

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
BK 642/50

Bonn, den 28. Februar 1950

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

In der Anlage übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für die unständigen Hafendarbeiter (Hafensonderbetrieb)

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Der Deutsche Bundesrat hat zur Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes in seiner Sitzung am 16. Februar 1950 nach der Anlage 2 Stellung genommen.

Der Standpunkt der Bundesregierung zur Stellungnahme des Deutschen Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Dr. Adenauer

Entwurf eines Gesetzes über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für die unständigen Hafenarbeiter (Hafensonderbetrieb)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Durch schriftliche Vereinbarung von zuständigen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften oder von einzelnen Arbeitgebern und Gewerkschaften kann von den Betrieben eines Hafens, in denen Hafenarbeit geleistet wird, zur Schaffung ständiger Arbeitsverhältnisse für die unständigen Hafenarbeiter ein besonderer Arbeitgeber (Hafensonderbetrieb) gebildet werden. Eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit des Hafensonderbetriebes ist ausgeschlossen.

(2) Der Hafensonderbetrieb umfaßt auch Betriebe, deren Unternehmer weder Mitglied des Arbeitgeberverbandes sind noch selbst die Vereinbarung nach Absatz 1 abgeschlossen haben, sofern die Betriebe, die dem die Vereinbarung abschließenden Arbeitgeberverband angehören oder die selbst die Vereinbarung abgeschlossen haben, nach Feststellung der obersten Arbeitsbehörde des Landes oder der von ihr bestimmten Stelle im Durchschnitt des dem Abschluß der Vereinbarung vorangegangenen Kalendervierteljahres insgesamt nicht weniger als 50 v. H. der unständigen Hafenarbeiter beschäftigt haben.

§ 2

(1) Der Hafensonderbetrieb bestimmt nach Maßgabe der geltenden Gesetze seine Rechtsform, seine Aufgaben, seine Organe und seine Geschäftsführung, insbesondere auch die Grundsätze für die Erhebung, Verwaltung und Verwendung von Beiträgen und Umlagen; er hat dabei den Begriff der Hafenarbeit im Sinne des § 1 Absatz 1 bindend festzusetzen.

(2) Die Regelungen nach Absatz 1 bedürfen der Genehmigung durch die oberste Arbeitsbehörde des Landes; die Genehmigung ist widerruflich.

§ 3

Werden Beiträge und Umlagen beschlossen, so hat der Hafensonderbetrieb einen Rechtsanspruch auf die festgesetzten Leistungen gegen die Unternehmer der zugehörigen Betriebe. Diese haben einen Rechtsanspruch auf die festgesetzten Leistungen gegen den Hafensonderbetrieb. Aufrechnung ist statthaft, der ordentliche Rechtsweg ist zulässig.

§ 4

Die Verordnung des Landes Bremen zur Bildung eines Gesamthafenbetriebes in den stadtbremischen Häfen vom 11. März 1947 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, Nr. 11/1947) bleibt unberührt.

Begründung

I. Allgemeines

Nach der 12. Durchführungsverordnung zum Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit — Bildung und Aufgaben von Gesamthafenbetrieben — vom 8. April 1935 (Reichsgesetzbl. I S. 510) konnte der Treuhänder der Arbeit anordnen, „daß sämtliche Betriebe eines deutschen Hafens, die Hafendarbeiter beschäftigen (Hafeneinzelbetriebe), insoweit als ein einheitlicher Betrieb (Gesamthafenbetrieb) galten, als es zur Anwendung des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit auf den Gesamthafenbetrieb und zur ordnungsmäßigen Verteilung der Gefolgschaft des Gesamthafenbetriebes auf die Arbeitsplätze erforderlich“ war.

