

1985

SOZIAL-ETHISCHER ÖKUMENISCHER ARBEITSKREIS
KIRCHE - GEWERKSCHAFT

Erklärung des Sozial-Ethischen Ökumenischen Arbeitskreises
zur geplanten Änderung des AFG 116

Seit den Arbeitskämpfen in der Metallindustrie und in der Druckindustrie des Jahres 1984 ist eine Änderung des § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), der die Neutralitätspflicht der Bundesanstalt für Arbeit und die Zahlung von Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld für indirekt von einem Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer regelt, im Gespräch.

Maßgebliche Teile der Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag, die gesamte F.D.P. und ein großer Teil von CDU und CSU wollen eine Änderung des § 116 AFG. Sie geben an, mit dem Ausschluß der Zahlung von Kurzarbeitergeld an indirekt vom Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf sichern zu wollen. In diesen Absichten werden sie unterstützt durch die Ergebnisse des Gutachtens, das Prof. Gerhard Müller im Auftrag der Bundesregierung erstellt hat. Dieses Vorhaben ist verbunden mit dem Vorwurf, die Gewerkschaften mißbrauchten die Bundesanstalt für Arbeit als Streikkasse und nur die eindeutige Regelung, den betroffenen Arbeitnehmern kämen keine Unterstützungszahlungen zu, könne die verfassungsrechtlich gebotene Neutralität des Staates in Arbeitskämpfen sichern.

Die Gewerkschaften und mit ihnen viele Arbeitsrechtler sehen darin von Zeitpunkt, Form und Inhalt einen äußerst fragwürdigen Eingriff, der auf jeden Fall das Verhältnis der Tarifvertragsparteien massiv verändert, ja das gewerkschaftliche Streikrecht faktisch auszuhöhlen und abzuschaffen droht.

Der Sozial-Ethische Ökumenische Arbeitskreis nimmt mit den folgenden Erwägungen dazu aus politischer, rechtlicher und sozial-ethischer Sicht Stellung:

1. Tarifverhandlungen ohne gewerkschaftliches Streikrecht wären nichts anderes als kollektives Betteln. Dies hat das Bundesarbeitsgericht in seinem Urteil über die Aussperrung festgestellt. Es sollte daher unbestritten sein, daß das garantierte Streikrecht auch in Zukunft zum Kernbestand der verfassungsrechtlich geschützten Koalitionsfreiheit, zum unaufgebbaren Bestand handlungsfähiger Gewerkschaften im Rahmen einer demokratischen Verfassung gehört. Das gewerkschaftliche Streikrecht darf aber nicht nur am Papier garantiert, sondern muß in der Praxis auch tatsächlich ermöglicht sein. Alles andere würde in der Tat die grundgesetzlich garantierte Koalitionsfreiheit und die freie Wahl der Arbeitskämpfungsmittel zwar nicht formell, aber faktisch aushöhlen.
2. Die Arbeitgeberverbände haben auf den gewerkschaftlichen Streik immer schon mit heißer (direkter) Aussperrung in den umkämpften Tarifgebieten reagiert und damit den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften zusätzliche Lasten in einem Arbeitskampf aufgebürdet. Die Aussperrung, mit der die Arbeitgeberverbände die Solidarität in den eigenen Reihen erhalten und die Arbeitskämpfrisiken für die Gewerkschaft vervielfachen können, stellt nicht das Gleichgewicht zwischen den Tarifvertragsparteien her, sondern vergrößert das strukturelle Übergewicht der Arbeitgeberseite in Arbeitskämpfen. Darum hat sich der Arbeitskreis in seiner Stellungnahme vom 3. Mai 1984 aus folgenden Gründen für eine Ächtung der Aussperrung ausgesprochen.

