

Tanja Klenk

Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung

Universitäten, Krankenkassen
und andere öffentliche Körperschaften

Schriften des Zentrums
für Sozialpolitik

campus

Inhalt

1	Zur Einführung.....	11
1.1	Neue Leitungsmodelle in der funktionalen Selbstverwaltung..	11
1.2	Leistungsreform – (k)ein Handlungsfeld der Staats- und Verwaltungsmodernisierung?.....	12
1.3	Leistungsreformen bei Selbstverwaltungsträgern – Forschungsfragen und Forschungsziele.....	15
1.4	Funktional verselbstständigte Verwaltungseinheiten als Untersuchungsfeld.....	17
1.5	Methodische Vorgehensweise	19
1.6	Gliederung der Arbeit und Verlauf der Argumentation	22
2	Funktionale Selbstverwaltung – Charakteristika eines Verwaltungstypus aus verwaltungsrechtlicher und organisationssoziologischer Perspektive	25
2.1	Zum Begriff der funktionalen Selbstverwaltung	25
2.1	Selbstverwaltungsträger als hybride Organisationen	27
3	Leistungsstrukturen von Selbstverwaltungsträgern	29
3.1	Aspekte der äußeren Leitungsverfassung	30
3.1.1	Rechtsformen funktional verselbstständigter Verwaltungsträger	30
3.1.2	Verhältnis zum Staat im engeren Sinne.....	32
3.1.3	Verhältnis zu den Mitgliedern.....	33

3.1.4	Verhältnis zur Zivilgesellschaft und zur Wirtschaft	36
3.2	Aspekte der inneren Leitungsverfassung	37
3.2.1	Formen der Aufgabenteilung	37
3.2.2	Akteurskonstellationen im Leitungsorgan	40
3.2.3	Regeln der Entscheidungsfindung und Verteilung der Entscheidungsrechte	42
4	Zur Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung	45
4.1	Legitimationsmuster der funktionalen Selbstverwaltung	49
4.2	Funktions- und Legitimationsdefizite des Selbstverwaltungsmodells	52
4.2.1	Hohe Entscheidungskosten	52
4.2.2	Fehlende Verantwortlichkeit und schwach ausgeprägte Kontrollmechanismen	54
4.2.3	Mangelnde Professionalität aufgrund von Ehrenamtlichkeit	55
4.2.4	Selbstverwaltung im Spannungsfeld von individueller und korporativer Partizipation	56
4.2.5	Wahlen ohne Alternativen	57
4.2.6	Oligarchische Tendenzen in formal demokratischen Organisationen	58
4.2.7	Selbstverwaltungsträger – Vertreter von Partikular- oder Allgemeininteressen?	60
4.2.8	Eingeschränkte korporative Autonomie	61
4.3	Zwischenfazit: Funktions- und Legitimationsdefizite der funktionalen Selbstverwaltung	62
5	Entwicklungsszenarien der funktionalen Selbstverwaltung	65
6	Leistungsstrukturen und Leitungsreformen an Hochschulen	71

6.1	Entwicklung der äußeren Universitätsverfassung	72
6.1.1	Die deutsche Universität – zwischen Autonomie und staatlicher Heteronomie	72
6.1.2	Entstaatlichung durch Rechtsformwandel.....	76
6.1.3	Hochschulräte – gesellschaftliche Öffnung der Hochschulsteuerung	80
6.2	Die Entwicklung der Binnenverfassung der Universität.....	85
6.2.1	Von der Genossenschaft zur Ordinarienuniversität	86
6.2.2	Leistungsreformen in den 1970er Jahren: von der hierarchischen zur partizipativen Steuerung.....	87
6.2.3	Leistungsreformen ab 1998: effizienzorientierte Modernisierung.....	90
7	Neue Leitungsmodelle in Universitätskliniken	97
7.1	Universitätskliniken – Organisationen im Spannungsfeld von Forschung, Lehre und Krankenversorgung.....	97
7.2	Zur historischen Entwicklung von Universitätskliniken.....	98
7.3	Willensbildung und Entscheidungsfindung an Universitätskliniken – zwischen dem Gebot der Wissenschaftsfreiheit und dem Gebot der effizienten Krankenversorgung.....	103
7.4	Organisationsreformediskussionen in der Hochschulmedizin ..	104
7.5	Neue Organisationsmodelle für Universitätskliniken.....	106
7.5.1	Mehr Autonomie durch Rechtsformwandel.....	106
7.5.2	Trennung zwischen Führungs-, Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten	109
7.5.3	Kooperation Klinikum – Fakultät.....	112
7.5.4	Gestaltung der Finanzströme zwischen Klinikum und Fachbereich	115
7.6	Der Reorganisationsprozess aus Sicht der betroffenen und beteiligten Akteure.....	116

