



FZV-Information Nr. 3/80

vom 27. Mai 1980

Im Oktober 1979 ist der Grundsatzprogramm-Entwurf des Deutschen Gewerkschaftsbundes mit Beschluß seines Bundesvorstandes verabschiedet worden.

Das Forschungsinstitut für die zahnärztliche Versorgung (FZV) analysiert in zwei Beiträgen von Dipl.-Volksw. Horst-Udo NIEDENHOFF und Dr. Reinold HERBER diesen Entwurf, der durch den 4. außerordentlichen DGB-Bundeskongreß im Mai 1981 reale Gestalt annehmen soll. Während im ersten Beitrag allgemein der langfristige Prozeß der gewerkschaftlichen Forderungen in Grundsatz- und Aktionsprogrammen beleuchtet wird, wird im zweiten die Frage nach der spezifischen Relevanz des aktuellen Programmentwurfs für das Gesundheitssystem aufgeworfen.

Horst-Udo NIEDENHOFF:

Von der Enteignung zur Entmachtung - Die Entwicklung der
DGB-Grundsatz- und Aktionsprogramme

Der Alleinvertretungsanspruch

Das gewerkschaftliche Demokratieverständnis

Vom Enteignungs- zum Entmachtungsmodell

Die Gewerkschaft als Kontrolleur der Wirtschaft

Die Gewerkschaft als Bildungs- und Kulturpolitiker

Reinold HERBER:

Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Entwurf) -
Auf dem Weg zum gewerkschaftlich gesteuerten Versorgungsstaat?

Entwicklungslinien

Soziale Sicherung als Betätigungsfeld der Gewerkschaftsarbeit

Analyse der sozialpolitischen Programmpunkte

- Prinzip der Solidarität
- zentralverwaltungswirtschaftliche Systemplanung
- kassenübergreifender Finanzausgleich
- Verhärtung der bürokratischen Strukturen
- Selbstbeteiligung und Eigenverantwortung

Horst-Udo Niedenhoff

Von der Enteignung zur Entmachtung: Die Entwicklung der DGB-
Grundsatz- und Aktionsprogramme

Der Alleinvertretungsanspruch

Die Entwicklung der drei Grundsatz- und vier Aktionsprogramme sowie der neue Grundsatzprogrammentwurf für das Jahr 1981 des Deutschen Gewerkschaftsbundes und sein Auftreten in der Öffentlichkeit zeigen, daß er mehr und mehr sein eigentliches Aufgabengebiet der Vertretung der Arbeitnehmerinteressen im Betrieb und Unternehmen verläßt, zugunsten eines immer stärker werdenden politischen "Kampfes" zur Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft zu einem neuen gewerkschaftsabhängigen Gesellschaftssystem.

Das Grundsatzprogramm von 1949 war noch gekennzeichnet von dem Wiederaufbau der Gewerkschaften und dem Finden einer neuen Konzeption. Die Gewerkschaftsforderungen hatten in diesen Jahren eine natürliche Grenze, die durch den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft gezogen waren. Aber schon im Grundsatzprogramm 1963 hieß es: "Der unermüdliche Kampf der Gewerkschaften um die politische und soziale Gleichberechtigung der arbeitenden Menschen hatte den Erfolg, daß wichtige Teile der gewerkschaftlichen Forderungen als Grundrechte der Bürger heute in den demokratischen Verfassungen und von der öffentlichen Meinung anerkannt werden. Es bleibt weiterhin Aufgabe der Gewerkschaften, am Ausbau des sozialen Rechtsstaates und an der demokratischen Gestaltung der Gesellschaft mitzuwirken." Im Grundsatzprogramm-entwurf von 1979 allerdings gibt es kein politisches, gesellschaftliches, wirtschaftliches und kulturelles Gebiet mehr, in dem nicht der DGB seinen Anspruch auf dominierende Mitentscheidung stellt.

Diese Entwicklung zeigt sich auch sehr deutlich an der wachsenden Themenpalette: 1949 umfaßte das Grundsatzprogramm noch

15 Schwerpunkte, die sich 1963 und 1979 auf mehr als das Doppelte vergrößerten.

Hand in Hand mit der Erweiterung der Themenpalette gingen auch die Stellungnahmen und Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes: 60 Einzelpunkte charakterisierten noch das Grundsatzprogramm von 1949. Im Aktionsprogramm 1955 waren es schon ca. 90 Einzelmaßnahmen. Dies steigerte sich 1963 auf ca. 110, 1965 auf ca. 150, 1972 auf ca. 170, 1979 auf ca. 210 Einzelpositionen.

Das gewerkschaftliche Demokratieverständnis

In der Präambel des Grundsatzprogrammentwurfs von 1979 setzt der DGB seine Existenz und den Bestand der Demokratie gleich: "Freie und unabhängige Gewerkschaften sind eine Voraussetzung jeder wahrhaft demokratischen Gesellschaft." Damit meint der DGB, daß Demokratie ohne Gewerkschaft undenkbar sei. Damit ging er einen Schritt weiter, denn noch 1963 hieß es: "Freie und unabhängige Gewerkschaften können nur in der Demokratie bestehen und wirken."

Der DGB versteht sich also als berufener Anwalt der Demokratie. Und dies geht bis zur Beanspruchung des verfassungsmäßig garantierten Widerstandsrechtes für den Fall, daß die im Grundgesetz verankerten Grundrechte eingeschränkt oder aufgehoben würden.

