

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 7 KIAr 1/93

.....,

Klägerin,

Prozeßbevollmächtigter:,

g e g e n

Bundesanstalt für Arbeit,
Nürnberg, Regensburger Straße 104,

Beklagte,

beigeladen:

.....,

Prozeßbevollmächtigte:,



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
([mobile App](#))



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Der 7. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom 4. Oktober 1994 durch den Vorsitzenden Richter H e n n i g, die Richter Dr. H e n k e und H u s m a n n sowie die ehrenamtlichen Richter Dr. A n d r e s e n und H a n n i g für Recht erkannt:

1. Auf die Klage wird der Beschluß des Neutralitätsausschusses vom 1. Juli 1993 abgeändert.

2. Es wird festgestellt:

In der Zeit vom 4. Mai 1993 bis 13. Mai 1993 ist in der Tarifauseinandersetzung im Tarifgebiet Sachsen der Metall- und Elektroindustrie von der Industriegewerkschaft Metall eine Forderung erhoben worden,
die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes im Tarifgebiet Mecklenburg-Vorpommern der Metall- und Elektroindustrie nach Art und Umfang gleich gewesen ist. Für denselben Zeitraum ist die Annahme gerechtfertigt gewesen, daß das Arbeitskampfergebnis im Tarifgebiet Mecklenburg-Vor-
pommern aller Voraussicht nach im Tarifgebiet Sachsen im wesentlichen übernommen wird.

3. Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

4. Die Beklagte und der Beigeladene haben als Gesamtschuldner der Klägerin 1/3, die Klägerin hat dem Beigeladenen 2/3 der jeweils entstandenen außergerichtlichen Kosten des Rechtsstreits zu erstatten. Im übrigen sind keine Kosten zu erstatten.



Gründe:

I

Gegenstand des Klageverfahrens vor dem Bundessozialgericht (BSG) ist, ob der Neutralitätsausschuß der Beklagten zu Recht festgestellt hat, daß im Mai 1993 die Voraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) Arbeitsförderungsgesetz (AFG) im Tarifgebiet Sachsen der Metall- und Elektroindustrie bei mittelbaren Auswirkungen von Arbeitsk Kampfmaßnahmen im Tarifgebiet Mecklenburg-Vorpommern der Metall- und Elektroindustrie erfüllt gewesen sind.

1. In den fünf neuen Bundesländern und im ehemaligen Berlin-Ost trafen die Tarifvertragsparteien der Metall- und Elektroindustrie im März 1991 Vereinbarungen über verschiedene arbeitsrechtliche Regelungen. Die erste Absprache, die als Verhandlungsergebnis bezeichnet wurde, erfolgte am 1. März 1991 in Mecklenburg-Vorpommern. Vereinbart wurde ab 1. April 1991 ein Monatslohn von 1.455,00 DM brutto in der Tätigkeitsgruppe 6 des Lohnrahmentarifvertrages vom 10. November 1990. Die übrigen Monatslöhne sollten entsprechend dem Lohngruppenschlüssel des Lohn tariffvertrages für die Metall- und Elektroindustrie Schleswig-Holsteins vom 18. Mai 1990 festgelegt werden (Ziff 1.1). Lohnerhöhungen waren in folgenden Stufen vorgesehen (Ziff 4.1):

- a) ab 1. April 1992 auf 71% des für Schleswig-Holstein am 31. März 1992 geltenden tariflichen Monatslohnes der Lohngruppe 6,
- b) ab 1. April 1993 auf 82% des für Schleswig-Holstein am 31. März 1993 geltenden tariflichen Monatslohnes der Lohngruppe 6,
- c) ab 1. Januar 1994 auf 82% des für Schleswig-Holstein am 31. Dezember 1993 geltenden tariflichen Monatslohnes der Lohngruppe 6,
- d) ab 1. April 1994 auf 100% des Monatslohnes der Lohngruppe 6, der zu diesem Zeitpunkt in Schleswig-Holstein gilt.

Die übrigen Monatslöhne sollten entsprechend dem Lohngruppenschlüssel des Lohn tariffvertrages für Schleswig-Holstein erhöht werden.

Des weiteren wurden Regelungen für die Tarifgehälter getroffen. Ab 1. April 1991 sollte das Tarifgehalt in der Eingangsstufe der Gehaltsgruppe 4 des Gehaltsrahmentarifvertrages vom 10. November 1990 1.532,00 DM brutto betragen (Ziff 2.1). Die übrigen Tarifgehälter in den Gehaltsgruppen 1 bis 9 sollten entsprechend den Relationen



der Gehaltsgruppen des Gehaltstarifvertrages für Schleswig-Holstein vom 18. Mai 1990 mit weiteren Maßgaben (betr. Abstände zwischen den Stufen der jeweiligen Gehaltsgruppen) festgesetzt werden (Ziff 2.2 bis 2.4). Gehaltserhöhungen waren unter Beachtung der Ziff 2.2 bis 2.4 in folgenden Stufen vorgesehen (Ziff 4.3):

- a) ab 1. April 1992 auf 69% der Tarifgehälter Schleswig-Holsteins vom 31. März 1992,
- b) ab 1. April 1993 auf 80% der Tarifgehälter Schleswig-Holsteins vom 31. März 1993,
- c) ab 1. Januar 1994 auf 80% der Tarifgehälter Schleswig-Holsteins am 31. Dezember 1993,
- d) ab 1. April 1994 auf 100% der Tarifgehälter, die dann in Schleswig-Holstein gelten.

Die monatlichen Ausbildungsvergütungen wurden ab 1. April 1991 wie folgt festgelegt (Ziff 3):

- im 1. Ausbildungsjahr 420,00 DM brutto,
- im 2. Ausbildungsjahr 470,00 DM brutto,
- im 3. Ausbildungsjahr 520,00 DM brutto,
- im 4. Ausbildungsjahr 570,00 DM brutto.

Für die stufenweise Anpassung der Ausbildungsvergütungen zum 1. April 1992, 1. April 1993, 1. Januar 1994 und 1. April 1994 an die Vergütungen in Schleswig-Holstein wurden die gleichen prozentualen Erhöhungen wie bei den Tarifgehältern festgesetzt (Ziff 4.4).

Ferner wurde vereinbart, daß die Tarifverträge über Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen mit Monatsfrist erstmals zum 31. März 1995 kündbar seien (Ziff 5). Eine sog Revisionsklausel (Ziff 13) bestimmte, daß die Tarifvertragsparteien auf Wunsch einer Partei jederzeit vom 1. Januar 1993 an in Verhandlungen darüber eintreten sollten, ob die getroffenen Vereinbarungen durchführbar seien oder angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Lage in Mecklenburg-Vorpommern angepaßt werden mußten. Bei nicht möglicher Einigung werde ein Schlichtungsverfahren eingeleitet. Schließlich enthielt das Verhandlungsergebnis weitere hier nicht relevante Regelungen.

In den vier weiteren neuen Bundesländern und im ehemaligen Berlin-Ost wurden im März 1991 in der Metall- und Elektroindustrie ebenfalls Vereinbarungen unter der Bezeichnung "Verhandlungsergebnis" getroffen. Die Absprachen erfolgten in Sachsen-Anhalt am



6. März 1991, in Sachsen am 7. März 1991, in Thüringen am 8. März 1991 sowie in Berlin und Brandenburg (Tarifgebiet II = ehemals Berlin-Ost und Brandenburg) am 10. März 1991. Diese Vereinbarungen lehnten sich an das Verhandlungsergebnis in Mecklenburg-Vorpommern an, jedenfalls bezüglich der dortigen Ziff 1 bis 5 (Arbeitsentgelte ab 1. April 1991, künftige Erhöhungen, Kündbarkeit) und hinsichtlich der Revisionsklausel. Im übrigen wurden teilweise abweichende Regelungen getroffen. Bei den festgelegten Arbeitsentgelten und ihren zukünftigen Erhöhungen erfolgten jeweils Bezugnahmen auf unterschiedliche Tarifverträge in den alten Bundesländern, nämlich in Sachsen auf solche der bayerischen Metallindustrie, in Sachsen-Anhalt auf tarifliche Regelungen der niedersächsischen Metallindustrie, in Thüringen auf solche der hessischen Metallindustrie sowie im Tarifgebiet II Berlin und Brandenburg auf solche im Tarifgebiet I (= ehemals Berlin-West).

Übereinstimmend mit Mecklenburg-Vorpommern wurde in allen vier weiteren Verhandlungsergebnissen ab 1. April 1991 ein Monatslohn von 1.455,00 DM brutto vereinbart, in Sachsen sowie Berlin und Brandenburg (Tarifgebiet II) als Monatsgrundlohn bezeichnet. In den fünf Tarifgebieten galten unterschiedliche Lohngruppensysteme, und zwar in Berlin und Brandenburg ein System mit acht Lohngruppen, in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen mit nominal neun Lohngruppen (die Tätigkeitsgruppe 1 blieb jeweils unbesetzt) sowie in Sachsen und Sachsen-Anhalt mit zehn Lohngruppen. Auch die Lohngruppenschlüssel waren zum Teil unterschiedlich. Der Monatslohn bzw Monatsgrundlohn von 1.455,00 DM brutto wurde in Sachsen der Lohngruppe 7 der Tarifvereinbarung über Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen für die bayerische Metallindustrie vom 15. Mai 1990, in Sachsen-Anhalt der Lohngruppe 7 des Lohnstarifvertrages der niedersächsischen Metallindustrie vom 18. Mai 1990, in Thüringen der Lohngruppe 6 des Lohnrahmentarifvertrages vom 28. November 1990 sowie in Berlin und Brandenburg der Lohngruppe 5 des Lohnrahmentarifvertrages vom 10. Dezember 1990 zugeordnet.

Auch hinsichtlich der Tarifgehälter galten unterschiedliche Gehaltsgruppensysteme mit unterschiedlichen Stufen in den einzelnen Gruppen sowie unterschiedlichen Relationen zwischen den Gehaltsgruppen. In Berlin und Brandenburg galt ein System mit sechs Gehaltsgruppen (mit jeweils mehreren Stufen), in Mecklenburg-Vorpommern mit neun Gehaltsgruppen (mit jeweils einer Eingangs- und Hauptstufe), in Sachsen mit acht Gehaltsgruppen (mit jeweils drei Stufen) und in Thüringen mit sieben Gruppen (mit zwei bis vier Stufen und einer Unterscheidung zwischen kaufmännischen und technischen Angestellten). In weiteren drei Tarifgebieten wurde jeweils unter Ziff 2.1 (wie in Mecklenburg-Vorpommern) ein Tarifgehalt betragsmäßig genannt, das einer bestimmten Gehaltsgruppe und ggf Stufe zugeordnet wurde, und zwar in Sachsen von 1.532,00 DM brutto (wie in Mecklenburg-Vorpommern) der Gehaltsgruppe III (3. Gruppenzugehörigkeitsjahr) des Manteltarifvertrages (MTV) für Angestellte vom



10. November 1990, in Sachsen-Anhalt von 1.560,00 DM brutto der Gehaltsgruppe 3 des Gehaltstarifvertrages der niedersächsischen Metallindustrie vom 18. Mai 1990 sowie in Berlin und Brandenburg von 1.535,00 DM brutto der Stufe 1 der Gehaltsgruppe 3 des Gehaltstarifvertrages vom 10. Dezember 1990. Im thüringischen Verhandlungsergebnis wurde ein nach einer bestimmten Gehaltsgruppe zu zahlendes Tarifgehalt nicht benannt. Es wurde lediglich auf die beigefügte Gehaltstabelle verwiesen.

Die Ausbildungsvergütungen ab 1. April 1991 wurden in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in gleicher Höhe wie in Mecklenburg-Vorpommern festgesetzt. Gewisse Abweichungen bestanden in Berlin und Brandenburg für das 1. bis 4. Ausbildungsjahr (442,00 DM, 487,00 DM, 529,00 DM und 565,00 DM).

Wiederum übereinstimmend mit Mecklenburg-Vorpommern wurden in den vier weiteren Tarifgebieten gleiche stufenweise prozentuale Erhöhungen für Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen für die Zeit vom 1. April 1992 bis 1. April 1994 vereinbart, jeweils unter Bezugnahme auf die unterschiedlichen Tarifverträge in den genannten alten Bundesländern.

Die Verhandlungsergebnisse sind in den fünf Tarifgebieten zum Teil in unterschiedlicher Weise umgesetzt worden.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden die im Verhandlungsergebnis vom 1. März 1991 vereinbarten Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen für die Zeit ab 1. April 1991 in den Lohn- und Gehaltstarifverträgen sowie im Tarifvertrag für die Ausbildungsvergütungen festgeschrieben, die jeweils vom 11. März 1991 datierten. Die Laufzeiten beschränkten sich auf die Zeit bis zum 31. März 1992. Eine Nachwirkung der Tarifverträge wurde ausgeschlossen. Die weiteren Lohn- und Gehaltstarifverträge sowie der Tarifvertrag für die Ausbildungsvergütungen vom 2. Januar 1992 setzten die Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen für die Zeit ab 1. April 1992 fest. Die Laufzeiten beschränkten sich auf die Zeit bis zum 31. März 1993. Eine Nachwirkung der Tarifverträge wurde wiederum ausgeschlossen.

In Sachsen wurden dem Verhandlungsergebnis vom 7. März 1991 als Anlage Lohn- und Gehaltstabellen für die Zeit ab 1. April 1991 beigefügt. Am 17. September 1991, korrigiert am 10. Februar 1992, vereinbarten und unterzeichneten die Tarifvertragsparteien neue Lohn- und Gehaltstabellen für die Zeit ab 1. April 1992 und legten die Ausbildungsvergütungen neu fest.

In Berlin und Brandenburg waren dem Verhandlungsergebnis vom 10. März 1991 Lohn- und Gehaltstabellen für die Zeit ab 1. April 1991 beigefügt. In einem ebenfalls am 10. März 1991 abgeschlossenen Lohntarifvertrag wurden die Regelungen über den



Monatsgrundlohn einschließlich der in der Anlage beigefügten und ab 1. April 1991 gültigen Lohn­tabelle übernommen. Er enthielt auch den Stufenplan über die prozentualen Lohnerhöhungen bis einschließlich 1. April 1994. Zu den jeweiligen Terminen sollten die neuen Lohn­tabellen erstellt werden. Vereinbart wurde noch eine Lohn­tablette für die Zeit ab 1. April 1992. Ein ebenfalls am 10. März 1991 abgeschlossener Gehaltstarifvertrag übernahm die im Verhandlungsergebnis getroffenen Regelungen zu den Tarifgehältern einschließlich der in der Anlage beigefügten und ab 1. April 1991 gültigen Gehaltstabelle. Er enthielt ferner den Stufenplan über die künftigen prozentualen Gehaltserhöhungen bis einschließlich 1. April 1994. Eine weitere Gehaltstabelle wurde für die Zeit ab 1. April 1992 erstellt. Die ab 1. April 1991 gültigen Aus­bildungsvergütungen wurden ebenfalls in einem ab 10. März 1991 abgeschlossenen Tarifvertrag festgeschrieben. Eine weitere Vereinbarung erfolgte für die Zeit ab 1. April 1992.

In Sachsen-Anhalt übernahmen die Tarifvertragsparteien die Regelungen aus dem Verhandlungsergebnis vom 6. März 1991 über Löhne, Gehälter und Aus­bildungsvergütungen einschließlich der Stufenpläne zur Erhöhung in Lohn- und Gehaltstarifverträgen sowie in einem Tarifvertrag über Vergütungen für Auszubildende, die jeweils vom 6. März 1991 datierten. Den Lohn- und Gehaltstarifverträgen waren Lohn- und Gehaltstabellen für die Zeit ab 1. April 1991 beigefügt. Am 31. Mai 1991 wurden Tarifverträge über Löhne, Gehälter und Aus­bildungsvergütungen für die Zeit ab 1. April 1992 geschlossen. Den Lohn- und Gehaltstarifverträgen wurden die entsprechenden Tabellen beigefügt. Für die Zeit vom 1. April bis 31. Dezember 1993 und vom 1. Januar bis 31. März 1994 unterzeichneten die Tarifpartner am 26. Mai 1992 neue Tabellen über Löhne, Gehälter und Aus­bildungsvergütungen.

In Thüringen übernahmen die Tarifparteien die Regelungen über die ab 1. April 1991 zu zahlenden Löhne, Gehälter und Aus­bildungsvergütungen aus dem Verhandlungsergebnis in Lohn- und Gehaltsabkommen sowie in einem Tarifvertrag über Aus­bildungsvergütungen, die sie ebenfalls am 8. März 1991 abschlossen. Dem Lohnabkommen wurde eine entsprechende Lohn­tablette beigefügt. Die Gehälter für die einzelnen Gehaltsgruppen wurden im Gehaltsabkommen selbst festgeschrieben. Für die Zeit ab 1. April 1992 regelten die Lohn- und Gehaltsabkommen sowie der Tarifvertrag über Aus­bildungsvergütungen (jeweils vom 4. Oktober 1991) die zu zahlenden Entgelte. Dem Lohnabkommen war wiederum eine Lohn­tablette beigefügt. Die Laufzeiten waren auf die Zeit bis zum 31. März 1993 begrenzt.

2. Ende 1992/Anfang 1993 erklärten die Arbeitgeberverbände in allen fünf Tarifgebieten, daß die Unternehmen wegen der nicht vorhersehbaren ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern - ua bedingt durch den Zusammenbruch der Ostmärkte - nicht in der Lage seien, die zum 1. April 1993 vereinbarten Erhöhungen der Arbeitsentgelte zu zahlen. Gemäß den Revisionsklauseln wurden im Januar und Februar



1993 in den einzelnen Tarifgebieten Revisions- und Schlichtungsverfahren durchgeführt. Diese blieben ergebnislos. Daraufhin kündigten die jeweiligen Arbeitgeberverbände die getroffenen Vereinbarungen (Verhandlungsergebnisse oder Tarifverträge) über die Stufenregelungen außerordentlich aus wichtigem Grund. Zugleich boten sie zum 1. April 1993 eine Erhöhung der tariflichen Leistungen für Arbeiter, Angestellte und Auszubildende unter Einschluß der für die folgenden Jahre bereits tariflich vereinbarten Verbesserungen um ein Volumen von insgesamt 9% bei einer Mindestlaufzeit bis zum 31. März 1994 an. Ferner forderten sie die Vereinbarung einer Öffnungsklausel, die Abweichungen in solchen Betrieben zulasse, die die Mehrleistungen nicht aufbringen könnten. Im einzelnen wird Bezug genommen auf die Kündigungsschreiben des Arbeitgeberverbandes Nordmetall - Verband der Metall- und Elektro-Industrie eV - vom 25. Februar 1993, des Verbandes der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie eV vom 18. Februar 1993, des Verbandes der Metall- und Elektroindustrie in Berlin und Brandenburg eV vom 22. Februar 1993, des Verbandes der Metall- und Elektroindustrie Sachsen-Anhalt eV vom 2. März 1993 und des Verbandes der Metall- und Elektro-Industrie in Thüringen eV vom 27. Februar 1993.

