

DI VERSICHERUNGS RUNDSCHAU

**ZEITSCHRIFT DER ÖSTERREICHISCHEN
GESELLSCHAFT FÜR VERSICHERUNGSFACHWISSEN**

Erscheinungsweise: monatlich.

Bezugsbedingungen: Der Bezugspreis der Zeitschrift beträgt jährlich S 253.— inkl. Mehrwertsteuer und Versand, im Ausland DM 41.—, sFr 39.— oder US-Dollar 21.— plus Auslandsporto öS 60.—. Nicht rechtzeitig vor ihrem Ablauf abbestellte Abonnements gelten für ein weiteres Jahr erneuert. Preis der Einzelnummer: S 25.30.

Alle Rechte vorbehalten.

Mit der Annahme und Veröffentlichung eines Manuskriptes erwirbt der Verlag der Versicherungsrundschau das ausschließliche Verlagsrecht hieran bis zum Ende des dem Erscheinen folgenden Kalenderjahres. Wir bitten daher, ausschließlich Arbeit einzusenden, die bisher nicht veröffentlicht oder an anderen Stellen zur Veröffentlichung eingereicht wurden.

Der Nachdruck von Entscheidungen für Aussendungen zu Karteizwecken ist verboten, sonst nur mit schriftlicher Bewilligung des Verlages unter Quellenangabe gestattet.

Eigentümer und Herausgeber: Österreichische Gesellschaft für Versicherungsfachwissen, Schwarzenbergplatz 7, 1030 Wien. — Verleger: Volkswirtschaftliche Verlags-Gesellschaft m.b.H., Schottenfeldgasse 93, 1070 Wien, Tel. 93 74 56. — Für den Inhalt verantwortlich: Dr. Herwig Obrecht, Chlmanistraße 32, 1190 Wier. — Druck: Isda & Brodmann Ges. m. b. H., 1080 Wien, Strozzigasse 41.

Redaktion:

Dr. Herwig Obrecht

o. Univ.-Prof. Dr. Heinz Krejci

Redaktionsausschuß:

Dr. Stephan Grabner — Dr. Hans Lorenz-Liburnau — Dr. Leo Neumann —
Dr. Albert Nowak — Dr. Alfred Radner — Dr. Wilhelm Seligo — Dr. Hellmut Theiß

Korrespondenz:



Mitarbeiter in:

Belgien (Brüssel), Deutschland (Karlsruhe), Frankreich (Paris), Griechenland (Athen),
Großbritannien (London), Holland (Den Haag), Italien (Genua), Jugoslawien (Zagreb),
Polen (Warschau), Schweiz (St. Gallen), Spanien (Madrid), Ungarn (Budapest)

Inhaltsverzeichnis des Jahrganges 1981

Aufsätze und gezeichnete Beiträge

Autor	Titel des Aufsatzes	Heft	Seite
Büchner, Dr. Georg	Aktuelle Probleme der deutschen Versicherungswirtschaft	12	361
Dubs, Dr. Rolf	Anforderungen an die Ausbildungskonzeptionen von Unternehmungen der Versicherungswirtschaft in den achtziger Jahren	11	329
Ettl, Dr. Wolfgang	XV. Astin Colloquium	9	275
Farny, Dr. Dieter	Der Versicherungsunternehmer – Theorie und Praxis	7/8	193
Forster, Edgar	Wettbewerb, Allokation und Distribution in der ökonomischen Sicherung	12	372
Frank, Dr. Erich	Unfallmedizin – gestern, heute, morgen	6	161
Gaudet, Michel	What future can be expected for the European insurance industry in the emerging world?	10	293
Gehberger, Franz	Die IUMI-Konferenz 1981	11	354
Gericke, Walter	Konsequenz der Ausbildungskonzeptionen: Maßnahmen der deutschen Versicherungswirtschaft	11	342
Hattemer, Dr. Klaus	Zur Verständlichkeit der Versicherungssprache: Wissenschaftliche Erkenntnisse und praktische Folgerungen	9	257
Herrnstadt, DDr. Gerhard	Der „Tatort“ beim Versicherungsbetrug	7/8	216
Hoffmann, Werner	Auftrieb für Versicherungsläden	5	150
König, Dr. Bernhard	Entlastung des Zweitschädigers beim Arbeitsunfall	2	51
Kranendonk, H. H.	Der holländische Versicherungsmarkt 1981	7/8	222
Lorenz-Liburnau, Dr. Hans	Die AKHB 1967 zum 1. Jänner 1981	1	5
Möller, Dr. Alex	Die Versicherungswirtschaft in den Turbulenzen dieser Zeit	4	97
Oppl, Mag. Dr. Christian	Universitätslehrgang für Versicherungswirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien	5 9	143 273
Schuh, Dr. Josef	Die zwischenstaatliche Soziale Sicherheit in Österreich	10	301
Selb, Dr. Walter	Abandon bei nicht ausreichender Haftpflichtversicherungssumme	1	11
Tomandl, Dr. Theodor	Die Neuordnung der Witwen- und Witwerpension – Bemerkungen zur Quadratur des Kreises	2	36
Tsassis, Savvas	Die Rechtsschutzversicherung in Europa im Jahre 1980	11	350

Autor	Titel des Aufsatzes	Heft	Seite
Tölg, Dr. Gerhard	Neue Mindestversicherungssummen in der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung	1	2
Wolff, Dr. Karl H.	Demographie, Wirtschaft und Soziale Sicherheit	5	129
Zacher, Dr. Hans F.	Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland	3	65

Informationen

	Heft	Seite
Drittes Seminar über das Versicherungsvertragsrecht	1	29
Österreichs Versicherungswirtschaft im Jahre 1980	2	33
Der österreichische Kapitalmarkt aus der Sicht der Versicherungswirtschaft	2	34
Die internationale Vereinigung für Versicherungsrecht	2	54
Internationaler Ausbildungskongreß des Europäischen Zentrums für die Bildung im Versicherungswesen	2	58
Risk Management Symposium in Wien	2	60
Frankreich: Noch wenig Interesse für Versicherung gegen Risiken von Umweltschäden	2	61
Keine Lockerung der Haftung für rückständige Sozialversicherungsbeiträge bei Betriebsübernahme	2	61
Symposion der Studiengesellschaft für Recht und Wirtschaft in Graz	3	94
Kölnische Rück erneut Kongreßveranstalter	3	94
Versicherungswissenschaftliches Symposion in Graz	4	112
Preisverleihung an zwei Studentinnen der Wirtschaftsuniversität Wien	4	113
Jahrestagung des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft	4	114
Seminar Straßenverkehrsunfall	4	115
September Rendez-Vous: 25. Bestandsjubiläum	4	117
14. Internationaler Kongreß für Lebensversicherungsmedizin	4	120
BIPAR-Preisausschreiben 1982	4	120
Pensionen sind 1980 im Durchschnitt um 7,7 Prozent gestiegen	4	121
Reform der Produktehaftpflicht, ein Kernproblem der europäischen Wirtschaft	5	137
Neuregelung der Invalidenbefreiung in der Lebensversicherung in Holland	5	145
Studien und Aktivitäten der „Genfer Vereinigung“	5	147
Die Versicherung in Ungarn im Jahre 1980	6	169
Das Versicherungswesen in Polen	6	172

	Heft	Seite
Zahl der vorzeitigen Pensionierungen wegen Invalidität steigt in vielen Ländern	6	177
Export und Import von Pensionen für vier Milliarden Schilling	6	178
Gebarungsvolumen der österreichischen Sozialversicherung 148 Mrd. Schilling	6	179
10 Jahre Continental Reinsurance Consortium (CRC)	6	180
Glanzvolle PIA-Tagung 1981 in Holland	7/8	221
11. Internationale Versicherungskonferenz des MCE	7/8	224
Risk Management-Konferenz in Monte Carlo	7/8	224
Programm des Versicherungswissenschaftlichen Symposions 1981	9	270
10 Millionen Schilling für Großversuchsreihe	9	277
Rencontres Internationales des Assureurs Defense stiftet den Hans Möller-Preis	9	277
G.A.N. und SPEG Preservatrice Fonciere übernehmen C.T.R.	9	278
Sozialversicherung: 14 Mrd. S für Krankenanstalten	9	279
Sozialversicherung: Datenverarbeitungskongreß	10	322
BRD: Versicherungsgeschäft bleibt für die Sachversicherer verlustreich	10	325
3,5 Milliarden Schilling für Rehabilitation	10	326
Welt-Versicherungskongreß 1982 in Philadelphia, USA	10	327
Krankenkassen wenden 32 Mrd. Schilling für Sachleistungen auf	11	358
AIDA VI. – London 1982	12	375
Rückversicherung – Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft	12	376
1 Milliarde Schilling zusätzlich für Spitäler	12	385

Buchbesprechungen

Rezensent	Titel des Buches	Heft	Seite
Nowak, Dr. Albert	Merkbuch „Sozialversicherung“, Zweite und dritte Ergänzungslieferung (Stummvoll-Tutschka)	9	280
Sturm, Maria	Der Wettbewerb zwischen Privater und Gesetzlicher Krankenversicherung (Forster-Vaassen)	6	184
***	Staatliche Beeinflussung von Konsumentenversicherungsverträgen (Vogel)	1	31
***	Erfahrungstarifizierung (Höddinghaus)	1	31
***	Wörterbuch der Feuerversicherung und Brandschutztechnik (Kalkbrenner)	1	32

Rezensent	Titel des Buches	Heft	Seite
***	Die Feuerversicherung (B o l d t)	1	32
***	Grundfragen und Produkthaftpflicht (K o z i o l)	2	63
***	Wie man Erfolge plant. Persönliche Planungsmethoden (H e l f r e c h t)	3	95
***	Betriebswirtschaftliche Aspekte der Rückversicherung unter besonderer Berücksichtigung der Absatzpolitik von Rückversicherungsunternehmen (S c h m i d t)	3	96
***	Ansätze zu einer Produktions- und Kostentheorie der Dienstleistungen (A l t e n b u r g e r)	4	125
***	Ökonomie und Finanz der Versicherung und der Rückversicherung (L o u b e r g é)	4	126
***	Datenschutz in der Wirtschaft (D u s c h a n e k, u. a.)	4	126
***	Versicherungsreport 1980/81 (R e h n e r t, Hg.)	4	127
***	Geld und Versicherung – Festgabe für Wilhelm Seuß (J u n g - L u c i n s - S e i f e r t, Hg.)	4	127
***	Die Computer-Mißbrauch-Versicherung (H e i d i n g e r)	5	151
***	Summenermittlung für die Feuer-Betriebsunterbrechungs-Versicherung (L u d o l p h y - H e n k e)	5	152
***	Die vorvertragliche Anzeigepflicht (R ö h r)	5	153
***	Tendenzen der Produktehaftung in Europa und Amerika (Z e l l e r - S c h r o t h - B e s s o n - S t i e f e l)	6	183
***	Dynamische Rückversicherungs- und Ausschüttungspolitik beim Risikogeschäft (R e i s c h e l)	6	183
***	Drittzurechnung im Privatversicherungsrecht (B e h r e n s)	6	184
***	Wettbewerbsrecht (K o p p e n s t e i n e r)	6	185
***	Funktionale Grundbegriffe der Bauleistungsversicherung im Hinblick auf moderne Unternehmereinsatzformen (W ä l d n e r)	9	280
***	Marketing in der Versicherungswirtschaft (D e l i s l e)	9	281
***	Versicherung des imaginären Gewinns beim Seetransport im Verhältnis zur Güterversicherung (M e r i k a s)	10	328
***	Versicherungen im Klartext. Ein Leitfaden für Verbraucher – Tips für jedermann (Hg. GDV, Köln)	10	328
***	Automation der Büroarbeiten (M ü l l e r - L u t z)	12	386
***	IBR – Internationale Bibliographie der Rückversicherung (Hg. Bayerische Rück)	12	386

Rezensent	Titel des Buches	Heft	Seite
***	Handbuch der Lebensversicherung (G o l l - G i l b e r t)	12	386
***	100 Fragen zur Privaten Krankenversicherung (U l e e r)	12	387
***	Die Grenzen der Versicherbarkeit (L u c i u s)	12	387
***	Kritische Studie der Reflexwirkung der Haftpflicht- versicherung auf die Haftung (R o d o p o u l o s)	12	388
***	Risk Management im Lichte einiger Ansätze der Entscheidungs- und Organisationstheorie (S e i f e r t)	12	388
***	Marktbearbeitungsstrategien des Versicherungs- unternehmens (W o l f f)	12	389
***	Einführung in die Versicherungsbetriebslehre (M ü l l e r - L u t z)	12	390
***	Die Mathematik der deutschen Privaten Kranken- versicherung (B o h n)	12	390

Personalia

	Heft	Seite
Karl Kornis – Präsident des Versicherungsverbandes	1	1
Dr. Kurt Ruso – Generaldirektor der „Bundesländer-Versicherung“	1	23
Generaldirektor Kommerzialrat Dr. Cretnik im Ruhestand	1	24
Generaldirektor Dr. Kristinus – 70 Jahre	1	26
Direktor Dr. Koller – Kommerzialrat	1	27
Sektionschef Dr. Robert Pollak †	1	28
Direktor Eduard Zalesky – 35 Jahre im Dienste der Versicherungswirtschaft	2	62
IEA bringt britischen Fachmann in Spitzenposition	4	112
Generaldirektor Otto Binder – 50 Jahre im Dienste der Versicherungswirtschaft	4	122
Dr. Göttlicher zum Generaldirektor der Wiener Städtischen bestellt	4	122
Professor Dr. Reimer Schmidt – 65 Jahre	4	123
Präsident Dr. Hellmut Theiß †	4	124
Neuer Leiter der Kreditsektion	5	153
Dkfm. Dr. Erich Göttlicher – neuer Generaldirektor der STÄDTISCHEN	6	181
Generaldirektor Dr. Werner Faber – 50. Geburtstag	6	182
Dr. Franz Stadler – Generaldirektor	7/8	225
Björn Wolrath – neuer Chef der „Skandia“-Gruppe	7/8	226
Dkfm. Ludwig Zirps gestorben	10	327