Aus diesem extensiven Demokratie- und Rollenverständnis leitet er zudem auch noch den Anspruch auf eine besondere Unterstützung seiner Forderungen durch Parlamente, Regierungen, Parteien und Kirchen ab. Er spielt sich mit seinen sogenannten "Prüfpunkten" sogar zum Richter der politischen Parteien auf, indem er entscheiden will, welche Parteien "wählbar" und welche "nicht wählbar" sind.

Dieser "Werdegang" ist sehr deutlich in beiden Grundsatzprogrammen von 1949 und 1963 sowie im Grundsatzprogrammentwurf zu erkennen: Im ersten Grundsatzprogramm war die Autonomie der

gesellschaftlichen Gruppen und des Staates noch ausdrücklich anerkannt worden. Das 63er Grundsatzprogramm unterstreicht immerhin noch das partnerschaftliche Verhältnis zu allen "Kräften guten Willens". Heute aber beansprucht der DGB in unserem pluralistischen Gesellschaftssystem einen Sonderstatus.

Vom Enteignungs- zum Entmachtungsmodell

Auch in der Einstellung zur Wirtschaftsordnung und zum Wirtschaftssystem scheint der DGB einen Wandel vollzogen zu haben. Das 49er Programm wies noch eindeutig sozialistische Tendenzen auf. Die Hauptforderungen zielten auf eine zentrale volkswirtschaftliche Planung und die Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien. Die Begründung lautete damals: "Volkswirtschaftliche Planung steht aber auch im Gegensatz zu der chaotischen Marktwirtschaft, die in Deutschland seit der Währungsreform herrscht und zu ungeheurer Kapitalverschwendung durch Fehlinvestitionen und Erzeugung von Luxusgütern, zur Ausbeutung der Verbraucher, durch ungerechtfertigt hohe Preise, zur Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit und sozialer Unsicherheit sowie zu einem weitgehenden Verfall der Wirtschaftseinheit geführt hat. Derartige volkswirtschaftliche Zustände sind nicht unabwendbares Schicksal, sondern Folgen einer fehlerhaften Wirtschaftsordnung und einer falschen Wirtschaftsführung." Oder an einer anderen Stelle: "Heute ist die Marktwirtschaft weder frei noch sozial. Heute verhindert sie die freie Entfaltung; sie verschärft die ohnehin schon großen Gegensätze zwischen reich und arm. Sie ist unsozial und durch ihre Planlosigkeit unfähig, den schwierigen Aufgaben des Wiederaufbaus in Deutschland gerecht zu werden."

Auch das Vokabular war auf diese Tendenzen hin abgestellt: Hier hieß es, daß die Wirtschaft ein "Kampfplatz" sei und die Gewerkschaften sich als Interessenvertreter "aller Werktätigen" sehen.

Nicht zuletzt die Hinwendung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) zu marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten (Godesberger Programm von 1959) wie auch die Widerstände teilweise aus den eigenen Reihen, veranlaßte den DGB, in den kommenden

Jahren ein neues Grundsatzprogramm zu konzipieren, indem er sich mehr und mehr von Enteignungsgrundsätzen entfernte. Nun heißt es, die Wirtschaft bedürfe einer demokratischen Kontrolle. Gemeint ist damit, Kontrolle durch die Gewerkschaften. Denn als Gewerkschaften und somit Vertreter des Produktionsfaktors Arbeit hätten sie ein legitimes Recht, an allen Planungs- und Lenkungsmaßnahmen maßgeblich beteiligt zu sein. Es hat also ein Wandel stattgefunden von den Enteignungsvorstellungen und -modellen hin zu Entmachtungsmodellen, Entmachtung durch gewerkschaftliche Kontrolle.

Die Gewerkschaft als Kontrolleur der Wirtschaft

Mitbestimmung und Mitentscheidung in Betrieb und Unternehmen, indirekte Investitionslenkung durch die gewerkschaftlich abhängigen Wirtschafts- und Sozialräte, Vermögensbildungsfonds mit dominierendem Gewerkschaftseinfluß, Mitwirkung und Einfluß der Gewerkschaften auf den öffentlichen Haushalt, auf die Finanz- und Steuerpolitik sowie Tarifierung als Strategie sind die Maßnahmen und Mittel, mit denen der DGB zunehmend Einfluß in Betrieb, Unternehmen und Wirtschaft erhalten will. Die Entwicklung der gewerkschaftlichen Mitbestimmungsforderungen in den Grundsatz- und Aktionsprogrammen zeigen deutlich, wie der DGB eine Position nach der anderen erringen will: "Als Vertreter des Produktionsfaktors Arbeit haben die Gewerkschaften ein Anrecht darauf, an allen Planungs- und Lenkungsorganen maßgeblich beteiligt zu sein." Mit dieser Forderung erhob er 1949 seinen Anspruch auf Kontrolle der Wirtschaft, und zwar maßgeblich allein. Es sollten also nicht die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Betriebe eine Kontrolle haben, "sondern daß Vertreter der Arbeitnehmerschaft durch ihre gewerkschaftlichen Organisationen maßgeblich eingeschaltet werden." Auch die Forderung nach Kontrolle der Wirtschaft durch den Staat soll "unter Beteiligung der Gewerkschaften" geschehen.

Im Grundsatzprogramm 1963 hieß es dann auch folgerichtig: "Deshalb müssen sie und ihre Gewerkschaften gleichberechtigt an der Gestaltung der Wirtschaft beteiligt werden." Auch auf

europäischer Ebene fordert seit diesem Zeitpunkt der DGB ein Mitspracherecht: "Die europäische wirtschaftliche Integration muß von einer politischen Bereitschaft getragen sein, eine gemeinsame Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Beteiligung der Gewerkschaften zu verwirklichen...." Im Aktionsprogramm 1965 wird dann diese Forderungspalette der Einflußsphären erweitert auf Verwaltungen und die Berufsausbildung. In der Präambel des Aktionsprogrammes 1979 heißt es dann: "Die Gewerkschaften kämpfen um die Ausweitung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Damit wollen sie Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft einleiten, die die Arbeitnehmer an den wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen gleichberechtigt beteiligt."

