

Nadin Fromm, Christian Schreiner

Die Sozialwahlen in der Krise: E-Democracy als Chance?

Zusammenfassung

Alle sechs Jahre werden in Deutschland per Briefwahl Vertreter gewählt, die sich in Gremien der gesetzlichen Krankenkassen und der Rentenversicherung für die Interessen der Sozialversicherten einsetzen. Dieses Prinzip der Selbstverwaltung des deutschen Sozialversicherungssystems besteht seit dem 19. Jahrhundert. Doch die Sozialversicherungswahlen befinden sich seit längerem in der Krise: Sie verfügen über eine geringe Bekanntheit und eine niedrige Wahlbeteiligung bei proportional großem Aufwand und hohen Kosten. Der vorliegende Artikel analysiert, inwieweit Elemente von E-Democracy geeignet sind, das traditionsreiche Instrument zu stärken, um so die Bekanntheit der Sozialversicherungswahlen zu steigern. Anhand der vier Stufen von Partizipation (Information, Konsultation, Kooperation, Mitentscheidung) wird auf Basis empirischer Daten diskutiert, ob E-Voting die Möglichkeiten zur Mitbestimmung erweitert.

Schlagwörter: Sozialversicherungswahlen, soziale Selbstverwaltung, Partizipation, E-Democracy

Abstract

Social Elections in Crisis: E-Democracy as an Opportunity?

The board of representatives of the German statutory health insurance and statutory pension insurance is elected in an absentee vote every six years. Whereas this principle of self-administration of the German social security system is established since the 19th century, these social elections are in crisis: While suffering from a low level of awareness and low voter turnout, the elections cause unproportionally high logistical effort and costs. Hence, they have a low degree of legitimacy. This article analyses to what extent elements of e-democracy can strengthen the traditional instrument of self-administration. Guided by the four levels of participation (information, consultation, cooperation, co-decision) classifying citizens' participation from a theoretical point of view. We base our discussion on empirical data to address the question whether e-voting can enhance opportunities for participation.

Keywords: social election, social self-administration, participation, e-democracy

1 Einleitung*

Die Sozialversicherungswahl (kurz Sozialwahl), seit dem 19. Jahrhundert zentrales Instrument der Mitbestimmung im deutschen Sozialversicherungssystem, befindet sich in der Krise: „Die historische Bedeutung und quantitative Dimension [...] stehen in einem auffallenden Missverhältnis zu ihrer Beachtung und Bewertung durch [...] die Öffentlichkeit.“ (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5). Dieses Problem hat zahlreiche Ursachen. Einerseits bietet die seit Jahren geringe Wahlbeteiligung Anlass zur Kritik: Bei der letzten Sozialwahl 2017 gaben nur knapp 30% von insgesamt 51 Millio-

nen Wahlberechtigten¹ ihre Stimme ab. Die Kosten für die letzte Wahl beliefen sich dagegen auf ca. 59 Millionen Euro (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 46). Dies wird als unverhältnismäßig kritisiert (Bundesrechnungshof, 2007, S. 167). Öffentliche Umfragen zeigen, dass einem Großteil der Wahlberechtigten völlig unbekannt ist, welche Vertreter bei den Sozialwahlen gewählt werden, welche Funktion diese ausüben und welche Möglichkeiten der Teilhabe sich daraus ergeben (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5 f.). Zudem gibt es Kritik an der inhaltlichen Ausgestaltung der Wahl, was bereits Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen war (Gerlinger, 2015, S. 758 f.; Rusert, 2013): Die Wahlberechtigten haben in der Regel keine aktive Wahlmöglichkeit (Urwahl). Vielmehr werden die Kandidaten gemäß den verfügbaren Listenplätzen durch dafür zuständige Akteure (u. a. Gewerkschaften, Arbeitgeber) aufgestellt. Damit sind die Kandidaten bereits vor der Abstimmung gewählt, wodurch sich die Sozialwahl als Wahl ohne Wahlhandlung klassifiziert (Szent-Ivanyi, 2017). Aufgrund der geringen Bekanntheit sowie der inhaltlich wenig zeitgemäßen Ausgestaltung der Wahl werden der Sozialwahl eine Legitimationskrise und ein -defizit attestiert (Bundeswahlbeauftragter Sozialversicherungswahlen, 2012, S. 131 ff.).

Aus Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz („die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“) leitet sich das Sozialstaatsprinzip ab, welches sich hinsichtlich seiner Funktionsweise durch die Begriffe wie Sozialversicherung, Selbstverwaltung und Sozialwahlen definieren lässt (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5). Das Modell deutscher Sozialstaatlichkeit hat im internationalen Vergleich eine lange Tradition und besteht aktuell aus fünf Zweigen (Kranken-, Unfall-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung). Ausschlaggebend für die Einführung war der Leitgedanke, dass der deutsche Staat in einer (Teil-)Verantwortung steht, sich den sozialen Fragen als Folge der Industrialisierung anzunehmen. Die Fürsorge fällt aber nicht allein dem Staat zu, sondern zentrales Organisationsprinzip des historischen Sozialversicherungssystems war die Partizipation der Bürger im Rahmen einer Selbstverwaltung (Schmidt & Ostheim, 2007, S. 124).

Eine zentrale Quelle der Legitimation staatlichen Handelns in einer Demokratie ist die politische Partizipation (Schmidt, 2019, S. 227 f.). Die Beteiligung der Bürger bezieht sich dabei auf solche Aktivitäten, „that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions that they take“ (Verba, Nie, & Kim, 1987, p. 1). Dies impliziert, dass der Bürger mit der Gewähr auf freien Informationszugang „zu mehr und besserer Beteiligung“ am politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen „befähigt wird“ (Schmidt, 2019, S. 232 f.). Angesichts einer digitalen Trendwende kommen im Rahmen von E-Democracy zunehmend elektronische Verfahren der Bürgerbeteiligung (E-Partizipation) zum Einsatz (Leitner, 2018, S. 2). Sie haben das Potenzial einer Revision demokratischer Werte (Kneuer & Datts, 2020).

Das Ziel des Beitrags ist es, dieses Legitimationspotenzial für die Sozialwahlen als Selbstverwaltungsinstrument im Rahmen der Sozialversicherung zu analysieren. Im Kern geht es dabei um die Frage der direkten sowie indirekten Stärkung der Bekanntheit mithilfe von E-Partizipation. Auf Basis empirischer Daten, die u. a. mithilfe von Experteninterviews erhoben wurden, werden die möglichen Verbesserungspotenziale und Effekte, die sich durch die Einführung digitaler Anwendungen ergeben können, analysiert. Der Artikel möchte aus theoretischer und praktischer Sicht einen Beitrag zur weiteren Ausgestaltung der innerhalb der sozialen Selbstverwaltung eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien leisten. Darüber hinaus liefert er eine

Reihe von Fakten zum Stand von E-Democracy in der sozialen Selbstverwaltung und stellt Hintergrundwissen zur nächsten Sozialwahl 2023 bereit, bei der erstmals die elektronische Stimmabgabe möglich ist.

Zur weiteren Einführung und zum besseren Verständnis werden in Kapitel 2 zunächst die historischen Hintergründe der sozialen Selbstverwaltung sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen der Sozialwahlen skizziert. Dann werden die Hintergründe zur Krise der Sozialwahlen beschrieben. Anschließend werden, ebenfalls in Abschnitt 3, der Begriff E-Democracy definiert und die theoriebasierten potenziellen Erwartungen hinsichtlich der Verbesserung demokratischer Partizipation durch digitale Medien herausgestellt. Das methodische Vorgehen wird in Abschnitt 4 erläutert. Anschließend werden die empirischen Ergebnisse beschrieben und diskutiert. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

2 Selbstverwaltung in der Sozialversicherung

Für die Einführung eines sozialen Sicherungssystems im 19. Jahrhundert war in Deutschland nicht ausschlaggebend, soziale Sicherungsmaßnahmen in Form einer staatlichen Daseinsvorsorge für die arbeitende Bevölkerung zu schaffen, wie es beispielsweise im Vereinigten Königreich oder in Skandinavien im Rahmen des sog. Beveridge-Modells üblich war (Kleinhenz, 2005, S. 11). Das deutsche Sozialstaatsmodell war auch nicht „das Ergebnis einer demokratischen Bewegung ‚von unten‘“ (Klenk, 2006, S. 275). Die Entscheidung erfolgte vielmehr unter systemstabilisierenden und pragmatischen Gesichtspunkten; u. a. wollte man Unruhen unter den Arbeitern entgegenwirken und ihre „politische und soziale Emanzipation (...) unterbinden“ (Miquel, 2015, S. 28). Ausgehend von der Idee einer interventionistischen Staatstätigkeit wurden den Bürgern dabei ein Mitsprache- und ein Selbstverwaltungsrecht eingeräumt (Keck, 2015, S. 11). Dabei konnte man auf historisch gewachsene Strukturen, z. B. in der kommunalen Selbstverwaltung, zurückgreifen (Kleinhenz, 2005, S. 1). Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die soziale Selbstverwaltung 1951 zunächst entgegen der Widerstände des Alliierten Kontrollrates in Form eines Selbstverwaltungsgesetzes wieder eingeführt (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 13). Seit den 1970er Jahren gibt es Bemühungen zur Reform des Selbstverwaltungsprinzips; insbesondere die Besetzung ihrer Gremien durch eine Wahl ohne Wahlhandlung wird kritisiert (Klenk, 2012, S. 73).

Aus staatsrechtlicher Perspektive hat das Selbstverwaltungsprinzip einen Entwicklungsprozess durchlaufen. Gegenwärtig dominiert ein „funktionales“ Verständnis, welches dem „Typus [einer] demokratisch durch die Betroffenen legitimierten Verwaltung“ entspricht (Bieback, 2015, S. 13). Damit kommt der Leitgedanke der Verwaltungspartizipation zum Ausdruck (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 9). Die Versicherten und die Arbeitgeber übernehmen als Mitglieder der Sozialversicherung die Verwaltung der Körperschaft eigenverantwortlich mit dem Ziel einer sachgerechten und effizienten Verwendung ihrer geleisteten Beiträge (ebenda). Dies schließt an die Idee eines korporatistischen Staates an. Selbstverwaltung kann somit als „die eigenverantwortliche Erledigung öffentlicher Aufgaben durch die davon Betroffenen“ definiert werden (Klenk, 2006, S. 274).

