

UM DIE BUNDESANSTALT

Wohl selten ist in den letzten Jahren in den Fachzeitschriften ein sozialpolitisches Organisationsproblem so ausgiebig erörtert worden wie das um die Gestaltung der zukünftigen Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Die Arbeitsverwaltung hat seit Gründung der Reichsanstalt (1927) einen beschwerlichen Weg gehen müssen. Der seinerzeitige Versuch, zu einer Art Selbstverwaltung zu kommen, wurde bereits nach kurzer Zeit durch den Nationalsozialismus erstickt. Der nationalsozialistische Staat fand in den Behörden der Arbeitsverwaltung eine willkommene Einrichtung, um seine Ziele mit Zwangsmaßnahmen gegen die Arbeitnehmer durchzusetzen und ihnen dabei einen legalen Anstrich zu geben. Bei den Schaffenden hatten die Arbeitsämter jeden Kredit verloren. Sie waren zu einer Art Arbeitsbezirkskommando geworden. Der Gedanke, daß die Arbeitsämter Einrichtungen darstellen, die als echte Mittler ohne jede Zwangsmaßnahme zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber fungieren sollten und ureigenste Angelegenheit dieser Parteien sind, war auch nach 1945 verschüttet. Erst nach und nach, insbesondere nach Erlaß der Kontrollratsdirektive Nr. 29 vom 27. 5. 1946, erstarkte wieder der Wille, die Arbeitsämter und Landesarbeitsämter zu wirklich sozialen Einrichtungen zu machen. Es ist nicht zu verkennen, daß auch heute noch oft gegen die Arbeitsämter Vorwürfe erhoben werden, die diese als staatliche Behörden mit der Tendenz zu Zwangsmaßnahmen bezeichnen. Diese Tendenz gilt es ganz zu beseitigen und eine echte Vertrauensbasis zu schaffen. Die Beteiligung der Gewerkschaften in den Ausschüssen, wenn auch nur mit beratender Wirkung, brachte eine geringe Möglichkeit, Vorbereitungen für die Schaffung einer einheitlichen Arbeitsverwaltung zu treffen.

Die Differenzen um die Gestaltung der zukünftigen Bundesanstalt bestanden bisher nicht zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Diese hatten bereits mit der Hattenheimer EntschlieÙung ihre grundsätzliche Einstellung aufeinander abgestimmt. Der gesamte Streit bestand und besteht vielmehr zwischen den Vertretern, die die Reichsanstalt wieder in alter Form aufleben lassen wollen, und zwischen den fortschrittlichen Kräften, die eine, den veränderten Zeitverhältnissen angepaÙte, moderne Anstalt schaffen wollen.

Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf, der von der Regierung am 17.1. 1951 gebilligt und auch inzwischen vom Bundesrat mit einer Reihe von Abänderungs-

vorschlägen versehen wurde, ist eine Mischung dieser beiden Ansichten und versucht, beiden Auffassungen auf Kosten einer klaren Linie gerecht zu werden. Er weicht somit erheblich von den im Januar 1950 zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern erarbeiteten Grundsätzen über die Bundesanstalt ab.

Die Änderungsvorschläge des Bundesrates verstärken in weitgehendem Maße die negativen Seiten des dem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Kompromißbestrebens zugunsten der Länderverwaltungen (absolute Dreigleisigkeit, Vorsitz der Präsidenten in den Organen usw.). Sie bedeuten eine derartige Verwässerung des Selbstverwaltungsgedankens, daß dieser nicht mehr zu erkennen ist.

Im Nachstehenden wird zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung kritisch Stellung genommen, ohne im einzelnen auf die Vorschläge des Bundesrates einzugehen.

Die beiden Hauptprobleme, zu denen nachstehend kritisch Stellung genommen wird, sind und bleiben: I. die Verankerung einer echten Selbstverwaltung, II. die Stellung des Personals.

I.

Bereits im Heft 4/50 der Gewerkschaftlichen Monatshefte ist die Ansicht vertreten, daß die Bundesanstalt *nur* mit einer entsprechenden Beteiligung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgebaut werden kann. Insbesondere waren hier die verschiedenen Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Beteiligung erfolgen muß.