7.7	Das Universitätsklinikum Gießen und Marburg GmbH: privatisierte Klinik mit korporativen und anstaltlichen Elementen.....	122
8	Studentenwerke.....	127
8.1	Aufgaben und Strukturen von Studentenwerken.....	127
8.2	Von Selbsthilfeeinrichtungen zu modernen Dienstleistungsunternehmen.....	129
8.3	Neue Leitungsmodelle für Studentenwerke – das Beispiel Hamburg.....	132
8.3.1	Studentenwerke – staatliche oder universitäre Trägerschaft?.....	136
8.3.2	Sicherstellung und Verbesserung der wirtschaftlichen Orientierung des Studierendenwerks.....	138
8.3.3	Rolle der Studierenden: stimmberechtigte Mitglieder oder Kunden?.....	139
8.4	Fazit: Studentenwerke als selbstverwaltete Non-Profit- Unternehmen.....	141
9	Selbstverwaltung im Gesundheitswesen: Krankenkassen, Kassenärztliche Vereinigungen und die gemeinsame Selbstverwaltung.....	145
9.1	Selbstverwaltung in den gesetzlichen Krankenkassen.....	146
9.1.1	Historische Entwicklung des Krankenversicherungssystems.....	146
9.1.2	Das Leitungsmodell der gesetzlichen Krankenkassen bis 1996.....	148
9.1.3	Die Organisationsverfassung der gesetzlichen Krankenkassen ab 1996.....	151
9.1.4	Von der bürokratischen Selbstverwaltungsorganisation zum kompetitiven Versicherungsunternehmen – Konsequenzen der Leitungsreform.....	153
9.2	Die ärztliche Selbstverwaltung.....	160

9.2.1	Kassenärztliche Vereinigungen	160
9.2.2	Kritik an der ärztlichen Selbstverwaltung	164
9.2.3	Innere und äußere Strukturreformen	165
9.2.4	Reform der Leitungsstrukturen der Kassenärztlichen Vereinigungen – das Beispiel Schleswig-Holstein	169
9.2.5	Fazit: inkrementelle Weiterentwicklung zur professionalisierten Selbstverwaltungsorganisation.....	173
9.3	Gemeinsame Selbstverwaltung.....	178
10	Die Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung	191
10.1	Die institutionellen Charakteristika der GRV vor der Organisationsreform	191
10.2	Hintergründe und Ursachen der Organisationsreform	198
10.2.1	Wirtschaftlicher Strukturwandel und seine Auswirkungen auf die Organisationsstruktur der GRV	198
10.2.2	Föderale versus zentrale Organisation des Sozialstaats	201
10.2.3	Die neue Organisationsstruktur der gesetzlichen Rentenversicherung	203
10.2.4	Konfliktfelder im Organisationsreformprozess	208
10.2.5	Das RVOrgG: zwischen organisatorischem Aufbruch und inkrementeller Weiterentwicklung.....	219
11	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	225
11.1	Leistungsreformen im Vergleich – sektorübergreifende Trends der Modernisierung von Leitungsstrukturen.....	225
11.1.1	Hierarchisierung und Dezentralisierung – Reformtrends im Verhältnis zum Staat.....	225
11.1.2	Das Mitglied als Kunde	227
11.1.3	Reformtrends im Verhältnis zur Zivilgesellschaft und zur Wirtschaft	229

11.1.4 Dominante Entwicklungen bei der Reorganisation der Binnenstruktur	231
11.2 Reichweite und Veränderungswirkung der Selbstverwaltungsreformen	235
11.2.1 Effizienzorientierte Erneuerung der Entscheidungsstrukturen	235
11.2.2 Begrenzte Problemlösung	236
11.2.3 Ausblendung der Funktionsprobleme der ehrenamtlichen Selbstverwaltung	238
11.2.4 Entpolitisierung der funktionalen Selbstverwaltung	244
11.3 Von den Erfahrungen anderer lernen – Leitungsreformen im kommunalen und privaten Sektor	245
11.3.1 Von der Dienstleistungs- zur Bürgerkommune: Reformkorrekturen in der kommunalen Verwaltungsmodernisierung	245
11.3.2 Mit dem Vorstand-Aufsichtsratsmodell zu mehr Leitungseffizienz? Oder: Was die Verwaltungsmodernisierung von der Corporate Governance-Diskussion lernen könnte	248
11.4 Funktionale Selbstverwaltung gestern, heute – und morgen? Überlegungen zur Zukunft der funktionalen Selbstverwaltung	255
Literatur	259

