

---

## Berichte aus der Praxis

---

### Aktivitäten und Rolle des DGB in der Sozialpolitik

#### *Allgemeines*

Ein Erfahrungsbericht über die Aktivitäten der gewerkschaftlichen Sozialpolitik aus der Sicht der Abteilung Sozialpolitik des DGB-Bundesvorstandes muß zwei Aspekten Rechnung tragen. Zum einen geht es um die inhaltliche Ausgestaltung und Konkretisierung der zum Beispiel im einleitenden Aufsatz dieses Heftes genannten Grundsätze und zum zweiten sind Fragen des Verfahrens, der Durchsetzung und damit der Strategie und

---

10) Die Durchlässigkeit ist im Rahmen des Gesamtversorgungssystems — und nur da — bis hin zur eingestreuten Altenwohnung möglich.

Taktik der gewerkschaftlichen Sozialpolitik angesprochen. Während gemeinhin über den ersten Bereich der inhaltlichen Gestaltung wesentlich stärker reflektiert wird, werden auf die Verfahrensseite der Durchsetzung von Forderungen zumeist wesentlich weniger Gedanken verwandt. Für den Praktiker, dem z. B. Auseinandersetzungen mit Ärzten und Zahnärzten oder Sachverständigenanhörungen im Arbeitsministerium bzw. Parlament zur Gewohnheit werden, lassen sich beide Bereiche ohnehin nicht sinnvoll trennen, da fließende Übergänge bestehen. Da die nachstehenden Ausführungen nicht aus wissenschaftlicher Perspektive, sondern der Sicht der Praxis erfolgen, werden beide Aspekte nicht getrennt behandelt, vielmehr an Verfahrensbeispielen auch die inhaltlichen Probleme deutlich gemacht und umgekehrt. Eingegangen wird dabei vor allem auf Aktivitäten gegenüber Parlament, Regierung und öffentlicher Meinung — denn diese stellen einen Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Sozialpolitik dar — und weniger auf die Betreuung der Selbstverwaltung des Sozialleistungssystems, welche zwar ebenfalls als wichtiger Bereich zur Durchsetzung gewerkschaftlicher Forderungen in der Sozialpolitik angesehen werden muß, worüber aber andere Beiträge eingehend berichten. Da in diesem Heft aus wissenschaftlicher Sicht vor allem die Bereiche Krankenversicherung, Gesundheitspolitik sowie des Alters abgehandelt werden, ist zweckmäßigerweise auf beide Gebiete auch aus der Sicht des Praktikers einzugehen, wobei auch hier der Versuch unternommen wird, die gewerkschaftlichen Grundsätze und Prinzipien an Beispielen aus diesen Bereichen zu erläutern.

#### *Konkretisierung von Prinzipien*

Zuvor sei noch kurz auf die Konkretisierung zweier abstrakter Grundsätze eingegangen, die für die gewerkschaftliche Sozialpolitik von besonderer Bedeutung sind, nämlich das Solidaritätsprinzip sowie die Maxime, sozialpolitisch nicht gerechtfertigte Unterschiede zwischen Arbeitnehmergruppen zu beseitigen. Nach dem Solidaritätsprinzip werden z. B. Fragen der Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenze beurteilt. Der DGB hält es für eine Verletzung dieses Prinzips, wenn z. B. einem Teil der Angestellten gestattet wird, sich in der Krankenversicherung des Solidarausgleichs zum einen über die Versicherungspflichtgrenze und zum anderen über eine zu niedrige Beitragsbemessungsgrenze zu entziehen. Nachdem dort in größerem Umfang Sach- und Dienstleistungen erbracht werden, deren Finanzierung über direkte Steuern den Betroffenen sogar noch eine größere Beteiligung auferlegen würde (wegen des Fehlens einer Beitragsbemessungsgrenze sowie der Progression), gilt diese Kritik um so mehr.

Auch die Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige anlässlich der letzten Rentenreform wurde danach beurteilt, daß auch dieser Personenkreis, wenn er schon der sozialen Rentenversicherung zugeordnet wird, sich entsprechend dem Solidaritätsprinzip ebenso wie Arbeitnehmer zeit seines Erwerbslebens mit einkommensgerechten Beiträgen an der Finanzierung der Sozialleistungen beteiligen muß. Das gleiche gilt natürlich für die Leistungsseite. Hier wird im Zusammenhang mit dem Solidaritätsprinzip zum Beispiel die Forderung nach einer Selbstbeteiligung im Krankheitsfalle abgelehnt, da — unabhängig von deren gesundheitspolitischer Gefährlichkeit — gerade die Kranken in stärkerem Umfange zur Finanzierung herangezogen würden als die Gesunden. Entsprechend dem Solidaritätsprinzip soll aber ein Solidarausgleich z. B. zwischen jung und alt, gesund und krank, Ledigen und Versicherten mit Familienangehörigen stattfinden, an dem nach gewerkschaftlicher Meinung festgehalten werden muß. Was die Beseitigung gesellschaftspolitisch unerwünschter Differenzierungen angeht, so sei zunächst auf das Lohnfortzahlungsgesetz verwiesen, welches den größten Teil des arbeitsrechtlichen Grabens zwischen Arbeitern und Angestellten zuschüttete. Mit dem ersten Arbeitsrechtsbereinigungsgesetz wurden verschiedene Rechtsvorschriften für beide Arbeitnehmergruppen

vereinheitlicht, durch den in der Rentenversicherung installierten Finanzausgleich Arbeiter- und Angestelltenversicherung als finanzielle Einheit angesehen. Nun laufen die Bemühungen darauf hinaus, nicht nur die Konsequenzen der unterschiedlichen Arbeitnehmerbegriffe, sondern die Unterscheidung selbst zu beseitigen. Hingewiesen sei **auf** einen Antrag des letzten Bundeskongresses, welcher darauf abzielt, einen einheitlichen Arbeitnehmerbegriff zu installieren und damit aus dem sozialen Wandel der letzten Jahrzehnte Konsequenzen zu ziehen. Solange dies nicht möglich ist, werden weiterhin nicht gerechtfertigte Unterschiede, z. B. im Arbeitsrecht bei der Kündigung, im Sozialrecht im Zusammenhang mit der gerade erwähnten Versicherungspflichtgrenze nur **für** Angestellte usw. beseitigt werden müssen.

### *Gesundheitspolitik*

Nun zu den Schwerpunkten der Arbeit. Zunächst zum Thema Gesundheitspolitik, da hier der Rollenwandel der Gewerkschaften, d. h. der verstärkte Einstieg in die Sach- und Dienstleistungen und damit die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in umfassendem Sinne — wie im Eingangartikel gekennzeichnet — besonders deutlich wird. Es geht eben darum, bei den notwendigen Reformen des Gesundheitswesens stärker als bisher die Interessen der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in den Vordergrund zu stellen und neue gesundheitspolitische Konzeptionen zu entwickeln, um die Praxis der Medizin mit den medizinischen Erkenntnissen und Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Dieser Wandel der Aufgaben wird zwar von der Mitgliedschaft akzeptiert bzw. gefordert, wie die auf den Kongressen angenommenen Anträge ausweisen, vollzieht sich aber ansonsten nicht reibungslos, da natürlich die betroffenen Gruppierungen — z. B. die Ärzteschaft — dem DGB das Mandat bestreiten, die Arbeitnehmer und Versicherten auch in gesundheitspolitischen Fragen zu vertreten. Heftige Auseinandersetzungen insbesondere mit der Ärzteschaft wegen der Forderungen des DGB z. B. zur ambulanten ärztlichen Versorgung oder mit der Zahnärzteschaft wegen der Forderungen des DGB zum Zahnersatz oder zur Kieferorthopädie sind dann die Folge. Dabei sollten doch die derzeit ins Auge fallenden Tatsachen, nämlich z. B. die immer stärkere Bedrohung unserer Gesundheit durch die Folgen der Industrialisierung mit ihren immer extremer werdenden Erscheinungsformen im Hinblick auf Rationalisierung und Automatisierung und die damit verbundenen Belastungen für die Arbeitnehmer deutlich machen, daß die Gewerkschaften ihrem Auftrag, Arbeitnehmerinteressen zu vertreten, nicht gerecht würden, wenn sie nicht auch hier mit Nachdruck tätig werden. Dabei geht es nicht um revolutionäre Änderungen, sondern darum, die Reform des Gesundheitswesens konsequent voranzutreiben. So kommt es z. B. darauf an, den Integrationsgrad der verschiedenen Bereiche im Gesundheitswesen, insbesondere zwischen freier Praxis und Krankenhaus, zu erhöhen, die Planung im Gesundheitswesen auszubauen, Entwicklungsprozesse im Hinblick auf weitere Rationalisierungsbestrebungen bewußter zu gestalten und die Effizienz des Systems durch verschiedene Maßnahmen, die im einzelnen im gesundheitspolitischen Programm vorgeschlagen werden, zu verbessern. Am Beispiel des gesundheitspolitischen Programms läßt sich darauf hinweisen, daß es für solche grundlegenden sozialpolitischen Aktivitäten unerläßlich ist, zunächst eine wissenschaftliche Durchdringung des Themenbereichs, welche beim DGB in der Regel durch das WSI erfolgt, vorzunehmen, um dann auf dieser Basis den Einstieg in die Programmatik zu finden. Dies galt für das gesundheitspolitische Programm ebenso wie für das sich derzeit kurz vor dem Abschluß befindende DGB-Programm für ältere Arbeitnehmer sowie für das sich in Vorbereitung befindende DGB-Programm für alte Menschen, welches ebenfalls durch eine umfassende Studie des WSI vorbereitet wurde.

Die Umorientierung der Krankenversicherung zu einer Institution der Gesundheits-sicherung mit den neuen Aufgaben der Vorsorge, Früherkennung und Rehabilitation sowie die sozialwirtschaftlichen und medizinischen Probleme der Weiterentwicklung der Gesundheitspolitik, sei es nun in den Bereichen der Krankenhausstrukturen, der ambulanten ärztlichen Versorgung oder der Arzneimittelversorgung, bedarf der Unterstützung durch Wissenschaft und Forschung, wenn den Arbeitnehmerinteressen dienende Vorschläge entwickelt werden sollen.

So arbeitet z. B. das WSI zur Zeit daran, verschiedene der Vorschläge des Gesundheitspolitischen Programms (z. B. nach einer besseren Integration sowie einem Leistungskomplexhonorar für die Honorierung der Ärzte) zu vertiefen. Gebildet wurden dazu Gesprächskreise, in denen sachverständige Personen aus den verschiedensten Bereichen, vor allem auch der Ärzteschaft, mitarbeiten. Beraten wird das WSI von einem sozialpolitischen Ausschuß, dem in erster Linie Wissenschaftler der verschiedenen Disziplinen sowie Praktiker der Sozialpolitik angehören. Durch eine enge Koordination mit der Abteilung Sozialpolitik des DGB-Bundesvorstandes ist sichergestellt, daß sich das WSI vor allem solchen Aufgaben zuwendet, die für die praktische Sozialpolitik des DGB von besonderer Bedeutung sind.

