Akzeptanz der Ergebnisse durch Partizipation
 - Nachteile
 - Dauer der Entscheidungsprozesse
 - „Capturing“ durch Interessengruppen

Selbstverwaltung ist ein Prinzip guten Regierens

Selbstverwaltung heute

- Bei allen Trägern der Sozialversicherung
- Selbstverwaltung entscheidet im Rahmen der Gesetze über
 - Strategische Entscheidungen
 - Satzung
 - Haushalt
 - In der KV bald wieder: Beiträge
 - Besetzung der Vorstände
 - Wahl der Versichertenberater in der Rentenversicherung
- Alle sechs Jahre Wahl der Versichertenvertreter
- Parität in den Verwaltungsräten
 - Parität, obwohl paritätische Finanzierung aufgegeben
 - Durch Fusionen nur noch in zwei Ersatzkassen ausschließlich Versichertenvertreter

Änderungen des gesetzlichen Rahmens

- 1993 beschlossen:
 - Aufgabe des Primärkassenprinzips
 - Wahlfreiheit für die Versicherten
 - „Voice“ und „Exit“ als Möglichkeiten
 - Fusionswelle => Selbstverwaltung und Versichertennähe?
- Zentralisierung von Entscheidungen
 - Entscheidungsmacht der Selbstverwaltung ist delegierte Macht
 - Seit 20 Jahren zieht der Staat mehr und mehr Entscheidungen an sich => Kompetenzverlust der Selbstverwaltung
 - Am deutlichsten: Politische Festlegung der Beitragssätze in der KV
 - Genehmigungsvorbehalte der Aufsichtsbehörden

Trennen: Selbstverwaltung innerhalb der Körperschaften und Gemeinsame Selbstverwaltung in der Krankenversicherung

- Kassenärztliche Vereinigungen und Krankenkassen sind als Körperschaften in Selbstverwaltung organisiert
 - Bestimmung der ehrenamtlichen Vertreter in Wahlen
 - Hauptamtliche Vorstände
 - Bundes KV zur Zeit Beispiel, wie Selbstverwaltung durch „Capturing“ gefährdet wird
- „Gemeinsamer Bundesausschuss“ von Kassen, Krankenhäusern, Ärzten und (ohne Stimmrecht) Patientenvertretern
 - „Kleiner“ Gesetzgeber
 - Immer mehr Aufgaben

Grundsätzliche Kritik an GKV und Selbstverwaltung

- Systemwechsel: Private Krankenversicherung statt Soziale Krankenversicherung => Versicherte wählen => Markt entscheidet
- Vorschläge zu einem einheitlichen Versicherungsmarkt (Diskussion im Kontext Bürgerversicherung)
 - Ausschließlich private Rechtsformen für alle Krankenversicherungen
 - Soziale Regulierung (Modell Niederlande)
 - Denkbar: Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit ohne Gewinnausschüttung an Anteilseigner

Legitimationsprobleme der Selbstverwaltung und Sozialwahlen bei den Krankenkassen