Von dieser gesetzlichen Ermächtigung haben die Treuhänder der Arbeit für viele See- und Binnenhäfen Gebrauch gemacht. Durch die Bildung eines Gesamthafenbetriebes wurde ein „fiktiver“ Arbeitgeber für die unständigen Hafendarbeiter geschaffen. Ihm wurden vom Arbeitsamt die unständigen Hafendarbeiter zugewiesen, die der Gesamthafenbetrieb je nach dem bei den einzelnen Hafendarbetrieben auftretenden Arbeitsanfall auf diese verteilen konnte. Der Gesamthafenbetrieb zahlte auch die Urlaubsgelder an die unständigen Hafendarbeiter, die nun als Arbeitnehmer des Gesamthafenbetriebes galten, während sie bei einer ständig wechselnden Vermittlung durch das Arbeitsamt zu den einzelnen Hafendarbetrieben niemals einen Urlaubsanspruch erworben hätten. (In den Tarifverträgen ist durchweg eine halbjährige Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber Voraussetzung für den Erwerb des Urlaubsanspruchs). Auch der Lohn wurde bei häufig wechselnder Zuteilung vom Gesamthafenbetrieb bezahlt, desgleichen die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung. Die hierzu erforderlichen Mittel wurden durch Beiträge oder Umlagen von den Hafeneinzelbetrieben erhoben.

Die Einrichtung der Gesamthafenbetriebe hat sich in der Praxis außerordentlich bewährt. Sowohl die Arbeitgeber wie auch die Gewerkschaften sind der Meinung, daß auf die Bildung der Gesamthafenbetriebe auch in Zukunft nicht verzichtet werden kann.

Durch das Kontrollratsgesetz Nr. 40 ist nun das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit mit allen Durchführungsverordnungen, also auch der Zwölften über die Bildung und Aufgaben der Gesamthafenbetriebe aufgehoben worden.

Der Entwurf eines Gesetzes über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für die unständigen Hafendarbeiter (Hafensonderbetrieb) bezweckt die Herstellung einer neuen Rechtsgrundlage. Er wurde zunächst in der Form einer Verordnung über die Bildung von Gesamthafenbetrieben für die britische Zone vom Zentralamt für Arbeit im Sommer 1947 ausgearbeitet und mit den zuständigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden wie auch mit den Vertretern der Länder der britischen Zone eingehend besprochen und hat deren vorbehaltlose Zustimmung gefunden. Die britische Militärregierung, welcher der Verordnungsentwurf zur Genehmigung eingereicht worden war, hat die Genehmigung des Verordnungsentwurfs aber zurückgestellt, weil die Angelegenheit zweckmäßigerweise bizonal geregelt werde, da auch Häfen des amerikanischen Besatzungsgebietes für dieselbe gesetzliche Regelung in Betracht kämen. Der Entwurf des Zentralamts für Arbeit wurde dann von der Verwaltung für Arbeit in die Form eines Gesetzesentwurfes umgearbeitet, der mit den Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie mit Vertretern der Länder des amerikanischen Besatzungsgebietes erörtert worden ist. Alle Beteiligten stimmten dem Entwurf eines Gesetzes über die Bildung von Gesamthafenbetrieben zu.

Die Abweichungen des Entwurfs von dem Inhalt der Zwölften Durchführungsverordnung zum Arbeitsordnungsgesetz erklären sich

aus der Notwendigkeit, nationalsozialistische Grundsätze (insbesondere das „Führerprinzip“, das in der Zwölften Durchführungsverordnung verankert war), von den neuen gesetzlichen Vorschriften fernzuhalten. Um auch einen Anklang an die Zwölfte Durchführungsverordnung in der Wortbildung zu vermeiden, ist das Wort „Gesamthafenbetrieb“ durch das Wort „Hafensonderbetrieb“ ersetzt worden. Das ursprünglich geplante Wort „Hafenbetriebsvereinigung“, das sachlich zutreffender wäre, mußte aufgegeben werden, weil es zu falschen Auffassungen hätte führen können.