Große Aufmerksamkeit wurde — sowohl bei der Entwicklung neuer Konzeptionen als auch der Realisierung dieser Forderungen, z. B. im Rahmen der Selbstverwaltung des Sozialleistungssystems — auf die Bereiche Vorsorge und Rehabilitation gelegt. Mit einer kurzen Skizzierung dieser Tätigkeiten im Rehabilitationssektor soll zugleich ein anderes Problem deutlich gemacht werden. Wegen der hier vorhandenen Mängel hat der DGB schon sehr früh Aktivitäten entfaltet, und zwar zum einem im Rahmen der auf Initiative der Sozialpartner gegründeten Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation sowie zum anderen über die Bundesregierung und das Parlament. Es ging z. B. um einheitliche Auskunfts- und Beratungsstellen für Behinderte, um die Harmonisierung der Unterhaltsleistungen der verschiedenen Rehabilitationsträger sowie die Einbeziehung bisher noch außenstehender Personen in das Rehabilitationssystem. Die jetzt verabschiedeten gesetzlichen Vorschriften stimmen in weiten Bereichen mit den DGB-Vorstellungen überein, so daß die jahrelange DGB-Forderung, durch Ausbau und Vereinheitlichung der Rehabilitationsleistungen die Chancengleichheit der Behinderten in Gesellschaft und Beruf herzustellen, nach Realisierung der verschiedenen, in der letzten Zeit beschlossenen oder auf den Weg gebrachten Gesetze in wichtigen Punkten als erfüllt bzw. beinahe erfüllt angesehen werden kann. Trotz dieser Erfolge im Rehabilitationsbereich, die für alle Arbeitnehmer von großer Bedeutung sind, wird es immer schwieriger, den besonderen gewerkschaftlichen Anteil am Zustandekommen von solchen fortschrittlichen Sozialgesetzen deutlich zu machen. Dies hängt u. a. mit dem Stilwandel der Sozialpolitik und der geänderten Form sozialpolitischer Auseinandersetzungen zusammen. Die Arbeit hat sich wegen der zunehmenden Kompliziertheit der Materie zunehmend in Gesprächskreise und Sachverständigenkommissionen (z. B. Sozialpolitische Gesprächsrunde, Kommission Arbeitsgesetzbuch, Kommission Sozialgesetzbuch, Sachverständigenkommission zur Weiterentwicklung der sozialen Krankenversicherung) hineinverlagert, wobei dort die Standpunkte und Interessen vor dem Gesetzgebungsverfahren zwischen den Beteiligten abgeklärt werden. Damit verlagern sich Auseinandersetzungen und Konflikte immer stärker in den vorparlamentarischen Raum und werden — im Unterschied z. B. zu der Sozialpolitik in der Ära des Arbeitsministers *Blank*, den Außenstehenden kaum noch deutlich, so daß der besondere Anteil der Gewerkschaften am Zustandekommen dieser Sozialgesetze im Dunkeln bleibt.

Ein anderes Problem kommt hinzu. Obwohl die Sozialpolitik die Lebensverhältnisse der Bürger entscheidend beeinflußt und — betrachtet man die Entwicklung der letzten

Jahrzehnte — verbessert hat, wird man trotzdem sagen müssen, daß Sozialrecht und Sozialpolitik kaum den gleichen Rang erhalten wie andere Politikdisziplinen. Dies läßt sich an verschiedenen Beispielen zeigen. So ist z. B. das Sozialrecht bei der Ausbildung der Juristen über die Rolle einer mehr oder weniger geliebten Stieftochter nicht hinausgekommen ebenso wie die Sozialpolitik-Journalisten bei den Massenmedien gegenüber anderen Bereichen kaum ausreichenden Einfluß besitzen. Obwohl die Sozialpolitiker in den Parlamenten zu den fleißigsten Abgeordneten gehören, da die meisten der die Lebensverhältnisse beeinflussenden Gesetze von ihnen verabschiedet wurden, werden sie oft über die Schulter als Fachexperten angesehen, deren Gebiet so kompliziert ist, daß man sich am liebsten damit nicht befaßt. Die Beispiele könnten zwar in der jüngsten Zeit etwas zum Positiven hin relativiert werden, zumal noch zu keiner Zeit eine so erhebliche Zahl gewerkschaftlicher Forderungen realisiert werden konnte wie in den letzten Jahren, dies ändert aber trotzdem an der Unterbewertung der Sozialpolitik gegenüber anderen Politikdisziplinen, die sich wesentlich größerer Aufmerksamkeit erfreuen (z. B. Wirtschafts- und Außenpolitik), wenig. Diese Tendenz erschwert natürlich die gewerkschaftliche Arbeit, sei es im Bereich der allgemeinen Sozialpolitik oder auch in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung.

Als unterbewertet müssen auch die mehr dienstleistungsorientierten Funktionen der Gewerkschaften im sozialpolitischen Bereich angesehen werden. Gemeint ist z.B. die gewerkschaftliche Rechtsschutzarbeit, durch die allein in den Jahren 1971 bis 1973, und zwar ausschließlich im Sozialrecht, knapp 700 Mill. DM für die Mitglieder des DGB erstritten wurden. Obwohl erhebliche personelle und finanzielle Mittel auch für die Betreuung und Schulung der ehrenamtlichen Selbstverwaltungsmitglieder der Versicherungenseite zur Verfügung gestellt werden, da sonst deren Aufgaben nicht sachgerecht erfüllt werden können, spielt auch die Selbstverwaltung weitgehend eine Dornröschenrolle. Ebenso ist es kaum gelungen, den besonderen Anteil der ehrenamtlichen Arbeits- und Sozialrichter, die ebenfalls von den Gewerkschaften für diese zentralen Rechtsbereiche gestellt werden, deutlich zu machen. Das Bildungs- und Weiterbildungsangebot im Hinblick auf Sozialpolitik, Sozialrecht usw. an den DGB-Bundesschulen sowie den Gewerkschaftsschulen rundet diesen Bereich der gewerkschaftlichen Dienstleistungen in der Sozialpolitik zwar längst noch nicht ab — erinnert sei z. B. nur an die verschiedenen gewerkschaftlichen Maßnahmen im Arbeitsschutz für z. B. Arbeitssicherheitsfachkräfte, Sicherheitsbeauftragte, Betriebsräte usw. —, doch trotzdem wird deutlich, daß hier zwar wichtige Funktionen erfüllt werden, denen aber oft der richtige Stellenwert noch nicht beigemessen wird. Alle diese Leistungen sind ebenso wie die bereits erwähnte wissenschaftliche Beratung zur Gestaltung der praktischen Sozialpolitik mit erheblichem finanziellem Aufwand verbunden, so daß z. B. kleine und aller kleinste Arbeitnehmerorganisationen, denen es an dieser notwendigen Ergänzung der eigenen Aktivitäten mangelt, nicht in der Lage sind, sachgerecht Arbeitnehmerinteressen zu vertreten.

Um die breite Palette der Aktivitäten, die von der Öffentlichkeit oft unbeachtet bleibt, im Gesundheitsbereich deutlich zu machen, sei nur auf wenige Beispiele hingewiesen. Breiten Raum nahm z. B. die Arbeit am Krankenhausfinanzierungsgesetz sowie an der Bundespflegesatzverordnung ein. Nachdem die Struktur unseres Krankenhauswesens heute verschiedenen Erfordernissen, die an ein modernes und leistungsfähiges Krankenhauswesen gestellt werden müssen, nicht entspricht, wurden Vorschläge vor allem für die Krankenhausplanung sowie die Reform der inneren Strukturen der Krankenhäuser mit dem Ziel einer Beseitigung der Privatliquidation erarbeitet. Nach dem die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen weithin Gegenstand sozialpolitischer Diskussionen ist, kommt es darauf an, im Krankenhauswesen durch die Krankenhausplanung Gesichtspunkte einer stärkeren funktionalen Differenzierung und Rationalisierung, die vor allem

auch kostensparend wirkt, durchzusetzen. Vom DGB-Bundesvorstand wurden in engem Kontakt mit dem Hauptvorstand der ÖTV sowie den DGB-Landesbezirken Musterkrankenhausesetze erarbeitet, welche die Durchsetzung der DGB-Vorstellungen sowohl zu diesen Fragen als auch zum Bereich innerer Strukturen bei der Verabschiedung der Länderkrankenhausesetze erleichtern sollten. Aktivitäten mußten weiterhin entfaltet werden zur Realisierung der Forderungen nach einem gemeinsamen sozialärztlichen Dienst, zur Durchsetzung der DGB-Forderungen nach besserer Qualität, nachzuweisender Wirksamkeit und Unbedenklichkeit der Arzneimittel im Rahmen einer Stellungnahme zur Novellierung des Arzneimittelrechts sowie zur Herbeiführung der verschiedenen Leistungsverbesserungen in der sozialen Krankenversicherung.

Aber auch die sich zunehmend in den Vordergrund drängenden Organisations-, Struktur- und Finanzierungsprobleme forderten Antworten. Vom DGB wurden deshalb Vorschläge zur Sicherung einer gleichmäßigen Leistungsfähigkeit und Finanzkraft der einzelnen Kassen entwickelt, welche vor allem auf die Verbesserung des Finanzausgleichs in der sozialen Krankenversicherung hinausliefen. An diesem Beispiel, vor allem dem Streit um den Finanzausgleich für die Krankenversicherung der Rentner, läßt sich zeigen, daß für den DGB Probleme zusätzlich dadurch entstehen, daß vorrangig nicht aus der Sicht eines einzelnen Sozialversicherungszweiges (z. B. der Krankenversicherung) zu urteilen ist — so verständlich eine solche Forderung angesichts der Kostenentwicklung auch sein mag —, sondern die gesamte Sozialversicherung und damit z. B. auch Überlegungen zur Weiterentwicklung der Rentenversicherung ins Kalkül einbezogen werden müssen. Das gleiche gilt für den Umstand, daß vom DGB aus der Sicht der gesamten Arbeitnehmerschaft, d. h. sowohl der Arbeiter als auch der Angestellten, geurteilt werden muß, so daß solche Organisationen, die nur einen Teil der Arbeitnehmer vertreten und sich von daher zum Interessenwahrer einzelner Kassenarten oder Berufsgruppen aufwerfen können, ohne die notwendige Solidarität der gesamten Arbeitnehmerschaft im Auge zu behalten, oft ein leichtes Spiel haben.