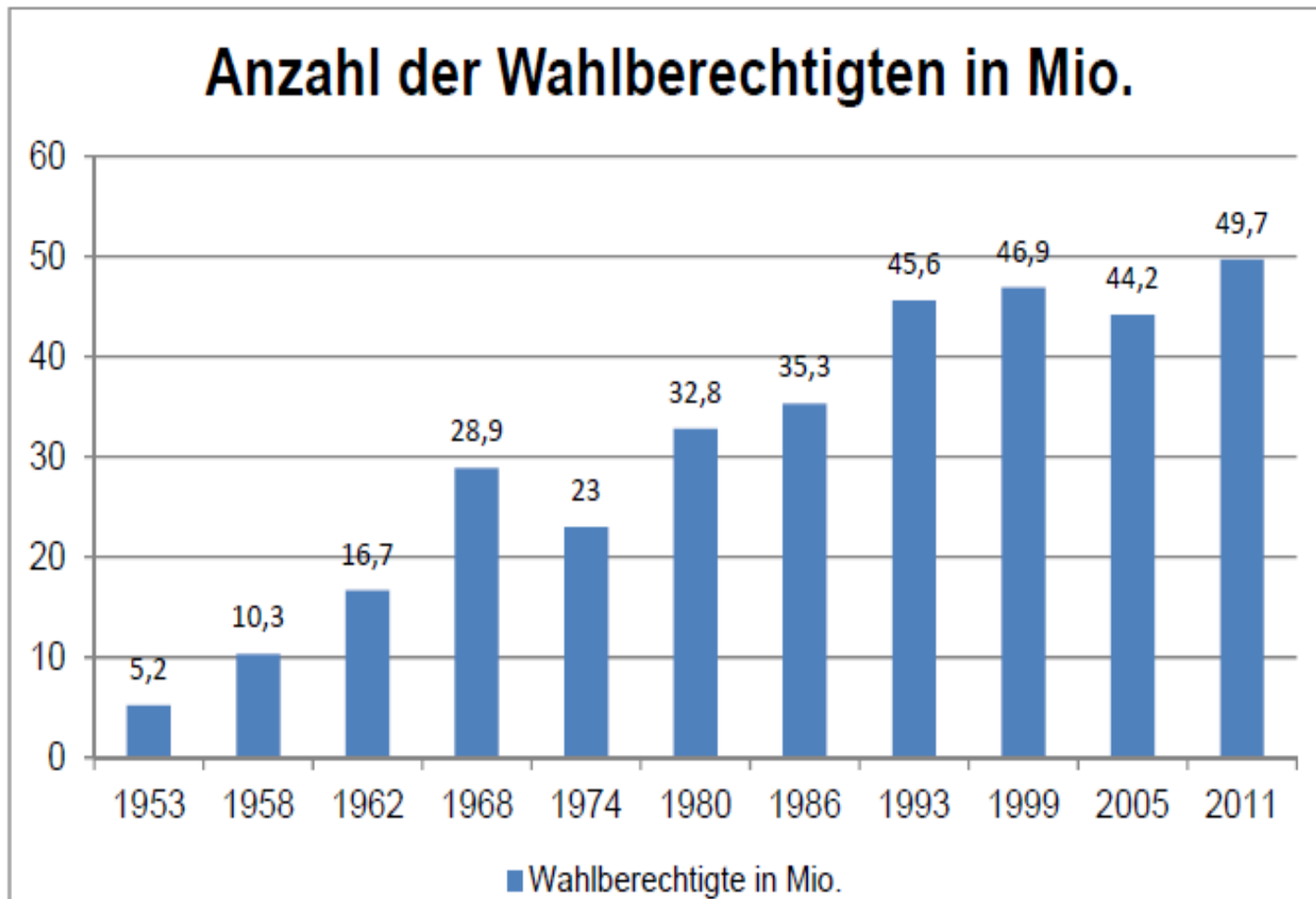
- Wer soll in den Gremien der Kassen vertreten sein?
 - Arbeitgeber, aber welcher Anteil?
 - Gewählt?
 - Entsendet?
 - Spannend: Veränderte Interessenlage der Arbeitgeber bei festem Beitragssatz? Lobbyeinfluss der Industrie?
 - Arbeitnehmervereinigungen
 - Gewerkschaften
 - Listen von Arbeitnehmern (Wie legitimiert?; Hürden für Zulassung erhöhen oder senken?)
 - Vertreter des Staates (Bund, Länder)?
 - Patientenvertretungen?
 - Sozialpolitische Verbände?
 - Leistungserbringer?
 - Quoten für Frauen
 - Sozialwahl 2011: 18% Frau im Durchschnitt aller Krankenkassen (Ersatzkassen 32%; Unfallkassen 35%)