II. Begründung der einzelnen Vorschriften

Zu § 1

Während nach der Zwölften Durchführungsverordnung zum Arbeitsordnungsgesetz der Treuhänder der Arbeit „anordnen“ konnte, daß sämtliche Betriebe eines deutschen Hafens als einheitlicher Betrieb galten, ist nach § 1 des Gesetzentwurfes die Bildung eines Hafensonderbetriebes ganz in den freien Willen der beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gestellt. Voraussetzung für eine reibungslose Erfüllung der Aufgaben eines Hafensonderbetriebes ist allerdings, daß, wenn die Bildung eines solchen Hafensonderbetriebes beschlossen wird, ihm auch alle Betriebe eines Hafens angehören. Der Absatz 2 des § 1 des Entwurfs bestimmt daher, daß der Hafensonderbetrieb auch solche Betriebe umfaßt, deren Unternehmer nicht Mitglieder des zuständigen Arbeitgeberverbandes oder nicht selbst Vertragspartei sind. Damit aber nicht etwa eine Minderheit, welche die Bildung eines Hafensonderbetriebes vereinbart hat, eine Mehrheit, welche den Hafensonderbetrieb nicht wünscht, majorisieren kann, ist Voraussetzung für einen Zwangszusammenschluß aller Betriebe, daß die die Vereinbarung abschließenden Arbeitgeber bzw. die dem abschließenden Arbeitgeberverband angehörenden Arbeitgeber insgesamt nicht weniger als 50 v. H. der unständigen Hafendarbeiter im Durchschnitt des dem Abschluß der Vereinbarung vorangegangenen Kalenderjahres beschäftigt haben. Die Feststellung, ob diese Voraussetzung vorliegt, trifft die oberste Arbeitsbehörde des Landes oder die von ihr bestimmte Stelle.

Der Hafensonderbetrieb ist kein auf Erwerb gerichtetes Unternehmen, sondern eine sozialpolitische Einrichtung. Eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit des Hafensonderbetriebes ist nach § 1 ausdrücklich untersagt. Die Begrenzung der Tätigkeit des Hafensonderbetriebes auf sozialpolitischem Ziele soll die Hafensonderbetriebe aber auch in die Lage versetzen, bei den Finanzministerien ihrer Länder die Befreiung von Steuern und Abgaben beantragen zu können.

Zu § 2

Der Entwurf überläßt den beteiligten Arbeitgeberverbänden, Arbeitgebern und Gewerkschaften auch die Entscheidung über die Rechtsform des Hafensonderbetriebes. Sie können selbst entscheiden, ob der Hafensonderbetrieb die Rechtsform eines eingetragenen Vereins, einer sonstigen juristischen Person, einer Gesellschaft usw. haben soll. Da die Verhältnisse in den einzelnen Häfen verschieden gelagert sein können, soll den Verbänden die Wahl derjenigen Rechtsform freistehen, die sie als für ihre Verhältnisse am besten geeignet halten. Auch die Aufgaben des Hafensonderbetriebes, seine Organe und die Art der Geschäftsführung sollen die Verbände selbst bestimmen. Es ist ihnen auch unbenommen, zu beschließen, daß die Geschäftsführung des Hafensonderbetriebes von einer Einzelfirma des Hafens mit wahrgenommen werden soll. Art der Erhebung und Höhe der Umlagen und Beiträge sowie deren Verwaltung und Verwendung sollen der Beschlußfassung der Verbände ebenfalls unterliegen. Sie sollen auch den Begriff der Hafendarbeit im Sinne des § 1 Absatz 1 selbständig festlegen.

Um dem Staat aber ein gewisses Aufsichtsrecht einzuräumen, schreibt Absatz 2 vor, daß die für den Hafensonderbetrieb nach Absatz 1 getroffenen Regelungen der Genehmigung der Obersten Arbeitsbehörde des Landes bedürfen. Da die Hafensonderbetriebe keine Behörden, sondern Einrichtungen der Arbeitgeber sind, die rein sozialpolitischen Zwecken dienen, wird die Aufsicht über diese Einrichtungen der Obersten Arbeitsbehörde des Landes zu übertragen sein.

Zu § 3

§ 3 regelt die Rechtsansprüche des Hafensonderbetriebes gegen die einzelnen Firmen des Hafens wie auch deren Rechtsansprüche gegen den Hafensonderbetrieb.

Der Schlußsatz des § 3, demzufolge bei den gegenseitigen Ansprüchen Aufrechnung statthaft und der ordentliche Rechtsweg zulässig ist, stellt klar, daß dies auch gelten soll, falls wegen des im § 1 Absatz 2 vorgesehenen Zwangszusammenschlusses angenommen werden sollte, daß die von dem Hafensonderbetrieb erhobenen Beiträge und Umlagen öffentlich-rechtlichen Charakter haben.