Umfang und Ausmaß der Aufgabenwahrnehmung durch die Betroffenen sowie die organisationale Ausgestaltung der Selbstverwaltung sind abhängig vom Gesetzgeber und

werden durch das Vierte Buch des Sozialgesetzbuches geregelt (Bieback, 2015, S. 14 ff.). Nach § 31 Abs. 1 SGB IV werden bei jedem Sozialversicherungsträger eine Vertreterversammlung bzw. ein Parlament als erstes sowie ein Vorstand als zweites Selbstverwaltungsorgan gebildet.^{2,3} Die jeweiligen Selbstverwaltungsorgane setzen sich überwiegend je zur Hälfte aus Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber zusammen (§ 44 Abs. 1 SGB IV). Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane werden durch Sozialwahlen gewählt und üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus (§ 40 Abs. 1 SGB IV) (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5). Die Wahl des zweiten Selbstverwaltungsorgans (Vorstand) erfolgt durch die Vertreterversammlung (§ 52 Abs. 1 SGB IV). Ebenso wählt die Vertreterversammlung auf Vorschlag des Vorstandes den Geschäftsführer und seinen Stellvertreter bzw. eine aus drei Personen bestehende Geschäftsführung, welche hauptamtlich die laufenden Verwaltungsgeschäfte des Versicherungsträgers führt (§ 36 Abs. 1, 2 SGB IV). Zusätzlich fällt die Feststellung des Haushaltsplans in die Zuständigkeit der Vertreterversammlung (§ 70 Abs. 1 SGB IV). Gemäß § 33 Abs. 1 SGB IV beschließt sie die Satzung und sonstiges autonomes Recht des Versicherungsträgers. Somit kann die Vertreterversammlung sowohl über die Zusammensetzung der Widerspruchsstelle als auch den Umfang und die Zielsetzung von Rehabilitationsleistungen entscheiden und im Bereich der Krankenversicherung zusätzliche Satzungsleistungen für Versicherte beschließen (§ 194 SGB V) (Deutscher Bundestag, 2018, S. 5).

Bei der Sozialwahl handelt es sich gemäß § 45 SGB IV um eine geheime, freie und öffentliche⁴ Wahl, die alle sechs Jahre per Briefwahl durchgeführt wird. Wahlberechtigt sind Versicherte und Arbeitgeber nach Vollendung des 16. Lebensjahres (§ 50 Abs. 1 SGB IV). Wie bei den Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen gelten die Grundsätze der Verhältniswahl. Im Gegensatz zu den politischen Wahlen treten bei Sozialwahlen jedoch keine Einzelpersonen oder Parteien an, sondern sog. Vorschlagslisten. Das Vorschlagsrecht liegt dabei nicht primär bei den Versicherten, sondern bei den Gewerkschaften, den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, berufsständischen Vereinigungen der Landwirtschaft sowie Arbeitgebern (§ 48 Abs. 1 SGB IV). Voraussetzung ist eine von der Größe des Sozialversicherungsträgers abhängige Anzahl an Unterschriften, welche von fünf bei 150 Versicherten zu 2000 Unterschriften bei mehr als drei Millionen Versicherten reicht (§ 48 Abs. 1, 2 SGB IV). Versicherte und Arbeitgeber wählen die Vertreter ihrer Gruppen für die Vertreterversammlung bzw. den Verwaltungsrat jeweils getrennt. Wird gemäß § 46 Abs. 2 SGB IV aus einer Gruppe nur eine Vorschlagsliste zugelassen oder werden auf mehreren Vorschlagslisten insgesamt nicht mehr Bewerber genannt, als Mitglieder zu wählen sind, gelten die Vorgeschlagenen als gewählt. Dies wird als Wahl ohne Wahlhandlung bezeichnet. Eine Urwahl durch die Wahlberechtigten erfolgt nicht.

3 Analyserahmen

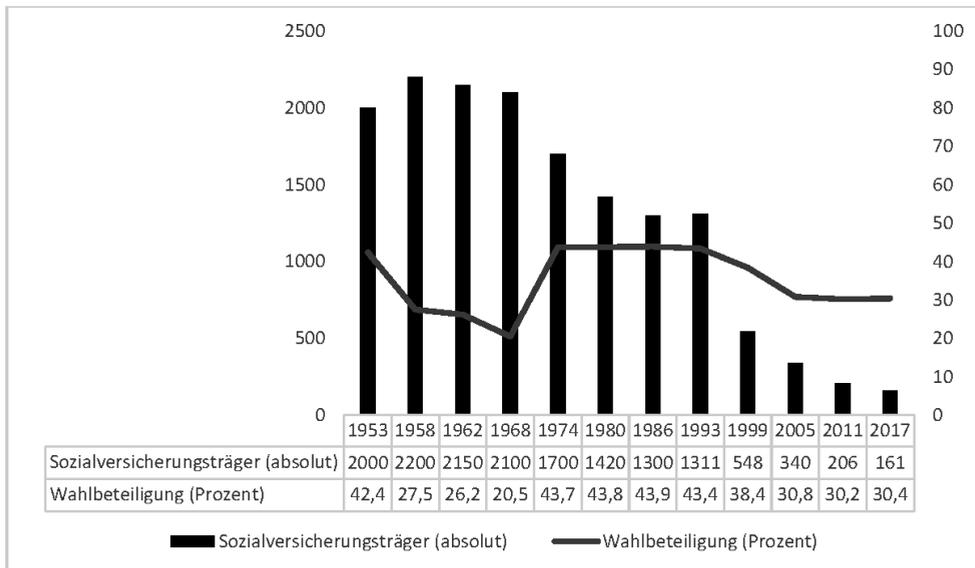
3.1 Die Krise der Sozialwahlen

Gemessen an der Anzahl der Wahlberechtigten handelt es sich bei der Sozialwahl neben der Bundestags- und der Europawahl um die drittgrößte Wahl in Deutschland (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5). Bei der letzten Sozialwahl 2017

waren 50.851.340 Versicherte wahlberechtigt. Davon gaben 15.470.948 ihre Stimme ab (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2017, S. 1). Dies entspricht einer Wahlbeteiligung von knapp 30% (ebenda). Im Vergleich dazu betrug die Wahlbeteiligung bei der letzten Bundestagswahl 2017 76,2%. Hier waren 61 Millionen Bürger wahlberechtigt (Bundeswahlleiter, 2017). Bei der Wahl des Europäischen Parlaments 2019 waren rund 400 Millionen Bürger in den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Stimmabgabe aufgerufen. Die Wahlbeteiligung lag hier bei über 50% in Deutschland (Bundeswahlleiter, 2019).

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Wahlbeteiligung im Rahmen der Sozialwahl seit der ersten Wahl nach dem Zweiten Weltkrieg 1953 bis zur letzten Wahl 2017. Es werden die Träger der Sozialwahlen (Angaben in absoluten Zahlen) sowie die Wahlbeteiligung (Angaben in Prozent) unterschieden. Die Angaben heben den Abwärtstrend der Wahlbeteiligung bei der Sozialwahl deutlich hervor.

Abbildung 1: Entwicklung der Wahlbeteiligung im Zeitverlauf (1953-2017)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 17 ff.; Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 15.

Aufgrund der geringen Wahlbeteiligung senkte der Gesetzgeber die Hürden für die briefliche Stimmabgabe. Die Gleichstellung der persönlichen Wahl mit der Briefwahl im Jahr 1968 hatte deshalb zunächst einen starken Anstieg der Wahlbeteiligung bei der Wahl 1974 von 20,5 auf 43,7% (sowie bei den folgenden zwei Wahlen) zur Folge. Seit der Wahl 1993 sinkt die Wahlbeteiligung jedoch kontinuierlich.

Daran schließt die Kritik an den Kosten der Sozialwahlen an (Bundesrechnungshof, 2007, S. 165 f.): Bei der Durchführung der letzten Wahlen entstanden Kosten von ca. 59,3 Millionen Euro (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 46). Insbesondere die Herstellung und Verteilung der Briefwahlunterlagen mit knapp 24 Millionen Euro sowie die Beförderung der Wahlbriefe (Rückporto) mit ca. 11 Millionen Euro verursachten den Großteil der Kosten (ebenda). In diesem Zusammenhang

wird insbesondere die Verhältnismäßigkeit, die aufgewendeten Mittel im Verhältnis zur (sinkenden bzw. stagnierenden) Wahlbeteiligung, kritisiert.

Die geringe Beteiligung an der Sozialwahl sowie die Kosten ziehen die Effektivität und Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung in Zweifel. Dieser Eindruck verstärkt sich durch aktuelle Umfragewerte, welche die geringe Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung sowie den fehlenden Rückhalt in der Bevölkerung hervorheben. Dies scheint insbesondere eine Frage der Gender-, aber auch der Generationszugehörigkeit zu sein. So gaben 35% der Befragten im Rahmen einer Umfrage an, noch nicht von den Sozialwahlen in Deutschland gehört oder gelesen zu haben (FORSA, 2019, S. 3). Insbesondere den 16- bis 29-Jährigen sind die Sozialwahlen unbekannt. Die Anzahl der Nichtwähler beläuft sich hier auf knapp 70% (ebenda, S. 3 f.). Eine Studie offenbart zudem, dass sich Frauen ab 70 Jahren fast doppelt so häufig an der Wahl beteiligen wie Männer (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 44 f.). Während die Wahlbeteiligung der 21- bis 30-jährigen Frauen bei 12,6% liegt, damit etwa gleichauf mit der der Männer (13%), gaben 59,9% der Frauen zwischen 61 und 70 Jahren ihre Stimme bei der Sozialwahl ab im Unterschied zu 26,9% der Männer (ebenda).

Eine anhaltend niedrige Wahlbeteiligung stellt ein vielschichtiges Problem für demokratische Wahlen dar. Bei einer Wahlbeteiligung von weniger als 50% repräsentiert selbst ein einstimmiger Gremienbeschluss nicht mehr die Mehrheit der Wahlberechtigten (Schäfer, 2010, S. 35). Zudem können niedrige Beteiligungswerte verstärkt zu sozialen Verzerrungen führen, da erfahrungsgemäß zu den Nichtwählern überproportional viele Personen mit einem niedrigen Bildungsstand und einem geringen Einkommen zählen (ebenda). Die Wählerschaft bei den Sozialwahlen wird zudem durch ältere Wählergruppen und eine vorwiegend weibliche Wählerschaft dominiert (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 43). Erwerbstätige als Hauptträger der Beitragslast werden aufgrund der Altersstruktur nicht angemessen berücksichtigt.