Vorwurf einer zu geringen Wahlbeteiligung

- Mehr wäre besser
- Abwärtstrend 2011 gestoppt
- Exit-Option durch Kassenwechsel
- Auch Europawahlen und Kommunalwahlen glänzen nicht durch hohe Wahlbeteiligung, ohne dass die Legitimation in Frage gestellt wird
- Bekanntheitsgrad gerade bei jüngeren Versicherten erhöhen
 - Schwierig, weil öffentlich wahrnehmbar wird man in der Regel durch Skandalierung von Vorgängen
 - Verwaltungsräte sind Konsensgremien
 - Keine Versichertenparlamente mit Regierungsfractionen und Opposition

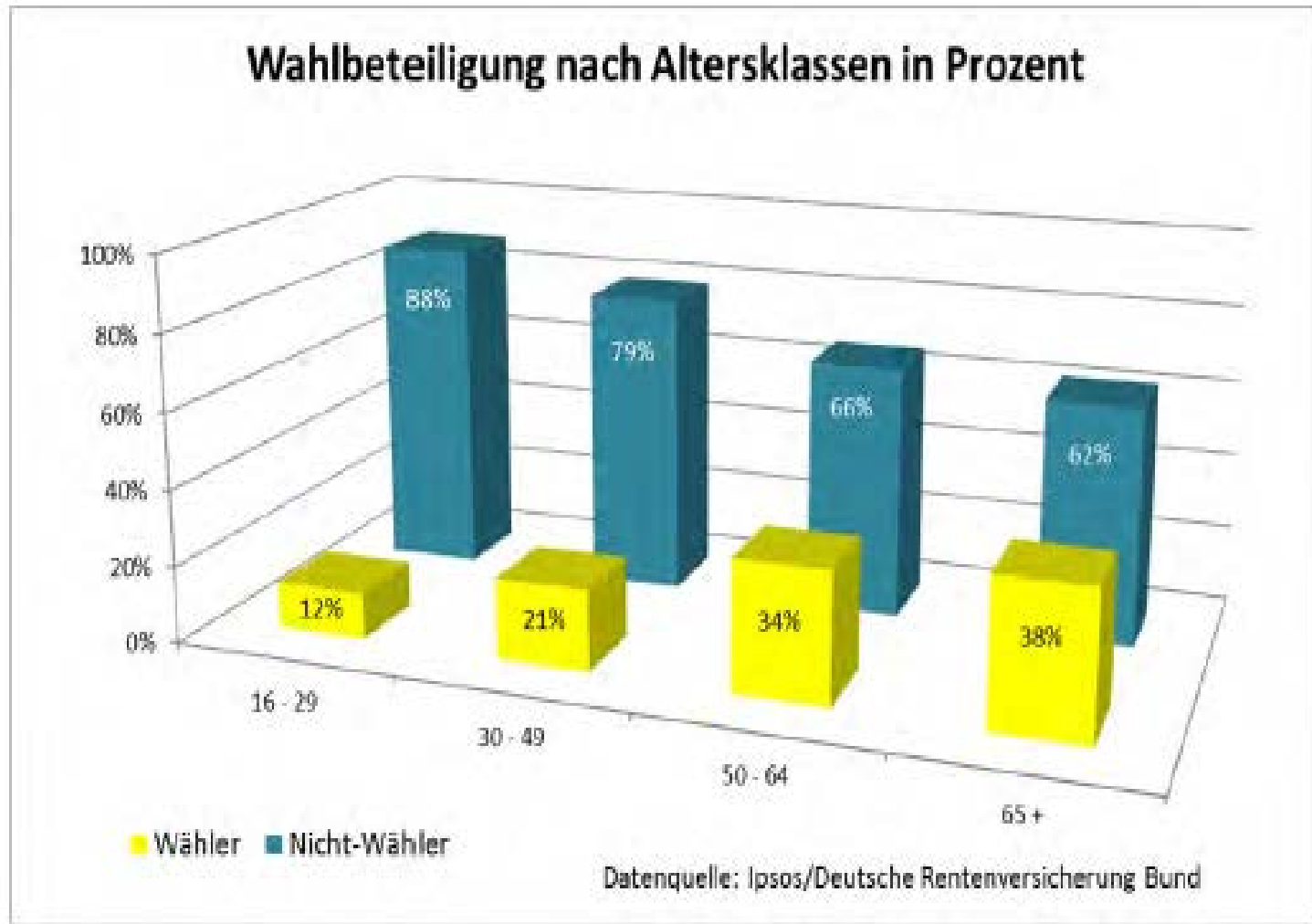


Abschlussbericht, 2012, S. 36



Abschlussbericht, 2012, S. 35

Wahlbeteiligung nach Altersklassen in Prozent



Abschlussbericht, 2012, S. 70

„Friedenswahlen“ als Hauptfehler

- Wahlen ohne Wahlhandlungen hat es immer gegeben
 - Konsensgremien und gerade in kleineren Kassen können sich Arbeitnehmer relativ leicht auf eine gemeinsame Liste verständigen
 - Möglichkeit alternative Listen zu bilden besteht, aber die Hürden sind relativ hoch