Schon eine sozialgeschichtliche Betrachtung zeigt, daß Streik und Aussperrung nicht als gleichgewichtige Arbeitskämpfungsinstrumente gewertet werden können. "Denn sozialgeschichtlich gewürdigt ist der Streik ein nach vorne weisender Schritt, ist er Beitrag dazu, die Arbeitnehmerschaft

voranzubringen... Vor diesem Hintergrund ist Streik etwas anderes als Aussperrung. Diese sucht zu bremsen, jener soll aufholen." (Peter Wallraff SJ)

Historisch und funktional wendeten Arbeitgeber die Aussperrung anfangs gegen den gewerkschaftlichen Zusammenschluß der Arbeitnehmer an. Nachdem sich durch die Aussperrung die Arbeiterbewegung nicht zurückdrängen ließ, richtete sich die Aussperrung gegen den Streik. Aussperrung ist somit ein Instrument, das sich gegen die Existenz, aber auch gegen die Aktionsfähigkeit der Gewerkschaften richtet.

Streik kann das strukturelle Gefälle zwischen Arbeitnehmer und Gewerkschaften zwar zeitweilig und punktuell - nämlich hinsichtlich des aktuellen Regelungsstreiks - ausgleichen, aber nicht überwinden. Aussperrung erweist sich als nichts anderes als ein Mittel der Eigentümer an den Produktionsmitteln, ihren strukturellen Machtvorteil auch gegen den Streik durchzusetzen. Stellt der Streik der Arbeitnehmer das Machtgleichgewicht gegenüber den Arbeitgebern vorübergehend her, so hebt die Aussperrung diesen vorübergehenden Machtausgleich wieder zugunsten der Arbeitgeber auf. Die ursprüngliche Schiefelage des Kräfteverhältnisses wird durch die Aussperrung wieder hergestellt und so die Funktion des Streiks ausgehöhlt, denn allein durch ihn konnte in der aktuellen Situation ein Machtausgleich errungen werden.

?

Durch die Aussperrung wird der Mensch im Kernbereich der Person der Arbeit getroffen. Der Arbeitskampf ist sozusagen eine Auseinandersetzung von Menschen auf der einen Seite und der Sache Kapital auf der anderen Seite. Christliche Sozialethik hat Eigentum nie als eine Institution aufgefaßt, die sich gegen den arbeitenden Menschen richten dürfe. Der Dienstcharakter des Eigentums begrenzt die Ausübung des Eigentumsrechtes. Unter ethischen Gesichtspunkten ist Aussperrung eine Machtdemonstration der Arbeitgeber, die den Arbeitnehmern ihre soziale und wirtschaftliche Unterlegenheit

ins Bewußtsein rückt. Sie gibt den Stärkeren ein Letztentscheidungsrecht in die Hand und ist kein Instrument, den Konflikt konstruktiv zu lösen. Christliche Sozialethik, die sich der Option des Vorrangs der Arbeit vor dem Kapital verpflichtet weiß, wird Aussperrung ächten müssen.

3. In den letzten zwei Jahrzehnten haben die Arbeitgeberverbände und ihre Mitgliedsfirmen mit steigender Tendenz das Instrument der "kalten Aussperrung" außerhalb der umkämpften Tarifgebiete angewandt. Dies ist einerseits in einer veränderten Produktionstechnik vor allem aber in einem veränderten Arbeitgeberverhalten begründet.

Durch neue Systeme der Produktions- und Fertigungsplanung, Verkürzung der Lieferzeiten, Verringerung der Lagerhaltung, durch Rationalisierung des gesamten Material- und Produktionsflusses haben Arbeitgeber zielstrebig sämtliche Pufferzonen im Beziehungssystem Zulieferer - Produzenten - Abnehmer abgebaut.

Auf dem Hintergrund dieser technischen und betriebswirtschaftlichen Entwicklung ist durch verbands- und unternehmenspolitische Entscheidung die kalte Aussperrung bis hin zu der Eskalation im Arbeitskampf 1984 ausgeweitet worden, denn Produktion auf Abruf ist ja unter Kostengesichtspunkten von Unternehmern geplant worden, um Wettbewerbsvorteile zu erringen.