Auch eine Kontrolle der multinationalen Gesellschaften wird jetzt verlangt: "Die Entscheidungen der multinationalen Gesellschaften müssen einer wirksamen Kontrolle durch die Gewerkschaften, Regierungen und die internationalen Organisationen unterworfen werden." Interessant ist an dieser nun neuen Formulierung, daß die Gewerkschaften jetzt an erster Stelle der verlangten und aufgezählten Kontrolleure getreten sind.

Im einzelnen sieht die gewerkschaftliche Kontrolle für ein Unternehmen so aus:

- Fortlaufende Erhebungen über den Umfang der Konzentrationsbewegung und ihre Veröffentlichung,
- die Beseitigung konzentrationsfördernder Rechtsvorschriften (z.B. auch der entsprechenden Steuervorschriften),
- die Mitbestimmung der Gewerkschaften,
- die "Demokratisierung" und Neuordnung der Unternehmensverfassung,
- die Erweiterung der Publizität,
- die "Mobilisierung des Wettbewerbs", u.a. durch öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen,
- den Ausbau des Systems öffentlich gebundener Unternehmen,
- die Überführung von "Schlüsselindustrie und anderer markt- und wirtschaftsbeherrschenden Unternehmen" in Gemeineigentum,
- die Neuordnung des Bankensystems,

- die überbetriebliche Mitbestimmung durch von den Gewerkschafter kontrollierte Wirtschafts- und Sozialräte,
- Investitionsmeldestellen, denen die "Großunternehmen und Konzerne ihre Investitionsvorhaben und deren beschäftigungspolitische Folgen" anzuzeigen haben,
- Ausbau eines Instrumentariums der Wirtschafts- und Sozialberichterstattung,
- Beschränkung des Handlungsspielraums der Unternehmungen durch Tarifierung aller freiwilligen Leistungen.

Die Gewerkschaft als Bildungs- und Kulturpolitiker

Bildungs- und kulturpolitische Forderungen wurden erstmals 1963 Gegenstand von Programmaussagen. "Unser Bildungs- und Erziehungswesen genügt weder den gegenwärtigen noch den zukünftigen Anforderungen. Seine Neuordnung ist deshalb eine vordringliche Aufgabe." Und: "Gewerkschaftliche Kulturpolitik will alle geistigen und sittlichen Kräfte unserer Gesellschaft fördern, die demokratisches Bewußtsein und Gemeinsinn zu bilden vermögen und die Verwirklichung des sozialen Gedankens in der Demokratie verbürgen. Mit ihrem kulturpolitischen Auftrag erfüllen die Gewerkschaften die Forderungen unserer Zeit." So hieß es damals.

Der Grundsatzprogrammentwurf von 1979 erstrebt nun eine umfassendere Beteiligung des DGB auf allen Ebenen bestehender und noch zu schaffender Bildungsinstitutionen an. Ziel ist es, das "Recht auf Bildung" zu verwirklichen. Im Bereich der beruflichen Bildung werden die gewerkschaftlichen Forderungen mit der Notwendigkeit begründet, die "Verfügungsgewalt" der Unternehmer über die angebotenen Ausbildungsplätze zu "brechen". Vom DGB vorgesehene Mittel ist daher die Forderung nach überbetrieblicher Finanzierung der Berufsausbildung. Die Mittel allerdings dafür sollen durch die Unternehmen - und nicht durch die Gewerkschaften - bereitgestellt werden. Diese Mittel sollen - ähnlich wie bei den Vermögensbildungsvorstellungen des DGB - in einen zentralen Fonds fließen, in den die Gewerkschaften auf dem Wege der "Selbstverwaltung" Einfluß auf die berufliche