 - Etwa die Hälfte der Versicherten konnte 2011 in Urwahl wählen
 - Entscheidend: Deutsche Rentenversicherung und die großen Ersatzkassen haben Urwahl

Pro und Contra von Urwahlen

■ Pro:

- Demokratisches Prinzip ist die Wahl
- Hohe Legitimation der Gremienvertreter

■ Contra:

- Gewerkschaften sind durch ihre Mitglieder demokratisch legitimiert
- Andere Listen oder Personen wenig bekannt
- Ähnlichkeit der sozialpolitischen Vorstellungen
- Bessere Kontrollierbarkeit der Vertreter zwischen den Wahlen
- Sozialpolitische Kompetenz der Verbände
- Gremien der Kassen sind auf Konsens ausgelegt
- Einheitliches Auftreten gegenüber Arbeitgebern

Meine Bewertung: **Wählen heißt auswählen: Urwahl überlegen**

Urwahl der Versicherten

Die Versicherten wählten bei der:

- **Deutschen Rentenversicherung Bund,**
- **BARMER GEK,**
- **Techniker Krankenkasse,**
- **DAK,**
- **KKH-Allianz,**
- **hkk-Erste Gesundheit,**
- **BKK Ernst & Young,**
- **HypoVereinsbank BKK und der**
- **Berufsgenossenschaft Holz und Metall.**

