

Niemand will das Streikrecht einschränken

# Die Bundesregierung will die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf sichern

## 1. Die Politik der Bundesregierung schafft Klarheit. Das Streikrecht bleibt unangetastet.

- Bei der Diskussion um den Neutralitätsparagraphen 116 Arbeitsförderungsgesetz versuchen SPD und Teile der Gewerkschaften mit Tatsachenverdrehungen und demagogischen Behauptungen gegen die Bundesregierung mobil zu machen.
- § 116 AFG bestimmt die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen eines Arbeitskampfes. Der Paragraph 116 ist somit ein **Neutralitäts-Paragraph** und kein **Streik-Paragraph**.
- Das Grundgesetz garantiert die Freiheit des Arbeitskampfes. Es bestimmt, daß sich der Staat in allen tarifpolitischen und arbeitskampfrechtlichen Auseinandersetzungen neutral verhalten muß; das heißt: er muß beide Seiten gleich behandeln.
- Die selbstverständliche Neutralitätspflicht des Staates (hier der Bundesanstalt für Arbeit) ist durch den Arbeitskampf der Metallindustrie 1984 sowie durch die dabei ergangenen einstweiligen Anordnungen einzelner Gerichte in Frage gestellt worden.
- Somit besteht ein Handlungsbedarf des Gesetzgebers zur Neuformulierung des § 116 AFG. Eine Klarstellung der Neutralitätsfrage ist erforderlich.
- Diese Neuformulierung des § 116 AFG ist kein Angriff auf das Streikrecht.
- Die Neuformulierung des § 116 AFG bringt die Klarstellung dessen, was der Gesetzgeber immer gewollt hat und immer wollen muß: die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf. Sie ist eine wesentliche Voraussetzung für die Tarifautonomie.
- Die Bundesregierung will diese Neutralität sicherstellen — nicht mehr und nicht weniger.

## 2. Die Bundesregierung spricht mit Arbeitgebern und Gewerkschaften. Ihr Ziel ist die Wahrung des sozialen Friedens.

Die Bundesregierung hat sich in intensiven Gesprächen bemüht, in der Frage, wie die in Folge des Arbeitskampfes 1984 entstandene Rechtsunsicherheit zu beseitigen ist, eine Übereinstimmung mit den Sozialpartnern herbeizuführen. Sie ließ sich dabei von dem Grundsatz leiten, daß der Staat zwar die Neutralität staatlicher Einrichtungen selbst durch klare Regelungen gewährleisten muß, daß solche Regelungen aber stets auch für das Verhalten der Tarifvertragsparteien Bedeutung haben, weil diese im Arbeitskampf handeln. Nach dem Spitzengespräch beim Bundeskanzler am 5. September 1985 fanden am 2. und 4. Dezember zwei insgesamt zehnstündige Fachgespräche zwischen Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der Bundesregierung statt. Bei diesen Gesprächen sind die Vertreter der Bundesregierung von den Sozialpartnern gebeten worden, einen Vorschlag zur Klarstellung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf vorzulegen.

Die fünf beteiligten Bundesminister, Norbert Blüm, Martin Bangemann, Friedrich Zimmermann, Hans Engelhard und Wolfgang Schäuble, haben daraufhin einen Vorschlag erarbeitet und ihn an die Vorsitzenden des DGB und der DAG sowie an den Präsidenten der BDA übersandt. Der Vorschlag war Grundlage des Gespräches des Bundeskanzlers mit den Sozialpartnern am 10. Dezember 1985. Diese Gespräche brachten zwar Annäherungen und Klarstellungen in Einzelfragen, aber keinen Konsens in der entscheidenden Frage, wie die Grenzziehung innerhalb des Fachgebietes erfolgen soll. Der zuletzt für das Spitzengespräch vorgelegte Textvorschlag wurde zwar von beiden Seiten kritisiert, es wurden aber keine textlichen Gegenvorschläge gemacht.

Daraufhin hat das Bundeskabinett in der Sitzung am 11. Dezember 1985 beschlossen, den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung zu beauftragen, zur Klarstellung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Falle eines Arbeitskampfes einen Gesetzentwurf auf der Grundlage der Vorschläge der fünf Bundesminister auszuarbeiten. Dabei sollten nach dem Spitzengespräch aufgrund der vorausgegangenen Gespräche fünf Fragen noch einmal überprüft werden:

— Soll normiert werden, daß außerhalb des fachlichen Geltungsbereichs immer gezahlt werden muß?