Der Gesetzentwurf folgt wohl dem Grundgedanken einer paritätischen Besetzung der Selbstverwaltungsorgane durch die Arbeitnehmer und Arbeitgeber, weicht aber bei den Organen der Hauptstelle der Bundesanstalt (Verwaltungsrat und Vorstand) erheblich ab, indem eine Beteiligung der Öffentlichen Körperschaften als dritter Partner vorgesehen ist. Hierbei war anscheinend maßgebend, daß der Bundesanstalt gewisse Auftragsangelegenheiten vom Bund übertragen werden können, die eine Beteiligung der öffentlichen Hand gerechtfertigt erscheinen lassen, trotzdem der Gesetzentwurf diese Frage völlig offen läßt. Folgt man diesem Gedanken, so ist es aber auf alle Fälle erforderlich, daß die Vertreter der öffentlichen Hand im Verwaltungsrat und Vorstand der Bundesanstalt *nur* dann Sitz und Stimme haben, wenn eben diese sogenannten Auftragsangelegenheiten zur Debatte stehen. Ureigenste Aufgaben der Bundesanstalt, wie Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, müssen den Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern in den Selbstverwaltungsorganen allein überlassen bleiben.

Hier liegt im Gesetzentwurf ein gefährlicher Bruch in der einheitlichen Durchführung des Gedankens der Selbstverwaltung vor. Durch die gesetzliche Festlegung des Sitzes der Bundesanstalt und die generelle Mitentscheidung durch Vertreter der öffentlichen Hand in ihren Organen erfolgt eine lebensgefährliche Einengung der Selbstverwaltung. Daran ändert auch die alleinige Entscheidungsbefugnis der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Arbeitslosenversicherungsfragen nichts, welche übrigens bereits das AVAVG von 1927 vorsah.

Der Grundgedanke, daß nur die tatsächlich Beteiligten, nämlich Arbeitnehmer und Arbeitgeber, in diesen Verwaltungen allein richtungweisend sein müssen, ist unabdingbar. Nur eine enge Heranführung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber an die Arbeitsverwaltung kann erreichen, daß diese endlich wieder die Arbeitsverwaltung als ihre eigene Institution betrachten können. Selbstverwaltung bedeutet in diesem Zusammenhang die selbstverantwortliche Durchführung der

Aufgaben der Arbeitsverwaltung allein durch die beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Rahmen der Gesetzgebung unter Staatsaufsicht. Die Zusammenarbeit der öffentlichen Körperschaften mit der Arbeitsverwaltung wird auch ohne eine so weitreichende Beteiligung der öffentlichen Körperschaften, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, in Zukunft aufrecht zu erhalten sein, da von beiden Seiten ein erhebliches und natürliches Interesse vorliegt. Dieses Interesse und diese Zusammenarbeit mit den öffentlichen Körperschaften kann und darf nicht als Begründung zu einer generellen Mitverwaltung der Bundesanstalt herangezogen werden, will man nicht stärkstes Mißtrauen erzeugen. Auftragsangelegenheiten, die die Bundesanstalt durchführen soll, sind derselben durch die staatlichen Organe direkt mit ihrem Einverständnis zu übertragen. Die Verantwortlichkeit hat allein bei den Organen der Bundesanstalt zu liegen. Die in dem Gesetzentwurf geforderte starke Beteiligung der Vertreter der öffentlichen Hand in den Verwaltungsorganen ist einer Beschränkung der Befugnisse der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichzusetzen und stellt darüber hinaus eine ungerechtfertigte Beaufsichtigung, wenn nicht gar eine Bevormundung, dar. Die Aufsichtspflicht des Staates über die Bundesanstalt kann sich nur im Rahmen des in der Sozialversicherung üblichen halten und soll dem Staat auch nicht genommen werden. Diese allgemeine Aufsichtspflicht genügt, und es bedarf daneben nicht noch einer direkten Einflußnahme innerhalb der Verwaltungsorgane. Auch die Heranziehung der Vertreter der öffentlichen Körperschaften als Vorsitzende bzw. Stellvertreter ist aus demselben Grunde nicht zu vertreten.

II.

Eine weitere einschneidende Einengung ist die Nichtbeachtung der Forderung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, daß die Präsidenten und Arbeitsamtsdirektoren als Geschäftsführende von den Organen zu wählen sind. Der Gesetzentwurf sieht vor, daß die Präsidenten durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundesministers für Arbeit und nach „Anhörung“ des Verwaltungsrates ernannt werden. Hieraus ergibt sich, daß der Bundespräsident bzw. der Bundesarbeitsminister oberster Dienstherr ist. Diese Konstruktion bedeutet, daß neben dem obersten Gremium der Bundesanstalt ein seinem Dienstherrn in erster Linie verantwortlicher und daher autonomer Leiter der Behörde eingesetzt wird. Die Stellung ist infolgedessen nicht die eines Geschäftsführers, der den Organen gegenüber verantwortlich ist, sondern die eines Staatsvertreters. Aus dieser Doppelstellung der Präsidenten ergibt sich, daß nicht der Vorstand bzw. der Verwaltungsrat die oberste Institution der zukünftigen Bundesanstalt sein soll, und bedeutet weiter eine nochmalige verstärkte Verankerung einer erweiterten staatlichen Aufsicht. Der Geschäftsführende muß eine Stellung erhalten, die ihn ganz eindeutig nur an die Weisungen des höchsten Organs bindet. Auch die Einwände, daß die Initiative des Geschäftsführers durch dieses Unterstellungsverhältnis leiden würde, dürfte fehl am Platze sein, Initiative ist eine Eigenart der Persönlichkeit, die nicht von ihrer augenblicklichen Stellung abhängig ist. Es muß von den einzelnen in der Arbeitsverwaltung Tätigen verlangt werden, daß sie sich dem hohen Ziele ihrer sozialen Aufgaben, die ihnen die Bundesanstalt überträgt, unterstellen und ihre gesamte Kraft in den Dienst der Sache stellen. Die Frage des sonstigen Unterstellungsverhältnisses der in der Arbeitsverwaltung tätigen Beamten kann nicht in der Weise, wie dies der Gesetzentwurf vorsieht, gelöst werden. Eine Unterstellung der sonstigen Beamten der Bundesanstalt unter den Bundesarbeitsminister bzw. den Präsidenten der Bundes-

