

Walter Henkelmann

BÜROKRATIE GEGEN SELBSTVERWALTUNG

Worte und Wirklichkeit

Zwischen der Regierungserklärung vom 20. September 1949, nach welcher „die Selbstverwaltung der Sozialpartner an die Stelle der staatlichen Bevormundung treten muß“, bis zu der Feststellung des Bundestagsabgeordneten *Willi Richter* vor dem Deutschen Bundestag am 10. Juli 1951, nach welcher mit dem verabschiedeten Gesetz über die Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung „nunmehr die Selbstverwaltung begraben sei“, liegt ein Zeitraum von nur 21 Monaten. Besonders beachtenswert ist, daß die Erklärung des Abgeordneten *Richter*, die im krassen Widerspruch zu der Regierungserklärung steht, unwidersprochen vom Bundestag hingenommen wurde. Zwischen diesen beiden Meilensteinen liegt eine verhängnisvolle Entwicklung, die es verdient, in aller Öffentlichkeit einer Kritik unterzogen zu werden.

Bekanntlich wurden unter dem nationalsozialistischen Regime alle Selbstverwaltungseinrichtungen der Sozialversicherungsträger beseitigt. Es wäre nicht nur eine selbstverständliche Pflicht gewesen, diese Selbstverwaltung wiederherzustellen, sondern es war auch der Zeitpunkt gekommen, entsprechend der Fortentwicklung eine grundlegende Neuordnung anzustreben. Diese Hoffnung schien berechtigt, denn die Vertreter der Bundesregierung, insbesondere der Bundeskanzler *Dr. Adenauer* und der Bundesminister für Arbeit, *Anton Storch*, haben immer wieder erklärt, daß Arbeitnehmer und Arbeitgeber allein die künftigen Träger der Selbstverwaltung in allen Zweigen der Sozialversicherung sein sollten. Aber bereits die Heranziehung des viel propagierten Begriffs der „Sozialpartnerschaft“ bedeutete eine Verwässerung, um damit eine paritätische Besetzung der Selbstverwaltungsorgane zu rechtfertigen.

Dieser Sozialpartnerschaft liegt bekanntlich der Gedanke zugrunde, daß durch eine friedliche Zusammenarbeit der beiden Sozialparteien in allen sozialpolitischen Fragen die anstehenden Probleme geregelt werden sollen, und daß im besonderen Maße der gesamten Sozialversicherung der Stempel der Sozialpartnerschaft aufgedrückt werden muß. In der Sozialversicherung sollten wesentliche Aufgaben der Bundesverwaltung auf die beiden Parteien übertragen werden, um ihnen zur Gestaltung ihrer eigenen Dinge eine weitgehende Selbständigkeit einzuräumen. Mit Hilfe dieser so herausgestellten „Sozialpartnerschaft“ wurde aber bereits die Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane in der Krankenversicherung eindeutig verschlechtert. Während seit den *Bismarckschen* Zeiten die Organe in der Krankenversicherung sich aus 2/3 Arbeitnehmer- und 1/3 Arbeitgebervertretern zusammensetzten, wurde die paritätische Zusammensetzung

