

Gastbeitrag

Hat die Selbstverwaltung in der BA eine Zukunft?

Die soziale Selbstverwaltung ist ein traditionelles Kernelement der deutschen Arbeitslosenversicherung. Sie soll vor allem die Versicherten an der Erfüllung staatlicher Aufgaben beteiligen. Um dem Prinzip der sozialen Selbstverwaltung im Bereich der Arbeitsmarktregulierung wieder mehr Geltung zu verschaffen, müssen insbesondere die Kompetenzen der Sozialpartner im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende massiv gestärkt werden. Dafür plädiert der Verfassungsrechtler Stephan Rixen in diesem Gastbeitrag. Dass diese Forderung politisch durchaus umstritten ist, zeigt auch das Interview mit Vertretern der öffentlichen Bank im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (S. 92).



Die soziale Selbstverwaltung ist ein zentrales Strukturelement der Arbeitslosenversicherung seit ihrer Gründung im Jahre 1927. In der Form der staatsanständlichen Selbstverwaltung, die neben Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite auch staatliche Akteure in den Selbstverwaltungsorganen kennt, besteht dieses System seit bald hundert Jahren.

Die Zweifel am Sinn sozialer Selbstverwaltung sind fast genauso alt. Seitdem sich, beginnend in den 1970er Jahren, Reformeifer und -skepsis in der Sozialpolitik abwechseln, wird die Kritik vernehmbarer. Sie stellt zumeist nicht infrage, dass es soziale Selbstverwaltung überhaupt gibt, sondern wie sie konkret ausgestaltet ist. Selten beziehen sich die Zweifel am Zustand der sozialen Selbstverwaltung auf die Bundesagentur für Arbeit (BA) beziehungsweise ihre Vorgängereinstitutionen. Die Kritik gilt in erster Linie der Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung. Allerdings gerät auch die BA immer wieder in den Sog dieser Debatten.

Soziale Selbstverwaltung – ein Stück „Betroffendemokratie“

Dass die Debatten über die soziale Selbstverwaltung nicht enden, belegt, wie schwer es ist, eine gute Idee gut umzusetzen. Der beschwerliche Weg von der Idee zur institutionellen Konkretisierung beginnt mit der berühmten Kaiserlichen Botschaft Wilhelms I. vom 17. November 1881, dem politischen Geburtstag der Sozialversicherung in Deutschland. Für die „staatliche Fürsorge“ die „rechten Mittel und Wege zu finden“, so der Kaiser, „ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht. Der engere Anschluss an die realen Kräfte dieses Volkslebens und die Zusammenfassung der Letzteren in der Form kooperativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden, wie wir hoffen, die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfang nicht gewachsen sein würde.“

Es geht also um die Frage, wie eine im Kern staatlich organisierte Aufgabe durch die Einbindung der von der Staatsaufgabe Betroffenen „in der Form kooperativer

Genossenschaften“ besser erfüllt werden kann. Die Selbstverwaltung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung – seit 1969 „Arbeitsförderung“ – will das „Volk“ der Versicherten und Beitragszahler nicht dominieren, sondern in die Aufgabenerfüllung integrieren. Das soll durch Institutionen der Selbstverwaltung – Verwaltungsrat und Verwaltungsausschüsse – geschehen. Soziale Selbstverwaltung in der Sozialversicherung will den Gedanken der Demokratie bereichsspezifisch umsetzen, indem die von der Sozialversicherung Betroffenen über das, was sie betrifft, mitbestimmen.

Macht macht mobil

Dagegen ist eigentlich nichts einzuwenden, wenn das Wörtchen „eigentlich“ nicht wäre. Dem Thema fehlt jeder emotionale Reiz, der die Teil-Öffentlichkeiten einer pluralen Gesellschaft jenseits der Insider und Spezialisten nachhaltig motivieren könnte, sich für die soziale Selbstverwaltung (auch) in der BA zu interessieren. Es wäre auch illusorisch zu hoffen – und liefe auf ein direktdemokratisches Missverständnis hinaus –, dass sich alle aktuell oder potenziell von der Arbeitslosenversicherung Betroffenen zum Engagement in der BA berufen fühlen.