Die mangelnde Akzeptanz, insbesondere bei den jüngeren Versicherten, wird gestützt durch eine Analyse der Öffentlichkeitsarbeit der Sozialversicherungsträger (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 217 ff.). Die Studie kommt zu dem Schluss, dass weder die Häufigkeit noch der Weg der Kommunikation über die klassischen Medien (u. a. Mitgliederzeitschrift) oder mithilfe der Internetpräsenz in einem ausreichenden Maße durch die Sozialversicherungsträger genutzt werden (ebenda, S. 222). Dies sei aber eine Voraussetzung dafür, dass die soziale Selbstverwaltung ein „eigenes Profil“ erarbeite und von den Versicherten als „Kommunikationspartner“ wahrgenommen werde (ebenda, S. 221).

Auf Basis der Kennziffern zeigt sich, dass die Krise der sozialen Selbstverwaltung umfassend(-er) ist und nicht nur ihr Instrument, die Sozialwahlen, betrifft. Dies war in der Vergangenheit Anlass für fachpolitische und wissenschaftliche Diskussionen. Neben der Kritik an den Kosten und dem Informations- und Öffentlichkeitsdefizit (Schroeder, 2019) wird aus staatsrechtlicher Perspektive die Vereinbarkeit zwischen dem partizipativen Modell der sozialen Selbstverwaltung mit dem im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzip erörtert (Klenk, 2006, S. 273). Gemäß Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus, welche u. a. durch Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird. Staatliches Handeln bedarf einer besonderen Legitimation durch den Souverän (Katz, 2010, S. 97). Im Rahmen unmittelbarer Staatsverwaltung besteht eine vom Volk ausgehende Legitimationskette über das Parlament zur Regierung (Kumm, 2006, S. 138).

Die „ununterbrochene“ Legitimationskette existiert im Rahmen sozialer Selbstverwaltung nicht, weshalb das Demokratieprinzip nicht ohne Weiteres auf die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung übertragen werden kann, auch wenn sie gemäß eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 2002 nicht in einem Widerspruch dazu steht (Muckel, 2002, S. 121 ff.). Das „Volk“ als Legitimationssubjekt ist nach dem Urteil das Gemeindevolk in Bund, Ländern und Kommunen (BVerfG, 2 BvF 3/89, Rn. 45). Ein fachlich bestimmtes „Teilvolk“, zum Beispiel die Versicherten und Arbeitgeber eines Versicherungsträgers, kommt somit nicht als Legitimationssubjekt in Betracht (BVerfG, 2 BvF 2,6/89, Rn. 53 ff.). Folglich wird durch die Sozialwahlen keine demokratische Legitimation vermittelt. Das BVerfG führt aus, dass der Verfassungsgeber die bei Inkrafttreten des Grundgesetzes bereits vorhandenen Organisationsformen der Selbstverwaltung „zur Kenntnis genommen und durch Erwähnung ihre grundsätzliche Vereinbarkeit mit der Verfassung anerkannt“ hat (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 163). Zudem stellt das BVerfG klar, dass das Demokratiegebot außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der gemeindlichen Selbstverwaltung offen ist für andere - insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende - Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 167). Das Herabsetzen der Anforderungen des Art. 20 Abs. 2 GG wird vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass dadurch „besondere Formen der Beteiligung von Betroffenen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“ ermöglicht werden (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 167).

Als Folge der „unterbrochenen“ Legitimationskette ergibt sich eine „Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten“ (Schroeder, 2019), wodurch staatliche Regulierung und Partizipation durch die Versicherten potentiell in einem normativen Widerstreit stehen. Es stellt sich die Frage nach der Reichweite und der Ausgestaltung der Partizipation, die angesichts der eingangs skizzierten Krisensituation der sozialen Selbstverwaltung an Dringlichkeit gewinnt. In diesem Zusammenhang präsentieren sich digitale Informations- und Kommunikationstechnologien als mögliche Lösung einer „alten“ Problemstellung und sind die Chance auf verbesserte Beteiligungsformen in der sozialen Selbstverwaltung.

3.2 Potentiale der E-Democracy für die demokratische Willensbildung

E-Democracy als Oberbegriff steht für eine Vielzahl an Aktivitäten, die das Ziel verfolgen, mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien die Rechte der Bürger zu schützen, auszuweiten und sie bei der Ausübung ihrer Pflichten zu unterstützen (Schoßböck, Rinnerbauer, & Parycek, 2018, S. 12 f.). Dies wird getragen durch die Leitgedanken, dass sich Demokratie gleichermaßen durch das „Recht auf Zugang zu Informationen“ für die Bürger (ebenda, S. 13) und als „kommunikativer Prozess“ charakterisiert (Kneuer, 2019, S. 2). In wissenschaftlichen Debatten dominiert die Idee, dass mithilfe neuer Technologien basisdemokratische Strukturen ermöglicht und politische Prozesse in Bezug auf u. a. die Werte „Freiheit“, „Gleichheit“, „Gerechtigkeit“ novelliert werden (Klenk, Nullmeier, & Wewer, 2019, S. 4). Angesichts eines zunehmenden Vertrauensverlustes in Institutionen der öffentlichen Verwaltung und der Politik präsentierten sich Internettechnologien als Lösungsweg, um u. a. Politikverdrossenheit entgegenzuwirken (Kneuer, 2016, S. 667). Die hohen Erwartungen sind einer wis-

senschaftlichen Debatte um mögliche Negativwirkungen gewichen, die sich aus dem Einsatz digitaler Medien ergeben (Propaganda-Roboter, Desinformation, Manipulation) (Kneuer & Datts, 2020). Gleichzeitig bemüht sich die Forschung, die tatsächlichen Effekte der Informations- und Kommunikationstechnologien auf demokratische Prinzipien, wie Partizipation, mithilfe empirischer Studien zu überprüfen (Buzogány, 2016; Kersting, 2016; Vowe, 2014; Wilker, 2019).

Aus demokratietheoretischer Sicht ist Partizipation auf unterschiedlichen Stufen im politischen Willensbildungsprozess möglich (Schmidt, 2019, S. 227 f., 232 f.). Die herkömmlichen Formen der politischen Bürgerbeteiligung werden durch digitale Verfahren der E-Partizipation unterstützt und erweitert. E-Partizipation wird theoretisch entweder aus „bottom-up“- oder aus „top-down“-Perspektive diskutiert, wobei die „Teilhabeaktivitäten“ entweder von den Bürgern selbst oder vom Staat bzw. der Verwaltung ausgehen (Kneuer, 2019, S. 3). Diese Unterteilung ist jedoch artifiziell, denn der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien „überwindet“ diese Trennung und ermöglicht „konsultative und kollaborative Formate“ (Roleff, 2012, S. 17). Aktuell werden konzeptionell unterschiedliche Stufen der E-Partizipation diskutiert (Kneuer, 2016, S. 672; Kubicek, Lippa, & Westholm, 2009, S. 19 f.; Schoßböck, Rinnerbauer, & Parycek, 2018, S. 18 ff.). Im vorliegenden Beitrag wird auf ein Stufenmodell zurückgegriffen, das verschiedene Intensitätsstufen einer Bürgerbeteiligung sowie „Standards einer Öffentlichkeitsbeteiligung“ berücksichtigt (Parycek, 2008).⁵ Die erste Stufe: Im Rahmen einer „informativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ erhalten die Bürger mithilfe des Internets Informationen über Strukturen und Arbeitsweisen staatlicher Organe, Parteiprogramme und Kandidaten sowie über politische Vorhaben und Entscheidungen (ebenda, S. 13). Geeignete Werkzeuge sind Internetseiten/Webinhalte, Newsletter, Rich Site Summary Feeds und Online-Übertragungen von Parlamentssitzungen (Kersting, 2012, S. 24).

Auf der zweiten Stufe der Partizipation, der Konsultation, findet Kommunikation in mehr als nur einer Richtung statt (Kubicek, Lippa, & Westholm, 2009, S. 19; Westholm, 2002, S. 4). Bei der „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ stehen der Meinungsaustausch und die Diskussion im Zentrum (Kleinsteuber & Hagen, 1998, S. 133). Diese politische Kommunikation kann zwischen Politik und Bürgern oder unter Bürgern stattfinden (Kleinsteuber, 2001, S. 19). Auch hier erweitert das Internet die Möglichkeiten im Vergleich zu herkömmlichen Kommunikationskanälen. Instrumente dieser Partizipationsstufe sind Internetforen, Online-Chats und ein elektronisches Beschwerdemanagement (Kersting, 2012, S. 26; Parycek, 2008, S. 10). Abhängig von der Anzahl der Akteure auf Sender- und Empfängerseite können Kommunikationsvorgänge in „one-to-one“, „one-to-many“ und in „many-to-many“ unterschieden werden (Keding, 2015, S. 65; Morris & Ogan, 1996, pp. 42 f.). Während mittels Chats lediglich eine „one-to-one“-Kommunikation möglich ist, können über Gruppenchats und soziale Netzwerke viele Personen miteinander in Kontakt kommen, was eine „many-to-many“-Kommunikation kennzeichnet (Kneuer, 2013, S. 11). Blogs mit Kommentarfunktion ermöglichen Kommunikation eines Senders mit vielen Empfängern („one-to-many“).

Die dritte Stufe der Partizipation umfasst die Kooperation oder „kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung“, in deren Mittelpunkt die Mitbestimmung steht (Kubicek, Lippa, & Westholm, 2009, S. 19; Parycek, 2008, S. 10 ff.). Die beiden zuvor genannten Stufen bilden die Basis der dritten Stufe: Informierte Bürger, die sich eine Meinung bilden und diese einbringen konnten, haben nun die Möglichkeit, aktiv Einfluss auf die

Entscheidungsfindung zu nehmen (Parycek, 2008, S. 11). Die Verantwortung für die finale Entscheidung verbleibt jedoch beim Gesetzgeber (Macintosh, 2004, p. 32). Zu den Werkzeugen auf dieser Stufe zählen u. a. E-Polls, Bürgerhaushalte und E-Petitionen (Schoßböck, Rinnerbauer, & Parycek, 2018, S. 20).