Abschlussbericht, 2012, S. 32

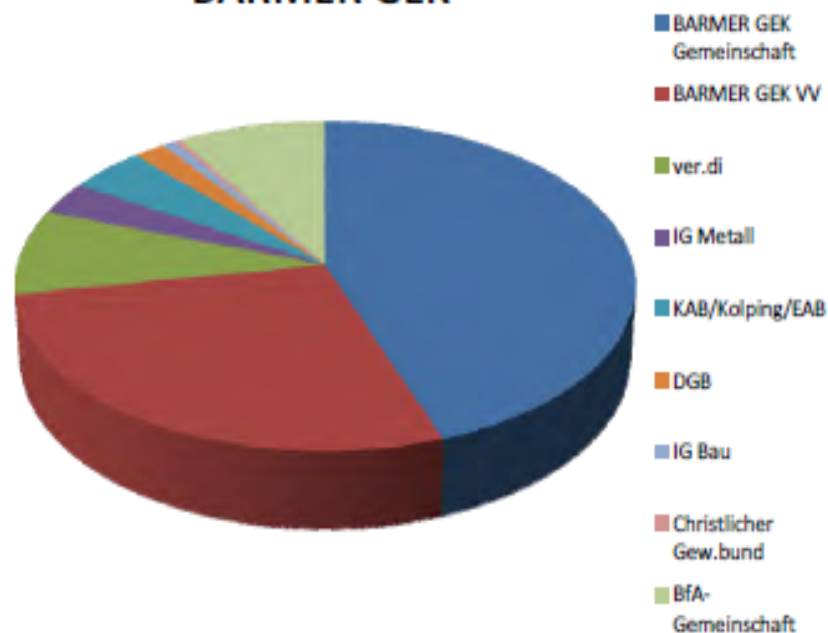
Wahlergebnis Sozialwahl 2011

Anzahl der Wahlberechtigten	6.559.359
Eingegangene Stimmen	2.065.564
Ungültige Stimmen	20.134
Gültige Stimmen	2.045.430
Wahlbeteiligung	31,49 %

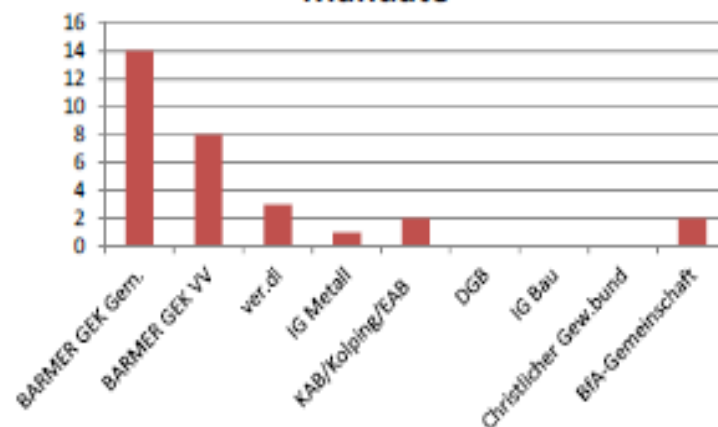
Anzahl der Stimmen für die Vorschlagslisten

BARMER GEK Gemeinschaft	910.237	44,50 %
BARMER GEK VV	564.940	27,62 %
ver.di	171.344	8,38 %
IG Metall	66.757	3,26 %
KAB/Kolping/EAB	91.732	4,49 %
DGB	38.667	1,89 %
IG Bau	16.044	0,78 %
Christlicher Gewerkschaftsbund	7.441	0,36 %
BfA-Gemeinschaft	178.268	8,72 %
Gesamt	2.045.430	100,00 %

BARMER GEK



Mandate



BG Holz und Metall ist die einzige Berufsgenossenschaft mit Urwahl

Generell: Urwahlen führen zu höherem Frauenanteil.

In BG Holz und Metall aber nur 10% Frauenanteil

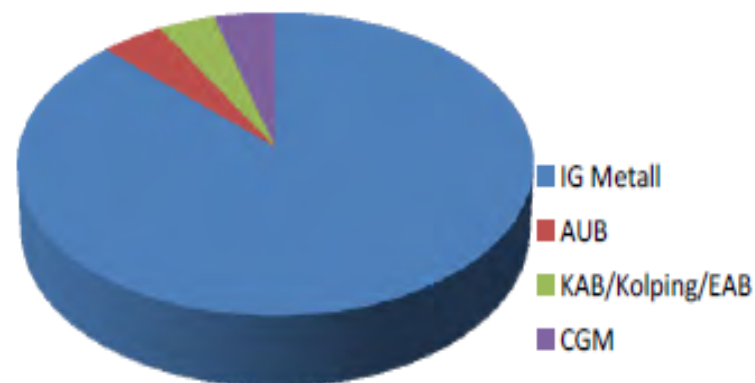
Wahlergebnis Sozialwahl 2011

Anzahl der Wahlberechtigten	2.493.735
Eingegangene Stimmen	822.631
Ungültige Stimmen	149.410
Gültige Stimmen	669.262
Wahlbeteiligung	32,99 %