zung durch das *Gesetz über die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung* vom Bundestag beschlossen. Dieses Gesetz hat somit bei den Trägern der gesamten Sozialversicherung, ausschließlich der Arbeitsverwaltung, wohl insgesamt gesehen eine Verschlechterung gebracht, aber wenigstens das herausgestellte Prinzip der Parität durchgeführt. Es war als selbstverständlich anzunehmen, daß in Fortführung dieses Gedankens derselbe Grundsatz auch bei der Arbeitsverwaltung zu gelten habe. In dem *Gesetz über die Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*, das am 10. Juli 1951 vom Bundestag verabschiedet und zur Zeit dem Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 des Grundgesetzes vorliegt, spielt plötzlich diese viel gepriesene „Sozialpartnerschaft“ keine Rolle mehr. Abgesehen davon, daß sich gegen die paritätische Besetzung der Organe der gesamten Sozialversicherung eine Reihe wohl begründeter Einwände ergeben, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden kann, müssen doch nun die Tatsachen festgestellt werden, aus welchen Gründen dieses von der Bundesregierung besonders herausgestellte Prinzip nicht beachtet wurde. Bejaht die Bundesregierung, und das muß angenommen werden, die Sozialpartnerschaft in der Sozialversicherung, so ist zu verlangen, daß dieses Prinzip auch restlos durchgeführt wird. Als aber das Gesetz, welches die organisatorischen Fragen der Arbeitsverwaltung regelt, zur Debatte stand, ergab sich, daß die Organe *nicht* paritätisch aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern, sondern mit je einem Drittel aus Vertretern der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und öffentlichen Körperschaften zusammengesetzt werden sollten. Am 13. Oktober 1950 bei der Begründung des Gesetzes über die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und der dort von der Bundesregierung geforderten 50prozentigen Beteiligung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Organen, führte der Bundesminister für Arbeit, Storch, noch aus, daß dieses Prinzip bei *allen Trägern* der Sozialversicherung, einschließlich der Arbeitsverwaltung, Anwendung finden sollte. Ein halbes Jahr später war derselbe Minister bei der Beratung des Gesetzes über die Bundesanstalt plötzlich der Auffassung, daß für die Arbeitsverwaltung die sogenannte Dreigleisigkeit die allein seligmachende Form der Selbstverwaltung sei. Die Bundesanstalt war plötzlich kein Sozialversicherungsträger mehr, sondern stellte einen „verlängerten Arm der Bundesregierung dar, an der sie ein außergewöhnliches finanzielles Interesse habe“.

Welche Gründe führten nun zu dem Meinungswechsel und damit zu der sehr gefährlichen Tatsache, daß eine offizielle Regierungserklärung bereits nach 1½ Jahren nicht nur nicht eingehalten wurde, sondern darüber hinaus die angebliche Grundkonzeption der Bundesregierung in ihrer Gesamtheit verkehrt wurde?

Gerade bei diesen beiden Gesetzen zeichnet sich, wenn auch erst vage, aber doch drohend eine Gefahr ab, die nicht zu unterschätzen ist. Die sich in Deutschland in einem embryonalen Zustand befindende Demokratie wird in ihrem inneren Aufbau nicht nur durch Links- oder Rechtsradikalisierung bedroht, sondern es beginnt sich auch bereits eine innere Aushöhlung anzuzeigen. Nicht mehr der im Parlament manifestierte Wille des Volkes ist für die Regierung und damit für die ausführende Verwaltung maßgebend, sondern die Ministerialbürokratie setzt auf Grund ihrer unbestreitbaren großen Formalkenntnisse und taktischen Erfahrungen ihren Willen bei den Ministern durch und diese beeinflussen die Parteien der Parlamentsmehrheit im Sinne der Verwaltung. Daher auch die zeitlich grundsätzlich verschiedenartigen Äußerungen der Minister zu bestimmten Fragen. Geschichtlich ist aus der „subalternen“ Stellung eine indirekt leitende und führende geworden. Die Gefahr einer sich mehr und mehr durchsetzenden Form einer „administrativen“ Demokratie scheint zu beginnen. Gerade die Dis-

