

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Paragraph 116 Arbeitsförderungsgesetz (AFG): Es geht um die Neutralität des Staates

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 3

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1986) : Paragraph 116 Arbeitsförderungsgesetz (AFG): Es geht um die Neutralität des Staates, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 3, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99788>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Paragraph 116 Arbeitsförderungsgesetz (AFG):

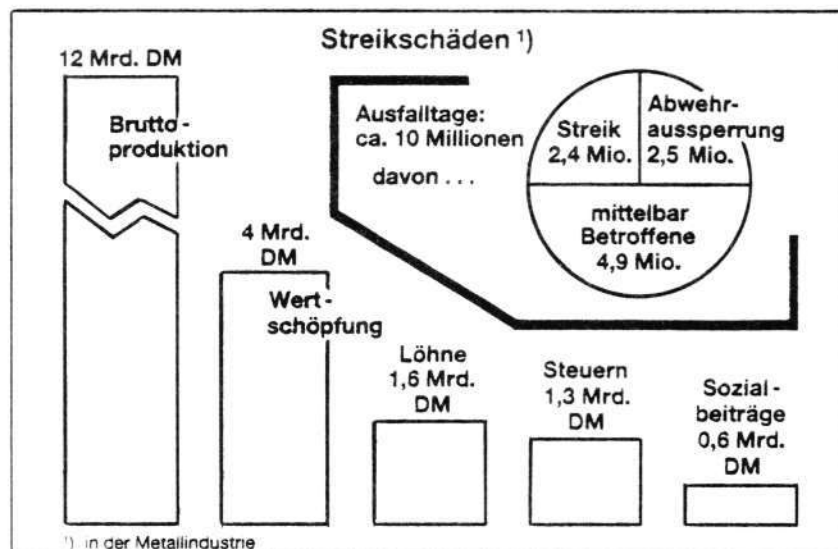
Nr. 3/Februar 1986

ES GEHT UM DIE NEUTRALITÄT DES STAATES

Das Problem:

Die Neutralität des Staates im Arbeitskampf ist eine elementare Voraussetzung der Tarifautonomie. Sie gilt auch für die Bundesanstalt für Arbeit. Der Paragraph 116 AFG in seiner bisherigen Fassung legt deshalb fest: "Durch die Gewährung von Arbeitslosengeld darf nicht in Arbeitskämpfe eingegriffen werden" (siehe Kasten S.3). Dasselbe gilt für die andere Form der Lohnersatzleistung, das Kurzarbeitergeld.

Seit dem Arbeitskampf in der Metallindustrie im Jahre 1984 besteht Auslegungstreit darüber, wie die Neutralität zu wahren ist. Anlaß war die Praxis der IG Metall, nur ausgewählte Zulieferbetriebe mit relativ wenigen Arbeitnehmern zu bestreiken und dadurch mittelbar die Produktion der gesamten deutschen Automobilindustrie und ihrer Zulieferer lahmzulegen ("Minimax-Strategie"). Streikziel war die bundesweite Durchsetzung der 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich. Im Widerspruch zu einem Erlaß des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit haben Sozialgerichte Ansprüche der mittelbar betroffenen Metallarbeitnehmer auf Zahlung von Kurzarbeitergeld bejaht. Die Arbeitsämter mußten - wenn auch unter Vorbehalt - an kurzarbeitende Arbeitnehmer in nichtumkämpften Tarifbezirken der gleichen Branche zahlen. Dies war der Ausgangspunkt für die Diskussion um den Paragraphen 116 AFG.



Der Hintergrund:

Bis zum Inkrafttreten des AFG im Jahre 1969 wurde in Arbeitskämpfen generell kein Geld der Bundesanstalt an Kampfbeteiligte und an mittelbar vom Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer gezahlt. Es gab lediglich eine Härteregelung. Die Regierung der Großen Koalition (CDU/CSU und SPD) hatte in ihrem Entwurf für ein AFG lediglich diese Härteregelung fortgeschrieben. Weitergehende Forderungen des Bundesrates lehnte die Koalition einmütig ab.

Der zuständige Bundestagsausschuß für Arbeit stellte dazu in seinem Bericht aus dem Jahre 1969 fest: "Wenn der Arbeitskampf auf eine Änderung der Arbeitsbedingungen des Arbeitnehmers abzielt, muß dieser sowohl nach einer natürlichen Betrachtungsweise als auch im wirtschaftlichen Sinne als beteiligt angesehen werden. Die Gewährung von Arbeitslosengeld in solchen Fällen würde Schwerpunktstreiks fördern und wäre daher nicht streikneutral. Außerdem erschien es dem Ausschuß wegen der im voraus nicht überschaubaren Vielfalt der bei Arbeitskämpfen möglichen Interessenlagen notwendig, zur allgemeinen Absicherung der Neutralität der Bundesanstalt zusätzlich eine Generalklausel aufzunehmen. Nach ihr soll der Anspruch auf Lohnersatzzahlungen durch die Bundesanstalt in allen Fällen ruhen, in denen die Gewährung dieser Leistung den Arbeitskampf beeinflussen könnte". Das Ergebnis: Der heutige Paragraph 116 AFG (siehe Kasten S.3).

