

7. Ausblick

**Ernst Breit:
Regierungskoalition handelt
arbeitnehmerfeindlich und
antigewerkschaftlich* ***

Als folgenschweren Höhepunkt einer Wendepolitik, die auf die willfährige Erfüllung von Arbeitgeberwünschen ausgerichtet ist, bezeichnete der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) am Donnerstag (20. März 1986) in Düsseldorf die Verabschiedung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Paragraphen 116 AFG durch die Regierungsmehrheit im Deutschen Bundestag. Wer es noch nicht geglaubt habe, sei jetzt endgültig eines Schlechteren belehrt: „Diese Regierungskoalition sucht den Dauerkonflikt mit den Gewerkschaften. Sie stiftet sozialen Unfrieden zum Schaden aller.“

** DGB-Nachrichten-Dienst vom 20. März 1986.

Das Abstimmungsverhalten der christlich-liberalen Abgeordneten war nach Auffassung des DGB nur möglich aufgrund eines in der Bundesrepublik Deutschland bisher nicht gekannten Ausmaßes an Rücksichtslosigkeit gegenüber den Sorgen der Arbeitnehmer, an Feindseligkeit gegenüber den Gewerkschaften, an Ignoranz gegenüber Sachargumenten sowie an Mißachtung demokratischer und sozialstaatlicher Grundwerte.

Darauf spekulierend, daß es bis zum Wahltag vergessen sei, habe die christlich-liberale Koalition die Macht der Regierungsmehrheit bewußt und gezielt gegen die Interessen der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften eingesetzt. Der DGB werde dafür sorgen, daß sich die Arbeitnehmer daran erinnern, daß diese Regierungskoalition in allen größeren sozialen Konflikten, angefangen vom Sozialabbau über die Angriffe auf Arbeitnehmerschutz- und Gewerkschaftsrechte bis hin zur Tatenlosigkeit bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit immer Hand in Hand mit den Arbeitgebern vorgegangen ist.

Die Arbeitnehmerbefragung vom 2. bis 14. April über die jetzt beschlossene Änderung des sogenannten Streikparagrafen werde Gelegenheit bieten, über den arbeitnehmerfeindlichen und antigerwerkschaftlichen Charakter der Regierungspolitik weiter aufzuklären.

Arbeitnehmer-Votum zum Streikparagrafen 116 AFG

Kolleginnen und Kollegen!

Die Regierungskoalition hat den Streikparagrafen 116 des Arbeitsförderungsgesetzes geändert.

Was bedeutet das für die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften?

Betroffen sind Arbeitnehmer, die außerhalb eines umkämpften Tarifgebietes

durch Fernwirkungen des Arbeitskampfes (z. B. fehlende Zulieferteile, Auftragsmangel) vorübergehend nicht beschäftigt werden. Sie sollen für diese Zeit - von Ausnahmen abgesehen - in Zukunft weder Lohn noch Kurzarbeitergeld erhalten.

Das bedeutet: Die Not von Familien, die plötzlich ohne Geld dastehen, soll ausgenutzt werden, um Gewerkschaften im Arbeitskampf unter Druck zu setzen!

Die Gewerkschaften sollen in die Knie gezwungen werden!

Bundesregierung und Regierungskoalition behaupten, ihr Gesetz diene der Klarstellung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit. Das ist eine grobe Täuschung! Klarstellungsbedarf bestand zu keinem Zeitpunkt! Tatsache ist: Das jetzt beschlossene Gesetz verdreht die geltende Rechtslage zu Lasten der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften in ihr Gegenteil. Tatsache ist: Das Votum der Mehrheit des Deutschen Bundestages ist ein frontaler Angriff auf die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften und gefährdet den sozialen Frieden.

Wir setzen das Votum der Arbeitnehmer dagegen!

Der DGB-Bundesvorstand ruft alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf: Beteiligt Euch am Arbeitnehmer-Votum zum „Streikparagrafen“!

Arbeitnehmer-Votum

Ich will die Streikfähigkeit der Gewerkschaften erhalten. Deshalb lehne ich die vom Deutschen Bundestag beschlossene Änderung des Streikparagrafen 116 AFG ab.

Ja Nein

Ich versichere, daß ich diese Erklärung nur einmal abgebe.

Ernst Benda: Der nun beschlossene Gesetz- entwurf ist verfassungs- rechtlich bedenklich*

Das Ergebnis der verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzentwurfs in der vom Deutschen Bundestag am 20. 3.1986 beschlossenen Form lautet:

1. § 116 AFG ist in dem Teil, der durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung und die späteren Änderungsanträge hierzu geändert werden soll, in Übereinstimmung mit dem Bundessozialgericht (BSG) und der überwiegenden Meinung im Schrifttum so auszulegen:

a) § 116 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 AFG (Abzielklausel) gilt nur für die mittelbar betroffenen Arbeitnehmer innerhalb des fachlichen und räumlichen Geltungsbereichs des umkämpften Tarifvertrages;

b) § 116 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 AFG ist innerhalb des fachlichen, aber außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des umkämpften Tarifvertrages nur anwendbar, wenn von der Zahlung ein tatsächlich oder rechtlich wesentlicher Einfluß auf den Arbeitskampf ausgeht.