Dem von Arbeitnehmerseite geäußertem Anliegen wurde Rechnung getragen durch die Einfügung des 2. Satzes im Abs. 1 des § 116 AFG.

— Kann die Voraussetzung, wann im Sinne des Abs. 3 Satz 1 Ziffer 2 eine „Forderung erhoben ist“, genauer bestimmt werden?

Der Entwurf übernimmt zu dieser Frage die bisherige Textfassung der Neutralitätsanordnung. Dem Wunsch des Kabinetts wird in der Begründung

Rechnung getragen. Hier heißt es, daß eine Forderung nicht immer von den zur Entscheidung berufenen Gremien ausdrücklich erhoben worden zu sein braucht. Es genügt, wenn sie nach den Gesamtumständen, d.h. aufgrund konkludenten Verhaltens als erhoben anzusehen ist.

— Sind für den Fall, daß Betriebsstillegungen auf Aussperrungen zurückzuführen sind, spezielle Regelungen notwendig?

Die Prüfung hat ergeben, daß eine solche spezielle Regelung nicht notwendig ist, da die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu Fernwirkungen von Arbeitskämpfen (Urteile vom 22. Dezember 1980, AP 70 und 71 zu Art. 9 GG Arbeitskampf) ausreichend klare Abgrenzungskriterien aufgestellt hat.

— Entspricht die Formulierung des Abs. 4 dem gewollten Zweck, das Beeinflussungskriterium des geltenden § 116 AFG zu übernehmen?

Der Abs. 4 des Vorschlages der fünf Bundesminister wurde fallengelassen, da an die Stelle eines abstrakten Beeinflussungskriteriums eine Regelung getreten ist, die den Sachverhalt des Beeinflusses konkret definiert (Abs. 3 Satz 1 Ziffer 2).

— Reichen die vorgeschlagenen Änderungen aus, um sicherzustellen, daß ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Arbeitskampf und Betriebsstilllegung besteht?

Dieses Anliegen der Gewerkschaften wurde durch die Neuformulierung eines Abs. 1 a im § 72 AFG sowie einer Ergänzung im § 133 Abs. 1 AFG verstärkt.

### **3. Falsche Behauptungen aus den Gewerkschaften und aus der SPD**

#### **Behauptung:**

*Die Änderung ist ein gezielter Angriff auf das Streikrecht.*

#### **Richtig ist:**

Das Streikrecht der Gewerkschaften ist als Bestandteil der Tarifautonomie verfassungsrechtlich garantiert und wird durch die geplante Neuregelung nicht berührt. Es geht ausschließlich um die Klarstellung und Sicherung der Neutralitätspflicht der Bundesanstalt für Arbeit.

Die Neutralitätspflicht galt auch bisher und ist von allen Seiten anerkannt. Ein Blick auf die Geschichte des § 116 AFG beweist, daß die Novellierung lediglich dazu dient, den gesetzgeberischen Willen von 1969 zur Geltung zu bringen.

Bis zur Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1969 wurden an mittelbar betroffene Arbeitnehmer grundsätzlich keine Leistungen der Bundesanstalt gewährt. Die damalige Bundesregierung — Bundeskanzler Kiesinger, Vizekanzler Brandt, Arbeitsminister Katzer, Innenminister Benda, Minister Wehner — wollte es dabei belassen. Erst auf Vorschlag von Adolf Müller (CDU) — damals Vorsitzender des federführenden Ausschusses für Arbeit — erhielt § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes im Verlaufe der

parlamentarischen Beratungen die heute geltende Fassung. Nach § 116 Abs. 3 Ziffer 2 ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur Beendigung des Arbeitskampfes nur, wenn „die Gewährung des Arbeitslosengeldes den Arbeitskampf beeinflussen würde“.

Der schriftliche Bericht des federführenden Ausschusses für Arbeit vom 18. April 1969 besagt eindeutig, daß der Gesetzgeber bei der Beratung des Arbeitsförderungsgesetzes für konkrete Fälle ein Ruhen von Leistungen der Bundesanstalt vorsah, weil in diesen Fällen eine Leistungsgewährung „nicht streikneutral“ wäre. Damit ist klar, daß der Gesetzgeber eine differenzierte Regelung wollte. Leistungen sollten nicht gewährt werden, wenn für die mittelbar Betroffenen mitgestreikt wurde.