kussionen über die Selbstverwaltung sind Musterbeispiele hierfür. Das Übergewicht der Arbeitnehmer bei den einzelnen Organen der Sozialversicherung war schon immer der Ministerialbürokratie ein Dorn im Auge. Durch die Erfindung des Begriffs der „Sozialpartnerschaft“ wurde in der ersten Phase diese dominierende Stellung der Arbeitnehmervertreter überwunden. In der zweiten Phase wurde, und dafür ist das Gesetz über die Bundesanstalt ein Beispiel, nicht nur dieser Grundsatz weiter ausgebaut, sondern es gelang darüber hinaus, die Verwaltung selbst in den Selbstverwaltungsorganen maßgebend zu beteiligen. Man sollte annehmen, daß dieser „Erfolg“ im Rahmen einer Entwicklung von 18 Monaten die Machtgelüste befriedigt hätte. Aber nun trat eine Überspitzung der Ansprüche ein, die erst schlagartig die gesamten Hintergründe aufhellte. Die Organe der Arbeitsverwaltung, die auch noch den Namen „Selbstverwaltungsorgane“ tragen, werden durch eine Reihe von gesetzlich fixierten Grundsätzen nicht nur in ihrer Entfaltung gehemmt, sondern auch noch in wesentlichen Selbstverwaltungsfragen einer *staatlichen Bevormundung* unterstellt. Es wurde besonderer Wert darauf gelegt, die Stellung der Geschäftsführer so festzulegen, daß diese eine Doppelfunktion ausfüllen. Sie sind einmal den Organen für ihre Tätigkeit verantwortlich, aber durch ihre Ernennung und ihre Stellung als Bundesbeamte ihrem Dienstherrn unterstellt, den nicht die Bundesanstalt darstellt. Der Ernennung geht keine Wahl voraus. Hier ist es gelungen, einen Keil zwischen Organe und Personal zu treiben, da auf Grund der gültigen Beamten-gesetze die Disziplinargewalt einwandfrei von dem Dienstherrn, nämlich dem Bundesministerium für Arbeit, ausgeht. Es ist heute schon klar zu erkennen, daß diese Zwitterstellung Differenzen ergeben wird, die die Arbeit bei den Organen im negativen Sinne stark beeinflussen wird und die andererseits einer anonymen Verwaltung ein großes Maß von Einfluß sichert. Daneben hat man diesen so von der Verwaltung ausgewählten Präsidenten noch weitere Rechte gegeben, die sogar so weit gehen, daß ein souveräner Beschluß eines Organs von dem Geschäftsführer (Präsident) beanstandet werden kann. Er entscheidet weiter darüber, ob ein so beanstandeter Beschluß überhaupt durchgeführt werden soll oder nicht. Die Wirkung ist hier, daß die Ministerialbürokratie durch den ihr unterstellten Präsidenten als ihren *verlängerten Arm* in die Arbeit der Organe eingreifen und jeden ihr nicht passenden Beschluß aufheben kann. Mit dieser Form der Verstärkung ihrer Einflußnahme aber nicht genug, ist es der Ministerialbürokratie weiterhin gelungen, noch eine Reihe von wesentlichen Bestimmungen in das Gesetz einzubauen. So macht sich die staatliche Bevormundung der Selbstverwaltungsorgane in besonderem Maße bemerkbar bei der Frage des Haushalts- und Stellenplanes, der Satzung und der Wirtschaftsführung. Der gesamte Haushalts- und Stellenplan unterliegt der Genehmigungspflicht. Der Aufbau der Arbeitsverwaltung, der ja nach den Worten des Bundeskanzlers Sache der Sozialpartner sein sollte, wird also im Endeffekt nicht dem Willen der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter, sondern der staatlichen Verwaltung unterliegen. Auch die Satzung, die eine Art Hausgesetz darstellt, wird von einer Genehmigungspflicht abhängig gemacht. Weiter erhält als besondere Anormität der Bundesrechnungshof für sich das eigene Recht, Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen. Die Tätigkeit der Organe wird also zukünftig immer überschattet werden von der Wirtschaftsprüfung durch den Bundesrechnungshof. Nicht die freie Entfaltung des Willens der Mitglieder der Organe, sondern hemmende bürokratische Grundsätze müssen sich zwangsläufig durchsetzen.

In diesem Zusammenhang können nur die wesentlichsten Punkte der staatlichen Bevormundung erörtert werden. Neben den aufgeführten gibt es noch

eine ganze Reihe von anderen Möglichkeiten für die Bürokratie, in Einzelfällen den konstruktiven Aufbauwillen der Vertreter in den Organen zu boykottieren, wenn es nicht in ihre Pläne paßt.