Die jeweiligen Bezirksleitungen der Klägerin vertraten in ihren Antwortschreiben die Auffassung, daß die Kündigungen rechtswidrig und unwirksam seien. Die Arbeitgeberseite wurde aufgefordert, die getroffenen Vereinbarungen ab 1. April 1993 zu erfüllen. Im einzelnen wird Bezug genommen auf die Schreiben der Bezirksleitung Hamburg - Bezirk Küste - vom 18. März 1993, der Bezirksleitung Dresden vom 22. Februar 1993, der Bezirksleitung Berlin vom 25. Februar 1993, der Bezirksleitung Frankfurt am Main vom 1. März 1993 und der Bezirksleitung Hannover vom 4. März 1993.

Nach Darstellungen in den Medien favorisierte die Klägerin zwar weiterhin den Abschluß von Flächentarifverträgen, schloß aber den Abschluß von Firmentarifverträgen nicht aus (vgl. Frankfurter Allgemeine <FAZ> vom 8. und 14. April 1993, Frankfurter Rundschau <FR> vom 16. April 1993). In Mecklenburg-Vorpommern forderte die Bezirksleitung Hamburg - Bezirk Küste - mit Schreiben vom 1. März 1993 verschiedene Unternehmen zum Abschluß von Firmentarifverträgen bzw. Übergangstarifverträgen auf. In Betrieben wurden betriebliche Tarifkommissionen gebildet, und zwar ua in der Volkswerft GmbH in S. . Die Aufforderung der in diesem Unternehmen von der Bezirksleitung Hamburg - Bezirk Küste - gebildeten Tarifkommission, einen Überleitungstarifvertrag abzuschließen, lehnte die Volkswerft GmbH ua mit Schreiben vom 23. März 1993 ab.

Ab 1. April 1993 kam es zu Warnstreiks in allen fünf Tarifgebieten mit Schwerpunkten in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Alle fünf Tarifbezirke stellten beim Vorstand der Klägerin Anträge auf Durchführung der Urabstimmung. Am 19. April 1993 beschloß der Vorstand der Industriegewerkschaft Metall (IG Metall), vom 26. bis 28. April 1993 Urabstimmungen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen durchzuführen.



In Sachsen wurden den stimmberechtigten IG Metall-Mitgliedern Stimmzettel zur Urabstimmung vorgelegt, nach denen Gegenstand der gewerkschaftlichen Forderung die Erhöhung der Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen zum 1. April 1993, 1. Januar 1994 und 1. April 1994 gemäß den Regelungen des am 7. März 1991 abgeschlossenen Tarifvertrages war. Die prozentualen Erhöhungen zu den jeweiligen Zeitpunkten wurden im einzelnen aufgeführt. Die Tariffkommission für die sächsische Metall- und Elektroindustrie empfahl, mit "Ja" zu stimmen.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden Stimmzettel verwandt, in denen zu Urabstimmungen für Mitgliedsbetriebe von Nordmetall sowie für Betriebe mit Anerkennungstarifverträgen aufgerufen wurde. Die Forderungen über die Erhöhungen der Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen entsprachen denen in Sachsen, allerdings mit Bezugnahme auf die Regelungen in dem am 1. März 1991 geschlossenen Tarifvertrag. Die Tariffkommission der IG Metall und die betrieblichen Tariffkommissionen empfahlen, mit "Ja" zu stimmen.

In Sachsen stimmten 84,95%, in Mecklenburg-Vorpommern 89,9% der abstimmungsberechtigten IG Metall-Mitglieder für einen Streik. In Sachsen wurde ab 3. Mai 1993 in 20 Metallunternehmen und in Mecklenburg-Vorpommern ab 4. Mai 1993 in 24 Unternehmen gestreikt, hierunter in der Volkswerft GmbH in S. . Nach Zeitungsberichten erklärten der Vorsitzende der Klägerin und der Leiter des Bezirks Küste, daß in Mecklenburg-Vorpommern - anders als in Sachsen - beabsichtigt sei, mit einzelnen Metallunternehmen Firmentarifverträge abzuschließen, die die volle Anerkennung des gekündigten Flächentarifvertrages zum Inhalt haben sollten (vgl FAZ vom 30. April und 4. Mai 1993).

Während der ersten Streikwoche genehmigte der Vorstand der Klägerin die Durchführung von Urabstimmungen in den drei weiteren Tarifgebieten ab 10. Mai 1993. In den Urabstimmungen stimmten in Berlin und Brandenburg 81,45%, in Thüringen 84,87% und in Sachsen-Anhalt 85,56% der abstimmungsberechtigten IG Metall-Mitglieder für einen Streik. Am 13. Mai 1993 beschloß der Vorstand der Klägerin, den Streik ab 17. Mai 1993 auf 15 Metallunternehmen in Berlin und Brandenburg, 6 in Sachsen-Anhalt und 9 in Thüringen auszudehnen.

In Sachsen einigten sich die Tarifparteien am 14. Mai 1993 auf einen neuen Tarifvertrag. Darin wurde die vom Arbeitgeberverband ausgesprochene außerordentliche Kündigung des Verhandlungsergebnisses vom 7. März 1991 mit Abschluß des - neuen - Tarifvertrages für gegenstandslos erklärt. Für die Zeit vom 1. bis 15. April 1993 trat die in jenem Verhandlungsergebnis vereinbarte Erhöhung in Kraft. Für die Zeit vom 16. April bis 31. Mai 1993 wurde die Gewährung der bis zum 31. März 1993 bzw der nach den



entsprechenden betrieblichen Regelungen ab 1. April 1993 gezahlten Arbeitsentgelte vereinbart. Im übrigen wurden die tariflichen Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen ab 1. Juni 1993 auf 75%, ab 1. September 1993 auf 78%, ab 1. Dezember 1993 auf 80%, ab 1. Juli 1994 auf 87%, ab 1. Juli 1995 auf 94% und ab 1. Juli 1996 auf 100% der jeweils geltenden Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen in der bayerischen Metallindustrie festgesetzt. Ferner wurde vereinbart, daß der Termin der vollen Angleichung (1. Juli 1996) um sechs Monate vorgezogen oder verlängert werden könne, sofern sich die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse nachhaltig veränderten. Des weiteren ermöglichte eine Härteklausel, Ausnahmeregelungen für einzelne Betriebe zu vereinbaren. Der Arbeitskampf wurde in Sachsen am 18. Mai 1993 beendet.

Der sächsische Tarifabschluß wurde in den vier anderen Tarifgebieten hinsichtlich der Stufenregelung inhaltsgleich übernommen. In Mecklenburg-Vorpommern wurden der entsprechende Tarifvertrag am 17. Mai 1993 abgeschlossen und der Arbeitskampf am 19. Mai 1993 beendet.

3. Bereits am 4. Mai 1993 formlos, danach mit Schreiben vom 5. und 7. Mai 1993 hatte die Firma H. M. GmbH dem Arbeitsamt (ArbA) Leipzig und dem ArbA Stralsund vorsorglich eine "Anzeige über Arbeitsausfall" erstattet. Das Unternehmen mit Firmensitz in M. /S. unterhielt in S. einen Betriebsteil mit 57 Beschäftigten, der zu 90% Aufträge für die dortige Volkswerft GmbH erledigte. Sowohl für den Hauptbetrieb als auch für den Betriebsteil in Stralsund galten die Tarifverträge für die Sächsische Metall- und Elektroindustrie. Wegen des Streiks in der Volkswerft wurden die Arbeiten im Betriebsteil Stralsund ab 6. Mai 1993 eingestellt und nach Beendigung des Arbeitskampfes ab 24. Mai 1993 wieder aufgenommen. Die Firma H. M. GmbH beantragte für die Zeit der Stilllegung des Betriebsteils S. für die dortigen Beschäftigten die Zahlung von Kurzarbeitergeld (Kug).

Die Beklagte leitete das Verfahren für eine Entscheidung des Neutralitätsausschusses ein. In einer Beratungsunterlage der Beklagten vom 2. Juni 1993 wurde empfohlen, der Neutralitätsausschuß möge feststellen, daß wegen der mittelbaren Auswirkungen der Arbeitskampfmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern im Mai 1993 im Tarifgebiet Sachsen die Voraussetzungen für ein Ruhen der Leistungsansprüche eingetreten seien. Die Beratungsunterlage wurde der Klägerin und dem Beigeladenen zur Kenntnis- und Stellungnahme übersandt. Der Beigeladene nahm mit Schreiben vom 11. Juni 1993, die Klägerin mit Schreiben vom 15. Juni 1993 Stellung. In der Sitzung am 1. Juli 1993 faßte der Neutralitätsausschuß mehrheitlich folgenden nicht weiter begründeten Beschluß:

"Bei mittelbaren Auswirkungen der Arbeitskampfmaßnahmen in der Metall- und Elektroindustrie in Mecklenburg-Vorpommern im Mai 1993 waren im räumlichen



Geltungsbereich der tariflichen Entgelt-Regelungen für die Metall- und Elektroindustrie im Tarifgebiet Sachsen die Voraussetzungen nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG erfüllt."

Mit Schreiben vom 8. Juli 1993, der Klägerin zugestellt am 15. Juli 1993, unterrichtete der Vizepräsident der Beklagten die Klägerin und den Beigeladenen von der Entscheidung des Neutralitätsausschusses unter wörtlicher Wiedergabe des Beschlusses. Die Klägerin hat gegen den Beschluß am Montag, dem 16. August 1993, Klage vor dem BSG erhoben. Das BSG hat den Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände eV beigeladen.

Die Klägerin macht geltend, die Entscheidung des Neutralitätsausschusses sei schon deshalb aufzuheben, weil der konkrete Anlaßfall nicht unter § 116 AFG zu subsumieren sei. Der Arbeitsausfall der Montagearbeiter der Firma H. M. GmbH in S. sei nicht durch die Fernwirkungen von einem Tarifgebiet (Mecklenburg-Vorpommern) in ein anderes (Sachsen) eingetreten, sondern weil die betroffene Firma mit Montagearbeiten im umkämpften Tarifgebiet beschäftigt gewesen sei. Es handele sich um eine besondere Fallkonstellation, in der den Montagearbeitern der Lohnanspruch gegenüber ihrem Arbeitgeber erhalten geblieben sei. Zum anderen komme § 116 AFG nicht zur Anwendung, weil es sich bei dem Streik um die Abwehr eines rechtswidrigen Tarifbruchs, nicht um eine angestrebte tarifliche Neuregelung gehandelt habe. Darüber hinaus sei § 116 Abs 3 Sätze 1 und 2 sowie Abs 6 AFG verfassungswidrig (Verletzung der Koalitionsrechte, Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip iVm der allgemeinen Freiheitsvermutung, Verstoß gegen das Willkürverbot, Verstoß gegen das Zitiergebot, Verstoß gegen individuelle Grundrechte der betroffenen Arbeitnehmer). Zur Unterstützung dieses Vorbringens hat die Klägerin auf ihre Verfassungsbeschwerdeschrift vom 15. Dezember 1986 (Az des Bundesverfassungsgerichts <BVerfG>: 1 BvR 1421/86), den Normenkontrollantrag des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. Dezember 1986 (Az des BVerfG: 1 BvF 2/86) und den Normenkontrollantrag von 202 Abgeordneten des Deutschen Bundestages vom 2. Januar 1987 (Az des BVerfG: 1 BvF 1/87) verwiesen.

Darüber hinaus trägt die Klägerin vor, der Neutralitätsausschuß habe seine Sachermittlungspflicht verletzt. Die Forderungen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern hätten sich kategorial insofern unterschieden, als in Sachsen für den Abschluß eines neuen Flächentarifvertrages, in Mecklenburg-Vorpommern dagegen für den Abschluß von Firmentarifverträgen gestreikt worden sei. Bei einem Firmentarifvertrag sei es nicht denkbar, daß sein räumlicher und fachlicher Geltungsbereich einen anderen Betrieb erfasse. Es fehle bereits an der Erhebung einer Forderung iS von § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG. In jedem Fall habe der Neutralitätsausschuß nicht festgestellt, auf welche Tatsachen und Daten sich die Prognose stütze, daß das Arbeitskampfergebnis in dem nicht umkämpften Tarifbezirk aller Voraussicht nach im wesentlichen übernommen



werde. In der ostdeutschen Metallindustrie gebe es insoweit keine Erfahrungen. Nicht Mecklenburg-Vorpommern, sondern Sachsen habe beim Streik "vorn gelegen". In Sachsen seien die entscheidenden Gespräche geführt und das erste Tarifiergebnis erzielt worden. Es hätten erhebliche Zweifel bestanden, ob ein in Mecklenburg-Vorpommern erzielter Ergebnis in Sachsen übernommen worden wäre. Vor allem sei die Übernahme eines Firmentarifvertrages als Flächentarifvertrag völlig unwahrscheinlich gewesen. Zudem dürfe trotz bestehender Übereinstimmungen in den fünf Tarifgebieten nicht der Eindruck entstehen, als sei die IG Metall jeweils mit identischen Forderungen in die Verhandlung gegangen. Bereits im März 1991 sei die Übernahme des Verhandlungsergebnisses von Mecklenburg-Vorpommern in den übrigen Tarifgebieten nicht problemlos verlaufen. Die zu übertragenden Tarifstrukturen in den westlichen "Partner-Tarifgebieten" seien sehr unterschiedlich gewesen; sie seien es nach wie vor. Hinzu seien Unterschiede bei den Forderungen gekommen. Erst im Verlauf der Verhandlungen sei die Idee eines Stufenplanes ins Spiel gebracht worden. Auch im Mai 1993 sei die Übertragung des sächsischen Tarifabschlusses auf die vier anderen Tarifgebiete kein Automatismus gewesen. Die IG Metall sei bemüht gewesen, den Pilotabschluß in den nachfolgenden Verhandlungen in den vier anderen Tarifgebieten zu verbessern. So habe sie zB in Mecklenburg-Vorpommern versucht, für die Monate April und Mai 1993 die Weitergeltung der alten Tarifsätze durchzusetzen und durch Pauschalbeträge auszuweisen. Dies habe der Arbeitgeberverband abgelehnt. Durchgesetzt habe sie dagegen andere Regelungen für Leistungszulagen als in Sachsen. Eine Übernahmeempfehlung habe nicht bestanden.

Die Klägerin beantragt,

den Beschluß des Neutralitätsausschusses vom 1. Juli 1993 aufzuheben und festzustellen, daß bei mittelbaren Auswirkungen der Arbeitsk Kampfmaßnahmen in der Metall- und Elektroindustrie in Mecklenburg-Vorpommern im Mai 1993 im räumlichen Geltungsbereich der tariflichen Entgeltregelungen für die Metall- und Elektroindustrie im Tarifgebiet Sachsen die Voraussetzungen nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG nicht erfüllt gewesen seien.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie bringt vor, daß die Frage des Bestehens bzw Nichtbestehens von Arbeitsentgeltansprüchen der betroffenen Arbeitnehmer nicht ohne weiteres positiv oder negativ zu beantworten sei. Auf die Klärung der komplexen arbeitsrechtlichen Fragen durch die Arbeitsgerichte habe sie, die Beklagte, nicht warten können. Nach Vorliegen der Entscheidungsreife habe sich der Neutralitätsausschuß mit der sozialrechtlichen Frage befassen und über das Vorliegen der Ruhensvoraussetzungen entscheiden müssen. Dessen Entscheidung sei nicht zu beanstanden. Der Auffassung der Klägerin, ein Streik



um die Abwehr eines "rechtswidrigen Tarifbruchs" werde nicht von § 116 Abs 3 AFG erfaßt, könne nicht gefolgt werden. Es komme allein darauf an, daß für eine tarifliche - nicht aber unbedingt neue - Regelung gekämpft werde. Dieses Ziel sei hier Gegenstand des Arbeitskampfes gewesen, nämlich die Forderung nach einer Lohn- und Gehaltserhöhung entsprechend den Vereinbarungen von März 1991. Die in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern erhobenen Hauptforderungen seien auch nach Art und Umfang gleich gewesen. Geringfügige Differenzen bei den Löhnen und Gehältern seien ohne Bedeutung. Wie die Stimmzettel zur Urabstimmung in beiden Tarifbezirken zeigten, hätten sich die gleichartigen Forderungen auf Flächentarifverträge bezogen. Ob der Abschluß eines Firmentarifvertrages in Mecklenburg-Vorpommern als mögliche Alternative erkennbar aus dem Stimmzettel hervorgehe, könne dahinstehen. Nach den Erklärungen des Leiters des Bezirks Küste (Schreiben vom 24. März 1993 an den dortigen Arbeitgeberverband) und des damaligen Vorsitzenden der Klägerin (zitiert nach Pressemeldungen) sei Streikziel die Erfüllung des 1991 abgeschlossenen Tarifvertrages gewesen. Die IG Metall habe nach diesen Erklärungen auch in Ost-Deutschland weiterhin flächendeckende Tarifverträge favorisiert. Bei der Prognoseentscheidung sei auf den Zeitpunkt des Eintritts des Arbeitsausfalls im mittelbar betroffenen Betrieb abzustellen. Bei der Auseinandersetzung in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie habe es sich um ein einheitliches Kampfgeschehen gehandelt. In allen Tarifbezirken seien die Kündigungen der tariflichen Entgeltregelungen aus dem Jahre 1991 zeitgleich erklärt worden. Deren Regelungsinhalte hätten - abgesehen von Details - übereingestimmt. Die Bezirksleitungen der Klägerin hätten die Einhaltung dieser Vereinbarungen zum Gegenstand ihrer Erwiderungen und schließlich überall zum Streikziel gemacht. Nach Genehmigung der Urabstimmungen durch den Vorstand der Klägerin hätten die Arbeitskampfmaßnahmen nahezu zeitgleich in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern begonnen. Das Gesamtgeschehen habe im wesentlichen den Abläufen entsprochen, die im alten Teil des Bundesgebiets aus früheren Arbeitskämpfen unter Beteiligung der Klägerin und des Beigeladenen bekannt seien. Es habe nur den Schluß zugelassen, daß ein Verhandlungsergebnis in einem Tarifgebiet - wo auch immer - aller Voraussicht nach in den anderen Kampfgebieten - ggf mit unwesentlichen Modifikationen - übernommen werde. Der Neutralitätsausschuß habe daher zutreffend die Ruhensvoraussetzungen als erfüllt angesehen. Zur Unterstützung ihres Vorbringens verweist die Beklagte ua auf die Stellungnahme der Bundesregierung in den beim BVerfG anhängigen Verfahren zur Prüfung des Neutralitätsgesetzes vom 15. Mai 1986.

Der Beigeladene beantragt,
die Klage abzuweisen.

Er trägt vor, der Feststellungsantrag der Klägerin sei mangels Bestimmtheit unzulässig und entspreche außerdem nicht den Anforderungen des § 55 Sozialgerichtsgesetz (SGG). Im übrigen erkenne die Klägerin die Rechtsnorm des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2



AFG. Der Arbeitskampf in der Metall- und Elektroindustrie Ostdeutschlands sei dadurch ausgelöst worden, daß die Arbeitgeber aus zwingenden wirtschaftlichen Gründen die inhaltlich gleichen Stufenregelungen rechtswirksam gekündigt hätten. Diese Besonderheit stehe der Anwendung jener Ruhensnorm nicht entgegen. Auch sei in Mecklenburg-Vorpommern um die Aufrechterhaltung des bisherigen Flächentarifvertrages, nicht aber für den Abschluß von Firmentarifverträgen gestreikt worden. Dies belegten das Kündigungsschreiben des Metallarbeitgeberverbandes Nordmetall vom 25. Februar 1993 und die Stimmzettel der Klägerin bei den beiden Urabstimmungen. Die Drohung, Firmentarifverträge zu erzwingen, sei ein bloßes Instrument gewerkschaftlicher Arbeitskampftaktik gewesen.