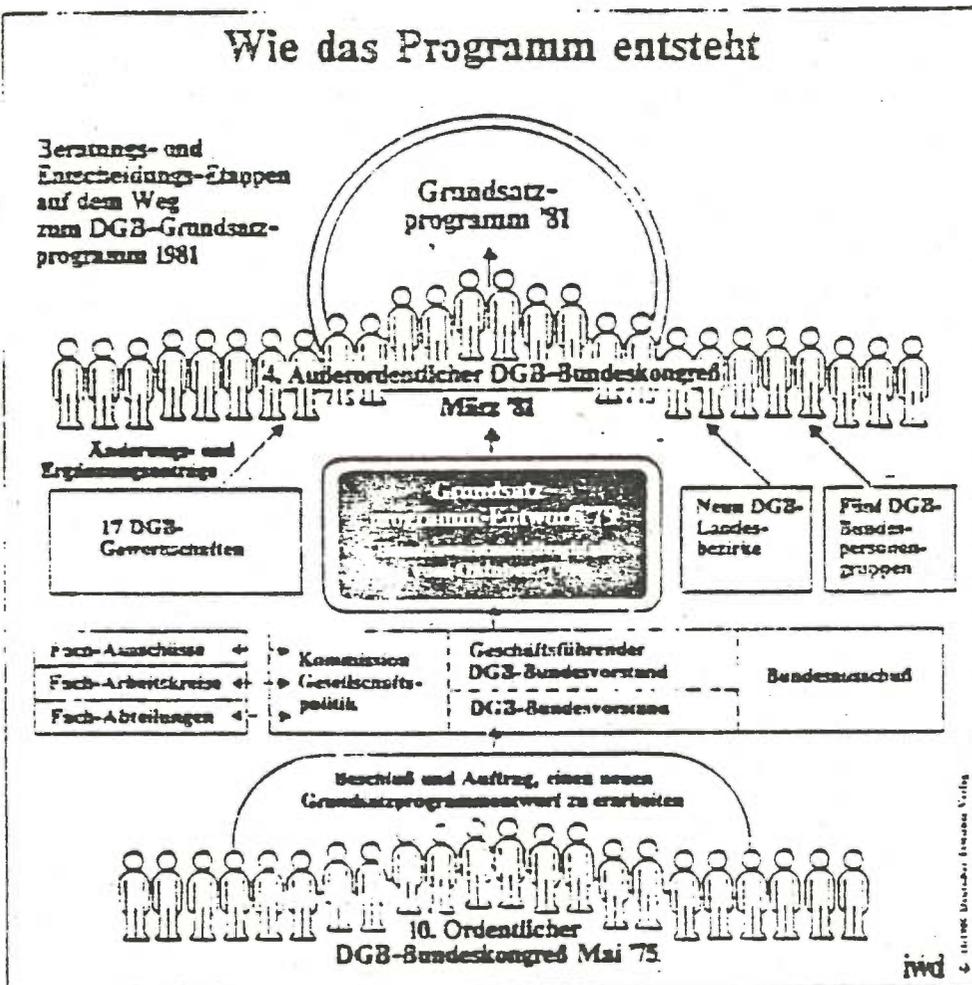
Bildung der Unternehmen zu gewinnen suchen. Letztendlich sollen die Gewerkschaften das Recht erhalten zu bestimmen, wer, wann, wo und wie ausgebildet wird.

Auch soll der Stellenwert der "Weiterbildung" verbessert werden, denn nach Vorstellungen des DGB schließt das "Recht auf Bildung" das "Recht auf Weiterbildung" ein.

Mit ähnlichen Argumenten will der DGB in seinen Programmen auch den angeblich beherrschenden Einfluß der Unternehmer im Bereich der Wissenschaft und der Forschung einschränken: "Bildung darf kein Mittel gesellschaftlicher Auslese sein." Oder: "Nicht nur im Bereich von Forschung und Entwicklung in der Privatwirtschaft, sondern auch im Bereich der staatlichen Forschungsförderungen und der Hochschulforschung überwiegt der Einfluß der Unternehmer. Wissenschaft und Forschung werden von den Arbeitgebern in den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen immer stärker zur Durchsetzung ihrer Interessen genutzt. Es besteht die Gefahr, daß unter dem Deckmantel scheinbarer Wertfreiheit Wissenschaft und Forschung gegen die Interessen der Arbeitnehmer eingesetzt werden."

Dem Ziel, Einfluß zu gewinnen, dient auch die Kulturpolitik der Gewerkschaften: Auch hier heißt es wieder, daß die Kunst und die Kultur angeblich nicht einer "Minderheit" vorbehalten bleiben dürfen. Darum möchte der DGB auch eine "alternative Kultur" unterstützen. Daher soll an allen Kultureinrichtungen die Mitwirkung der Beschäftigten - sprich die Mitwirkung der Gewerkschaften - durchgesetzt werden.

Wie das Programm entsteht



Themenpalette der Aktionsprogramme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Aktionsprogramm 1955	Aktionsprogramm 1965	Aktionsprogramm 1972	Aktionsprogramm 1979
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kürzere Arbeitszeit 2. Höhere Löhne und Gehälter 3. Größere soziale Sicherheit 4. Gesicherte Mitbestimmung 5. Verbesserter Arbeitsschutz 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kürzere Arbeitszeit 2. Höhere Löhne und Gehälter 3. Bessere Vermögensverteilung 4. Längerer Urlaub und Urlaubsgeld 5. Gesicherte Arbeitsplätze 6. Arbeit ohne Gefahr 7. Größere soziale Sicherheit 8. Mehr Mitbestimmung 9. Gleiche Bildungschancen 10. Bessere Berufsausbildung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kürzere Arbeitszeit und längerer Urlaub 2. Höhere Löhne und Gehälter 3. Gerechtere Vermögensverteilung 4. Verbesserung der Steuer- und Finanzpolitik 5. Gesicherte Arbeitsplätze 6. Arbeit ohne Gefahr 7. Größere soziale Sicherheit 8. Bessere Alterssicherung 9. Fortentwicklung des Arbeits- und Dienstrechts 10. Mehr Mitbestimmung 11. Gleiche Bildungschancen und bessere Berufsausbildung 12. Besseres soziales Miet- und Bodenrecht 13. Umweltschutz 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recht auf Arbeit — Gesicherte Arbeitsplätze 2. Ausbau der Tarifautonomie 3. Kürzere Arbeitszeit und längerer Urlaub 4. Höhere Löhne und Gehälter 5. Gerechtere Vermögensverteilung 6. Verbesserung der Steuer- und Finanzpolitik 7. Menschengerechte Arbeit 8. Größere soziale Sicherheit 9. Bessere Alterssicherung 10. Fortentwicklung des Arbeits- und Dienstrechts 11. Mehr Mitbestimmung 12. Unabhängige Medien 13. Gleiche Bildungschancen und bessere Berufsausbildung 14. Soziales Miet- und Bodenrecht 15. Umweltschutz 16. Sichere Energieversorgung

Quelle: Horst-Udo Niedenhoff, Vom Enteignungs- zum Entmachtungsmodell? - Die Entwicklung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Aussagen des Deutschen Gewerkschaftsbundes in seinen Aktions- und Grundsatzprogrammen-, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, Nr. 49, 1/80, Hrg.: Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Grundsatz-, Aktions- und Sachprogramme des DGB

Der Deutsche Gewerkschaftsbund verwendet für seine grundsätzlichen politischen Aussagen drei verschiedene Programm-Formen:
Das Grundsatzprogramm, das Aktionsprogramm und die Sachprogramme zu politischen Themen.