4 Zur Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung

Verwaltung ist, wie Max Weber es formuliert, Herrschaft im Alltag (Weber 1972: 126). Sie gehört zum exekutiven Teil der politischen Ordnung und bedarf in einer demokratischen Gesellschaftsordnung ebenso wie die anderen Teilelemente des politischen Systems, in denen öffentliche Gewalt ausgeübt und kollektiv bindende Entscheidungen getroffen werden, der Legitimation. Die Anerkennung einer politisch-administrativen Ordnung kann auf unterschiedlichen Geltungsgründen basieren: auf Zwang, Tradition, pragmatischem oder strategischem Sich-Fügen oder aber auf (demokratischer) Legitimation.

Legitimation bzw. Legitimität zählen zu den Schlüsselkategorien sowohl der Rechts- als auch der Politikwissenschaft. In einem normativen Sinne bezeichnet der Begriff der Legitimität die Anerkennungswürdigkeit einer politisch-administrativen Ordnung vor dem Hintergrund bestimmter Prinzipien. Als empirische Kategorie beschreibt Legitimation dagegen die faktische Anerkennung eines Herrschaftssystems. Diese begriffliche Unterscheidung wird in der Literatur aber nicht durchgehend eingehalten. Im empirischen Sinne basiert Legitimation auf den Legitimitätsüberzeugungen oder dem Legitimitätsglauben der betreffenden Akteure. Diese Legitimitätsüberzeugungen unterliegen dem historischen Wandel und können je nach politischem oder kulturellem Kontext variieren. Von faktischer Anerkennung einer Ordnung als legitim kann man nur sprechen, wenn ein Mindestmaß an Freiwilligkeit, Bewusstheit und normativer Prägung der Ordnungsanerkennung vorhanden ist. Wirkliche Akzeptanz kann weder durch Zwang oder Drohung hergestellt werden noch ausschließlich auf einer unreflektierten Befolgung von Traditionen und Gewohnheiten beruhen. Als legitim gilt eine politisch-administrative Ordnung dann, wenn sie sich auf eine in diesem Sinne begründete Akzeptanz der betroffenen und beteiligten Akteure stützen kann (Wiesner et al. 2006).

Damit ein bestimmter Verwaltungstypus und die von seinen Organen getroffenen Entscheidungen als legitim anerkannt werden (können), ist aus *verfassungsrechtlicher Perspektive* die Übereinstimmung dieser Institution und ihrer prozessualen Regeln mit der geltenden Herrschaftsordnung von Bedeutung. Im Grundgesetz kommt dabei dem in Art. 20 II 1 GG verankerten Demokratieprinzip eine zentrale Stellung zu (Emde 1991; Kluth 1997). Der dort zum Ausdruck kommende Gedanke der Volkssouveränität – alle Staatsgewalt geht vom Volke aus – verlangt, dass jede Ausübung von Staatsgewalt durch staatliche Organe vom Volke abgeleitet ist. Das Volk ist der substantielle Träger der Staatsgewalt, staatliche Organe und Amtswalter handeln nur treuhänderisch im Namen des Volkes. Jedes amtliche Handeln muss durch das Legitimationssubjekt – das Volk – legitimiert sein. Dabei lassen sich zwei Legitimationsformen unterscheiden. Das Prinzip der personellen Legitimation sieht vor, dass staatliche Entscheidungsträger ihre Stellung direkt auf das Volk zurückführen können. Amtsträger, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, müssen vom Volk bzw. vom Parlament gewählt oder aber von einem gewählten Amtsträger bestellt sein. Die personelle Legitimation ist dann gegeben, wenn sich eine ununterbrochene »Legitimationskette« zum Volk rekonstruieren lässt. Die materielle Legitimation der Entscheidungen ist hingegen gegeben, wenn der Inhalt der Staatstätigkeit auf den Willen des Volkes rückführbar ist. Das Grundgesetz sieht unterschiedliche Mechanismen vor, um die materielle Legitimation sicherzustellen. Zum einen sind alle staatlichen Organe und Amtswalter an die beschlossenen Gesetze gebunden. Sie sind zum anderen weisungsabhängig und ihr Handeln untersteht der Kontrolle der staatlichen Aufsichtsorgane (Emde 1991: 34f.). Die beiden Legitimationsformen stehen in einem engen Verhältnis: Sie können sich wechselseitig bis zu einem gewissen Grad substituieren, allerdings nicht vollständig ersetzen (Wolff/Bachof/Stober 2004: 136ff.).