Um zu einer sachlichen und politischen Bewertung zu gelangen, ist zunächst auf den Sachverhalt zu verweisen. Im Arbeitskampf des Jahres 1984 wurden dreimal soviel Arbeitnehmer ausgesperrt als gestreikt haben. Zusätzlich wurden mehr als doppelt soviel Arbeitnehmer wie die, die von den Arbeitgebern ausgesperrt waren, ohne Lohn und Arbeit auf die Straße gesetzt mit der Begründung, die Auswirkungen des Arbeitskampfes stünden einer Weiterbeschäftigung im Wege. Die bestehende Rechtssprechung sieht für diese Arbeitnehmer Lohnersatzlei-

stungen durch die Bundesanstalt für Arbeit vor, wenn für die mittelbar betroffenen Arbeitnehmer nach Art und Umfang nicht die gleichen Forderungen wie für die am Arbeitskampf Beteiligten erhoben werden. Trotz der politisch motivierten Entscheidung des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, Franke, Lohnersatzleistungen für die kalt Ausgesperrten zu verweigern, haben Sozialgerichte die Zahlung rechtlich durchgesetzt.

4. Die Möglichkeit der "kalten Aussperrung" war und ist für die Gewerkschaften und die Arbeitnehmer solange gerade noch verkraftbar, solange im genannten Fall eine Zahlungsverpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit zu Kurzarbeiter- oder Arbeitslosengeld besteht. Dies ist durch die heute gegebene Fassung des AFG 116 und durch die dazu erlassene Verwaltungsordnung im Rahmen der Neutralitätspflicht der Bundesanstalt für Arbeit geregelt.

Diese gesetzliche Grundlage und die darauf beruhende Praxis der letzten Jahre soll durch Gesetzesänderung zu Lasten der Gewerkschaften abgeschafft werden.

Es ist zu unterstellen, daß der Gesetzgeber den § 116 AFG in jetziger Form die unzulässige Einschränkung der Streikfähigkeit und Streikbereitschaft durch die kalte Aussperrung gesehen hat und diese durch die Zahlung von Kurzarbeitergeld für die betroffenen Arbeitnehmer wieder herstellen wollte. Unter den genannten sozialetischen Kriterien ist eine solche Wiederherstellung der Streikbereitschaft unerläßliche Voraussetzung für die Wahrung von Chancengleichheit im Verteilungskampf als einer Minimalbedingung von Verteilungsgerechtigkeit schlechthin.

Nur wer von einer Kampfmittelparität Streik/Aussperrung ausgeht, wer das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit nicht sieht oder sehen will, wird auf die Effekti-

vierung des Kampfmittels Streik entweder mit einer Aus-
weitung des arbeitgeberseitigen Kampfinstrumentariums
oder mit einer Einschränkung gewerkschaftlicher und ar-
beitnehmerseitigen Kampfmöglichkeiten antworten. Um eine
solche Restriktion handelt es sich schon beim sogenannten
Franke-Erlaß und nun auch bei den Novellierungsplänen.

5. In fast dreiviertel aller Fälle haben Betriebsräte ~~erreicht~~
die angekündigten Produktionseinstellungen als angebliche
Folgen von Arbeitskämpfen vollkommen oder im vorgeschlage-
nen Umfang ² verhindert. Diese ~~Faktē~~ zeigen: Die von den
Arbeitgebern beschlossenen Produktionseinschränkungen waren
wirtschaftlich und technisch nicht notwendig. Sie wurden
vielmehr vorgeschoben, um über die Aussperrung hinaus Druck
auf die um ihren Lohn gebrachten Arbeitnehmer und die Ge-
werkschaften auszuüben.

Es besteht daher kein sachlich begründeter Anlaß, den
§ 116 AFG zu ändern.