- **Grundsatzprogramm:** Es steckt den Rahmen für die mittel- bis langfristigen politischen Zielvorstellungen des DGB ab. Dieses "Langzeitprogramm" ist für die 17 Einzelgewerkschaften des DGB weitgehend verpflichtend. Allerdings können die Gewerkschaften unterschiedliche Schwerpunkte im Rahmen des Gesamtprogramms setzen. Beschlossen wurden bisher 2 Grundsatzprogramme (1949 und 1963). Ein drittes ist seit Oktober 1979 in der Diskussion.
- **Aktionsprogramm:** Wie das Grundsatzprogramm deckt es die gesamte Palette gewerkschaftlicher Forderungen ab. Seine Reichweite soll jedoch kurz- bis mittelfristig sein. Die Grundsatzforderungen werden im Aktionsprogramm konkretisiert und in politisch umsetzbare Forderungen umgewandelt.
Beispiel: Wo im Grundsatzprogramm "Arbeitszeitverkürzung" gefordert wird, steht im Aktionsprogramm die Forderung nach "Einführung der 35-Stunden-Woche". Bisher wurden vom DGB 4 Aktionsprogramme 1955, 1965, 1972 und 1979 beschlossen.
- **Sachprogramme:** Sie vertiefen das Grundsatz- und Aktionsprogramm in einzelnen Themenkomplexen. Jüngstes Beispiel ist das vor kurzem verabschiedete "Sozialpolitische Programm" des DGB.

GRUNDSATZPROGRAMM DES DEUTSCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES (Entwurf) -
AUF DEM WEG ZUM GEWERKSCHAFTLICH GESTEUERTEN VERSORGUNGSSTAAT?

Im Oktober 1979 hat der Bundesvorstand des DGB den Entwurf eines neuen Grundsatzprogramms verabschiedet, der im März 1981 durch einen außerordentlichen Bundeskongreß abgesegnet werden soll. In diesem Programm nimmt der DGB in mehreren Punkten Stellung zum System der sozialen Sicherung und dessen Ausbau.

Das Forschungsinstitut für die zahnärztliche Versorgung (FZV) zählt es zu seinen vordringlichen Aufgaben, die Entwicklungstendenzen des Gesundheitssystems und seine Einbindung in das Gesamtkonzept sozialer Sicherung genauestens zu beobachten und zu analysieren. Insbesondere sind hier die gesellschaftlichen Forderungen und Vorstellungen von Versicherungsträgern, Verbänden und Parteien miteinzubeziehen, die auf das Sozialsystem einwirken und es in ihrem Sinne zu verändern trachten.

Der vorliegende Entwurf des Grundsatzprogrammes ist ein Paradebeispiel dafür, wie unter dem Banner des Rufes nach mehr Demokratisierung und der Forderung nach mehr Solidarität der Versichertengemeinschaft das bestehende System im Sinne der herrschenden Funktionärselite aus den Angeln gehoben werden soll.

Entwicklungslinien

Der Entwurf des DGB-Grundsatzprogramms steht nicht im luftleeren Raum, sondern ist eingebettet in eine langfristige Gesamtkonzeption. Das Programm steht in der Tradition der Grundsatzforderungen von 1949, die dem nach dem 2. Weltkrieg als Einheitsgewerkschaft gegründeten Deutschen Gewerkschaftsbund die Zielrichtung vorgewiesen haben.

Der Entwurf will darüber hinaus Grundsätze und Ziele des Grundsatzprogramms von 1963 bestätigen. Nach Meinung des DGB (Vorwort) war ein neues Programm notwendig, "weil gestellte Ziele erreicht wurden, vorhandene Aufgaben sich veränderten und neuartige Probleme entstanden." Die vor -

gelegten Grundsätze wollen Leitlinien sein, die die Richtung für die Behandlung konkreter Probleme angeben. Insofern versteht sich das Grundsatzprogramm als verbindlicher Rahmen, innerhalb dessen sich die Willensbildung der Gewerkschaften und des DGB vollziehen soll. Die programmatischen Äußerungen sollen inhaltlich durch Aktionsprogrammweiterentwicklung und ausgefüllt werden.

Im Bereich der Sozialversicherung ist das vorgelegte Grundsatzprogramm insbesondere im Zusammenhang zu sehen mit den "Vorstellungen zur Änderung der Organisationsstruktur in der Sozialversicherung" (verabschiedet vom DGB-Bundesvorstand im Februar 1978), dem "DGB-Aktionsprogramm '79" (verabschiedet vom Bundesausschuß des DGB im Juni 1979) und dem jüngst produzierten "Sozialpolitischen Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) (verabschiedet vom Bundesausschuß des DGB, aber der Öffentlichkeit noch nicht offiziell bekanntgegeben).

In all diesen Darstellungen ist eine einheitliche Leitschiene zu sehen, die zeigt, wie gewerkschaftliche Forderungen politisch in aktive Sozialpolitik umgesetzt werden sollen.