Der ursprüngliche Gesetzentwurf der damaligen Bundesregierung, der auch die Unterschrift von Willy Brandt trug und vom zuständigen Fachminister Hans Katzer erarbeitet worden war, sah gar keine Leistungen der Arbeitsämter an mittelbar Betroffene vor. Den Einwänden des Bundesrates gegen diese Lösung begegnete die Bundesregierung damals mit folgender Begründung:

*„Die Gewährung von Arbeitslosengeld an Arbeitslose, die an einem Arbeitskampf nicht selbst beteiligt sind, deren Arbeitslosigkeit aber durch einen Arbeitskampf verursacht ist, würde die Bereitschaft dieser Arbeitslosen zur Solidarität stärken und damit den Arbeitskampf beeinflussen. Sie würde daher ähnlich wie die Gewährung an unmittelbar beteiligte Arbeitnehmer die Neutralität der Bundesanstalt verletzen, deren Mittel von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam aufgebracht werden. Die Arbeitslosenversicherung kann zudem wie jede Schadensversicherung ein derartiges Risiko nicht tragen. Bei einem Schwerpunktstreik könnten die Mittel der Bundesanstalt in wenigen Monaten erschöpft sein.“*

Die damalige Bundesregierung hielt es also für vertretbar, daß mittelbar Betroffene überhaupt kein Arbeitslosengeld erhielten. Die SPD hatte dies in der Regierungsverantwortung mitgetragen, und die Gewerkschaften liefen keineswegs Sturm gegen eine „Vorenthalaltung des Streikrechts“.

1973 verabschiedete der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit mit den Stimmen der öffentlichen Hand und der Gewerkschaften — gegen die der Arbeitgeber — die „Neutralitätsanordnung“, die in § 4 ein Ruhen des Leistungsanspruchs nach § 116 AFG festschreibt, sofern die Gewerkschaften für den Tarifvertragsbereich des arbeitslosen, nicht beteiligten Arbeitnehmers nach Art und Umfang gleiche Forderungen wie für die am Arbeitskampf beteiligten Arbeitnehmer erhoben haben und mit dem Arbeitskampf nach Art und Umfang gleiche Arbeitsbedingungen durchgesetzt werden sollen.

Im zuständigen Ausschuß III des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit war diese Formulierung mit dem ausdrücklichen Hinweis verbunden worden, daß die volle Identität der im Arbeitskampf erhobenen Forderungen nicht vorausgesetzt werden könne. Der IG-Metall-Vertreter im

Verwaltungsrat, Janzen, unterrichtete daraufhin mit einem Rundschreiben vom 5. April 1973 die Verwaltungsstellen seiner Gewerkschaft darüber, daß „über den Inhalt des Begriffs Übereinstimmung nach ‚Art und Umfang‘ Klarheit“ bestehe. Man war sich also einig darüber, daß keine Identität der Forderungen für das Ruhen der Ansprüche erforderlich sei.

Schon vorher hatte die IG Metall durch ihr geschäftsführendes Vorstandsmitglied Janzen erklärt, mit dieser „Kompromißlösung“ könne sich „durchaus leben“ lassen. Im IG-Metall-Pressedienst vom 14. März 1973 heißt es dazu weiter:

*„Allerdings würden es sich dann in Zukunft die Gewerkschaften nicht mehr leisten können, zentrale Forderungen aufzustellen oder zentrale Tarifverhandlungen zu führen, wenn sie beabsichtigten, ihre tarifpolitischen Vorstellungen gegebenenfalls mit einem Streik durchsetzen zu wollen.“*

Die IG Metall hat damals also einer Regelung zugestimmt, nach der zentrale Forderungen mit dem Risiko behaftet sind, daß mittelbar Betroffene, die in ihren Tarifverhandlungen nach Art und Umfang gleiche, aber keineswegs identische Forderungen stellten, keine Leistungen der Bundesanstalt erhalten.

#### **Behauptung:**

*Die Streikfähigkeit der Gewerkschaften wird in Frage gestellt.*

#### **Richtig ist:**

Eine Regelung, durch die lediglich der seit der Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt geltende Rechtszustand fortgeschrieben werden soll, unterläuft schon deshalb nicht die Streikfähigkeit der Gewerkschaften, weil die Gewerkschaften 1973 der Differenzierung der Neutralitätsanordnung ausdrücklich zugestimmt haben und damit wohl kaum ihre eigene Streikfähigkeit beschnitten haben werden.