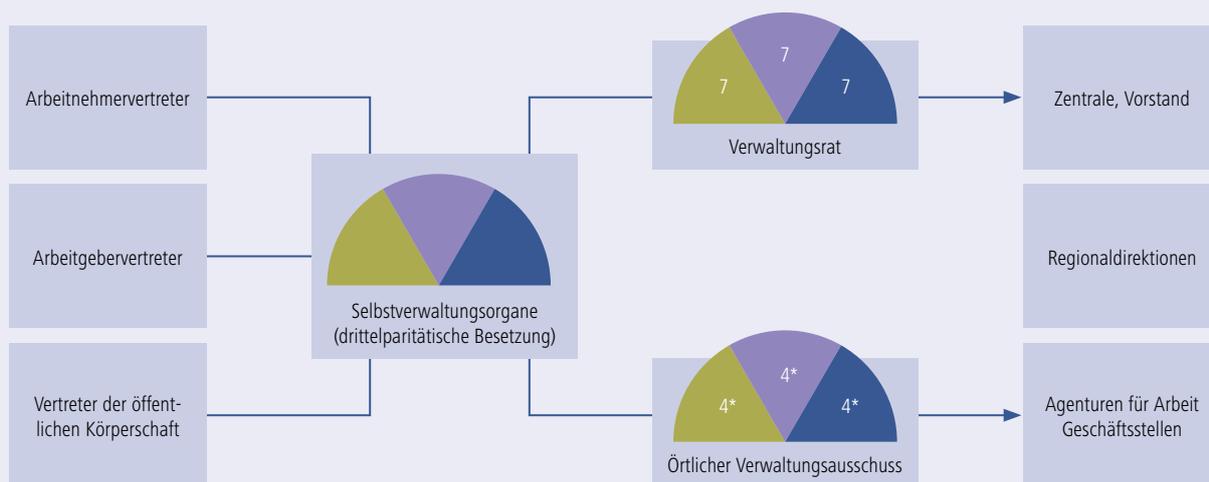
Zu einem mittelbar-repräsentativen statt einem direktdemokratischen Modell der sozialen Selbstverwaltung gibt es bei ebenso realistischer wie pragmatischer Betrachtung keine Alternative. Man sollte das Rad also nicht neu erfinden, um der sozialen Selbstverwaltung in der BA Antrieb zu verleihen. Es reicht, die Macht innerhalb der BA neu zu verteilen.

Machtverschiebungen führen zu institutioneller Dynamik. Wo Macht gestärkt wird, wird auch die Medienaufmerksamkeit größer. Soll der Gedanke der „Betroffendemokratie“ neue Kraft entfalten, dann muss es mindestens in dreifacher Hinsicht zu Veränderungen des bisherigen Institutionenarrangements und der dazugehörigen rechtlichen Normen kommen.

Integrierte Arbeitsmarktregulierung: Selbstverwaltung in SGB II und SGB III

Erstens: Die Rolle der Selbstverwaltung als Scharnier zwischen sozialer Grundsicherung (SGB II) und Arbeitslosen-

Gliederung der Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit



* seit 1. Juli 2004

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Mai 2010

©IAB

versicherung (SGB III) muss gestärkt werden. Die soziale Selbstverwaltung in der BA hat damit zu kämpfen, dass das traditionelle System der Arbeitslosenversicherung („Arbeitsförderung“) in der aktuellen Arbeitsmarktregulierung fast zu einer Randnotiz verkommen ist.

An die Stelle der Arbeitslosenversicherung ist vielfach das SGB-II-System (vulgo: „Hartz IV“) getreten. Letzteres hat die Hauptrolle übernommen. Das führt zu einer Verschiebung der Einflusszonen der sozialen Selbstverwaltung. Im Hartz-IV-Bereich ist die Selbstverwaltung praktisch außer Kraft gesetzt: Sie wurde von allen Fragen des SGB II, für die die sogenannte Fachaufsicht gilt (§ 371 Absatz 4 SGB III in Verbindung mit § 47 Absatz 1 Satz 1 SGB II), ausgeschlossen – ein rechtstechnischer Kniff, unauffällig, aber wirksam. Die örtlichen Beiräte (§ 18d SGB II) sind faktisch zu einem bescheidenen Selbstverwaltungsimitat im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende degradiert geworden.

Zwar lässt sich durch dichte informelle Interaktion vor Ort auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende

manches bewegen, aber das Fehlen klarer und starker Kompetenzen mindert die Gestaltungschancen doch erheblich. Selbstverwaltung unter den Bedingungen von „Hartz IV“ droht vielfach zum dekorativen Anhängsel ohne große Durchschlagskraft zu werden.