Die Arbeitgebervereinigungen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen hätten ihre außerordentlichen Kündigungen mit gleichen Forderungen verbunden. Diesen habe die Klägerin die Forderung entgegengestellt, die Verbände an den ursprünglichen tariflichen Stufenregelungen festzuhalten. Warum § 116 AFG nur bei einer angestrebten tariflichen Neuregelung gelten solle und nicht im Falle derartiger Kündigungen, habe die Klägerin nicht plausibel begründet. In beiden Tarifbezirken seien die von den Arbeitgebern erhobenen Forderungen und Hauptforderungen nach Art und Umfang gleich gewesen. Es habe auf der Hand gelegen, daß das in einem Tarifbezirk in Ostdeutschland mit der Klägerin ausgehandelte Ergebnis aller Voraussicht nach in den anderen Bezirken übernommen werde. Neben der Gleichheit der Ausgangsforderung habe dies aus der verbandsorganisatorischen Konstellation hergeleitet werden können, die der traditionellen in der Metallindustrie entsprochen habe. Unerheblich sei, daß das Arbeitskampfergebnis in allen ostdeutschen Metalltarifbezirken umkämpft gewesen sei. Wenn es nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst b) AFG ausreiche, daß das Ergebnis aus dem umkämpften Gebiet aller Voraussicht nach im wesentlichen im nicht umkämpften Gebiet übernommen werde, sei die Norm um so mehr anzuwenden, wenn die gleichen Ausgangsforderungen in dem anderen oder gar in allen betroffenen Gebieten umkämpft seien und das erzielte Ergebnis in allen kampfbetroffenen Bezirken übernommen werde. Ferner sei § 116 Abs 3 Satz 3 AFG erfüllt. Das Arbeitskampfergebnis sei nach Abschluß des entsprechenden Tarifvertrages für den Tarifbezirk Sachsen auf die Arbeitnehmer der Firma H.

M. GmbH anzuwenden gewesen. Im übrigen beziehe sich § 116 Abs 3 AFG auch auf mittelbar betroffene Arbeitnehmer im umkämpften Tarifgebiet selbst. Die Norm stelle allein auf die räumliche und fachliche Zuordnung des Betriebs ab. Die räumliche Zuordnung bestimme sich nach der Mitgliedschaft im Verband. Die Firma H. M.

GmbH sei nicht Mitglied des Arbeitgeberverbandes Nordmetall, sondern des Sächsischen Verbandes der Metall- und Elektroindustrie eV gewesen. Daher sei die Nr 2 des § 116 Abs 3 Satz 1 AFG anzuwenden. Folge man der Auffassung der Klägerin, müsse allerdings die Nr 1 dieser Vorschrift beachtet werden. Im übrigen habe sich die Klägerin bei ihrer Auffassung, die Arbeitnehmer jener Firma hätten ihren Lohnanspruch



behalten, zu Unrecht auf eine überholte Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) berufen. Ihre weiteren verfassungsrechtlichen Einwendungen seien unbegründet.

Der Senat hat über die Behauptung der Klägerin, seit März 1993 sei in Mecklenburg-Vorpommern der Abschluß von Firmentarifverträgen angestrebt worden, Beweis erhoben durch Vernehmung von F. T. , Leiter des Bezirks Küste der IG Metall. Wegen des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf die Sitzungsniederschrift vom 4. Oktober 1994 verwiesen.

Die Verwaltungsakten der Beklagten (drei Bände) - 7116 A und 7116 B - sind beigezogen worden. Auf ihren Inhalt wird Bezug genommen.

II

Die Klage ist zulässig und teilweise begründet.

Die im anhängigen Verfahren zu beachtenden prozeß- und materiell-rechtlichen Regelungen des § 116 AFG sind in der ab 24. Mai 1986 geltenden Fassung durch das Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen (Neutralitätsgesetz) vom 15. Mai 1986 (BGBl I 740) anzuwenden.

A

Die Klage ist zulässig. Sie ist einerseits auf Aufhebung des Beschlusses des Neutralitätsausschusses vom 1. Juli 1993 gerichtet (Aufhebungsklage) und zum anderen auf die Feststellung, daß die Voraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG nicht vorliegen (Feststellungsklage). Die Klage ist in einem besonderen Verfahren erhoben worden, das durch § 116 Abs 5 und 6 AFG gestaltet wird. Gemäß § 116 Abs 6 Satz 1 AFG können die Fachspitzenverbände der am Arbeitskampf beteiligten Tarifvertragsparteien durch Klage die Aufhebung der Entscheidung des Neutralitätsausschusses nach Abs 5 und eine andere Feststellung begehren. Aus dieser gesetzlichen Regelung, die eine Spezialregelung gegenüber dem Klagesystem der §§ 54, 55 SGG darstellt, folgt, daß Aufhebungsklage (1) und Feststellungsklage (2) zulässig nebeneinander erhoben werden können.

1. Die Aufhebungsklage nach § 116 Abs 6 Satz 1 AFG steht ihrem Wesen und ihrer Struktur nach der Anfechtungsklage iS des § 54 Abs 1 SGG nahe. Wie diese ist sie auf Aufhebung bzw Änderung einer Verwaltungsentscheidung gerichtet. Es bestehen daher



keine Bedenken, die Vorschriften über die Anfechtungsklage entsprechend anzuwenden, soweit jene Spezialregelung dies nicht ausschließt.

Nach § 54 Abs 1 Satz 1 SGG richtet sich die Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt iS von § 31 Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren (SGB X). Für die Zulässigkeit der Aufhebungsklage nach § 116 Abs 6 Satz 1 AFG kommt es nicht darauf an, ob die Entscheidung des Neutralitätsausschusses ein Verwaltungsakt in diesem Sinn ist (so auch Kummer, DAngVers 1990, 201, 211). Insoweit genügt ihre Existenz und Bekanntgabe nach außen. Dem Gesetzgeber steht es frei, derartige Entscheidungen der Verwaltung unter Beachtung allgemeiner Verfahrensgrundsätze justitiabel zu machen.

Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber hier Gebrauch gemacht, wie dies auch in anderen Fällen geschehen ist. So regelt zB § 92 Abs 3 Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V) im Zusammenhang mit der Preisvergleichsliste des § 92 Abs 2 SGB V den Rechtsschutz. Anerkannt ist, daß eine solche Liste als Bestandteil der Arzneimittel-Richtlinien und damit des Bundesmantelvertrages kein Verwaltungsakt ist. Dennoch hat der Gesetzgeber einen Rechtsschutz "entsprechend" den Regeln über die Anfechtungsklage für denjenigen gewährt, der durch die Preisvergleichsliste beschwert wird (Peters, Handbuch der Krankenversicherung, Stand Februar 1994, § 92 Rz 24 und 26). Ebenso räumte § 122 Abs 5 SGB V, jedenfalls in der bis zum 31. Dezember 1992 geltenden Fassung, den Organisationen der im Großgeräteausschuß vertretenen Gruppen eine Klagebefugnis gegen die Entscheidung des Großgeräteausschusses ein, obwohl auch diese Entscheidung nicht die Qualität eines Verwaltungsaktes hatte (Peters, aaO, § 122 Rz 15, 19).

Eine vergleichbare Klagemöglichkeit hat der Gesetzgeber in § 116 Abs 6 Satz 1 AFG geschaffen. Ob abweichend von § 54 Abs 1 Satz 1 SGG nicht nur auf das Vorliegen eines Verwaltungsaktes, sondern anders als nach § 54 Abs 1 Satz 2 SGG auch auf eine Beschwerde verzichtet werden kann (so Hennig/Kühl/Heuer/Henke, Komm z AFG, Stand Juni 1994, § 116 Anm 7.2), kann offenbleiben. Die Klägerin hat sinngemäß geltend gemacht, durch den angefochtenen Beschluß auch in ihren koalitionsmäßigen Rechten aus Art 9 Abs 3 Grundgesetz (GG) verletzt zu sein.

Die Entscheidung des Neutralitätsausschusses ist den klagebefugten Fachspitzenverbänden bekanntgegeben und damit existent geworden. Im Rahmen der Mitteilung des Präsidenten der BA vom 8. Juli 1993, unterschrieben vom Vizepräsidenten der BA, ist der Wortlaut des Entscheidungstenors herausgehoben wiedergegeben worden.

Die Klägerin ist klagebefugt. Gemäß § 116 Abs 6 Satz 1 AFG können die Fachspitzenverbände der am Arbeitskampf beteiligten Tarifvertragsparteien die Klage erheben. Fachspitzenverbände sind solche Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, die für



das Arbeitsleben des gesamten Bundesgebietes bedeutsam sind, allerdings immer bezogen auf einen bestimmten Fachbereich (Jox, Die Bindung an Gerichtsentscheidungen über präjudizielle Rechtsverhältnisse - dargestellt am Beispiel des § 116 AFG, 1991, S 27 mwN). Die Klägerin ist nicht nur die am Arbeitskampf in Mecklenburg-Vorpommern beteiligte Gewerkschaft, sondern zugleich auf Bundesebene der gewerkschaftliche Fachspitzenverband ua in der Metall- und Elektrobranche (vgl §§ 1 und 3 Ziff 1 der Satzung der IG Metall in der ab 1. Januar 1993 geltenden Fassung).

Die Klage, die gemäß § 116 Abs 6 Satz 2 AFG gegen die BA zu richten war, ist form- und fristgerecht beim zuständigen Gericht, dem BSG, erhoben worden (§ 116 Abs 6 Satz 4 AFG iVm §§ 87 Abs 1 Satz 1 und 90 SGG). Eine Vorverfahrenspflicht bestand nicht (§ 116 Abs 6 Satz 3 AFG).

2. Auch die Feststellungsklage ist zulässig. Abweichend von § 55 Abs 1 SGG ist nicht zu prüfen, ob die Klägerin ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Auch ist unschädlich, daß ein Feststellungsinteresse grundsätzlich zu verneinen ist, wenn bereits im Rahmen der Aufhebungsklage über die Sach- und Rechtsfragen zu entscheiden ist, die der begehrten Feststellung zugrunde liegen (BSGE 58, 150, 152 f = SozR 1500 § 55 Nr 27 mwN). Der Gesetzgeber hat in § 116 Abs 6 Satz 1 AFG den Fachspitzenverbänden ausdrücklich das Recht eingeräumt, eine von der Entscheidung des Neutralitätsausschusses abweichende Feststellung zu begehren. Diese Klageart wird jenen Verbänden kumulativ neben der Aufhebungsklage eingeräumt, wie das Wort "und" im Gesetzestext zeigt. Dies ergeben auch die Gesetzesmaterialien (BT-Drucks 10/5214 S 13 f). Zwar enthalten sie zu § 116 Abs 6 Satz 1 AFG insoweit keinen ausdrücklichen Hinweis, jedoch läßt sich aus der allgemeinen Begründung für die getroffenen Verfahrensregelungen folgern, daß der Gesetzgeber wegen der besonderen Bedeutung und Breitenwirkung der Entscheidung eine klarstellende Feststellung für zweckmäßig erachtet hat.

3. Zu dem Rechtsstreit hat der Senat nur den Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände eV beigeladen. Dieser ist gemäß § 116 Abs 5 Satz 2 AFG wie die Klägerin am Verwaltungsverfahren beteiligt und Adressat des Beschlusses vom 1. Juli 1993 gewesen. Ferner räumt § 116 Abs 6 Satz 1 AFG ihm als Fachspitzenverband grundsätzlich ein Klagerecht ein. Aus seiner Stellung im Verwaltungs- und Klageverfahren folgt, daß die gerichtliche Entscheidung über den Beschluß auch ihm gegenüber nur einheitlich ergehen kann. Er war daher gemäß § 75 Abs 2 Halbs 1 SGG notwendig beizuladen.

Im übrigen folgt aus der besonderen Verfahrensausgestaltung des § 116 Abs 5 und 6 AFG, daß weitere möglicherweise von der Entscheidung Betroffene nicht notwendig beizuladen sind. Insoweit schließen jene Vorschriften als Spezialregelung eine



Anwendung des § 75 Abs 2 Halbs 1 SGG aus. Sowohl der Gesetzeswortlaut als auch die Gesetzesmaterialien dokumentieren, daß der Gesetzgeber eine Konzentration und Beschränkung der Beteiligten auf die Fachspitzenverbände vorgenommen und damit § 75 Abs 2 Halbs 1 SGG in seiner Anwendbarkeit eingeschränkt hat. Unverkennbar wollte der Gesetzgeber ein Verfahren schaffen, in dem im öffentlichen Interesse ua eine rasche Klärung derjenigen Rechtsfragen herbeigeführt wird, die der Entscheidung des Neutralitätsausschusses zugrunde liegen. Dieses Ziel würde verfehlt, wenn außer dem nicht klagenden Fachspitzenverband noch regionale Tarifvertragsparteien, die Arbeitnehmer als Inhaber möglicher Ansprüche auf Arbeitslosengeld (Alg) oder Arbeitslosenhilfe (Alhi) oder einzelne Arbeitgeber oder Betriebsvertretungen in ihrer Eigenschaft als Prozeßstandschafter bei Ansprüchen auf Kurzarbeitergeld (Kug) beigeladen werden müßten.

Besonderheiten können es rechtfertigen, selbst unmittelbar von einer Entscheidung Betroffene nicht am gerichtlichen Verfahren zu beteiligen (BSG SozR 2100 § 57 Nr 1; BSG SozR 2200 § 250 Nr 5). Darüber hinaus ist der Kreis der eventuell betroffenen Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder Betriebsvertretungen während des gerichtlichen Verfahrens allenfalls insoweit überschaubar, als bereits Leistungsansprüche bei den Arbeitsämtern geltend gemacht worden sind. Das schließt nicht aus, daß weitere Arbeitnehmer noch nicht geltend gemachte Ansprüche haben könnten, die von einer Entscheidung des BSG berührt würden. Abgesehen vom immensen Ermittlungsaufwand wäre eine solche Beiladung praktisch nicht durchführbar. Derartige Beiladungen brauchen deshalb in Massenverfahren nicht zu erfolgen (BSG SozR 1500 § 75 Nr 56 mwN).

Im übrigen würde eine Beiladung weiterer Betroffener - das gilt auch für regionale Koalitionen - die vom Gesetzgeber gewollte schnelle Klärung in einer dem Gesetzeszweck zuwiderlaufenden Weise erschweren. Ein schneller effektiver vorläufiger Rechtsschutz durch Erlaß einer einstweiligen Anordnung (§ 116 Abs 6 Satz 6 AFG) würde praktisch verhindert. Demzufolge schließt der Senat aus der besonderen gesetzlichen Verfahrensausgestaltung und der Problematik von Massenverfahren, daß an dem Verfahren vor dem BSG nach § 116 Abs 6 Satz 1 SGG allein die Fachspitzenverbände zu beteiligen sind. § 75 Abs 2 SGG wird insoweit eingeschränkt. Der Senat kann es offenlassen, ob im vorliegenden Fall auch eine uneingeschränkte Anwendung des § 75 Abs 2 SGG zum gleichen Ergebnis führen müßte, weil durch die Entscheidung des BSG nicht unmittelbar in die Rechtssphäre Dritter in dem Sinne eingegriffen wird, daß dadurch deren Rechte unmittelbar und zwangsläufig gestaltet, bestätigt, festgestellt, verändert oder aufgehoben werden, also keine Identität der Streitgegenstände gegeben ist (vgl hierzu BSGE 70, 240, 242 = SozR 3-5533 Allg Nr 1; BSGE 66, 144, 145 = SozR 3-5795 § 6 Nr 1; BSG SozR 3-1500 § 75 Nrn 2 und 9; BSG SozR 3-4100 § 166b Nr 1; BSG SozR 1500 § 75 Nrn 71, 80), oder weil die Rechte der regionalen Koalitionen in Prozeßstandschaft von den Fachspitzenverbänden wahrgenommen werden. Die



Nicht-Beiladung weiterer möglicherweise Betroffener verletzt nicht Verfassungs-
verfahrensrecht, wie noch darzulegen ist.

B

Sachlich ist die Klage insoweit begründet, als die vom Neutralitätsausschuß getroffene
Feststellung abzuändern und - neu gefaßt - auf den Zeitraum vom 4. bis 13. Mai 1993 zu
beschränken ist. Im übrigen hat die Klage keinen Erfolg.

1. Gegenstand des Verfahrens ist der Beschluß des Neutralitätsausschusses vom 1. Juli
1993. Die formale Bezeichnung als Beschluß ist unbedenklich. Gemäß § 206a Abs 2 AFG
gelten die Vorschriften über die Organe der BA entsprechend, soweit Besonderheiten des
Neutralitätsausschusses nicht entgegenstehen. Die Organe der BA treffen typischerweise
Entscheidungen durch Beschluß (§ 201 AFG). Dies gilt entsprechend für den
Neutralitätsausschuß.

Die Feststellung nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG stellt eine Verwaltungsentscheidung sui
generis dar. Es handelt sich um keine Entscheidung iS des § 31 Satz 1 SGB X. Danach
ist die von einer Behörde getroffene hoheitliche Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalls
auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ein Verwaltungsakt, wenn sie auf unmittelbare
Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Soweit der Verwaltungsakt sich in
entsprechender Weise an eine Vielzahl wenigstens bestimmbarer Personen richtet, hat er
die Gestalt einer Allgemeinverfügung (§ 31 Satz 2 SGB X). Die Feststellung des
Neutralitätsausschusses nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG weist nur zum Teil Merkmale auf,
die kennzeichnend für einen Verwaltungsakt in diesem Sinne sind.

1.1. Gegenüber den mittelbar vom Arbeitskampf betroffenen Arbeitnehmern könnte die
Entscheidung des Neutralitätsausschusses allenfalls eine Allgemeinverfügung iS des § 31
Satz 2 SGB X sein. Deren Voraussetzungen sind jedoch nicht vollständig erfüllt. Die
Allgemeinverfügung unterscheidet sich vom Verwaltungsakt iS von § 31 Satz 1 SGB X
allein durch den Adressatenkreis. Der Verwaltungsakt nach § 31 Satz 1 SGB X verlangt
eine konkret-individuelle Regelung. Adressat muß eine oder müssen mehrere genau
bezeichnete Personen sein (individuelle Regelung). Geregelt wird ein Einzelfall, also ein
sachlich und zeitlich fixierter Vorgang (konkrete Regelung). Auch die Allgemeinverfügung
trifft eine konkrete Regelung. Sie ist jedoch nicht individueller, sondern genereller Art,
indem Adressaten alle namentlich nicht bezeichneten Personen sind, soweit sie unter
seine begrifflichen Voraussetzungen fallen. Insoweit stellt § 31 Satz 2 SGB X auf einen
nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis ab.