Unter der Geltung des AVAVG (Vorgängergesetz zum Arbeitsförderungsgesetz) wurde an mittelbar betroffene Arbeitnehmer grundsätzlich gar kein Arbeitslosengeld oder Kurzarbeitergeld gezahlt. Dennoch haben die Gewerkschaften in der Zeit vor 1969 erfolgreiche, auch lang andauernde Arbeitskämpfe geführt; so beispielsweise den 16 Wochen dauernden Metaller-Streik in Schleswig-Holstein zur Einführung der Lohnfortzahlung.

Auch vor dem Arbeitskampf 1984 hatte sich der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit stets auf den Standpunkt gestellt — und auch danach gehandelt —, daß bei nach Art und Umfang gleichen Streikzielen mittelbar betroffene Arbeitnehmer außerhalb des Tarifgebietes keinen Anspruch auf Leistungen der Bundesanstalt haben. Die Gewerkschaften mußten also seit jeher ihre Streiktaktik darauf einstellen. Die im einstweiligen Rechtsschutzverfahren ergangenen Entscheidungen der Sozialgerichte in Hessen und Bremen ändern an der bestehenden Rechtsunsicherheit nichts. Damit werden die Gewerkschaften also auch nicht gezwungen, in andere Arbeitskampftaktiken auszuweichen.

Die Streikfähigkeit der Gewerkschaften wird aber auch deshalb nicht beeinträchtigt, weil mittelbar betroffene Arbeitnehmer, die keinen Anspruch auf Leistungen der Bundesanstalt haben, als Gewerkschaftsmitglieder keinen Anspruch auf Zahlung von Streikgeld haben. Die Nichtzahlung von Arbeitslosengeld hat also keine finanzielle Auswirkung auf die Gewerkschaftskassen.

**Behauptung:**

*Die Änderung bedeutet einen Eingriff in Eigentumsrechte.*

**Richtig ist:**

Die Beiträge zur Sozialversicherung können zwar zu eigentumsähnlichen Ansprüchen führen; der Gesetzgeber darf also die Anspruchsvoraussetzungen nicht beliebig ändern. Andererseits können Ansprüche nur im Rahmen der sozialversicherungsrechtlichen Solidargemeinschaft bestehen, wobei die Arbeitnehmerschaft im Arbeitskampf eine Risikogemeinschaft bildet. Leistungsansprüche können dabei nicht die Pflicht der Bundesanstalt zur Neutralität im Arbeitskampf überlagern. Da sich im Grundsatz am bestehenden Recht insoweit nichts ändert, als auch bisher mittelbar betroffene Arbeitslose außerhalb des Arbeitskampfgebietes in bestimmten Fällen keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, kann die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes zu keinem anderen Ergebnis als bisher führen.

**Behauptung:**

*Die Änderung verstößt gegen das Übereinkommen 102 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1952.*

**Richtig ist:**

Die Novellierung verstößt nicht gegen das Übereinkommen 102 der Internationalen Arbeitsorganisation, weil danach Arbeitnehmer vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden dürfen, wenn sie an dem Ausgang des Arbeitskampfes interessiert sind, weil ihre Arbeitsbedingungen durch den Arbeitskampf beeinflußt werden. Der Sachverständigenausschuß der IAO hat 1969 die Regelung des § 116 AFG ausdrücklich begrüßt. Diese Bestimmung läßt die Leistungsgewährung ruhen, wenn sie — auch bei mittelbarer Betroffenheit — den Arbeitskampf beeinflussen würde. Da dies auch der Tenor der jetzt vorgesehenen Novellierung ist, entsteht kein Konflikt mit dem Übereinkommen 102 der IAO.

**Behauptung:**

*Die Bundesregierung will die Änderung über das Knie brechen.*

**Richtig ist:**

Im Zuge der Tarifauseinandersetzungen des Jahres 1984 haben Sozialgerichte der Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit eine andere Interpretation gegeben als der Präsident der Bundesanstalt. Mittelbar betroffenen Arbeitnehmern derselben Branche, aber außerhalb des

Tarifgebietes, wurden Leistungen daher nur unter Vorbehalt gewährt. Experten schätzen die Dauer dieses Rechtsstreits auf sieben bis zehn Jahre. Für diese Zeit besteht Unsicherheit bei den Betroffenen, ob sie die Leistungen zurückzahlen müssen. Bei den Gewerkschaften besteht zugleich Unklarheit, ob andere Sozialgerichte bei zukünftigen Arbeitskämpfen möglicherweise anders entscheiden.