2. Gegen die Gültigkeit der Neutralitäts-Anordnung, insbesondere deren § 4, bestehen Bedenken. Hält man diese für begründet, so wäre es möglich und jedenfalls verfassungsrechtlich unbedenklich, ohne sonstige Rechtsänderung in § 116 AFG dem Verwaltungsrat der Bundesanstalt aufzugeben, erneut eine Neutralitäts-Anordnung zu erarbeiten, die anders als die von 1973 mit der gesetzlichen Ermächtigung übereinstimmte.

3. Ebenso wäre es verfassungsrechtlich unbedenklich, den Text des geltenden § 116 AFG unverändert zu lassen, jedoch an die Stelle der Neutralitäts-Anordnung einen Neutralitäts-Ausschuß zu setzen, der über die Rechtsanwendung im Streitfall entscheidet; der Rechtsweg wird hierdurch - bei verfahrensmäßiger Umgestaltung - nicht ausgeschlossen.

4. Dagegen begegnet jede die Rechtslage der betroffenen Arbeitnehmer zu ih-

rem Nachteil verändernde gesetzliche Neuregelung durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gilt für den Vorschlag der Bundesregierung und für die späteren Änderungen auch insoweit, als diesen Elemente der Vorschläge zu 3. (Neutralitäts-Ausschuß) hinzugefügt worden sind.

5. Der Regierungsentwurf ändert dort, wo die Rechtsstellung mittelbar betroffener Arbeitnehmer innerhalb des fachlichen, aber außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des umkämpften Tarifvertrages neu geregelt wird, die Rechtslage in schwerwiegender Weise zu ihrem Nachteil. An die Stelle der generalklauselartigen Voraussetzungen des Einflußtatbestandes wird eine unwiderlegbare Vermutung gesetzt. Sie knüpft formal an die bisherige Abzielklausel an. Ihrem Normgehalt nach vermutet sie unwiderlegbar einen Einfluß der Zahlung von Kurzarbeitergeld auf den Arbeitskampf stets dann, wenn nur eine der (möglicherweise nur konkludent) erhobenen Hauptforderungen der in einem anderen Tarifgebiet erhobenen Forderung nach Art und Umfang annähernd gleich ist. Hieran ändert sich durch die veränderte Formulierung in der Ausschluß-Fassung nichts. Auch die zusätzliche Voraussetzung, nach der das Tarifergebnis des Kampfgebietes aller Voraussicht nach im wesentlichen in dem anderen Tarifbereich übernommen werde, bedeutet keine wesentliche Besserung. Die unwiderlegbare Vermutung eines „Stellvertreter-Arbeitskampfes“ wird hierdurch nicht gerechtfertigt. Da von den in einem Arbeitskampf erreichten Ergebnissen in aller Regel eine Signalwirkung auf andere Tarifbezirke ausgeht, wird fast immer das Ruhen des Anspruchs mittelbar betroffener Arbeitnehmer als zwangsläufige Folge anzunehmen sein.

* Prof. Dr. jur. h. c. Ernst Benda: Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs eines Gesetzes zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen (BR-Drucksache Nr. 800/85), erstattet im Auftrage des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassung der Ergebnisse, vom 24. März 1986.

Im Ergebnis hätten die Ansprüche aller Arbeitnehmer, die bei den Arbeitskämpfen von 1971, 1978 und 1984 Kurzarbeitergeld erhalten haben - insgesamt mehr als 500000 Arbeitnehmer - ruhen müssen, wenn seit 1969 das AFG nicht in seiner heutigen Fassung, sondern in der Fassung entweder des Regierungsentwurfs oder der geänderten Ausschlußfassung gegolten hätten.

6. Nach dem AFG von 1969 haben Arbeitnehmer unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld (§§ 63 ff. AFG). Nach § 70 AFG gut § 116 AFG auch für diese Ansprüche. Liegen die einschränkenden Voraussetzungen des § 116 AFG nicht vor, so besteht ein Anspruch auf Kurzarbeitergeld auch im Fall der arbeitskampfbedingten Arbeitslosigkeit. Damit ist - mit dieser Einschränkung - der Anspruch aus der Versicherung auch bei arbeitskampfbedingter Risikoverwirklichung festgelegt.

7. Der Rechtsanspruch erfüllt alle Voraussetzungen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich sind, um einen Anspruch im Bereich der sozialen Sicherung dem Schutz des Art. 14 GG zu unterstellen.