Mit der vierten Stufe der Partizipation ist der maximale Grad an Verbindlichkeit erreicht (Kubicek, Lippa, & Westholm, 2009, S. 19; Westholm, 2002, S. 4). Die Bürger werden auf der Stufe der Mitentscheidung selbst zu Entscheidungsträgern (ebenda). Zentrale Partizipationsinstrumente sind rechtsverbindliche Wahlen mithilfe elektronischer Unterstützung (ebenda, S. 39). E-Voting kann dabei auf unterschiedliche Weise durchgeführt werden (Meier, 2012, S. 154 ff). Elektronische Abstimmungsgeräte und vernetzte Wahlmaschinen können in Wahllokalen installiert werden, um die spätere Auswertung zu erleichtern (ebenda, S. 157). Im Gegensatz dazu ermöglichen internetbasierte Wahlen eine in einem festgelegten Zeitraum ortsunabhängige und zeitlich flexiblere Durchführung (ebenda). Die Wahlen erfolgen über das Internet von privaten Computern oder mobilen Endgeräten aus dezentral (Will, 2002, S. 17).

Ausgehend von der Forschungsheuristik lassen sich mit Blick auf die Fragestellung des Beitrags folgende Hypothesen formulieren, die mithilfe empirischer Daten überprüft werden.

Hypothese 1: Von den Vorteilen der kostengünstigen, dezentralen und reichweitenstarken Verbreitung von Informationen können auch schwächere und benachteiligte politische Akteure profitieren. Angesichts des eingangs beschriebenen Krisenphänomens impliziert das eine positive Wirkung für die Versicherten in der Altersgruppe unter 30 Jahren, welche derzeit bei der Sozialwahl unterrepräsentiert sind.

Hypothese 2: Durch digitale Kommunikationswege wird die politische Beteiligung der Bürger erleichtert, ein direkter Austausch zwischen Bürger und Selbstverwalter ist möglich und Standpunkte/Ideen der Bürger können so in den politischen Willensbildungsprozess bzw. die Verhandlungen in Gremien sowie mit dem Gesetzgeber einfließen.

Hypothese 3: Der Ausbau der ersten (zwei) Partizipationsstufen ist die Voraussetzung zur Steigerung der Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung, welche sich wiederum positiv auf die Wahlbeteiligung im Rahmen der Sozialwahlen auswirkt.

Hypothese 4: Bei der Einführung der Möglichkeit des E-Votings wird es angesichts der Charakteristika der Sozialwahlen bzw. der sozialen Selbstverwaltung um passgenaue Ausgestaltung des Instruments gehen.

4 Methodik und Daten

Vor dem Hintergrund der Zielstellung wurde ein qualitatives Untersuchungsdesign gewählt. So konnten Fakten generiert werden, um das Potenzial von Informations- und Kommunikationstechnologien im Rahmen der sozialen Selbstverwaltung zu rekonstruieren. Es wurden Interviews mit ausgewählten Experten geführt, um ihre Sichtweisen hinsichtlich der Chancen sowie potenzieller Nachteile beim Einsatz digitaler Medien im Rahmen einer E-Partizipation zu erfragen.

Aus wissenssoziologischer Sicht handelt es sich bei Experten um Personen, die aufgrund ihrer Position oder der Institution, der sie angehören, über „Sonderwissen“

verfügen (Kruse, 2014, S. 176). Bei der Auswahl der Interviewpartner stützte man sich auf die Unterteilung in Experten der sog. ersten und zweiten Ordnung (ebenda, S. 177). Experten der ersten Ordnung verfügen über „praxeologisches Betriebswissen“ (sog. Prozesswissen), d. h. sie sind in der Lage, reflektiert über Prozesse Auskunft zu geben, da sie direkt involviert sind (ebenda). Demgegenüber zeichnen sich Experten der zweiten Ordnung dadurch aus, dass sie keine direkten Teilnehmer des Prozesses sind. Sie verfügen jedoch (aufgrund eigener Forschung etc.) über ein „abstraktes-reflexives Kontextwissen“ (sog. Überblickswissen) (ebenda).

In *Tabelle 1* sind die interviewten Experten anonymisiert aufgeführt. Die Interviewpartner sind mit ihrer Institution sowie Position angegeben. Es wurden einerseits Sichtweisen von Experten berücksichtigt, welche aufgrund ihrer Tätigkeit als Sozialversicherungsträger über sog. Prozesswissen verfügen. Zudem wurden Experten befragt, welche aufgrund ihrer Tätigkeit, beispielsweise in ihrer Funktion als wissenschaftlicher Gutachter, Kenntnisse besitzen (sog. Überblickswissen), um die Vor- und die Nachteile bezüglich der Digitalisierung im Rahmen der sozialen Selbstverwaltung zu bewerten.

*Tabelle 1: Übersicht der Interviewpartner*⁶

Interviewpartner (anonymisiert)	Institution	Position	Experte/Ordnung (nach Kruse 2014)
Sozialversicherungsträger	Deutsche Rentenversicherung (DRV Bund)	Alternierende Vorstandsvorsitzender, Arbeitnehmervertreter, Mitglied des Bundesvorstandes der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)	Experte erster Ordnung (Prozesswissen)
Sozialversicherungsträger	Ersatzkasse	Abteilungsleiter „Selbstverwaltung“	Experte erster Ordnung (Prozesswissen)
Mitglied der Selbstverwaltung	Deutsche Angestellten-Krankenkasse (DAK-Gesundheit)	Arbeitnehmervertreter, Verwaltungsratsvorsitzender	Experte erster Ordnung (Prozesswissen)
Mitglied der Selbstverwaltung	Deutsche Angestellten-Krankenkasse (DAK-Gesundheit)	Arbeitgebervertreter, stellv. Verwaltungsratsvorsitzender	Experte erster Ordnung (Prozesswissen)
Bundesbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen	Bundesbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen	Leiter der Geschäftsstelle	Experte erster und zweiter Ordnung (Prozess- sowie Überblickswissen)
Wissenschaftlicher Gutachter	Universität	Professor	Experte zweiter Ordnung (Überblickswissen)

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den Interviewdaten wurde zur weiteren Explikation der Gespräche zusätzliches Material herangezogen, um die Gesprächsinhalte besser einordnen und vertiefen zu können. Dabei handelt es sich um Internetseiten/Webinhalte der Sozialversicherungsträger sowie Graue Literatur, welche in der nachfolgenden Ergebnisdarstellung mit entsprechenden Quellenangaben zitiert werden. Bei der Auswertung der qualitativen Daten wurden zunächst Fakten sowie Hintergrundinformationen der Experten hinsichtlich möglicher Ursachen der Krise der Sozialwahlen und bereits eingeleiteter Gegenmaß-

nahmen gesammelt. Auf Basis der Aussagen wurde dann im Rahmen einer qualitativen Analyse die Bedeutung der Potenziale von E-Democracy für die Sozialwahlen aus Sicht der Befragten rekonstruiert.

5 Ergebnisse

Im Gegensatz zum wissenschaftlichen Gutachter (Experte mit Überblickswissen) vertreten die Experten mit Prozesswissen sowie der Bundesbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen (Experte mit Prozess- und Überblickswissen) die Meinung, dass sich die Sozialwahlen *nicht* in einer Krise befinden. Dagegen sind sich alle Interviewpartner darin einig, dass die geringe Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung ausschlaggebend für das niedrige bzw. stagnierende Beteiligungsniveau an den Sozialwahlen ist. Vergleichbares kann auch für die politischen Wahlen, insbesondere auf Kommunalenebene, seit einigen Jahren festgestellt werden (Steinbrecher, 2019, S. 330 f.). Grundtenor: Die Wahlberechtigten wissen insgesamt zu wenig von der Arbeit der Selbstverwaltungsgremien, oftmals werde das bestehende Informationsangebot in einem nur geringfügigen Maße von den Versicherten genutzt und die Wahlbenachrichtigung von den Wahlberechtigten als Werbung angesehen. Aus Sicht der Interviewpartner sind bereits Initiativen im Bereich der E-Democracy eingeleitet, jedoch sind ihr Ausbau sowie die Initialisierung weiterer Maßnahmen notwendig, die den Grad der Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung steigern und den Betroffenen eine zeitgemäße Partizipationsmöglichkeit offerieren.

Folgende Formate und Instrumente können unterschieden werden: Die erste Partizipationsstufe „Information“ beinhaltet die Informationsbeschaffung mithilfe der Internetpräsenz der Sozialversicherungsträger. Vor den Sozialwahlen 2017 fungierte die Internetseite „sozialwahl.de“ der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) und des Verbandes der Ersatzkassen als zentrales Informationsmedium für die Versicherten (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 121). Vom Start der Internetseite im Dezember 2016 bis zum Abschluss der Wahlhandlungen im Oktober 2017 verzeichnete man rund eine Million Besuche (ebenda, S. 121). Die Internetseite informierte über das Instrument der Sozialversicherung sowie weiterführende Themen, ließ Selbstverwalter zu Wort kommen und demonstrierte durch Webvideos das Ausfüllen der Wahlunterlagen (ebenda, S. 119).

Sowohl die DRV Bund als auch die drei größten Ersatzkassen, die Techniker Krankenkasse, die Barmer und die DAK-Gesundheit, informieren auf ihren eigenen Internetseiten ausführlich über die Zusammensetzung ihrer Selbstverwaltungsgremien, die gefassten Beschlüsse, die laufenden Prozesse, die verschiedenen Ausschüsse sowie die Sitzungstermine der Selbstverwaltungsgremien (DRV Bund, 2020a; Techniker Krankenkasse, 2020; Barmer, 2020; DAK-Gesundheit, 2020). Auf der Homepage der DRV Bund wird zusätzlich ein Webvideo über die letzte Sitzung der Vertreterversammlung bereitgestellt (DRV Bund, 2020b). Ein gegensätzliches Bild zeigt sich hingegen bei Sozialversicherungsträgern ohne Wahlhandlung: Auf deren Internetseiten finden sich lediglich allgemeine Informationen hinsichtlich der sozialen Selbstverwaltung, ihren Gremien und deren Aufgaben (AOK, 2020; Schwenninger, 2020; DRV Hessen, 2020). Diese mangelnde Informationsbereitstellung wurde in den Interviews auch durch die Experten mit Prozesswissen kritisiert. Man habe sich deshalb dazu ent-

schlossen, mit der Internetseite „soziale-selbstverwaltung.de“ ein zentrales Informationsportal einzurichten, welche „sozialwahl.de“ ablöst, um so dem Informationsdefizit entgegenzuwirken. Ein gemeinsamer Arbeitskreis stimme darüber ab, wer welche Themen hier platziert. Mit der Bereitstellung eines zentralen Portals versuche man die erheblichen Unterschiede bezüglich der Informationen ausgleichen. In dem Zusammenhang nutzt beispielsweise eine Ersatzkasse den Service einer externen Medienagentur, welche sich u. a. um die Aufbereitung der Themen der Ersatzkasse für diese Internetseite kümmert (Interview 1).