Rechtssprechung

Entscheidung vom	Zahl	Betreff	Heft	Seite
15. 12. 1977	7 Ob 72/77	Art. 41, 2 CMR, §§ 154, 156 VersVG	6	187
12. 10. 1978	7 Ob 38/78	§ 23, 25, 29 VersVG	6	186
9. 11. 1978	7 Ob 65/78	§ 158 c Abs. 5 VersVG, Art. 21 Abs. 9 ABH	6	190
14. 12. 1978	7 Ob 46/78 und 7 Ob 62/78	Art. 6 Abs. 2 Z. 2 AKHB, § 4 Abs. 5 StVO	6	186
11. 1. 1979	7 Ob 70/78	§ 158 c VersVG, § 63 Abs. 1 KFG	6	186
11. 1. 1979	7 Ob 73/78	§ 61 VersVG	6	187
1. 2. 1979	7 Ob 74/78	§ 23, 25 VersVG	6	186
7. 6. 1979	7 Ob 22/79	§§ 6, 12 Abs. 3, § 78 VersVG	12	391
28. 6. 1979	7 Ob 14/79	§ 152 VersVG	6	186
30. 8. 1979	7 Ob 37/79	§ 2 Abs. 1 Versicherungs- wiederaufbauG, BGBl. 1955/185	5	155
30. 8. 1979	7 Ob 38/79	§ 61 VersVG	12	392
13. 9. 1979	7 Ob 39/79	Art. 8 Abs. 1 Z. 1 AKHB	5	155
13. 9. 1979	7 Ob 41/79	§§ 1, 156 Abs. 3 VersVG, § 63 Abs. 1 KFG	5	155
7. 11. 1979	7 Ob 46/79	§ 12 Abs. 1, § 158 f VersVG, § 10 EO	5	155
7. 11. 1979	7 Ob 49/79	Art. 2 Abs. 3 lit. c AEB 1971	5	155
22. 11. 1979	7 Ob 51/79	§§ 69–71 VersVG	5	156
6. 12. 1979	7 Ob 56/79	§ 12 Abs. 3, §§ 23, 25, 29 VersVG, Art. 7 AKHB, § 2 Z. 14 KFG	5	158
20. 12. 1979	7 Ob 55/79	Art. 1 Abs. 2 AKHB, § 158 f VersVG	5	156

Geschäftsnachrichten

	Heft	Seite
IREMA RE, Amsterdam, erweitert Aktienkapital	2	660
Kölnische Rück intensiviert das Auslandsgeschäft	2	661
Geschäftsausweitung der Wiener Rückversicherung im Jahre 1979	2	663
Gute Ertragslage durch gezieltes Wachstum bei der Anglo Elementar	7/8	2227
Kontinuierliche Entwicklung bei der Austria Versicherung	7/8	2229
Bestands- und Prämienwachstum in allen Sparten der Collegialität	7/8	2330
Zufriedenstellende Weiterentwicklung beim „Anker“	7/8	2332
Profilierung der Niederösterreichischen zum Universalversicherer	7/8	2334
Zufriedenstellende Entwicklung beim Montanverein	7/8	2336
Zufriedenstellendes Betriebsergebnis bei der Grazer Wechselseitigen	7/8	2337
Überdurchschnittlicher Beitragszuwachs bei der Heimat	7/8	2339
Verstärkung der Eigenmittel bei der „Interunfall“	7/8	2440
Rekord an ausbezahlten Entschädigungen bei der Hagelversicherung	7/8	2442
Wesentlich mehr Großschäden im Jahre 1980 bei der Österreichischen Kredit- versicherungs AG (ÖKV)	7/8	2444
Salzburger Landes-Brandschaden: Geschäftsumfang wieder erweitert	7/8	2446
„Bundesländer“ 1980: 3,7 Mrd. Schadenaufwand	7/8	2447
Über dem Marktdurchschnitt liegendes Wachstum bei der Oberösterreichischen	7/8	2449
Neuerliche Geschäftsausweitung bei der „Wiener Städtischen“	7/8	2551
Wüstenrot Leben: Ergebnis über den Erwartungen	7/8	2553
ZÜRICH-KOSMOS: Prämienaufkommen an der Milliardengrenze	7/8	2555
IREMA RE, Amsterdam	7/8	2556
Allianz-Versicherungen 1980: Dividende mit 10 Prozent unverändert	9	2882
Donau-Versicherung verstärkt neuerlich Gewährleistungsmittel	9	2884
Erste Allgemeine: Mit Geschäftsjahr 1980 zufrieden	9	2886
Generali: 1980 günstige Geschäftsentwicklung	9	2886
Kontinuierliche Weiterentwicklung des „JUPITER“	9	2888
Bedeutende Leistungssteigerungen, doch geringeres Prämienwachstum bei MERKUR	9	2889
Zufriedenstellendes Ergebnis bei der Volksfürsorge	9	2991
Generali-Gruppe – konsolidierte Bilanz 1980	11	3660

Peter A. Köhler und Hans F. Zacher, München:

Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland

INHALTSÜBERSICHT

A. Der Rahmen

- I. Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland
 1. *Die Grundformen*
 2. *Zweckzusammenhänge*
 - a) *Dezentralisation der öffentlichen Verwaltung*
 - b) *Eigenständigkeit der Gesellschaft, Demokratie und Partizipation*
 - c) *Selbstverwaltung als Teil demokratischer Staatsorganisation*
 - d) *Zusammenfassung*
 3. *Staat und Selbstverwaltung*
 - a) *Ordnung und Aufsicht*
 - b) *Selbstverwaltung und bundesstaatliche Ordnung*
- II. Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland

B. Die Institution der Sozialversicherung; der Grundsatz der Selbstverwaltung

C. Die Grundform der Selbstverwaltung der deutschen Sozialversicherung: Die paritätische Selbstverwaltung der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung

- I. Geschichte
- II. Zum allgemeinen Charakter der Selbstverwaltung
- III. Die organisatorische Struktur der Selbstverwaltung in der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung
 1. *Allgemeines*
 2. *Vertreterversammlung — Vorstand — Geschäftsführer*
 3. *Die Wahl der Vertreterversammlung*
- IV. Der sachliche Bereich der Selbstverwaltung
 1. *Autonomie — Selbstverwaltung*
 2. *Der materielle Bereich der Selbstverwaltung*
 - a) *Leistungsgestaltung*
 - b) *Beitragsgestaltung*
 - c) *Abgrenzung des Mitgliederkreises*
 - d) *Erweiterung des Aufgabenkreises*

- e) *Organautonomie — Personalautonomie*
- f) *Sachverwaltung*
- g) *Haushalt*

V. Selbstverwaltung und Staat

D. Akzessorische Formen der Selbstverwaltung

I. Die Konzentration von Aufgaben der Sozialversicherungsträger

1. *Die Übertragung von Aufgaben einer Gattung von Versicherungsträgern auf eine andere*
2. *Die Verbände der Versicherungsträger*

II. Die Koppelung der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger und der Selbstverwaltung berufsständischer Vereinigungen

E. Die Sonderform der Bundesanstalt für Arbeit

I. Allgemeines

II. Die „drittelparitätische“ Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit

III. Die Entwicklung des Staates

F. Ausblick

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFG	Arbeitsförderungsgesetz vom 25. 6. 1969 (BGBl. I S. 582)
BfA	Bundesanstalt für Arbeit
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. 3. 1951 (BGBl. I S. 243)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)
RVO	Reichsversicherungsordnung vom 19. 7. 1911 (RGBl. S. 509)
s.	siehe
SGB-IV	Sozialgesetzbuch, Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung vom 23. 12. 1976 (BGBl. I S. 3845)
SV	Selbstverwaltung

*

A. Der Rahmen

I. Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

1. *Die Grundformen*

„Selbstverwaltung“ ist eine Methode der Verwaltungsorganisation. In der Bundesrepublik Deutschland finden sich dafür drei typische Erscheinungsformen:

- Rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts: das sind Zusammenschlüsse von Menschen oder juristischen Personen zu einem öffentlichen Zweck (z. B. von Ärzten in einer „Ärztammer“ zur rechtlichen Ordnung der ärztlichen Berufstätigkeit und zur Wahrung der Interessen der Ärzte untereinander und nach außen).

- Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts: das sind Gesamtheiten von Personen und Sachen, die einem bestimmten öffentlichen Zweck dienen (z. B. von Bankfachleuten, Beamten und anderen Bediensteten, Geld, anderen Vermögenswerten, Gebäuden etc. in der Deutschen Bundesbank zum Zweck der Geldwirtschaftspolitik).
- Rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts: das sind Vermögen, die einem bestimmten öffentlichen Zweck gewidmet und zur juristischen Person verselbständigt sind (z. B. die Stiftung für das behinderte Kind, die ein bestimmtes, aus Schadenersatzforderungen erwachsenes Vermögen im Interesse der Geschädigten zu verwenden hat)¹.

Alle diese Erscheinungsformen sind juristische Personen des öffentlichen Rechts („rechtsfähige Verwaltungseinheiten“). Ein unsauberer Sprachgebrauch, dessen sich oft auch der Gesetzgeber bedient², bezeichnet mitunter alle juristischen Personen als „Körperschaften“ des öffentlichen Rechts. Deshalb muß man bei der Lektüre deutscher Gesetze, Entscheidungen und Schriften damit rechnen, daß „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ allgemein „juristische Person des öffentlichen Rechts“ oder, spezifisch und korrekt, eine zu einem bestimmten öffentlichen Zweck zu einer juristischen Person zusammengefaßte Personenmehrheit bedeuten kann.

Aber auch diese Körperschaften im engeren Sinn haben einen sehr unterschiedlichen Charakter. Hier genügt es, folgende Formen festzuhalten:

- Gebietskörperschaften sind als Gemeinden (Städte), Kreise, Bezirke usw. allgemein für die lokalen oder regionalen öffentlichen Aufgaben eines Gebietes zuständig.
- Personalkörperschaften dagegen organisieren Personen zu einem ganz bestimmten Zweck (z. B. Bodenverbände, die Grundeigentümer eines bestimmten Bereiches zur Verbesserung der Bodenkultur zusammenschließen). Solche Personalkörperschaften können auch territorial gegliedert sein; doch bleibt der besondere Zweck und die von ihm hergeleitete Selektion der Mitglieder das primäre Prinzip ihrer Organisation.
- Verbandskörperschaften schließen dagegen juristische Personen des öffentlichen Rechts (u. U. auch mit juristischen Personen des privaten Rechts oder natürlichen Personen) zusammen, um einem gemeinsamen öffentlichen Zweck zu dienen (z. B. fassen sog. „Zweckverbände“ Gemeinden zum gemeinsamen Betrieb einer Schule, einer Sparkasse, einer Kanalisation und ähnlichem zusammen).

2. Zweckzusammenhänge

Hinter diesen verschiedenen Formen von SV stehen sehr unterschiedliche Leitbilder und Absichten.

a) Dezentralisation der öffentlichen Verwaltung

Die Vielfalt der „rechtsfähigen Verwaltungseinheiten“ soll die Energien, die notwendig sind, die vielfältigen Aufgaben des Staates zu erfüllen, optimal bereitstellen und einsetzen. Gewisse Zuständigkeiten sollen dem Einfluß

¹ Zur begrifflichen Abgrenzung von Körperschaft, Anstalt und Stiftung s. Hans J. Wolff u. Otto Bachof, Verwaltungsrecht, Bd. II, 4. Aufl., München 1976, § 84; einen Gesamtüberblick gibt Walter Rudolf, Verwaltungsorganisation, in: Erichsen/Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Berlin 1978, S. 461 ff.

² So heißt es etwa in § 189 AFG: „Die Bundesanstalt ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung“.

der zentralen Regierung entzogen und der eigenständigen Wahrnehmung durch besonders Sachkundige³ und/oder besonders Interessierte⁴ anvertraut werden. Hinsichtlich der finanziellen und sonstigen Mittel soll bewirkt werden, daß sie ihrer Zweckbestimmung zuverlässig erhalten bleiben, während andererseits die Haushaltsrechnung und die Haftung des Staates von der Verantwortlichkeit auf diesem speziellen Bereich weitgehend freigestellt werden⁵. Die Grundvorstellung dabei ist, daß es sich bei Aufgaben der SV um Aufgaben handelt, die auch Aufgaben des Staates sein könnten. Im Sinne dieser Zweckrichtung entsprechen sich daher die Begriffe „SV“ und „mittelbare Staatsverwaltung“.

b) *Eigenständigkeit der Gesellschaft, Demokratie und Partizipation*

Ein anderes Ziel ist, die Begegnung von Staat und Gesellschaft harmonisch zu gestalten. Die Vorstellung eines Gegensatzes von Staat und Gesellschaft⁶ ist eine wesentliche, im 19. Jahrhundert verwurzelte Vorstellung politischen und rechtlichen Denkens in Deutschland. Im 19. Jahrhundert wurde die Vorstellung des Gegenübers des absoluten Monarchen und der in vielen „Ständen“ gestaffelten, unterschiedlich berechtigten Untertanen abgelöst durch die Vorstellung des Nebeneinander von Staat und Gesellschaft. „Staat“ ist die als solche organisierte Gesellschaft – nicht nur die Regierungs-, Gesetzgebungs-, Vollzugs- und Rechtsprechungsorganisation, sondern jeder Bürger, soweit er in diesem System wirkt und von ihm betroffen ist. „Gesellschaft“ sind die Menschen, die in diesem Staat leben, soweit sie privat leben oder frei mit anderen zusammenwirken. Unternehmen, Gesellschaften, Vereinigungen (Gewerkschaften, Sportverbände, wissenschaftliche und religiöse Vereinigungen usw.), soweit sie nicht vom Staat auf öffentliche Zwecke hin geformt und kontrolliert werden, sind Phänomene der Gesellschaft. Im Rahmen dieser Vorstellung eines Gegensatzes von Staat und Gesellschaft hat SV eine ganz besondere Funktion. Die Vielfalt der Formen der SV erlaubt es, gesellschaftliches Wirken zu regulieren, ohne die Eigenständigkeit der Gesellschaft voll aufzuheben. Vor allem die berufsständischen Organisationen (Ärztckammern, Handelskammern usw.) haben diesen Zweck: Der Staat hält eine Regelung der beruflichen Situation und Betätigung für notwendig. Er will diese Regelung jenseits einer bestimmten Grenze aber den betroffenen gesellschaftlichen Kreisen selbst überlassen. Darum schafft er Körperschaften des öffentlichen Rechts, deren Rahmen er zwar absteckt, in denen aber die Betroffenen weitgehende Autonomie genießen.

Dieses Grundmuster hat jedoch Varianten. So war die juristische Diskussion von „SV“ im 19. Jahrhundert zu einem großen Teil vom Aspekt der Autonomie der

³ Dieses technokratische Element tritt besonders bei den Anstalten hervor.

⁴ Dieses demokratische Element tritt besonders bei den Körperschaften hervor.

⁵ Dieses finanztechnische Element ist vor allem für die Stiftung bedeutsam.