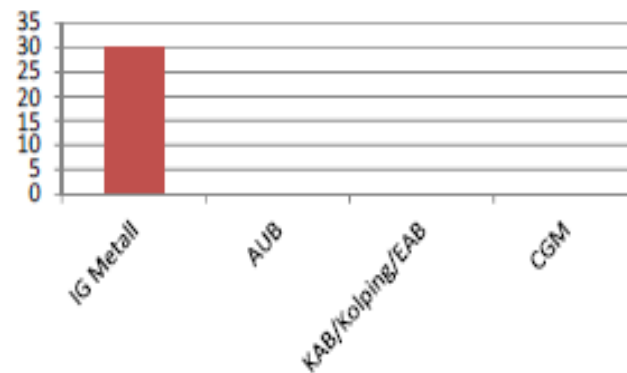
Anzahl der Stimmen für die Vorschlagslisten

IG Metall	584.821	87,38 %
AUB	29.397	4,39 %
KAB/Kolping/EAB	26.335	3,94 %
CGM	28.709	4,29 %
Gesamt	669.262	100,00 %

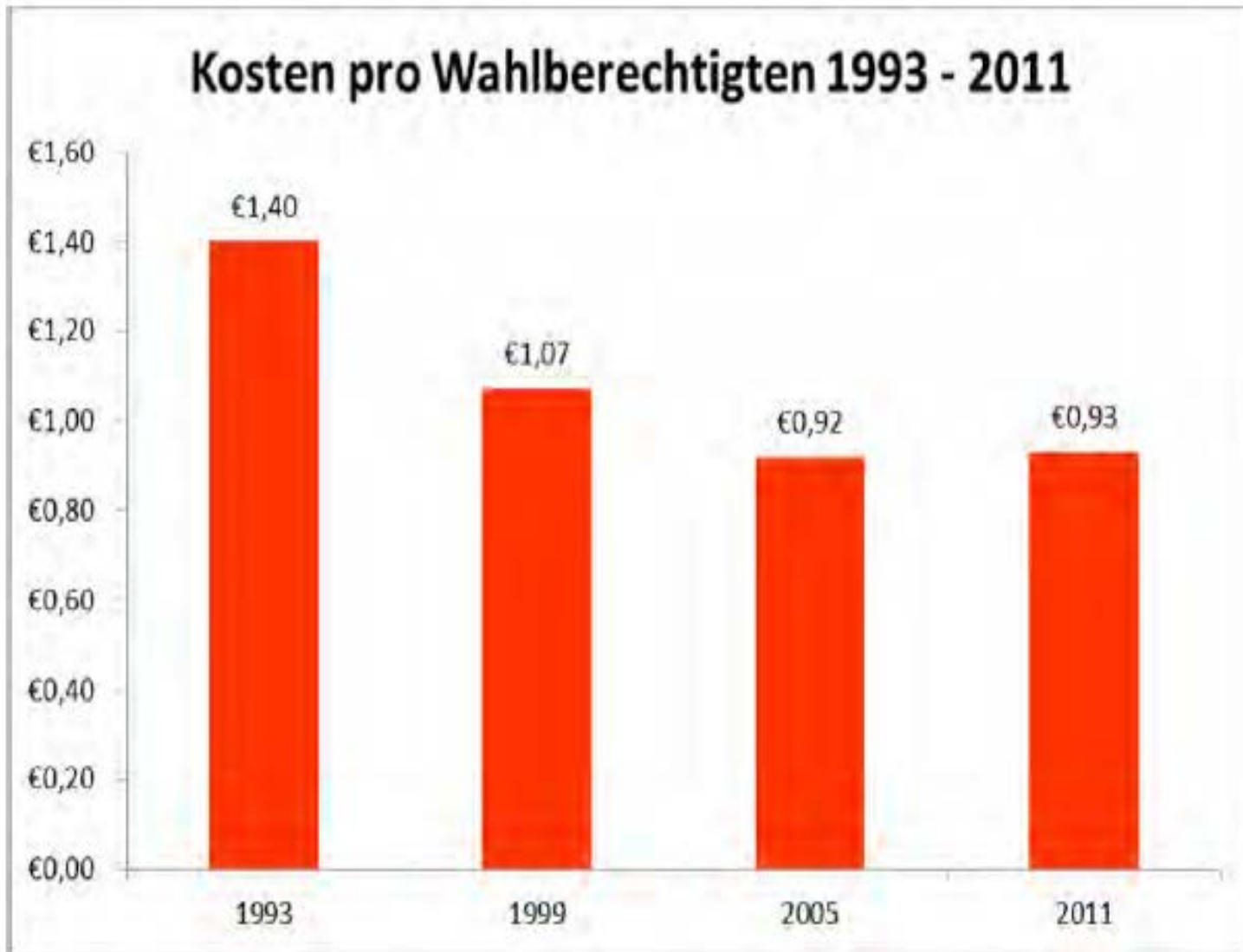
Berufsgenossenschaft Holz und Metall



Mandate



Schwaches Argument: Kosten der Wahlhandlung



Reformvorschläge der Bundeswahlbeauftragten für die Sozialwahlen (Abschlussbericht 2012)

- **Gesamtbewertung:**
 - Sozialwahlen sind effizient und erfolgreich, sie sichern Praxisnähe in den Entscheidungsgremien
 - „Kontinuität und Reformbedarf“ als Leitlinie
- **Reformbedarf**
 - Abschaffung der „Friedenswahl“, stattdessen „Kaskadenmodell“ der Sozialwahl
 - Listenwahl bei mehr als zwei Listenvorschlägen
 - Persönlichkeitswahl (strukturiert oder unstrukturiert) bei nur einer Liste
 - Zusammengestellte Vorschlagsliste (vom Wahlbeauftragten) in Form einer Persönlichkeitswahl

- ❑ Abschaffung der Listenzusammenführung nach Ablauf der Einreichungsfrist, aber Möglichkeit der Listenverbindung vorher
- ❑ Neue Regeln für Unterstützerunterschriften
- ❑ Ausschluss von Interessenkollisionen bei Vertretern (Leistungserbringer, Abhängige)
- ❑ Bessere Freistellungsregelungen
- ❑ Weiterbildungsgebote
- ❑ Online-Wahlen

Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD im Abschnitt 2.3 „Soziale Sicherheit“

