

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR DIE ZAHNÄRZTLICHE VERSORGUNG



Stiftung der
KASSENZAHNÄRZTLICHEN
BUNDESVEREINIGUNG

5 Köln 41 · Universitätsstraße 73

FZV-Information Nr. 1/80

vom 11.4.1980

Am 1. Februar 1980 hat das "Forschungsinstitut für die zahnärztliche Versorgung" (FZV) seine Arbeit aufgenommen. Dieses als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts gegründete Institut ist eine Tochter der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung (KZBV).

Zweck des Instituts ist die Forschung auf dem Gebiet der zahnärztlichen Versorgung im System der Gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Im Rahmen seines Forschungsprogramms stehen dabei speziell auch Fragen der sozialen Selbstverwaltung im Blickfeld.

Der vorliegende Informationsdienst bietet regelmäßig eine Übersicht der laufenden und geplanten Forschungsvorhaben. Erste Ergebnisse und Analysen sollen hiermit vorab allen relevanten Stellen zugänglich gemacht werden. Insbesondere wird auch Stellung zu sozialpolitischen Vorgängen mit kurz- und mittelfristiger Perspektive bezogen. Ausdrücklich angesprochen werden dabei Entscheidungsvorgänge sowie programmatische Aussagen von Sozialpartnern, politischen Institutionen und weiteren an der Gesundheitspolitik beteiligten Gruppen und Verbänden.

Die FZV-Information Nr. 1/80 befaßt sich mit den am 1. Juni stattfindenden "Sozialwahlen". Diese Wahlen, die in der breiten Öffentlichkeit nur wenig bekannt sind, dennoch aber enorme sozialpolitische Bedeutung besitzen, werden in ihren Grundzügen dargestellt und einer kritischen theoretischen Analyse unterzogen.

I. Teil

Der 1. Juni 1980 ist als Wahlsonntag für die sog. Sozialwahlen (auch Sozialversicherungs- oder Selbstverwaltungswahlen) festgelegt. Gewählt wird regelmäßig alle sechs Jahre. Nach dem Kriege fanden Sozialwahlen statt: 1953, 1958, 1962, 1968, 1974.

Diese Wahlen zu den Sozialversicherungsträgern sind aus zwei Gründen auch für die Landesorganisationen der Zahnärzte von einiger Relevanz: Zum einen werden hier u.a. die Selbstverwaltungsorgane der Krankenkassen gewählt, deren Zusammensetzung für die anstehenden Verhandlungsrunden, wie z.B. in der Konzertierte Aktion, erhebliche Bedeutung besitzt.

Zum anderen ist nach dem Prinzip der Selbstverwaltung schlechthin zu fragen. Ist dieses nur noch ein inhaltsleerer formaler Begriff, oder bietet es auch heute noch genügend Substanz, auf der wir nach demokratischen Verfahren unsere Angelegenheiten in freier Verantwortung regeln können?

Entwicklungslinien der Sozialwahlen

Anfänge bis zur RVO:

Vorläufer des heutigen Sozialversicherungssystems waren Hilfskassen, die in den verschiedensten Organisationsformen zersplittert waren.

Das Gesamtgesetzwerk zur Sozialversicherung wurde dann durch kaiserliche Botschaft 1881 eingeleitet und durch das Gesetz über die Krankenversicherung der Arbeiter (1883), das Unfallversicherungsgesetz (1884) und das Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung (1889) gegründet.

Von Beginn an war eine Selbstverwaltung vorgesehen.

Obwohl Wahlen gesetzlich vorgesehen waren, gab es keine einheitlichen Wahlordnungen. Die einzelnen Kassen organisierten ihre Wahlen selbst, oft fielen diese allerdings aus.

Ende der Kaiserzeit und Weimarer Republik:

Die drei Sozialgesetze wurden zu der heute noch gültigen RVO zusammengefaßt (1911).

Sozialwahlen wurden nun einheitlich nach dem Verhältniswahlrecht durchgeführt.

Die Wahlperiode betrug zunächst 4, dann 5 Jahre. Gleichzeitig sank die Zahl der Versicherungsträger — die Mitgliederzahl der einzelnen Versicherungsträger stieg dagegen rapide an.

Die Zeit des Nationalsozialismus:

Im Dritten Reich wurde das Sozialversicherungssystem nach dem „Führerprinzip“ ausgerichtet. Damit wurde das Sozialwahlensystem vorübergehend aufgehoben.

Nachkriegszeit:

Der Wiederaufbau des Sozialversicherungssystems fand 1951 mit der Verabschiedung des Selbstverwaltungsgesetzes einen vorläufigen Abschluß.

Sozialwahlen fanden 1953, 1958, 1962, 1968 und 1974 statt. Seit dieser Zeit entstanden mehrere Reformgesetze, die den Bestand jedoch nicht wesentlich veränderten.

Erst das letzte Änderungsgesetz (1973) brachte mit der vereinfachten Form der Briefwahl mit unaufgeforderter Zusendung der Wahlunterlagen eine wesentliche Reform. Ab 1976 wurden die Bestimmungen zur Verfassung der Sozialversicherung im vierten Buch des neuen Sozialgesetzbuches zusammengefaßt.

Grundlagen

"Sozialwahlen" sind die Wahlen zu den Trägern der Sozialversicherung. Die Sozialversicherung setzt sich in der Bundesrepublik aus den drei Subsystemen der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Gesetzlichen Unfallversicherung zusammen. Als fundamentales Kennzeichen der Sozialversicherung ist das Prinzip der sozialen Selbstverwaltung anzusehen. Diese basiert auf dem Grundgedanken einer weitgehenden Unabhängigkeit der Sozialversicherungsträger von den Institutionen der allgemeinen politischen Ebene. Die soziale Selbstverwaltung legitimiert sich durch die Sozialwahlen und wird durch diese gesteuert. Der rechtliche Rahmen dieses Steuerungssystems soll im folgenden skizziert werden.