anstalt ist nicht angängig. Auch hiermit wird ein Eigenleben der Präsidenten innerhalb der Bundesanstalt forciert. Die Schwierigkeiten bei dieser Ordnung sind bereits jetzt vorauszusehen.

Weiter ist es nicht folgerichtig, daß der Gesetzentwurf als oberstes Prinzip die Arbeitsverhältnisse der Angehörigen der Arbeitsverwaltung als auf privatrechtlichem Dienstvertrag beruhend deklariert, aber dennoch sämtliche Möglichkeiten offenläßt, um zukünftig Beamte in der Arbeitsverwaltung zu ernennen. Die Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben ausdrücklich erklärt, daß den zur Zeit in der Arbeitsverwaltung beschäftigten Beamten, soweit sie übernommen werden, ihre Rechte voll erhalten bleiben. Dieses ändert aber nichts daran, daß, um in der Arbeitsverwaltung eine größtmögliche Lebensnähe zu erhalten bzw. anzustreben, es zukünftig erforderlich ist, einen steten Wechsel des Personals zwischen Wirtschaft und Arbeitsverwaltung stattfinden zu lassen. Aus diesem Grunde muß die Forderung, zukünftig nur Angestellte zu beschäftigen, einen entsprechenden Niederschlag im Gesetz finden.

Die Übernahme des heute tätigen Personals macht der Gesetzentwurf — soweit es sich um Arbeiter und Angestellte handelt — neben sonstigen persönlichen Voraussetzungen von dem Personalbedarf der Bundesanstalt abhängig. Diese Einschränkung der Übernahme in Hinsicht auf den Personalbedarf muß für alle, also auch Beamte, gelten, um der Bundesanstalt eine freie Entfaltung zu geben und sie nicht im voraus stark zu belasten. Auch die generelle Verpflichtung der Übernahme sämtlicher Beamten auf Grund des nationalsozialistischen Gesetzes vom 30. 6. 1933 erscheint absurd. Der Gesetzgeber muß hier die gesamten Voraussetzungen, die für die Übernahme des Personals maßgebend sein sollen, in die Form bringen, wie sie seitens der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gefordert wird.

Die Arbeitgeber und insbesondere die Arbeitnehmer sind der Ansicht, daß es nunmehr an der Zeit ist, ihnen ihr Recht auf Selbstverwaltung auch in der Arbeitsverwaltung zu geben und daß es keinen Grund gibt, ihnen die Mündigkeit, für ihre ureigensten Dinge zu sorgen, abzuspochen. Die Vorschläge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber stellen auf diesem Gebiet eine Verwirklichung des Rechts auf selbstverantwortliche Verwaltung ihrer eigenen Einrichtung dar, welches im übrigen auch eine alte Forderung der Gewerkschaften ist. In den wichtigen Fragen der Selbstverwaltung scheint der Gesetzentwurf diese Mündigkeit den Arbeitnehmern und Arbeitgebern abzuspochen. Es ist bedauerlich, daß dieser Wille der am stärksten Interessierten nicht berücksichtigt worden ist und damit der konstruktive Aufbauwille dieser Kräfte stark eingeengt wird, um so mehr als der Entwurf in seiner Konstruktion nicht den Erfordernissen einer sozialen Neuordnung angepaßt ist. Es ist zu hoffen, daß bei den Beratungen des Bundestages die Gesichtspunkte, die für eine volle und echte Selbstverwaltung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber sprechen, Berücksichtigung finden, was nur im Interesse der betreuten arbeitslosen Arbeitnehmer sowie der Bundesanstalt und auch ihres Personals liegen kann.