Zu § 4

Da das Land Bremen am 11. März 1947 bereits eine „Verordnung zur Bildung eines Gesamthafenbetriebes in den stadtbremischen Häfen“ erlassen hat und Wert auf den Fortbestand dieser Verordnung legt, bestimmt § 4, daß diese Verordnung durch das vorliegende Gesetz unberührt bleibt.

Anlage 2

Der Zweite Vizepräsident des Deutschen Bundesrates

Bonn, den 16. Februar 1950

An den
Herrn Bundeskanzler

Unter Bezugnahme auf das Schreiben — BK 934/49 II — vom 20. Januar 1950 beehre ich mich mitzuteilen, daß der Bundesrat in seiner Sitzung am 16. Februar 1950 beschlossen hat, den

Entwurf eines Gesetzes über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für die unständigen Hafendarbeiter (Hafensonderbetrieb)

mit folgender Begründung abzulehnen:

Nach Auffassung des Bundesrates ist der Erlaß eines solchen Gesetzes zur Zeit nicht notwendig und nicht zweckmäßig. Bremen hat bereits sein eigenes Gesetz, das in dem Entwurf aufrechterhalten wird. In den anderen Ländern besteht ein Bedürfnis zur bundesgesetzlichen Regelung nicht, da die Verhältnisse anderweitig und voll befriedigend geordnet sind. Aus diesem Grund erscheinen auch die Voraussetzungen des Artikel 72 Absatz 2 Ziffer 1 und 3 GG nicht gegeben.

Dr. Gebhard Müller

Stellungnahme

der Bundesregierung zum Beschluß des Bundesrates über den Entwurf eines Gesetzes über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für die unständigen Hafentarbeiter (Hafensonderbetrieb)

Die Bundesregierung hält aus den folgenden Gründen an dem Entwurf fest:

1. Die landeseigene Regelung Bremens datiert vom 11. März 1947, einem Zeitpunkt, in dem die Ausarbeitung eines zonalen bzw. überzonalen Gesetzentwurfes, wie er übereinstimmend von den Vertretern der Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeberverbände und von dem Deutschen Gewerkschaftsbund gefordert wird, noch nicht in Angriff genommen war. Bremen hat sich im übrigen mit einer Regelung auf zonaler bzw. überzonaler Basis ausdrücklich einverstanden erklärt, sofern sichergestellt werde, daß seine landesrechtliche Regelung weiter in Kraft bleibe, was in dem Gesetzentwurf ausdrücklich vorgesehen ist.
2. In den übrigen Ländern bestehen bisher keine landesrechtlichen Regelungen dieser Materie. In Hamburg ist lediglich am 5. August 1947 eine Vereinbarung zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Hamburger Hafentfachvereine und dem Gesamtverband der Hamburger Hafentarbeiter dahingehend abgeschlossen worden, für den Hamburger Hafen einen Gesamthafenbetrieb zu bilden. Mit Schreiben vom 3. November 1947 teilte das Land Hamburg mit, daß es diese Vereinbarung „als eine ausgesprochene Zwischenregelung ansehe“, die zu gegebener Zeit durch eine zonale oder überzonale Regelung abgelöst werden solle.
3. Die Länder, insbesondere gerade Hamburg und Schleswig-Holstein haben immer wieder auf die Notwendigkeit einer Beschleunigung der Verabschiedung des Gesetzentwurfes hingewiesen. So hat die Arbeitsbehörde in Hamburg am 23. November 1949 ein Schreiben folgenden Inhalts an die Verwaltung für Arbeit gerichtet: „Die Militärregierung hat dem vom Wirtschaftsrat beschlossenen Gesetz, dem auch der Landerrat zugestimmt hatte, die Genehmigung nicht erteilt. Eine baldige Verabschiedung dieses Gesetzes ist im Interesse sowohl der Hafentbetriebe als auch der dort beschäftigten Arbeitnehmer dringend erforderlich. Gegen sie dürften Bedenken nach der einstimmigen Entscheidung des Wirtschaftsrates, der Zustimmung des Länderrates und angesichts der Tatsache, daß die beteiligten Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer dem Inhalt des Gesetzes zustimmen, nicht zu erheben sein. Die Arbeitsbehörde wäre daher dankbar, wenn dem Bundestag beschleunigt der vom Wirtschaftsrat beschlossene Text als Entwurf eines Bundesgesetzes vorgelegt würde.“
4. Dem die gleiche Materie behandelnden Gesetzentwurf des Vereinigten Wirtschaftsgebietes hatte der Länderrat zugestimmt. Das vom Wirtschaftsrat verabschiedete Gesetz hat lediglich deshalb keine Gesetzeskraft erlangt, weil die Militärregierung ihre Genehmigung mit der Begründung versagte, die Regelung der Materie solle der Bundesgesetzgebung vorbehalten bleiben.
5. Die FDP-Fraktion des Bundestages hat mit Drucksache Nr. 260 beantragt, die Bundesregierung zu ersuchen, das vom Wirtschafts-