Träger der Sozialversicherung

Sozialwahlen werden in einer Vielzahl von Leistungsträgern der drei Teilbereiche der Sozialversicherung (Kranken-, Renten- und Unfallversicherung) durchgeführt. Die Leistungsträger sind als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert.

Träger der Krankenversicherung sind 1.338 Krankenkassen. Davon entfallen 1.302 auf die RVO-Kassen (276 Orts-, 870 Betriebs- und 156 Innungskrankenkassen), 15 auf die Ersatzkassen (7 Angestellten- und 8 Arbeiterersatzkassen) sowie 19 landwirtschaftliche Kassen, 1 Seekasse und die Knappschaftsversicherung (teilweise finden hier keine Organwahlen statt). Von den insgesamt 34,66 Mio. Mitgliedern gehören 47 % zu den Ortskrankenkassen, 29 % zu den Ersatzkassen und der Rest zu den übrigen gesetzlichen Krankenkassen.

Für die Rentenversicherung der Arbeiter sind 18 Landesversicherungsanstalten zuständig. Die Rentenversicherung der Angestellten dagegen wird von einem zentralen Leistungsträger, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA)

in Berlin, durchgeführt. Darüber hinaus gibt es als Sonderanstalten die Seekasse in Hamburg und die Bundesbahnversicherungsanstalt. Insgesamt gibt es rund 26,5 Mio. Versicherte (Pflicht-, Freiwillig- und sonstige Versicherte), wovon 55 % auf die Landesversicherungsanstalten und 43 % auf die BfA entfallen. Darüber hinaus sind bei diesen Anstalten 7,81 Mio. Rentner wahlberechtigt (5,47 Mio. Arbeiter und 2,34 Mio. Angestellte)

Träger der Unfallversicherung sind für den allgemeinen Versicherungszweig 34 gewerbliche Berufsgenossenschaften (diese erfassen etwa 74 % der Versicherten) mit nach Gewerbebezügen getrennter Zuständigkeit, sowie die Eigenunfallversicherungsträger des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Für die landwirtschaftliche Unfallversicherung sind 19 landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften einschließlich der Gartenbauberufsgenossenschaft zuständig; schließlich ist für die See-Unfallversicherung die See-Berufsgenossenschaft in Hamburg verantwortlich. Die exakte Erfassung der Wahlberechtigten in der Unfallversicherung ist nahezu unmöglich. Man geht offiziell von einem Schätzwert von ca. 30 Mio. Wahlberechtigten aus (davon 23,3 Mio. sog. Vollarbeiter).

Organe und Wahlzüge

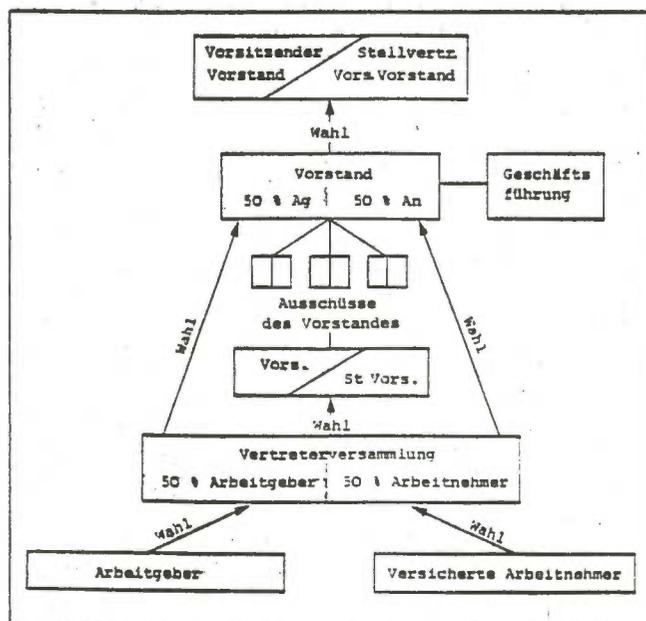
Selbstverwaltungsorgane der verschiedenen Versicherungsträger sind generell die Vertreterversammlung und der Vorstand. Die Vertreterversammlung beschließt die Satzung und sonstiges autonomes Recht des Trägers und ist darüber hinaus für bestimmte rechtlich vorgesehene Rahmenprobleme zuständig. Der Vorstand verwaltet den Versicherungsträger und vertritt ihn gerichtlich und außergerichtlich. Für die laufenden Geschäfte bedient er sich eines Geschäftsführers. Zu bestimmten Aufgabenkomplexen setzt er Ausschüsse ein.

In den Vorschriften über die Sozialversicherungsträger ist grundsätzlich eine gleichmäßige Besetzung der Organe durch Versicherte und Arbeitgeber festgelegt; nur bei den Ersatzkassen, den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und bei der Knappschaft gelten Sonderregelungen.

Die einzelnen Wählergruppen wählen bei solchen Wahlzügen getrennt ihre Vertreter. Diese kommen in einer gemeinsamen Vertreterversammlung unter einem festen Zahlenverhältnis zusammen und wählen dann gemeinsam den Vorstand. Das Entscheidende dabei ist, daß die getrennt gewählten Vertreter bei jedem Organ in einem festen Zahlenverhältnis zusammentreten. Dadurch ist ihre Koalitionsbildung praktisch von vornherein fixiert.