Aus der Sicht der Experten sei das zentrale Portal notwendig, damit sich die Listen mit den Kandidaten ihren potenziellen Wählern präsentieren können. Gerade kleineren und finanzschwächeren freien Listen (ohne Gewerkschaftsanbindung) würde eine Bewerbung ermöglicht, die mit dieser großen Reichweite allein durch ehrenamtliche Tätigkeit nicht realisierbar ist. Im Sinne einer umfassenden Berichterstattung über die soziale Selbstverwaltung sei es notwendig, dass sich weitere Träger, beispielsweise die Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung, beteiligen, um das Portal informationstechnisch auszuweiten.

Auf der zweiten Partizipationsstufe, der „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“, wurden im Vorfeld der Sozialwahlen 2017 ebenfalls Maßnahmen der E-Democracy angestoßen, u. a. die Kommunikationsplattform „sozialversicherung.watch“ der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Die Internetplattform „abgeordneten-watch.de“, auf der Bürger den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und des Europaparlaments öffentlich sichtbar Fragen stellen, diene als Vorbild. Bis Anfang Oktober 2017 verzeichnete man 40.000 Aufrufe und mehr als 300 an die Selbstverwalter gerichtete Fragen (ver.di, 2017). Im Interview sieht man die zahlenmäßige Entwicklung positiv, hoffe aber darauf, dass die Plattform noch mehr durch die Versicherten genutzt werde (Interview 4). So sei eine „many-to-many“-Kommunikation gewährleistet. Oftmals diskutieren die Versicherten im Forum Themen mit Leistungsbezug, u. a. die Kostenübernahme von Naturheilverfahren durch die Krankenkasse. Dieses Angebot befindet sich ebenfalls im Aufbau. Die Seite repräsentiert gegenwärtig ver.di-Kandidaten bei den Ersatzkassen und der DRV Bund. Eine Ausweitung auf andere Sozialversicherungsträger wird nicht ausgeschlossen, ist aber eine Frage der personellen, finanziellen Ressourcen des jeweiligen Sozialversicherungsträgers.

Die bereits erwähnte Internetseite „soziale-selbstverwaltung.de“ bietet ebenfalls die Möglichkeit der Kontaktaufnahme zu Selbstverwaltern. Allerdings sind dort lediglich die E-Mail-Adressen von sechs Selbstverwaltern verlinkt (Stand Oktober 2020). Die Kontaktdaten der einzelnen Selbstverwalter sind fast ausschließlich auf der Internetseite der Ersatzkassen öffentlich abrufbar, die anderen Sozialversicherungsträger offerieren keine Adressen der Selbstverwalter. Dieses Format des Kontakts bedeutet eine „one-to-one“-Kommunikation, ein öffentlicher Meinungs austausch findet nicht statt.

Die Möglichkeit einer Kontaktaufnahme ist für die Vertreter der Selbstverwaltung von großer Bedeutung. Die Träger präsentieren sich so als Kommunikationspartner auf Augenhöhe, zeigen sich den Versicherten gegenüber „responsiv“ für einen Meinungs austausch, um ihre Ideen bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (Buzogány, 2016). Dies geben die Selbstverwalter übereinstimmend in den Interviews an. Dabei gibt es zahlenmäßige Unterschiede. So stellt der Arbeitgebervertreter fest, dass ihn jährlich ungefähr 80 bis 100 Anfragen oder Beschwerden von Versicherten und Arbeitgebern erreichen, die er dann zur Diskussion im Verwaltungsrat einbringt (Inter-

view 3). Der Arbeitnehmersvertreter spricht hingegen davon, dass seine Liste jedes Jahr zwischen 1000 und 1500 Anfragen bearbeitet (Interview 5).

Im Vorfeld der letzten Wahlen kamen zudem Social-Media-Kanäle zum Einsatz (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 122), welche ebenfalls in die zweite Partizipationsstufe einzuordnen sind. Vor allem von den Ersatzkassen und der DRV Bund gab es einen gemeinsamen „Facebook“-Auftritt, Aktivitäten bei „Twitter“ und Erklär- sowie Werbevideos bei „YouTube“. Hinsichtlich der Akzeptanz und Nutzung der Angebote durch die Versicherten sind keine Daten verfügbar. Für die Träger bedeutet es einen Mehraufwand und das Angebot in den sozialen Netzwerken wird zwischen den Wahlen aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht fortgesetzt (z. B. ver.di).

Die Angebote auf dieser Partizipationsstufe beschränken sich auf die Ersatzkassen und die DRV Bund (ähnlich der ersten Partizipationsstufe). Aus Sicht der Interviewpartner sei es deshalb ratsam, dass die gemeinsame Informationsplattform „soziale-selbstverwaltung.de“ von einem breiteren Bündnis von Sozialversicherungsträgern oder der Bundeswahlbeauftragten unterhalten werde. So würde sie durch die Versicherten noch stärker als zentrale Plattform wahrgenommen. Zudem sollte man aufgrund der positiven Erfahrung auch wieder eine „many-to-many“-Kommunikation nach dem Vorbild von „sozialversicherung.watch“ ermöglichen. Viele Personen könnten sich so am Austausch von Ideen und Meinungen beteiligen. Vergleichbar wäre dies auch über die sozialen Netzwerke möglich und sollte auch nach den Sozialwahlen dauerhaft fortgesetzt werden. Gerade jüngere Wahlberechtigte könnten, aus Sicht der Experten mit Prozesswissen, gezielter angesprochen werden.

Die dritte Stufe weist im Gegensatz zu den ersten Stufen einen höheren Grad der Verbindlichkeit auf. Die Bürger nehmen direkt Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Im Zentrum der Partizipation durch „Kooperation“ steht die Mitbestimmung der Versicherten beispielsweise durch E-Petitionen oder E-Polls, während die Verantwortung für die letztgültige Entscheidung den Gremien der sozialen Selbstverwaltung bleibt. Gemäß dem verfassungsrechtlich normierten Petitionsrecht des Art. 17 GG hat jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Adressat dieser Petitionen sind neben den Parlamenten auch alle Stellen und Behörden öffentlich-rechtlicher Einrichtungen (Sachs & Battis, 2011, Art. 17, Rn. 10). Somit können auch die Träger der Sozialversicherung Adressat von Petitionen sein. Petitionsausschüsse, die die Eingaben prüfen und beraten, wie es sie beim Deutschen Bundestag oder den Landesparlamenten gibt, wurden bei den Sozialversicherungsträgern bislang nicht eingerichtet. Einzig der wissenschaftliche Gutachter zeigt sich im Interview gegenüber der Einführung der E-Petitionen offen (Interview 2), wohingegen die Vertreter der Sozialversicherung auf die bereits bestehenden Möglichkeiten der formlosen Kontaktaufnahme verweisen.

Die Durchführung der Sozialwahlen als Online-Wahlen, das Instrument der vierten Partizipationsstufe „Mitentscheidung“, wurde bis zur letzten Wahl nicht realisiert, ihre Einführung hingegen wird seit längerer Zeit erwogen. So sprach man sich bereits im Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2013 für die Einführung des E-Votings im Rahmen der Sozialwahlen aus (CDU/CSU/SPD, 2013, S. 53). Die Interviewpartner bewerten E-Voting zur Steigerung der Wahlbeteiligung durchweg positiv. Die Vertreter der Selbstverwaltung sowie der Sozialversicherungsträger merken kritisch an, dass neben „Lippenbekenntnisse“ seitens der Politik bisher keine konkreten Initiativen zur

Gesetzesänderung erfolgten (Interview 1). E-Voting bei den Sozialwahlen sei lange Zeit von der Politik als „umsetzungswürdig“ jedoch nicht als „umsetzungsbedürftig“ angesehen worden (ebenda).

Der wissenschaftliche Gutachter sieht die Verantwortung hingegen nicht vorrangig bei der Politik, sondern bei der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Beide Dachorganisationen würden davor zurückschrecken, da damit die Modernisierung der Sozialwahlen eingeleitet und die Frage der „Wählbarkeit“ ins Zentrum gerückt würde (Interview 2). Die Gewerkschaften profitieren indirekt von den Wahlen ohne Wahlhandlung. Laut dem Abschlussbericht der letzten Sozialwahlen ist der DGB beispielsweise an den Versicherten-Listen aller elf Allgemeinen Ortskrankenkassen beteiligt (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 224 f.). Zumindest von der 13. zur 17. Legislaturperiode seien daher die Vorhaben, laut dem wissenschaftlichen Gutachter, immer wieder von diesen Kreisen blockiert worden. Dem widerspricht der Bundesbeauftragte für Sozialversicherungswahlen teilweise, sieht die Politik stärker verantwortlich: Während die CDU/CSU-Fraktion Online-Wahlen positiv gegenüberstehe, sehe sich der Koalitionspartner (SPD) mit einem Dilemma konfrontiert. Zwar würde die Partei Online-Wahlen grundsätzlich befürworten, die ablehnende Haltung der Gewerkschaften setze die Partei jedoch unter Druck (Interview 6). Die Gewerkschaften äußern, aus Sicht des Bundesbeauftragten für Sozialversicherungswahlen, insbesondere Sicherheitsbedenken gegenüber der Einführung von Online-Wahlen.

Die Sozialversicherungsträger betonen, dass man bereits Vorbereitungen bei den Krankenkassen für die Einführung des E-Votings treffe. In dem Zusammenhang beschäftige man sich mit Fragen der operativen Umsetzung (Interview 3) und der rechtlichen Rahmenbedingungen. So habe ein Arbeitskreis auf der Ebene der Spitzenverbände der Krankenkassen Gesetzesvorschläge ausgearbeitet, welche man mittels „Kommunikationskampagnen“ (Interview 1) an die Politik herangetragen habe. Ergebnis dieser Lobbyarbeit war das im Juni 2020 verabschiedete Gesetz (7. Gesetz zur Änderung des SGB IV) zur modellhaften Erprobung von E-Voting bei den Sozialwahlen im Jahr 2023 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2020). Die Möglichkeit zur Online-Stimmabgabe erfolgt zunächst nur bei den gesetzlichen Krankenkassen. Die Wahlberechtigten können entscheiden, ob sie digital oder weiterhin per Briefwahl wählen (o. A., 2020).