#### *Alterssicherung*

Besonders erfolgreich war die gewerkschaftliche Sozialpolitik in der Alterssicherung. Hier existieren eine Reihe von Mängeln, die zunächst kurz skizziert und den gewerkschaftlichen Forderungen — wie sie in Anträgen auf den Kongressen zum Ausdruck kommen — gegenübergestellt werden sollen. So ist z. B. das derzeitige Niveau der Einkommen im Alter unterschiedlich und hängt von der Zugehörigkeit zu bestimmten Arbeitnehmergruppen (Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes, Beamte, Arbeitnehmer der Privatwirtschaft mit und ohne betriebliche Altersversorgung) ab. Große Gruppen von Selbständigen und Freiberuflern sind nicht pflichtversichert, kommen deshalb nicht in den Genuß des Solidaritätsprinzips, beteiligen sich damit andererseits auch nicht an der solidarischen Mittelaufbringung, was bedeutet, daß sie aus verschiedenen Gründen ihre Alterssicherung zum Teil auf Kosten der Arbeitnehmer finanzieren. Von der betrieblichen Altersversorgung wird ebenfalls nur ein Teil der Arbeitnehmer erfaßt. Die soziale Sicherung der Frau ist abgestellt auf das vorindustrielle Leitbild der Frau in der Gesellschaft und dringend reformbedürftig. Die gewerkschaftlichen Vorstellungen laufen nun darauf hinaus, das Versorgungsniveau der verschiedenen Systeme auf einem Niveau zu vereinheitlichen, welches für alle Arbeitnehmer nach erfülltem Arbeitsleben die Sicherung des erworbenen Lebensstandards zuläßt. Da alle Personen gegen die Risiken des Alters und der Invalidität sowie bei Tod und Ausfall des Ernährers sozial gesichert sein müssen, sollte die Öffnung der sozialen Rentenversicherung für die Selbständigen und Freiberufler durch eine Pflichtversicherung mit den gleichen Rechten und Pflichten wie sie für Arbeitnehmer gelten ersetzt werden. Die betriebliche Altersversor-

gung ist auf alle Arbeitnehmer der privaten Wirtschaft auszudehnen. Das Problem der Alterssicherung der Frauen kann langfristig nur durch den Aufbau eines eigenständigen Anspruchs für jede Frau gelöst werden, wobei erste Schritte wie z. B. die Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung bei der Rentenberechnung rasch eingeleitet werden müssen. Die Altersgrenze für den Bezug des Altersruhegeldes soll auf das 60. Lebensjahr herabgesetzt werden. Diese Forderungen machen deutlich, daß Prioritäten gesetzt werden müssen, denn nicht alle Forderungen können auf einmal realisiert werden. Wenn zu viele Forderungen gleichzeitig in die Diskussion gebracht werden und sich damit die gewerkschaftliche Politik nicht auf wenige zentrale Bereiche konzentrieren kann, besteht die Gefahr, durch die Verzettlung überhaupt keine der Forderungen durchzusetzen. Das entscheidende Gremium für die Diskussion der Forderungen sowie die Koordination der Sozialpolitik und das Setzen von Prioritäten ist der *Sozialpolitische Ausschuß des DGB*, welcher aus den für die Sozialpolitik verantwortlichen Vorstandsmitgliedern der einzelnen Gewerkschaften sowie der DGB-Landesbezirke besteht. Seine Aufgabe ist es, entsprechend den auf den Kongressen angenommenen Anträgen eine Realisierungsstrategie festzulegen und damit die Sozialpolitik zwischen den einzelnen Gewerkschaften und dem DGB zu koordinieren. Ausgezeichnetes Beispiel für diese Koordination und das Setzen von Prioritäten ist die im Sozialpolitischen Ausschuß während der letzten Legislaturperiode des Bundestages beschlossene Priorität der flexiblen Altersgrenze. Nachdem diese Forderung nach einer Abstimmung im innergewerkschaftlichen Kreis Vorrang vor allen anderen sozialpolitischen Zielen erhalten hatte, um damit das DGB-Aktionsprogramm zu erfüllen, welches eine schrittweise Herabsetzung der Altersgrenze in der Rentenversicherung auf 60 Jahre vorsah, wurden in verschiedenen Öffentlichkeitsaktionen (Pressekonferenzen, Publikationen, Presseerklärungen usw.) massive Initiativen zur Realisierung der flexiblen Altersgrenze ergriffen. Auch durch verschiedene Maßnahmen (Anzeigen in Zeitungen, Plakatierungen, Wandzeitungen für Betriebe, Flugblätter) wurde die Dringlichkeit der Forderung unterstrichen. Die Vorschläge waren eingehend begründet und berücksichtigten die finanziellen und arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen, die vom WSI berechnet wurden. Es hat sich nämlich gezeigt, daß Forderungen allein nicht mehr ausreichen, sondern gleichzeitig Analysen über die Auswirkungen in verschiedenen Bereichen einschließlich von Finanzierungsvorschlägen mit vorgelegt werden müssen, wenn in der Öffentlichkeit sowie bei Parlament und Regierung Eindruck hervorgerufen werden soll.

Ebenso wie bei der flexiblen Altersgrenze wurden auch bei anderen Forderungen verschiedene Wege beschritten, d. h. die gesamte Palette gewerkschaftlicher Aktivitäten entfaltet. Dies reicht von der Mobilisierung der öffentlichen Meinung durch Presseerklärungen, Artikel in Fachzeitschriften sowie der Gewerkschaftspresse, gezielten Öffentlichkeitsaktionen über Gespräche mit Abgeordneten bis hin zu Schreiben an die Ministerien, die Ausschüsse des Bundestages usw. mit dem Ziel, Gesetzentwürfe der Regierung oder Parlamentsfraktionen zu erreichen.

Dies gilt z. B. für die Reform der betrieblichen Altersversorgung. Hier erarbeitete der DGB Vorschläge und stellte sie zur Diskussion, wobei es vor allem darum ging, die Verfallbarkeit der Ansprüche zu beseitigen sowie die Leistungen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Unternehmens zu schützen und dynamisch zu gestalten. Die von Bundesarbeitsminister *Arendt* ins Leben gerufene *Sozialpolitische Gesprächsrunde* verabschiedete nach intensivem Drängen des DGB ein Papier zur Weiterentwicklung der betrieblichen Altersversorgung, das einen Teil der gewerkschaftlichen Forderungen erfüllte und in der Presse ein überwiegend positives Echo fand. Nachdem der erste Gesetzentwurf in der letzten Legislaturperiode lediglich auf steuerrechtlichem Wege im Rahmen der Reform des Einkommenssteuerrechts die gewerkschaftlichen Forderungen

zum Teil erfüllte, wurde dann in der jetzigen Legislaturperiode des Bundestages auch unter dem Druck der weitergehenden gewerkschaftlichen Forderungen die Umorientierung der betrieblichen Altersversorgung auf arbeitsrechtlicher Basis eingeleitet. Wäre das Problembewußtsein für die Mängel der betrieblichen Altersversorgung nicht durch das dauernde jahrelange Drängen der Gewerkschaften und ihre Kritik an diesen Einrichtungen in der Öffentlichkeit gesteigert worden, hätte die Reform der betrieblichen Altersversorgung mit Sicherheit noch länger auf sich warten lassen. Auch für diesen Bereich gilt der Umstand, daß die hier vor allem mit den Aktivitäten der Gewerkschaften zusammenhängenden Änderungen nur schwer als Erfolge der Gewerkschaften deutlich gemacht werden können.

Als besonders schwierig erwiesen sich die Vorarbeiten zur Reform der Alterssicherung der Frauen. Hier wurde in vielen Beratungen versucht Modelle zu entwickeln, welche die mit dem auch von den Gewerkschaften aufgrund eines Kongreßantrages favorisierten Splittingprinzips verbundenen Nachteile vermeiden, trotzdem aber zu einem gerechten Ausgleich der in der Rentenversicherung erworbenen Ansprüche der Ehepartner führen.

Neben diesen Problemen der materiellen Alterssicherung wandte sich die Aufmerksamkeit der Gewerkschaften auch den Sach- und Dienstleistungen für alte Menschen zu, da hier noch wesentlich größere Mängel vorliegen. Das WSI wurde gebeten, eine umfassende Studie über die Situation der alten Menschen mit Vorschlägen für eine Reform dieses bisher in der Sozialpolitik stiefmütterlich behandelten Gebiets vorzulegen. Der gewerkschaftlichen Sozialpolitik kann es nämlich nicht nur darauf ankommen, Altersgrenzen herabzusetzen und damit den arbeitsfreien Lebensraum im Alter zu vergrößern sowie Geldleistungen zu erhöhen, sondern sie will den vergrößerten Gestaltungsspielraum mit sinnvollem Leben erfüllen und damit die sozialen Lebenschancen der alten Menschen verbessern. Gerade hier wirken sich fehlende Dienstleistungen sowie die mangelnde Koordination der vorhandenen Einrichtungen besonders negativ aus. Zur Zeit wird auf der Basis der WSI-Vorschläge ein Programm erarbeitet, mit dessen Hilfe die Lebenslage der alten Menschen in der Bundesrepublik verbessert werden soll. Konkretisiert wurden solche Forderungen z. B. bei der Stellungnahme des DGB zum Heimgesetz, mit dem die Bedingungen der in Heimen (insbesondere Altersheimen) lebenden Menschen verbessert werden sollen.

#### *Schlußbemerkungen*

An den Beispielen von Gesundheitspolitik und Alterssicherung läßt sich zeigen, wie der Weg der innergewerkschaftlichen Entscheidungen bei sozialpolitischen Problemen läuft. Zunächst werden die einzelnen Forderungen, seien es solche zum Rentenrecht oder zur Weiterentwicklung der Krankenversicherung, im Rahmen eines demokratischen Willensbildungsprozesses über die DGB-Kreise, Landesbezirke sowie die Gewerkschaften bzw. die auf diesen Ebenen stattfindenden Konferenzen an den Bundeskongreß und Bundesvorstand herangetragen. Dieser Ablauf hängt damit zusammen, daß die Probleme zunächst vor Ort, d. h. vor allem in den gewerkschaftlichen Rechtsschutzstellen in Erscheinung treten (z.B. Unzulänglichkeiten im Rentenrecht). Während also diese konkreten Zielsetzungen diesen Weg nehmen, wird die Strategie und Taktik im Sozialpolitischen Ausschuß des DGB vorbereitet und dabei vor allem vorentschieden, welche Prioritäten gesetzt werden müssen. Dabei kann selbstverständlich der Sozialpolitische Ausschuß im wesentlichen Fragen nicht alleine entscheiden, sondern hier müssen Entscheidungen des DGB-Bundesvorstandes herbeigeführt werden. Durch dieses Verfahren ist sichergestellt, daß die gewerkschaftliche Sozialpolitik sich an langfristigen Konzep-



tionen orientiert und damit zwar Ad-hoc-Entscheidungen, aber keine Ad-hoc-Konzeptionen in die Tat umgesetzt werden müssen. Nur durch ein solches Verfahren läßt sich das langfristig angestrebte Ziel, durch programmatische Aussagen zu den wichtigsten Bereichen der Sozialpolitik — ergänzt um Prioritätensvorschläge — zu einem gewerkschaftlichen Sozialplan für die Bundesrepublik zu kommen, erreichen.