(1) Normalfall:

Die Vertreterversammlung ist im Normalfall halbparitätisch besetzt und setzt sich damit zur einen Hälfte aus Vertretern der Versicherten, zur anderen Hälfte aus Vertretern der Arbeitgeber zusammen. Der Vorstand wird ebenso wie die Vertreterversammlung durch parallele Wahlzüge gewählt. Mitglieder des Vorstandes dürfen nicht gleichzeitig auch Mitglieder der Vertreterversammlung sein. Die Zahl der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane wird durch die Satzung entsprechend der Größe des Versicherungsträgers bestimmt; die Vertreterversammlung hat höchstens 60 Mitglieder. Die Organe wählen den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter jeweils aus ihrer Mitte. Der Grundsatz der Parität findet auch hier insoweit Anwendung, als daß, wenn der Vorsitzende von den Versicherten gestellt wird, der stellvertretende Vorsitzende aus der Reihe der Arbeitgeber stammt und umgekehrt. Weiterhin sind die verschiedenen zu bildenden Ausschüsse paritätisch besetzt. Figur 1 veranschaulicht den Normalfall:

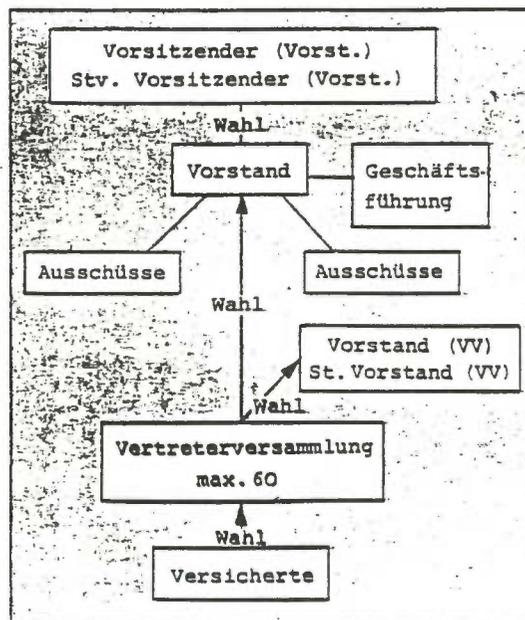


Figur 1: Normalfall

Für Betriebskrankenkassen und die Bundesbahnversicherungsanstalt gilt die gleiche Regelung, jedoch in der Weise modifiziert, daß der Arbeitgeber bei Abstimmungen in der Vertreterversammlung die gleiche Stimmenzahl wie anwesende Vertreter der Versicherten erhält.

(2) Sonderregelungen

Die wichtigste Sonderregelung ist bei den Ersatzkassen zu finden. Sie ist aus Figur 2 zu ersehen:



Figur 2: Ersatzkassen

Wie aus der Figur ersichtlich sind die Selbstverwaltungsorgane allein von den Versicherten besetzt. Es besteht keine Parität. Arbeitgebervertreter stehen hier nicht zur Wahl.

Für die landwirtschaftlichen Unfallversicherungen sowie für die Knappschaftsversicherung gelten weitere Sonderregelungen, die wegen ihres relativ geringen Gewichts nicht näher untersucht werden sollen. Im großen und ganzen weichen deren Regelungen nicht wesentlich von den anderen Versicherungen in bezug auf die Durchführung der Wahlen ab. Auch die auftretenden Probleme sind in der Regel die gleichen.

Wahlberechtigung - Wählbarkeit - Stimmabgabe

Berechtigt zur Wahl der Vertreterversammlung sind grundsätzlich die Arbeitgeber und die Versicherten. Darüber hinaus müssen einige Bedingungen erfüllt sein. So gilt für die Wahlberechtigung als Stichtag der 2. Januar des jeweiligen Wahljahres; das 16. Lebensjahr muß vollendet sein und der Wohnsitz im Geltungsbereich des SVG liegen. Die Wahlberechtigung wird entzogen bei Entmündigung, Geisteskrankheit und Entzug der bürgerlichen Ehrenrechte.

Wählbar als Vertreter der Arbeitgebergruppe sind Arbeitgeber selbst oder von ihnen bestellte gesetzliche Vertreter, Geschäftsführer und/oder bevollmächtigte Betriebsleiter. Wählbar in der Arbeitnehmergruppe sind die Versicherten, die am Tag der Wahlankündigung 18 Jahre alt sind, das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag besitzen und ihre Wohnung im Bezirk des Versicherungsträgers oder nicht weiter als 100 km von dessen Grenzen haben.

Die Wahl kann entweder als Urnen- oder Briefwahl durchgeführt werden. Letztere ist mit über 99 % die Regel, seitdem 1974 die Wahlteilnahme durch die weitere Vereinfachung der (immer schon möglichen) Briefwahl durch die Zusendung der Wahlunterlagen "frei Haus" noch weiter vereinfacht wurde. Für den kommenden Wahlgang ist darüber hinaus die Stimmabgabe portofrei. Durch diese Vereinfachung der Stimmabgabe erhofft man sich eine weitere Zunahme der Wahlbeteiligung.

Wahllisten und Vorschlagsberechtigung

Seit Verabschiedung der RVO im Jahre 1911 gelten für die Wahlen zur Vertreterversammlung und zum Vorstand die Grundsätze der Verhältniswahl. Heute gibt es wie bei den politischen Wahlen eine 5-Prozent-Klausel. Ausgezählt werden die Stimmen nach d'Hondtschen Höchstzahlverfahren.