„Wir wollen die **Selbstverwaltung stärken** und die **Sozialwahlen modernisieren**. Dazu wollen wir künftig **Online-Wahlen** ermöglichen, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Dort, wo es möglich und sinnvoll ist, insbesondere im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherungen, sollen die Auswahlmöglichkeiten durch **mehr Direktwahlen** verbessert werden. Durch geeignete Maßnahmen wollen wir erreichen, dass das repräsentative Verhältnis von Frauen und Männern in der Selbstverwaltung optimiert wird.

Schließlich soll die Arbeit in der Selbstverwaltung transparenter gestaltet, die Möglichkeit der Weiterbildung verbessert und die Regelung für die Freistellung präzisiert werden.“

Im Abschnitt zum Medizinischen Dienst der Krankenversicherung wird angekündigt, dass bei Entscheidungen in den Verwaltungsräten zur Pflegeversicherung Patientenvertreter und **Leistungserbringer (!)** zu beteiligen sind.

Fazit

- Vorsichtige Reform der Selbstverwaltung, ohne an den Strukturen etwas zu ändern
- Bei Urwahlen wäre mehr Klarheit besser gewesen
- Nichterwähnung von Interessenkonflikten ist ein Fehler
- Beteiligung Leistungserbringern in Verwaltungsräten
MDK bei Pflege ist ein Systembruch
- Umsetzung der Koalitionsvereinbarung in Gesetz lohnt noch den Streit