Dies wird sich nur ändern, wenn die soziale Selbstverwaltung konsequent die Perspektive eines ungeteilten Sozialrechts der Arbeitsmarktregulierung einnimmt. SGB II und SGB III lassen sich rechts- und finanzierungstechnisch unterscheiden, analytisch und sozialpolitisch dürfen sie nicht getrennt werden! Es handelt sich um einen normativ-organisatorischen Gesamtkomplex der Arbeitsmarktregulierung, der über vielfältige personelle, fachliche und handlungspraktische Verbindungen zusammengehalten wird.

Dies sollte für die Frage, wie die soziale Selbstverwaltung im Bereich der Arbeitsmarktregulierung organisiert wird, Folgen haben. Eine Stärkung der Selbstverwaltung in der BA ist ohne eine Stärkung – und das heißt: erstmalige Anerkennung – der Selbstverwaltung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht denkbar.

Selbstverwaltungsorgane: Normgeber im Interesse der Betroffenen

Zweitens: Vor dem Hintergrund dieser ganzheitlichen Perspektive auf SGB II und SGB III ist es nötig, die Rolle der Selbstverwaltung als Normgeber zu stärken. Schon jetzt heißt es in der Satzung der BA, der Verwaltungsrat sei das Überwachungs-, Beratungs- und Legislativorgan der BA (Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 der BA-Satzung). Richtigerweise konzentriert sich die Tätigkeit des Verwaltungsrates auf eine im SGB III und in der BA-Satzung näher definierte Überwachungs- und Beratungstätigkeit.

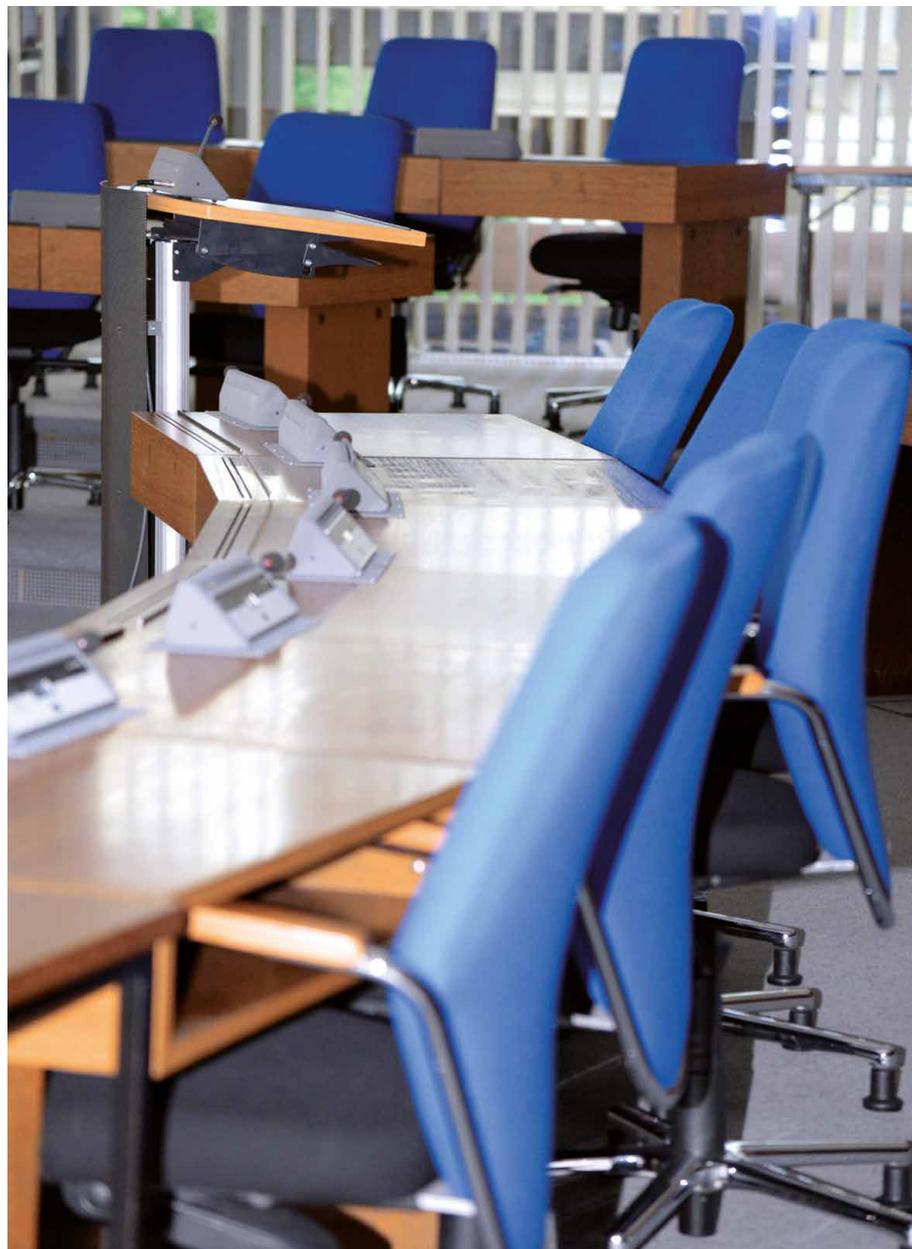
Die legislative Rolle lässt sich vor allen Dingen an den Normen ablesen, die den Verwaltungsrat ermächtigen, für bestimmte Fördermaßnahmen Anordnungen zu erlassen, also abstrakt generelle Regelwerke mit Bindungswirkung auch gegenüber den Betroffenen. Könnte die Selbstverwaltung ihre Gestaltungschancen hier noch stärker nutzen? Diese Frage stellt sich auch mit Blick auf die Anordnungsbefugnisse im Bereich des eigentlichen Versicherungsrechts, wo es zum Beispiel um Anordnungen über die Eigenbemühungen von Arbeitslosen beziehungsweise deren Verfügbarkeit geht. Will man die Selbstverwaltung stärken, sollte man ihre Kompetenzen im Bereich der Anordnungsbefugnisse ausbauen. Aber das alleine reicht nicht.