Die Organe der Selbstverwaltung werden dabei aufgrund von strenggebundenen Vorschlagslisten gewählt. Der Wähler kann sich dabei für eine von mehreren Listen entscheiden, darf aber an dieser Liste Änderungen nicht vornehmen, so daß er keinen Einfluß auf die Reihenfolge der Bewerber hat.

Vorschlagsberechtigt bei der Gruppe der Versicherten sind die Gewerkschaften, dann bestimmte Arbeitnehmergruppen, die in den letzten Jahren Erfolge erzielt haben; Newcomer schließlich müssen ein Quorum an Unterschriften beibringen. Damit können grundsätzlich auch nicht gewerkschaftlich organisierte Versichertengruppen Vorschlagslisten einreichen, sofern sie die erforderliche, relativ geringe Anzahl von Unterschriften zusammenbringen. Es ist indessen eine alte Erfahrung, daß Unorganisierte zu solchem organisiertem Handeln meist nicht bereit sind. So liegt die Zusammensetzung der Vertreterversammlung vorwiegend in der Hand der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Die letzten Wahlen 1974 brachten hier jedoch faustdicke Überraschungen, da sich die Wahlbeteiligung um mehr als das Doppelte erhöhte und langjährige Vorstände abgewählt wurden.

Urwahlen - Friedenswahlen

Die wichtigste Sonderregelung bei den Sozialwahlen war seit jeher - und ist noch heute - die "Wahl ohne Wahlhandlung", die sog. "Friedenswahl". Wird nämlich nur eine Vorschlagsliste genannt oder einigen sich die verschiedenen Wahlgruppen der Versicherten bzw. der Arbeitgeber auf eine einheitliche Liste und damit auf die Zusammensetzung der Vertreterversammlung, so findet kein Wahlgang statt. Die Wahlberechtigten treten dann als Wähler überhaupt nicht in Erscheinung.

Sie können ihr Wahlrecht somit nicht ausüben. Wahlvorschlag und Wahlergebnis sind identisch. Die Einigung auf eine einheitliche Liste erfolgt auf dem Wege von Verhandlungen zwischen den vorschlagsberechtigten Gruppen. Die Wahl wird also durch Gruppenverhandlungen substituiert. Für die Gruppe der Arbeitgeber sind Friedenswahlen nahezu vollständig die Regel; aber auch für die Arbeitnehmerwahlen sind sie weitaus in der Mehrzahl (1980: 49 von 1.420 Versicherungsträgern führen Urwahlen durch. Diese Zahl relativiert sich aber dadurch, daß nach Schätzungen von den ca. 99 Mio. Wahlberechtigungen etwa 35 Mio. durch Urwahlen erfaßt werden).

Das heute gültige Wahlverfahren ist ziemlich kompliziert, wenig transparent und nicht geeignet, bei den Versicherten Klarheit über die faktischen Wahlmöglichkeiten zu schaffen. So scheint es nicht zu hochgegriffen zu sein, wenn man davon ausgeht, daß etwa 90 % der Wahlberechtigten über die Wahlen zu den Sozialversicherungsträgern mehr oder minder nicht Bescheid weiß.

Während der vorliegende Teil der Analyse mehr die technischen Details der Sozialwahlen beleuchtete, wird sich der folgende mit den Verhaltensweisen der Wähler und Funktionäre beschäftigen und das Problem behandeln, ob Mitbestimmung durch Sozialwahlen lediglich eine Illusion darstellt.

II. Teil

Nachdem im ersten Teil der vorliegenden Studie vornehmlich rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen der Sozialwahlen dargestellt wurden, soll im zweiten Abschnitt die Frage nach der Funktionsfähigkeit des Wahlsystems gestellt werden. Dabei stehen im Vordergrund der Betrachtung Kalküle und Verhaltensweisen der Funktionäre und Wähler, wobei vor allem das Problem angesprochen werden soll, ob Partizipation durch Sozialwahlen noch realen Gehalt besitzt oder lediglich eine Fiktion darstellt.

Wiederum führen bei den nun anstehenden Sozialwahlen nur etwa 10 % der rund 1.420 Versicherungsträger Urwahlen durch. Diese Zahl relativiert sich jedoch, wenn man berücksichtigt, daß im allgemeinen die Träger mit hohen Mitgliederzahlen (Rentenversicherung: BfA; Krankenversicherung: BEK, DAK) Wahlen durchführen, so daß von den ca. 90 Mio. potentiellen Wahlberechtigungen etwa 35 Mio. auf Urwahlen entfallen. Da viele Versicherte gleichzeitig bei zwei oder drei Trägern mitwählen, werden nach offiziellen Schätzungen rund 20 Mio. Bürger (Wahlberechtigte) von den Sozialwahlen unmittelbar betroffen.

Bei den letzten Wahlen 1974 hat sich die durchschnittliche Wahlbeteiligung von ca. 20 % sprunghaft auf knapp über 40 % erhöht. Dabei gab es viele faustdicke Überraschungen, da die etablierten Gewerkschaften (DGB und DAG) zum Teil gewaltige Verluste hinnehmen mußte. Viele scheinbar fest im Sattel sitzende Vorstände wurden abgewählt. Wird sich in der Wahl 1980 der Trend zu höherer Stimmbeteiligung fortsetzen, und werden die Gewerkschaften weiterhin an Boden verlieren oder Terrain zurückgewinnen?

Ist Wahlteilnahme sinnvoll?

Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung bringt dem Wähler einerseits Vorteil, andererseits verursacht sie Aufwand. Grundsätzlich liegt der Vorteil der Wahl darin, daß die Wähler die Delegierten, die für sie die Selbstverwaltung durchführen sollen, gewissermaßen an ihren Willen binden können. Aber: Die Selbstverwaltung soll zwar Mitwirkung an der Sozialversicherung bieten; faktisch jedoch sind die Aufgaben, um die es bei den Sozialwahlen geht, begrenzt. Besonders bei den Renten- und Unfallversicherungsträgern sind die Aufgabengrenzen derart eng, daß es praktisch neben bloßer Verwaltungstätigkeit nur noch um die Bestellung von Prüfern geht. Bei den Krankenkassen ist der Aufgabenbereich weiter gezogen. Hier haben die Selbstverwaltungsorgane auch über Beitragshöhe und Leistungsvolumen zu entscheiden. Dennoch muß man sagen, daß auch hier die Aufgaben der Selbstverwaltung sich für den einzelnen Wähler als insgesamt recht abstrakt darstellen und von daher kein großer Anreiz gegeben ist, an der Wahl teilzunehmen.

Erhaltung des Selbstverwaltungssystems

Selbst wenn es dem Wähler als relativ gleichgültig erscheinen mag, welche Listen sich bei den Sozialwahlen durchsetzen, so kann er dennoch ein Interesse daran haben, daß das System der Sozialen Selbstverwaltung als solches gestärkt wird. Nur so wird es nämlich gelingen, daß die Sozialversicherungszweige nicht völlig in die Entscheidungsbefugnis der Politiker integriert werden. Wahlteilnahme stellt insofern also einen Systemnutzen dar.

Aber: Hier kommt die Logik des kollektiven Handelns zum Tragen. Die Erhaltung der Selbstverwaltung kann nämlich als typisches Kollektivgut aufgefaßt werden. Kollektivgüter sind dadurch gekennzeichnet, daß niemand von ihrem Konsum ausgeschlossen werden kann, auch wenn der einzelne sich nicht an der Produktion

des Gutes beteiligt. Die Erhaltung des Systems "Selbstverwaltung" kommt allen zugute, ob sie nun gewählt haben oder nicht. Von der Leistung der Wähler profitieren somit auch die Nicht-Wähler. Handelt nun der Wähler streng rational und eigennützig, wird er sich der Stimme enthalten und das Wählen anderen überlassen. Denken aber alle so, trocknet das Wahlsystem aus und bricht schließlich zusammen.

Es gibt nun, wie Olson allgemein gezeigt hat, eine Reihe begünstigender Faktoren, die diese Logik des kollektiven Handelns umkehren können. Für unser Problem sind zwei besonders relevant: die Organisation in Kleingruppen und Solidaritätsappelle.

Bei kleineren Gruppen wirkt die soziale Aufsicht der Mitglieder untereinander so, daß Trittbrettfahren (Nutzenmitnahme ohne eigenen Beitrag) nur schwer aufkommen kann. Es hat sich empirisch gezeigt, daß in kleineren Kassen die Wahlbeteiligung unverhältnismäßig viel höher liegt als in den Trägern mit zum Teil riesiger Mitgliederzahl. Insbesondere die Urwahlen in Betriebskrankenkassen liegen in ihrer durchschnittlichen Wahlbeteiligung überraschend hoch.

Die Wirksamkeit von Solidarappellen ist vor allem im historischen Zusammenhang zu sehen. Der Appell an die "Erhaltung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung" bot den Gewerkschaften die Möglichkeit, Arbeitnehmer an die Urnen zu bringen. Für den Arbeiter ließ sich leicht klarmachen, daß die Solidarität Aufwand für die Interessenvertretung von Arbeitnehmern verlange, so auch in den Sozialwahlen. Inzwischen sind aber die meisten Kassen längst keine Solidargemeinschaften und Kleingruppen mehr. Die Appelle versickern somit in den Großorganisationen: Bis 1974 nahm die durchschnittliche Wahlbeteiligung folgerichtig im Trend ständig ab.

Die Erfahrungen zeigen, daß die Organisationen für den einzelnen zu anonym geworden sind. Warum soll er aber dann wählen? Hier sollten Möglichkeiten gesucht werden, die Versicherungsträger aus

dieser Anonymität herauszuholen und sie wieder bürgernäher zu gestalten. Hier wäre etwa an die Schaffung von regionalen Unterorganisationen zu denken, die mit einer genau zu definierenden Autonomie ausgestattet werden könnten.

Wahlteilnahme ist mühsam

Dem schon sehr gering erscheinenden Nutzen aus der Wahlbeteiligung steht der Aufwand der Stimmabgabe gegenüber. Dieser läßt sich in Stimmabgabeaufwand einerseits und Informationskosten andererseits unterscheiden.

Die Stimmabgabekosten konnten durch die Zusendung der Wahlunterlagen "frei Haus" erheblich gesenkt werden. Ergebnis dieser Maßnahme war dann auch eine Zunahme der Wahlbeteiligung um etwas mehr als das Doppelte. Ob sich dieser Trend bei den nächsten Wahlen fortsetzen wird, erscheint jedoch zweifelhaft, da der Spielraum zur Kostensenkung nunmehr nahezu ausgeschöpft zu sein scheint.