6 Diskussion

Hinsichtlich der ersten zwei Partizipationsstufen ergibt sich ein klares Bild: Die gängigen Angebote eigener Internetseiten der Sozialversicherungsträger sowie der Kommunikationsplattform „sozialversicherung.watch“ sind ein erster und wichtiger Schritt. Der Ausbau des Internetangebots im Sinne einer „informativen“ (1. Stufe) sowie einer „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ (2. Stufe) sollte fortgesetzt werden, um über die soziale Selbstverwaltung und ihr Instrument, die Sozialwahlen, zu informieren. Insbesondere bei den Versicherten (unter 30 Jahre), der Zielgruppen mit der niedrigsten Wahlbeteiligung, könnte es im Zeitverlauf ein probates Mittel sein, um die Bekanntheit zu steigern. Daten des Statistischen Bundesamts belegen, dass die Internetnutzung gerade bei den adoleszenten Altersgruppen in Deutschland am weitesten verbreitet ist (Destatis, 2020).

Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Sozialversicherungsträger ihr Informationsangebot weiterentwickeln, um die (zweite) Partizipationsstufe der „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ auszubauen. Blogs mit Kommentar-, Chats mit Beratungsfunktionen oder Webvideos, erstellt mithilfe sog. Influencer als Botschafter, sind Vorschläge, um insbesondere die digital affinen jüngeren Wahlberechtigten noch stärker anzusprechen. In dem Zusammenhang rückt das steigende Risiko eines ungefilterten Austauschs ins Zentrum der Aufmerksamkeit: Hasskommentare und die Verbreitung falscher Informationen sind Herausforderungen (Struth, 2019), von denen die soziale Selbstverwaltung in der Internetkommunikation (nach Auskunft der Interviewpartner) bisher kaum betroffen ist. Für die Sozialversicherungsträger ohne Wahlhandlung ist es in diesem Zusammenhang obligatorisch, die digitale Trendwende nachzuholen. Gegenwärtig sind sie eher hemmender Akteur der Entwicklung und riskieren als nicht zeitgemäß und als Verstärker eines Legitimitätsdefizits klassifiziert zu werden.

Das Instrument der E-Petitionen als Element der dritten Partizipationsstufe wurde aus Sicht der Experten mit Prozesswissen verworfen, gehört aus ihrer Sicht nicht zum digitalen Profil der sozialen Selbstverwaltung. Das BVerfG verlangt in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2002, dass das Ausgehen von Staatsgewalt vom Volk für das Volk konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein muss (2 BvL 5/98, Rn. 167). Maßnahmen dieser dritten Stufe der Partizipation zielen nicht nur auf die Bekanntheit des Instruments, sondern insbesondere auf dessen Effektivität, d. h. die praktische Wirksamkeit der Ausübung von Staatsgewalt (Klenk, Nullmeier, & Wewer, 2019, S. 7). Hier schließen sich Fragen hinsichtlich der „Kontrollierbarkeit“ der Arbeit in der sozialen Selbstverwaltung an (ebenda). Die Experten mit Prozesswissen hinterfragen, ob es zusätzlich zur „informativen“ sowie „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ noch eine „formellere“ Form geben muss. Der Kosten- und Nutzensaufwand ist zu prüfen. Von den 13.529 im Jahr 2019 eingereichten Petitionen beim Deutschen Bundestag wurden lediglich 926 im Internet veröffentlicht (Deutscher Bundestag, 2020, S. 6, 8). Die Tatsache, dass die soziale Selbstverwaltung nicht so sehr im Fokus des öffentlichen Interesses steht, wie von fast allen Experten mit Prozesswissen beklagt wird, spricht für eine geringere Anzahl der an sie gerichteten Petitionen. Zudem muss eine Petition eindeutig dem Petenten zugeordnet werden können und darf nicht anonym erfolgen, was beim Online-Petitionsportal des Deutschen Bundestages über eine vorherige Registrierung des Nutzers sichergestellt wird (Sachs & Battis, 2011, Art. 17, Rn. 9). Aus Sicht der Sozialversicherungsträger sowie Selbstverwalter wird so eine zusätzliche Hürde geschaffen, die bislang bei der Kommunikation mit den Selbstverwaltern nicht existiert. Grundsätzlich ist es im Interesse der sozialen Selbstverwaltung, dass – angesichts des Bekanntheitsniveaus – die Hürden für eine Partizipation niedrig sind. Zudem trägt die Mediendurchdringung der Gesellschaft zu einem Bedeutungsverlust des herkömmlichen Petitionsrechts bei (ebenda, Art. 17, Rn. 4). Es ist somit zu hinterfragen, ob die Einrichtung von Petitionsausschüssen und einer E-Petitions-Funktion für die soziale Selbstverwaltung angemessen ist.

Die Einführung von Online-Wahlen (4. Stufe) soll die Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen steigern. Diese Partizipationsstufe setzt die Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung voraus und baut somit auf den vorherigen Stufen auf. Erst ihr Ausbau und ihre Weiterentwicklung könnten die gewünschte Steigerung der Wahlbeteiligung zur Folge haben. Im Zuge einer Bundestags- oder Landtagswahl sind die Wahlberechtigten grundsätzlich informiert(-er) bezüglich der Zweckmäßigkeit der bevorstehenden

Wahl. Die Nichtbeteiligung hat andere Ursachen. Im Gegensatz dazu ist im Rahmen der Sozialwahl das Informationsdefizit der potenziellen Wähler ausschlaggebend, weshalb die Einführung des E-Voting nur sinnvoll erscheint, wenn auch die digitalen Anwendungen der anderen Partizipationsstufen weiterentwickelt werden. Sie schaffen die nötigen Rahmenbedingungen, um die Wahlbeteiligung zu steigern und die jüngeren Wählerschichten zu aktivieren.

Auch die Frage nach Effektivität spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle. Die Distanzwahlen in Form von Online- bzw. Internet-Wahlen werden aus wissenschaftlicher Sicht als elektronischer Gegenpart zur Briefwahl gesehen (Schweighofer, Böszörményi, & Hötzendorfer, 2018, S. 75; Volkamer, Aalst, Mylopoulos, Sadeh, Shaw, & Szyperski, 2009, p. 18). So könnten Kosten und Hürden für eine Teilnahme gesenkt werden, indem der Gang zum Wahllokal entfällt (Volkamer, Aalst, Mylopoulos, Sadeh, Shaw, & Szyperski, 2009, p. 18). Die Stimmabgabe ist für die Bürger dann von zu Hause, von der Arbeit oder von unterwegs aus mittels Smartphone oder Tablet möglich (Goos, Beckert, & Lindner, 2016, p. 136). Kerstin Goos, Bernd Beckert und Ralf Lindner (2016) sehen dies vor allem als Vorteil für jüngere Wähler, da sie vertraut mit dem Internet sind. Bei dem Versuch, die Wahlbeteiligung unter der jüngeren Bevölkerung zu steigern, dürfen die älteren Wähler, die bislang den Großteil der Wählerschaft bilden, nicht unberücksichtigt bleiben. Um dem Risiko eines „Digital Divide“ zu begegnen (van Dijk & Hacker, 2003; van Dijk & van Deursen, 2014), sind Online-Wahlen auch für ältere Menschen zu ermöglichen (z. B. mit Hilfe eines Krankenkassen-Terminals in Apotheken mit der Möglichkeit der digitalen Stimmabgabe).

Sicherheit und die Gewährleistung des Datenschutzes spielen eine zentrale Rolle. Die Sozialwahlen sind in Anlehnung an die allgemeinen Wahlprinzipien abzuhalten. Diese Voraussetzungen sind beim E-Voting zu erfüllen. Durch die Möglichkeit, die online abgegebene Stimme bis zum Ende des Wahlzeitraums zu ändern, könnte dem Grundsatz der Freiheit der Wahl sogar weitgehender entsprochen werden. Dies steht im Gegensatz zur Briefwahl, da eine Wahlbeeinflussung hier eher begünstigt wird. Im Hinblick auf den Grundsatz der Öffentlichkeit genügt es nach Rechtsprechung des BVerfG bei demokratischer Legitimation verleihenden Wahlen nicht, wenn dem Wähler ausschließlich über eine elektronische Anzeige mitgeteilt wird, dass seine Stimme ordnungsgemäß registriert worden ist (2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, Rn. 116 ff.). Diese Vorgabe des Gerichts stellt eine kaum zu überwindende Hürde für politische Wahlen mittels E-Voting in Deutschland dar. Da jedoch die Sozialwahlen dem Prinzip einer unterbrochenen Legitimation folgen, gilt diese Vorgabe in der Form nicht.

Es muss sichergestellt werden, dass jeder Wahlberechtigte nur einmal abstimmt, eine abgegebene Stimme dem Wähler nicht zugeordnet wird und dass das Ergebnis nicht manipulierbar ist. Da Online-Wahlen in anderen Staaten der Welt auf den höchsten politischen Ebenen zum Einsatz kommen (z. B. in Estland), sind bereits Wissen und Erfahrungen verfügbar (Hall, 2012, S. 154 ff.). In dem Zusammenhang zeigen wissenschaftliche Studien, dass durchschnittlich eine Steigerung der Wahlbeteiligung von lediglich 2,6 bzw. 3,5% bei politischen Wahlen durch E-Voting möglich ist (Goodman & Stokes, 2018, p. 10; Trechsel & Vassil, 2010, p. 3). Das Steigerungspotenzial könnte aufgrund der Zielgruppe (Alterskohorte der unter 30-Jährigen) bei den Sozialwahlen gegebenenfalls größer ausfallen. Die möglichen Effekte des E-Voting bei der nächsten Sozialwahl sollten zudem wissenschaftlich begleitet und analysiert werden.

7 Fazit

Die Möglichkeit der Online-Stimmangabe bei der kommenden Sozialwahl 2023 stellt ein Novum in Deutschland bei Wahlen dieser Größenordnung dar. Dabei könnten die Sozialwahlen beim Thema E-Voting eine Pionierstellung in Deutschland einnehmen, eine Art „Probierfeld“ oder „Testfeld“ für andere politische Wahlen sein (Interview 2; Interview 4). Dies würde auch der Bekanntheit des Instruments der sozialen Selbstverwaltung zugutekommen. Das „Medienecho“ wäre entsprechend groß (Interview 3), so dass die Sozialwahlen deutlich stärker als zuvor im Fokus der Öffentlichkeit stehen. Ein solcher „Einführungseffekt“ kann kurzfristig sogar die Wahlbeteiligung steigern (Interview 2). Eine Vorbildfunktion könnte die elektronisch durchgeführte Sozialwahl auch bei der Umsetzung der Sicherheitsvorgaben einnehmen. Derzeit erarbeitet das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik einen Katalog mit technischen Richtlinien für die Online-Sozialwahl (o. A., 2020). Aufgrund der gesteigerten öffentlichen Aufmerksamkeit kann die Zeit vor der Wahl genutzt werden, die digitalen Angebote der anderen Partizipationsstufen auszubauen. Denn der positive Effekt könnte „verpuffen“ und die Wahlbeteiligung anschließend wieder sinken, wenn die Maßnahmen der unteren Stufen der Partizipation nicht weiter reformiert würden (Interview 3).