Einzuräumen ist, daß die Entscheidung des Neutralitätsausschusses nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG eine konkret-generelle Maßnahme darstellt. Sie betrifft einen nach sachlichen und zeitlichen Kriterien bestimmten Vorgang im Tarifgebiet Sachsen der Metall- und Elektroindustrie im Mai 1993. Der betroffene Personen-(Adressaten-)Kreis ist bestimmt bzw bestimmbar. Dies konnten einmal die im Mai 1993 in der Metall- und Elektroindustrie in Sachsen beschäftigten Arbeitnehmer sein, zum anderen deren Arbeitgeber und Betriebsvertretungen. Damit liegen jedoch noch nicht alle Voraussetzungen einer Allgemeinverfügung vor. Abgesehen vom hier wenigstens bestimmbar Adressatenkreis müssen alle Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes gegeben sein. Daran fehlt es. Die Entscheidung des Neutralitätsausschusses ist im Verhältnis zu den betroffenen Arbeitnehmern keine auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtete Regelung (§ 31 Satz 1 SGB X).

Nicht jede direkte Folge hoheitlichen Handelns kann diesem iS einer unmittelbaren, nämlich gezielten, Rechtswirkung nach außen zugeordnet werden. Andernfalls wäre eine Abgrenzung zu bloßen Rechtsreflexen nicht möglich. Die durch den Regelungsbegriff vorgegebene Finalität wird durch die gesetzliche Forderung verdeutlicht, daß die hoheitliche Maßnahme auf unmittelbare Rechtswirkungen nach außen "gerichtet" sein muß (BVerwGE 90, 220, 222 f; in diesem Urteil wird die unmittelbare Außenwirkung einer Entscheidung über die Abwicklung einer Einrichtung nach Art 13 des Einigungsvertrages gegenüber den betroffenen Arbeitnehmern verneint, obwohl die Entscheidung direkt und ohne weitere Zwischenschritte zur "Warteschleife" führte). Die Regelung muß die Rechtsstellung einer Person ohne weiteren Umsetzungsakt berühren. Es muß sich um eine einseitige, (potentiell) verbindliche Gestaltung eines Lebenssachverhaltes handeln, durch die subjektive Rechte unmittelbar begründet, aufgehoben, beeinträchtigt, geändert, festgelegt oder verneint werden (Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl, § 46 V a; Stelkens/Bonk/Sachs, Komm z VwVfG, 4. Aufl, § 35 Rz 64; Wallerath, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl, S 166; Becker/Karon, Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren, 1980, S 44).

Zweifellos kann die Entscheidung des Neutralitätsausschusses präjudizielle Bedeutung für Leistungsansprüche der betroffenen Arbeitnehmer haben, die dann im geregelten Umfang von der Entscheidung berührt werden. Hieraus folgt aber noch nicht, daß damit deren Rechtsverhältnisse mit der Bundesanstalt für Arbeit (BA) unmittelbar gestaltet würden. Zunächst müssen Ansprüche überhaupt geltend gemacht werden. Dann ist zu prüfen, ob deren Voraussetzungen dem Grunde nach vorliegen. Erst danach ist die Prüfung des Ruhestatbestandes erforderlich. Diese Prüfung im Einzelfall entfällt nicht schon, wenn der Neutralitätsausschuß die Voraussetzungen nach § 116 Abs 3 Satz 1 Buchst a) und b) AFG als erfüllt angesehen hat. Die Entscheidung enthält insoweit keine unmittelbare, abschließende Regelung des Einzelfalles. Die Verwaltung muß in jedem Fall - wie noch darzulegen ist - weitere Voraussetzungen prüfen; dies kann sogar dazu



führen, daß das Ruhen von Ansprüchen ungeachtet der Feststellungen des Neutralitätsausschusses nicht eingetreten ist. Ob ein Anspruch des Arbeitnehmers gegeben ist, erfordert also zusätzliche eigenständige Prüfungsschritte. Damit ergibt sich, daß durch die Entscheidung des Neutralitätsausschusses Ansprüche nicht unmittelbar geregelt werden, so daß diese nicht die Qualität eines Verwaltungsaktes iS einer Allgemeinverfügung besitzt.

1.2. Die Entscheidung des Neutralitätsausschusses stellt auch gegenüber den am Arbeitskampf beteiligten Tarifvertragsparteien hinsichtlich deren Rechte auf koalitionsmäßige Beteiligung keinen Verwaltungsakt dar (aA Löwisch, NZA 1986, 345, 350). So hat sie gegenüber den am Arbeitskampf beteiligten Tarifvertragsparteien keine unmittelbare Außenwirkung. Dies folgt schon daraus, daß § 116 AFG keine Norm des Arbeitskampfrechts, sondern eine die Folgen des Arbeitskampfes auffangende Sozialrechtsnorm ist. Sie sagt und regelt nichts über die Voraussetzungen und Grenzen rechtmäßiger Kampfhandlungen aus. Nicht zuletzt deshalb hat die Rechtsprechung des BAG eine rechtliche Deckungsgleichheit zwischen paritätsrelevanter Beeinflussung iS des Arbeitskampfrechts auf der einen und Beeinflussung iS des § 116 AFG auf der anderen Seite nicht angenommen (BAGE 34, 331, 345 = AP Nr 70 Art 9 GG - Arbeitskampf). Die Zielsetzung des § 116 AFG besteht allein darin, Sachverhalte in sozialrechtlicher Hinsicht abzuwickeln, die aus arbeitskampfrechtlichen Wertentscheidungen herrühren (vgl hierzu BSGE 69, 25, 60 f = SozR 3-4100 § 116 Nr 1 mwN). Folglich kann eine Entscheidung des Neutralitätsausschusses nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG nicht zielgerichtet, mithin unmittelbar, die Koalitionsrechte der Gegner im Arbeitskampf gestalten. Mittelbare Einflüsse reichen aber nicht aus, um den Entscheidungen des Neutralitätsausschusses im Verhältnis zu den oa Rechten der Tarifvertragsparteien die Qualität eines "regelnden" Verwaltungsaktes beizumessen. Soweit geltend gemacht wird, von Entscheidungen des Neutralitätsausschusses gingen faktische - negative - Auswirkungen auf die Position der Klägerin im Arbeitskampf aus, handelt es sich nicht um Regelungen iS eines Verwaltungsaktes. Hierauf ist später einzugehen.

Diese Beurteilung steht nicht im Widerspruch zu der vom Senat im Urteil vom 9. September 1975 (BSGE 40, 190, 194 = SozR 4100 § 116 Nr 1) geäußerten Rechtsauffassung, in der ein Beschluß des Verwaltungsrates der Beklagten nach § 116 Abs 4 Satz 2 AFG aF gegenüber den Tarifpartnern als Verwaltungsakt qualifiziert worden ist. Jenem Beschluß lagen zum einen ein anderer Sachverhalt und eine andere Entscheidungskompetenz der Verwaltung zugrunde. Zum anderen hatte der Verwaltungsrat der Beklagten seinerzeit entschieden, daß Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung an mittelbar von einem Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer außerhalb des umkämpften Tarifgebietes zu zahlen seien und damit einen Ausnahmetatbestand vom eigentlichen Ruhestatbestand abschließend regelnd bestätigt. Dagegen entscheidet der Neutralitätsausschuß - wie noch darzulegen ist - nur über



einzelne Elemente des Ruhens. Die Frage, in welchen Leistungsfällen ein solches Ruhen im Ergebnis eintritt oder nicht, bleibt hiernach offen.

1.3. Wegen fehlender unmittelbarer Regelungswirkung ist die Entscheidung des Neutralitätsausschusses selbst gegenüber den Fachspitzenverbänden kein Verwaltungsakt. Ihre formale Position als Adressat dieser Entscheidung besagt nicht, daß damit ein Rechtsverhältnis ihnen gegenüber konkretisiert oder verändert wird. Rechtspositionen oder Gestaltungsrechte der Fachspitzenverbände werden durch den Beschluß des Neutralitätsausschusses nicht verändert. Allenfalls werden verbandspolitische Interessen berührt. Eine solche Berührung ist aber nicht einem unmittelbaren Eingriff in Rechtspositionen gleichzustellen.

Etwas anderes folgt nicht aus der Klagebefugnis der Fachspitzenverbände (aA Masuch in: Gemeinschaftskomm z AFG <GK-AFG>, § 116 Rz 70; Jox, aaO, S 29 f). Zwar ist die Klage nach § 116 Abs 6 Satz 1 AFG auf "Aufhebung" der Entscheidung des Neutralitätsausschusses gerichtet und entspricht insoweit dem typischen Charakter einer Anfechtungsklage. Diese setzt grundsätzlich das Vorliegen eines belastenden Verwaltungsaktes voraus (§ 54 Abs 1 SGG). Dem Gesetzgeber steht es aber - wie dargelegt - frei, die Aufhebungsklage auch in Fällen zuzulassen, in denen der Verwaltungsentscheidung die Rechtsqualität eines Verwaltungsaktes fehlt. Aus der Zulässigkeit einer Aufhebungsklage kann daher nicht hergeleitet werden, daß die angefochtene Verwaltungsentscheidung ein Verwaltungsakt ist.

1.4. Schließlich läßt sich auf Entscheidungen des Neutralitätsausschusses die Rechtsfigur des mehrstufigen Verwaltungsaktes nicht uneingeschränkt anwenden, obwohl durchaus Aspekte eines mehrstufigen Verwaltungsverfahrens gegeben sind. Das übliche Leistungsverfahren des AFG ist dadurch gekennzeichnet, daß der Direktor des zuständigen ArbA die Entscheidung über den Anspruch trifft (§ 146 AFG). Dies gilt für die Entscheidungen sowohl über den Anspruch dem Grunde und der Höhe nach als auch über seine Ablehnung, zB wegen Vorliegens von Ruhenstatbeständen. Grundsätzlich erfolgt daher eine einheitliche Prüfung und Entscheidung durch dieselbe Behörde innerhalb der Organisation der Beklagten.

Der Gesetzgeber kann ein solches Verfahren allerdings auch mehrstufig ausgestalten, dh die Entscheidungen über einzelne Prüfungsteile in die Kompetenz verschiedener Entscheidungsgremien (Behörden) verlagern. Von dieser Gestaltungsmöglichkeit hat er in § 116 Abs 5 Satz 1 AFG Gebrauch gemacht. Danach trifft die Feststellung, ob die Voraussetzungen nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG erfüllt sind, der Neutralitätsausschuß. Insoweit liegen Aspekte eines mehrstufigen Verwaltungsaktes nahe. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, daß an der Entscheidung nicht nur eine, sondern eine weitere oder mehrere Behörden beteiligt sind. Allerdings handelt es sich



hierbei um verwaltungsinterne Vorgänge, denen die notwendige Außenwirkung fehlt. Die Zwischen- bzw Teil-Entscheidungen kann der Betroffene grundsätzlich nicht mit einer Klage anfechten, sondern allein die End-Entscheidung, wobei im Klageverfahren sämtliche verwaltungsinternen Entscheidungen überprüfbar sind (Peters/Sautter/Wolff, Komm z Sozialgerichtsbarkeit, Stand September 1994, § 54 Anm 2 b, ee = S 172/28 mit Hinweisen auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung). An diesen Voraussetzungen fehlt es hier.

Der Gesetzgeber hat sich in den Fällen des § 116 Abs 5 Satz 1 AFG nämlich für eine andere gesetzliche Gestaltung entschieden. Zum einen hat er eine Klagemöglichkeit für die Fachspitzenverbände geschaffen. Zum anderen entfaltet - wie noch darzulegen ist - die Entscheidung des Neutralitätsausschusses Bindungswirkung. Sie hat somit nicht den Charakter, der für eine Zwischen-Entscheidung im Rahmen eines mehrstufigen Verwaltungsaktes typischerweise zu verlangen ist.

Der Gesetzgeber war an dieser Konzeption nicht gehindert; denn er ist nicht verpflichtet, sich nur der im allgemeinen Verwaltungsrecht entwickelten und zum Teil gesetzlich übernommenen Rechtsfiguren zu bedienen, um Verwaltungsentscheidungen verbindlich und justitiabel zu gestalten. Die Entscheidung des Neutralitätsausschusses nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG ist wegen dieser gesetzlichen Ausformung nach Auffassung des Senats eine Entscheidung sui generis mit Feststellungscharakter. Da sie aber gleichwohl Elemente des Typus "Verwaltungsakt" aufweist, hat der Senat keine Bedenken, die Vorschriften des SGB X entsprechend anzuwenden, soweit Besonderheiten nicht entgegenstehen. Dies gebietet auch der rechtsstaatliche Grundsatz der Rechtssicherheit. Da die Entscheidung im Klagewege anfechtbar ist, muß sie formalen Mindestanforderungen genügen, wie sie zB an einen Verwaltungsakt zu stellen sind, um den Klagebefugten nicht die Rechtsverfolgung zu erschweren.

2. Der Beschluß des Neutralitätsausschusses vom 1. Juli 1993 ist nicht aus Gründen des Verwaltungsverfahrenrechts aufzuheben.

2.1. Den beteiligten Fachspitzenverbänden ist im Verwaltungsverfahren rechtliches Gehör gewährt worden (§ 116 Abs 5 Satz 2 AFG). Sie konnten sich zu der Beratungsunterlage vom 2. Juni 1993 für den Neutralitätsausschuß äußern und haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Unerheblich ist, daß die Beratungsunterlage nicht vom Ausschuß selbst, sondern vom Präsidenten der BA erarbeitet und den beteiligten Verbänden zur Stellungnahme übersandt worden ist. Aus den Art 15 Abs 1 und 3, 17 Abs 1 und 20 Abs 1 und 2 der Satzung der BA vom 27. März 1980 idF vom 27. September 1991 (BANz Nr 182 vom 27. September 1991) folgt, daß deren Geschäftsführung die Organe bei ihren Sitzungen und Beschlußfassungen umfassend zu unterstützen hat. Hierzu kann ua die Erstellung einer schriftlichen Beratungsunterlage gehören. Mit der Übersendung dieser



Unterlage an die Fachspitzenverbände und der Möglichkeit, sich hierzu zu äußern, sowie der weiteren Möglichkeit, an der Sitzung des Ausschusses teilzunehmen, ist deren Anhörungsrecht ausreichend Rechnung getragen worden.

2.2. Der den Beteiligten zugewandene Beschluß vom 1. Juli 1993 genügt dagegen nicht in vollem Umfang den Formerfordernissen des entsprechend anzuwendenden § 33 Abs 3 SGB X. Nach dieser Vorschrift muß ein Verwaltungsakt die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten. Der Beschluß vom 1. Juli 1993 existiert nicht als eigenständige Urschrift. Er wird allein im Ergebnisprotokoll vom 13. August 1993 über die Sitzung des Neutralitätsausschusses am 1. Juli 1993 wiedergegeben. Das Protokoll stellt insoweit zugleich die Urschrift des Beschlusses dar. Es ist vom Präsidenten der BA in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Neutralitätsausschusses (§ 206a Abs 1 Satz 2 AFG) ordnungsgemäß unterschrieben worden (vgl hierzu Art 12 der Satzung der BA).

Für die Einhaltung der Formerfordernisse entsprechend § 33 Abs 3 SGB X kommt es jedoch nicht auf die Urschrift, sondern allein auf das dem Adressaten zugehende Exemplar an, sei es als formgerechte Abschrift oder Ausfertigung. Eine Abschrift oder Ausfertigung des Ergebnisprotokolls mit Unterschrift des Vorsitzenden des Neutralitätsausschusses oder mit seiner Namenswiedergabe ist zumindest der Klägerin offensichtlich nicht zugegangen. Diese hat als Anlage 5 zu ihrer Klageschrift nur die Kopie eines nicht unterschriebenen Protokollentwurfs vorgelegt. Schon die Bezeichnung als Entwurf zeigt, daß es sich hierbei nicht um eine Beschlußabschrift bzw -ausfertigung handelte.

Das Erfordernis einer formgerechten Abschrift oder Ausfertigung des Beschlusses wird nicht in vollem Umfang durch die Mitteilung des Präsidenten der BA vom 8. Juli 1993 an die beteiligten Fachspitzenverbände ersetzt. Soweit diese in Anführungszeichen den Beschluß im Wortlaut wiedergibt, handelt es sich erkennbar um eine Abschrift von ihm. Aus dem Zusammenhang mit der Einleitung in dem Mitteilungsschreiben war für den Adressaten auch erkennbar, daß es sich um eine Entscheidung des Neutralitätsausschusses handelt. Es fehlt aber die zu fordernde Unterschrift bzw die Namenswiedergabe des Vorsitzenden des Neutralitätsausschusses, so daß den Beteiligten nicht eine ordnungsgemäße Beschlußabschrift bzw -ausfertigung zugegangen ist.

Die Mitteilung des Beschlußinhaltes durch den Vizepräsidenten der BA in Vertretung des Präsidenten der BA genügte nicht jenem Formerfordernis. Der Präsident war zur Übermittlung des Beschlusses legitimiert, wie sich aus § 209 Satz 1 AFG iVm Art 17 Abs 1 Satz 1 und Art 20 Abs 2 der Satzung der BA ergibt. Danach sind im Rahmen der



Geschäftsführung die Beschlüsse der Organe unverzüglich auszuführen. Nach § 206a Abs 2 AFG gelten die Vorschriften über die Organe entsprechend für den Neutralitätsausschuß. Der Präsident der BA hatte somit im Rahmen seiner Geschäftsführung den Beschluß vom 1. Juli 1993 ua den Beteiligten bekanntzugeben. Dieser Übermittlungspflicht ist er zwar mit dem Schreiben vom 8. Juli 1993 nachgekommen. Hierin liegt zugleich die Bekanntgabe iS von § 37 Abs 1 SGB X. Jedoch handelte der Präsident der BA hierbei - wie der Briefkopf ausweist - allein im Rahmen seiner Geschäftsführung, nicht als Vorsitzender des Neutralitätsausschusses. Außerdem ist diese Mitteilung nicht von ihm, sondern vom Vizepräsidenten der BA unterzeichnet worden. Abgesehen davon, daß dieser als Nichtmitglied des Neutralitätsausschusses nicht zum Unterschreiben des Beschlusses berechtigt gewesen wäre, war insoweit auch keine Identität mit der Urschrift gegeben.

Dies führt jedoch nicht zur Nichtigkeit des Beschlusses. Die fehlende Unterschrift ist kein für alle Beteiligten offenkundig besonders schwerwiegender Fehler (§ 40 Abs 1 SGB X). Für die Adressaten der Mitteilung vom 8. Juli 1993 ergab sich aus den gesamten Umständen zweifelsfrei, daß es sich bei der ihnen zugegangenen Mitteilung um die abschließende Entscheidung des Neutralitätsausschusses handelte, nicht etwa nur um einen Entwurf. Auch sonstige Gründe, die iS von § 40 Abs 2 SGB X zur Nichtigkeit des Beschlusses führen könnten, liegen nicht vor. Die verbleibende Fehlerhaftigkeit allein führt nicht zur Aufhebung des Beschlusses (vgl. Schroeder-Printzen/Engelmann/Schmalz/Wiesner/v Wulffen, Komm z SGB X, 2. Aufl, § 33 Anm 6; aA Kopp, Komm z VwVfG, 5. Aufl, § 37 Rz 30, 34). Dem Grunde nach konnte keine andere Entscheidung in der Sache getroffen werden (§ 42 Satz 1 SGB X), wie noch auszuführen ist.