⁶ Dieser Gegensatz prägt etwa noch die verwaltungsrechtliche Monographie von Heinrich Rosin, *Das Recht der öffentlichen Genossenschaft*, Freiburg 1866, Nachdr. Aalen 1971; zur „socialwissenschaftlichen“ Revision der liberalen Staatslehre s. eingehend Eckard Pankoke, *Soziale Bewegung – Soziale Frage – Soziale Politik*, Stuttgart 1970, umfassend Ernst Wolfgang Böckenförde, *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart*, in: *Festschrift für W. Hefermehl*, Stuttgart 1972, S. 11 ff.

Gesellschaft, insbesondere der Autonomie gesellschaftlicher Vereinigungen bestimmt. Die Begriffsbestimmung von „SV“ knüpfte dabei nicht so sehr daran an, daß es sich um die Organisation an sich staatlicher Aufgaben handelte, die vom Staat an den SV-Träger delegiert waren. Der Akzent lag darauf, daß eine bestimmte Aufgabe überhaupt entweder ausschließlich durch Vereinigungen oder Gesellschaften des Privatrechts oder auch von gesellschaftlichen Kräften in Körperschaften des öffentlichen Rechts wahrgenommen wurde. Diese Richtung verzichtete für den Begriff der „SV“ deshalb auf den öffentlich-rechtlichen Charakter der Selbstverwaltungseinheit. Sie ist heute nicht mehr verbreitet. Gleichwohl ist auch heute noch von „sozialer Selbstverwaltung“ die Rede, wenn man die gemeinsame Wahrnehmung von sozialen Aufgaben innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung – insbesondere also in der Tarifautonomie (einschließlich Tarifverträge) – durch die Tarifpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) beschreiben will. Sorgte sich diese Richtung darum, die Unabhängigkeit der Gesellschaft vom Staat und ihr eigenständiges Wirken zu sichern, so ging es einer anderen darum, den Einfluß der Gesellschaft auf den Staat zu sichern. Nach dieser Meinung kam es nicht darauf an, daß die Willensbildungseinheit, auf die gesellschaftliche Kräfte Einfluß nehmen, zu einer „rechtsfähigen Verwaltungseinheit“ verselbständigt ist. Ihr genügte es auch, wenn bestimmte Entscheidungen innerhalb der staatlichen Verwaltung z. B. von Ausschüssen getroffen würden, an denen auch besonders sachkundige oder interessierte Gruppen oder Persönlichkeiten aus der Gesellschaft beteiligt waren. Von daher unterschied man zwischen „rechtlicher SV“ in rechtsfähigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und „politischer SV“ durch Mitwirkung gesellschaftlicher Kräfte in Ausschüssen der Verwaltung⁷. In jüngerer Zeit wurde dieser Aspekt durch das Leitbild der Partizipation neu belebt.

c) *Selbstverwaltung als Teil demokratischer Staatsorganisation*

Indem der Staat selbst eine Demokratie wurde, hat sich der Sinn der SV verändert. Über die zentralen Mechanismen der Parlamentswahlen und der parlamentarischen Kontrolle der Regierung allein kann diese Demokratie nur unzulänglich realisiert werden. Deshalb stellt man neben die zentrale Demokratie partikuläre Demokratien, in denen die jeweils Interessierten und Betroffenen ihre Angelegenheiten selbst verwalten können. An die Stelle des Gegensatzes des monarchischen Staates zur demokratischen SV trat der Gegensatz der zentralen Demokratie des Staates zur partikularen Demokratie in der SV. Das Grundmuster dafür sind die Kommunen (Gebietskörperschaften), die Demokratien der Bürger des jeweiligen kommunalen Gebietes. Aber auch die berufsständischen Körperschaften sind solche kleinen Demokratien. Körperschaften werden so heute grundsätzlich als partikuläre Demokratien der Betroffenen verstanden, und auch in Anstalten ist demokratische Partizipation der Betroffenen möglich.

d) *Zusammenfassung*

Von SV wird heute allgemein dann gesprochen, wenn bestimmte Aufgaben der Verwaltung vom Staat getrennten „rechtsfähigen Verwaltungseinheiten“ (rechtsfähigen Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen

⁷ Die rechtswissenschaftliche Diskussion des ausgehenden 19. Jahrhunderts wurde sehr stark vom Werk Rudolf von Gneists beeinflusst; eine eingehende Darstellung findet sich bei Karl Jürgen Bieback, Die öffentliche Körperschaft, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 286, Berlin 1976.

Rechts) übertragen werden („mittelbare Staatsverwaltung“). Diese SV bekommt eine besondere Qualität, wenn sie zur Intensivierung der Demokratie beiträgt. Das ist der Fall, wenn die Struktur der Selbstverwaltung geeignet ist, den an der Verwaltungsaufgabe besonders Interessierten spezifischen Einfluß zu geben – sei es durch partizipatorische Einwirkung von Gruppen und Verbänden auf die Verwaltungseinheit, sei es durch die Zusammenfassung der Betroffenen zu autonomen partikularen Demokratien. Aber auch ohne diese besondere Qualität kann „mittelbare Staatsverwaltung“ als „SV“ einer Aufgabe durch eine dafür besonders geeignete Organisation verstanden werden.

Daneben ist es notwendig, den historischen Werdegang der Ideen und Erscheinungsformen der SV in Betracht zu ziehen. Nicht selten nämlich werden Auseinandersetzungen um „SV“ dadurch erschwert, daß Gedanken einfließen, die an der Gesellschaft des 19. Jahrhunderts orientiert sind.

3. *Staat und Selbstverwaltung*

a) *Ordnung und Aufsicht*

SV steht in der Verantwortung des Staates. Er nimmt sie vor allem in zwei Formen wahr: durch rechtliche Ordnung und durch Aufsicht. Die Errichtung von rechtsfähigen Verwaltungseinheiten kann nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das die Aufgaben sowie alle Wirkungsmöglichkeiten der Verwaltungseinheit bestimmt. Und wie der Gesetzgeber an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, so sind auch die Träger der SV an das Recht und das staatliche Gesetz als das zentrale Steuerungsinstrument gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). SV ist im demokratischen Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland nur legitim, wenn der staatliche Gesetzgeber die wesentlichen Funktionen der SV selbst regelt. Insbesondere kann Zwangsmitgliedschaft vom staatlichen Gesetz angeordnet werden; Befugnisse gegenüber Mitgliedern und anderen Beteiligten müssen durch ein staatliches Gesetz legitimiert sein.

Hinsichtlich der Aufsicht unterscheidet man zwischen Ermessenaufsicht und Rechtsaufsicht. Die Rechtsaufsicht hat dafür zu sorgen, daß die SV das Recht (Verfassung, Gesetze, Rechtsverordnungen, auch ungeschriebene Rechtsgrundsätze) beachtet. Sie hat Rechtsverstöße zu beanstanden und auszuräumen. Rechtsaufsicht ist das Minimum der Aufsicht, die der Staat gegenüber der SV-Einheit ausübt; zugleich ist sie die Regelform. Die Ermessenaufsicht – auch Fachaufsicht genannt – ist die Ausnahme. Sie bedeutet, daß der Staat auch dort, wo das Recht der SV Spielräume läßt, in ihre Dispositionen eingreifen darf. „Ermessenaufsicht“ heißt, daß der Staat seine Ansicht über das, was zweckmäßig ist, an die Stelle der Ansicht der SV setzen und für maßgeblich erklären darf. Inwieweit der Staat Rechts- oder Ermessenaufsicht hat, muß das Gesetz bestimmen. Nicht selten werden die Angelegenheiten, die unter die Rechtsaufsicht fallen, als „eigene“ oder „SV“-Aufgaben, die Angelegenheiten, die darüber hinaus unter die Ermessenaufsicht fallen, als (vom Staat) „übertragene Aufgaben“ bezeichnet.

Die Ordnungsverantwortung des Gesetzgebers und die Aufsicht der Exekutive werden durch den gerichtlichen Rechtsschutz ergänzt.

Das allgemeine Recht eines jeden Betroffenen, gegen eine Verletzung seiner Rechte die Gerichte anzurufen (Art. 19 Abs. 4 GG), besteht auch gegenüber der SV. Auf der anderen Seite können auch SV-Träger die Gerichte anrufen, wenn der Staat – etwa durch eine Aufsichtsmaßnahme – ihre Rechte verletzt.

b) *Selbstverwaltung und bundesstaatliche Ordnung*

Wenn in der Bundesrepublik Deutschland von „Staat“ die Rede ist, so bedeutet das immer: Zentralstaat (Bund) und Gliedstaaten (Länder). Aus dieser „Spaltung“ des Staates ergeben sich Konsequenzen für die SV, denn sie kann grundsätzlich nur einem „Staat“ – dem Bund oder einem Land – zugeordnet sein. Allerdings ist es möglich, daß der Bund, dessen Gesetzgebungszuständigkeit sehr viel weiter ist als die der Länder, auch dann die rechtliche Ordnung eines SV-Zweiges bestimmt, wenn die SV-Träger hinsichtlich der administrativen Verantwortung – insbesondere hinsichtlich der Aufsicht – den Ländern zugeordnet sind. Verwaltungseinheiten, die der Aufsicht des Bundes unterstehen, werden als „bundesunmittelbar“ oder „bundesinkorporiert“, solche, die der Aufsicht eines Landes unterstehen, als „landesunmittelbar“ oder „landesinkorporiert“ bezeichnet.

II. Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland gliedert sich im wesentlichen in vier Zweige⁸:

1. Die Krankenversicherung sichert gegen das Risiko des Behandlungs- und Pflegebedarfes im Krankheitsfalle sowie gegen das Risiko des Einkommensausfalles infolge Krankheit. Sie bietet eine analoge Sicherung für den Fall der Mutterschaft und des Schwangerschaftsabbruchs.
2. Die Unfallversicherung sichert gegen das Risiko des Behandlungs- und Pflegebedarfes, des Ausbildungsbedarfes und der Einkommensminderung und des Einkommensverlustes infolge eines Arbeitsunfalls, eines durch das Gesetz gleichgestellten Unfalles (z. B. von Schülern oder Studenten im Rahmen ihrer Ausbildung) oder einer Berufskrankheit. Sie schützt ferner die Hinterbliebenen der infolge eines Arbeitsunfalles, eines gleichgestellten Unfalles oder einer Berufskrankheit Verstorbenen gegen das Risiko des Unterhaltsverlustes. Sie befreit grundsätzlich den Arbeitgeber von der Haftung für Schäden von Arbeitnehmern, die das Unternehmen zu verantworten hat.

Darüber hinaus gibt es den vielfältigen Bereich der Fälle, in denen das Leistungsrecht der Unfallversicherung angewandt wird, ohne daß eine Sozialversicherung vorausgegangen wäre: so zur Sicherung gegen Schäden, die Lebensretter bei ihrem Rettungseinsatz, Mitarbeiter der Freien Wohlfahrtspflege in dieser Tätigkeit, Blutspender im Zusammenhang mit einer Blutentnahme erleiden u. ä. Insgesamt handelt es sich dabei um die Entschädigung für Opfer, die jemand im Interesse der Allgemeinheit auf sich genommen hat: „unechte“ Unfallversicherung.

⁸ Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland ist in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung Nr. 23, 1979, S. 249–265 von Hans F. Zacher näher dargestellt worden. Zu den Fundstellen der einzelnen Gesetze und der dazu wesentlichen Literatur s. dort.

3. Die Rentenversicherung sichert gegen das Risiko der Einkommensverminderung oder des Einkommensverlustes infolge von Invalidität (Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit) und des Alters. Sie sichert ferner die Hinterbliebenen eines Versicherten gegen das Risiko des Verlustes des Unterhalts im Falle des Todes.
4. Die Arbeitslosenversicherung sichert gegen das Risiko der Minderung oder des Verlustes des Einkommens infolge wesentlicher Arbeitseinschränkung oder völliger Arbeitslosigkeit.

Daneben bestehen weitere Zweige von Sozialversicherung oder verwandten Sicherungseinrichtungen, die hier nicht näher berücksichtigt werden können:

- So insbesondere für weitere soziale Risiken, z. B. die Sicherung von Arbeitnehmern gegen den Lohnausfall beim Konkurs des Arbeitgebers durch das sog. Konkursausfallgeld;
- ferner für Personen, die gegen eines der vorgenannten Risiken in den allgemeinen Systemen nicht gesichert sind, z. B. berufsständische Versorgungseinrichtungen der Ärzte für den Fall des Alters;
- und vor allem zusätzliche Sicherungen für den Fall der Invalidität und des Alters z. B. durch betriebliche Alterskassen, Zusatzversicherungen für den öffentlichen Dienst usw.

B. Die Institutionen der Sozialversicherung; der Grundsatz der Selbstverwaltung

Die Sozialversicherung wird in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich durch rechtsfähige Verwaltungseinheiten in SV durchgeführt. Davon gibt es nur wenige Ausnahmen. Im einzelnen sind Grad und Prinzipien der Gliederung sehr unterschiedlich.

1. In der Bundesrepublik Deutschland werden fast 90 Prozent der Bevölkerung als Versicherte und mitversicherte Familienangehörige durch die gesetzliche Krankenversicherung versorgt. Die Durchführung dieses Leistungssystems, das im Jahre 1978 insgesamt einen Betrag von 74 Milliarden D-Mark ausgab⁹, obliegt den einzelnen Krankenkassen als den Trägern der Krankenversicherung. Im Jahre 1976 gab es 1425 Krankenkassen, davon waren

- 307 Ortskrankenkassen: die allgemeinen, regional gegliederten Pflichtkassen als grundsätzliche Träger der Krankenversicherung für alle versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Selbständigen
- 921 Betriebskrankenkassen: in denen Angehörige eines Betriebes, für den der Unternehmer eine Betriebskrankenkasse errichtet hat, anstelle der Ortskrankenkasse versichert sind
- 161 Innungskrankenkassen: in denen die Versicherungspflichtigen bestimmter Handwerkszweige versichert sind
- landwirtschaftliche Krankenkassen, die bei den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften (s. u. 2) errichtet werden: für selbständige Landwirte
- die Seekrankenkasse der Seekasse (s. u. 3): für die Besatzungen deutscher Seefahrzeuge
- die Bundesknappschaft: für die im Bergbau Beschäftigten

⁹ Das Zahlenmaterial stammt aus dem Sozialbericht, Hrsg. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1978.

- 7 Ersatzkrankenkassen für Angestellte und 8 Ersatzkrankenkassen für Arbeiter. Den Ersatzkrankenkassen ist kein bestimmter Mitgliederkreis zugeordnet. Ihre Mitglieder sind grundsätzlich Versicherungspflichtige oder -berechtigte, die durch den Eintritt in eine Ersatzkrankenkasse ihre Mitgliedschaft in einer Pflichtkasse ersetzen.