*Alfred Schmidt, DGB-Bundesvorstand, Abt. Sozialpolitik*

## Internationale Sozialpolitik: Einige Ansatzpunkte für gewerkschaftliche Initiativen

Zunehmende internationale "Wirtschaftsverflechtungen, die wachsende Macht der Multinationalen Konzerne, die Energiekrise und nicht zuletzt die derzeitigen weltweiten Beschäftigungsprobleme erhöhen die Bedeutung der internationalen Sozialpolitik auch für die Bundesrepublik. Infolge langjähriger stiefmütterlicher Behandlung der internationalen Sozialpolitik in der Öffentlichkeit dürfte weitgehend unklar sein, was unter internationaler Sozialpolitik überhaupt zu verstehen ist.

Es gibt keinen einheitlichen Begriff der internationalen Sozialpolitik. Da sie jedoch im Rahmen verschiedener internationaler Organisationen — vor allem der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sowie anderer sozialpolitisch wirksamer Organisationen der Vereinten Nationen, der Europäischen Gemeinschaften (EG) sowie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bereits seit mehreren Jahrzehnten praktiziert wird, können Begriff, Inhalt und Instrumente der Internationalen Sozialpolitik pragmatisch definiert werden als die Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den einzelnen Ländern. Hier können aus Raumgründen nur die IAO und die EG behandelt werden.

### *Internationale Arbeitsorganisation*

Unbestreitbar ist die IAO, die 1919 auf Initiative der Gewerkschaften im Rahmen des Friedensvertrages von Versailles gegründet wurde, die internationale Organisation mit der längsten Erfahrung und der größten Reichweite auf dem Gebiet der Internationalen Sozialpolitik. Für gewerkschaftliche Einflußnahme auf die internationale Sozialpolitik ist der dreigliedrige Aufbau der IAO seit ihrem Bestehen besonders bedeutsam. In allen Organen der IAO — der jährlichen Internationalen Arbeitskonferenz, dem Verwaltungsrat und seinen Ausschüssen, sonstigen Fachtagungen, Seminaren, Symposien sowie regionalen Einrichtungen — sind Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände neben den Regierungen vertreten.

Seit Bestehen der IAO lag das Schwergewicht ihrer Arbeiten bei der Entwicklung, Verabschiedung und Durchsetzung Internationaler Arbeitsnormen — in der Gestalt rechtlich bindender Übereinkommen oder unverbindlicher Empfehlungen. Dies ist die Hauptaufgabe der jährlichen Internationalen Arbeitskonferenz, bei der jeder Mitgliedsstaat durch zwei Regierungsdelegierte sowie je einen Delegierten der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen vertreten wird, die von technischen Beratern für die zu behandelnden Problembereiche begleitet werden können.

Für die Annahme derartiger Internationaler Arbeitsnormen ist die Zustimmung von zwei Drittel der Anwesenden bei der jährlichen Internationalen Arbeitskonferenz erforderlich. Die Übereinkommen erlangen Rechtskräftigkeit, wenn sie von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden. Durch einen umfassenden Überwachungsmechanismus wird die Einhaltung ratifizierter Übereinkommen in den betreffenden Mitgliedsländern überprüft.

Bisher hat die IAO insgesamt 140 Übereinkommen und 148 Empfehlungen verabschiedet. Diese richteten sich zunächst hauptsächlich auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie der Sozialen Sicherheit. Wesentliche Beispiele hierfür sind die Übereinkommen über die Verkürzung der Arbeitszeit, den Gesundheitsschutz im Betrieb, die Unfallverhütung, die Arbeitsaufsicht, die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, verschiedene Bereiche der Sozialversicherung, die Gleichbehandlung bei Arbeitsaufnahme im Ausland, die Arbeitsbedingungen besonderer Personengruppen — vor allem: Seeleute, landwirtschaftliche Arbeitnehmer, Frauen, Kinder, Jugendliche.

Nach dem zweiten Weltkrieg erfolgte eine entscheidende Neuorientierung in der normensetzenden Tätigkeit der IAO. Die traditionellen sozialpolitischen Normen verschiedener Einzelbereiche der sozialen Sicherheit sowie des Arbeits- und Gesundheitsschutzes wurden ergänzt durch Instrumente einer aktiven Arbeitskräftepolitik, umfassende Normen der sozialen Sicherheit sowie des Schutzes der Rechte auf Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen.

Daneben fand eine erhebliche Umstrukturierung der Aktivitäten der IAO insgesamt statt. Dies ist vor allem auf den starken Zuwachs der Mitglieder der IAO aus den Reihen der Entwicklungsländer zurückzuführen. Die IAO hat daher ihr Programm der technischen Hilfe in den vergangenen zwei Jahrzehnten beträchtlich ausgeweitet. Dabei liegt das hauptsächlichliche Schwergewicht bei den Programmen zur Erschließung von Arbeitskräftereserven, d. h. vor allem der Berufsausbildung, der Entwicklung von Kleingewerbe und Handwerk sowie der Fortbildung von Betriebsführungs Kräften. Mit der Einführung des Weltbeschäftigungsprogramms 1969 wurde die Grundlage zur Erarbeitung umfassender Strategien zur Förderung der Beschäftigung in Entwicklungsländern gelegt.

Darüber hinaus hat im Rahmen der IAO eine branchenmäßige fachliche und regionale Differenzierung stattgefunden. Dies ändert jedoch nichts daran, daß die Grundidee der IAO — die Universalität — weiterhin tragendes Leitmotiv dieser Organisation bleiben muß. Aus gewerkschaftlicher Sicht besonders bedeutsam ist die gesonderte Behandlung sozialpolitischer Problemschwerpunkte nach Branchen: 1945 wurden Industrienausschüsse für die folgenden Wirtschaftszweige gebildet: Binnentransport, Eisen- und Stahlindustrie, metallverarbeitende Industrie, Textilindustrie, Erdölindustrie, Hoch-, Tiefbau und öffentliche Arbeiten, Chemische Industrie, Plantagen. Ein Beratender Ausschuß für Angestellte und Geistesarbeiter wurde bereits 1929 geschaffen.

Neben den Tagungen dieser ständigen Industrienausschüsse führt die IAO ebenfalls Fachtagungen für andere Wirtschaftsbereiche durch: z. B. die Druckindustrie, die Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie, das Post- und Fernmeldewesen. Hierdurch ist ein gewisses Maß an Flexibilität zur Behandlung akuter, jedoch wechselnder branchenspezifischer Probleme gegeben.

Die beträchtliche Ausweitung und Differenzierung in Zusammensetzung und Aufgabenstellung haben der IAO neue Chancen, jedoch auch Schwierigkeiten gebracht. Kritik an der Wirksamkeit der Aktivitäten der IAO kommt sowohl aus den Industrie- wie auch den Entwicklungsländern. Die Industrieländer wenden sich z. T. gegen eine einseitige Zuwendung zu den Problemen der Entwicklungsländer. Die Entwicklungsländer beklagen die geringen Erfolge der technischen Hilfe dieser Organisation. Trotz aller Unzulänglichkeiten der IAO gibt es jedoch verschiedene Beispiele dafür, daß die internationalen Arbeitsnormen der IAO Anstöße für (die Entwicklung, Ergänzung und Verbesserung sozialpolitischer Gesetzgebung in Industrie- und Entwicklungsländern gegeben haben. Die von der 59. IAK 1974 verabschiedeten Übereinkommen zur Einführung

eines /bezahlten Bildungsurlaubs für alle Arbeitnehmer sowie die Verhütung und Bekämpfung des berufsbedingten Krebses bieten hierzu weitere Ansatzpunkte.

#### *Europäische Gemeinschaft*

Innerhalb der EG ist die Sozialpolitik lange Zeit wenig beachtet worden. Den Schwerpunkt der Europäischen Sozialpolitik bildet insbesondere seit Januar 1974 der Europäische Sozialfonds (ESF), der die Hälfte der Kosten für Maßnahmen der beruflichen Anpassung unter bestimmten Voraussetzungen erstattet. Danach sind Maßnahmen für folgende sozialpolitische Problembereiche vorgesehen: Vollbeschäftigung und bessere Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, wachsende Beteiligung der Sozialpartner an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft und der Arbeitnehmer am Leben der Unternehmen und Betriebe. Seit Verabschiedung des Sozialpolitischen Aktionsprogramms sind bereits verschiedene Einzelmaßnahmen beschlossen worden.

— Zunächst erfolgte eine Erweiterung der Fördermöglichkeiten des ESF auf Wanderarbeitnehmer sowie Behinderte.

— Ein umfassendes Aktionsprogramm zur beruflichen Rehabilitation behinderter Personen ist ebenfalls verabschiedet; ein Aktionsprogramm zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien befindet sich in Vorbereitung.

— Weiterhin wurde die Schaffung verschiedener sozialpolitisch bedeutsamer Einrichtungen beschlossen: eine Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein Europäisches Zentrum für berufliche Bildung, ein Beratender Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Ausschlaggebend hierbei ist, daß in diesen neuen Institutionen eine gleichgewichtige Beteiligung der Gewerkschaften neben Regierungs- und Arbeitgebervertretern vorgesehen ist.

— Die verabschiedeten Richtlinien zum Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen sowie die Anwendung des Grundsatzes der gleichen Entlohnung für Männer und Frauen können dazu beitragen, die nationale sozialpolitische Gesetzgebung in einigen Ländern zu verbessern.

— Der ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen, in dem die Gewerkschaften neben den Regierungs- und Arbeitgebervertretern gleichgewichtig repräsentiert sind, hat nach mehr als zweijähriger Pause seine Arbeiten wieder aufgenommen. Dies ist besonders wichtig, da generelle Übereinstimmung darüber zu bestehen scheint, daß die derzeitigen Beschäftigungsprobleme in allen Mitgliedsländern der EG einer Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitik und Ergänzung durch die beschäftigungspolitischen Instrumente der EG bedarf.

