

Die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit

Von Dr. Klaus Kreuzer. 200 Seiten. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1975 Preis: 48 DM

Im Oktober 1971, während des Arbeitskampfes im Tarifbezirk Nordwürttemberg-Nordbaden der IG Metall, ordnete der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit an, daß gem. § 116 Abs. 3 AFG den mittelbar betroffenen Arbeitnehmern der Metallindustrie keine Leistungen zu gewähren seien. Diese Anordnung hob der Verwaltungsrat durch einen Beschluß, der auf die Ausnahmeregelung des § 116 Abs. 4 AFG zurückgriff, weitgehend auf. Inzwischen sind darüber zwei (noch nicht rechtskräftige) Urteile des Sozialgerichts Stuttgart und des LSG Baden-Württemberg ergangen — eine Entscheidung des Bundessozialgerichts ist in diesem Jahr zu erwarten — und eine sog. Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit v. 22. 3. 1973, die vorerst geltendes Recht ist. Außerdem entspann sich eine ausgedehnte literarische Diskussion zu § 116 AFG, die in drei Monographien kulminierte: Gunther Schwerdtfeger, Arbeitslosenversicherung und Arbeitskampf (1974); Säcker, Gruppenparität und Staatsneutralität als verfassungsrechtliche Grundprinzipien des Arbeitskampfrechts (1974), und die anzuzeigende Abhandlung von Kreuzer.

Die Arbeit von Kreuzer hat die entsprechende Literatur zum Thema sehr sorgfältig registriert und ausgewertet; sie kann von allen Monographien als der beste Führer zur „aktuellen Literatur“ angesehen werden. Die verschiedenen verfassungs-, sozial- und arbeitsrechtlichen Aspekte des Themas einschließlich der Randprobleme (Beschäftigungsverhältnis, Arbeitsvermittlung, Rechtsschutz) werden sehr differenziert erörtert, allerdings verschwinden teilweise unter der Fülle des aufbereiteten Materials die „Kernaussagen“, während Säcker (a.a.O.) z. B. geradewegs daraufzusteuert.

Auffallend zu kurz kommt die empirische Dimension des Themas, die bei Säcker (a.a.O.) vorzüglich dargestellt ist, und auch bei dem einleitenden historischen Rückblick kann man zweifeln, ob Kreuzer die wesentlichen Momente erfaßt hat (vgl. zur Korrektur etwa Saul, Staat, Industrie, Arbeiterbewegung im Kaiserreich [1974]). „Zur Gliederung und Organisation der Gewerkschaften vor 1945 (sic!)“ wird nur auf die Erstauflage des Lehrbuchs des Arbeitsrechts von Hueck/Nipperdey verwiesen (S. 142 Anm. 52)!

In der konkreten Erörterung der Neutralitätsverpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit gem. § 116 AFG kommt der Verfasser zu einem der wohl herrschenden Meinung letztlich entsprechendem Ergebnis — die Begründungen differieren —, das der Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit (§ 4) in einem entscheidenden Punkt widerspricht: Der Anspruch auf Arbeitslosengeld u. a. der mittelbar vom Arbeitskampf betroffenen Arbeitnehmer soll nicht schon dann ruhen, wenn sie nur vom fachlichen, nicht aber auch vom räumlichen Geltungsbereich des abzuschließenden Tarifvertrages möglicherweise betroffen werden. Im einzelnen schlägt

Kreuzer positiv folgende Lösung vor: § 116 Abs. 3 AFG regelt das Ruhen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei „Organisierten“ und „Außenseitern“, sofern sie vom räumlichen oder betrieblichen Geltungsbereich des angestrebten Tarifvertrages mittelbar betroffen sind. Die Ausnahmeregelung des § 116 Abs. 4 AFG kann dann rechtmäßig angewendet werden, wenn dieser Tarifvertrag in seinem fachlichen oder persönlichen Geltungsbereich beschränkt ist. Für diesen Personenkreis, dem also die ausgehandelten Regelungen dadurch nicht zugute kommen, ist die Anwendung des § 116 Abs. 4 AFG gerechtfertigt.