2.3. Der angefochtene Beschluß ist nicht wegen fehlender Begründung rechtswidrig. Nach § 35 Abs 1 Satz 1 SGB X ist ua ein schriftlicher oder ein schriftlich bestätigter Verwaltungsakt schriftlich zu begründen. Hier bedurfte es indes gemäß § 35 Abs 2 Nr 2 SGB X keiner schriftlichen Begründung. Den Fachspitzenverbänden war nämlich iS dieser Vorschrift die Auffassung des Neutralitätsausschusses über die Sach- und Rechtslage bereits bekannt bzw ohne weiteres erkennbar. Ihnen war zur Vorbereitung auf die Sitzung am 1. Juli 1993 eine von der Hauptstelle ausgearbeitete Vorlage vom 2. Juni 1993 übersandt worden. Unabhängig davon, ob die Bezugnahme in der Mitteilung vom 8. Juli 1993 auf diese Vorlage dem Beschluß selbst zuzurechnen ist, war für die Beteiligten erkennbar, daß die Ausführungen in dieser Vorlage die Grundlage des Beschlusses vom 1. Juli 1993 waren. Dies zeigen die Einlassungen im Klageverfahren.

2.4. Der Beschlußtenor genügt schließlich den Anforderungen nach § 33 Abs 1 SGB X; er ist noch hinreichend bestimmt. Der Neutralitätsausschuß hat festgestellt, daß bei mittelbaren Auswirkungen der Arbeitskampfmaßnahmen in der Metall- und



Elektroindustrie in Mecklenburg-Vorpommern im Mai 1993 im räumlichen Geltungsbereich der tariflichen Entgeltregelungen für die Metall- und Elektroindustrie im Tarifgebiet Sachsen die Voraussetzungen nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG erfüllt seien. Diese Aussage ist zwar aus sich heraus nicht ohne weiteres verständlich, obwohl sie dem Wortlaut des Feststellungsauftrages in § 116 Abs 5 Satz 1 AFG entspricht. Durch die Bezugnahme auf die gesetzliche Regelung und die bezeichneten Auswirkungen des Arbeitskampfes vom genannten einen Tarifgebiet auf das andere läßt sich der objektive Erklärungswert der Aussage jedoch unschwer ermitteln.

§ 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG bestimmt die Voraussetzungen für das Ruhen von Ansprüchen auf Alg (sowie aufgrund der Verweisungsvorschriften der §§ 70, 134 Abs 4 Satz 1 Halbs 1 AFG auf Kug und Alhi) einer bestimmten mittelbar vom Arbeitskampf betroffenen Gruppe von Arbeitnehmern. Der Beschluß stellt somit fest, daß der Neutralitätsausschuß bei Leistungsansprüchen der vom Arbeitskampf in Mecklenburg-Vorpommern mittelbar betroffenen Arbeitnehmer in der Metall- und Elektroindustrie Sachsens im Mai 1993 die Voraussetzungen jener Ruhensnorm als erfüllt angesehen hat. Allerdings macht der bloße Gesetzesbezug nicht genügend deutlich, daß diese Feststellung nur einen Teil der Voraussetzungen erfaßt, nämlich diejenigen, die der Feststellungskompetenz des Neutralitätsausschusses unterliegen. Abgesehen von der sachlich erforderlichen Abänderung hielt der Senat deshalb ungeachtet des Feststellungsantrages der Klägerin schon aus Gründen der Klarstellung eine Neufassung der angefochtenen Entscheidung insgesamt für geboten.

3. Materiell-rechtlich ist der Beschluß vom 1. Juli 1993 dem Grunde nach zutreffend ergangen.

Gemäß § 116 Abs 5 Satz 1 AFG trifft der Neutralitätsausschuß die Feststellung, ob die Voraussetzungen nach Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) erfüllt sind. Nach dieser Norm ruht der Anspruch auf Alg (bzw auf Kug oder Alhi) eines Arbeitnehmers, der durch einen inländischen Arbeitskampf, an dem er nicht beteiligt ist, arbeitslos geworden ist (bzw einen Arbeitsausfall erlitten hat), bis zur Beendigung des Arbeitskampfes nur, wenn der Betrieb, in dem er zuletzt beschäftigt war, nicht dem räumlichen, aber dem fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages zuzuordnen ist und im räumlichen Geltungsbereich des Tarifvertrages, dem der Betrieb zuzuordnen ist, a) eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang gleich ist, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen, und b) das Arbeitskampfergebnis aller Voraussicht nach in dem räumlichen Geltungsbereich des nicht umkämpften Tarifvertrages im wesentlichen übernommen wird.



3.1. Trotz der uneingeschränkten Bezugnahme in § 116 Abs 5 Satz 1 AFG auf Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) darf der Neutralitätsausschuß nicht den Eintritt aller Voraussetzungen dieses Ruhenstatbestandes feststellen. Der Ruhenstatbestand enthält sowohl Voraussetzungen genereller Art als auch solche, die sich allein aufgrund der Gegebenheiten des Einzelfalles bestimmen lassen. Die letzteren können dem Neutralitätsausschuß im Regelfall nicht bekannt sein, so daß sie auch nicht von ihm zu beachten und festzustellen sind. Im Rahmen seiner Entscheidungskompetenz nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG hat er festzustellen,

1. ob ein inländischer Arbeitskampf gegeben ist,
2. in welchem räumlichen und fachlichen Geltungsbereich der Arbeitskampf um den Abschluß eines Tarifvertrages geführt wird,
3. wann der Arbeitskampf begonnen hat und - sofern dies feststellbar ist - wann er beendet worden ist,
4. ob im Arbeitskampf eine Hauptforderung erhoben worden und welche das ist,
5. ob außerhalb des räumlichen, aber innerhalb des fachlichen Geltungsbereiches des umkämpften Tarifvertrages ebenfalls eine tarifvertragliche Forderung erhoben worden ist,
6. ob diese Forderung (Ziff 5) der Hauptforderung des Arbeitskampfes (Ziff 4) nach Art und Umfang gleich ist und
7. ob das in dem unter Ziff 2 genannten Tarifgebiet erzielte Arbeitskampfergebnis aller Voraussicht nach in dem unter Ziff 5 genannten Tarifgebiet im wesentlichen übernommen wird.

Alle weiteren Voraussetzungen für ein Ruhen nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG beurteilen sich nach den Umständen des Einzelfalles und sind damit nicht vom Neutralitätsausschuß festzustellen. Hierzu zählen die Feststellungen,

8. ob der Arbeitnehmer, der einen Leistungsanspruch geltend macht, an dem - inländischen - Arbeitskampf nicht beteiligt ist,
9. ob der Betrieb, in dem er zuletzt beschäftigt gewesen ist, zwar nicht dem räumlichen, aber dem fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages zuzuordnen ist, für den der Neutralitätsausschuß seine Feststellung getroffen hat (Ziff 5 und 6),



10. ob seine Arbeitslosigkeit bzw der Arbeitsausfall in seinem Betrieb durch Fernwirkungen des Arbeitskampfes in dem anderen - umkämpften - Tarifgebiet verursacht worden ist,
11. ob die geforderten Arbeitsbedingungen nach Abschluß eines entsprechenden Tarifvertrages für den Arbeitnehmer gelten oder auf ihn angewendet würden (§ 116 Abs 3 Satz 3 AFG).

Die unter Ziff 8 bis 11 genannten Voraussetzungen sind ausschließlich in dem Verfahren über den einzelnen Leistungsanspruch von den Arbeitsämtern und ggf den Gerichten festzustellen. Damit ist die Auffassung der Klägerin nicht erheblich, die Entscheidung des Neutralitätsausschusses sei schon deshalb aufzuheben, weil der konkrete Anlaßfall (Arbeitsausfall im Betriebsteil Stralsund der Firma H. M. GmbH) nicht unter § 116 AFG zu subsumieren sei. Dieser Fall war lediglich Anlaß, das Verfahren vor dem Ausschuß einzuleiten, nicht aber Gegenstand seiner Entscheidung.

3.2. Die Feststellung über das Vorliegen oder Nichtvorliegen der unter Ziff 1 bis 7 genannten Voraussetzungen trifft der Neutralitätsausschuß nicht nur mit Bindungswirkung für die Adressaten seiner Entscheidung, sondern auch für etwaige weitere Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, in denen über Einzelansprüche von Arbeitnehmern zu entscheiden ist.

Für die Adressaten der Entscheidung des Neutralitätsausschusses und für die BA ergibt sich die Bindungswirkung bereits aus der formellen und materiellen Bestandskraft des Beschlusses (entsprechend §§ 77 SGG, 39 SGB X). Im Falle der gerichtlichen Entscheidung in den Verfahren des § 116 Abs 6 Satz 1 AFG folgt dies aus der Rechtskraftwirkung des § 141 Abs 1 SGG.

Die Bindungswirkung für weitere Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ergibt sich aus der gesetzlich bestimmten Kompetenz des Neutralitätsausschusses. Hoheitliche Akte (im allgemeinen Verwaltungsakte - hier in besonderer Form die Feststellung nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG - und Urteile) können in weiteren Verfahren Behörden und Gerichte binden. Terminologie und Struktur einer solchen Bindungswirkung sind umstritten (vgl Knöpfle, BayVBl 1982, 225 ff; Kopp, aaO, vor § 35 Rz 25; Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, § 43 Rz 83). Sie wird häufig mit Drittwirkung oder Drittbindungswirkung als Oberbegriff bezeichnet. Unterschieden wird zwischen Tatbestands- und Feststellungswirkung. Eine Tatbestandswirkung im engeren Sinn wird angenommen, wenn nach materiellem Recht der Erlaß eines hoheitlichen Aktes als solcher Voraussetzung (Tatbestandsmerkmal) für den Eintritt einer Rechtsfolge ist, ohne daß es auf seinen Inhalt ankommt (Knöpfle, aaO, S 230;



Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, Rz 112). Zum anderen wird eine Tatbestandswirkung im weiteren Sinn auch auf den Inhalt des Hoheitsaktes (Ausspruch iS von Verfügungssatz oder Tenor) bezogen (Kopp, aaO, Rz 26; Meyer/Borgs, Komm z VwVfG, 2. Aufl, § 35 Rz 8 f; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl, § 11 Rz 8; Wolff/Bachof, aaO, § 20 V b und § 50 I c). Der Feststellungswirkung wird eine größere Reichweite zuerkannt. Sie erstreckt die Bindungswirkung nicht nur auf den Ausspruch des hoheitlichen Aktes, sondern auch auf die rechtlichen Beurteilungen und Sachverhaltsdarstellungen, die zur Begründung der Entscheidung erforderlich sind (vgl Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, Rz 114; Kopp, aaO, Rz 32; Wallerath, aaO, § 7 VI 1 <S 224>; Maurer, aaO, Rz 9).

Der Senat verzichtet auf eine terminologische Abgrenzung und verwendet statt dessen im folgenden nur noch den Oberbegriff der Drittbindungswirkung. Diese setzt immer eine gesetzliche Grundlage voraus. Für die Tatbestandswirkung ergibt sich dies - unabhängig von ihrer Reichweite - bereits daraus, daß der erlassene Akt Tatbestandsmerkmal eines Rechtssatzes sein muß. Auch die Feststellungswirkung besteht nicht eo ipso, sondern nur kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung. Dies ist unbestritten (vgl zB Knöpfle, aaO; Kopp, aaO; Stelkens/Bonk/Sachs, aaO; Maurer, aaO; Wallerath, aaO). Der Gesetzgeber kann im Rahmen seiner verfassungsrechtlich zulässigen Gestaltungsfreiheit derartige Bindungswirkungen anordnen. Im Ergebnis bestimmt sich deren Reichweite immer nach der konkreten gesetzlichen Regelung und dem erkennbaren Regelungszweck (so zur Feststellungswirkung Wolff/Bachof, aaO, § 52 III c). Ein abstrakter Terminologiestreit trägt nicht zur Interpretation der konkreten Norm bei.

In § 116 Abs 5 Satz 1 und Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG hat der Gesetzgeber eine Drittbindungswirkung mit der Folge angeordnet, daß die Behörden der Beklagten und die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit in Leistungsverfahren an die Feststellungen des Neutralitätsausschusses und an die Kontrollentscheidung des BSG gebunden sind. Zu diesem Ergebnis führt eine Auslegung nach grammatischen, systematischen und teleologischen Kriterien (vgl hierzu BVerfGE 11, 126, 130).

Nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG "trifft der Neutralitätsausschuß die Feststellung", ob die genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Das Wort "trifft" ist bestimmt und deshalb in dem Sinn eindeutig, daß dem genannten Ausschuß, nicht aber einer anderen Behörde oder Institution die Feststellungs- und damit Entscheidungskompetenz eingeräumt wird. Folge dieser Kompetenz ist zugleich, daß die Entscheidung, wenn und soweit sie bindend wird, auch von Gerichten zu beachten ist.

Dafür sprechen bereits die systematischen Unterschiede zwischen § 116 Abs 5 Satz 1 AFG einerseits und der Kompetenzregelung des § 146 AFG andererseits. Nach dieser Vorschrift "trifft" der Direktor des ArbA die Entscheidung über den "Anspruch". Die Norm regelt zwar ebenfalls eine allgemeine (subsidiäre) funktionelle Zuständigkeit, schließt



jedoch die Übertragung von Zuständigkeiten auf andere Dienststellen oder - wie hier - auf Organe bzw Ausschüsse mit Organ-Status (§ 206a Abs 2 AFG) nicht aus (Hennig/Kühl/Heuer/Henke, aaO, § 146 Rz 4; Wagner in GK-AFG, aaO, § 146 Rz 2 f). § 116 Abs 5 Satz 1 AFG ist nicht nur eine derartige von § 146 AFG abweichende Zuständigkeitsregel, sondern schließt jede Regelungsbefugnis gemäß § 146 AFG unmittelbar aus. Er begründet als Spezialregelung in den genannten Fällen nämlich die ausschließliche Feststellungskompetenz des Neutralitätsausschusses.

Diese Systematik legitimiert zwar zunächst nur für das Verwaltungsverfahren, nicht schon für das sozialgerichtliche Verfahren eine Drittbindungswirkung (vgl insoweit die Parallele zum mehrstufigen Verwaltungsakt). Eine solche Folge ist jedoch dem weiteren systematischen Zusammenhang von § 116 Abs 5 Satz 1 und Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG zu entnehmen. Die in dem besonderen Verwaltungsverfahren von dem hierfür eigens institutionalisierten Neutralitätsausschuß getroffene Feststellung wird im Falle der Klage, abweichend vom üblichen Instanzenzug, unmittelbar einer Kontrolle durch das BSG unterzogen. Ein solches gesondert ausgestaltetes Verfahren zwingt nach Auffassung des Senats zu der Schlußfolgerung, daß der Gesetzgeber die Feststellung bzw Nicht-Feststellung der genannten Voraussetzungen und ihre gerichtliche Überprüfung aus dem "normalen" Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ausgeklammert, die Entscheidungskompetenz vielmehr allein auf den Neutralitätsausschuß und das BSG übertragen und damit zugleich eine Drittbindungswirkung geschaffen hat.

Für die Annahme der Drittbindungswirkung kann der Senat sich schließlich auf teleologische Auslegungskriterien stützen. Diese ergeben sich insbesondere aus den Gesetzesmaterialien. Die Abs 5 und 6 des § 116 AFG waren noch nicht im Regierungsentwurf eines Neutralitätsgesetzes enthalten (BT-Drucks 10/4989). Sie sind nach einer dreitägigen Sachverständigenanhörung vom zuständigen Ausschuß in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden (vgl Stenographisches Protokoll der 91./92./93. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 26./27. Februar und 10. März 1986, nachfolgend abgekürzt als Ausschußanhörung). Die Begründungen für die verfahrensrechtlichen Regelungen im Ausschußbericht (BT-Drucks 10/5214) sind daher auch vor dem Hintergrund jener Anhörungen zu werten.

Nach dem Ausschußbericht (aaO, S 11) sollte die Neufassung des § 116 AFG insbesondere bewirken, im Interesse der Rechtssicherheit für die Zukunft klare und eindeutige gesetzliche Regelungen zur Sicherung der Neutralität der BA zu schaffen. Dem Gesetzesziel sollten nicht nur die geänderten materiellen, sondern auch verfahrensrechtlichen Regelungen dienen. Dies zeigt der weitere Hinweis (aaO, S 13 f), die Schaffung eines Neutralitätsausschusses berücksichtige, daß dessen Entscheidung für den Arbeitskampf von besonderer Bedeutung sei. Sie solle zugleich gewährleisten, daß der entscheidungserhebliche Sachverhalt vollständig ermittelt werde und die für beide



Seiten (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite) maßgeblichen Gesichtspunkte unter Nutzung des Sachverstandes und der Erfahrungen der Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Selbstverwaltung der BA umfassend gewürdigt würden. Die Zuständigkeit des BSG als Gericht im ersten und letzten Rechtszug ist damit begründet worden (aaO, S 14), daß mit der Entscheidung des Neutralitätsausschusses eine solche angegriffen werde, die ua einer schnellen und endgültigen Klärung bedürfe. Wegen der besonderen Bedeutung solle das BSG die Verfahren vorrangig vor anderen erledigen.

Diese Ausführungen sind in einem Zusammenhang mit Sachverständigenäußerungen vor dem Ausschuß zu sehen. Danach ist die Einsetzung des BSG im ersten und letzten Rechtszug nur für sinnvoll angesehen worden, wenn dadurch der Rechtsschutz effektiviert und seine Realisierung beschleunigt werde (Papier, Ausschußanhörung, S 65, 152). Zugleich sollten widersprechende Entscheidungen verhindert werden (Friauf, Ausschußanhörung, S 203). Auch solche Erwägungen hat sich der Ausschuß zu eigen gemacht. Dies belegt der Hinweis auf den schnellen und endgültigen Klärungsbedarf.

Der Gesetzgeber hat es offensichtlich für erforderlich angesehen, wegen der besonderen Bedeutung der Entscheidung diese im Verwaltungsverfahren einem besonders qualifizierten Gremium zu übertragen und wegen des schnellen und endgültigen Klärungsbedarfs eine erstinstanzliche Zuständigkeit des BSG mit Bearbeitungsvorrang zu schaffen. Hierin liegt der Sinn und Zweck der geschaffenen Neuregelung. Damit kann nicht davon ausgegangen werden, daß der Gesetzgeber den in diesen Verfahren ergehenden Entscheidungen nur eine rechtlich unverbindliche, allenfalls faktische Bedeutung beimessen wollte. Aus den Materialien geht vielmehr hervor, daß mit der Übertragung der Entscheidungskompetenzen auf den Neutralitätsausschuß und das BSG deren Entscheidungen entsprechend ihrer Reichweite zugleich eine Bindungswirkung für weitere Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zukommen sollte. Denn nur damit wird nicht nur eine schnelle, sondern vor allem endgültige Klärung bewirkt.