Alle diese Kassen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts.

2. Bei der Unfallversicherung ist zu unterscheiden:

Zum einen gibt es den Bereich der „echten“ Unfallversicherung, also die Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Ihre Durchführung obliegt

- 35 gewerblichen Berufsgenossenschaften einschließlich der Seeberufsgenossenschaft
- 19 landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und
- 6 Feuerwehrunfallversicherungskassen.
- Bund, Länder, die Bundesanstalt für Arbeit und (6) größere Gemeinden führen die Unfallversicherung ihrer Bediensteten selbst durch (Eigenunfallversicherungsträger).

Da Bund und Länder die Unfallversicherung ihrer Bediensteten als Staatsverwaltung durchführen, besteht insoweit eine gewisse¹⁰ Ausnahme vom Prinzip der SV. Bei der Bundesanstalt für Arbeit und bei der Eigenunfallversicherung der Gemeinden finden wir – ähnlich wie bei den der SV des Handwerks verbundenen Innungskrankenkassen – eine Ausweitung einer zu anderen Zwecken eingerichteten SV auf Aufgaben der Sozialversicherung. Bei den Gemeindeunfallversicherungsverbänden handelt es sich um die oben skizzierte Erscheinung der Verbandskörperschaften¹¹, hier zum Zweck der Sozialversicherung. Die Berufsgenossenschaften dagegen sind primäre Körperschaften des öffentlichen Rechts zum Zwecke der Unfallversicherung.

Die „unechte“ Unfallversicherung wird vom Bund und von den Ländern als Aufgabe der Staatsverwaltung durchgeführt.

3. Die Rentenversicherung wird durchgeführt:

- die Rentenversicherung der Angestellten durch die Bundesanstalt für Angestelltenversicherung in Berlin;
- die Rentenversicherung der Arbeiter, die inhaltlich voll der Rentenversicherung für Angestellte entspricht, durch 18 Landesversicherungsanstalten;
- die Rentenversicherung für Seeleute, die der Rentenversicherung für Angestellte und Arbeiter entspricht, durch die Seekasse;
- die knappschaftliche Rentenversicherung durch die Bundesknappschaft; für die Bergleute und weitere im Bergbau beschäftigte Personen ist das System der Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter weitgehend modifiziert;
- die Rentenversicherung der Handwerker durch die Landesversicherungsanstalten, denen die Aufgabe der Handwerkerversicherung zusätzlich übertragen wurde; für die Hand-

¹⁰ Wenn sie sich dabei auch besonderer Organe, der „Ausführungsbehörden“ bedienen, müssen diese, obwohl keine rechtsfähigen Verwaltungseinheiten, eine ähnliche Partizipation der Betroffenen erlauben wie die Berufsgenossenschaften: s. § 31 Abs. 5 SGB-IV.

¹¹ S. oben unter A I 1.

werker ist das System der Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter im Handwerkerversicherungsgesetz weitgehend modifiziert;

- die Altershilfe der Landwirte durch die bei jeder landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft errichteten landwirtschaftlichen Alterskassen; es handelt sich um ein von allen vorgenannten Rentenversicherungssystemen grundlegend abweichendes System.

4. Die Arbeitslosenversicherung wird zusammen mit einer großen Anzahl weiterer Aufgaben durch die Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt. Dabei handelt es sich um ein von allem vorigen abweichendes Organisationsmuster. Während die vorgenannten Institutionen grundsätzlich für einen bestimmten Zweck der Sozialversicherung errichtet sind, finden wir bei der BfA eine Vielzahl von Aufgaben der individuellen Hilfe zur Arbeit und der Beschäftigungspolitik sowie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Arbeitsmarktforschung, Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, berufliche Schulung, Arbeitsplatzbeschaffung usw.) vereinigt. Auch für den Fall der Arbeitslosigkeit ist die Arbeitslosenversicherung nicht das einzige Instrument der BfA. Daneben gibt es besondere Leistungen für temporäre Arbeitslosigkeit („Schlechtwettergeld“) für vorübergehend partielle Arbeitslosigkeit („Kurzarbeitergeld“) und vor allem die Arbeitslosenhilfe, die bei Bedürftigkeit an Personen geleistet wird, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenversicherung haben oder deren Arbeitslosenversicherung erschöpft ist. Endlich obliegt der BfA eine Reihe weiterer Aufgaben auf dem Gebiet des Arbeitslebens, wie die Durchführung der Konkursausfallgeldversicherung, der Schutz der Schwerbeschädigten im Arbeitsleben usw., und darüber hinaus vor allem der Vollzug des Kindergeldrechts. Aber nicht nur von der Vielfalt der Aufgaben, sondern auch hinsichtlich ihrer territorialen Gliederung weicht die BfA von dem Muster der sonstigen Sozialversicherungsträger weitgehend ab. Während bei den sonstigen Zweigen der Sozialversicherung die notwendige territoriale Dezentralisation prinzipiell dadurch erreicht wird, daß das Bundesgebiet in größere und kleinere Zuständigkeitsbereiche aufgeteilt wird (so vor allem bei den Ortskrankenkassen, bei den Landesversicherungsanstalten und bei einem Teil der Berufsgenossenschaften), ist die BfA – deren „Hauptstelle“ in Nürnberg ist – mit eigenen Unterbehörden ausgestattet: grundsätzlich je Land ein Landesarbeitsamt (insgesamt 9) und darunter – je nach Größe des Landes – mehrere Arbeitsämter (insgesamt 146).

C. Die Grundform der Selbstverwaltung der deutschen Sozialversicherung: die paritätische Selbstverwaltung der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung¹²

Das administrative Bild der Sozialversicherung in der Bundesrepublik ist also davon gekennzeichnet, daß sie von rechtsfähigen Verwaltungseinheiten in SV durchgeführt wird. In der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung wird das Bild dieser rechtsfähigen Verwaltungseinheiten von dem Grundsatz beherrscht, daß sich die leitenden Organe dieser SV-Träger je zur Hälfte aus Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber („paritätisch“) zusammensetzen.

¹² Das Recht der SV in der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung ist in den Gemeinsamen Vorschriften im 4. Buch des SGB geregelt. Literatur zum SGB s. allgemein bei Hans F. Zacher, (Anm. 8), und ders., Materialien zum Sozialgesetzbuch, Teil B, 1974 ff. (Loseblattsammlung).

I. Geschichte

Die deutsche Sozialversicherung geht auf die von dem Reichskanzler Otto von Bismarck inaugurierte Sozialgesetzgebung des Deutschen Reiches¹³ zurück, womit 1883 die Krankenversicherung, 1884 die Unfallversicherung und 1889 die Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter eingeführt wurden. Sie baute auf Vorläufer auf, die (vor allem im Handwerk und im Bergbau sowie in freien und gemeindlichen Krankenkassen) mehr oder weniger genossenschaftlich angelegt waren. Diesem Vorbild folgend, erklärte die Kaiserliche Botschaft von 1881, welche die Sozialgesetzgebung des Reiches einleitete:

„... der engere Anschluß an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden ... die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfang nicht gewachsen sein würde.“

Dementsprechend übertrugen die einzelnen Gesetze die Sozialversicherung juristischen Personen des öffentlichen Rechts, an deren Verwaltung die Versicherten und ihre Arbeitgeber beteiligt waren – im einzelnen jedoch auf sehr unterschiedliche Weise. Der Verteilung der Beitragslast folgend, waren die Organe der Krankenversicherung im Verhältnis 2 : 1, die Organe der Rentenversicherung im Verhältnis 1 : 1 mit Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber besetzt, die Organe der Unfallversicherung dagegen allein mit Vertretern der Unternehmer. Nur in speziellen Bereichen wurden auch in der Unfallversicherung Vertreter der Arbeitnehmer beteiligt. Zentrales Instrument zur Wahrung der Verantwortung des Staates wurde das Reichsversicherungsamt, das rechtsprechende, administrative, insbesondere aufsichtliche, und – in sehr begrenztem Umfange – rechtsetzende Funktionen in sich vereinigte. Selbstverwaltung und Aufsicht wurden in der Folgezeit modifiziert. Die Prinzipien blieben jedoch auch nach der Kodifikation des Sozialversicherungsrechts in der Reichsversicherungsordnung (1911) unverändert.

Erst in der nationalsozialistischen Zeit (1933–1945) wurde den Sozialversicherungsträgern jeder partialdemokratische, partizipatorische Charakter genommen. Der Sinn der SV wurde ganz auf die administrative Dezentralisation reduziert. Die kollegialen Organe der Versicherungsträger wurden beseitigt, alle Befugnisse auf den „Leiter“ des Versicherungsträgers konzentriert („Führerprinzip“).

Nach 1945 entwickelte sich die Sozialversicherung in der sowjetisch besetzten Zone (heute: Deutsche Demokratische Republik) und in den amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszonen (heute: Bundesrepublik Deutschland) völlig verschieden. In Ostdeutschland entstand eine Einheitsversicherung. Westdeutschland blieb bei dem gegliederten Sozialversicherungssystem. Im folgenden ist nur von der weiteren Entwicklung in Westdeutschland die Rede.

¹³ Zur Entstehungsgeschichte von Sozialversicherung s. Michael Stolleis, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, Göttingen 1976; Horst Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl., St. Augustin 1978; „Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung“, Bd. 3 der Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht, hrsg. von Hans F. Zacher, Berlin 1979. Zur Geschichte der SV allgemein s. Heinrich Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950.

Hier setzte das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949) neue Akzente für die Entwicklung der Organisation der Sozialversicherung. Die administrative Verantwortung für die Sozialversicherungsträger wurde strenger als früher auf Bund und Länder aufgeteilt (Art. 87 Abs. 2 GG). Die richterliche Gewalt wurde scharf von der Exekutive getrennt (Art. 20, 92 ff. GG). Jedermann wurde der gerichtliche Rechtsschutz zur Sicherung seiner Rechte gegenüber aller öffentlichen Gewalt garantiert (Art. 19 Abs. 4 GG). Das führte 1953 zur Errichtung einer eigenen Sozialgerichtsbarkeit, deren drei Instanzen (Sozialgerichte, Landessozialgerichte und Bundessozialgericht) einen umfassenden Rechtsschutz gegenüber allen Rechtsverletzungen im Bereich der Sozialversicherung gewährleisten (sowohl dem Bürger gegenüber SV und Staat als auch der SV gegenüber dem Staat). Die Aufsichtsbehörden wurden auf administrative Befugnisse beschränkt. Schon 1951 brachte das Gesetz über die Selbstverwaltung¹⁴ einheitliche grundlegende Normen für die SV in der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung. Es gab der SV der Sozialversicherung ihren inneren partialdemokratischen, partizipatorischen Sinn zurück und führte das Prinzip der paritätischen Repräsentation von Versicherten und Arbeitgebern allgemein ein. Die Aufnahme des Rechts der SV der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung in das 4. Buch des Sozialgesetzbuches – einer 1970 in Angriff genommenen und bis heute nur fragmentarisch realisierten Kodifikation des gesamten Sozialleistungsrechts – brachte in der Sache keine grundlegenden Neuerungen¹⁵.

II. Zum allgemeinen Charakter der Selbstverwaltung

In den Institutionen der SV der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung finden sich Elemente aller drei eingangs skizzierten Grundformen von SV wieder. Die Einbeziehung der Versicherten als Mitglieder deutet auf eine körperchaftliche Struktur. Sieht man dagegen den öffentlichen Zweck, zu dem die Versicherung organisiert ist, im Vordergrund, so ist eher an eine Anstalt zu denken. Denn die Träger erfüllen diesen Zweck, indem sie sehr unterschiedliche Gruppen von Betroffenen (zum Beispiel Versicherte als Beitragszahler und Leistungsempfänger, Arbeitgeber als Beitragszahler), Personal- und sachliche Einrichtungen und Mittel (zum Beispiel Krankenhäuser, Geräte usw.) zur sozialen Sicherung der geschützten Personen zusammenführen und einsetzen. Die Vermögensmassen, die von den Sozialversicherungsträgern zu verwalten sind, lassen endlich auch an Elemente der Stiftung denken. Die Verwaltung der Mittel durch spezifische Träger (Fonds) spielte in der Entwicklung der Sozialversicherung auch stets eine zentrale Rolle. Sie schien mit ihrem Versicherungscharakter notwendig verbunden zu sein. Daß die Vermögen jedoch durch Beiträge, Staatszuschüsse usw. stets neu aufgebracht werden müssen, hinderte freilich, diese Fonds als „Stiftung“ zu interpretieren. Zwischen der anstaltlichen und der körperchaftlichen Einschätzung schwankt die Beurteilung jedoch seit jeher¹⁶. Der Gesetzgeber nennt die Sozialversicherungsträger zwar

¹⁴ Zum Selbstverwaltungsgesetz von 1951 s. Wilhelm Dobbernack, Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Essen 1951.

¹⁵ Zum 4. Buch des Sozialgesetzbuchs s. speziell die Kommentare Krause / von Maydell / Merten / Meydam, Gemeinschaftskommentar zum SGB-IV, Neuwied 1978; Hauck / Haines, SGB-IV, Loseblattsammlung, Stand Mai 1979; sowie die Textausgabe mit 12 einführenden Aufsätzen von Casselmann u. a., Neuwied 1977.

¹⁶ S. dazu noch einmal Wolff-Bachof aaO (Anm. 1).

allgemein Körperschaften (§ 29 SGB-IV). Gleichwohl nennt derselbe Gesetzgeber zum Beispiel die Träger der Rentenversicherung bis heute Anstalten (Bundesversicherungsanstalt, Landesversicherungsanstalt usw.) oder „Kassen“ (Seekasse, landwirtschaftliche Alterskassen).

Wegen dieses komplexen Charakters der SV in der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung konnte die Frage, welche gesellschaftlichen Kräfte die SV maßgeblich tragen sollen, nicht allein systemimmanent beantwortet werden. Das herrschende Prinzip der paritätischen Repräsentation der Versicherten und der Arbeitgeber läßt sich nicht hinreichend damit rechtfertigen, daß diese Gruppen von der Versicherung betroffen oder sonst an ihr interessiert sind. Dazu entsprechen sich die Gruppen der Arbeitgeber und der Versicherten (die nicht nur Arbeitnehmer sind) zu wenig und sind ihre Interessen – auch wo die Beiträge versicherter Arbeitnehmer je zur Hälfte von diesen und ihren Arbeitgebern getragen werden – zu ungleich involviert. Der Gedanke der Parität bedarf deshalb einer zusätzlichen Rechtfertigung. Darüber, worin diese zu suchen ist, herrscht kein Konsens. Vielleicht liegt sie in der gesellschaftsstrukturellen Vorstellung der Sozialpartnerschaft von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die auch als arbeitsrechtliche Tarifparteien paritätisch zusammenwirken und weite Bereiche des Wirtschafts- und Soziallebens beherrschen. Vielleicht ist es auch der Gedanke, daß die Parität ein SV-internes System von checks and balances bewirkt, welches den mit der SV verbundenen Verzicht auf staatliche Kontrolle erleichtert.