Einen weiteren Beweis, welches Maß die Machtansprüche der Bürokratie erreichen, stellt das *Sofortprogramm für Notstandsarbeiten 1951*, fälschlicherweise Sofortprogramm für „Arbeitsbeschaffung“ 1951 genannt, dar. Hier wird versucht, in dem Zeitraum zwischen der Verabschiedung des Gesetzes über die Bundesanstalt und seiner Rechtskraft auf einem nicht gesetzlichen Wege einen Griff in die Kasse der zukünftigen Bundesanstalt zu tun. Die interessierten Verwaltungsbeamten konnten die Minister davon überzeugen, und sie ließen sich auf Grund der ewigen Ebbe in den Kassen des Staatshaushaltes gern davon überzeugen, daß vor Bildung der Organe der Bundesanstalt eine Enteignung auf kaltem Wege notwendig sei. Die Regierungsvertreter begründen diesen Schritt praktisch damit, daß ein Betrag von 200 Mill. DM aus Arbeitslosenversicherungsmitteln eine willkommene Möglichkeit bietet, als Stützung des Bundeshaushaltes zu dienen.

Die Tatsache der bereits teilweise durchgeführten Enteignung von 200 Mill. D-Mark ohne jede Gegenleistung oder Sicherheit ist ein weiterer bedrohlicher Streich gegen die Selbstverwaltung und dokumentiert einwandfrei, daß es der Regierung und insbesondere ihrer Staatsverwaltung gar nicht mehr darum geht, entsprechend der Regierungserklärung die Selbstverwaltung von einer „staatlichen Bevormundung“ freizumachen, sondern im Gegenteil mit diesem Schritt ihnen die Organe restlos auszuliefern.

Die große Gefahr, die in dieser Gesamtentwicklung liegt, ist, daß offiziell Selbstverwaltung und Sozialpartnerschaft deklariert werden, während in Wirklichkeit diese Konzeption von der Bundesregierung planmäßig ausgehöhlt wird. Die zur Mitarbeit aufgerufenen Sozialparteien werden als Dekorationsstücke benutzt, hinter denen die geflissentlich anonym bleiben wollende Ministerialbürokratie die Dinge regiert. Die sich hier abzeichnende Gefahr einer administrativen Demokratie wirkt sich um so unheilvoller aus, als die wenigen Kräfte in Deutschland, die am Auf- und Ausbau der demokratischen Einrichtung mitarbeiten wollen, alsbald erkennen werden, daß ihre Tätigkeit nur als Staffage benutzt wird und sie in Wirklichkeit jeder Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeit beraubt sind. Dies kann dazu führen, daß diese Kräfte resignieren, welches ein Unheil für eine Fortentwicklung sein würde. Abgesehen von der versprochenen Neuordnung auf diesem Gebiet anläßlich der Bildung der Bundesregierung, der eine Nichteinhaltung des Versprochenen gegenübersteht, also eine Enttäuschung, für die interessierten Kreise bedeutet, zeigt die tatsächliche Entwicklung an dem Musterbeispiel „Bundesanstalt“ in besonderem Maße den Dualismus zwischen offizieller Erklärung und tatsächlicher Entwicklung. Die Gefahr, die in dem Zurückstoßen aufbauwilliger demokratischer Kräfte liegt, darf von verantwortungsbewußten Politikern nicht übersehen und verkannt werden, sollen die sozialen Probleme wirklich einer Neuordnung zugeführt werden.

ALBERT SCHWEITZER:

Auf das eine allein kommt es an: daß jeder das, was er besitzt, als etwas bewertet; mit dem er wirken will. Ob dies unter Erhaltung und Mehrung oder unter Aufgabe des Besitzes geschieht, besagt nichts. In verschiedenartigster Weise muß Besitz an die Allgemeinheit gelangen, wenn er ihr auf die beste Art zugute kommen soll.