Soziale Sicherung als Betätigungsfeld der Gewerkschaftsarbeit

Der Entwurf des DGB-Grundsatzprogramms enthält neben der Präambel 30 Schwerpunkte. Die uns besonders interessierenden Kapitel sind in die Mitte des Programms eingepaßt:

- Ausbau des Systems der Sozialen Sicherung (Punkt 15)
- Gesundheitswesen (Punkt 16)
- Geldleistungen der Sozialen Sicherung (Punkt 17)
- Finanzierung der Sozialen Sicherung (Punkt 18)
- Soziale Selbstverwaltung (Punkt 19)
- Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Punkt 20)

Diese Punkte, die sich mit dem System der Sozialen Sicherung befassen, sind nicht isoliert zu sehen, sondern müssen im Gesamtzusammenhang der gewerkschaftlichen Forderungen beobachtet werden, ins-

besondere auch mit den Ausführungen in der Präambel, die bereits deutlich die vorgesehenen gewünschten Strukturveränderungen aufzeigt.

Analyse einzelner Programmpunkte

Anhand einzelner programmatischer Äußerungen soll nun der Entwurf des Grundsatzprogramms bezüglich seiner gesundheits- und sozialpolitischen Konsequenzen in einer Kurzanalyse dargestellt werden. Die gewählten Zitate sind nicht willkürlich aus dem Gesamtzusammenhang gerissen, sondern belegen exemplarisch die angestrebte Gewerkschaftspolitik und ließen sich beliebig ergänzen.

1. Das Grundgesetz fordert einen sozialen Rechtsstaat. Daraus folgt ein Anspruch aller Arbeitnehmer auf soziale Sicherheit und auf Schutz vor den Wechselfällen des Lebens.

.....

Die sozialen Risiken kann der einzelne Arbeitnehmer nicht allein tragen. Sein legitimer Anspruch auf soziale Sicherheit kann nur durch solidarische Verantwortung der Gesellschaft erfüllt werden.

(Präambel, S. 5, 7. Abs.; S. 7, 2. Abs.)

Den sozialen Rechtsstaat will wohl niemand abschaffen. Der Anspruch auf soziale Sicherheit und Schutz vor Wechselfällen wird wohl auch bei vielen auf Zustimmung rechnen können. Wo bleibt aber in den vorgelegten Ausführungen der Mensch als selbstverantwortliches Individuum?

In der vor uns liegenden Forderung wird der Bürger als reines Sozialwesen gezeichnet, das dem Schicksal hilflos ausgeliefert ist. Diese Sicht erscheint etwas verkürzt und dem Wesen des Menschen nur teilweise gerecht.

Der Ruf nach "Solidarität" ist eine immer wieder gebrauchte Urforderung des DGB. Dieser an sich positiv besetzte Begriff gerät jedoch zur bloßen Worthülse, wenn er nicht näher definiert wird. Solidarität setzt notwendigerweise bei der Verantwortung für sich selbst ein. Sonst bleibt der Ruf nach Solidarität eine bequeme Forderung, die an andere, nie aber an sich selbst gestellt wird. Sie ist dann glänzend in der Lage, ein bequemes "Trittbrettfahren" zu ermöglichen.

Die "Theorie des kollektiven Handelns" zeigt, wie sich durch die Diskrepanz von individueller und kollektiver Rationalität eine "Rationalitätenfalle" ergeben kann. Anhand dieser methodischen Überlegung läßt sich zeigen, daß im Umlageverfahren Konsumverzicht des einzelnen irrational wird.

2. Das Schwergewicht der weiteren Entwicklung muß bei einem zügigen Ausbau der Leistungen für die Familien, der Verbesserung der sozialen Sicherheit für Problemgruppen und dem Ausbau von Sach- und Dienstleistungen liegen, die die finanziellen Ansprüche ergänzen müssen. Auf alle Leistungen der sozialen Sicherung besteht ein Rechtsanspruch.

(Punkt 15, S. 19, 2. Abs.)

Mit dieser Forderung wird massiv einer weiteren Forcierung der Anspruchsgesellschaft das Wort geredet. Sicherlich gibt es einige soziale Einrichtungen, die der Verbesserung und des Ausbaus bedürfen. Wer übernimmt aber die Kostenverantwortung? Wird das System nicht überfordert und ineffizient? Hier tun sich mannigfache Fragen und Probleme auf, die es sorgfältig zu analysieren gilt und die mit der forschenden Forderung nach "Zügigkeit" nicht beantwortet und gelöst werden.

Die besondere Betonung des "Rechtsanspruchs" impliziert eine Vorstellung des Staatswesens, das jeden Vorgang rechtlich zu normieren hat. Hierdurch wandelt sich das Gemeinwesen jedoch unweigerlich in eine uniforme verbürokratisierte Gesellschaft.

Ulrich Lohmar hat in seiner Studie über die Staatsbürokratie - Das hoheitliche Gewerbe - aufgezeigt, wie durch immer mehr Gesetze immer mehr Bürokratie produziert wird. An sich berechtigte Anliegen und möglicherweise gute Absichten können auf diese Weise die "Berechtigten" zu "Belasteten" werden lassen.

3. Die Koordination und Kooperation sowohl innerhalb der einzelnen Sozialleistungszweige als auch zwischen den verschiedenen Zweigen des Systems der sozialen Sicherheit und anderen Einrichtungen ist durch Arbeitsgemeinschaften für Gemeinschaftsaufgaben der Sozialversicherung zu fördern.

(Punkt 15, S. 20, 1. Abs.)

Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Leistungsträgern scheint auf den ersten Blick eine durchaus vernünftige und akzeptable Forderung zu sein. Wie hat nun aber diese auszu-
sehen? Geht die Kooperation so weit, daß das Eigenleben jedes

Hinter dem Begehren nach mehr Koordination und Kooperation lugt offensichtlich das Wunschziel der Einheitsversicherung hervor. Das gegliederte Versicherungssystem mit seinem Restbestand an Konkurrenz zwischen den einzelnen Trägern wird durch zunehmende Zentralisation in seiner Wirkungsweise gestört, und der bürokratische und monopolistische Verwaltungsapparat würde eine wachsende Unwirtschaftlichkeit des Sozialsystems geradezu herbeiwünschen.

4. Die Arbeits- und Lebensbedingungen in der Industriegesellschaft bestimmen über Gesundheit und Krankheit der Menschen.

(Punkt 16, S. 20, 1. Abs.)

Dieser Satz ist sicher richtig. Aber: Auch der Mensch selbst bestimmt über Gesundheit und Krankheit. Beide Aussagen stehen in einer engen Wechselbeziehung untereinander und bieten erst zusammen ein zutreffendes Bild der Realität. Durch die vorgezeigte isolierte Betrachtungsweise wird die Wirklichkeit verzerrt und nur die halbe Wahrheit geboten.

Den Menschen lediglich als Gemeinschaftswesen zu betrachten, wäre wohl ebenso kurzsichtig, wie die Rolle der Umwelt für das Individuum außer acht zu lassen. Erst beide Aspekte zusammen vermitteln ein realitätsnahes Bild der menschlichen Natur.

5. Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung muß gestärkt werden. Darüber hinaus ist eine regionale Selbstverwaltung des Gesundheitswesens durch die Versicherten, die Beschäftigten im Gesundheitswesen und Vertreter der Gebietskörperschaften anzustreben. Sie muß die Bedarfsplanung steuern und die Schwerpunkte für die Gesundheitsicherung der Bevölkerung setzen.

(Punkt 16, S. 21, 2. Abs.)

Aus diesem Programmpunkt ist deutlich die Forderung nach der sog. Drittel-Parität, einem alten Gewerkschafts-Wunschkind herauszulesen. Die Wirkungsweise dieser Beteiligungsform gälte es im einzelnen zu analysieren. Inwieweit durch die vorge-

sehene "Bedarfsplanung" nicht mehr der kranke Mensch den Bedarf an Gesundheitsleistungen vorgibt, sondern eine verwaltungswirtschaftliche Zentrale (DGB?) sollte genauestens untersucht werden. Hier sind systemtheoretische Betrachtungen anzustellen, inwieweit durch eine Manipulation der Entscheidungsstrukturen Machtverhältnisse einseitig verlagert werden können.

6. Nur durch Mitsprache und Mitverantwortung, nicht durch Selbstbeteiligung kann die individuelle Bereitschaft zum Abbau von Krankheitsursachen geweckt werden.

(Punkt 16, S. 21, 3. Abs.)

Dies ist eine alte, oft gehörte Behauptung, die weiterhin jeglichen Beweises entbehrt. Mitsprache und Mitverantwortung sind oft bloße bequeme Vokabeln, mit denen man die Belastung kommod auf andere überwälzen kann. Geht es aber einmal um ein wirkliches eigenes Opfer, hört die Solidarität oft schnell auf.

Die Forderung nach Selbstbeteiligung sollte demgegenüber auch nicht einfach unpräzise in den Raum gestellt werden. Hier sind detaillierte, wissenschaftlich fundierte Modelle zu entwickeln, die dem Ziel der Beitragssenkung dienen sollten und damit der Vokabel "Solidarität" Inhalt geben könnten. "Belohnungs"- und "Bestrafungs"prinzipien sollten hier in ihrer Wirkungsweise genauer durchleuchtet werden. Es kann hierbei nicht darum gehen, notwendige ärztliche Versorgung abzubauen oder eine "Medizin für Reiche" zu installieren, sondern darum durch den fühlbaren Appell an das Verantwortungsgefühl des Patienten unsinnige Inanspruchnahme medizinischer Leistungen zu vermeiden.

7. Der Ausbau des Gesundheitswesens zu einem integrierten System der Gesundheitssicherung setzt eine bessere Zusammenarbeit zwischen den freien Praxen, den Krankenhäusern, dem öffentlichen Gesundheitsdienst, dem betriebsmedizinischen Dienst und den sozialen Diensten voraus. Ein integriertes Gesundheitssystem muß sicherstellen, daß jeder Patient eine angemessene Betreuung, Behandlung und Versorgung erhält.

(Punkt 16, S. 21, 4. Abs.)

Jedermann wünscht sich angemessene Betreuung, Behandlung und Versorgung des Patienten. Es bleibt jedoch fraglich, ob diese in einem zentralisierten Gesundheitswesen besser gewährleistet ist als in unserem heutigen gegliederten System. Endziel der vor-gebrachten gewerkschaftlichen Forderung scheint doch wohl eine zentralverwaltungswirtschaftliche Systemplanung zu sein, die Patient und Arzt lediglich als Mittel für ihre Ziele ansieht. Der zuständige Fachmann für die medizinische und zahnmedizinische Versorgung bleibt letztlich immer der Arzt. Dessen Verantwortung kann nicht durch Verlagerung auf "mitbestimmende" Gremien geteilt werden.

3. Zur besseren sozialmedizinischen Betreuung ist ein gemeinsamer und unabhängiger sozialmedizinischer Dienst der Sozialversicherungsträger einzurichten.

(Punkt 16, S. 21, 5. Abs.)