Der Paragraph 116 selber sieht vor, daß die Bundesanstalt für Arbeit "Näheres durch Anordnung" regeln kann. Dem ist sie am 22.3.1973 mit der sogenannten Neutralitätsanordnung nachgekommen: Sind Arbeitnehmer im gleichen fachlichen, aber außerhalb des umkämpften räumlichen Geltungsbereiches mittelbar vom Arbeitskampf betroffen, so ruht deren Anspruch auf Arbeitslosen- bzw. Kurzarbeitergeld, wenn die Gewerkschaften für ihren Tarifvertragsbereich "nach Art und Umfang gleiche Forderungen wie für die im Arbeitskampf beteiligten Arbeitnehmer erhoben haben". Im Streikziel 1984 - Durchsetzung der bundesweiten 35-Stunden-Woche im Metallbereich - sah der Präsident der Bundesanstalt, Franke, eine gleiche Forderung. Er entschied, daß Metallarbeiter außerhalb des Kampfgebietes, deren Betriebe wegen streikbedingter Liefer- oder Absatzschwierigkeiten kurzarbeiten mußten, während der Dauer des Arbeitskampfes keine Lohnersatzleistungen erhalten sollten (sog. Franke-Erlaß). Sozialgerichte in Frankfurt und Bremen hoben diesen Erlaß durch einstweilige Verfügungen auf. Tragender Grund für diese Entscheidungen war die Feststellung, daß unter der Formulierung "gleiche Forderungen" formal identische Forderungen zu verstehen seien. Folge: Die Bundesanstalt für Arbeit wäre in mittelbar betroffenen Tarifbezirken auch dann zu Leistungen verpflichtet, wenn hier die Gewerkschaften im wesentlichen die gleichen, im Detail aber geringfügig abweichende Forderungen erheben würden.

Nach mehreren ergebnislosen Spitzengesprächen zwischen den Tarifpartnern und der Bundesregierung hat diese am 18. Dezember 1985 eine Neufassung des Paragraphen 116 vorgelegt (siehe Kasten S.3): Dieser Regierungsentwurf nimmt im großen und ganzen sinngemäß die in der Neutralitätsanordnung niedergelegte Auffassung auf. Einzige Änderung: Die

Bundesanstalt muß dann nicht zahlen, wenn eine Forderung erhoben ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang annähernd gleich ist.

Paragraph 116 des Arbeitsförderungsgesetzes

Bisherige Fassung:

(1) Durch die Gewährung von Arbeitslosengeld darf nicht in Arbeitskämpfe eingegriffen werden.

(2) Ist der Arbeitnehmer durch Beteiligung an einem inländischen Arbeitskampf arbeitslos geworden, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur Beendigung des Arbeitskampfes.

(3) Ist der Arbeitnehmer durch einen inländischen Arbeitskampf, an dem er nicht beteiligt ist, arbeitslos geworden, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur Beendigung des Arbeitskampfes, wenn

1. der Arbeitskampf auf eine Änderung der Arbeitsbedingungen in dem Betrieb, in dem der Arbeitnehmer zuletzt beschäftigt war, abzielt oder
2. die Gewährung des Arbeitslosengeldes den Arbeitskampf beeinflussen würde.

Die Bundesanstalt kann Näheres durch Anordnung bestimmen; sie hat dabei innerhalb des Rahmens des Satzes 1 die unterschiedlichen Interessen der von den Auswirkungen der Gewährung oder Nichtgewährung Betroffenen gegeneinander abzuwägen.

(4) Ist bei einem Arbeitskampf das Ruhen des Anspruchs nach Absatz 3 für eine bestimmte Gruppe von Arbeitnehmern ausnahmsweise nicht gerechtfertigt, so kann der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes bestimmen, daß ihnen Arbeitslosengeld zu gewähren ist. Erstrecken sich die Auswirkungen eines Arbeitskampfes über den Bezirk eines Landesarbeitsamtes hinaus, so entscheidet der Verwaltungsrat. Dieser kann auch in Fällen des Satzes 1 die Entscheidung an sich ziehen.

Vorgesehene Fassung:

(1) Durch die Gewährung von Arbeitslosengeld darf nicht in Arbeitskämpfe eingegriffen werden. **Ein Eingriff in den Arbeitskampf liegt nicht vor, wenn Arbeitslosengeld Arbeitslosen gewährt wird, die zuletzt in einem Betrieb beschäftigt waren, der nicht dem fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages zuzuordnen ist.**

(2) unverändert

(3) **Ist der Arbeitnehmer durch einen inländischen Arbeitskampf, an dem er nicht beteiligt ist, arbeitslos geworden, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur Beendigung des Arbeitskampfes nur, wenn der Betrieb, in dem der Arbeitslose zuletzt beschäftigt war,**

1. dem räumlichen und fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages zuzuordnen ist oder

2. nicht dem räumlichen, aber dem fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages zuzuordnen ist und im räumlichen Geltungsbereich des Tarifvertrages, dem der Betrieb zuzuordnen ist, eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang annähernd gleich ist.

Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht nur, wenn die umkämpften oder geforderten Arbeitsbedingungen nach Abschluß eines entsprechenden Tarifvertrages für den Arbeitnehmer gelten oder auf ihn angewendet würden.

(4) unverändert

Darüber hinaus muß die Bundesanstalt vor ihrer Entscheidung über ein Ruhen des Leistungsanspruches zunächst feststellen, ob ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Arbeitsausfall und Arbeitskampf besteht. Macht ein Arbeitgeber einen solchen Zusammenhang geltend, so muß er dies glaubhaft machen. Der Betriebsrat hat dazu eine Stellungnahme abzugeben.

Unstrittig zwischen allen Beteiligten sind folgende Fälle:

- Arbeitnehmer, die durch Streik oder Aussperrung an einem Arbeitskampf beteiligt sind, erhalten wie bisher keine Lohnersatzleistungen. Sie erhalten, sofern sie Mitglied der streikenden Gewerkschaft sind, Streikgeld.
- Arbeitnehmer, die zwar nicht unmittelbar an einem Arbeitskampf beteiligt sind, aber zum fachlichen und räumlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages gehören, erhalten wie bisher keine Zahlungen der Bundesanstalt. Gewerkschaftsmitglieder erhalten aus "Kulanz" Streikgeld.
- Arbeitnehmer, die von einem Arbeitskampf mittelbar betroffen sind, aber einem anderen fachlichen Tarifbereich angehören, erhalten Leistungen der Bundesanstalt. (Wenn also im Metallbereich ein Arbeitskampf herrscht und hierdurch auch Arbeitnehmer in der chemischen Industrie, z.B. in der Reifenproduktion, betroffen werden, erhalten

diese in jedem Fall die Leistungen der Bundesanstalt.)

Der Streit um den Paragraphen 116 dreht sich also allein um die Frage, wie diejenigen mittelbar betroffenen Arbeitnehmer behandelt werden sollen, die sich außerhalb des Kampfgebietes, aber in der gleichen Branche befinden.

Unsere Meinung:

Die bisherige Fassung des Paragraphen 116 AFG regelte in wünschenswerter Klarheit die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit. Wegen der im voraus nicht überschaubaren Vielfalt der bei Arbeitskämpfen möglichen Einzelfälle war es auch richtig, im Paragraphen 116 Abs.3 Ziff. 2 generalklauselartig die "Beeinflussung" des Arbeitskampfes durch Gewährung von Lohnersatzleistungen zu verbieten. Die eingetretenen Schwierigkeiten rühren aus der Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit aus dem Jahre 1973. Sie hat sich von der im Paragraphen 116 AFG strikt gebotenen Neutralität bereits entfernt. Darauf hat schon der KRONBERGER KREIS in seiner Stellungnahme vom 16. Dezember 1985 hingewiesen. Er machte überdies darauf aufmerksam, daß die Neutralitätsanordnung innerhalb des drittelparitätisch besetzten Verwaltungsrates der Bundesanstalt in einer unheiligen Allianz von Arbeitnehmervertretern und Vertretern der öffentlichen Körperschaften gegen die Stimmen der Arbeitgeberseite durchgesetzt worden war. Für die Vertreter der öffentlichen Körperschaften spielte dabei auch eine allerdings sachfremde Rolle, Ansprüche auf Sozialhilfe von den Kassen der Kommunen fernzuhalten.

Der vorliegende Regierungsentwurf beantwortet die letztlich erst durch die Neutralitätsanordnung entstandenen Fragen nicht, weil er, wenn auch in abgeschwächter Form, die Neutralitätsanordnung selbst übernimmt. Im Ergebnis verläßt der Gesetzentwurf die im bisherigen Paragraphen 116 AFG festgeschriebene Neutralität zugunsten der Gewerkschaften. Dies ist schon deshalb rechtsbedenklich, weil die Bundesanstalt nicht nur durch Arbeitnehmer-, sondern auch durch Arbeitgeberbeiträge und zum Teil durch Steuern finanziert wird.

Angesichts dessen wäre es vorzuziehen, wenn der Gesetzgeber aus dem gegenwärtigen Paragraphen 116 AFG lediglich die Ermächtigung zum Erlaß der sogenannten Neutralitätsanordnung und mit dieser die verfehlte Anordnung selbst beseitigte. Dieses legislative Signal wäre von den Sozialgerichten zu beachten. Bedenkenswert ist ferner der Vorschlag, die Zuständigkeit zum Erlaß einstweiliger Anordnungen in diesem Bereich direkt beim Bundessozialgericht anzusiedeln, um auf diese Weise sofortigen effektiven Rechtsschutz zu ermöglichen.

Für eine in letzter Zeit ins Gespräch gebrachte "Schiedsstelle für Streikfragen im Streikrecht" gibt es in diesem Zusammenhang keine Notwendigkeit mehr. Darüber hinaus ist es nicht unbedenklich, eine Schiedsstelle mit der Entscheidung über die Leistungspflicht der Bundesanstalt zu betrauen. Die Übertragung dieser Verantwortung auf eine "Kommission" wird dem Gesetzesauftrag der Neutralität des Staates bei Arbeitskämpfen nicht gerecht.