

Antrag

der Fraktion der SPD

Sicherung der Tarifautonomie und Wahrung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit in Arbeitskämpfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung:

1. Die Tarifautonomie ist ein Eckpfeiler des sozialen und demokratischen Rechtsstaats der Bundesrepublik Deutschland. Die Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch den selbstverantwortlichen Abschluß von Tarifverträgen gehört zum Kern der verfassungsrechtlich geschützten Koalitionsfreiheit. Das Recht der Gewerkschaften, frei von staatlichem Einfluß Tarifverträge auszuhandeln und ihren Abschluß notfalls, als letztes Mittel, durch Arbeitskämpfe durchzusetzen, hat Verfassungsrang.

Die Tarifautonomie ist aus dem Schutzbedürfnis der Arbeitnehmer entstanden, durch gemeinsames Vorgehen Einfluß auf die Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gewinnen. Seitdem sind Tarifverträge unverzichtbare Grundlagen des sozialen Friedens. Sie gestalten die sozialen Bedingungen in der Arbeitswelt und erfüllen eine wichtige Schutz- und Friedensfunktion.

Zur Tarifautonomie gehört, daß sich die Bundesanstalt für Arbeit in Arbeitskämpfen neutral verhält. Sowohl die Zahlung von Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld als auch deren Verweigerung kann die gebotene Neutralität verletzen. Die bestehenden Neutralitätsvorschriften sehen deshalb vor,

- daß die Bundesanstalt für Arbeit keine Leistungen an streikende und ausgesperrte Arbeitnehmer und an solche mittelbar vom Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer zahlen darf, auf deren Arbeitsbedingungen der Ausgang des Arbeitskampfes unmittelbaren Einfluß hat,
- daß sie aber an alle anderen mittelbar vom Arbeitskampf betroffenen Arbeitnehmer im allgemeinen leisten muß, auch soweit sie derselben Tarifbranche wie die streikenden oder ausgesperrten Arbeitnehmer angehören.

Diese Regelung wurde vom Deutschen Bundestag einvernehmlich verabschiedet und von der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit mit der Neutralitätsanordnung im einzelnen konkretisiert. Sie stellte einen ausgewogenen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Interessen der Gewerkschaften, Arbeitgeber und – wegen der Sozialhilfe – auch der Gemeinden dar.

2. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 10/4989) verletzt die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen:

- Während mittelbar betroffenen Arbeitnehmern außerhalb des räumlichen, aber innerhalb des fachlichen Geltungsbereiches des umkämpften Tarifvertrages bislang aufgrund der geltenden Fassung des § 116 AFG, der Neutralitätsanordnung und der dazu ergangenen Rechtsprechung in aller Regel Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu gewähren waren, wird dieser Rechtszustand durch den Entwurf umgekehrt.
- Die beabsichtigte Gesetzesänderung verschafft den Arbeitgebern in Arbeitskämpfen ein absolutes Übergewicht. Aufgrund der immer engeren Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Unternehmen und minimaler Lagerhaltung, insbesondere in der Metallindustrie, lassen sich bei einem wie auch immer begrenzten Arbeitskampf erhebliche Fernwirkungen nicht vermeiden. Sie sind in erster Linie Folge unternehmerischer Organisationsentscheidungen.

Im Jahre 1984 haben in der Metallindustrie 50 000 Arbeitnehmer gestreikt; weitere 170 000 wurden im Arbeitskampfgebiet, also „heiß“ ausgesperrt. Die Gewerkschaftsmitglieder erhielten Streikunterstützung. Die Arbeitgeber haben den Arbeitskampf erheblich verschärft, indem sie außerhalb der umkämpften Tarifgebiete Produktionen einstellten. Auf diese Weise haben sie weitere 300 000 Arbeitnehmer außerhalb des Arbeitskampfgebietes „kalt“ ausgesperrt. Davon waren auch Arbeitnehmer betroffen, die nicht Mitglied einer Gewerkschaft sind. Sie alle hätten nach dem Gesetzentwurf kein Geld von der Bundesanstalt für Arbeit bekommen.

