

Walter Henkelman

DIE SELBSTVERWALTUNG IN DER ARBEITSVERWALTUNG

Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung ist seit einiger Zeit eins der umstrittensten Probleme. Die bisher vorliegenden Gesetzentwürfe befassen sich mit der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung ausschließlich der Arbeitsverwaltung. Die Arbeitsverwaltung ist aber genau wie die übrigen Sozialversicherungsträger eine Sozialeinrichtung und muss unbedingt mit in den Kreis der zur Diskussion stehenden Fragen einbezogen werden.

Bereits im Artikel 72 (Bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse), Artikel 74 (Konkurrierende Gesetzgebung auf

den Gebieten der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung), Artikel 87 (Errichtung von Körperschaften des öffentlichen Rechts, deren Zuständigkeit über ein Land hinausgeht) und Artikel 120 (Zuschüsse des Bundes zur Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenfürsorgeunterstützung) des Grundgesetzes werden Besonderheiten herausgestellt, die auf die Arbeitslosenversicherung und die damit verbundenen Verwaltungseinrichtungen Bezug nehmen.

Die Verwaltung wurde erst mit der Einführung des AVAVG. 1927 eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes. Im Jahre 1939 wurde die Arbeitsverwaltung endgültig zu einer Reichsbehörde degradiert, nachdem ihr bereits vorher die Selbstverwaltungseinrichtungen genommen waren. Es bedarf eigentlich keiner Untersuchung mehr über die Frage, ob eine Selbstverwaltung innerhalb der Arbeitsverwaltung wieder einzuführen sei oder nicht. Dennoch gehen die Meinungen über die Frage auseinander. So haben sich im Laufe der letzten Zeit insbesondere folgende Forderungen kristallisiert:

1. Die Rückführung der Arbeitsverwaltung in die Kommune, d. h. die Wiederherstellung eines Zustandes, wie er vor 1927 bestanden hat. Die Arbeitsverwaltung soll eine städtische Behörde werden, die nur der Stadtverwaltung usw. unterstellt ist. Bei dem speziellen Aufgabenbereich der Arbeitsverwaltung ist im Sinne einer fortschrittlichen Entwicklung diese Möglichkeit der Rückführung in die Kommune zu verneinen. Hiermit würde jeder Ausgleich der Arbeitsvermittlung technisch gemindert und zum anderen die Ausgleichsmöglichkeit nach der Finanzierungsseite hin (Arbeitslosenversicherung) gehemmt.

2. Für die Deklaration der Arbeitsverwaltung als Landesbehörde gilt das gleiche wie unter Ziff. 1 Gesagte. Auch hier besteht keine Möglichkeit eines überbezirklichen-arbeitsvermittlungstechnischen und finanziellen Ausgleiches. Im übrigen würde das materielle Recht noch weiter auseinander fallen, wie es bereits heute leider geschehen ist.

3. Die Errichtung einer Bundesanstalt auf Bundesebene kann nur die Garantie für einen arbeitsvermittlungstechnischen und finanziellen Ausgleich sowie einer materiell-rechtlichen Einheitlichkeit bieten. Die Verfechter dieser Idee einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung scheiden sich in der Frage der Besetzung der Selbstverwaltungsorgane (Verwaltungsausschüsse) nach folgenden Prinzipien:

a) Die Einführung der so genannten Dreigleisigkeit, d. h. die Beteiligung der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und der interessierten Behörden mit je einem Drittel in den Organen der Selbstverwaltung. Dieser Vorschlag folgt der im Jahre 1927 geschaffenen Methode, wie sie im AVAVG. verankert ist. Sie ist als unechte Selbstverwaltung zu bezeichnen, da die beteiligten Sozialpartner nicht entsprechend ihrer Bedeutung berücksichtigt sind. Daneben birgt die Herausstellung des Leiters der Dienststelle (Präsident, Arbeitsamtsdirektor) als Vorsitzender der Selbstverwaltungsorgane große Gefahren nach der autoritären Seite in sich.

b) Die Einführung der so genannten Zweigleisigkeit, d. h. eine Beteiligung nur der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Sinne einer gleichberechtigten Mitbestimmung. Hier ist zu bemerken, dass gleichberechtigtes Mitbestimmungsrecht, wie es allgemein in der Wirtschaft angestrebt wird, nicht verwechselt werden darf mit einer Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Während in der Wirtschaft die gleichberechtigte Mitbestimmung sich aus Kapital und Arbeit folgern lässt, ist bei der Selbstverwaltung nur allein der Kreis der an der Sozialversicherung Interessierten zu berücksichtigen.