*Dr. Ursula Engelen-Kefer,  
DGB-Bundesvorstand, Abt. Sozialpolitik*

## **Bundesanstalt für Arbeit und Arbeitsmarktpolitik**

Nachdem die Öffentlichkeit davon Kenntnis genommen hat, daß die Bundesanstalt für Arbeit (BA) in diesem Jahr Bundesdarlehen aufnehmen muß, wird wiederholt gefragt, wie es möglich werden konnte, daß die BA nicht mehr über genügend flüssige Mittel verfügt, um die Lohnersatzleistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz aus eigenen Rücklagen und Einnahmen zu finanzieren. Immerhin, so wird weiter vorgebracht, habe doch die BA einmal über eine Rücklage von etwa 6,7 Milliarden DM verfügt. Sie habe darüber hinaus laufende Einnahmen von weiteren mehreren Milliarden DM und diese Gelder könnten durch die Arbeitslosenzahlen der letzten Zeit

doch noch nicht aufgebraucht worden sein. Vereinzelt wird dann auch gefragt, ob die Selbstverwaltung der BA weitsichtig und verantwortungsbewußt genug gewirtschaftet habe.

Als Antwort muß zunächst darauf hingewiesen werden, daß die BA nach dem seit dem 1. Juli 1969 in Kraft getretenen Arbeitsförderungsgesetz nicht nur Arbeitslosigkeit zu lindern, sondern mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern hat. Anders ausgedrückt, sie ist heute im Gegensatz zu früher mehr Konstruktions- als Reparaturbetrieb. Die Maßnahmen der BA sind im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) weitgehend vorgeschrieben. Darin heißt es, die Maßnahmen (der BA) seien im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird. Die Maßnahmen haben insbesondere dazu beizutragen, daß

- weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortauern,
- die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert wird,
- nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbstätigen aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden,
- die berufliche Eingliederung körperlich, geistig und seelisch Behinderter gefördert wird,
- Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, weil sie verheiratet oder aus anderen Gründen durch häusliche Pflichten gebunden sind oder waren, beruflich eingegliedert werden,
- ältere und andere Erwerbstätige, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes sehr schwer ist, beruflich eingegliedert werden,
- die Struktur der Beschäftigung nach Betrieben und Wirtschaftszweigen verbessert wird.

Mit diesen gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen soll das arbeitsmarktpolitische Ziel der BA in der Praxis erreicht werden. Dieser Aufgabenkatalog war für die Bundesanstaltspolitik der letzten Jahre von entscheidender Bedeutung. Die Organe der Selbstverwaltung haben alles getan, um das gesteckte Ziel zu erreichen und Arbeitslosigkeit nicht erst auftreten zu lassen. Sicherheit der Arbeitsplätze, eine den Fähigkeiten und Neigungen der Arbeitnehmer entsprechende Beschäftigungsstruktur und Wachstum der Wirtschaft wurden als politische Grundkonzeption angestrebt und werden auch weiterhin die vordringlichsten Ziele sein. Mit Sicherheit kann angenommen werden, daß diese Politik in den vergangenen Jahren tatsächlich die Zahl der Arbeitslosen in engen Grenzen gehalten hat und der Bedarf an Arbeitskräften von inländischen Arbeitnehmern allein nicht mehr gedeckt werden konnte.

Weltweite Wirtschaftseinbrüche und Beschäftigungsprobleme sind in der letzten Zeit aber nicht ohne Auswirkungen geblieben. Trotz aller Steuerungsmaßnahmen konnte eine Steigerung der Arbeitslosenzahlen auch in unserem Bereich nicht verhindert werden. Arbeitslose Arbeitnehmer zehren natürlich nicht unerheblich an der finanziellen Substanz und so ist auch zu erklären, warum die BA nun gezwungen ist, ein Darlehen beim Bund aufzunehmen. In diesem Zusammenhang sei zur Verdeutlichung darauf hingewiesen, daß 100 000 arbeitslose Arbeitnehmer in einem Jahr rund 1 Milliarde DM an Lohnersatzleistungen erhalten. Bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenzahl im Jahr von 500 000, 700 000 oder 800 000 Arbeitnehmern kann sehr schnell errechnet werden, in

welcher Höhe finanzielle Mittel zur Verfügung stehen müssen, um die gesetzlichen Ansprüche dieser Arbeitnehmer zu sichern. Rücklagen und Einnahmen bei gleichzeitiger Durchführung der anderen Aufgaben könnten darum nicht ausreichen, diese Ausgaben aus eigener Kraft zu sichern. Das ist auch nicht besonders tragisch, denn die Darlehensgewährung durch den Bund ist gesetzlich vorgesehen, und die BA wird bei Wiederbelebung der Konjunktur in der Lage sein, die gewährten Darlehen zurückzuzahlen.

Bis zum Auftreten dieser größeren Arbeitslosenzahlen sind also auch beträchtliche Mittel der BA für die anderen ihr vom Gesetz übertragenen Aufgaben ausgegeben worden. Auch in Zukunft wird trotz größerer Arbeitslosenzahlen sich die BA aus der Förderung solcher Aufgaben nicht zurückziehen können und wollen. Ihre Selbstverwaltungsorgane werden sich allerdings damit beschäftigen müssen, wie bei gleichem oder auch im Einzelfall etwas gekürztem Mittelaufwand es zu einer größeren Effektivität der geförderten Maßnahmen kommen kann.

Die grundlegenden Entscheidungen der BA liegen in den Händen von Selbstverwaltungsgremien, in denen Arbeitnehmer, Arbeitgeber und die öffentliche Hand je zu einem Drittel vertreten sind. Entsprechend der Organisationsstruktur der Bundesanstalt für Arbeit, mit einer Hauptstelle, neun Landesarbeitsämtern und 146 Arbeitsämtern, sind bei der Hauptstelle der Verwaltungsrat und der Vorstand tätig, während bei den Landesarbeitsämtern und bei den Arbeitsämtern je ein Verwaltungsausschuß besteht. Durch die auf eine Zentral- oder Hauptstelle ausgerichtete Struktur der Arbeitsverwaltung sind Arbeit und Verantwortung von Verwaltungsrat und Vorstand umfangreicher und größer als die der Verwaltungsausschüsse auf der Ebene der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter. Aus den oben erwähnten gesetzlichen Maßnahmen ergeben sich z. Z. für die Tätigkeit der Selbstverwaltung folgende Schwerpunkte:

— *Berufliche Qualifizierung Erwachsener.* Wie die Analyse der Struktur der Arbeitslosen ergibt, sind Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder mit einer Anlernzeit am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Gefahr, den Arbeitsplatz zu verlieren, besteht für sie selbst in Zeiten einer ausgeglichenen Konjunktur. Der Anteil dieser Personengruppe betrug in den letzten Jahren konstant mehr als 50 % der arbeitslosen Arbeitnehmer. Demgegenüber werden selbst in Zeiten einer Arbeitslosenquote von 4 bis 5 % von den Unternehmen noch Facharbeiter gesucht.

— *Erhöhung des Angebots an erwachsenengerechten Umschulungs- und Fortbildungsplätzen* durch eine ergänzende institutionelle Förderung beim Aufbau, der Erweiterung und der Ausstattung von überbetrieblichen und unternehmensunabhängigen Berufsbildungszentren. Hinzu kommt zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch die Sorge um genügend betriebliche und überbetriebliche Ausbildungsplätze für schulentlassene Jugendliche. Gerade in der gegenwärtigen Zeit muß dem restriktiven Verhalten der Arbeitgeber beim Angebot von Ausbildungsplätzen gezielt und erfolgreich entgegengewirkt werden.

— *Besondere Aufmerksamkeit bedürfen die Problemgruppen älterer Arbeitnehmer und Frauen* auf dem Arbeitsmarkt. Dank einer gezielten Politik auch der BA konnte der Anteil arbeitsloser älterer Arbeitnehmer in den letzten Jahren ständig verkleinert werden. Besondere Aufmerksamkeit ist jetzt den Frauen zuzuwenden.

— *Mit der im vergangenen Jahr abgeschlossenen neuen Behindertengesetzgebung, insbesondere dem Schwerbehindertengesetz und dem Rehabilitationsangleichungsgesetz ist die berufliche Rehabilitation der Behinderten wesentlich verbessert worden.* Auch hierbei handelt es sich um eine Personengruppe, die ständig in die Überlegungen und Politik der BA einbezogen werden muß und für die sich die Selbstverwaltung in besonderem Maße verantwortlich fühlt.

— Die ganzjährige Beschäftigung in der Bauwirtschaft ist ein Problem, das die Selbstverwaltung seit den 50er Jahren nachhaltig beschäftigt. Um die *saisonale Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern in der Bauwirtschaft* zu verhindern, wurde die Gewährung von Schlechtwettergeld eingeführt. Diese Maßnahme ersparte der BA kaum finanzielle Aufwendungen, sie trug aber wesentlich zur Sicherung der Arbeitsplätze der Bauarbeiter bei. Seit dem Winter 1973/1974 wird neben dem Schlechtwettergeld noch das Wintergeld gewährt, das aus einem von der Bauwirtschaft finanzierten Fonds stammt. Gleichzeitig wird durch gesetzliche Maßnahmen der Winterbau erleichtert. Die Bundesanstalt gewährt hierfür Mittel zur Anschaffung von Geräten und Einrichtungen, die die Durchführung von Bauarbeiten im Winter ermöglichen und gewährleisten.

— Seit über 15 Jahren ist die *Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern* in unserer Wirtschaft erforderlich geworden, um unser Wirtschaftswachstum zu sichern. Auch die ausländischen Arbeitnehmer stellen die BA vor zusätzliche Aufgaben und erfordern von den Selbstverwaltungsorganen eine verantwortungsbewußte ausländische Arbeitnehmerpolitik.

Im engen Zusammenhang mit Fragen der Beschäftigungsstatistik und den ergänzenden Arbeitsmarktdaten der Arbeitsverwaltung ist die Arbeitsmarktforschung zu sehen. Die Organe der Selbstverwaltung sind für die Durchführung ihrer Politik in hohem Maße auf solches Material angewiesen. Aus diesen und weiteren Gründen ist auf besondere Anregung der Selbstverwaltung 1967 das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der BA gegründet worden. Das Institut gewährleistet durch seine Dokumentation und Forschungsergebnisse zur Arbeitsmarktpolitik eine Koordination und Übersicht, erleichtert die Arbeit der Organe und gestattet gesicherte arbeitsmarktpolitische Aussagen.

Die kurz beschriebenen Aufgaben und Schwerpunkte müssen von den Organen der Selbstverwaltung auf allen Ebenen wahrgenommen werden, denn nach dem Gesetz ist die Bundesanstalt eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Der Verwaltungsrat hat zur Ergänzung der geltenden Gesetze das Recht, Anordnungen und Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Sie sind den geänderten Verhältnissen jeweils anzupassen. Die Anordnungen bedürfen der Genehmigung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung.