Im einzelnen erleidet das Prinzip der Parität **Abweichungen und Ausnahmen**. Die meisten Varianten bietet die Sozialversicherung für die **Landwirte** (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 SGB-IV). Da die Unfallversicherung für Landwirte auch die selbständigen Landwirte schützt, sind die Organe der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften zu je einem Drittel aus Vertretern der versicherten Arbeitnehmer, der Selbständigen ohne fremde Arbeitskräfte und der Arbeitgeber zusammengesetzt. Nun sind aber auch die besonderen Träger der Krankenversicherung der selbständigen Landwirte, die landwirtschaftlichen Krankenkassen, und der Altershilfe für Landwirte, die landwirtschaftlichen Alterskassen, administrativ an die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften angeschlossen. Soweit deren Organe in Sachen der landwirtschaftlichen Krankenversicherung und der Altershilfe für Landwirte tätig werden, wirken nur die Vertreter der versicherten selbständigen Landwirte mit. In den Organen der **Bundesknappschaft**, dem Träger der Kranken- und Rentenversicherung der im Bergbau Beschäftigten haben die Versicherten ein Übergewicht (2/3) gegenüber den Arbeitgebern (1/3) (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 SGB-IV). In den Organen der **Ersatzkassen** sind nur die Versicherten vertreten (§ 44 Abs. 1 Nr. 4 SGB-IV).

Obwohl SV im Rechtssinne notwendig die ganze rechtsfähige Verwaltungseinheit (ihren Organismus und ihre Rechtsstellung nach außen) umfaßt, gibt es einen **Sprachgebrauch**, der als „Selbstverwaltung“ nur die Repräsentation der Versicherten und ihrer Arbeitgeber versteht. Der Gesetzgeber nähert sich ihm, indem er nur die entsprechend zusammengesetzten Organe, Vertreterversammlung und Vorstand, als „Organe der Selbstverwaltung“ bezeichnet, nicht aber den hauptamtlichen Leiter der Verwaltung des Versicherungsträgers, den Geschäftsführer (§ 31 Abs. 1 SGB-IV). Doch

ist dies nur ein Ausdruck mehr für das allgemeine Phänomen, daß es an einer eindeutigen Interpretation der SV der Sozialversicherungsträger hinsichtlich ihrer institutionellen Natur (Körperschaft oder Anstalt) ebenso fehlt wie hinsichtlich ihrer Legitimation (Partialdemokratie und/oder Partizipation von Betroffenen und Interessierten und/oder Treuhänderschaft der „Sozialpartner“). Sicher ist, daß die SV der Sozialversicherungsträger ein Mittel zur Dezentralisation der öffentlichen Verwaltung und Spielraum für die Entfaltung spezifischer auf die Sache bezogener und von den interessierten Gruppen gespeister Energien ist.

III. Die organisatorische Struktur der Selbstverwaltung in der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung

1. Allgemeines

Um die organisatorische Struktur der SV zu beschreiben, bieten sich zwei Möglichkeiten an.

- a) Zunächst kann zwischen der zentralen Leitung und der übrigen Organisation unterschieden werden. Die zentrale Leitung besteht aus der Vertreterversammlung, dem Vorstand und dem Geschäftsführer. Ihnen zugeordnet sind weitere ehrenamtliche Organe¹⁷ und das Personal des Versicherungsträgers, das je nach der Größe des Versicherungsträgers in unterschiedliche Organisationseinheiten gegliedert ist. Innerhalb der zentralen Leitung dominieren rechtlich die Vertreterversammlung und der Vorstand gegenüber dem Geschäftsführer. Er wird von der Vertreterversammlung auf Vorschlag des Vorstandes gewählt und eventuell auch abberufen (§ 36 Abs. 2 S. 1 SGB-IV). Er ist an die Rechtssetzungsakte der Vertreterversammlung und an die Richtlinien des Vorstandes gebunden (§§ 33, 35 Abs. 2, 36 Abs. 1 SGB-IV).
- b) Eine andere Unterscheidung gliedert nach dem ehrenamtlichen, paritätischen und dem beruflichen, in sich nicht paritätischen Element der Organisation. Der Geschäftsführer und die Bediensteten des Versicherungsträgers stellen das berufliche Element dar. Vertreterversammlung und Vorstand sind der notwendige Kern des ehrenamtlichen Elements (§ 40 SGB-IV). Das ehrenamtliche Element findet sich jedoch außerhalb der zentralen Leitung in dreifacher Hinsicht erweitert:
 - So können für regionale oder sachspezifische Abteilungen (Sektionen usw.) von Versicherungsträgern besondere Selbstverwaltungsorgane nach dem Muster der zentralen Organe gebildet werden (§ 31 Abs. 4 SGB-IV). Auch sonst können Vertreterversammlung und Vorstand besondere Ausschüsse errichten (§ 66 SGB-IV). Für einige Bereiche müssen Ausschüsse errichtet werden (so die Knapenschaftsausschüsse als Bindeglieder zwischen den zentralen Organen der Bundesknappschaft und den Versicherten). Als Ausschüsse können auch die Widerspruchsstellen gestaltet werden, die über die Rechtsbehelfe von Versicherten zu entscheiden haben, ehe die Gerichte angerufen werden (§ 85 Abs. 2 Nr. 2 SGG).
 - Daneben wirken einzelne ehrenamtlich Tätige (Versichertenälteste, Vertrauensmänner der Arbeitgeber und der Selbständigen usw.), die „eine ortsnahe Verbindung des Versicherungsträgers mit den Versicherten und den Leistungsberechtigten herstellen und diese zu beraten und zu betreuen“ bestimmt sind (§ 39 SGB-IV).

¹⁷ S. unten b).

2. Vertreterversammlung — Vorstand — Geschäftsführer

Die *Vertreterversammlung* ist das „Parlament“ des Sozialversicherungsträgers. Sie wird von den Versicherten und den Arbeitgebern gewählt (§§ 46 ff. SGB-IV). Sie ist „gesetzgebendes Organ“, indem sie die Satzung und sonstiges autonomes Recht des Versicherungsträgers beschließt (§ 33 SGB-IV). Sie stellt den Haushaltsplan des Versicherungsträgers fest (§ 70 Abs. 1 S. 2 SGB-IV). Sie wählt den Geschäftsführer (§ 36 Abs. 2 SGB-IV). Eine Reihe weiterer Aufgaben ist ihr durch Gesetz vorbehalten.

Die Befugnisse der Exekutive sind auf Vorstand und Geschäftsführer verteilt. Dem *Vorstand* obliegt die oberste Leitung der Verwaltung des Versicherungsträgers. Er steuert die Tätigkeit des Geschäftsführers (und damit des gesamten dem Geschäftsführer unterstehenden Personals) durch Richtlinien (§ 35 SGB-IV). Wahl und Abberufung des Geschäftsführers bedürfen des Vorschlages des Vorstandes (§ 36 Abs. 2 SGB-IV). Auch der Haushaltsplan wird der Vertreterversammlung vom Vorstand vorgelegt (§ 70 Abs. 1 SGB-IV). Um der Parität willen wird der Vorstand nicht von der Vertreterversammlung als solcher gewählt, sondern die Vertreter der Versicherten und der Arbeitgeber in der Vertreterversammlung wählen die Vertreter ihrer Gruppen getrennt in den Vorstand (§ 52 SGB-IV).

Das Prinzip der Parität kommt auch darin zum Ausdruck, daß Vorsitz und stellvertretender Vorsitz in der Vertreterversammlung und im Vorstand zwischen den Gruppen alternieren (§ 62 SGB-IV). In begrenztem Umfang ist auch vorgesehen, daß Beschlüsse der Zustimmung der Mehrheit einer jeden der im Organ vertretenen Gruppen bedürfen (zum Beispiel § 65 SGB-IV, §§ 389, 390 RVO).

Der *Geschäftsführer* führt die laufenden Verwaltungsgeschäfte (§ 36 Abs. 1 SGB-IV). Im Gegensatz zu den Mitgliedern von Vorstand und Vertreterversammlung hauptamtlich tätig, ist er die „bürokratische“ Spitze des Versicherungsträgers. Er gehört dem Vorstand mit beratender Stimme an (§ 31 Abs. 1 SGB-IV). Bei Versicherungsträgern mit mehr als eineinhalb Millionen Versicherten kann die Satzung bestimmen, daß die Geschäftsführung aus drei Personen besteht, von denen eine den Vorsitz führt (§ 36 Abs. 4 SGB-IV). Das Prinzip der Parität gilt für die Geschäftsführung nicht.

3. Die Wahl der Vertreterversammlung

Die Verbindung zwischen dem Organismus der Selbstverwaltung und den Betroffenen (Versicherten und Arbeitgebern) wird durch die sogenannten Versicherungswahlen hergestellt. Die *Versicherten* und die *Arbeitgeber* wählen die Vertreter ihrer Gruppen in die Vertreterversammlung getrennt auf Grund von Vorschlagslisten (§ 46 Abs. 1 SGB-IV). Auf seiten der Arbeitgeber ist grundsätzlich nur wahlberechtigt, wer regelmäßig mindestens einen Versicherten beschäftigt (§ 47 Abs. 2 SGB-IV). In der Landwirtschaft kommen besondere Wahlen zur Gruppe der Selbständigen ohne fremde Arbeitskräfte in Betracht (§ 47 Abs. 2 SGB-IV). Wer gleichzeitig die Voraussetzungen der Zugehörigkeit zu den Gruppen der Versicherten und der Arbeitgeber oder der Selbständigen desselben Versicherungsträgers erfüllt, gilt nur als zur Gruppe

der Arbeitgeber oder der Gruppe der Selbständigen gehörig (§ 47 Abs. 4 SGB-IV). Aktiv wahlberechtigt ist, wer das 16. Lebensjahr vollendet hat und in der Bundesrepublik Deutschland wohnt (§ 50 Abs. 1 SGB-IV). Die Staatsangehörigkeit spielt keine Rolle.

Besondere Bedeutung hat das Recht, Vorschlagslisten einzureichen. Dieses Recht haben Gewerkschaften und ähnliche Arbeitnehmervereinigungen, Vereinigungen von Arbeitgebern, berufsständische Vereinigungen der Landwirtschaft und gewisse Feuerwehrorganisationen (§ 48 Abs. 1 SGB-IV). Darüber hinaus können Versicherte, Selbständige ohne fremde Arbeitskräfte und Arbeitgeber „freie Listen“ aufstellen, wenn sie eine hinreichende Anzahl von Unterschriften beschaffen können (§ 48 Abs. 1 bis 3 SGB-IV). In der Praxis beherrschen die Listen der Gewerkschaften und der Vereinigungen von Arbeitgebern das Feld. Dabei spielt eine Rolle, daß bei der Verteilung der Sitze nur Vorschlagslisten berücksichtigt werden, die mindestens 5 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben (§ 45 Abs. 2 SGB-IV).

Passiv wählbar sind die Angehörigen der jeweils wählenden Gruppe, die volljährig sind und zum Deutschen Bundestag wählen können (§ 51 SGB-IV). Insofern ist auch die deutsche Staatsangehörigkeit notwendig.

Die Wahlperiode beträgt sechs Jahre (§ 58 Abs. 2 SGB-IV). Die Wahlen sind frei und geheim (§ 45 Abs. 2 SGB-IV). Briefwahl ist ohne besondere Voraussetzung zulässig (§ 54 Abs. 1 SGB-IV). „Urwahlen“ finden jedoch dann nicht statt, wenn aus einer Gruppe nur eine zulässige Vorschlagsliste vorgelegt ist oder auf mehreren Vorschlagslisten insgesamt nicht mehr Bewerber benannt worden sind als Mitglieder zu wählen sind. Dann gelten die Vorgeschlagenen als gewählt (§ 46 Abs. 3 SGB-IV). Diese „Friedenswahlen“ sind heute weitgehend die Regel. Von 1953 bis 1974 fanden zum Beispiel bei den Ortskrankenkassen nur 32 „Urwahlen“ statt. Bei den allgemeinen Sozialversicherungswahlen, die 1974 stattfanden, gab es nur bei 37 aller Versicherungsträger „Urwahlen“. Es liegt nahe, daß unter diesen Umständen Zweifel an der Vitalität der demokratischen Legitimation der Gewählten geäußert werden.

IV. Der sachliche Bereich der Selbstverwaltung

1. *Autonomie — Selbstverwaltung*

Von den herkömmlichen drei Gewalten behält das Grundgesetz (Art. 92 GG) die richterliche Gewalt dem Staate vor. SV-Träger können keine rechtssprechende Funktion haben. Auch die Widerspruchstellen der Versicherungsträger (§ 85 Abs. 2 Nr. 2 SGG) sind nur eine letzte administrative Kontrolle, ehe ein Streitfall vor die Gerichte geht.

Dagegen umfaßt „Selbst-Verwaltung“ — entgegen dem unmittelbaren Wortsinne — auch legislative Befugnisse („Autonomie“), die freilich der gesetzlichen Ermächtigung bedarf und sich im Rahmen der Gesetze halten muß (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG). Jeder Versicherungsträger muß eine Satzung haben (§ 34 Abs. 1 SGB-IV). Der notwendige Inhalt der Satzungen ist für die verschiedenen Versicherungszweige unterschiedlich (zum Beispiel § 321 RVO für die allgemeine gesetzliche Krankenversicherung, § 671 RVO für die Unfallversicherung und § 1338 RVO für die Rentenversicherung der Arbeiter). Darüber

hinaus wird den Versicherungsträgern auch Spielraum gelassen, ihre Organisationen und ihre Funktionen durch Satzungsrecht zu gestalten (s. im einzelnen unten 2.). Nicht alles autonome Recht der Versicherungsträger fällt unter den Begriff der Satzung. „Sonstiges autonomes Recht“ (§ 33 Abs. 1 SGB-IV) sind zum Beispiel die Krankenordnungen der Krankenversicherungsträger (§ 347 RVO) oder die Dienstordnungen der Kranken- und Unfallversicherungsträger für ihr Personal (§§ 351, 690 RVO). Satzungen bedürfen immer der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 34 Abs. 1 SGB-IV). Für „sonstiges autonomes Recht“ ist das im einzelnen unterschiedlich geregelt.