Inbesondere für den Bereich des SGB II muss der Einfluss der Selbstverwaltung auf die sogenannten fachlichen Hinweise gestärkt werden. Gemeint sind damit die Verwaltungsvorschriften (Durchführungsanweisungen), die die Umsetzung der Sozialgesetze steuern. Aufgrund der vielen Auslegungs- und Ermessensspielräume, welche die Vorschriften des SGB II und des SGB III eröffnen, haben die fachlichen Hinweise vielfach eine faktisch gesetzvertretende oder -ersetzende Funktion. Von ihnen hängt wesentlich ab, was vom Sozialleistungsgesetz am Ende bei den Betroffenen ankommt.

Wenn aber die Gesetze derartige Interpretationsspielräume lassen, dann stellt sich die Frage, wem der Gesetzgeber sie zur Ausfüllung überlässt. Dies kann die BA als administrativ-gesetzesvollziehende Behörde sein. Oder es können die Selbstverwaltungsorgane der BA sein, die bei

der Konkretisierung vager Normtexte dafür sorgen, dass die Perspektive der Betroffenen noch stärker als bislang zur Geltung kommt.

Wer die Selbstverwaltung – den Verwaltungsrat einerseits, aber auch die Verwaltungsausschüsse vor Ort – nicht effektiv in die Formulierung der Verwaltungsvorschriften einbindet, verhindert, dass der Gedanke der Betroffenenendemokratie für die Betroffenen real spürbar wird – und muss sich dann fragen lassen, warum er (oder sie) das nicht will.



Bessere monetäre Steuerung durch mehr Selbstverwaltung

Schließlich muss, drittens, die Rolle der Selbstverwaltung im Bereich der Haushaltsgesetzgebung gestärkt werden. Für jede Organisation ist die Frage, wer die Verteilung der Finanzmittel steuert, eine zentrale Machtfrage. Der Haushalt der BA wird zwar durch den Verwaltungsrat festgestellt, aber der Vorstand gibt mit dem Entwurf des Haushaltsplans den entscheidenden Input (§ 71a Absatz 1 SGB IV).

Deshalb sollte das Vorschlagsrecht des Verwaltungsrates, aber auch der Verwaltungsausschüsse gestärkt werden. Das frühere Recht (§ 216 Absatz 1 Satz 2 Arbeitsförderungsgesetz) hat solche Rechte, frühzeitig an der Aufstellung des Haushaltsplans mitzuwirken, explizit anerkannt. Außerdem könnte der Verwaltungsrat sich fragen, ob seine Bereitschaft, Haushaltsansätze kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls zu ändern, vielleicht noch ausbaufähig ist.

Das alles würde allerdings voraussetzen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales seine Befugnis, den Haushaltsplan zu genehmigen (§ 71a Absatz 2 bis Absatz 4 SGB IV), sehr zurückhaltend ausübt – und zwar auch im Vorfeld der eigentlichen Genehmigungserteilung, wenn es um die üblichen informellen Vorabstimmungen geht, die faktisch die nachfolgende Genehmigung präjudizieren.