Die Vertreter der Sozialversicherung, welche sich bereits für die digitale Trendwende einsetzen, können sich angesichts der aktuellen Entwicklungen positiv gestärkt sehen und weiterhin Überzeugungsarbeit leisten, so dass finanzielle sowie personelle Ressourcen ausgebaut werden, um das digitale Angebot auch zwischen den Wahlperioden aufrecht zu erhalten. Die digitale Trendwende im Rahmen der sozialen Selbstverwaltung vollzieht sich nicht nur bei ihrem Instrument, der Sozialwahl.

In dem Zusammenhang ist ein digitales Partizipationsprofil zu entwickeln, welches einerseits zum Portfolio des jeweiligen Sozialversicherungsträgers und seinen Versicherten passt, gleichzeitig übergeordnete, gemeinsame Ziele berücksichtigt. Mittel- bzw. langfristig wird es um die Entwicklung einer verbindlichen und nachhaltigen digitalen Strategie gehen.

So wäre ein „Kulturwechsel“ möglich (Roleff, 2012, S. 18). Denn Ausbau und Weiterentwicklung des digitalen Profils sind lediglich ein Baustein einer umfassenden Reform und knüpft an die „alte“ Problemlage an. Denn die digitale Trendwende zielt auf das traditionelle (Selbst-)Verständnis der sozialen Selbstverwaltung ab. Sie berührt die Problematik der zahlreichen Wahlen ohne Wahlhandlung. Bei den Sozialwahlen 2017 wurden knapp 95% der Mandate in den Selbstverwaltungsgremien ohne Urwahl bestimmt (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 22). Die Gründe sind mannigfaltig und von Träger zu Träger unterschiedlich. Ein Interviewpartner nennt als Grund die besondere Nähe zu den jeweiligen Sozialministerien der Bundesländer (Interview 3). So habe man sich geeinigt, die Listen von Arbeitgebern und Gewerkschaften bestimmen zu lassen, um auch Landesinteressen im Krankenkassenbereich durchsetzen.

Es stellt sich die Frage, ob der verstärkte Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien auf den ersten Partizipationsstufen sowie die Online-Sozialwahl inkrementell eine Reformbewegung innerhalb der sozialen Selbstverwaltung auslösen. Der wissenschaftliche Gutachter bewertet dies eher nüchtern und berichtet, dass die Forderung, Wahlen ohne Wahlhandlung abzuschaffen, der Autorengemeinschaft des Gutachtens zur „Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“ star-

ke Kritik einbrachte (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008). Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sehen dadurch ihre bisherige Position infrage gestellt und fürchten den Wettbewerb.

Eine gesteigerte Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung könnte den öffentlichen Druck auf die Verantwortlichen erhöhen, Reformen zuzulassen, und Sorge dafür tragen, dass die Versicherten und Arbeitgeber ihre Repräsentanten in Urwahlen selbst bestimmen. Für diese Akteure ist es wichtig, den Anschluss an die Entwicklung nicht zu verlieren und sich nicht gegen eine neue Generation an potenziellen Wählern zu stellen, sondern responsiv den Wandel zu akzeptieren. Laut dem wissenschaftlichen Gutachter beklagen einige Gewerkschaften, ihre Listen aus Mangel an potenziellen Kandidaten ohnehin nur schwer füllen zu können. Je mehr Menschen über die Arbeit der Selbstverwaltung informiert sind, desto mehr potenzielle Kandidaten stehen für die Listen zur Verfügung. Hierdurch könnte im Idealfall auch die Bereitschaft der vertretenen Listen steigen, sich Urwahlen zu stellen. Bislang nicht vertretene Listen könnten befähigt werden zu kandidieren. Letzteres würde zu mehr Urwahlen führen, da Wahlen ohne Wahlhandlung nur stattfinden können, wenn es nicht mehr Bewerber als zu vergebende Mandate gibt. Die Kritik an den Kosten der Sozialwahl wird stets in diesem Zusammenhang geäußert: „50.000.000 Euro für eine Wahl, die keine ist“ so betitelte der Bund der Steuerzahler seine Kritik an den Sozialwahlen (Panknin, 2017, S. 90). Diese Kritik könnte leiser werden, wenn die Akzeptanz der Sozialwahlen und die Anzahl an Urwahlen gesteigert würde und sie somit zur demokratischen Selbstverständlichkeit würden. Ein verstärkter Einsatz von digitalen Informations- und Beteiligungsangeboten kann folglich einen Beitrag zur Problemlösung leisten.

Anmerkungen

- * An dieser Stelle möchten wir den hilfreichen und konstruktiven Hinweisen der anonymen Gutachter*innen im Rahmen des Peer Reviews danken. Darüber hinaus gilt unser Dank André Schmidt sowie Magdalena Schreiner – danke für den Zuspruch und die Unterstützung.
- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Damit sind jeweils alle Geschlechter gemeint.
- 2 Abweichend wird bei Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen sowie den Ersatzkassen als einziges Selbstverwaltungsorgan ein Verwaltungsrat gebildet (§ 31 Abs. 3a i.V.m. § 35a SGB IV).
- 3 Die Bundesagentur für Arbeit, die Berufsgenossenschaften und Unfallkassen sowie die agrarsoziale Sicherung sind aufgrund ihrer organisatorischen Besonderheiten nicht Bestandteil dieses Artikels.
- 4 Der Grundsatz der Öffentlichkeit wurde 2020 durch das 7. SGB IV-Änderungsgesetz in das SGB eingefügt.
- 5 Die Standards einer Öffentlichkeitsbeteiligung gehen zurück auf einen Beschluss des Ministerrates Österreich (2008) und sind das Ergebnis einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von NGO-Vertretern und externen Experten.
- 6 Die namentliche Erwähnung der Ersatzkasse wurde auf Wunsch des Interviewpartners anonymisiert.

Literatur

- AOK (2020). Verwaltungsrat. Verfügbar unter:
<https://www.aok.de/pk/hessen/footer-navigation/ueber-uns/selbstverwaltung/> [15.12.2020]
- Barmer (2020). Verwaltungsrat. Verfügbar unter:
<https://www.barmer.de/ueberuns/verwaltungsrat> [15.12.2020].

- Bieback, Karl-Jürgen (2015). Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm. In S. Rixen & E. M. Welskop-Deffaa (Eds.), *Zukunft der Selbstverwaltung* (pp. 11-30). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09833-9_1.
- Braun, Bernhard, Klenk, Tanja, Kluth, Winfried, Nullmeier, Frank, & Welti, Felix (2008). *Gutachten zur Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen*. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsschutz/forschungsbericht-f377.html> [16.12.2020].
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020). Siebtes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. Verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/siebtes-gesetz-aenderung-viertes-sozialgesetzbuch.html> [11.12.2020].
- Bundesrechnungshof (2007). *Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. Verfügbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2007/2007-bemerkungen-gesamtbericht-pdf> [16.12.2020].
- Bundeshwahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen (2018). *Schlussbericht Sozialwahlen 2017*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Soziale-Sicherung/Sozialwahlen/schlussbericht-sozialwahlen-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [16.12.2020].
- Bundeshwahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen (2017). *Ergebnisse Sozialwahlen 2017*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Soziale-Sicherung/Sozialwahlen/wahlergebnisse-sozialwahlen-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [16.12.2020].
- Bundeshwahlbeauftragter Sozialversicherungswahlen (2012). *Schlussbericht Sozialwahlen 2011*. Berlin Verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/2012-09-27-abschlussbericht-sozialwahlen-2011-kapitel-a.pdf?__blob=publicationFile [16.12.2020].
- Bundeshwahlleiter (2017). Bundestagswahl 2017: Pressemitteilung Nr. 01/17. Verfügbar unter: https://www.bundeshwahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/01_17_wahlberechtigte.html [11.12.2020].
- Bundeshwahlleiter (2019). Europawahl 2019: Pressemitteilung Nr. 37/19. Verfügbar unter: https://www.bundeshwahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/europawahl-2019/37_19_endgueltiges_ergebnis.html [11.12.2020].
- Buzogány, Aron (2016). Wer hat Angst vor Abgeordnetenwatch?. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10 (S2), 67–89. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0286-9>.
- CDU/CSU/SPD (2013). *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. Verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.
- Destatis (2020). IT-Nutzung: Durchschnittliche Nutzung des Internets durch Personen nach Altersgruppen. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Tabellen/durchschnittl-nutzung-alter-ikt.html;jsessionid=4D818B2CFA9ABE3A5CFD1719C24FC6B3.internet8742> [11.12.2020].
- Deutscher Bundestag (2018). *Fragen zur sozialen Selbstverwaltung: WD 6-3000-060/17*. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/543300/c51e10ce6119baf67e6d0a0c4a8ebd6b/wd-6-060-17-pdf-data.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2020). *Bericht des Petitionsausschusses*. Drucksache 19/21900 (No. Drucksache 19/21900). Berlin.
- DRV Bund (2020a). Selbstverwaltung. Verfügbar unter: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Ueber-uns/Selbstverwaltung/selbstverwaltung_node.html [15.12.2020].