Die größte Bedeutung hat die SV jedoch im administrativen Bereich. Die Masse ihrer Aufgaben ist durch staatliches Gesetz vorgeschrieben. Über die allgemeinen Regeln über die Unterordnung der Verwaltung unter das Gesetz¹⁸ hinaus liegt das im Wesen der Sozialversicherung begründet, deren Wert nicht zuletzt darin gesehen wird, daß sie Ansprüche nach klaren, eingehenden rechtlichen Vorschriften befriedigt. Gleichwohl entscheiden die Versicherungsträger doch über das „Wie“ der Gesetzesausführung. Auch bei eindeutiger Gesetzestreue lassen sich dabei große Unterschiede denken und wirklichen. Abgesehen vom Binnenbereich des Personals und der sachlichen Ausstattung der Versicherungsträger liegt in der Art und Weise, wie die Gesetze dem Bürger gegenüber verwirklicht und die Spielräume der Gesetze ausgefüllt werden, der Schwerpunkt der SV.

2. Der materielle Bereich der Selbstverwaltung

Der Raum der SV wird ganz vom staatlichen Recht beherrscht. „Die Versicherungsträger erfüllen im Rahmen des Gesetzes und des sonstigen für sie maßgebenden Rechts ihre Aufgabe in eigener Verantwortung“ (§ 29 Abs. 3 SGB-IV). Sie dürfen nur zur Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben tätig werden (§ 30 Abs. 1 SGB-IV). Wo nun läßt das Gesetz der Entfaltung der SV über die Selbstverständlichkeit des eigenen „Stils“ der Leistungserbringung hinaus noch Spielraum? Die Antwort fällt für die einzelnen Versicherungszweige sehr unterschiedlich aus. Die Entfaltungsmöglichkeiten sind größer bei der Kranken- und Unfallversicherung. Sie sind extrem klein bei der Rentenversicherung.

a) Leistungsgestaltung

Die von den Versicherungsträgern zu erbringenden Leistungen sind grundsätzlich durch Gesetz geregelt. Modifikationen durch Versicherungsträger sind die Ausnahme. Sie reichen in den einzelnen Versicherungszweigen unterschiedlich weit:

- (1) Die Träger der Krankenversicherung können durch Satzung regeln:
 - Die Bemessung des Lohnes als Grundlage für Beiträge und Leistungen (Grundlohn) (§ 180 RVO), zusätzliche Leistungen im Rahmen von Prävention (§§ 187, 363 RVO) und Rehabilitation (§ 193 RVO);
 - die Festsetzung der Höhe von Zuschüssen für Zahnersatz (§ 182 c RVO);

¹⁸ S. oben A I 3a.

- die Festsetzung der Kostenbeteiligung bei kieferorthopädischer Behandlung (§ 182 RVO);
- Entscheidung über zusätzliche Hauspflege zur Sicherung des Heilbehandlungserfolges (§ 185 RVO);
- die Erhöhung des Sterbegeldes (§ 204 RVO);
- die Erstreckung der Familienhilfe auf weitere Angehörige (§ 205 RVO).

Ferner liegen in ihrem Ermessen:

- die Anstellung von Krankenschwestern und sonstigen Pflegepersonen (§ 185 a, 376 b RVO);
 - die Entschädigung von Verwandten, die als Haushaltshilfe tätig werden (§ 185 b RVO);
 - die Gewährung von Reisekosten (§ 194 RVO);
- (2) In der Unfallversicherung können die Träger durch Satzung Mehrleistungen zum Übergangsgeld und zur Verletztenrente gewähren (§ 765 RVO).
- (3) In der Rentenversicherung können die Träger Mittel aufwenden, um allgemeine Maßnahmen oder Einzelmaßnahmen zur Erhaltung oder Erlangung der Erwerbsfähigkeit der Versicherten und ihrer Angehörigen oder zur Hebung der gesundheitlichen Verhältnisse der versicherten Bevölkerung zu fördern oder durchzuführen (§§ 1305 ff. RVO).

In großer Zahl hat der Gesetzgeber auch ausdrücklich Varianten der Leistungserbringung eröffnet. Dazu kann hier nur ein Beispiel gegeben werden: Die Krankenkassen haben weithin die Möglichkeit, Behandlung und Pflege in Krankenhäusern, Kurheimen, Genesungsheimen usw. in eigenen Einrichtungen zu erbringen oder in Einrichtungen anderer Träger erbringen zu lassen (§§ 184, 184 a, 187 S. 1 Nr. 3, 371, 372 RVO).

Das Verhalten des Leistungsempfängers regelt die Krankenordnung der Träger der Krankenversicherung (§ 347 RVO).

Im übrigen bleibt jedoch, wie schon bemerkt, die Vielzahl denkbarer Unterschiede der praktischen Leistungserbringung der zentrale Raum der SV.

b) *Beitragsgestaltung*

Auch in der Beitragsgestaltung unterscheidet sich die Autonomie der Versicherungszweige wesentlich. In der Kranken- und Unfallversicherung obliegt die Beitragsgestaltung prinzipiell den Versicherungsträgern, denen der Gesetzgeber nur einen Rahmen vorgibt (§ 21 SGB-IV). In der Krankenversicherung ist der Gesetzgeber vor allem um Einheitlichkeit der Beitragssätze innerhalb desselben Versicherungsträgers, um die Leistungsfähigkeit der Kassen und um die Zumutbarkeit gegenüber den Beitragspflichtigen bemüht (§ 384 ff. RVO). In der Unfallversicherung hingegen zielt der Gesetzgeber vor allem darauf, die Beiträge risikogerecht zu gestalten (§§ 723 ff. RVO). In der Rentenversicherung hingegen sind die Beiträge unmittelbar durch Gesetz geregelt (s. zum Beispiel für die Rentenversicherung der Arbeiter § 1385 RVO).

c) *Abgrenzung des Mitgliederkreises*

Der Kreis der Pflichtmitglieder und der freiwilligen Mitglieder ist je Versicherungszweig durch Gesetz bestimmt. In der Unfallversicherung ist den Satzungen der Versicherungsträger jedoch Spielraum eröffnet, um die Versicherungspflicht wie auch die Versicherungsberechtigung zu erweitern (§§ 543 ff. RVO). In der Krankenversicherung kann die Versicherungsberechtigung modifiziert werden (§ 176 Abs. 3 RVO). In der Rentenversicherung dagegen ist die Frage des Zuganges zur Versicherung ausschließlich durch Gesetz geregelt.

d) *Erweiterung des Aufgabenkreises*

Eine seltene Ausnahme ist es, daß Versicherungsträgern gestattet ist, ihren Aufgabenkreis generell auszuweiten. Das ist der Fall, indem die Berufsgenossenschaften zusätzliche Zweige der Unfall- und Haftpflichtversicherung aufnehmen können (§ 762 RVO).

e) *Organautonomie — Personalautonomie*

Ein praktisch sehr wichtiger Bereich der SV ist darin zu sehen, daß im Rahmen der Sozialversicherungsträger

- die ehrenamtlich Tätigen (Mitglieder der Vertreterversammlung, Mitglieder der Vorstände, Versicherungsälteste usw.) in unmittelbaren oder mittelbaren Wahlen von den Versicherten und den Arbeitgebern,
- die Geschäftsführer von Vertreterversammlung und Vorstand und
- das sonstige Personal von Vorstand und Geschäftsführung

bestellt und abberufen oder entlassen werden. Dieses Recht, die eigenen Organe selbst zu bestellen, wird als „Organautonomie“, das Recht, das eigene Personal selbst auszuwählen, als „Personalautonomie“ bezeichnet. Letztere wird durch die Gestaltung der Dienstverhältnisse ergänzt. Dafür stellt das Recht eine Vielfalt von Kategorien und Instrumenten zur Verfügung. Die Dienstverhältnisse der Beamten sind durch staatliches Recht geregelt. Die Dienstverhältnisse der sogenannten Dienstordnungsangestellten – einer besonderen Kategorie von Bediensteten zwischen den Beamten und den privatrechtlich Bediensteten – werden durch besondere Dienstordnungen geregelt (§§ 355, 700 RVO). Die Dienstverhältnisse der dem Privatrecht unterstehenden Angestellten und Arbeiter werden durch das allgemeine Arbeitsrecht und durch Tarifverträge gestaltet. Welche Arten von Personal im einzelnen vorgesehen sind, kann hier nicht näher dargetan werden. Jedenfalls haben gerade auch hier die Kranken- und Unfallversicherungsträger einen größeren Spielraum als die Rentenversicherungsträger.

f) *Sachverwaltung*

Einen nicht minder großen Spielraum eigener Entscheidung haben die Versicherungsträger bei der Verwaltung ihres Verwaltungsvermögens (Bürogebäude, Büromaschinen, Datenverarbeitungsanlagen, Krankenhäuser usw.). Für die Verwaltung des Finanzvermögens stellt das Gesetz freilich spezifische Grundsätze auf, damit „ein Verlust ausgeschlossen erscheint, ein angemessener Ertrag erzielt wird und eine ausreichende Liquidität gewährleistet ist“ (§§ 80 ff. SGB-IV).

g) Haushalt

Umfassendes Medium zur Offenlegung, Koordination und Kontrolle aller wirtschaftlichen Vorgänge eines Versicherungsträgers ist seine Haushaltsführung. Die Aufstellung des Haushaltsplanes fällt in die SV des Versicherungsträgers. Für die Gestaltung des Haushaltsplanes enthält das Recht jedoch vielfältige und eingehende Vorschriften (insbesondere §§ 67 ff. SGB-IV), die dazu dienen sollen, die Haushaltsgebarung der Versicherungsträger in das gesamte Haushaltswesen aller öffentlichen Haushalte (des Bundes, der Länder und anderer SV-Träger) einzuordnen. Alle Haushalte sind den Aufsichtsbehörden vorzulegen und können von ihnen beanstandet werden, wenn sie gegen Rechtsvorschriften verstoßen oder die Leistungsfähigkeit des Versicherungsträgers gefährden (§ 70 SGB-IV). Einige bedürfen der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (§ 71 SGB-IV).

Was hinter der formellen Autonomie des Haushalts als wahrer „Finanzautonomie“ steckt, ist von Versicherungszweig zu Versicherungszweig sehr unterschiedlich. Es hängt sehr davon ab, wie frei die Versicherungszweige bei der Gestaltung ihrer Beiträge und ihrer Leistungen sind. Insofern ist die Finanzautonomie der Träger der Kranken- und Unfallversicherung größer als die der Rentenversicherung. Das größere Haushaltsvolumen der Rentenversicherungsträger gibt ihnen in Einzelfragen der Mittelverwendung (zum Beispiel der Errichtung eines Sanatoriums) gleichwohl größere Freiheit.

V. Selbstverwaltung und Staat

Die Kompetenz für die Gesetzgebung auf den Gebieten der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung liegt beim Bund (Art. 72, 74 n. 12 GG). Diese Zuständigkeit umfaßt auch die Organisation der Sozialversicherungsträger.

Die Ausführung der Bundesgesetze obliegt den Ländern (Art. 83 GG), soweit nicht das Grundgesetz Ausnahmen vorsieht oder zuläßt. Ob bundesrechtlich eingerichtete SV-Träger zur Bundes- oder zur Landesverwaltung gehören, bestimmt grundsätzlich der Bundesgesetzgeber (Art. 87 Abs. 3 GG). Für die Sozialversicherung gilt jedoch Besonderes. Nach Art. 87 Abs. 2 GG sind diejenigen Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeit sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. § 90 Abs. 2 SGB-IV überträgt demgemäß die Aufsicht über die Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich nicht über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, den obersten Verwaltungsbehörden der Länder. Die Abgrenzung der administrativen Verantwortung zwischen Bund und Ländern richtet sich also nach territorialen Gesichtspunkten. Als **bundesinkorporierte (bundesunmittelbare) Sozialversicherungsträger** werden die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und 3 Landesversicherungsanstalten, die Bundesknappschaft, je 5 Alterskassen und landwirtschaftliche Krankenkassen, 32 gewerbliche und 5 landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften, 2 Krankenkassen, 11 Ersatzkrankenkassen und 167 Betriebskrankenkassen angesehen. Die übrigen Sozialversicherungsträger sind **landesinkorporiert (landesunmittelbar)**. Dem Bund sind dadurch zwar nur etwa 16 Prozent aller Sozialversicherungsträger zugeordnet, doch handelt

es sich dabei überwiegend um große Träger, von denen etwa 50 Prozent aller Versicherten erfaßt werden.

Die Staatsaufsicht des Bundes wird grundsätzlich durch das Bundesversicherungsamt, in begrenztem Umfange durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ausgeübt (§ 90 I SGB-IV). Das Bundesversicherungsamt ist eine selbständige Bundesoberbehörde, die dem Bundesministerium für Arbeit untersteht und an dessen allgemeine Weisungen gebunden ist (§ 94 I und II SGB-IV). In den Ländern wird die Staatsaufsicht von den Länderministerien für Arbeit und Sozialordnung ausgeübt. Die Staatsaufsicht läßt sich dabei in Rechtsaufsicht, Ermessensaufsicht, Fachaufsicht und Mitwirkungsrechte¹⁹ gliedern.

Maßstab der Rechtsaufsicht ist „Gesetz und sonstiges Recht, das für die Versicherungsträger maßgebend ist“ (§ 87 I SGB-IV). „Gesetze“ sind die Verfassung, Gesetze (des Parlaments) und Rechtsverordnungen (der Regierung). „Sonstiges Recht“ sind zum Beispiel allgemeine ungeschriebene Rechtsgrundsätze – etwa des allgemeinen Verwaltungsrechts – oder auch das vom SV-Träger selbst gesetzte autonome Recht. Die Rechtsaufsicht umfaßt auch die Anwendung von Vorschriften, die dem Versicherungsträger ein Ermessen einräumen. Jedoch kann die Aufsicht nur kontrollieren, ob die rechtlichen Grenzen des Ermessens gewahrt sind. Ausnahmsweise erstreckt sich die Aufsicht darüber hinaus auf die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen des Versicherungsträgers (Ermessensaufsicht, Fachaufsicht), so gegenüber der Unfallversicherung auf Umfang und Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Unfallverhütung und der Ersten Hilfe bei Arbeitsunfällen (§ 87 II SGB-IV). Mitunter greift der Gesetzgeber auch gewisse Aspekte des Ermessens heraus, um sie der Aufsicht zu unterstellen, so die Beanstandung von Haushaltsplänen von Sozialversicherungsträgern, wenn „die Leistungsfähigkeit des Versicherungsträgers zur Erfüllung seiner Verpflichtungen gefährdet erscheint“ (§ 70 Abs. 3 und 5 SGB-IV). Für einzelne Bereiche ist die Staatsaufsicht zur Mitwirkung des Staates an Einzelmaßnahmen der Versicherungsträger gesteigert. Als typische Beispiele sind die Genehmigung von Unfallverhütungsvorschriften, Genehmigung des Haushaltsplanes (zum Beispiel der Bundesknappschaft), von Vermögensanlagen usw. zu nennen. Eine einheitliche Regel, ob die Mitwirkung nur aus Rechtsgründen versagt werden kann (i. S. von Rechtsaufsicht) oder auch aus Gründen der Zweckmäßigkeit (i. S. von Ermessensaufsicht) existiert nicht.