6. Würde in Zukunft die Zahlung von Kurzarbeiter- und Arbeits-
losengeld an Arbeitnehmer außerhalb der umkämpften Tarifge-
biete verweigert, so hätten die Arbeitgeber ein völlig risi-
kolos einsetzbares Instrument, das faktisch den gewerkschaft-
lichen Streik unmöglich machen würde. Durch praktisch schran-
kenlose kalte Aussperrung, für die weder eine Lohnzahlungs-
pflicht der Arbeitgeber noch eine Lohnersatzpflicht der Bun-
desanstalt bestünde, würden die Gewerkschaften vor die Alter-
native gestellt:

- entweder an ihre Mitglieder im Fall von kalter Aussperrung
wie bisher nicht zu zahlen, dann aber die Mitglieder gegen
sich aufzubringen und zur Beendigung eines Streiks gezwun-
gen zu werden
- oder auch an kalt Ausgesperrte Unterstützungsleistungen zu
zahlen, dann aber in kürzester Zeit ausgeblutet zu sein und
nicht mehr in der Lage, einen Streik in Zukunft zu finanzie-
ren.

Beides liefe auf eine faktische Beseitigung des Streikrechts hinaus.

Wer angesichts der Fakten von Mißbrauch der Bundesanstalt für Arbeit als Streikkasse der Gewerkschaften spricht, übersieht den inneren Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Sozialversicherung. Grundgedanke der Sozialversicherung ist, dem ohne eigenes Verschulden arbeits- oder erwerbslos gewordenen Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf Unterstützungsleistung zu gewähren. Gegen dieses Risiko sollen die Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit schützen. Die Gelder stammen aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen. Diese sind jedoch in Wahrheit ihrerseits Lohnanteile der Arbeitnehmer. Die mittelbar betroffenen Arbeitnehmer sind ohne ihr eigenes Verschulden erwerbslos geworden. Wer Arbeitnehmer, die im Arbeitskampf durch ihre eigene Zustimmung in der Urabstimmung stehen und jene nur mittelbar Beteiligten als ein Kollektiv behandelt, löst jeglichen räumlichen und funktionalen Zusammenhang auf. Gerade jene gesellschaftlichen Gruppen, die sonst auf die Individualität und Selbstverantwortung des Bürgers hinweisen und jeglichen Kollektivismus zu bekämpfen pflegen, betrachten nun die Arbeitnehmer als Teil eines großen Kollektivs und fordern eine Mithaftung auch der objektiv Beteiligten.

Eine Änderung des § 116 AFG im Sinne der F.D.P., von Teilen der CDU/CSU und des Müller-Gutachtens wäre nichts anderes als die Aufkündigung der Neutralitätspflicht der Bundesanstalt für Arbeit zu Gunsten einer Parteinahme für die Arbeitgeberseite.

In Arbeitskämpfe kann nicht nur durch Zahlung, sondern auch durch die Verweigerung von Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld eingegriffen werden, wie der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, Ernst Benda, kürzlich in einem Interview festgestellt hat. Eine gesetzlich geregelte Verweigerung wäre eben ein massiver Eingriff des Staates bzw. der Bundesanstalt in Arbeitskämpfe zu Gunsten der Arbeitgeberseite.

7. Die IG Metall bzw. die betroffenen Betriebsräte und Arbeitnehmer haben aufgrund der gegebenen Rechtslage in den Eilverfahren vor den Landessozialgerichten Bremen und Darmstadt gegen den Erlaß des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vorläufig Recht bekommen. Die Neutralitätspflicht der Bundesanstalt für Arbeit ist gesetzlich geregelt. Hier liegt kein Richterrecht vor, sondern hier ist ein bestehendes Gesetz angewandt worden. Die Anwendung dieses Gesetzes im Rahmen des grundgesetzlich garantierten richterlichen Ermessensspielraumes zu Gunsten der Arbeitnehmer und zu Gunsten der Gewerkschaft in diesem Fall reicht offenkundig aus, um die gesetzliche Grundlage ändern zu wollen. Man will einem möglichen Ausgang des Hauptverfahrens, das ja anhängig ist, offenkundig von vornherein die gesetzliche Grundlage entziehen. Dies ist nur vergleichbar mit dem Versuch, die mögliche Verurteilung von industriellen Parteispendern nach den gegebenen Gesetzen durch eine Rechtsbeugung mit kalter Macht in Form einer Amnestie für Parteispender die Grundlage zu entziehen. Hier soll Recht, dort, wo es der politischen Mehrheit nicht entspricht, geändert werden, unabhängig vom Ausgang der Rechtssprechung aufgrund vorhandener Gesetze. Dies ist nicht nur im Inhalt, sondern auch in Stil und Form, wie Ernst Benda festgestellt hat, äußerst fragwürdig. Dies ist ein leichtfertiger Umgang mit den rechtsstaatlichen Grundlagen unserer Verfassung.