Gegenüber dieser erfreulichen Kostenreduzierung ist der Informationsaufwand immer noch recht hoch. Wann hört man schon etwas von Sozialwahlen? Während sich politische Wahlen einer enormen Publizität in den öffentlichen Medien erfreuen, wird über die Sozialwahlen so gut wie nichts berichtet. Informationsmöglichkeiten bieten sich den Wählern lediglich durch Mitgliederzeitschriften oder durch Informationsblätter der Wahlausschüsse. Für die Mehrzahl der Wähler bleibt demnach ein auch in empirischen Untersuchungen nachgewiesenes erhebliches Informationsdefizit, das der einzelne nur durch einen verhältnismäßig hohen Aufwand zu kompensieren vermag.

Hier bietet sich insbesondere den gewerkschaftlich organisierten Wahlberechtigten ein Informationsvorsprung z.B. durch die Berichterstattung in gewerkschaftlichen Publikationen und Veranstaltungen. Um hier die Wahl nicht einseitig zugunsten einer

Gruppe zu verlagern, könnte eine verbesserte Informationspolitik durch breitere Berichterstattung in den Medien zu einem verstärkten Interesse der Wahlberechtigten führen und so die Wahl "demokratischer" gestalten. Andererseits muß man natürlich berücksichtigen, daß Selbstverwaltung für viele so spröde und trocken ist, daß sich die Informationsträger auf diesem Gebiete etwas schwertun.

Partizipation braucht Konkurrenz

Wo liegen nun die Alternativen für den Wähler? Welche Parteien stellen sich zur Wahl? Wegen des geringen Aufgabenumfanges scheint es ja zunächst uninteressant zu sein, sich zu bewerben, da die Entscheidungskompetenzen nicht über einen gewissen Umfang hinausgehen. In dieses "Aufgabenvakuum" stoßen nun Verbände, bei den Arbeitnehmersvertretern insbesondere Gewerkschaften, die Sozialwahlen als "Nebenkriegsschauplatz" ihrer gesellschafts- und tarifpolitischen Auseinandersetzungen benutzen. Das Wahlsystem "entleiht" gewissermaßen seine Funktionäre aus anderen Systemen. Gewerkschaften können die Sozialwahlen als programmatische Selbstdarstellung für ihre übrigen Tätigkeitsbereiche mitbenutzen. Insbesondere kann der Wahlkampf natürlich auch dazu dienen, neue Mitglieder zu werben. Die Publizitätswirkung wird besonders dann groß sein, wenn die Wahlen in großen überregionalen Trägern stattfinden. Der Prestigekampf wird besonders stark sein, da hier viele Listen konkurrieren. Entsprechend ist bei diesen Trägern die Neigung zu Urwahlen, wie die Statistiken zeigen, groß.

Wahlen haben nur dann einen Sinn, wenn man unter verschiedenen Gruppen auswählen kann. Neben den etablierten Verbänden haben sich immer wieder auch freie Listen zusammengefunden, die als Listenbezeichnung lediglich den Namen des Versicherungsträgers angeben. Die Gewerkschaften haben hier immer wieder argumentiert, daß der Eindruck entstehen könne, daß nähere Beziehungen zwischen der Wahlpartei und dem Versicherungsträger bestünden, die deren Wahl für den Wähler sinnvoll erscheinen ließe. Demzufolge

versuchen sie immer wieder, ein Verbot dieser Namensführung durchzubringen.

Bei den Sozialwahlen 1968 wurde durch eine Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes dieses "Namensführungsverbot" auch durchgesetzt. Bei den damaligen Sozialwahlen ging der Stimmenanteil der freien Wählergemeinschaften folgerichtig auf ein Minimum zurück. Inzwischen ist dieses Verbot durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1971 wieder aufgehoben. Auch auf diesen Tatbestand ist es wohl zurückzuführen, daß bei den Sozialwahlen 1974 freie Wählergemeinschaften teilweise sensationell erfolgreich abgeschnitten haben. Vom "demokratischen" Standpunkt ist diese Entwicklung sicherlich zu begrüßen, da "Demokratie" notwendigerweise Konkurrenz voraussetzt. In diesem Zusammenhang ist auch dem stellvertretenden DGB-Vorsitzenden, Gerd Muhr, energisch zu widersprechen, der diese Namensführungsdebatte wieder aufwärmen will. Offensichtlich nimmt Muhr Demokratie in Selbstverwaltungswahlen nur dann als gegeben an, wenn sein Verband, die DGB-Gewerkschaften, ohne jegliche Konkurrenz das System dominieren kann.

Nutzen-Kosten-Kalküle der Funktionäre

Was bewegt einen potentiellen Funktionär dazu, sich als Kandidat bei den Sozialwahlen aufstellen zu lassen? Wir wollen im folgenden versuchen, derartige Überlegungen idealtypisch in einem Nutzen-Kosten-Kalkül zu erfassen.

Nutzen ist immer eine subjektive Größe. Er kann aus den unterschiedlichsten, positiv wie negativ zu bewertenden Motiven herrühren. Hier lassen sich die unterschiedlichsten Motive wie persönlicher Ergeiz, Machthunger, aber auch Engagement und Idealismus anführen. Ein wichtiger Nutzenfaktor ist immer wieder die Befriedigung finanzieller Wünsche. Der finanzielle Aspekt spielt jedoch im Sozialwahlensystem eine

untergeordnete Rolle, da die zu vergebenden Posten Ehrenämter sind und die finanzielle Aufwandsentschädigung sich in bescheidenen Grenzen hält.

Sozialwahlen können jedoch für potentielle Funktionäre einen wichtigen Schritt auf der Karriereleiter bedeuten. Insbesondere im gewerkschaftlichen Raum ist die Mitarbeit in der doch teilweise recht schwierigen und spröden verwaltungstechnischen Selbstverwaltungsmaterie ein günstiger Einstieg für das weitere innerverbandliche Fortkommen. Gewerkschaftsfunktionäre haben also ein unmittelbares berufliches Interesse an einem Funktionärsamt in Selbstverwaltungsträgern. Auch von der Bereitschaft der Funktionäre her haben damit Gewerkschaften ein deutliches Übergewicht.