Dieser Auslegung des § 116 Abs 5 Satz 1 und Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG wird zwar von zahlreichen Stimmen in der Literatur widersprochen (Hennig/Kühl/Heuer/Henke, aaO, § 116 Anm 7.3; Masuch in GK-AFG, aaO, § 116 Rz 72; Schwerdtfeger, Rechtsfragen zu § 117 AFG n.F., 1990, S 98; Colneric in Däubler, Arbeitskampfrecht, 1987, Rz 833w <S 603>; Seiter, NJW 1987, 1, 8; ders, Staatsneutralität im Arbeitskampf, 1987, S 285, 293; Otto, RdA 1987, 1, 7 f; Bieback/Mayer/Mückenberger/Zachert/Seegert, BB 1987, 676, 680; Löwisch, NZA 1986, 345, 350; Schmidt-Preuß, DB 1986, 2488, 2494; aA Kummer, DAngVers 1990, 201, 212 ff; Jox, aaO, S 73 ff). Diese stützen sich jedoch zu Unrecht auf den weiteren Hinweis im Ausschußbericht (aaO, S 14), wonach (durch die Regelung in § 116 Abs 5 Satz 1 und Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG) das Recht des einzelnen Arbeitnehmers nicht eingeschränkt werde, die Entscheidung des ArbA über seinen Leistungsantrag im Einzelfall gerichtlich überprüfen zu lassen. Dieses ist in der Tat so;



denn dem einzelnen wird nicht der Rechtsweg zu den Sozialgerichten genommen. Er kann selbstverständlich die im Verwaltungsverfahren ergehenden Leistungsbescheide mit der Klage anfechten. Das gerichtliche Überprüfungsrecht bleibt insoweit weitgehend erhalten. Wie dargelegt, folgt aus einer Entscheidung des Neutralitätsausschusses, in der das Vorliegen der - feststellungsfähigen - Ruhensvoraussetzungen bejaht wird, bzw aus einer entsprechenden bestätigenden Entscheidung des BSG nicht zwangsläufig, daß Ansprüche der im nicht umkämpften Tarifgebiet mittelbar betroffenen Arbeitnehmer stets abzulehnen sind. Insoweit bedarf es - neben der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen dem Grunde und der Höhe nach - der weiteren oben unter Ziff 8 bis 11 aufgezeigten Feststellungen. Erst wenn diese Voraussetzungen zu bejahen sind, greift die Bindungswirkung der Entscheidung des Neutralitätsausschusses bzw des BSG. Findet folglich ungeachtet dieser Bindungswirkung bei Klagen gegen ablehnende Entscheidung über Leistungsansprüche im Einzelfall noch eine umfängliche Prüfung der Anspruchsmerkmale statt, rechtfertigt sich hieraus auch der oa Hinweis im Ausschlußbericht. Aus ihm läßt sich jedenfalls nicht entnehmen, daß diese in vollem Umfang, also ohne jegliche Einschränkung, erhalten bleiben sollte. Eine solche Annahme stünde eindeutig im Widerspruch zu der Bedeutung, die der Gesetzgeber der Entscheidung des Neutralitätsausschusses und des BSG beigemessen hat.

Zudem ergibt sich aus dieser ausschließlichen Entscheidungskompetenz eine weitere und auch für die spätere verfassungsrechtliche Prüfung wichtige Konsequenz zugunsten der Kläger bei Verfolgung ihrer Individualansprüche. Da andere Behörden als der Neutralitätsausschuß und andere Gerichte als das BSG nicht über die von § 116 Abs 5 Satz 1 AFG erfaßten Voraussetzungen zu entscheiden haben, ist jener Ruhenstatbestand im Leistungs- und Klageverfahren nicht zu beachten bzw seine Anwendbarkeit nicht zu prüfen, solange der Neutralitätsausschuß keine Entscheidung nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG getroffen hat. Diese kann auf verschiedene Weise herbeigeführt werden.

So kann das für eine Leistungsgewährung zuständige ArbA (auf dem Dienstweg über die Hauptstelle der BA) Anstöße für das Verfahren vor dem Neutralitätsausschuß geben. Mangels gesetzlicher Regelung kann der Ausschuß auch aufgrund einer anderen, aber selbst ohne besondere Anregung tätig werden. Ferner steht den Fachspitzenverbänden aufgrund ihrer Stellung im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ein Initiativrecht zu mit den prozessualen Möglichkeiten, bei Untätigkeit des Neutralitätsausschusses eine Entscheidung herbeizuführen (Untätigkeitsklage, einstweilige Anordnung, jeweils zuständig wäre das BSG). Den Behörden und Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit ist es im Leistungsverfahren jedenfalls versagt, eine eigenständige Überprüfung der genannten Voraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG vorzunehmen, gleichgültig, ob eine Entscheidung des Neutralitätsausschusses - ggf des BSG - vorliegt, aussteht oder nicht zu erwarten ist. Die fehlende Feststellung des Neutralitätsausschusses führt dann aber zu keinem Entscheidungs-Vakuum, sondern es



ist vom Nichtvorliegen der Voraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG auszugehen.

3.3. Die vom Neutralitätsausschuß in dem Beschluß vom 1. Juli 1993 getroffenen Feststellungen sind dem Grunde nach nicht zu beanstanden. Allein der Zeitraum, für den sie Gültigkeit beanspruchen, ist einzuschränken.

a) Das Tarifgebiet Sachsen ist als räumlicher Geltungsbereich des nicht umkämpften, Mecklenburg-Vorpommern als dasjenige des umkämpften Tarifvertrages anzusehen. Der inländische Arbeitskampf, auf den nach dem Beschluß des Neutralitätsausschusses vom 1. Juli 1993 abzustellen ist, ist im Tarifgebiet Mecklenburg-Vorpommern in der Metall- und Elektroindustrie geführt worden. Dies ist das Gebiet des umkämpften Tarifvertrages. Die Tarifauseinandersetzung in Sachsen hat demzufolge zwar im gleichen fachlichen, nicht aber räumlichen Geltungsbereich stattgefunden.

Dieser Wertung steht nicht entgegen, daß in beiden Gebieten im Mai 1993 gleichzeitig Arbeitskämpfe mit - wie noch darzulegen ist - gleichen Zielen geführt wurden. Hintergrund ist, ob ein Arbeitskampf in einem Tarifgebiet Fernwirkungen in ein anderes entfalten kann. Tarifvertragsrechtlich waren Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern kein einheitliches Tarifgebiet (anderenfalls wäre Nr 1 des § 116 Abs 3 Satz 1 AFG anzuwenden). Beide Gebiete sind tarifvertragsrechtlich autonom mit der Folge, daß Tarifverträge nur jeweils in ihrem räumlichen Geltungsbereich in klarer Abgrenzung zum anderen gültig sind.

Diese rechtliche Selbständigkeit und Abgrenzung hat die Wertung nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG zu beachten. Deren Ausgangspunkt ist immer ein konkret umkämpfter Tarifvertrag. Soweit dessen Geltungsbereich räumlich reicht, ist er räumlich umkämpft. Andere Gebiete, die von ihm räumlich nicht erfaßt werden, zählen aus diesem Blickwinkel zwangsläufig nicht zum umkämpften Tarifgebiet.

Ausgehend vom umkämpften Tarifvertrag in Mecklenburg-Vorpommern, war dieser Vertrag in Sachsen nicht umkämpft. Für die räumliche Abgrenzung ist es unerheblich, daß in Mecklenburg-Vorpommern nicht nur der Abschluß eines Flächentarifvertrages, sondern - nach Aussage des Zeugen T. - auch von Firmentarifverträgen als Übergangslösung angestrebt worden ist. In keinem Fall wird das Tarifgebiet Sachsen von Tarifverträgen in Mecklenburg-Vorpommern, gleich welcher Art, räumlich erfaßt. Wäre im übrigen auf den in Sachsen umkämpften Tarifvertrag abzustellen, wäre aus dieser Sicht Mecklenburg-Vorpommern das nicht umkämpfte Gebiet gewesen, so daß der Neutralitätsausschuß eventuell gleichzeitig eine entsprechende Entscheidung aus der Sicht des Arbeitskampfes in Sachsen für Mecklenburg-Vorpommern hätte treffen können. Diese Konstellation ist nicht Gegenstand des angefochtenen Beschlusses und damit des anhängigen Klageverfahrens. Hier ist allein entscheidend, ob aus Sicht des



Arbeitskampfes in Mecklenburg-Vorpommern im Tarifgebiet Sachsen die Voraussetzungen für eine Feststellung nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG vorlagen. Das ist zu bejahen.

b) Die Voraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) AFG sind erfüllt. In Sachsen ist in der Tarifaufeinandersetzung im Mai 1993 eine Forderung erhoben worden, die der Hauptforderung des Arbeitskampfes in Mecklenburg-Vorpommern nach Art und Umfang gleich gewesen ist. Nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut sind - entgegen dem bis zum 23. Mai 1986 geltenden Recht (vgl hierzu BSGE 69, 25, 46 f = SozR 3-4100 § 116 Nr 1) - nicht alle in einem Tarifgebiet erhobenen Forderungen mit allen im umkämpften Gebiet strittigen zu vergleichen. Vergleichsobjekte sind nur eine erhobene Forderung und eine der Hauptforderungen des Arbeitskampfes.

aa) Als Hauptforderung des Arbeitskampfes ist nur diejenige in Betracht zu ziehen, die von einer Partei erhoben worden ist, die vom Arbeitskampf als Druckmittel zur Durchsetzung der Forderung Gebrauch gemacht, also zu diesem Zweck den Arbeitskampf begonnen hat. Unerheblich ist, ob der Arbeitskampf nach den Regeln des kollektiven Arbeitsrechts rechtmäßig ist bzw gewesen ist. Diese Frage ist ggf von der Arbeitsgerichtsbarkeit als der zuständigen Fachgerichtsbarkeit zu beantworten. Wie dargelegt, ist § 116 AFG keine Norm des Arbeitskampfrechts, sondern eine die Folgen eines Arbeitskampfes auffangende Sozialrechtsnorm. Für ihre Anwendung kommt es deshalb allein darauf an, daß faktisch ein Arbeitskampf geführt wird, nicht aber auf dessen arbeitsrechtliche Bewertung. Unbillige Ergebnisse, zB bei sogenannten "wilden" Streiks, werden schon dadurch vermieden, daß ein Ruhenseintritt abhängig ist von einer erhobenen gleichen Forderung in einem anderen Gebiet, einer Übernahmepronose und einer sichergestellten Partizipation des Arbeitnehmers.

Als einzige Form des Arbeitskampfes ist in Mecklenburg-Vorpommern ab 4. Mai 1993 ein Streik von der IG Metall geführt worden. Maßgeblich ist daher die Hauptforderung dieses Streiks. Entgegen dem Vorbringen des Beigeladenen ist es unerheblich, welche Vertragsangebote die Arbeitgeberseite im Vorfeld und während des Arbeitskampfes gemacht hat. Diese Angebote waren naturgemäß keine Forderungen des Streiks, also des Arbeitskampfes. Offenlassen kann der Senat, ob der Partizipationsgedanke, der allein noch der Neufassung des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG zugrunde liegt (vgl BT-Drucks 10/4989 S 7; BT-Drucks 10/5214 S 11), und die in den Gesetzesmaterialien erkennbar gewordenen Vorstellungen des Gesetzgebers ("Stellvertreter-Arbeitskampf") dazu zwingen könnten, immer nur auf die von der Gewerkschaft mit einem Streik erhobene Forderung abzustellen, dagegen Forderungen der Arbeitgeber und Gegenreaktionen der Gewerkschaft nicht zu berücksichtigen, wenn sie zB im Rahmen einer (Angriffs-)Aussperrung geltend gemacht würden, die Gewerkschaft also das Kampfmittel des Streiks nicht einsetzt. Der hier zu beurteilende Sachverhalt erfordert keine



entsprechende Stellungnahme. Arbeitskampf in Mecklenburg-Vorpommern ist allein der von der IG Metall geführte Streik gewesen. Nur auf dessen Hauptforderung ist deshalb abzustellen.

Als Hauptforderung eines Streiks ist diejenige anzusehen, mit der die Gewerkschaft ihre Mitglieder für den Arbeitskampf mobilisiert, die als zentrale Forderung den Arbeitskampf geprägt hat. Dies entspricht der Absicht des Gesetzgebers (BT-Drucks 10/4989 S 7). Geprägt hat den Arbeitskampf in Mecklenburg-Vorpommern die Forderung der IG Metall nach Durchsetzung der Stufenregelung aus dem Verhandlungsergebnis vom 1. März 1991 für die Zeit ab 1. April 1993. Dies wurde bereits im Vorfeld des Arbeitskampfes deutlich, und zwar in den Revisions- und Schlichtungsverfahren und in dem Antwortschreiben des Leiters des Bezirks Küste vom 18. März 1993 auf die Teilkündigung des Verhandlungsergebnisses durch den Arbeitgeberverband Nordmetall. Weiterer Beleg ist der Stimmzettel, mit dem die Mitglieder der IG Metall Ende April 1993 zur Urabstimmung aufgerufen wurden. Er enthielt unverändert die Forderung nach Anwendung der Stufenregelung unter ausdrücklicher Wiedergabe ihres Inhalts für die Zeit vom 1. April 1993 bis 1. April 1994 (Zeitpunkte und prozentuale Erhöhungen der Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen).

Für die Einordnung als Hauptforderung des Arbeitskampfes ist allein dieser faktische Geschehensablauf maßgebend. Materiell wird dieser nicht dadurch verändert, daß die IG Metall die Forderung in Mecklenburg-Vorpommern nicht nur in einen Flächentarifvertrag, sondern auch in Firmentarifverträge umsetzen wollte. Dieser kategoriale Aspekt ist unwesentlich für die Bestimmung der Hauptforderung. Auf ihn ist im Rahmen der Übernahmepronose einzugehen. Hier ist ausschließlich festzustellen, welche Forderung erhoben worden ist, nicht aber wie sie vertraglich gesichert werden sollte. Auch die angestrebte Struktur der von der kampfführenden Partei erhobenen Forderung und der Grund für ihre Geltendmachung sind bei der Bewertung der Hauptforderung nach faktischen Kriterien nicht von Bedeutung. Somit braucht der Senat nicht auf das Vorbringen der Klägerin einzugehen, die Forderung der IG Metall sei nur die Antwort auf einen "Tarifbruch" durch die Arbeitgeberseite gewesen. Zugleich kann offenbleiben, ob das Verhandlungsergebnis vom 1. März 1991 ein Tarifvertrag mit normativer Wirkung (dies könnte evtl der Stimmzettel für die Urabstimmung suggerieren) oder - wofür mehr spricht - nur ein Vorvertrag, etwa iS eines rein schuldrechtlichen Tarifvertrages, gewesen ist mit der Folge, daß die Stufenregelung noch in Tarifverträge umzusetzen war (so bis 1993 nur geschehen in Sachsen-Anhalt sowie Berlin und Brandenburg, nicht aber in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen). Schließlich ist unbeachtlich, daß die IG Metall ihre Forderung möglicherweise auch auf einem anderen Wege hätte realisieren können (arbeitsgerichtliche Klage auf Abschluß eines Flächentarifvertrages aufgrund eines Anspruchs aus einem Vorvertrag).



Faktisch ist jedenfalls die Forderung nach Anwendung der Stufenregelung aus dem Verhandlungsergebnis vom 1. März 1991 die Hauptforderung des Arbeitskampfes in Mecklenburg-Vorpommern gewesen. Der Umstand, daß die Forderung teilweise unterschiedliche prozentuale Erhöhungen für drei verschiedene Entgeltarten (Löhne, Gehälter, Ausbildungsvergütungen) beinhaltet hat, hat aus der einen Forderung nicht mehrere gemacht. Kennzeichnend ist das einheitliche Konzept der Stufenregelung als Gegenstand des Arbeitskampfes. Dieses sollte durchgesetzt werden. In dieser Einheit ist es die einzige Forderung und damit zwangsläufig die Hauptforderung des Arbeitskampfes gewesen. Das trägt die Klägerin im übrigen selbst in ihrer Klageschrift (S 7) vor.

bb) Eine nach Art und Umfang gleiche Forderung iS des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) AFG ist im Tarifgebiet Sachsen erhoben worden.

Der Art nach gleich war die Forderung in Sachsen schon deshalb, weil sie die Durchsetzung der entsprechenden Stufenregelung zum Gegenstand hatte. In diesem Gebiet bestand eine vergleichbare Situation. Auch hier hatte der Arbeitgeberverband die entsprechenden Teilvereinbarungen über die Stufenregelung fristlos gekündigt. Nach dem Stimmzettel, mit dem in Sachsen Ende April 1993 zur Urabstimmung aufgerufen wurde, sollte der Streik als Kampfmittel zur Durchsetzung jener Stufenregelung eingesetzt werden. Damit war in Sachsen eine Forderung erhoben worden (vgl hierzu § 116 Abs 3 Satz 2 AFG), die ihrer Art nach der Hauptforderung des Arbeitskampfes in Mecklenburg-Vorpommern gleich war, hier sogar iS von identisch.

Dieser Hauptforderung des Arbeitskampfes glich die Forderung in Sachsen auch ihrem Umfang nach. Bereits der Wortlaut des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) AFG zeigt, daß die zu vergleichenden Forderungen nicht identisch sein müssen. Die erhobene Forderung muß (auch) nach ihrem Umfang mit der Hauptforderung gleich sein, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen. Diese Formulierung ist nicht in sich widersprüchlich. Sie erklärt sich aus dem bis 1986 geführten Streit um die Interpretation des Begriffs "gleiche Forderungen" in § 4 Nr 2 der Neutralitäts-Anordnung (NeutrA) vom 22. März 1973 (ANBA S 365), aufgehoben durch Art 2 Neutralitätsgesetz. Die gegebenen Definitionen reichten von "ähnlich", "im wesentlichen gleich", "im Ergebnis gleich", "nahezu gleich" bis "identisch". Der Gesetzgeber wollte diesen Streit beenden und hat durch die Gesetzesfassung in jedem Fall ausgeschlossen, daß der Begriff "gleich" iS von "identisch" gewertet werden muß. Der Regierungs-Entwurf (BT-Drucks 10/4989 S 7) wollte dieses Ziel durch Verwendung des Begriffes "annähernd gleich" im Gesetz festschreiben. Der zuständige Ausschuß (BT-Drucks 10/5214 S 12) hielt eine weitere Präzisierung für erforderlich. Er hat die Worte "annähernd gleich" durch die Worte "gleich, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen" ersetzt. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß mit dem Wort "gleich" nicht identische, dh auch in allen Einzelheiten völlig übereinstimmende, Forderungen gemeint seien.



Nach dem Gesetzeswortlaut und den Materialien ist damit allein klargestellt, daß die zu vergleichenden Forderungen nicht identisch sein müssen. Offen bleibt, bis zu welchem Ausmaß von Unterschiedlichkeiten noch von gleichen Forderungen die Rede sein kann. Der Hinweis in dem Ausschuß-Bericht (aaO), die Formulierung im Regierungs-Entwurf solle weiter präzisiert werden, könnte ein Indiz sein, daß der Ausschuß den Begriff inhaltlich iS des Regierungs-Entwurfs als "annähernd gleich" verstanden hat. Für eine inhaltlich qualitative Begriffsveränderung gegenüber dem Regierungs-Entwurf spricht jedoch ein weiterer Hinweis. Der Ausschuß hat ausgeführt, daß der Begriff "gleich" - wie jeder Rechtsbegriff - unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung auszulegen sei. Dabei sei auf die jeweilige tarifliche Ausgangslage, die das wirtschaftliche Gewicht der Forderung beeinflusse, Rücksicht zu nehmen. Dies spricht für einen Verzicht auf einen allgemeinen Maßstab und für ein Abstellen auf die Gegebenheiten des Einzelfalles.