Um die Unsicherheit zu beenden, hat die Bundesregierung vom ehemaligen Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts, Professor Gerhard Müller, ein Gutachten erstellen lassen. Es liegt seit August 1985 vor. Seither haben mehrere Fachgespräche mit den Sozialpartnern über die Klärung der strittigen Fragen stattgefunden. Neben zwei Gesprächsrunden unter Einbeziehung der Fachminister haben zwei Spitzengespräche beim Bundeskanzler stattgefunden. Eines davon ging ausschließlich um die Sicherstellung der Neutralität. Die Tarifpartner sind sich in den Gesprächen nähergekommen, haben aber keine Übereinstimmung erzielt.

Deshalb muß nun der Gesetzgeber handeln. Er ist auch deshalb unter Entscheidungsdruck geraten, weil über den Vorschlag, der auf Bitte der Gewerkschaften und Arbeitgeber erarbeitet wurde, kampagnenartig Falschmeldungen verbreitet werden. Der Gesetzentwurf ist von der Bundesregierung jedoch nicht als eilbedürftig eingestuft worden. Es wird also ein **normales Gesetzgebungsverfahren** stattfinden, in dessen Verlauf ausführlich über alle Einzelheiten diskutiert werden kann.

**Behauptung:**

„Kalt Ausgesperzte“ sollen kein Kurzarbeitergeld erhalten.

**Richtig ist:**

In dem vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes wird durch Ergänzungen in den §§ 72 und 133 gerade verhindert, daß „kalt ausgesperrt“ wird. Der Arbeitgeber wird hierdurch verpflichtet, den von ihm behaupteten Arbeitsausfall durch Arbeitskampf glaubhaft zu machen und eine Stellungnahme des Betriebsrates beizufügen. Zur Überprüfung der Angaben kann das zuständige Arbeitsamt Feststellungen im Betrieb treffen. Kommt das Arbeitsamt zu dem Ergebnis, daß eine Streikursache nicht vorliegt, so haben die Arbeitnehmer Anspruch auf volle Lohnfortzahlung.

**Behauptung:**

Die Gesetzesnovelle ist ein Eingriff in ein schwebendes Verfahren der Sozialgerichte.

**Richtig ist:**

Zukünftige Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes verändern die Rechtslage für die laufenden Verfahren nicht. Die Gerichte werden auf der Grundlage des geltenden Rechtes zum Zeitpunkt des Metallarbeitskampfes 1984 entscheiden.

**Behauptung:**

*Die Gerichte sollen den anlässlich des Metallarbeitskampfes 1984 entstandenen Auslegungsstreit entscheiden.*

**Richtig ist:**

Es handelt sich hier um keinen Auslegungsstreit, sondern um eine Klarstellung der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers. Es entspricht unserem Verfassungsverständnis, daß der Gesetzgeber Vorrang hat vor den Gerichten. „Richterrecht entsteht nicht im politischen Willensbildungsprozeß; es vermag daher nicht das im demokratischen Gesetzgebungsverfahren entstandene Recht zu ersetzen, und es ist nicht im gleichen Maße demokratisch legitimiert wie das vom Parlament beschlossene Recht. ... Selbst eine gefestigte Judikatur kann nicht die gleichen rationalisierenden und stabilisierenden Wirkungen entfalten wie eine klare gesetzliche Regelung.“ (Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland)

#### **4. Die Gespräche gehen weiter**

Am 17. Januar 1986 trafen sich die geschäftsführenden Bundesvorstände von CDA und DGB zu einem Gespräch. Die gemeinsame Erklärung von CDA und DGB macht deutlich, daß der Gesprächsfaden nicht abreißt:

1. Die geschäftsführenden Bundesvorstände von CDA und DGB betonten die Notwendigkeit, die Diskussion um die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit (§ 116 AFG) sachlich zu führen. Das liegt nicht zuletzt im Interesse der Erhaltung der Einheitsgewerkschaft.
2. Die geschäftsführenden Bundesvorstände von CDA und DGB erzielten keine Übereinstimmung in der Frage, ob derzeit in Sachen Änderung des § 116 AFG gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Der DGB verneint einen Handlungsbedarf.
3. Dessen ungeachtet kommen CDA und DGB überein, über die Frage der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit weitere Gespräche zu führen.
4. Gemeinsames Kriterium für CDA und DGB ist dabei, daß die geltende Rechtslage für Arbeitnehmer nicht verschlechtert werden darf.