- DRV Bund (2020b). Vertreterversammlung. Verfügbar unter:
https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Ueber-uns/Selbstverwaltung/Vertreterversammlung/2019/veranstaltungen_2019.html [29.03.2020]
- DRV Hessen (2020). Selbstverwaltung und Geschäftsführung. Verfügbar unter:
https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Hessen/DE/Ueber-uns/Unternehmensprofil/Selbstverwaltung-und-Geschaeftsfuehrung/selbstverwaltung-und-geschaeftsfuehrung_node.html [13.10.2020].
- DAK-Gesundheit (2020). Verwaltungsrat. Verfügbar unter:
<https://www.dak.de/dak/verwaltungsrat-2092482.html> [13.10.2020].
- FORSA (2019). *Einstellungen von Ersatzkassenversicherten zum Thema „Online-Wahl bei der Sozialwahl“*. Berlin. Verfügbar unter:
https://www.vdek.com/presse/pressemitteilungen/2019/forsa-umfrage-gutachten-online-sozialwahl/_jcr_content/par/download_487069496/file.res/05_forsa_Umfrage_final.pdf.
- Gerlinger, Thomas (2015). Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. In L. Mülheims, K. Hummel, S. Peters-Lange, E. Toepler, & I. Schuhmann (Eds.), *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft* (pp. 745-762). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-08840-8_47.
- Goodman, Nicole, & Stokes, Leah C. (2018). Reducing the Cost of Voting. *British Journal of Political Science*, 13, 1-13. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000849>.
- Goos, Kerstin, Beckert, Bernd, & Lindner, Ralf (2016). Electronic, Internet-Based Voting. In R. Lindner, G. Aichholzer, & L. Hennen (Eds.), *Electronic Democracy in Europe* (pp. 135-184). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-27419-5_4.
- Hall, Thad (2012). Electronic voting. In N. Kersting (Ed.), *The World of political science* (pp. 153-177). Opladen (u.a.): Barbara Budrich Publishers.
- Katz, Alfred (2010). *Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht*. Heidelberg (u.a.): C.F.Müller.
- Keck, Thomas (2015). Die Rolle der Sozialversicherung in Deutschland. In L. Mülheims, K. Hummel, S. Peters-Lange, E. Toepler, & I. Schuhmann (Eds.), *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft* (pp. 3-13). Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08840-8_1.
- Keding, Ole (2015). *Online-Kommunikation von Organisationen: Strategisches Handeln unter komplexen Bedingungen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kersting, Norbert (Ed.) (2012). *The World of political science*. Opladen (u.a.): Barbara Budrich Publishers.
- Kersting, Norbert (2016). Politische Online-Beteiligung im internationalen Vergleich. Eine Revitalisierung politischer Beteiligung? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10 (S2), 91-113. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0290-0>.
- Kleinhenz, Gerhard (2005). Einführender Systemvergleich. In P. Jabornegg (Ed.), *Sozialversicherung im Umbruch: Hat die Selbstverwaltung Zukunft?* (pp. 1-23). Wien: MANZ'sche.
- Kleinsteuber, Hans J. (2001). Das Internet in der Demokratie – Euphorie und Ernüchterung. In B. Holznapel (Ed.), *Elektronische Demokratie* (pp. 7-28). München: Beck.
- Kleinsteuber, Hans J., & Hagen, Martin (1998). Was bedeutet „elektronische Demokratie“? Zur Diskussion und Praxis in den USA und Deutschland. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (1), 128-143.
- Klenk, Tanja (2006). Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit?. *Zeitschrift für Sozialreform*, 52 (2). <https://doi.org/10.1515/zsr-2006-0210>.
- Klenk, Tanja (2012). Deutschland: Korporatistische Selbstverwaltung zwischen Staat und Markt. In T. Klenk, P. Weyrauch, A. Haarmann, & F. Nullmeier (Eds.), *Abkehr vom Korporatismus?: Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich* (pp. 53-119). Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Klenk, Tanja, Nullmeier, Frank, & Wewer, Göttrik (2019). Auf dem Weg zum Digitalen Staat?. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Eds.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (pp. 2-23). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kneuer, Marianne (Ed.) (2013). *Zur Sache: „Mehr Partizipation durch das Internet?“*. Mainz: LpB.
- Kneuer, Marianne (2016). E-democracy: A new challenge for measuring democracy. *International Political Science Review*, 37 (5), 666-678. <https://doi.org/10.1177/0192512116657677>.

- Kneuer, Marianne (2019). E-Democracy. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Eds.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (pp. 267-277). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kneuer, Marianne, & Datts, Mario (2020). E-democracy and the Matter of Scale. *Politische Vierteljahresschrift*, 61 (2), 285-308. <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00250-6>.
- Kruse, Jan (2014). *Qualitative Interviewforschung*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Kubicek, Herbert, Lippa, Barbara, & Westholm, Hilmar (2009). *Medienmix in der Bürgerbeteiligung*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845269740>.
- Kumm, Benjamin (2006). *Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der BRD*. Berlin: Lit.
- Leitner, Maria (Ed.) (2018). *Digitale Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-21621-4>.
- Macintosh, Ann (2004). Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process. In OECD (Ed.), *Promise and Problems of E-Democracy* (pp. 19-143). Paris: OECD Publishing.
- Meier, Andreas (2012). *Edemocracy & eGovernment: Stages of a democratic knowledge society*. Berlin, Heidelberg: Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-24494-0>.
- Miquel, Marc von (2015). Von Bismarcks »Wechselbalg« zu Adenauers Rentenreform. In L. Mühlheims, K. Hummel, S. Peters-Lange, E. Toepler, & I. Schuhmann (Eds.), *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft* (pp. 25-40). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08840-8_3.
- Morris, Merrill, & Ogan, Christine (1996). The Internet as Mass Medium. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 1(4). <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.1996.tb00174.x>.
- Muckel, Stefan (2002). Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung auf dem Prüfstand des Demokratieprinzips. *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, 11 (3), 118-225.
- O. A. (2020). Vorgaben für die Online-Sozialwahlen. *BehördenSpiegel, Ausgabe 1.027*.
- Panknin, Sebastian (2017). 50.000.000 Euro für eine Wahl, die keine ist. In Bund der Steuerzahler e.V. (Ed.), *Schwarzbuch 2017/2018* (pp. 90-92). Bonn: Universitäts-Buchdruckerei.
- Parycek, Peter (2008). *Positionspapier zu E-Democracy und E-Participation in Österreich*. Wien.
- Roleff, Daniel (2012). Digitale Politik und Partizipation. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62 (7), 14-20.
- Rusert, Kirsten (2013). Wahlen ohne Demokratie? Legitimation der Verwaltungsräte nach Friedenswahlen. *Zeitschrift für Sozialreform*, 59 (2), 227-254. <https://doi.org/10.1515/zsr-2013-0204>.
- Sachs, Michael, & Batts, Ulrich (Eds.) (2011). *Grundgesetz: Kommentar*. München: Beck.
- Schäfer, Arnim (2010). Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. In Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Ed.), *Jahrbuch 2009-2010* (pp. 33-38). Köln: MPIfG.
- Schmidt, Manfred G. (2019). *Demokratiethorien*. Wiesbaden: VS Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25839-9>.
- Schmidt, Manfred G., & Ostheim, Tobias (2007). Der Aufbau staatlicher Sozialpolitik im deutschen Kaiserreich. In M. G. Schmidt, T. Ostheim, N. A. Siegel, & R. Zohlhöfer (Eds.), *Der Wohlfahrtsstaat* (pp. 123-130). Wiesbaden: VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90708-6_11.
- Schoßböck, Judith, Rinnerbauer, Bettina, & Parycek, Peter (2018). Digitale Bürgerbeteiligung und Elektronische Demokratie. In M. Leitner (Ed.), *Digitale Bürgerbeteiligung* (pp. 11-40). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21621-4_2.
- Schroeder, Wolfgang (2019, September). *Mehrwert für die Sozialversicherung durch Partizipation*. Institut für Europäische Gesundheitspolitik und Sozialrecht. Mehrwert der Selbstverwaltung – Wissenschaftliche Tagung, Frankfurt/Main.
- Schweighofer, Erich, Böszörményi, Janos, & Hötendorfer, Walter (2018). Rechtliche Anforderungen der digitalen Bürgerbeteiligung. In M. Leitner (Ed.), *Digitale Bürgerbeteiligung* (pp. 69-97). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21621-4_4.
- Schwenninger (2020). Verwaltungsrat. Verfügbar unter: <https://www.die-schwenninger.de/die-schwenninger/ueber-uns/verwaltungsrat> [29.03.2020].

- Steinbrecher, Markus (2019). Wahlbeteiligung. In T. Faas, O. W. Gabriel, & J. Maier (Eds.), *Politikwissenschaftliche Einstellungs- und Verhaltensforschung* (pp. 325-347). Nomos.
- Struth, Anna Katharina (2019). *Hassrede und Freiheit der Meinungsäußerung, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*: Berlin, Heidelberg: Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-662-58153-7>.
- Szent-Ivanyi, Timot (2017). Die Wahl, die keiner kennt. *Frankfurter Rundschau*. Verfügbar unter: <http://www.fr.dewirtschaft/arbeit-soziales/sozialwahl-die-wahl-die-keiner-kennt-a-1262424> [05.11.2019].
- Techniker Krankenkasse (2020). Der Verwaltungsrat der TK. Verfügbar unter: <https://www.tk.de/techniker/unternehmensseiten/unternehmen/verwaltungsrat-der-tk-2022986> [15.12.2020].
- Trechsel, Alexander H., & Vassil, Kristjan (2010). *Internet Voting in Estonia*. Verfügbar unter: http://www.vvk.ee/public/dok/Report_-_E-voting_in_Estonia_2005-2009.pdf [16.12.2020].
- Van Dijk, Jan, & Hacker, Kenneth (2003). The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon. *The Information Society*, 19 (4), 315-326. <https://doi.org/10.1080/01972240309487>.
- Van Dijk, Jan, & van Deursen, Alexander J. A. M. (2014). *Digital Skills*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137437037>.
- Ver.di (2017). Erfolgreiche Sozialwahlen 2017. Verfügbar unter: <https://arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de/ueber-uns/nachrichten/++co++817b8758-d901-11e7-a466-525400423e78> [11.12.2020].
- Verba, Sidney, Nie, Norman H., & Kim, Jae-On (1987). *Participation and political equality*. Chicago: University Press.
- Volkamer, Melanie, Aalst, Will, Mylopoulos, John, Sadeh, Norman M., Shaw, Michael J., & Szyperki, Clemens (2009). *Evaluation of Electronic Voting*. Berlin, Heidelberg: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-01662-2>.
- Vowe, Gerhard (2014). Digital Citizens und Schweigende Mehrheit: Wie verändert sich die politische Beteiligung der Bürger durch das Internet?. In K. Voss (Ed.), *Internet und Partizipation* (pp. 25-52). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01028-7_2.
- Westholm, Hilmar (2002). *Mit eDemocracy zu deliberativer Politik?*. ITA-Manu:scripte. Wien. <https://doi.org/10.1553/ITA-ms-02-06>.
- Wilker, Nadja (2019). *Online-Bürgerbeteiligung und politische Repräsentation*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Will, Martin (2002). *Internetwahlen: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen*. Stuttgart: Boorberg.

*Anschriften der Autor*innen:*

Dr. Nadin Fromm, Universität Kassel, Fachbereich 07, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel, E-Mail: nfromm@uni-kassel.de.

Christian Schreiner, MPA, Mitarbeiter eines Sozialversicherungsträgers, Egerstr. 22, 36041 Fulda, E-Mail: schreiner_christian@yahoo.de.