8. Bereits die erste kirchliche Sozialenzyklika "Rerum Novarum" (1891) hat das Konzept einer formalen staatlichen Neutralität gegenüber ungleichen gesellschaftlichen Gruppen als einseitige faktische Parteinahme zu Gunsten der Schwächeren kritisiert und daher sozialstaatliche Maßnahmen zum Schutz der Schwächeren im Interesse der sozialen Gerechtigkeit gefordert. Der Sozialstaat ist daher nicht durch Abstinenz gegenüber ungleichen Parteien neutral, sondern kann seine Neutralität erst einlösen, wenn er Benachteiligungen von Unbetroffenen und Schwächeren aufhebt. Daher ist auch das Tarifvertragssystem

geschichtlich und strukturell nur auf diesem Hintergrund eines Machtgefälles von Kapital und Arbeit zu verstehen. Das Tarifvertragssystem hat somit nicht nur eine Ordnungsfunktion, sondern darüber hinaus auch eine Schutzfunktion. Neutral gegenüber diesem Tarifvertragssystem kann der Staat nur dann sein, wenn er Bedingungen schafft, die bestehenden Ungleichheiten aufhebt. Der Neutralitätsgrundsatz setzt somit eine rechtliche und faktische Gleichheit der beteiligten Gruppen voraus. Die Neutralität des Staates gegenüber der autonomen Regelung der Arbeitsbedingungen durch die Tarifvertragsparteien muß in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip und seinem Auftrag, soziale Freiheit und Gerechtigkeit zu ermöglichen, gesehen werden. Das Ordnungsmodell des Sozialstaates ist nur dann im Blick, wenn es die Freiheitsbedingungen für alle Gruppen in gleicher Weise garantiert und Voraussetzungen für eine Gleichheit aller gesellschaftlichen Gruppen schafft.

Lohnersatzleistungen für Arbeitnehmer, die nur mittelbar vom Arbeitskampf betroffen sind, sind daher im Sinne der Sozialversicherung als Ausgleich für ein nicht selbst verschuldetes Risiko zu verstehen. Wer nicht betroffene Arbeitnehmer in eine Art Mithaftung mit den im Arbeitskampf stehenden Arbeitnehmer bringt, baut den Sozialstaat ab und löst den Grundgedanken der Sozialversicherung auf. Es besteht daher kein sozialpolitisch tragbarer Anlaß, den § 116 AFG zu ändern.

9. Die Grenze zwischen einem legitimen Gebrauch des Lohnverweigerungsrechtes und seinem Mißbrauch muß aus grundsätzlichen ethischen Überlegungen scharf gezogen werden. Wo liegen wirklich Fernwirkungen eines Arbeitskampfes vor? Wo werden sie nur vorgeschoben? Die deutsche Sozialgeschichte kennt als Kontrollinstrument gegen den Mißbrauch von Macht das Mitbestimmungsrecht. Sozialethisch ist das Mitbestimmungsrecht zum einen ein Kontrollrecht, das der Gleichgewichtigkeit von Kapital und Arbeit dient. Macht bedarf der Machtbegrenzung, der Gegenmacht, damit sie ihre ethisch geforderte dienende Funktion ausübt.