Für Kandidaten treten bei Durchführung eines Wahlkampfes in unterschiedlichem Maße Kosten auf. Funktionäre auf gewerkschaftlichen Listen haben hierbei den Vorteil, einen organisatorischen Apparat im Rücken zu haben, der zwar primär anderen Zwecken dient, die Durchführung des Wahlkampfes jedoch erheblich erleichtern kann. Daneben sind solche Verbände gegenüber freien Wählervereinigungen im Vorteil, da sie genügend Mittel besitzen, um ihre Funktionäre in der teils schwierigen Materie auszubilden.

Vertreter freier Listen, die ihre Tätigkeit auf den Sozialwahlenbereich beschränken, sind demgegenüber in weit höherem Maße auf Eigeninitiative und Eigenmittel angewiesen. Für diese Kandidaten ist deshalb ein wesentlich höherer individueller Aufwand erforderlich, um im Wahlkampf erfolgreich bestehen zu können.

Friedenswahlen - die Wahlen fallen aus

Wie bereits im ersten Teil dargestellt gab es in der Selbstverwaltung von vornherein die Möglichkeit der sog. "Friedenswahlen". Bei diesen "Wahlen ohne Wahlhandlung" einigen sich die Funktionäre vor dem Wahltermin auf eine einheitliche Liste. Die Wahlen fallen dann aus. Man spricht schönfärberisch von "Friedenswahlen". Die Aufhebung der

Mitbestimmung wird dann durch ein freundliches Wort euphemistisch verdeckt. Es wird im Gegensatz sogar suggeriert, als sei der Konkurrenzkampf in der Wahl so etwas wie unnützes Streiten. Durch die Strategie der Friedenswahlen können die Funktionäre ihr Abwahlrisiko ausschalten. Nebenher können sie dabei sämtliche Kosten des Wahlkampfes vermeiden. Allerdings entfällt dann auch die Publizitätswirkung der Wahlen.

Empirisch hat sich gezeigt, daß Friedenswahlen eher die Regel als die Ausnahme sind. Auf der Seite der Arbeitgeber werden nur in den seltensten Fällen Wahlen durchgeführt, da die Arbeitgebervereinigungen im allgemeinen einen monolithischen Block darstellen. Daher finden die Wahlen der Arbeitgebervertreter nahezu überhaupt keine Beachtung, obwohl sie systematisch auch zu den Sozialwahlen gehören.

Aber auch auf seiten der Arbeitnehmer, bei den "eentlichen" Sozialwahlen finden Friedenswahlen häufiger denn Urwahlen statt. Die folgenden Tabellen zeigt die durchgeführten Urwahlen in der Sozialversicherung nach dem Krieg.

Tabelle 1

Durchgeführte Urwahlen in der Sozialversicherung
(Versicherungsträger)

Jahr	Anzahl	Urwahl	
		absolut	in Prozent
1953	ca. 2.145	9	0,42
1958	ca. 2.200	19	0,86
1962	ca. 2.100	38	1,81
1968	ca. 2.088	52	2,44
1974	ca. 1.800	38	2,05
1980 *	ca. 1.400	49	3,50

Tabelle 2

Durchgeführte Urwahlen in der Sozialversicherung
(Wahlberechtigungen)

Jahr	potentielle Wahlberechtigungen	**	Wahlberechtigungen bei Urwahlen	
			absolut	in Prozent
1953	ca. 62,0 Mio.		5,2 Mio.	8,4
1958	ca. 71,6 Mio.		10,3 Mio.	14,4
1962	ca. 74,3 Mio.		16,7 Mio.	22,5
1968	ca. 78,6 Mio.		28,9 Mio.	38,0
1974	ca. 85,0 Mio.		23,0 Mio.	27,1
1980 *	ca. 90,0 Mio.		35,0 Mio.	38,9

* Lt. Verzeichnis des Bundeswahlbeauftragten für die Durchführung der Wahlen in der Sozialversicherung (Bekanntmachung Nr. 16) vom 22.2.1980

** Die Anzahl der potentiellen Wahlberechtigungen beruht auf Schätzungen. Sie wird auch amtlicherseits nicht genau erfaßt.

Rekurrenter und präkurrenter Anschluß

Die Beeinträchtigung des Funktionierens der Sozialwahlen läßt sich anschaulich durch die "Theorie des rekurrenten und präkurrenten Anschlusses" (Herder-Dorneich) darstellen. Hat vor anstehenden Urwahlen lange Zeit kein Wahlgang stattgefunden, so fehlt der "rekurrente Anschluß". Durch den 6-Jahres-Rhythmus sind dem Wähler die Erfahrungen aus der vergangenen Wahl nicht mehr geläufig. Er weiß kaum noch, welche Programme bei der letzten Wahl eigentlich angeboten wurden. Da die Wahl nur selten stattfindet, hat sie sich nicht intensiv im Bewußtsein der Versicherten festsetzen können.

Darüber hinaus waren Friedenswahlen, also das Ausfallen der Wahlhandlung, eher die Regel als die Ausnahme. Als Konsequenz ergibt sich eine traditionell niedrige Wahlbeteiligung.

Für die Wahlparteien ist es schwierig, eine geeignete Auswahl an Alternativen anzubieten, da ihnen die Erfahrungswerte früherer Wahlen weitgehend fehlen. Sie können keine prägnanten Slogans anbieten, da sie nicht wissen, ob ihnen diese honoriert werden.