- Die Arbeitgeber werden nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung künftig gezielt Druck auf die Gewerkschaften ausüben können. Ihnen wird ein Instrument an die Hand gegeben, mit dem sie das Ende eines Arbeitskampfes allein bestimmen.
- Eine erhebliche Beeinträchtigung der Streikfähigkeit werden die Gewerkschaften künftig auch nicht dadurch vermeiden können, daß sie in den einzelnen Tarifgebieten völlig unterschiedliche Forderungen stellen. Eine so aufgezwungene Aufsplitterung der Arbeitsbedingungen in den einzelnen Tarifbezirken wäre nicht nur ökonomisch

misch sachwidrig und wettbewerbsverzerrend. Sie würde auch zu einer tiefgreifenden Entsolidarisierung der Mitgliedschaft großer Gewerkschaften und damit ebenfalls zu einer schweren Beeinträchtigung der Arbeitskampffähigkeit führen.

3. Der Entwurf der CDU/CSU/FDP-Bundesregierung schafft keine Rechtsklarheit, sondern bringt zusätzliche Rechtsunsicherheit für alle Beteiligten:

- Es bleibt unklar, wie sich Hauptforderungen von sonstigen Tarifforderungen unterscheiden. Nach der Begründung der Bundesregierung soll eine Hauptforderung diejenige sein, mit der die Gewerkschaft ihre Mitglieder mobilisiert. Da nach dem Entwurf die annähernde Gleichheit nur einer Hauptforderung ausreicht, um das Ruhen der Leistungen zu bewirken, wird es künftig der Arbeitsverwaltung anheimgestellt sein, sich aus zahlreichen Forderungen eine annähernd gleiche herauszugreifen, um die Leistungen zu versagen.
- Nicht weniger unscharf ist der Begriff der annähernden Gleichheit nach Art und Umfang der Forderungen. Damit werden – entgegen dem Neutralitätsgebot – der Bundesanstalt für Arbeit durch unbestimmte Rechtsbegriffe wertende Entscheidungen in der Konfliktsituation des Arbeitskampfes abverlangt, mit denen sie den Ausgang des Tarifstreites beeinflussen kann.
- Selbst das scheinbar eindeutige Tatbestandsmerkmal des Erhebens der Forderung durch die Gewerkschaft wird aufgrund der Begründung des Regierungsentwurfs unscharf. Danach soll es nicht darauf ankommen, ob die Forderung der anderen Tarifvertragspartei übermittelt wurde; nicht einmal ein ausdrückliches Erheben der Forderung durch die zur Entscheidung berufenen Gremien der Gewerkschaft soll erforderlich sein. Allein die „Gesamtumstände“ und „konkludentes Verhalten“ sollen genügen. Es ist nicht nur ungeklärt, wie sich eine Massenorganisation mit Millionen von Mitgliedern überhaupt „konkludent verhalten“ soll. In einer solchen, von der Bundesregierung gewollten Auslegung ihres Gesetzesentwurfs liegt vielmehr auch ein schwerwiegender Eingriff in die durch Artikel 9 Abs. 3 GG geschützte Organisationsfreiheit und Willensbildungsfreiheit der Gewerkschaft.
- Unklar und rechtstechnisch verfehlt sind auch die Vorschriften in Artikel 1 Nr. 1 und Nr. 3 des Entwurfs. Die dort geregelte Darlegungs- und Beweislast eines anderen als des Antragstellers wegen des fortgeltenden Untersuchungsgrundsatzes der Arbeitsverwaltung ist systemwidrig und rechtsfolgenlos. Kommt der Arbeitgeber der hier normierten Obliegenheit nicht nach, den Arbeitsausfall als Folge eines Arbeitskampfes darzulegen und glaubhaft zu machen, so kann die Arbeitsverwaltung deswegen

die Leistungen an die Arbeitnehmer weder ablehnen noch gewähren. Es ist deshalb zu befürchten, daß die Arbeitgeber die mit dem Entwurf beabsichtigte neue Regelung zu einem Kampfmittel „kalte Aussperrung“ mißbrauchen.

4. Der Entwurf der Bundesregierung gefährdet den sozialen Frieden.

Starke, streikfähige Gewerkschaften konnten bislang gewährleisten, daß die Arbeitnehmer an den von ihnen miterwirtschafteten Gütern einen Anteil erhielten. Dies sicherte den sozialen Frieden, ohne den der wirtschaftliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich gewesen wäre.

Mit ihrem Gesetzentwurf will die Bundesregierung die Gewerkschaften in ihrer existentiellen Grundlage, ihrer Streikfähigkeit und der Solidarität ihrer Mitglieder schwächen. Gewerkschaften, die ihre Handlungsfähigkeit zu verlieren drohen, haben nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, sich zu wehren. Es besteht die Gefahr, daß das gesamte System des auf höchsttrichterlicher Rechtsprechung beruhenden Arbeitskampfrechts ins Wanken gerät und seine Befriedungsfunktion nicht mehr erfüllen kann.

5. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung führt zu Belastungen des einzelnen Arbeitnehmers und der Haushalte von Gemeinden und Ländern.

Wenn die mittelbar betroffenen Arbeitnehmer derselben Tarifbranche künftig keine Leistungen mehr von der Bundesanstalt für Arbeit erhalten, werden sie bei kalten Aussperrungen auf ihre Ersparnisse zurückgreifen müssen. Erst wenn diese aufgebraucht sind, können sie Sozialhilfe beanspruchen. Für die Haushalte der Gemeinden und Länder führt dies zu neuen finanziellen Belastungen.

Für einen Teil der ausfallenden Leistungen aus den Versicherungsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit werden letztlich sie mit der Sozialhilfe eintreten müssen. Es ist abzusehen, daß sie diese weitere Belastung, zusätzlich zu den Folgen der Massenarbeitslosigkeit, nicht tragen können.

6. Der Entwurf der Bundesregierung begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die mit dem Entwurf beabsichtigte Regelung enthält für den Fall des Arbeitskampfes Ausnahmerecht gegenüber dem sonst geltenden Rechtszustand. Sie betrifft wohl erworbene Sozialversicherungsansprüche der Arbeitnehmer, die unter dem Eigentumsschutz des Artikels 14 GG stehen; dies gilt für alle Arbeitnehmer, unabhängig davon, ob sie Mitglied einer Gewerkschaft sind. Eine Suspendierung dieser Ansprüche für den Fall des Arbeitskampfes wäre nur zulässig, wenn dieses zur Aufrechterhaltung der durch Artikel 9 Abs. 3 GG geschützten Tarifautonomie geboten wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr wird die Kampffähigkeit

der Gewerkschaft in einer Weise geschwächt, daß eine funktionsfähige Tarifautonomie in Frage gestellt ist.

Die vorgesehene Regelung verstößt gegen das Gebot der Normenklarheit (Artikel 20 GG). Dieses ist um so schwerwiegender, als der Gesetzgeber die Bundesanstalt für Arbeit künftig dazu zwingt, mit wertenden Entscheidungen in das akute Arbeitskampfgeschehen einzugreifen.

II. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine Änderung der Neutralitätsvorschriften der Bundesanstalt für Arbeit ist abzulehnen:

- Die bestehende Regelung des § 116 AFG und die Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit haben sich – worauf der frühere Bundesarbeitsminister Katzer und der frühere Präsident des Bundessozialgerichts, Professor Wannagat, hingewiesen haben – bewährt. Sie geben den Gerichten die Möglichkeit, flexibel und gerecht auf jede strittige Arbeitskampsituation einzugehen.
- Eine Änderung der Neutralitätsvorschriften würde in laufende Gerichtsverfahren eingreifen und einer Entscheidung des obersten deutschen Sozialgerichts in einer Auslegungsfrage vorgreifen. Dies ist – worauf der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Professor Benda, hingewiesen hat – weder ein besonders guter Stil im Verhältnis zur rechtsprechenden Gewalt noch in der Sache gerechtfertigt.
- Den Neutralitätsvorschriften sind aufgrund des Abkommens Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation enge Grenzen gesetzt. Dieses Abkommen gestattet die Verweigerung von Kurzarbeitergeld an mittelbar vom Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer nur in Ausnahmefällen. Eine Erweiterung der bestehenden Ausnahmen wäre mit dem ILO-Abkommen Nr. 102 nicht mehr zu vereinbaren und damit völkerrechtswidrig.

Der Deutsche Bundestag bekräftigt die Auffassungen des früheren Bundesarbeitsministers Katzer und des früheren Präsidenten des Bundessozialgerichts, Professor Wannagat, daß weder für den Gesetzgeber noch für den Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit ein aktueller Handlungsbedarf besteht. Kaum eine Regelung ist durch eine so breite Mehrheit im Deutschen Bundestag und in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit zustande gekommen, wie die bestehende Regelung der Neutralität der Bundesanstalt in Arbeitskämpfen. Diesen Konsens gilt es zu erhalten, damit der soziale Frieden in der Bundesrepublik Deutschland keinen Schaden nimmt. Statt dessen will die Bundesregierung mit ihrem Gesetzentwurf das Streikrecht ändern; sie hat ohne jede Not einen schweren Sozialkonflikt vom Zaun gebrochen. Die Auswirkungen treffen jeden einzelnen.

Bonn, den 3. Februar 1986

Dr. Vogel und Fraktion