rat verabschiedete Gesetz über die Bildung von Hafensonderbetriebsvereinigungen dem Bundestag beschleunigt zur Beschlußfassung vorzulegen.

6. Nach dem Einspruch des Bundesrates erschien am 18. Februar ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Hamburger Hafensonderbetriebe im Bundesministerium für Arbeit und erklärte, das Land Hamburg habe sich keinesfalls gegen eine Regelung auf Bundesebene ausgesprochen. Die Hamburger Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen hätten nur einige materielle Änderungen in dem Gesetzentwurf gewünscht und nur für den Fall, daß diese Änderungen nicht durchzusetzen seien, der Meinung Ausdruck gegeben, daß dann lieber auf eine Regelung auf Bundesebene verzichtet werden solle. Wäre der Gesetzentwurf im Bundesrat materiell besprochen worden, so hätte sich über die Hamburger Wünsche zweifellos eine Verständigung erzielen lassen. Diese kann aber noch erreicht werden, wenn der Gesetzentwurf im Ausschuß für Arbeit des Bundestages erörtert wird.
7. Gegen den Einspruch des Bundesrates haben sowohl die Vereinigung der Arbeitgeberverbände wie auch der Deutsche Gewerkschaftsbund in Fernschreiben an das Bundesministerium für Arbeit protestiert. Beide Spitzenverbände wünschen nach wie vor übereinstimmend eine Regelung der Materie auf Bundesebene.
8. Eine bundeseinheitliche Regelung ist auch sachlich dringend geboten. Die Materie war bisher schon durch die 12. Durchführungsverordnung zum Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit reichs einheitlich geregelt. Dieses genannte Gesetz und seine 12. Durchführungsverordnung sind aber durch das KRG Nr. 40 außer Kraft gesetzt worden; es fehlt somit jetzt eine Rechtsgrundlage für die Bildung von Hafensonderbetrieben bzw. für die Möglichkeit, auch Außenseiter in dem Hafensonderbetrieb zusammenschließen zu können (vgl. § 1 Absatz 2 des Gesetzentwurfes). Bei einem so wichtigen Gewerbe wie dem Verkehrsgewerbe, insbesondere beim Be- und Entladen von See- und Binnenschiffen können unmöglich verschiedene landesrechtliche Regelungen nebeneinander bestehen. An Strömen wie beispielsweise Rhein und Elbe, die verschiedene Länder durchfließen, können die Regelungen nicht je nach den Ländern verschieden sein.
9. Die Länder haben bisher auch selbst diese Meinung vertreten. Alle haben dem Entwurf — im Grunde genommen — sachlich zugestimmt. Nur Hessen hat Bedenken erhoben, ob der im § 1 Absatz 2 des Gesetzentwurfes vorgesehene Zwangszusammenschluß nicht gegen die vom Zweimächtekontrollamt erlassenen Richtlinien für nichtstaatliche Wirtschaftsorganisationen verstoße. Diese Bedenken gehen aber fehl, weil die Hafensonderbetriebe keine nichtstaatlichen Wirtschaftsorganisationen, sondern fiktive Arbeitgeber sind.