In anderen Bereichen der sozialen Selbstverwaltung, insbesondere der gesetzlichen Krankenversicherung, werden Aufsichtsbefugnisse – ein Genehmigungsvorbehalt ist eine Art vorweggenommene Aufsicht – mit großem Respekt vor der Einschätzungsprärogative der Selbstverwaltungsorgane ausgeübt. Dieser Respekt vor dem Vorrang der Selbstverwaltungsorgane könnte auch im Bereich der BA noch ausgeprägter sein.

Drittelparität: alternativlos?

Wer über eine Reform der sozialen Selbstverwaltung nachdenkt, wird, insbesondere wenn SGB II und SGB III als ungeteiltes Sozialrecht der Arbeitsmarktregulierung wahrgenommen werden, die Frage aufwerfen müssen, ob es bei der bisherigen drittelparitätischen Struktur der Selbstverwaltungsorgane bleiben kann. Gegen diese auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft sowie öffentliche Körperschaften konzentrierte Struktur spricht, dass vom SGB II bekanntermaßen nicht nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen sind. Daher muss geprüft werden, ob beziehungsweise inwieweit die Selbstverwaltungsorgane durch Vertreterinnen und Vertreter aus Wohlfahrtsverbänden, Arbeitsloseninitiativen oder sonstigen advokatorisch tätigen Betroffenenorganisationen ergänzt werden können.



Das Problem, die Interessen von Betroffenen institutionell adäquat abzubilden, kennen auch andere Sozialversicherungszweige, zum Beispiel die gesetzliche Krankenversicherung (GKV). Dort stellt sich diese Frage bei der sogenannten Patientenvertretung (§ 140f SGB V), die neben die traditionelle Selbstverwaltung tritt und diese faktisch erweitert.

Die Diskussion im Bereich der GKV zeigt, dass die Strukturen der Selbstverwaltung problemadäquat und ohne Funktionseinbußen weiterentwickelt werden können. Eine neue Selbstverwaltung in der BA darf Betroffenheit nicht ausschließlich an „Klassenzugehörigkeit“ und „kapitalistischer“ Rolle ausrichten. Es sind diese Leitbilder des Jahres 1927, die immer noch, wenngleich marktwirtschaftlich moderiert, lebendig sind. Sie entstammen dem Modell der Weimarer Wirtschaftsdemokratie, in dem sich Kapital und Arbeiterklasse auch bei der Organisation sozialer Sicherung reformistisch aneinanderbinden. Dieser Ansatz ist nicht falsch, aber er muss unter den Bedingungen einer umfassend angelegten Arbeitsmarktregulierung weiterentwickelt werden.

Fazit: Eine bessere BA durch mehr

Selbstverwaltung

Hat die soziale Selbstverwaltung in der BA eine Zukunft? Ja, hat sie – wenn ernst gemacht wird mit der Einsicht, dass soziale Selbstverwaltung eine Idee ist, die zeitgemäß weiterentwickelt werden muss. Es fügt sich gut, dass der aktuelle Koalitionsvertrag die „Selbstverwaltung stärken“ will. Das Verfassungsrecht steht dabei nicht im Wege, anders als immer wieder aus durchsichtigen Gründen behauptet wird. Im Wege steht nur der fehlende Reformwille. Was bleibt? Den Sozialgesetzgeber regelmäßig daran zu erinnern, dass die soziale Selbstverwaltung Garantin eines humanen und effizienten Sozialrechts der Arbeitsmarktregulierung ist.

Literatur

Braun, Bernhard; Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank; Kluth, Winfried; Welti, Felix (2008): Konjunkturen des Themas Selbstverwaltung in Wissenschaft und Politik. In: Gesundheits- und Sozialpolitik. Zeitschrift für das gesamte Gesundheitswesen, 62, S. 28-33.

Klenk, Tanja (2006): Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? Szenarien zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung. In: Zeitschrift für Sozialreform, 52, S. 273-291.

Rixen, Stephan (2013): Arbeitslosenversicherungsrecht (als Teil der Arbeitsförderung). In: Ehlers, Dirk; Fehling, Michael; Pünder, Hermann (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3. Aufl., Heidelberg, S. 1037-1047.

Schnapp, Friedrich E. (2006): Gibt es noch eine Selbstverwaltung in der Sozialversicherung? In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 24, S.191-203.

Tennstedt, Florian (1977): Soziale Selbstverwaltung: Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, Bd. 2, Bonn.

Der Autor des Gastbeitrags



Prof. Dr. Stephan Rixen

ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht an der Universität Bayreuth

stephan.rixen@uni-bayreuth.de