Grundlage der Aufsicht ist ein umfassendes Informationsrecht der Aufsichtsbehörden (§§ 87–90 SGB-IV). Fehlern eines Versicherungsträgers hat die Aufsichtsbehörde in erster Linie durch Beratung entgegenzuwirken. Wenn der Versicherungsträger eine Rechtsverletzung jedoch nicht innerhalb einer angemessenen Frist behebt, kann die Aufsichtsbehörde mit Zwang einschreiten (§ 89 I SGB-IV). Hält der Versicherungsträger eine Aufsichtsmaßnahme für rechtswidrig, so kann er dagegen die Sozialgerichte anrufen (§§ 51, 54 SGB).

¹⁹ S. die Monographie von Rolf Stöbner, Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung, 2. Aufl., St. Augustin 1978; Peter Krause, Aufsicht in der Sozialversicherung, in: Sozialrechtsprechung – Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Bd. 1, Köln u. a. 1979. S. 185 ff. sowie die in Anm. 15 zitierten Kommentare.

Damit ist auch darauf hingewiesen, daß die Rechtsverantwortung des Staates für die Sozialversicherung nicht nur durch die Aufsicht der Regierung und administrativer Behörden wahrgenommen wird. In der Masse der Einzelfälle wird die Verantwortung des Staates für die Wahrung der Rechte der Bürger durch die Gerichte verwirklicht. Für die Sozialversicherung sind die Sozialgerichte zuständig (Sozialgerichte – Landessozialgerichte – Bundessozialgericht), die von jedem Bürger angerufen werden können, wenn er sich durch die Behörden der Sozialversicherung in seinen Rechten verletzt glaubt (§§ 51, 54 SGB). Glaubte ein Bürger darüber hinaus, nicht nur in seinen gesetzlichen Rechten, sondern auch in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt zu sein, so kann er nach Erschöpfung des sozialgerichtlichen Rechtsschutzes mittels der Verfassungsbeschwerde auch das Bundesverfassungsgericht anrufen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG; §§ 90 ff. BVerfGG). Für die Praxis der SV ist die Rechtsprechung der Sozialgerichte, insbesondere des Bundessozialgerichts, von umfassender, die gesamte Arbeit durchdringender Bedeutung. Mehr und mehr hat aber auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an Relevanz für die Arbeit der SV der Sozialversicherung gewonnen²⁰.

D. Akzessorische Formen der Selbstverwaltung

Die Grundformen der paritätischen Selbstverwaltung der einzelnen Versicherungsträger der Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung konnten dann nicht genügen, wenn sie zu einem Übermaß an Dezentralisation führten²¹ oder wenn weitere Gruppen (zum Beispiel Ärzte) in das Organisationssystem einbezogen werden mußten²².

I. Die Konzentration von Aufgaben der Sozialversicherungsträger

Erweist sich die mit der SV bewirkte Dezentralisation als zu weitgehend, so ist zunächst daran zu denken, die Aufgabe von der „mittelbaren Staatsverwaltung“, welche die SV darstellt, auf die „unmittelbare Staatsverwaltung“ als die genuin zentrale Verwaltung zurückzuführen. Damit würde jedoch die Wirksamkeit der SV im ganzen geschwächt. Darum versucht man, übermäßiger Dezentralisation durch andere Formen der Konzentration, die sich in einem weiteren Rahmen der SV halten, zu begegnen.

1. Die Übertragung von Aufgaben einer Gattung von Versicherungsträgern auf eine andere

Eine Möglichkeit solcher SV-immanenter Konzentration ist, die Sozialversicherungsträger eines Zweiges mit den Aufgaben der Sozialversicherungsträger auch eines anderen Zweiges zu betrauen (§ 30 Abs. 2 SGB-IV). Die Erscheinungs-

²⁰ S. dazu Walter B o g s, Sozialrechtspflege vor Einführung der Sozialgerichtsbarkeit, in der Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts (Anm. 19), S. 3 ff.

²¹ S. unten I.

²² S. unten II.

formen solcher „Auftragsverwaltung“ sind vielfältig. Hier können nur drei Beispiele gegeben werden²³.

- a) Gewissen Aufgaben der Krankenversicherung schien die Vielzahl der Krankenversicherungsträger sehr unterschiedlicher Größe²⁴ nicht voll gerecht zu werden. Sie wurden deshalb Landesversicherungsanstalten (den Trägern der Rentenversicherung der Arbeiter)²⁵ als sog. „Gemeinschaftsaufgaben“ übertragen. Der Katalog umfaßt heute den Betrieb von Heilanstalten, Erholungs- und Genesungsheimen und ähnlichen Einrichtungen, die Durchführung der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge und die Regelung des vertrauensärztlichen Dienstes. Für den vertrauensärztlichen Dienst ist anzumerken, daß er nicht nur der Kontrolle der Versicherten, sondern auch der Versicherungsleistungen dient (§ 369 b RVO), sodaß sich die Absonderung von den Krankenkassen auch von der Aufgabe her anbot.
- b) Die Einziehung der Beiträge für die Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung ist bei den Krankenkassen konzentriert (§ 1399, 1433 RVO, 179 ff. ASG). Als „Einzugsstelle“ entscheidet die Krankenkasse auch über Versicherungspflicht, Beitragspflicht und Beitragshöhe in der Renten- und Arbeitslosenversicherung. Dadurch wird gewährleistet, daß gegenüber dem Versicherten und seinem Arbeitgeber, der die Beiträge abzuführen hat, über Versicherungspflicht, Beitragspflicht usw. für alle drei Versicherungszweige einheitlich und in ein und demselben Verfahren entschieden wird.
- c) Ferner sind die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung verpflichtet, über alle im Sozialgesetzbuch geregelten „sozialen Angelegenheiten“ Auskünfte zu erteilen (§ 15 Abs. 1 SGB-I). Diese Aufgabe erstreckt sich über die gesamte Sozialversicherung hinaus insbesondere auf Ausbildungs- und Berufsförderung, soziales Entschädigungsrecht (z. B. Kriegsopferversorgung, Entschädigung für Opfer von Gewaltverbrechen), Familienlastenausgleich (Kindergeld), Wohngeld, Jugendhilfe und Sozialhilfe. Die zentrale Auskunftspflicht der Krankenkasse soll es dem Bürger erleichtern, die Schwierigkeiten zu überwinden, die sich daraus ergeben, daß der intensiven sachlichen Gliederung des deutschen Sozialleistungssystems eine ebenso intensive organisatorische Gliederung entspricht.

In die gleiche Richtung zielt die Vorschrift, daß Anträge auf Sozialleistungen nicht nur beim zuständigen Leistungsträger gestellt werden können, sondern „auch von allen anderen Leistungsträgern, von allen Gemeinden und ... von den amtlichen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland entgegengenommen“ werden und zwar mit der Wirkung, daß auch ein bei einem unzuständigen Leistungsträger gestellter Antrag gegebene Fristen wahrt (§ 16 SGB-I).

2. Die Verbände der Versicherungsträger

Ein anderer Weg, die Nachteile übermäßiger Dezentralisation zu mildern, ist die Bildung von Verbänden. Sie finden sich bei allen drei Versicherungszweigen:

- auf dem Gebiet der Krankenversicherung die Landes- und Bundesverbände der Orts-, Betriebs-, Innungs- und Ersatzkassen (§§ 414 ff., 525 a RVO) sowie den Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen,
- auf dem Gebiet der Unfallversicherung der Bundesverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften sowie der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften,
- auf dem Gebiet der Rentenversicherung der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen.

²³ Zu den Auftragsangelegenheiten der gesetzlichen Krankenkassen s. den Beitrag von Fritz Tervooren, in: Sozialrecht und Sozialpolitik, Festschrift für Kurt Jantz, Hrsg. Horst Peters, Stuttgart u. a., 1968, S. 137 ff.

²⁴ S. oben B 1.

²⁵ S. oben B 2.

Der formelle Rechtscharakter dieser Verbände ist unterschiedlich. Die Verbände der Krankenkassen sind – abgesehen von den Ersatzkassenverbänden – Körperschaften des öffentlichen Rechts (Verbandskörperschaften). Die übrigen Verbände sind Vereine privaten Rechts. Für die Aufgaben macht dies jedoch keinen wesentlichen Unterschied. Im Prinzip haben alle Verbände die folgenden Aufgaben²⁶:

- a) Die Stärkung der Verwaltungskraft ihrer Mitglieder durch die Information, Beratung, Herausgabe von Zeitschriften, Erstellung von statistischem Material usw.;
- b) die Übernahme von Aufgaben, die von den Mitgliedsträgern je für sich nicht sinnvoll oder nicht wirkungsvoll genug wahrgenommen werden könnten, wie Ausbildung des Personals, Errichtung und Unterhaltung besonderer technischer Anlagen (im Bereich der Krankenversicherung vor allem die Kooperation mit Ärzten, Zahnärzten, Optikern und anderen Berufen, die einschlägige Leistungen erbringen);
- c) die Koordination der Gesetzesanwendung und der sonstigen Verwaltungspraxis, insbesondere der Rechtsanwendung durch die Ausarbeitung und Verlautbarung entsprechender Richtlinien;
- d) die Artikulation der Erfahrungen und Meinungen der Sozialversicherungsträger des jeweiligen Zweiges zu sozialpolitischen Fragen gegenüber der Regierung und dem Gesetzgeber;
- e) Information und Beeinflussung der Öffentlichkeit.

Insbesondere in den unter c) und d) genannten Aufgaben tritt hervor, daß die Aufgaben der Verbände mit denen zentraler staatlicher Stellen (Ministerien) konkurrieren. Die Koordination der Verwaltungspraxis durch Verwaltungsvorschriften ist in der Regel eine Aufgabe des zuständigen Ministeriums. Würde diese Regel auch gegenüber der Selbstverwaltung der Sozialversicherung durchgehalten, so könnte das die Bedeutung der SV beeinträchtigen. Da Koordination jedoch notwendig erscheint, tritt an die Stelle staatlich-ministerieller Koordination die Selbstkoordination der Träger durch ihre Verbände. Ähnlich verhält es sich hinsichtlich der Weitergabe der Erfahrungen und Interessen der Verwaltung an Regierung und Parlament. Auch sie ist in der Regel Aufgabe des zuständigen Ministeriums. Da sich die Verwaltungspraxis der Sozialversicherungsträger jedoch im Raum der SV abspielt, müssen deren Ergebnisse auf besondere Weise zusammengeführt und an die Politik herangetragen werden.

Dieser Aufgabe der Verbände, die Sozialversicherungsträger zu Koordination, gemeinsamer Artikulation und gemeinsamer Aktion zusammenzuführen, entspricht, daß die Verbände in gleicher Weise paritätisch strukturiert sind wie ihre Mitglieder.

II. Die Koppelung der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger und der Selbstverwaltung berufsständischer Vereinigungen

Eine sehr eigentümliche Ausweitung des SV-Prinzips in der deutschen Sozial-

²⁶ Zum Verbänderecht in der gesetzlichen Krankenversicherung s. Kurt Friede, in: Festschrift für Kurt Brackmann, Grundlagen der Sozialversicherung, St. Augustin 1977, S. 53 ff.; für den Gesamtbereich der landwirtschaftlichen Sozialversicherung s. das Sonderheft der Zeitschrift Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft zum 25jährigen Bestehen der SV (Heft Nr. 5/1978).

versicherung ergibt sich dort, wo die Versicherung Dienst- und Sachleistungen zu garantieren hat, die grundsätzlich nicht vom Versicherungsträger, sondern von Ärzten, Zahnärzten, Apothekern, Handwerksberufen (Optikern, Hörgeräteakustikern, orthopädischen Schuhmachern usw.), anderen gewerblichen Berufen (zum Beispiel Lieferanten von medizinischen Hilfsmitteln), anderen Verwaltungsträgern (zum Beispiel Gemeinden als Träger von Krankenhäusern) oder Wohlfahrtsverbänden (zum Beispiel als Träger von Hauspflegediensten) erbracht werden. Hier bedarf es besonderer Instrumente, um die „Leistungsträger“ auf geeignete, verlässliche Weise in das Leistungssystem einzubeziehen.

Die Problematik tritt besonders deutlich im Bereich der Krankenversicherung hervor. Sie hat in besonderem Maße Behandlungs- und Pflegeleistungen dieser Art zu erbringen. Dafür gilt der Grundsatz, daß die Träger der Krankenversicherung verpflichtet sind, diese Leistungen zu verschaffen, ohne sie selbst zu erbringen (das heißt ohne sie durch eigene Einrichtungen und Bedienstete erbringen zu lassen). Die Krankenkassen sind deshalb gehalten, mit denjenigen, welche die Leistungen erbringen sollen, Verträge zu schließen. Durch sie werden die „Leistungserbringer“ verpflichtet, die Leistungsansprüche der Versicherten auf Rechnung der Versicherung zu erfüllen. Soweit nun diese „Leistungserbringer“ selbst zu Verbänden zusammengeschlossen sind, werden diese Verträge von den Krankenkassen oder ihren Verbänden mit den Verbänden der „Leistungserbringer“ geschlossen. Sind diese Verbände der „Leistungserbringer“ Körperschaften des öffentlichen Rechts (so zum Beispiel die Innungen der Handwerker), wird somit die Krankenversicherung durch die Kooperation zweier Selbstverwaltungszweige realisiert. Auf dem Gebiet der ärztlichen und zahnärztlichen Leistungen nun wurde dieser Ansatz in der Weise fortentwickelt, daß die an der Realisierung der Krankenversicherung beteiligten „Kassenärzte“ zu besonderen kassenärztlichen Vereinigungen zusammengeschlossen sind. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Und analog zu den Sozialversicherungsträgern sind sie zu Bundesvereinigungen zusammengeschlossen. Sie regeln in einem überaus komplizierten System gemeinsam mit den Verbänden der Krankenversicherungsträger die Erbringung der ärztlichen Leistungen und die Vergütung dieser Leistungen durch die Krankenkassen. Das Kernstück dieses Regelungssystems sind Kollektivverträge, die von den kassenärztlichen Vereinigungen mit den Verbänden der Krankenkassen geschlossen werden. Sie werden auf Bundesebene durch sogenannte „Mantelverträge“ der Bundesverbände beider Seiten koordiniert. Daneben stehen Richtlinien, durch die näher erläutert wird, welche kassenärztlichen Leistungen notwendig und zulässig sind. Sie werden von Ausschüssen beschlossen, die wiederum von den Krankenkassen und den kassenärztlichen Vereinigungen paritätisch besetzt werden²⁷.