8. Dies gilt unbeschadet der andersartigen Struktur der Arbeitslosenversicherung im Vergleich zur Rentenversicherung für Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung in gleich höherem Maße wie bei der Rentenversicherung. Die Arbeitslosenversicherung wird überwiegend durch eigene Beiträge der Versicherten finanziert, die nach der gesetzlichen Regelung während ihres ganzen Erwerbslebens Mitglieder der Versichertengemeinschaft sind.

9. Für eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums gelten daher wegen des hohen Anteils eigener Leistung die verstärkten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts. Jedenfalls gelten aber die allgemeinen Voraussetzungen eines in die Rechtsstellung eines Bürgers belastend einwirkenden Eingriffs, wie der Vertrauens- und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Rege-

lung verstößt bereits dann gegen Art. 14 GG, wenn man sie an diesen geringeren Anforderungen mißt.

10. Es liegen keine rechtfertigenden Gründe für den Eingriff vor:

a) Er ist weder zur Herstellung der Rechtsklarheit erforderlich, noch dient er diesem Ziel;

b) Er ist nicht erforderlich zur Herstellung der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems der sozialen Sicherung;

c) Er wird nicht durch die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) gerechtfertigt, sondern verstößt gegen diese.

aa) Es liegen keine hinreichenden Erkenntnisse vor, die es dem Gesetzgeber gestatten würden, in die Betätigungsfreiheit der Koalitionen regulierend einzugreifen. Ein Machtungleichgewicht der Koalitionen ist mindestens nach gegenwärtigem Erkenntnisstand nicht feststellbar.

bb) Selbst bei Unterstellung eines solchen Machtungleichgewichts darf der Gesetzgeber keine inhaltlichen, mißbrauchsbekämpfenden Regelungen treffen, sondern muß sich auf organisatorische Regelungen beschränken, wie den Ausschluß einzelner Mittel des Arbeitskampfes. Dies ist nicht die Aufgabe des Sozialrechts, sondern des Arbeitskampfrechts im engeren Sinne, das nach heutiger Rechtslage nicht gesetzlich geregelt ist, sondern von der Rechtsprechung insbesondere des Bundesarbeitsgerichts wahrgenommen wird.

11. Selbst wenn die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele als legitim angesehen werden könnten, verstößt es gegen Art. 14 GG, diese Zielsetzung zu Lasten der an dem Arbeitskampf unbeteiligten und diesem gegenüber einflußlosen Arbeitnehmer vorzunehmen. Sie werden als „Faustpfand“ benutzt, um andere - selbst wenn diese legitim sein sollten - Ziele zu verfolgen.

12. Soweit mit dem Gesetzentwurf der Partizipationsgedanke geltend gemacht werden soll, verstößt er auch gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Es verstößt gegen das Willkürverbot, wenn unbeteiligte Arbeitnehmer, die zufällig von einem Arbeitskampf mit-

telbar betroffen sind, nicht nur ihren Lohnanspruch verlieren, sondern auch keinen Lohnersatz erhalten. Damit wird das Risiko ausgenommen, gegen das sie zur Sicherung ihrer Existenz versichert sind. Dagegen erhalten andere Arbeitnehmer, die in gleicher Weise wie die mittelbar betroffenen Arbeitnehmer die Chance - nicht die Sicherheit - haben, an dem Ergebnis des Arbeitskampfes teilzuhaben, den vollen Lohn und damit die volle Existenzsicherung. Die ungleiche Behandlung der nur zufällig von den Auswirkungen des Arbeitskampfes betroffenen Arbeitnehmer verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip.

13. Gegen den Gesetzentwurf bestehen unter dem rechtsstaatlichen Gesichtspunkt der Normenklarheit keine durchgreifenden Bedenken insoweit, als er unbestimmte Rechtsbegriffe enthält.

Bedenken unter diesem Gesichtspunkt

bestehen dagegen insofern, als der Gesetzgeber das Ziel der Regelung, das in der Veränderung der Kampfchancen im Arbeitskampf zu sehen ist, durch die Regelung verdeckt. Insoweit bestehen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die gleichen Bedenken, wie sie zu Ziffer 11 dargestellt worden sind.

14. Auch im Hinblick auf die betroffenen Koalitionen, vor allem die Gewerkschaften, gilt das bereits zu Ziffer 10 c) Gesagte. Der Gesetzentwurf greift in unzulässiger Weise in die Betätigungsfreiheit der Koalition ein. Dabei geht es nicht um ein „Streikrecht“ der Gewerkschaften, sondern darum, daß die Koalitionen in ihrer Betätigungsfreiheit nur dann beschränkt werden dürfen, wenn durch ihre Betätigung andere Rechtsgüter gefährdet werden. Solche Voraussetzungen liegen nicht vor und könnten, falls dies künftig der Fall sein sollte, mit den Mitteln des Arbeitskampfrechts abgewehrt werden.