Auch hiermit soll ein zentralisiertes Instrument geschaffen werden, daß die pluralistische - zugunsten einer Einheitsversorgung - abschaffen will. Natürlich läßt sich fragen, ob hier und da sozialmedizinische Dienste als Ergänzung zum jetzigen System geschaffen werden könnten. Es steht jedoch zu befürchten, daß diese bei nicht sorgfältiger Beobachtung ein solches Eigenleben entwickeln, daß sie die übrigen Versorgungsformen als lästig hinwegfegen.

9. Die Finanzierung der Sozialleistungen hat grundsätzlich nach dem Solidaritätsprinzip zu erfolgen, das die Versicherten entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit belastet. Der Bund muß über die konkreten Finanzierungsverpflichtungen für einzelne Bereiche hinaus eine generelle Finanzgarantie übernehmen.

.....

Zum Ausgleich der Risiken,, ist ein Finanzausgleich innerhalb der Krankenversicherung notwendig, der sich über alle Zweige der Krankenversicherung erstreckt.

(Punkt 18, S. 23, 1. Abs. und 3. Abs.)

In dieser Aussage wird die Finanzierung wieder ausschließlich über das Solidaritätsprinzip betrieben. Bei Versagen soll der Bund einspringen, also ein noch allgemeinerer Träger als die Sozialversicherung das Risiko übernehmen. Durch die "Verteilung auf viele" soll verhindert werden, daß die eigene finanzielle Belastung, das eigene finanzielle Opfer spürbar wird. Das führt jedoch naturgemäß dazu, daß endogen aus dem System heraus Unwirtschaftlichkeit vorprogrammiert wird. Konsumverzicht bei Umlageverfahren ist nun einmal individuell irrational. Daran ändern auch beschönigende Worte und Solidarappelle an eine scheinbar homogene Gesellschaft nichts.

Ein systemübergreifender Finanzausgleich hätte zur Folge, daß der Restbestand an Konkurrenz zwischen den Kassen hinweggefegt würde. Die Eukensche Mahnung, daß Wettbewerb immer wieder gepflegt werden muß, um zerstörerische Angriffe von innen und außen abzuwehren, wird auch im Gesundheitsbereich augenfällig.

10. Die Arbeitnehmer verwalten die Einrichtungen der sozialen Sicherung selbst.

.... Der Grundsatz uneingeschränkter und alleiniger Selbstverwaltung durch die Arbeitnehmer gilt unteilbar sowohl für die Zusammensetzung der Organe als auch für ihre Aufgaben und den Umfang ihrer Befugnisse.

Die Gewerkschaften als die für die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen maßgeblichen Organisationen sind allein berechtigt, geeignete Vertreter der Arbeitnehmer für die Selbstverwaltungsorgane zu benennen.

(Punkt 19, S. 24, Abs. 1, 2 u. 3)

Dermaßen ungeschminkt war das Endziel der gewerkschaftlichen Strategie selten zu lesen: Die Verwaltung der sozialen Sicherung soll also von gewerkschaftlichen Funktionären übernommen werden.

Nicht nur die Arbeitgeber werden dann nach dem Willen der Gewerkschaften nichts mehr zu sagen haben, sondern auch andere nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmergruppen bleiben von der Verantwortung ausgeschlossen. Läßt sich das Demokratieverständnis der Gewerkschaften dahingehend interpretieren, daß auf sozialem Sektor eine Konkurrenz zwischen rivalisierenden Parteien ausgeschaltet werden soll?

11. In der gesetzlichen Unfallversicherung werden die Organe der Selbstverwaltung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern paritätisch besetzt. Für die arbeitsmarktpolitischen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit ist eine Drittelbeteiligung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und öffentlicher Hand vorzusehen.

(Punkt 19, S. 24, 2. Abs.)

In anderen Bereichen als der Gesundheitsversicherung geben sich Gewerkschaften etwas bescheidener. Dies ist jedoch nur vordergründig. In der Unfallversicherung, die ja finanziell gänzlich vom Arbeitgeber bezahlt wird, geht es um eine reine unliebsame Sacharbeit, bei der es politisch nichts zu holen gibt. Auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes soll ein weiteres Mal die sog. "Drittelparität" geprobt werden. Wird dies auch in einer späteren Phase zu einem Instrument in der Gesundheitssicherung?

Fazit

Der Entwurf des Grundsatzprogramms zeigt deutlich auf, wie der Deutsche Gewerkschaftsbund den kollektiven Versorgungsstaat ansteuern will. Nicht mehr der einzelne Bürger steht im Zentrum des Interesses, sondern das durch gewerkschaftliche Funktionärsmacht gesteuerte verrechtlichte und uniforme Versorgungssystem. Den Bemühungen zu solchen Vorstellungen ist energischer Widerstand zu leisten.

An dieser Stelle sind allerdings auch Versäumnisse in der Vergangenheit zu konstatieren. Zu lange hat man nur auf moralische Appelle und Aufklärung gesetzt, ohne einer umfassenden Systemanalyse Beachtung zu schenken. Aber auch Moral ist ein knappes Gut (Nell-Breuning). Neben "sozialer Erziehung" sollte durch umfassende Diagnose das System durchleuchtet werden, und versucht werden, durch maßvolle Therapie das System in den Griff zu bekommen.

Dieses gilt es so zu gestalten, daß der mündige Bürger in freier Verantwortung sein individuelles Versorgungsprogramm wählen kann. Das schließt natürlich Risikoausgleich und soziale Mitverantwortung keineswegs aus. Diese soziale Verantwortung muß jedoch immer gründen auf individuelle Selbstverantwortung.