Aufgaben, Rechte und Arbeitsweise der Selbstverwaltung ergeben sich aus dem Gesetz, den Satzungen, der Geschäftsordnung und den „Richtlinien des Vorstands für die Führung der Geschäfte durch den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit“. Die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter sind durch die Satzung zu verstärkter Aktivität und die leitenden Beamten der geschäftsführenden Verwaltung zu ständiger und ausreichender Information und Zusammenarbeit angeregt. Es heißt darum in Artikel 10 der Satzung: „Die Verwaltungsausschüsse werden innerhalb ihres Bereiches in allen Angelegenheiten tätig, die die Durchführung der Fachaufgaben der Bundesanstalt betreffen oder mit ihnen im Zusammenhang stehen. Die Verwaltungsausschüsse wirken darauf hin, daß die Fachaufgaben innerhalb eines Bereiches, z. B. auf den Gebieten der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Förderung der beruflichen Bildung, ferner bei bezirklichen Strukturverbesserungen mit bestmöglichem Erfolg durchgeführt werden.“

Aus den Geschäftsführungsrichtlinien sind noch Auszüge aus § 1 zu erwähnen. Es heißt dort u. a.:

— Der Präsident der Bundesanstalt hat den Vorstand und den Verwaltungsrat über alle Angelegenheiten, die nach Art und Umfang von Bedeutung sind, regelmäßig,

umfassend und rechtzeitig zu unterrichten. Auf Verlangen hat er die Organe auch über solche Angelegenheiten zu unterrichten, die von Satz 1 nicht erfaßt werden.

— Der Präsident der Bundesanstalt hat dem Vorstand und Verwaltungsrat sowie ihren Ausschüssen die erforderlichen Unterlagen rechtzeitig, vollständig und so vorbereitet vorzulegen, daß sie eine Entscheidung treffen können.

— Der Präsident der Bundesanstalt hat die Präsidenten der Landesarbeitsämter, die Direktoren der Arbeitsämter und die Direktoren der besonderen Dienststellen anzuweisen, in ihren Bereichen entsprechend zu verfahren. Er hat sie anzuhalten, von sich aus anregend auf die Mitarbeit der Verwaltungsausschüsse hinzuwirken.

Die Entwicklung von Wirtschaft, Technik und Gesellschaft stellt die Selbstverwaltung der BA immer wieder vor bedeutende und schwierige Aufgaben. Diese Aufgaben müssen im Interesse der arbeitenden Menschen, der Gesellschaft und der Wirtschaft gemeistert werden. Das wird nur möglich sein, wenn alle Mitglieder der Selbstverwaltung sich ihrer großen Verantwortung bewußt und in der Lage sind, sich flexibel auf alle Veränderungen einzustellen. Die Selbstverwaltung bei der BA ist ein notwendiges Element zur verantwortlichen Mitarbeit und Mitbestimmung der sozialen Gruppen im öffentlichen Leben.

*Edmund Duda,*

*DGB-Bundesvorstand, Abt. Sozialpolitik*

## Selbstverwaltung in der Unfallversicherung

Es ist im Grunde nicht auszuschließen und wäre sicher auch geradezu widernatürlich, wenn nicht auch im Bereich der — paritätisch von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzten — Selbstverwaltung der gesetzlichen Unfallversicherung mancher Konflikt zur Austragung gelangte, der in der konfliktbeladenen, von gegensätzlichen Interessen gekennzeichneten Situation unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung schlechthin seine tieferen Ursachen hat. Trotzdem war es seither eigentlich bei den wichtigsten Entscheidungen, die von den Selbstverwaltungsorganen der UV im Interesse der versicherten Arbeitnehmer zu treffen waren, möglich, zu Kompromissen zu gelangen, die noch immer geeignet waren, dem Prinzip Selbstverwaltung in diesem wichtigen Teilbereich unseres Systems der sozialen Sicherung eindeutig den Vorrang gegenüber der unmittelbaren Staatsverwaltung mit all ihren auf der Hand liegenden Nachteilen einzuräumen. Oder kürzer gesagt: Gerade im Bereich der Unfallversicherung treten die unbestreitbar großen Vorteile genossenschaftlich konzipierter und konstruierter Versicherungsträger mit Selbstverwaltung gegenüber staatlichen Versicherungsbehörden mit all ihren Schwerfälligkeiten und mangelnder „Versichertennähe“ eindeutig zutage. Es darf sicher als ein Ausweis für die weitgehende sozialpolitische Reife und den hohen Verantwortungsgrad aller an der Selbstverwaltung in diesem Bereich Beteiligten gewertet werden, daß sie — von Ausnahmen abgesehen — im großen und ganzen der Versuchung widerstanden, die unsere versicherten Kolleginnen und Kollegen tagtäglich „hautnah“ im wahrsten Sinne des Wortes berührenden Fragen der Arbeitssicherheit und Gesundheit im Betrieb zum Spielball von Interessengegensätzen werden zu lassen\*).

Zweifelsohne hat zu dieser erfreulichen Situation der Selbstverwaltung in diesem Bereich auch und vor allem die Tatsache beigetragen, daß die Selbstverwaltung als Ganzes in den vergangenen Jahren und noch immer allerlei Sträuße mit dem unge-

---

\*) Jedenfalls trifft diese Feststellung für die Berufsgeossenschaften im Organisationsbereich der Gewerkschaft DTV zu.

liebten dritten „Partner“ auszufechten hatte: mit der durch das Bundesversicherungsamt verkörperten Staatsaufsicht. Als in höchstem Maß erfreulich für die Selbstverwaltung darf vermerkt werden, daß sich die Staatsaufsicht bei ihren hartnäckigen Versuchen immer wieder in extensiver Auslegung ihrer Rechte in diesen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern selbstverwalteten autonomen Bereich hineinzuregieren, eine Abfuhr nach der anderen holte. Hier erwies sich die Sozialgerichtsbarkeit in all ihren Instanzen als überzeugende Hüterin und Wahrerin der Rechte der Selbstverwaltung, die sie in den allermeisten Fällen kompromißlos gegen Ansprüche und Anmaßung der Staatsaufsicht verteidigte. So erfreulich dies einerseits sein mag, so wenig befriedigend ist dieser Zustand fortgesetzter Konfrontation der Selbstverwaltung mit der beharrlich und zäh an ihren vermeintlichen Rechten festhaltenden Staatsaufsicht auf die Dauer. Hier wäre es längst an der Zeit, daß der Gesetzgeber ein Machtwort spricht, und — die Staatsaufsicht in ihre Schranken verweisend — der Selbstverwaltung jenen Freiraum ein für allemal garantiert, ohne den sie sich weder in der „wünschenswerten Weise entfalten noch ihren Aufgaben zum Wohle der Versicherten gerecht werden kann.

Einen Problembereich ganz besonderer Art stellen innerhalb der Unfallversicherung jedoch die sogenannten Eigenunfallversicherungsträger der Städte, der Bundesländer und des Bundes dar. Dies sind von ihrem rechtlichen Status und ihrer Konstruktion her gesehen Unfallversicherungsträger besonderer Art. Während die Berufsgenossenschaften der Unfallversicherung rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, die kraft Gesetzes Unternehmen gleichartiger Gewerbebranchen als Pflichtmitglieder in sich vereinigen, handelt es sich bei den Ausführungsbehörden für Unfallversicherung — wie schon der Name erkennen läßt — um Institutionen mit Behördeneigenschaft.

Kennzeichnendes Merkmal dieser Versicherungsbehörden ist es, daß für sie eine ganze Reihe von Vorschriften der Reichsversicherungsordnung (RVO), denen die Berufsgenossenschaften unterliegen, nicht gelten. Es ist vielmehr den für die Dienstaufsicht zuständigen Stellen vorbehalten, im Wege von allgemeinen Verwaltungsvorschriften bzw. durch Gemeindecsetzung die im Hinblick auf für diesen Bereich nicht geltenden RVO-Vorschriften erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Da es sich lediglich um „Ausführungsbehörden“ der jeweiligen Gebietskörperschaft (Bund, Land oder Gemeinde) handelt, kann von der ebenfalls paritätisch besetzten Selbstverwaltung dieser Institutionen allenfalls als von einer amputierten, ihres vornehmsten Rechts, nämlich des Haushaltsrechts, beraubten Selbstverwaltung gesprochen werden. Personal- und Sachhaushalt der Ausführungsbehörden sind Bestandteil des Haushalts der entsprechenden Gebietskörperschaft, über den die Selbstverwaltungsorgane allenfalls das Recht zu beraten haben.

Abweichend von dem für die Berufsgenossenschaften geltenden Recht ist außerdem geregelt:

1. Das Recht der jeweils obersten Verwaltungsbehörde, „das Nähere über die Geschäftsführung“ zu bestimmen. Diese Regelung beinhaltete bis zur letzten Novellierung des Selbstverwaltungsgesetzes (SVwG) auch das Recht dieser obersten Verwaltungsbehörde, den Selbstverwaltungsorganen der Ausführungsbehörden einen Geschäftsführer zu oktroyieren — ein Zustand, der durch die Novelle zum SVwG vom 7. 8. 1973 wenigstens dahingehend abgemildert wurde, daß die Bestellung des Geschäftsführers nunmehr nicht mehr gegen den Willen der Selbstverwaltung erfolgen darf.

2. Die Frage des Satzungsrechts, das den Vertreterversammlungen der Ausführungsbehörden ebenfalls verweigert wird.

3. Die Ausschaltung der Gewerbeaufsicht als Aufsichtsbehörde über die Unfallverhütung.



Es ist ferner überhaupt nicht einzusehen, warum die gesamten Unfallverhütungsvorschriften der RVO nicht auch für die Ausführungsbehörden zwingendes Recht sind, sondern lediglich „subsidiär“ zu berücksichtigen sind, solange die für die Unfallverhütung zuständige Stelle (der Arbeitgeber bzw. „Dienstherr“!) noch keine entsprechenden Anweisungen erteilt hat. Für die Ausführungsbehörden gelten aber auch die RVO-Bestimmungen über die technischen Aufsichtsbeamten bzw. den technischen Aufsichtsdienst der Berufsgenossenschaften nicht. Demzufolge ist bei den meisten Ausführungsbehörden, darunter solchen mit einigen Millionen Versicherten, entweder überhaupt kein hauptamtlicher technischer Aufsichtsdienst oder allenfalls ein Ein-Mann-Aufsichtsdienst vorhanden. Geradezu wie reiner Hohn mutet jedoch die Tatsache an, daß — jedenfalls in einigen Bereichen — Dienststellen- und Betriebsbesichtigungen durch (zumeist nebenamtliche) technische Aufsichtskräfte nur dann vorgenommen werden können, wenn der Dienststellenleiter, also der eigentlich zu Kontrollierende, ausdrücklich darum nachsucht. Das kann aber nicht mehr und nicht weniger bedeuten, als daß der zu Kontrollierende letztlich selbst darüber zu befinden hat, ob er sich von Fall zu Fall kontrollieren lassen möchte oder nicht. Ein Zustand, den man im Hinblick auf die Interessen der Arbeitnehmer dieser Bereiche ohne Übertreibung nur als skandalös zu bezeichnen vermag.