Die Wähler hingegen müssen Kandidaten ihre Stimme geben, die sie kaum kennen und die sich in der Vergangenheit noch nicht bewährt haben. Die Materie ist ihnen weitestgehend fremd, da sie sich damit nie auseinanderzusetzen hatten.

Analog zur vergangenheitsbezogenen Möglichkeit der Fehlsteuerung verhält sich ein zukunftsbezogener Aspekt. Kann nach einer Urwahl nicht damit gerechnet werden, daß es in absehbarer Zeit zu einer erneuten Wahlhandlung kommt, so fehlt der "präkurrente Anschluß". Die Funktionäre sind dann der Mühe enthoben, die Interessen der Versicherten im Hinblick auf ihre Wiederwahl zu vertreten. Infolge der langen Wahlperiode können sie damit rechnen, daß die Wähler am Ende des 6-Jahres-Zeitraums ihre Versprechungen in der Regel bereits vergessen haben. Der Rückkopplungsmechanismus mit Hilfe der Wahlstimmen der Versicherten ist damit unterbrochen. Die Gewählten vermögen sich der Kontrolle durch die Wähler zu entziehen. Diese "Kontrolle durch Abwahl" entfällt insbesondere dann, wenn die Funktionäre sich entschließen, bei dem nächsten anstehenden Wahlgang Friedenswahlen durchzuführen. Das Wahlsystem kann dann Gefahr laufen, sich selbst ad absurdum zu führen. Wenn dieses Steuerungsinstrument ausfällt, kann die Selbstverwaltung leicht zur bloßen Worthülse werden.

Sind Sozialwahlen sinnlos?

Die Sozialwahlen zeigen, wie man versucht, in der sozialen Selbstverwaltung einen Konkurrenzmechanismus durch Wahlkampf aufzubauen, um so die vorhandenen sozialen Konflikte regulieren und lösen zu können. Andererseits sind jedoch den Selbstverwaltungsorganen immer mehr Aufgaben vorenthalten und abgenommen worden. Daraus ergibt sich die Gefahr, daß das, was an Sachproblemen übrigbleibt, nur zum Teil ausreicht, um die Wahlenkonkurrenz am Leben zu erhalten.

Darüber hinaus ist das Wahlsystem nicht eigenständig. Es wird immer erforderlich bleiben, Anleihen bei außerhalb liegenden Systemen zu machen. Ohne die außenstehenden Verbände, insbesondere die Gewerkschaften, lassen sich nämlich Sozialwahlen - wie bereits ausgeführt - heute gar nicht aufrechterhalten.

Gleichzeitig wird durch die Möglichkeit der Friedenswahlen Konkurrenz teilweise oder gänzlich zugunsten eines Verhandlungsmechanismus abgeschafft. Zwar übten diese Friedenswahlen bislang eine stabilisierende Funktion bezüglich der Entwicklung einer Funktionärselite aus, denn das geringe Abwahlrisiko etablierte Verwaltungsfachleute, die mit einer gewissen Kontinuität arbeiten konnten. Diesem positiven Aspekt steht jedoch ein schwerwiegender negativer gegenüber. Es stellt sich nämlich die Frage, ob die Legitimation der Funktionsträger noch ausreichend gesichert ist.

Alle diese Ausführungen zeigen als Ergebnis, daß die Möglichkeit zur Partizipation bei den Sozialwahlen nur mit großen Einschränkungen gegeben ist. Man sollte über diesen Tatbestand aber nicht lange lamentieren, sondern fragen, wie Mitbestimmung und Selbstverwaltung gestärkt werden könnten. Es ist angezeigt, den Willensbildungsprozeß Sozialwahlen nicht mit allzu großen Erwartungen zu überfrachten und nicht nur die Dysfunktionen hervorzuheben. Denn wenn die Partizipation in den Sozialwahlen auch gering ist, so ist sie immerhin doch vorhanden. Man sollte versuchen, sie weiter auszubauen und durch andere

Mitbestimmungsformen zu ergänzen. Ein erster Schritt in die richtige Richtung war sicherlich der Übergang zur Briefwahl mit unaufgeforderter Zusendung der Wahlunterlagen.

Alternative Mitbestimmungsformen

Eine andere Form der Partizipation über die Sozialwahlen hinaus bietet das System der gegliederten Krankenversicherung. In engen Grenzen ist es hier den Versicherten möglich, zu anderen von ihnen bevorzugten Kassen abzuwandern. Insofern entsteht ein Wettbewerb der Kassen untereinander.

Es war insbesondere Hirschman mit seiner Theorie von Widerspruch und Abwanderung der gezeigt hat, wie die Partizipationsform "Widerspruch in Wahlen" ergänzt werden kann durch "Abwanderung im Wettbewerb". Diese Partizipationsform kann wesentlich zu einer verbesserten Mitbestimmung beitragen. Sozialwahlen und gegliedertes Krankenkassensystem stehen somit in einem komplementären Verhältnis zueinander.

Wer Partizipation der Beteiligten fordert, kann dieses Ziel in den Sozialwahlen allein nicht verwirklichen. Er muß den Wettbewerb der Kassen als eine wichtige komplementäre Partizipationsstrategie miteinbeziehen. Soziale Selbstverwaltung ist also nicht nur durch ein Entscheidungssystem allein, wie hier die Sozialwahlen, zu steuern, sondern sollte Konkurrenz in umfassenden Systemen miteinbeziehen.

(R. Herber)