Der Verwaltungstypus, der dem im Grundgesetz skizzierten Demokratiemodell am nächsten kommt, ist die hierarchisch gegliederte Ministerialverwaltung. Sie gilt als Idealtypus der demokratischen Verwaltung. Funktional verselbstständigte Verwaltungseinheiten, die aus der Hierarchie der Ministerialverwaltung ausgegliedert sind, in eigenem Namen handeln und an deren Entscheidungsprozessen in vielen Fällen private Akteure beteiligt sind, weichen vom Demokratiemodell des Grundgesetzes ab und nutzen andere Legitimationsmechanismen. Dies wird nicht nur daran deutlich, dass die Selbstverwaltungsakteure weisungsfrei handeln und in der Regel

nur der Rechtsaufsicht unterstehen. Die Träger der funktionalen Selbstverwaltung verfügen darüber hinaus über eigenständige »Parlamente«, deren Repräsentanten entweder von den Organisationsmitgliedern gewählt oder von definierten gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden. Die Entscheidungsträger in der funktionalen Selbstverwaltung erhalten ihre Legitimation also nicht durch das gesamte Volk, sondern lediglich durch ein »Teilvolk« – ein Verfahren, das, wie im folgenden Kapitel gezeigt werden wird, in den Rechtswissenschaften zum Teil sehr kritisch betrachtet wird.

Im Unterschied zur Rechtswissenschaft sind in der Politikwissenschaft normative und empirische Perspektiven auf Legitimität bzw. Legitimation präsent. In normativer Betrachtungsweise (Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung) spielen Rechtmäßigkeit und Legalität auch in der *politikwissenschaftlichen Legitimationsdebatte* eine Rolle. Jedoch reflektiert die Demokratietheorie auf die Gesamtheit der Bedingungen, unter denen eine politische Ordnung als demokratisch und damit als legitim anerkannt werden kann. Neuere politikwissenschaftliche Ansätze im Übergangsfeld von normativer und empirischer Legitimationsforschung unterscheiden zwischen einer input- und einer outputorientierten Dimension demokratischer Legitimation (Scharpf 1999, 1970). Die input-orientierte Perspektive beschreibt bzw. bewertet die Legitimation eines politisch-administrativen Systems anhand der institutionellen Strukturen zur Willensbildung und Entscheidungsfindung. Demokratisch-legitim ist ein institutionelles Arrangement dann, wenn es den Akteuren hinreichende Chancen zur Partizipation bietet und sie die Möglichkeit haben, vorgeschlagenen Maßnahmen zuzustimmen, sie abzulehnen oder ihren Inhalt zu beeinflussen. Neben offenen Partizipationsprozessen sind auch die Transparenz des Entscheidungsprozesses und die Möglichkeit, Entscheidungen einem Entscheidungsträger zuzurechnen und von diesem Rechenschaft einzufordern, für die demokratische Legitimation von Relevanz. Bei der output-orientierten Dimension wird die Legitimation der Ordnung hingegen an den Ergebnissen des politisch-administrativen Handelns gemessen: Eine kollektiv verbindliche Entscheidung ist dann legitim, wenn sie zur Steigerung des Gemeinwohls beiträgt. Die Bewertung der Output-Legitimation erfolgt im Wesentlichen über die Kriterien der Effizienz und Effektivität. Gemeinwohl fördernd und damit anererkennungswürdig ist ein institutionelles Arrangement aber auch, wenn es zur Stabilität der demokratischen Ordnung beiträgt, die Identifikation der Bürger mit der Ordnung unterstützt, die

Freiheitsrechte des einzelnen Bürgers schützt und sie zu einer eigenverantwortlichen Problemlösung befähigt. Input- und outputorientierte Legitimation sind zwei unterschiedliche, aber gemäß rezipierter Demokratietheorien komplementäre Dimensionen der demokratischen Legitimation (Scharpf 1999: 16). In empirischer Perspektive kann diese Einteilung genutzt werden, um zu analysieren, auf welche Gründe und Muster BürgerInnen oder die Öffentlichkeit zurückgreifen, um eine politische Ordnung als legitim bzw. illegitim zu beurteilen (Wiesner et al. 2006).

Tabelle 3: Input- und output-orientierte Formen der Legitimation

	Kriterium
Input	Mitgliedersouveränität
	Partizipation
	Transparenz
	Zurechenbarkeit
	Verfassungsmäßigkeit
Output	Effektivität und Effizienz
	Gemeinwohlorientierung
	Beitrag zur Stabilität der demokratischen Ordnung
	Schutz individueller Freiheitsrechte
	Verbesserung der Identifikation des Bürgers mit der politisch-administrativen Ordnung
	Unterstützung eigenverantwortlicher Problemlösung