Sieht man von den Spekulationen des Verfassers über die einen Arbeitskampf beeinflussenden Momente ab — er spekuliert mit „psychologischem Druck“ und „Entlastung“, anstatt die doch recht ansehnliche sozialwissenschaftliche Literatur zu Taktik und Strategie eines Arbeitskampfes und zu konkreten „Verläufen“ zu beachten —, dann ist das insgesamt eine interessante und vertretbare Lösung, die von der Norminterpretation her überzeugt. Inwieweit sie praktische Relevanz entfaltet, wird sich erst nach dem zu erwartenden Urteil des Bundessozialgerichts zeigen.

Diese Argumentation ist nun verfassungsrechtlich „überhöht“, wobei der Verfasser die spätestens seit Peter Lerche (Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes [1968]), spürbare Skepsis der Staatsrechtler gegenüber einer verfassungsrechtlichen „Verortung“ und inhaltlichen Konkretisierung der staatlichen Neutralitätsverpflichtung nicht teilt, ohne diese allerdings überzeugend zu widerlegen. Allerdings bemerkt Kreuzer vorsichtig, daß die Neutralitätsverpflichtung nur „unter einer bestimmten Akzentuierung einen Grundsatz zum Ausdruck (bringt), der auf Grund des Art. 9 Abs. 3 GG ohnehin gilt“ (S. 39). In diesem Rahmen bestimmt er den „begrenzten Gehalt der staatlichen Neutralitätsverpflichtung“, nämlich die Bereitstellung des Kernbereiches eines Arbeitskampfes und Tarifvertragssystems und den Auftrag an den Staat, „die Parität zwischen den Tarifvertragsparteien herzustellen, d. h. das grundsätzlich gegebene Kräftegleichgewicht feiner auszubalancieren und bei Verschiebungen für eine Wiederherstellung der Gleichgewichtslage zu sorgen“ (S. 45). Damit kann er die Paritätsdiskussion weitgehend einbauen, wobei er der noch „herrschenden Meinung“ (vor allem etwa Manfred Löwisch/Krauß, RdA 1972 S. 73, dies., RdA 1973 S. 22) gegenüber den Argumenten von Muhr (RdA 1973 S. 9), Musa (ArbuR 1966 S. 11) und Radke (RdA 1973 S. 14) den Vorzug gibt. Obwohl es über „die tatsächlichen Kräfteverhältnisse keine wissenschaftlichen Belege gibt“ (S. 46), unterstellt Kreuzer rechtstypisch Gleichheit als „grundsätzlich gegeben“ und formuliert den Auftrag, sie „feiner auszubalancieren“!

Von dieser schwerwiegend abstrahierenden Aussage aus, die weder den Möglichkeiten zum „Investitionsstreik“ und Kapitalflucht auf Unternehmerseite noch der Komplexität des politischen Systems und seinem Handlungsspielraum im demokratischen und sozialen Rechtsstaat (mit „Globalsteuerung“ und Instrumentalisierung der öffentlichen Haushalte zur Konjunkturpolitik usw.) gerecht wird und außerdem die im Staats-, Staatskirchen- und Völkerrecht ausreichend diskutierte Ambivalenz des Neutralitätsprinzips weitgehend vernachlässigt, lehnt der Verfasser dann auch ab, daß es eine Verletzung der Neutralität mit „umgekehrten Vorzeichen“ gibt (S. 47). So ist es „folgerichtig, der Neutralitätsverpflichtung lediglich eine Abwehrfunktion“ zu geben; sie tendiert in Richtung auf „Nichteinmischung“ (S. 46). Unter Berücksichtigung des Sozialstaatsgedankens kommt Kreuzer dann aber doch zu einer Differenzierung, die seine Inter-

pretation des § 116 AFG gestattet: „Denjenigen Arbeitnehmern, denen die Ergebnisse des Arbeitskampfes zugute kommen, kann es zugemutet werden, dafür Nachteile in Kauf zu nehmen. Wird der Arbeitskampf dagegen um Arbeitsbedingungen geführt, die die Arbeitnehmer nicht berühren, so läßt es sich nicht rechtfertigen, ihnen im Interesse der Neutralität des Staates im Arbeitskampf die soziale Sicherung zu entziehen und folglich die Lasten des Arbeitskampfes mit aufzubürden“ (S. 62 f.).

Professor Dr. Florian Tennstedt, Kassel