Es ist höchste Zeit, diese nicht mehr weiter zu vertretenden Zustände, von denen Millionen von versicherten Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst betroffen sind, im Interesse dieser Arbeitnehmer, die Anspruch auf ein gleich hohes Maß an Schutz vor Unfall- und Gesundheitsgefährdungen an ihrem Arbeitsplatz wie alle übrigen Arbeitnehmer haben, endlich und ohne Einschränkung zu beseitigen. Dies kann jedoch nur durch die Umwandlung der Aufsichtsbehörden in echte Versicherungsträger der Unfallversicherung mit eigener Rechtspersönlichkeit und Finanzhoheit erfolgen. Der Gesetzgeber ist eindringlich aufgefordert, das Notwendige zu veranlassen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand e. V. (BAGUV) ist in dieser Frage wiederholt mit Resolutionen und Appellen an den Gesetzgeber herantreten. Gewerkschaftliche Initiativen werden folgen.

*Max Felbinger,  
Hauptvorstand Gewerkschaft ÖTV,  
Referat Sozialpolitik*

## Berufsgenossenschaftliche Selbstverwaltung in der Praxis

Zu Beginn einer neuen Legislaturperiode der berufsgenossenschaftlichen Selbstverwaltung aus der Praxis der täglichen Arbeit in den Organen zu berichten und die Frage zu beantworten, ob diese Tätigkeit dem hohen Anspruch des Selbstverwaltungsgedankens gerecht wird, ist sicher nützlich und Voraussetzung einer zielbewußten Politik.

Die Berufsgenossenschaften (BGen) haben als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung für jeden Arbeitnehmer wichtige Aufgaben zu erfüllen:

- Übernahme der Kosten für ärztliche Behandlung, Krankenhausaufenthalt, Operationen usw.;
- Berufshilfe für Unfallverletzte (Rehabilitation),
- Entschädigung von Unfallfolgen durch Geldleistungen, Versehrtenrente, Leistungen an Hinterbliebene,
- Unterstützung der Betriebe bei der Bekämpfung von Unfall- und Gesundheitsgefahren, Heilung von Unfallverletzten.

Neben den bei allen Versicherungsträgern zu leistenden Aufgaben der Organe, wie z. B. Satzungsgestaltung, Abnahme der Jahresrechnung, Festlegung des Stellenplanes, Per-

sonalangelegenheiten, Festsetzung der Beitragsumlage und Vorschußfestsetzung, sind in den BGen spezifische Aufgaben zu erfüllen, bei denen der Gestaltungsspielraum für den Versicherungsträger und damit auch für die Selbstverwaltungsorgane besonders groß ist. So wirken die Versichertenvertreter insbesondere darauf hin, daß die BGen ihre Leistung für die Verletzten unbürokratisch erbringen und die Bearbeitungszeiten einen vertretbaren Zeitraum in Anspruch nehmen. In den Rentenausschüssen und Widerspruchsstellen achten sie darauf, daß bei Anträgen auf Leistungen in Grenzfällen nicht gegen berechnete Ansprüche der Versicherten entschieden wird.

#### *Unfallverhütungsarbeit*

Die BGen haben sich schon sehr frühzeitig darum bemüht, nicht nur Leistungen an Unfallversicherte im Rahmen der gesetzlichen Verpflichtungen zu erbringen, sondern ihre Mitglieder und die Versicherten gleichfalls zur Unfallverhütung zu veranlassen. Durch das Unfallversicherungs-Neuerungs-gesetz von 1963 wurden sie auf ihre Initiative durch Gesetz dazu verpflichtet, mit allen geeigneten Mitteln für die Verhütung von Arbeitsunfällen und eine wirksame Erste Hilfe zu sorgen, so daß aus der freiwilligen Leistung eine gesetzliche Aufgabe wurde. Dieser neue umfassende Gestaltungsauftrag war seitdem ein wesentlicher Schwerpunkt der Selbstverwaltungsarbeit. Dabei ging es vor allem um folgende Gebiete:

- Ausbau der Betriebsberatung und Betriebsüberwachung; Vergrößerung des technischen Aufsichtsdienstes, Erfahrungsaustausch der Arbeitnehmervertreter mit den technischen Aufsichtsbeamten, engere Zusammenarbeit von technischen Aufsichtsbeamten und Betriebsräten;
- Aufklärungsaktionen über Unfallgefahren und Sicherheitsmaßnahmen;
- Modernisierung wichtiger Unfallverhütungsvorschriften;
- Bau von Schulungsstätten zur Durchführung von Sicherheits-Seminaren für u. a. Sicherheitsbeauftragte, Meister, Betriebsleiter, Gewerbelehrer, Sicherheitsfachkräfte, Betriebsratsmitglieder;
- Vergabe von Forschungsvorhaben zur Lösung sicherheitstechnischer Probleme;
- Durchführung von Vorsorgeuntersuchungen und Sehtests.

#### *Initiativen der berufsgenossenschaftlichen Selbstverwaltung Am*

##### *Beispiel der Rechtsetzung:*

Durch Gesetz (RVO) sind die BGen zum Erlaß besonderer Unfallverhütungsvorschriften (UVVen) ermächtigt. Auf Initiative der Selbstverwaltungsorgane ist die völlige Neugestaltung des berufsgenossenschaftlichen Vorschriftenwerkes eingeleitet worden. Eine Reihe von wichtigen Vorschriften wurde bereits überarbeitet und dem heutigen Erkenntnisstand angepaßt, so z. B. UVV „Lärm“; UVV „Schutz gegen gesundheitsgefährlichen mineralischen Staub“; UVV „Flurförderzeuge“; UVV „Schweißen, Schneiden und verwandte Arbeitsverfahren“.

Bei der Gestaltung der UVV „Schweißen, Schneiden und verwandte Arbeitsverfahren“ hat die Vertreterversammlung der Nordwestlichen Eisen- und Stahl-BG beschlossen, daß die zulässige Leerlaufspannung beim Handschweißen mit Wechselstrom aus Gründen der Arbeitssicherheit auf 70 Volt reduziert wird. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat dieser Festlegung seine Zustimmung noch nicht erteilt, weil er sich aus Gründen der Harmonisierung der entsprechenden EG-Normen außerstande sieht, eine so weitgehende Sicherheitsforderung zu akzeptieren. An diesem Beispiel wird sichtbar, daß die Rechtsetzung im EG-Raum die Kompetenzen der berufsgenossenschaftlichen Rechtsetzung möglicherweise einschränkt.

Die Beratungen über die „Allgemeine Unfallverhütungsvorschrift“, in der die Pflichten der Unternehmensleitungen, der betrieblichen Vorgesetzten, der Versicherten und die Grundsätze für den Betriebsablauf enthalten sind, stehen unmittelbar vor dem Abschluß. Gerade diese Basisvorschrift wird wesentlich dazu beitragen, daß die betriebliche Unfallverhütungsarbeit neue Impulse erhält.

*Am Beispiel des Arbeitssicherheitsgesetzes:*

Durch das am 1. 12. 1974 in Kraft getretene Arbeitssicherheitsgesetz (AsiG) wird der Gestaltungsraum der BGen erheblich erweitert. Sie wurden dazu ermächtigt:

1. in den UVVen festzulegen, welche Maßnahmen die Arbeitgeber zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages zu treffen haben und
2. überbetriebliche betriebsärztliche und sicherheitstechnische Dienste aufzubauen sowie
3. die Ausbildung der Sicherheitsfachkräfte vorzunehmen bzw. zu regeln.

Die Organe der BGen haben sich bereits vor Inkrafttreten des AsiG auf Drängen der Versichertenvertreter mit den Konsequenzen befaßt, die sich aus diesem Rahmengesetz für die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung ergeben. Dadurch war es möglich, daß in fast allen 36 BGen noch vor Inkrafttreten des Gesetzes die UVV „Fachkräfte Arbeitssicherheit“ beschlossen werden konnte. Selbst die konkrete Festlegung der Zahl der Sicherheitsfachkräfte bezogen auf die Zahl der Beschäftigten — eine der schwierigsten Fragen in diesem Gesetzgebungsverfahren überhaupt — konnte in der Mehrzahl der Vertreterversammlungen einvernehmlich geregelt werden. Wenn uns auch nicht alle Vorschriften befriedigen, so muß doch anerkannt werden, daß die Organe auch diesem Auftrag nach langwierigen Verhandlungen in ihren Beschlußfassungen weitgehend gerecht geworden sind. Die ersten Beratungen und Entscheidungen über die UVVen „Betriebsärzte“, die ebenfalls zur Ausgestaltung des AsiG von den BGen zu erlassen sind, geben ebenfalls Anlaß zu der Hoffnung, daß auch hier brauchbare Kompromisse zustande kommen.

Hinsichtlich der Verpflichtung der BGen zur Ausbildung der Sicherheitsfachkräfte haben die Organe mehrerer BGen inzwischen ebenfalls richtungweisende Beschlüsse gefaßt und die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet. Das gilt auch für den Aufbau überbetrieblicher- arbeitsmedizinischer Dienste durch die BGen. Die Errichtung eines besonderen Trägervereins „Überbetriebliche Dienste“ wird entscheidend dazu beitragen, daß durch diese berufsgenossenschaftlichen arbeitsmedizinischen Dienste die Voraussetzungen zur Realisierung des AsiG, vor allem für die zahlreichen Klein- und Mittelbetriebe, geschaffen werden.

*Am Beispiel der Betriebsberatung:*

Die Betriebsberatung der BGen vollzieht sich in der Regel in der Weise, daß einzelne technische Aufsichtsbeamte die Betriebe in größeren Abständen besuchen, wobei die Zeit, die ihnen für diese Besichtigungen zur Verfügung steht, meistens nicht ausreicht.