c) Eine *abgeänderte* Form der Zweigleisigkeit fordert an Stelle einer paritätischen Besetzung der Selbstverwaltungsorgane eine 3/4-Arbeitnehmer- und 1/4-Arbeitgebervertretung. Diese Aufgliederung innerhalb der Selbstverwaltung geht von dem Gedanken aus, dass die Arbeitsverwaltung sich in zwei große Säulen, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, aufspaltet. An der Arbeitsvermittlung einschließlich Berufsberatung hat der Arbeitgeber ebenso wie der Arbeitnehmer ein gleiches Interesse. Der Arbeitgeber wünscht mit guten Arbeitskräften versorgt zu werden, der Arbeitnehmer einen Arbeitsplatz zu erhalten. Die Arbeitslosenversicherung dagegen liegt nur im ureigensten Interesse der Arbeitnehmer. In dem Zeitpunkt, in dem der Arbeitgeber auf die Mitarbeit des Arbeitnehmers verzichtet, bzw. keine Möglichkeit zur Verwertung seiner Arbeitskraft gibt, tritt die Arbeitslosenversicherung ein, also zu Gunsten eines Arbeitnehmers, an dem der Arbeitgeber zeitweilig kein Interesse hat.

Bei der Erörterung der Frage, inwieweit die Beitragszahlung die Besetzung der Organe innerhalb der Selbstverwaltung zu beeinflussen hat, muss man sich davor hüten, hier Beitragsanteile gleich Stimmenanteil zu setzen. Die Sozialbeiträge, die vom Arbeitgeber geleistet werden, stellen für ihn nur einen Teil der Lohnausgaben dar, die zu dem eigentlichen Lohn zugeschlagen werden. Die Zahlung von Beträgen allein kann also nicht für die Beurteilung dieser Dinge maßgebend sein, ebenso wie eine hohe Aufbringung von Steuern eines Steuerpflichtigen diesem im Staatsgefüge keine besonderen Rechte zubilligt.

Neben diesen Fragen der Besetzung der Selbstverwaltungsorgane spielt die Stellung der Arbeitsamtsdirektoren und Präsidenten eine wesentliche Rolle. Das alte im AVAVG. verankerte Prinzip gab dem Präsidenten durch seine Beteiligung als stimmberechtigtes Mitglied im Selbstverwaltungsorgan gewisse Rechte, die mit einem echten Prinzip einer Selbstverwaltung nicht zu vereinbaren sind. Die neuere Auffassung geht dahin, den Arbeitsamtsdirektoren und Präsidenten die Stellung des geschäftsführenden Beauftragten des Selbstverwaltungsorgans zu geben. Er hat den Anordnungen des Selbstverwaltungsorgans (Verwaltungsausschusses) Folge zu leisten, ist nicht stimmberechtigt und kein Vorsitzender mehr in diesem Gremium. Mit dieser Regelung wird dem echten Selbstverwaltungsgedanken zum Durchbruch verholfen. Sie verwirklicht das Prinzip, dass nur die Mitglieder der Verwaltungsausschüsse für die Politik der Arbeitsverwaltung richtunggebend sind und sein sollen.

In Anbetracht der Tatsache, dass in Deutschland eine stetige Zunahme der Arbeitslosen zu verzeichnen ist und nur unverbesserliche Optimisten glauben können, dass dieses gewaltige Heer von Arbeitslosen von heute auf morgen wieder in Arbeit gebracht werden könnte, sowie auf Grund der Tatsache, dass die materiell-rechtlichen Bestimmungen zur Betreuung des Arbeitslosen im Bundesgebiet seit 1945 auseinander gefallen sind, erscheint es dringend notwendig, die Bildung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und der Einführung der Selbstverwaltung in derselben sofort in Angriff zu nehmen. Dabei ist es wichtig, dass es sich um die Schaffung einer echten Selbstverwaltung im Sinne des oben unter Ziff. 3 b oder c Dargelegten handelt. Es sollte nicht die Verabschiedung des Gesetzes der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung erst abgewartet werden, sondern im Gegenteil dieses mehrere Millionen unmittelbar berührende Problem gleichzeitig einer Lösung zugeführt werden.