Abgesehen vom Ausschluß einer Interpretation iS von "identisch" fehlen Kriterien, die das Gericht bei der Auslegung binden könnten. Der Begriff "gleich" ist daher zugänglich für eine richterliche Auslegung. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß der Ruhestatbestand des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG auch in der ab 24. Mai 1986 geltenden Fassung durch das Neutralitätsgesetz - wie nach altem Recht (vgl hierzu BSGE 69, 25, 41 ff = SozR 3-4100 § 116 Nr 1) - Ausnahmecharakter hat. Der Regierungsentwurf (BT-Drucks 10/4989 S 6) verweist ausdrücklich darauf, daß die durch mittelbare Auswirkungen eines Arbeitskampfes arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer "im allgemeinen" Alg erhalten. Ihr Anspruch ruhe nur "ausnahmsweise". Des weiteren ist bei der Auslegung zu beachten, daß zumindest der Anspruch auf Alg den Eigentumsschutz des Art 14 Abs 1 GG genießt (BVerfGE 72, 9, 18 ff). Wegen des Ausnahmecharakters des Ruhens und der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie zumindest des Alg ist der Senat der Auffassung, daß der Begriff "gleich" eng auszulegen ist.

Diese Auffassung hat der Senat bereits zu dem Begriff der "gleichen" Forderung iS von Art 4 Nr 2 NeutrA vertreten, der auf "nach Art und Umfang gleiche Forderungen" abstellte. Hierzu ist ausgeführt worden, daß die zu vergleichenden Forderungen "nahezu" gleich sein, dh so dicht beieinander liegen müßten, daß sie fast übereinstimmten (BSGE 69, 25, 46 ff = SozR 3-4100 § 116 Nr 1). Mit der Gesetzesneufassung ist - wie dargelegt - lediglich verdeutlicht worden, daß es sich bei den gleichen Forderungen nicht um identische handeln muß. Im übrigen ist die Formulierung aus Art 4 Nr 2 NeutrA ("nach Art und Umfang gleiche Forderungen") übernommen worden. Bereits der Regierungsentwurf (BT-Drucks 10/4989 S 5) hat betont, daß die Neufassung - nur - entstandene Unklarheiten beseitige. Es gehe um eine Klarstellung des - bisherigen - gesetzgeberischen Willens. Die letztlich Gesetz gewordene Fassung dient nach dem Ausschußbericht (BT-Drucks 10/5214 S 12) nur der weiteren Präzisierung. Eine



inhaltliche Begriffsänderung gegenüber der NeutrA hat der Gesetzgeber somit nicht beabsichtigt.

Der Ausnahmecharakter des Ruhenstatbestandes und die Gefahr grundrechtsrelevanter Beeinträchtigungen gebieten, an der vom Senat zu Art 4 Nr 2 NeutrA vorgenommenen engen Auslegung festzuhalten. Dieses Gebot gewinnt auch dadurch Bedeutung, daß nach der Neufassung nicht mehr ein Vergleich sämtlicher erhobener Forderungen mit allen Forderungen des Arbeitskampfes, also der jeweiligen Haupt- und Nebenforderungen, vorzunehmen ist. Vergleichsobjekte sind nur noch eine Hauptforderung des Arbeitskampfes und eine in dem anderen Gebiet erhobene Forderung. Bei einer zu weiten Auslegung bestünde noch mehr als nach altem Recht die Gefahr, daß der Ausnahmefall des Ruhens zum Regelfall würde.

Wie im Urteil vom 5. Juni 1991 (BSGE 69, 25, 46 ff = SozR 3-4100 § 116 Nr 1) verzichtet der Senat auf eine abschließende (abstrakte) Definition des Gleichheitsbegriffs. Die Formulierungen "annähernd gleich" oder "nahezu gleich" lassen rational nachvollziehbare allgemeingültige graduelle Abstufungen kaum zu. Im Ergebnis erfordert die Rechtsfindung die Subsumtion eines Einzelfalles unter einen unbestimmten Rechtsbegriff. Hierbei ist allein zu beachten, daß nach Sinn und Zweck des Ruhenstatbestandes die erhobene Forderung und die Hauptforderung des Arbeitskampfes so dicht beieinander liegen müssen, daß sie fast übereinstimmen. Dies beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalles. Ob man das "Nahebeieinanderliegen" als annähernd oder nahezu gleich bezeichnet, ist unerheblich. In Übereinstimmung mit dem Ausschlußbericht (BT-Drucks 10/5214 S 12) ist es ausreichend festzustellen, daß der Begriff "gleich" wie jeder Rechtsbegriff nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung auszulegen und dabei auf die jeweilige tarifliche Ausgangslage Rücksicht zu nehmen ist, die das wirtschaftliche Gewicht der Forderung beeinflusst.

Auch unter Berücksichtigung der gebotenen engen Auslegung ist in Sachsen eine Forderung erhoben worden, die der Hauptforderung des Arbeitskampfes in Mecklenburg-Vorpommern dem Umfang nach gleicht. Die im sächsischen Verhandlungsergebnis vom 7. März 1991 vereinbarte Stufenregelung, die ab 1. April 1993 "fortgeschrieben" werden sollte, sah bei den Löhnen, Gehältern und Ausbildungsvergütungen identische prozentuale Erhöhungen wie in Mecklenburg-Vorpommern vor. Der Senat läßt es offen, ob das einheitliche Konzept der Stufenregelung so dominierend gewesen ist, daß ausnahmsweise nicht mehr auf das wirtschaftliche Gewicht der Forderung abzustellen ist. Die für die Zeit ab 1. April 1993 in beiden Gebieten erhobenen Forderungen waren auch insoweit gleich.

Bei diesem Vergleich ist zu beachten, daß nicht die jeweiligen Auswirkungen der Stufenregelungen in allen Lohn- und Gehaltsgruppen gegenüberzustellen sind. Dazu sind



die Systeme zu unterschiedlich gewesen. Wie im Tatbestand aufgezeigt, bestanden nicht nur Unterschiede in der Anzahl der Lohn- und Gehaltsgruppen, sondern teilweise auch in den Qualifikationsmerkmalen, den Lohn- und Gehaltsgruppenschlüsseln sowie in Anzahl und Abstand der Stufen innerhalb einer Gruppe. Diese unterschiedlichen Tarifstrukturen verbieten von vornherein einen Vergleich in absoluten Beträgen für alle Gruppen. Ansonsten würde bei den in fast allen Tarifgebieten der Bundesrepublik bestehenden Systemunterschieden § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) AFG jedenfalls bei einem Arbeitsentgeltvergleich von vornherein ins Leere laufen. Maßgebend können deshalb nur die vergleichbaren Eckwerte sein.

In den Verhandlungsergebnissen von März 1991 haben die Tarifvertragsparteien in den neuen Bundesländern selbst deutlich gemacht, welche Eckwerte sie als vergleichbar angesehen haben. So sind bei den Löhnen identische Monatsbeträge von 1.455,00 DM brutto und bei den Tarifgehältern - mit Ausnahme von Thüringen - sehr nahe beieinander liegende, in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sogar identische Monatsbeträge von 1.532,00 DM brutto festgesetzt worden. Diese Beträge haben die Tarifvertragsparteien den jeweils als vergleichbar angesehenen Gruppen in den Tarifvertragssystemen zugeordnet.

Bei den Löhnen war dies die jeweilige Ecklohngruppe, nämlich die Eingangsgruppe für Facharbeiter. Für das Tarifgebiet Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich dies aus der Bezugnahme auf die Tätigkeitsgruppe 6 in § 3 des Lohnrahmentarifvertrages vom 10. November 1990 iVm der Ziff 1.1 des Verhandlungsergebnisses vom 1. März 1991. Ecklohngruppe in Sachsen war die Lohngruppe 7 in § 15 Ziff 2 des Manteltarifvertrages für Arbeiter der sächsischen Metall- und Elektroindustrie vom 7. März 1991 iVm der Ziff 1.1 des Verhandlungsergebnisses vom 7. März 1991 (dieses bezog sich noch auf die gleiche Lohngruppe 7 der Tarifvereinbarung über Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen für die bayerische Metallindustrie vom 15. Mai 1990).

Gleiche Feststellungen lassen sich für die Tarifgehälter treffen. Ob insoweit der Begriff "Eckgehalt" gebräuchlich ist, mag dahinstehen. Die Praxis ua im Tarifgebiet Hessen könnte dafür sprechen (vgl zB das dortige Gehaltsabkommen für Angestellte in der Metallindustrie vom 13. Mai 1991). Auch bei den Tarifgehältern ist ein einheitlicher Eckwert gewählt und einer nach Qualifikationsmerkmalen vergleichbaren Gruppe im Gehaltstarifsystem zugeordnet worden. Im Tarifgebiet Mecklenburg-Vorpommern ist der Monatsbetrag von 1.532,00 DM brutto der Gehaltsgruppe 4 in § 5 des Gehaltsrahmentarifvertrages vom 10. November 1990 iVm der Ziff 2.1 des Verhandlungsergebnisses vom 1. März 1991 zugeordnet worden. Im Tarifgebiet Sachsen erfolgte die betragsmäßige Festsetzung für die Gehaltsgruppe III in Anhang 1 des ab 1. April 1991 geltenden Manteltarifvertrages für Angestellte vom 7. März 1991 iVm Ziff 2.1 des Verhandlungsergebnisses vom 7. März 1991 (dieses bezog sich noch auf die



entsprechende Gehaltsgruppe des Manteltarifvertrages vom 10. November 1990). Unabhängig von unterschiedlichen Formulierungen (wie zB "Tätigkeiten einfacher" oder "schwieriger Art" bzw "nach allgemeinen Anweisungen" oder "weitgehend vorgegeben") ergibt sich die Vergleichbarkeit daraus, daß es sich um Tätigkeiten handeln muß, die Kenntnisse und Fertigkeiten erfordern, die in einer einschlägigen Berufsausbildung von drei oder jedenfalls mehr als zwei Jahren oder gleichwertig auf anderem Wege erworben worden sind. Auch die systematische Einbindung dieser Gruppen in das jeweilige Gruppensystem bestätigt die Vergleichbarkeit. Die jeweils niedrigere Gruppe erfaßt Anlernertätigkeiten, die jeweils höhere Gruppe Tätigkeiten, die neben der genannten Ausbildungsdauer zusätzlich erworbene Fachkenntnisse bzw Fertigkeiten voraussetzen.

Der vorzunehmende Vergleich dieser Eckwerte zeigt, daß trotz der Anbindung der Erhöhungen an Löhne und Gehälter in unterschiedlichen Tarifgebieten der alten Bundesländer (in Mecklenburg-Vorpommern an Schleswig-Holstein und in Sachsen an Bayern) das wirtschaftliche Gewicht der Forderungen in beiden Tarifgebieten als gleich anzusehen ist. Gemäß Ziff 4.1 Buchst b), 4.3 Buchst b) und 4.4 Buchst b) der Verhandlungsergebnisse vom 1. und 7. März 1991 waren die prozentualen Erhöhungen (82% bzw 80%) gekoppelt an die in bezug genommenen und am 31. März 1993 in der Metallindustrie Schleswig-Holsteins und Bayerns zu zahlenden Arbeitsentgelte. Unter Berücksichtigung der Lohn- und Gehaltstarifverträge sowie des Tarifvertrages für Ausbildungsvergütungen in Schleswig-Holstein vom jeweils 27. Mai 1992 und der Tarifvereinbarung über Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen in Bayern vom 19. Mai 1992 wären in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen folgende Beträge am 1. April 1993 zu zahlen gewesen:

Tarifgebiet (in DM) Eckwert	Ecklohn (in DM)		Gehalts- (in DM)				Ausbildungsvergütung (in DM)			
	1. Jahr		2. Jahr				3. Jahr			
	2. Jahr		3. Jahr				4. Jahr			
Mecklenburg- Vorpommern	2.144,00		2.356,00		729,00	789,00	861,00	910,00		
Sachsen	2.145,00		2.380,00		733,00	789,00	861,00	910,00		

Demzufolge hätte die monatliche Differenz beim Ecklohn 1,00 DM (= 0,046%), beim Gehalts-Eckwert 24,00 DM (= 1,04%) und bei den Ausbildungsvergütungen nur im 1. Jahr 4,00 DM (= 0,55%) betragen; im 2., 3. und 4. Ausbildungsjahr wären identische Beträge gezahlt worden. Insgesamt sind die Unterschiede derart geringfügig, daß die



Gesamtforderung auch nach ihrem wirtschaftlichen Gewicht als gleich iS des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) AFG anzusehen ist.

c) Der Neutralitätsausschuß ist somit zutreffend von gleichen Forderungen ausgegangen. Seine Feststellung ist jedoch zeitlich einzuschränken.

Der Ausschuß hat die Feststellung für "Mai 1993" getroffen. Der bloße Wortlaut könnte bedeuten, daß sie für den gesamten Monat Beachtung beansprucht. Dies kann jedoch wegen der Bezugnahme auf § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG nicht unterstellt werden. Nach dieser Norm kann die Feststellung längstens für die Dauer des Arbeitskampfes getroffen werden. Arbeitslosigkeit (bei Alg oder Alhi) oder Arbeitsausfall (bei Kug) müssen durch Fernwirkungen eines Arbeitskampfes verursacht worden sein. Ein Ruhen von Ansprüchen kann daher frühestens mit Beginn des Arbeitskampfes eintreten. Der Ruhenstatbestand endet nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut in jedem Fall mit der Beendigung des Arbeitskampfes. In Mecklenburg-Vorpommern begann der Arbeitskampf am 4. Mai 1993 und endete am 19. Mai 1993. Wegen der Anbindung an § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG ist die für den Monat Mai 1993 ohne Angabe von Beginn und Ende getroffene Feststellung dahin auszulegen, daß der Ausschuß seine Feststellung für die gesetzlich zulässige Höchstdauer, also für die Zeit vom 4. bis 19. Mai 1993, treffen wollte.

Dieser Zeitraum ist weiter einzuschränken. Die gesetzliche Höchstdauer für eine Feststellung nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG reduziert sich, wenn eines der Tatbestandsmerkmale vorher entfällt. Dies ist im vorliegenden Fall geschehen. Am 14. Mai 1993 haben die Tarifvertragsparteien in Sachsen einen neuen Tarifvertrag abgeschlossen. Von diesem Tag an kann nicht mehr davon ausgegangen werden, daß in Sachsen eine gleiche Forderung wie in Mecklenburg-Vorpommern erhoben worden ist. Hierbei kommt es wiederum nur auf den faktischen Geschehensablauf an. Unerheblich ist, daß den Vertragsparteien Erklärungsfristen bis zum 17. bzw 19. Mai 1993 eingeräumt worden sind (vgl § 8 des Tarifvertrages vom 14. Mai 1993) und die Urabstimmung über das Verhandlungsergebnis am 17. und 18. Mai 1993 stattgefunden hat. Faktisch ist vom Vertragsabschluß an keine gleiche Forderung wie in Mecklenburg-Vorpommern erhoben worden. Da dieses Tatbestandsmerkmal nicht mehr für den gesamten Tag des 14. Mai 1993 erfüllt gewesen ist, ist die Feststellung auf den Zeitraum bis zum 13. Mai 1993 zu beschränken. Insoweit muß der Beschluß vom 1. Juli 1993 abgeändert werden.

d) Für die Zeit vom 4. bis 13. Mai 1993 ist er im übrigen zu bestätigen; insoweit ist auch die weitere Voraussetzung des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst b) AFG erfüllt gewesen. Obwohl am Ende der Tarifauseinandersetzungen im Mai 1993 das sächsische Arbeitskampfergebnis in Mecklenburg-Vorpommern übernommen worden ist, konnte der Neutralitätsausschuß nach dem rechtlichen Inhalt dieser Vorschrift eine diesem tatsächlichen Ergebnis widersprechende Feststellung treffen, nämlich, daß das



Arbeitskampfergebnis in Mecklenburg-Vorpommern aller Voraussicht nach in Sachsen übernommen werde.

Wie der Senat zum früheren, bis zum 23. Mai 1986 geltenden sogenannten Abzieldatbestand des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 1 AFG dargelegt hat (BSGE 69, 25, 55 = SozR 3-4100 § 116 Nr 1), kam es bereits nach altem Recht für die Frage, ob eine Übernahme des Arbeitskampfergebnisses "sichergestellt" sei, auf eine vorausschauende Betrachtung an. Im Rahmen einer solchen Prognose sind nur die Tatsachen zu berücksichtigen, die im Zeitpunkt der Ex-ante-Betrachtung erkennbar sind. Endet der Arbeitskampf mit einem der Prognose widersprechenden Ergebnis, wird die Prognoseentscheidung damit nicht rechtswidrig. Es liegt im Wesen einer Prognose, daß ihre Richtigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt durch spätere Entwicklungen nicht rückschauend widerlegt werden kann (BSGE 63, 47, 49 = SozR 5870 § 1 Nr 14; SozR 3-5870 § 1 Nr 2). Hierauf weisen auch die Gesetzesmaterialien zu § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst b) AFG hin (BT-Drucks 10/5214 S 12). Sie betonen, eine Prognose, die unter Berücksichtigung aller verfügbaren Daten in einer der Angelegenheit angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet worden sei, bleibe rechtmäßig, auch wenn sie sich aufgrund später zur Verfügung stehender Daten als unrichtig herausstelle (vgl hierzu auch BVerwGE 72, 282, 286).

Für die Prognose, ob das Arbeitskampfergebnis in Mecklenburg-Vorpommern aller Voraussicht nach in Sachsen übernommen werde, war auf den Zeitpunkt des Beginns des Arbeitskampfes in diesem Tarifgebiet abzustellen, also auf den 4. Mai 1993, jedenfalls solange keine Änderung in den Verhältnissen festzustellen war. Dies folgt daraus, daß die erhobene Forderung mit der Forderung des Arbeitskampfes, also derjenigen, die Anlaß zu diesem Kampf war, zu vergleichen ist. Der spätere tatsächliche Ausgang der Tarifauseinandersetzungen hat grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, jedoch kann ihm indizielle Bedeutung beizumessen sein.

Bei der so zu treffenden Prognose besitzt der Neutralitätsausschuß keinen Beurteilungsspielraum bzw keine Einschätzungsprärogative. Allgemein gilt, daß die Notwendigkeit einer Prognose die gerichtliche Kontrollrechte von Verwaltungsentscheidungen nicht einschränkt (BSG SozR 3-4100 § 60 Nr 1). Ein Beurteilungsspielraum oder eine Einschätzungsprärogative wird einer Behörde zB bei Entscheidungen mit einem höchstpersönlichen Charakter oder bei solchen zugestanden, bei denen der zu beurteilende Sachverhalt die besonderen Fachkenntnisse des dafür zuständigen Gremiums bzw der zuständigen Behörde erfordert (BSG, aaO; BSGE 71, 280, 282 = SozR 3-2500 § 116 Nr 3; BSGE 70, 226, 228 = SozR 3-4100 § 45 Nr 2; BSGE 67, 228, 230 f = SozR 3-4100 § 36 Nr 1; BSG SozR 4720 Allg Nr 4; BVerwGE 72, 282, 286; BVerwGE 72, 38, 50 f; BVerwGE 26, 65, 67). Diese Voraussetzungen liegen hier nicht



vor. Zudem handeln Behörden auch dann nicht in einem von einer Gerichtskontrolle freien Raum.