Die Rechtssprechung gibt den Betriebsräten nur ein eingeschränktes Mitbestimmungsrecht über die Modalitäten, nicht jedoch über die Notwendigkeit einer Produktionseinschränkung als Folge eines Arbeitskampfes. Wer Zahlungen durch die Bundesanstalt für Arbeit gering halten will, sollte für ein volles Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte eintreten. Wer unterstellt, die Betriebsräte würden versucht sein, ihr Mitbestimmungsrecht zu mißbrauchen, müßte den gleichen Verdacht auch gegenüber der Arbeitgeberseite hegen. In beiden Fällen wäre eine gerichtliche Überprüfung nötig.

Wenn Betriebe infolge des Arbeitskampfes tatsächlich nicht oder nicht in dem bisherigen Umfang weiterproduzieren können, so ist das meist eine Folge unternehmerischer Entscheidungen für eine Lagerverknappung oder rationeller Lagerhaltung nach dem Muster Produktion auf Abruf. Der Sache nach gehören somit diese Produktionseinschränkungen zum unternehmerischen Risiko, zu deren Folgen auch die stehen sollten, die durch ihre Entscheidungen zur Störanfälligkeit eines Betriebes beigetragen haben. Es besteht daher kein Anlaß, die Folgen unternehmerischer Entscheidungen politisch als Risiko der Arbeitnehmer darzustellen.

10. Solange für Außenstehende, ob Gericht oder auch Betriebsräte, in der konkreten Situation nicht letztlich nachprüfbar ist, ob der behauptete Arbeitsausfall auch tatsächlich unumgänglich ist oder nicht vermeidbar war, ist diese Produktionseinschränkung wie eine technisch bedingte Arbeitslosigkeit zu behandeln. Nur so können Arbeitnehmer davor geschützt werden, Lohnverluste zu haben. Wer jedoch diese Lohnverluste in Kauf nimmt, verfolgt kein anderes Ziel, als durch eine "kalte" Aussperrung das Streikrecht auf "kaltem" Wege auszusperren. Die Gewerkschaften haben gegen die "kalte" Aussperrung kein vergleichbares Kampfinstrument. Es ist unstrittig, daß die Verweigerung von Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld die Kampfkraft der Gewerkschaften schwächt. Wo der Anspruch

auf Lohnersatzleistungen entfällt, ist Abschied genommen von dem sozialetischen Grundsatz, daß Konflikte nur dann fair ausgetragen werden können, wenn auch die Konfliktparteien gleichgewichtig sind.

Die Novellierung des § 116 AFG mit dem Ziel der Verweigerung des Kurzarbeitergeldes für mittelbar betroffene Arbeitnehmer würde dagegen die Chancen des Faktors Arbeit im Verteilungskampf in einer so drastischen Weise reduzieren, daß das Arbeitnehmerinteresse im Verteilungskampf kaum mehr präsent, jedenfalls nicht mehr durchsetzungsfähig wäre. Ein solches Kräfteverhältnis würde die Verteilungsmodalitäten in unserer Gesellschaft in einer ethisch nicht mehr zu verantwortenden Weise qualifizieren.

Falls es zur beabsichtigten Änderung des § 116 AFG kommt, wird die Rolle der Gewerkschaften in der Bundesrepublik in katastrophaler Weise geändert. Wer in der angestrebten Weise die Gewerkschaften ihrer verteilungspolitischen Handlungsmöglichkeiten berauben will, zerstört damit nicht nur die Tarifautonomie, sondern muß wissen, daß er einen wesentlichen gesellschaftlichen Ordnungsfaktor außer Kraft setzt.

Es besteht kein sachlicher und sozialpolitischer Anlaß, den § 116 AFG zu ändern. Es gibt nur einen politischen Grund dies zu tun, die Gewerkschaften zu schwächen und das Streikrecht kalt auszuhebeln - wohl um angesichts der zu erwartenden strukturellen Umbrüche in der Wirtschaft frei schalten und walten zu können.

Frankfurt/Main, im November 1985