E. Die Sonderform der Bundesanstalt für Arbeit

I. Allgemeines

Sind die Träger der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung im wesentlichen spezifisch für den Zweck der Sozialversicherung errichtet und gestaltet,

²⁷ S. §§ 368 ff., 406 ff. RVO.

so ist die Arbeitslosenversicherung nur eine von vielen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit. Diese hat einen umfassenden beschäftigungspolitischen Auftrag, der sich qualitativ auf die ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur, quantitativ auf einen hohen Beschäftigungsstand richtet (§ 1 AFG). Auch gegenüber dem einzelnen hat sie einen breiten, reich differenzierten Auftrag von Förderungs- und Einkommensersatzleistungen. Hinzu kommen einzelne weitere sozialpolitische Aufgaben²⁸.

Diesem umfassenden Auftrag entsprechen vor allem drei Besonderheiten der Bundesanstalt für Arbeit: (1) ihre Regionalgliederung (Hauptstelle, Landesarbeitsämter, Arbeitsämter)²⁹, (2) die „drittelparitätische“ Besetzung ihrer Kollegialorgane³⁰ und – auch über den Anteil der Gebietskörperschaften an dieser „Drittelparität“ hinaus – (3) die intensive Einwirkung des Bundes und der Länder³¹.

II. Die „drittelparitätische“ Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit

Die Leitungsstruktur der Bundesanstalt für Arbeit entspricht im Kern dem Grundmuster der SV der Sozialversicherungsträger. Auch hier befinden sich ein weiteres (Verwaltungsrat, sonst: Vertreterversammlung) und ein engeres Kollegialorgan (Vorstand) der „Selbstverwaltung“ auf der „ehrenamtlichen“ Seite und eine administrative Spitze (Präsident, sonst: Geschäftsführer) auf der „beruflichen“ Seite³².

Dem zweistufigen Unterbau der Bundesanstalt entspricht es, daß auch den Präsidenten der Landesarbeitsämter und den Direktoren der Arbeitsämter Kollegialorgane gegenübergestellt sind – jedoch jeweils nur eines (Verwaltungsausschüsse).

Vorstand, Verwaltungsrat und Verwaltungsausschüsse nun „setzen sich zu je einem Drittel aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften zusammen“ (§ 192 AFG). Vorschlagsberechtigt für die Vertreter der Arbeitnehmer sind die Gewerkschaften; vorschlagsberechtigt für die Vertreter der Arbeitgeber sind die Arbeitgeberverbände (§ 195 Abs. 1 und 2 AFG). Insofern entsprechen diese Gruppen den paritätischen Gruppen in der Selbstverwaltung der „sonstigen“ Sozialversicherung. Wer jedoch sind die „Vertreter der öffentlichen Körperschaften“? Sie werden vom Bund, den Ländern und den Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbänden) vorgeschlagen, wobei sich im einzelnen die Zuständigkeiten für die Formulierung der Vorschläge nach der Ebene, für die vorgeschlagen wird (Zentralverwaltung, Landesarbeitsämter, Arbeitsämter), unterscheiden (§ 195 Abs. 3 AFG).

III. Die Einwirkung des Staates

Dem umfassenden beschäftigungspolitischen Auftrag der Bundesanstalt

²⁸ S. oben B 4.

²⁹ S. oben B 4.

³⁰ S. unten II.

³¹ S. unten III.

³² Das Organisationsrecht der BfA ist in den §§ 189 ff. AFG geregelt. – S. dazu z. B. den Kommentar von Hennig / Kühl / Heuer, AFG (Loseblattsammlung), Stand Januar 1979, §§ 189 ff.

entspricht weiter eine – im Vergleich zu den (sonstigen) Sozialversicherungsträgern – verstärkte Einmischung des Staates, insbesondere des Bundes.

- Zuerst ist hier an die soeben genannten „Vertreter der öffentlichen Körperschaften“ zu erinnern. So werden von den 13 „Vertretern der öffentlichen Körperschaften“ im Verwaltungsrat je 5 von der Bundesregierung (für den Bund) und vom Bundesrat (für die Länder) sowie 3 Mitglieder von den Spitzenvereinigungen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften vorgeschlagen. Von den 9 Mitgliedern des Vorstandes benennen Bundesregierung, Bundesrat und Spitzenvereinigungen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften je ein Mitglied (§ 195 Abs. 3 AFG).
- Alle Mitglieder des Verwaltungsrats und des Vorstandes der Bundesanstalt werden vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ernannt (§ 197 AFG). Die Vorschläge der zuständigen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie der Bundesregierung, des Bundesrates und der Spitzenverbände der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften binden ihn zwar. Ein Mindestmaß an Kontrolle und dementsprechender Legitimation ist gleichwohl mit dem Berufungsrecht verbunden.
- Der Präsident und der Vizepräsident der Bundesanstalt sowie die Präsidenten und Vizepräsidenten der Landesarbeitsämter werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt; die Bundesregierung hat vor ihrem Vorschlag für die Ernennung des Präsidenten oder des Vizepräsidenten eines Landesarbeitsamtes die zuständige Landesregierung zu hören.
- Die leitenden Beamten der Bundesanstalt werden – wenn auch auf Vorschläge aus der Bundesanstalt – vom Bund ernannt (§ 211 AFG).
- Die Aufsicht, die der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung führt (§ 224 AFG) ist vielfach ausgeweitet. In einer Reihe von Fällen kann der Bundesminister mit Weisungen auch in das Ermessen der Bundesanstalt eingreifen (§ 224 Abs. 1 S. 2 AFG). Der Haushaltsplan der Bundesanstalt bedarf der Genehmigung der Bundesregierung (§ 216 Abs. 2 AFG) u.a.m.

F. Ausblick

Sinn und Gestalt der Sozialversicherung sind nicht unbestritten. Gerade in den letzten Jahren haben sich deshalb immer wieder Untersuchungen auf die Frage gerichtet, welche Entwicklung die Selbstverwaltung der Sozialversicherung nehmen könnte. Um einen Eindruck von der Diskussion zu geben, kann zunächst auf den Bericht zurückgegriffen werden, den die Bundesregierung zum 31. Oktober 1975 dem Bundestag zu Fragen der SV vorgelegt hat³³, sowie auf die in diesem Zusammenhang erarbeiteten Forschungsberichte mit dem Generalthema „Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen sozialpolitischem Fortschritt und Demokratisierung der Gesellschaft“³⁴.

Der Bericht der Bundesregierung faßt die Hauptprobleme der SV wie folgt zusammen:

- Ein gewisser Substanzverlust der SV ist wegen der weitgehenden Normierung der Leistungsansprüche der Versicherten unübersehbar geworden.
- Dem entsprechen zunehmende Forderungen der SV nach möglichst großem Handlungsspielraum insbesondere im Leistungsbereich bei Sach- und Dienstleistungen.

³³ S. BT-Drucks. 7/4244.

³⁴ Diese Gutachten sind unter dem Titel „Soziale Selbstverwaltung“, 2 Bde., Bonn 1978, erschienen; ein Gesamtüberblick über die Gutachten, den Bericht der Bundesregierung und den diesbezüglichen Diskussionsstand findet sich in Bundesarbeitsblatt, Heft 1, Jan. 1976, S. 3 ff.

- Innerhalb eines gegliederten Systems stehen allerdings diese ordnungspolitischen Vorstellungen der SV in einem prinzipiellen Spannungsverhältnis zu dem staatlichen Ziel einer einheitlichen Leistungsgewährung und eines koordinierten Verwaltungshandelns aller Träger sowie der Vereinfachung des Sozialrechts.
- In der Praxis hat sich ein Handlungsungleichgewicht zwischen Vertreterversammlung und Vorstand ergeben.
- Angesichts des weiten personalen Ausbaus der Sozialversicherung, die immer mehr auch Nichtarbeitnehmer erfaßt, ist das Prinzip der paritätischen SV fragwürdig geworden.
- Das zersplitterte Dienstrecht der Sozialversicherungsträger bringt Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Vorschriften der Verfassung über das Beamtenrecht (Art. 33 Abs. 4 GG) mit sich.

In seinem Forschungsbericht zur Situation der sozialen SV geht Christian von Ferber³⁵ von der provozierenden Feststellung Wertenbruchs³⁶ aus, daß von einer „in der gesellschaftlichen Wirklichkeit wurzelnden Selbstverwaltung“ für die SV der Sozialversicherung nicht die Rede sein kann. Es fehle danach die Grundlage eines „freien“, „vom Staat eindeutig geschiedenen Verbands“. Nach dieser materialen Betrachtungsweise ist mittelbare Staatsverwaltung ebenfalls Staatsverwaltung und deshalb keine SV. Von Ferber zieht daraus den Schluß, daß eine Neubesinnung auf die Grundlagen der SV notwendig sei. Hinsichtlich der Legitimationsgrundlagen der sozialen SV kommt er zu vier möglichen Argumenten:

- Die historische Tradition
- die positiv-rechtliche Fixierung
- die Überzeugungskraft einer Person oder einer Idee, was für unsere Zeit die „Demokratisierung von Stadt und Gesellschaft“ wäre,
- eine die Kooperation ermöglichende Struktur von Verbandsordnungen (funktionsbezogene Legitimation).

Gerade der letzte Punkt könnte zu einer Überlegenheit des Prinzips der SV führen, wenn

- durch Partizipation die Legitimationslücke geschlossen würde, die notwendigerweise mit dem zunehmenden staatlichen Einfluß entstand,
- durch eine gleichberechtigte Inanspruchnahme die SV der benachteiligten Gruppen mobilisiert würde,
- eine Bedürfnisorientierung der sozialstaatlichen Leistungssysteme gegen die Eigeninteressen der Experto- und Technokratie durchgesetzt würde, indem die SV die Bedürfnisse der Leistungsempfänger feststellt und vermittelt.

Diesem funktionsbezogenen Wandel der SV müßte auch die Konstruktion der SV Rechnung tragen. Ihre gegenwärtige Begründung aus dem tarifvertraglichen Modell der Einkommensbildung trägt nach Ansicht von Ferbers die bereits eingetretene und für die Zukunft sich abzeichnende Entwicklung nicht.

³⁵ Christian von Ferber, Soziale Selbstverwaltung – Fiktion oder Chance?, ebenda (Anm. 34), Bd. 1, S. 97 ff.

³⁶ Wilhelm Wertenbruch hat diese Meinung vielerorts vertreten; zuletzt im genannten Sonderheft „25 Jahre Selbstverwaltung“ (Anm. 26) S. 419 ff.

In seinem rechtswissenschaftlichen Gutachten zu den Strukturproblemen der SV definiert Harald B o g s³⁷ insbesondere die folgenden Probleme

- der mangelnden institutionellen Garantie der Sozialversicherung in ihrer herkömmlichen Gestalt im Grundgesetz,
- der dennoch bestehenden Verpflichtung des staatlichen Gesetzgebers, die gesetzliche System- und Grundscheidungen für eine sich selbst verwaltende Sozialversicherung durchzuhalten,
- das Weitervordringen interessenverbandlicher Repräsentation in den Raum der sozialen SV, dem das geltende Sozialversicherungswahlrecht nur unzureichend Rechnung trägt,
- des aus dem Blickwinkel der politischen Amtsverantwortung im demokratischen Rechtsstaat nicht ungefährlichen Ansatzes einer Reform des Dienst- und Verfassungsrechts der Sozialversicherungsträger in Richtung einer verantwortlichen Mitleitung von Personalinteressenvertretern.

Hinsichtlich mehr zukunftsgerichteter Aufgaben der SV kommt der Gutachter zu einem Appell an die SV-Organen, insbesondere den Ausbau von Beratungsdiensten für die Versicherten und den Vollzug langfristiger, wissenschaftlich fundierter Planungen in Angriff zu nehmen.

Eine gleichzeitig³⁸ durchgeführte demoskopische Untersuchung des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft (INFAS) kam zu dem Ergebnis, daß das System der sozialen SV im Bewußtsein der Versicherten nicht sehr verankert ist. Die Einstellungen der betroffenen Versicherten zur Mitwirkung in der Sozialversicherung sind eher widersprüchlich. Allerdings wird die Mitwirkung der Verbände bei der Auswahl der Organmitglieder sowie das Wahlverfahren von einer Mehrheit der Beteiligten bejaht. Auch diese Untersuchung kommt freilich zu dem Ergebnis, daß die Sozialwahlen wegen der geringen Wahlbeteiligung nicht viel zur Stabilisierung der Legitimationsbasis der SV bei den Versicherten beitragen kann.

So umstritten die SV der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig auch ist, niemand denkt an die Alternative, die Sozialversicherung auf den Staat zu überführen. Umstritten ist die Vielzahl sehr unterschiedlicher Versicherungsträger, der Umfang ihrer Aufgaben, die Mängel bei der gesetzlichen Beschreibung, die wichtige Stellung der Verbände der Versicherungsträger und das Prinzip der paritätischen Repräsentation der Versicherten und der Arbeitgeber. Eine Reform hätte die Gestalt der SV zu prüfen. Das Prinzip der SV erscheint nach wie vor als anerkannt. Seine Vitalität findet aktuellen Ausdruck in der neuen Satzung der Bundesanstalt für Arbeit vom 27. April 1980, insbesondere in deren Art. 1 Abs. 2, worin der Wert praktischer Erfahrungen unterstrichen wird, die über SV für die Arbeit der BfA nutzbar gemacht werden sollen³⁹.

³⁷ Harald B o g s, Strukturprobleme der Selbstverwaltung einer modernen Sozialversicherung, in: Soziale Selbstverwaltung (Anm. 34), Bd. 1, S. 11 ff.

³⁸ INFAS, Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Soziale Selbstverwaltung, Bd. 1, aaO (Anm. 34), S. 203 ff.; die von INFAS erhobenen Daten basieren auf einer Repräsentativerhebung im Zeitraum Februar/März 1975.

³⁹ Artikel 1 Abs. 2: „Die Organe der Bundesanstalt sind im Rahmen der ihnen durch Recht und Gesetz zugewiesenen Aufgaben Träger der körperschaftlichen Willensbildung und Entscheidung. Unter besonderer Nutzung der Erfahrungen, Kenntnisse und Mög-