Um die Wirksamkeit der sicherheitstechnischen Beratung durch die Aufsichtsbeamten zu erhöhen, haben die Versichertenvertreter in einer Metall-BG vorgeschlagen, sogenannte Beratungsteams zusammenzustellen, die aus Spezialisten unterschiedlicher Fachrichtung zusammensetzen sind. Diese „Beratungsteams“ sollen in ein- bis zweiwöchiger Arbeit in Betrieben mit besonderer Unfallgefährdung und Unfallhäufigkeit eine gesamte Bestandsaufnahme derjenigen Faktoren vornehmen, die die Arbeitssicherheit negativ beeinflussen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme ist ein betriebsbezogenes Programm zu formulieren, das dann von den Beratungsteams gemein-

sam mit Vertretern der Unternehmensleitung, des Betriebsrates und den Arbeitsschutzfachkräften des Betriebes erörtert werden soll.

Dieser erste Versuch einer umfassenden Unternehmensberatung ist inzwischen in einem größeren Unternehmen der Metallwirtschaft abgeschlossen worden. Die Organe der BG werden in Kürze darüber beraten, ob aus den Arbeitsergebnissen Konsequenzen für die künftige Arbeit des technischen Aufsichtsdienstes zu ziehen sind. Auch dieses Beispiel zeigt, welche Impulse von den Selbstverwaltungsorganen auf die Tätigkeit der BGen ausgehen.

*Die Parität hat sich in den Berufsgenossenschaften bewährt.*

Die Beratungen wichtiger Entscheidungen in den Organen der BGen haben in den letzten Jahren bewiesen, daß die paritätische Zusammensetzung der Organe — ohne einen sogenannten 11. bzw. unparteiischen Mann — keineswegs zu einer Behinderung der Willensbildung führen muß. In der Regel wurde bei den Beratungen ohne formale Beschlußfassung einvernehmlich entschieden. Wo besonders kontroverse Fragen auf der Tagesordnung standen, kam es entweder am Ende doch zu Kompromissen oder in seltenen Fällen zu Mehrheitsentscheidungen.

Ob dagegen die Organisationsstruktur der BGen heute noch zeitgemäß ist, kann in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben. Allerdings werden unsere Vertreter aus den Selbstverwaltungsorganen aufgrund der großen Erfahrungen künftig bei Beratungen über die Verbesserung der Organisationsformen der BGen sowie der Kompetenzen der Selbstverwaltungsorgane einen fundierten Beitrag zur Diskussion leisten können. Die Selbstverwaltungsorgane dürfen ihre Arbeit nicht zum Selbstzweck machen, sondern müssen danach streben, eine möglichst wirksamere Organisationsstruktur durchzusetzen.

*Heinz Partikel, IG Metall, Bundesvorstand, Abt. Arbeitsschutz*

## Erfahrungsbericht aus der DGB-Bundesrechtsstelle

In den letzten Jahren hat die DGB-Bundesrechtsstelle, die Gewerkschaftsmitglieder vor dem Bundessozialgericht (BSG) vertritt, in zahlreichen Fällen die für sehr viele Eltern bedeutsame Frage klären lassen, unter welchen Voraussetzungen Krankenkassen verpflichtet sind, die Kosten kieferorthopädischer Behandlung vollständig zu übernehmen. Strittig war, inwieweit es sich bei Zahnstellungs- und Kieferfehlbildungen (Bißanomalien) um Krankheit im Sinne des Krankenversicherungsrechts handelt. Bißanomalien, unter denen mindestens ein Viertel aller deutschen Kinder im Alter von 7 bis 13 Jahren leiden, verursachen häufig vielfältige Beschwerden und Funktionsausfälle. So ist nicht nur ein vorzeitiger Zahnverlust zu befürchten, weil Bißanomalien Paradontose oder Karies begünstigen, sondern es können durch diese Fehlbildungen die Atmung, die Sprachlautbildung und der Schluckvorgang beeinträchtigt sein. Infolge ungenügender Nahrungszerkleinerung können Magen- und Darmerkrankungen auftreten.

Die kieferorthopädische Behandlung dient dazu, solche Krankheitszustände zu beheben bzw. Verschlimmerungen zu verhüten. Je rechtzeitig mit der kieferorthopädischen Behandlung begonnen wird, desto größer die Erfolgsaussichten, daß ein nicht mehr behebbarer Körperschaden abgewendet wird.

Abgesehen von besonders schwerwiegenden Zahn- und Kieferfehlbildungen, die jedoch höchstens 10 % der behandlungsbedürftigen Fälle ausmachen, zählten die Krankenkassen, in Übereinstimmung mit den meisten Kieferorthopäden und Zahnärzten, die kieferorthopädische Behandlung zu den Krankheitsverhütungsmaßnahmen und verneinten das Vorliegen von Krankheit. Die Krankenkassen gewährten deshalb lediglich einen Zuschuß,

der allenfalls 1/4 bis 1/3 der tatsächlichen Behandlungskosten, die nicht selten 2000 DM und mehr betragen, abdeckte. Für den beträchtlichen Differenzbetrag mußten die Eltern selbst aufkommen.

Der DGB sah in dieser Verwaltungspraxis eine unzulässige Selbstbeteiligung. Er befürchtete ferner, daß die erforderliche Behandlung bei Kindern finanziell schwach gestellter Eltern, wegen der Höhe der Kostenbeteiligung, unterblieb. Für den DGB gab es keinerlei Zweifel, daß Bißanomalien, sofern sie ärztliche Behandlung erfordern, Krankheit im Rechtssinne sind, für die ein Rechtsanspruch auf kostenfreie kieferorthopädische Behandlung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung besteht. Der DGB ließ daher Musterprozesse durch seine Rechtsstellen führen. Ein wesentlicher Teil der Musterprozesse gelangte bis zum BSG und wurde dort von der DGB-Bundesrechtsstelle vertreten. Die ersten Urteile ergingen am 20. 10. 1972, wobei das BSG zunächst zu folgender Erkenntnis gelangte:

„Eine Kiefer- und Zahnstellungsanomalie ist ein regelwidriger Körperzustand' i. S. des versicherungsrechtlichen Krankheitsbegriffs, wenn eine oder mehrere Körperfunktionen des Beißens, Kauens oder Artikulierens der Sprache hierdurch in nicht unerheblichem Maße beeinträchtigt werden. Eine solche Anomalie bedarf kieferorthopädischer Behandlung, wenn eine Selbstregulierung der Fehlstellung der Zähne nicht hinreichend wahrscheinlich ist und die Behandlung voraussichtlich zur vollständigen oder teilweisen Behebung der Funktionsstörung führt. Können dadurch Verschlimmerungen verhütet werden, so liegt in verstärktem Maße Behandlungsbedürftigkeit vor.“ (BSG, Urt. v. 20. 10. 1972 3 RK 93/71).

Allerdings wurde in einem der entschiedenen Streitfälle — Az.: 3 RK 33/72 — die Revision zurückgewiesen, weil nach den tatsächlichen Feststellungen bei der Tochter des Klägers nur eine geringe Fehlbildung vorgelegen hat, die jedoch die Funktionsfähigkeit des Gebisses nicht nennenswert beeinträchtigt und eine Verschlimmerung nicht erwarten ließ, so daß nach Ansicht des BSG keine Krankheit vorlag. Trotzdem war mit den Urteilen vom 20. 10. 1972 ein entscheidender Durchbruch im Sinne unserer Vorstellungen gelungen. Schon vier Monate später ging der 3. Senat des BSG in seinem Urteil vom 23. 2. 1973 — Az.: 3 RK 82/72 — noch einen Schritt weiter und erkannte „Krankheit“ selbst in den Fällen an, in denen keine beachtlichen Funktionsstörungen vorlagen. Entscheidende Bedeutung maß nunmehr das BSG der Tatsache bei, daß die Entwicklung des Gebisses nur in bestimmten Phasen des Frühstadiums günstig beeinflusst werden kann. Behandlungsbedürftigkeit liegt somit nicht nur erst dann vor, wenn sich die Gefahr einer Verschlimmerung als wahrscheinlich herausstelle, vielmehr könne die Schwere der drohenden Gesundheitsstörung und die Verringerung der Chance, diese zu beheben, geeignet sein, die Notwendigkeit der Behandlung auch bei einem geringeren Grad der Gefährdung zu bejahen. Das ist stets dann der Fall, wenn aufgrund von Diagnose und Prognose von einem verantwortungsbewußten Elternteil erwartet werden muß, daß er die Gefahr der Verschlimmerung und der etwaigen Irreparabilität nicht in Kauf nimmt, sondern die Behandlung seines Kindes rechtzeitig durchführen läßt. Mit Urteil vom 15. 11. 1973 — Az.: 3 RK 81/72 — hat das BSG seine neuere Erkenntnis noch einmal bestätigt. Von da an erfolgte in aller Regel im gesamten Bundesgebiet die kieferorthopädische Behandlung auf Krankenschein und damit für die Eltern kostenfrei. Die im Jahre 1972 bekanntgegebenen Richtlinien des Bundesausschusses der Zahnärzte und der Krankenkassen über die kieferorthopädische Behandlung wurden im Sinne der höchstrichterlichen Rechtsprechung geändert. Ferner erklärten sich die Kieferorthopäden bereit, die Behandlung auf Krankenschein gegen die mit den Krankenkassen ausgehandelten Gebühren vorzunehmen.

Hunderte von Prozessen in allen Instanzen der Sozialgerichtsbarkeit fanden für die Kläger einen erfolgreichen Abschluß.

Durch weitere Musterprozesse mußte noch geklärt werden, wie in den Fällen zu verfahren ist, in denen durch bindend gewordenen Bescheid der Krankenkasse oder rechtskräftiges Urteil die volle Kostenübernahme abgelehnt worden war. Auch diese Rechtsfrage entschied das BSG durch seine Urteile vom 14. 12. 1973 — Az.: 3 RK 56/73 und 3 RK 75/73 — für die Versicherten positiv. Die Krankenkassen wurden für verpflichtet erklärt, ihren ablehnenden Standpunkt unter Beachtung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu überprüfen, und hatten dem Versicherten einen Zugunstenbescheid zu erteilen, soweit der geltend gemachte Anspruch noch nicht verjährt war. Im Krankenversicherungsrecht tritt Verjährung zwei Jahre nach dem Tage der Entstehung des Anspruches ein. Sehr vielen Eltern, die sich mit der Ablehnung der vollen Kostenübernahme durch die Krankenkasse zunächst abgefunden hatten, konnte auf diese Weise ebenfalls geholfen werden. Letztlich gelang es uns, selbst für den Kollegen die volle Kostenübernahme durchzusetzen, der im ersten Anlauf vom BSG am 20. 10. 1972 abgewiesen worden war.

Mit einiger Genugtuung läßt sich abschließend feststellen, daß die in den Jahren 1972/73 bezüglich der Anerkennung von Bißanomalien als Krankheit durchgeführten gewerkschaftlichen Rechtsschutzaktionen für unsere Mitglieder ein voller Erfolg waren.

*K. Leingärtner, DGB-Bundesvorstand,  
Bundesrechtsstelle, Kassel*