Für die uneingeschränkte gerichtliche Kontrolle der nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst b) AFG zu treffenden Prognose spricht bereits der Gesetzeswortlaut. Nach jener Vorschrift kann der klagende Fachspitzenverband ua eine andere Feststellung begehren. Das bedeutet zwangsläufig, daß das BSG, das über dieses Begehren zu entscheiden hat, befugt ist, eine vom Neutralitätsausschuß abweichende sachliche Feststellung zu treffen. Eine solche Abweichung setzt eine uneingeschränkte Sachprüfung voraus, und zwar auch in bezug auf die Prognoseentscheidung.

Die Gesetzesmaterialien (BT-Drucks 10/5214 S 13 f) führen nicht zu einer anderen Auslegung. Sie begründen die Schaffung des Neutralitätsausschusses damit, daß der Sachverstand und die Erfahrungen der Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber in der Selbstverwaltung der BA genutzt werden sollen. Obwohl also bewußt ein besonders qualifiziertes Gremium die Entscheidung treffen soll, rechtfertigt dies nicht eine Einschränkung der gerichtlichen Kontrollrechte. Die Entscheidung, ob ein Arbeitskampfergebnis in einem Tarifgebiet voraussichtlich in einem anderen übernommen wird, erfordert nicht in dem Sinne besondere Fachkenntnisse, daß die Entscheidung nicht vom Gericht in vollem Umfang nachvollzogen und damit entsprechend vollinhaltlich überprüft werden könnte.

Die vom Neutralitätsausschuß getroffene Prognose ist für den Zeitraum vom 4. bis 13. Mai 1993 nicht zu beanstanden. Hierbei hat der Senat beachtet, daß wegen der eventuellen Grundrechtsrelevanz des Ruhenstatbestandes hohe Anforderungen an die Prognose zu stellen sind. Konkrete Daten und Erfahrungen müssen die Schlußfolgerung in hohem Maße wahrscheinlich erscheinen lassen (Masuch in GK-AFG aaO, Rz 53; Schmidt-Preuß, DB 1986, 2488, 2492). Diese Voraussetzungen sind nach den Feststellungen des Senats gegeben, so daß es im Ergebnis nicht darauf ankommt, ob der angefochtene Beschluß insoweit an Aufklärungsmängeln leidet, wie die Klägerin rügt.

Die Tarifentwicklung in der Metall- und Elektroindustrie der neuen Bundesländer zeichnete sich seit März 1991 durch einen deutlich erkennbaren Gleichklang aus. Das am 1. März 1991 in Mecklenburg-Vorpommern erzielte Verhandlungsergebnis wurde kurz darauf in den vier weiteren Tarifgebieten und damit auch in Sachsen im wesentlichen übernommen. Zum 1. April 1991 wurden in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen identische Gehälter, Löhne und Ausbildungsvergütungen vereinbart. In den drei anderen Gebieten ergaben sich lediglich geringfügige Abweichungen. Für die nachfolgende Zeit wurde jeweils zum gleichen Zeitpunkt eine identische prozentuale Erhöhung vereinbart. Geringfügige Differenzen in der Höhe ab 1. April 1992 ergaben sich neben geringfügig unterschiedlichen Ausgangswerten aus der Anbindung an Tarifverträge in jeweils



verschiedenen alten Bundesländern. Unerheblich ist, daß im Verhandlungsergebnis für Thüringen vom 8. März 1991 (vgl. Ziff 2.1 dieser Vereinbarung) kein konkreter Eckwert bei den Tarifgehältern genannt worden ist, so daß insoweit kein Vergleich mit den anderen Tarifgebieten gezogen werden kann. Den dennoch deutlich festzustellenden Gleichklang dokumentieren tabellarische Übersichten über Ecklöhne, Eckwerte der Gehälter und über Ausbildungsvergütungen, jeweils bezogen auf den 1. April der Jahre 1991 bis 1993:

1. April 1991

Tarifgebiet (in DM) Eckwert	Ecklohn (in DM)		Gehalts- (in DM)		Ausbildungsvergütung (in DM)			
	1. Jahr		2. Jahr		3. Jahr			
	4. Jahr							
Mecklenburg- Vorpommern	1.455,00		1.532,00		420,00	470,00	520,00	570,00
Sachsen	1.455,00		1.532,00		420,00	470,00	520,00	570,00
Berlin und Brandenburg II 565,00			1.455,00		1.535,00	442,00	487,00	529,00
Sachsen-Anhalt	1.455,00		1.560,00		420,00	470,00	520,00	570,00
Thüringen	1.455,00		-		420,00	470,00	520,00	570,00

1. April 1992

Tarifgebiet (in DM) Eckwert	Ecklohn (in DM)		Gehalts- (in DM)		Ausbildungsvergütung (in DM)			
	1. Jahr		2. Jahr		3. Jahr			
	4. Jahr							
Mecklenburg- Vorpommern	1.762,00		1.928,00		577,00	629,00	691,00	733,00
Sachsen	1.762,00		1.948,00		580,00	629,00	691,00	733,00
Berlin und Brandenburg II 719,00			1.762,00		1.931,00	591,00	635,00	684,00



Sachsen-

Anhalt 1.760,00 1.963,00 599,00 639,00 698,00 747,00

Thüringen 1.762,00 - 593,00 632,00 688,00 719,00

1. April 1993

Tarifgebiet (in DM)	Ecklohn (in DM)		Gehalts- (in DM)		Ausbildungsvergütung (in DM)		
	1. Jahr		2. Jahr		3. Jahr		
	2. Jahr		3. Jahr		4. Jahr		
Mecklenburg- Vorpommern	2.144,00		2.356,00		729,00	789,00	861,00 910,00
Sachsen	2.145,00		2.380,00		733,00	789,00	861,00 910,00
Berlin und Brandenburg II			2.145,00		2.360,00	745,00	797,00 853,00
							894,00
Sachsen- Anhalt	2.144,00		2.399,00		758,00	801,00	869,00 926,00
Thüringen	2.144,00		-		748,00	793,00	858,00 894,00

Die Revisions- und Schlichtungsverhandlungen im Januar und Februar 1993 wurden in allen Tarifgebieten nahezu parallel geführt. Die Aufkündigungen der Verhandlungsergebnisse oder Tarifverträge durch die Arbeitgeber sowie die Gegenreaktionen der Bezirksleitungen der IG Metall waren von im wesentlichen gleichen Argumenten getragen. Für die Urabstimmungen und den Arbeitskampf wurden die IG Metall-Mitglieder mit gleichen Forderungen und Argumenten mobilisiert. Eine Koordinierung des Geschehens durch die jeweiligen Spitzenverbände war unübersehbar. Da diese ihre Tarif- bzw. Arbeitskampfverfahren aus den alten Bundesländern mit einbrachten, mußte unter weiterer Berücksichtigung der aufgezeigten zweijährigen Entwicklung bei Beginn des Arbeitskampfes Anfang Mai 1993 davon ausgegangen werden, daß das in einem Tarifgebiet zuerst erzielte Ergebnis in den anderen Gebieten im wesentlichen übernommen werde.



Das gilt auch für das Verhältnis der Tarifgebiete Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Am 3. und 4. Mai 1993 wurde in diesen Tarifgebieten mit Teilstreiks begonnen. Aus der Sicht des 4. Mai 1993 war bei vorausschauender Betrachtung die Aussage gerechtfertigt, daß ein in Mecklenburg-Vorpommern erstrittenes Arbeitskampfergebnis aller Voraussicht nach im wesentlichen in Sachsen übernommen werde. Daß eine solche Prognose aus Sicht von Sachsen auch für Mecklenburg-Vorpommern hätte getroffen werden können, macht die die erstgenannte, hier entscheidungsrelevante Prognose nicht unrichtig.

Der Einwand der Klägerin, Sachsen habe bei den Tarifverhandlungen "vorn gelegen", so daß hier mit dem ersten Abschluß zu rechnen gewesen sei, zwingt zu keiner anderen Bewertung. Der Senat kann es offenlassen, in welchem Tarifgebiet die Verhandlungen mit größerer Intensität geführt worden sind. Bereits die Tatsache, daß die IG Metall von den fünf Tarifgebieten neben Sachsen zunächst nur Mecklenburg-Vorpommern für Arbeitskämpfe ausgewählt hat, spricht dafür, daß sie in diesen beiden Gebieten am ehesten einen für sie erfolgreichen Abschluß mit Pilotfunktion erwartet hat. Sinn eines Streiks ist nicht die bloße Arbeitsniederlegung als Selbstzweck. Er wird als Druckmittel eingesetzt, um bestimmte Ergebnisse bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen herbeizuführen mit dem Willen, die Arbeit nach Beendigung des Kampfes fortzusetzen (BAG AP Nr 24 zu Art 9 GG). Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, daß die IG Metall den Arbeitskampf in Mecklenburg-Vorpommern nicht mit dieser typischen, den Arbeitskampf prägenden Zielvorstellung begonnen hat. Deshalb ist davon auszugehen, daß auch in Mecklenburg-Vorpommern der Streik mit dem Ziel geführt worden ist, den angestrebten Abschluß zu erreichen. Wäre er hier zuerst gelungen, wäre er aufgrund der geschilderten Fakten und Erfahrungen aller Voraussicht nach ua auch in Sachsen im wesentlichen übernommen worden.

Dieser Wertung steht ferner nicht entgegen, daß in Mecklenburg-Vorpommern auch der Abschluß von Firmentarifverträgen gefordert worden ist, in Sachsen dagegen offensichtlich nicht. Einzuräumen ist, daß bei einem Kampf um einen Firmentarifvertrag grundsätzlich nicht erwartet werden kann, daß dieser in einem anderen Tarifgebiet als Flächentarifvertrag übernommen wird. Eine für ein solches Verhältnis von Firmen- und Flächentarifvertrag typische Konstellation hat im vorliegenden Fall nicht bestanden.

Der Bezirksleiter T. hat als Zeuge ausgesagt, die Gewerkschaft habe in Mecklenburg-Vorpommern ua wegen der fehlenden Gesprächsbereitschaft des Arbeitgeberverbandes Nordmetall versucht, mit den dort insgesamt 57 Metall- und Elektrobetrieben inhaltlich identische Firmen- bzw Haustarifverträge entsprechend der 1991 vereinbarten Stufenregelung abzuschließen. Am 19. April 1993 sei beim Vorstand der Antrag auf Durchführung eines "unbefristeten gebündelten Haustarifvertrags-Arbeitskampfes" gestellt worden. Bereits eine Bündelung von 57 identischen



Firmentarifverträgen, die sämtliche Fachbetriebe des Tarifgebietes erfassen und - als "Mosaiksteine" zusammengesetzt - in der Breitenwirkung dem Flächentarifvertrag entsprechen, könnte es möglicherweise rechtfertigen, im Rahmen der Prognoseentscheidung eine vergleichbare Konstellation wie bei einem Flächentarifvertrag anzunehmen. Der Senat läßt dies offen. In Mecklenburg-Vorpommern ist der Abschluß von Firmentarifverträgen jedenfalls nur ein Ziel gewesen, das als Ersatz- bzw Übergangslösung - sekundär - neben dem eigentlichen Ziel verfolgt worden ist, einen Flächentarifvertrag iS der 1991 vereinbarten Stufenregelung abzuschließen.

Hierauf deutet schon die Ausführung des Zeugen T. hin, der Vorstand habe den Antrag "auch" im Hinblick auf diese Maßnahmen (gebündelter Haustarifvertrags-Arbeitskampf) genehmigt. Von größerem Gewicht ist seine Aussage, das "politische" Ziel der Gewerkschaft sei der Abschluß des Flächentarifvertrages gewesen. Wegen des fehlenden Partners für einen solchen Abschluß habe man aber über Firmentarifverträge für eine möglichst weitreichende Sicherung der Arbeitnehmeransprüche sorgen müssen. Das "politische" Ziel ist hier als tarifpolitisches Ziel zu verstehen, wie es für eine Tarifauseinandersetzung typisch ist. Sofern es nicht durch Verhandlungen erreicht wird, kann die Gewerkschaft das Druckmittel des Arbeitskampfes einsetzen. Es bestehen keine Anhaltspunkte, daß die IG Metall in Mecklenburg-Vorpommern ihr eigentliches tarifpolitisches Ziel aus dem Streik ausklammern wollte. Das Vorbringen, sie habe seinerzeit keinen gesprächsbereiten Partner für den Abschluß eines Flächentarifvertrages gehabt, zwingt nicht zu einer anderen Beurteilung. Zum einen beinhaltet dies nicht den Verzicht auf das "eigentliche" Ziel. Zum anderen kann es gerade der Zweck eines Streiks sein, einen nicht gesprächsbereiten Partner gesprächsbereit zu machen und zu einem bestimmten Ergebnis zu drängen. Aus der Aussage des Zeugen folgt, daß mit dem Arbeitskampf in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber dem Arbeitgeberverband Nordmetall der Zweck verfolgt wurde, einen Flächentarifvertrag abzuschließen. Diese Zielsetzung wurde nicht dadurch gegenstandslos, daß der Abschluß von Firmentarifverträgen als Kampfziel iS einer Übergangslösung ebenfalls Gegenstand des Arbeitskampfes gewesen ist.

Insoweit ist die Zeugenaussage auch im Zusammenhang mit den Stimmzetteln für die Urabstimmung zu werten. Danach ist zur Urabstimmung für Mitgliedsbetriebe von Nordmetall sowie für Betriebe mit Anerkennungstarifverträgen aufgerufen worden. Mit den letztgenannten Betrieben können nur solche gemeint sein, mit denen ein Firmentarifvertrag geschlossen worden ist, in dem "aner kennend" verbandstarifliche Regelungen übernommen worden sind, und mit denen entsprechend neue Tarifverträge abgeschlossen werden sollten. Der Hinweis auf die "Mitgliedsbetriebe von Nordmetall" ist im Hinblick auf das Arbeitskampfziel mehrdeutig. Er läßt sich sowohl als Hinweis auf einen beabsichtigten Abschluß eines Verbands- bzw Flächentarifvertrages deuten als



auch in dem Sinn, daß mit diesen Betrieben ebenfalls ein Einzelabschluß angestrebt worden ist.

Dem letzteren widerspricht die Forderung im Stimmzettel, die IG Metall verlange die volle Anwendung des im März 1991 vereinbarten Stufentarifvertrages. Sie kann nur den Abschluß eines Flächentarifvertrages beinhalten. Das als Stufentarifvertrag bezeichnete Verhandlungsergebnis war mit dem Arbeitgeberverband als Verbandsvereinbarung geschlossen worden. Selbst wenn man diese Vereinbarung lediglich als Vorvertrag wertet, konnte daraus nur der Anspruch auf Abschluß eines Flächentarifvertrages hergeleitet werden. Die Forderung nach Anwendung des im März 1991 vereinbarten "Stufentarifvertrages" zielt somit unzweideutig auf einen Flächentarifvertrag hin.

Diese Auslegung wird ferner dadurch bestätigt, daß die Empfehlung, mit "Ja" zu stimmen, gleichzeitig von der Tarifkommission IG Metall und den betrieblichen Tarifkommissionen ausgesprochen worden ist. Wäre Gegenstand des beabsichtigten und durchgeführten Streiks nur der Abschluß von Firmentarifverträgen gewesen, wäre es sachlich nur auf die Empfehlung der betrieblichen Tarifkommissionen angekommen. Dabei kann offenbleiben, ob in diesem Fall die Betriebe nicht hätten konkret benannt und zu getrennten Urabstimmungen hätte aufgerufen werden müssen. Die gleichzeitig ausgesprochene Empfehlung der Tarifkommission der IG Metall spricht jedenfalls dafür, daß zumindest auch der Abschluß eines Flächentarifvertrages mit dem Streik verfolgt worden ist.

Schließlich wird diese Auslegung des Senats durch die Art der Beendigung des Arbeitskampfes bestätigt. Für die Rechtmäßigkeit einer Prognose als Ex-ante-Entscheidung kommt es zwar nicht auf das tatsächliche Ergebnis der prognostizierten Entwicklung an. Dadurch wird jedoch nicht ausgeschlossen, diese als ergänzenden Beleg heranzuziehen. Nach dem sächsischen Abschluß haben Verhandlungen zwischen der Tarifkommission der IG Metall und dem Arbeitgeberverband Nordmetall (am 16. und 17. Mai 1993) stattgefunden. Es ist ein Flächentarifvertrag abgeschlossen worden. Wäre ein solcher nicht Gegenstand des Arbeitskampfes gewesen, hätte über dieses Verhandlungsergebnis nicht in einer weiteren Urabstimmung (am 18. und 19. Mai 1993) abgestimmt werden müssen. Nach der Darstellung im Stimmzettel waren "zwei Wochen Streik nötig", um den neuen Tarifvertrag, also den Flächentarifvertrag, abschließen zu können. Demzufolge ist der Abschluß dieses Tarifvertrages Gegenstand des Streiks gewesen. Die Zustimmung ist von der Tarifkommission der IG Metall, nicht aber von den betrieblichen Tarifkommissionen empfohlen worden. Wäre der Abschluß der Firmentarifverträge alleiniges Ziel des Arbeitskampfes gewesen, wäre der Kampf möglicherweise bis heute formal-rechtlich nicht beendet. Weder hat insoweit eine Urabstimmung stattgefunden noch ist von den betrieblichen Tarifkommissionen der Arbeitskampf für beendet erklärt worden. Seine Beendigung läßt sich nur erklären, wenn der Abschluß eines Flächentarifvertrages das



Hauptziel, der Abschluß von Firmentarifverträgen das sekundär verfolgte Ziel gewesen ist.

Aufgrund der Aussage des Zeugen T. , der Stimmzettel für die Urabstimmung und der Art der Beendigung des Arbeitskampfes ist festzustellen, daß der Streik in Mecklenburg-Vorpommern vorrangig - zumindest aber auch - um den Abschluß eines Flächentarifvertrages geführt worden ist. Wäre dessen Abschluß zuerst in Mecklenburg-Vorpommern und nicht in Sachsen gelungen, hätte sich zu Recht prognostizieren lassen, daß dieser aller Voraussicht nach in Sachsen übernommen worden wäre. Der Neutralitätsausschuß hat somit in dem Beschluß vom 1. Juli 1993 die hier zu prüfenden Merkmale des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG für den Zeitraum vom 4. bis 13. Mai 1993 zutreffend als erfüllt angesehen. Die Klage ist nach den einfach-gesetzlichen Regelungen insoweit nicht begründet.

4. Die prozeß- und materiell-rechtlichen Regelungen des § 116 AFG sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

4.1. Dies ist zunächst für die prozeßrechtlichen Regelungen zu prüfen und zu bejahen, nämlich für die Zuständigkeit des BSG im ersten und letzten Rechtszug sowie für die Nichtbeteiligung betroffener Personengruppen am Verfahren.

a) Die ausschließliche Zuständigkeit des BSG (§ 116 Abs 6 Satz 4 AFG) verletzt nicht die Art 92, 95 GG.

Das GG selbst enthält keine Regelung über den Zuständigkeitskreis der obersten Gerichtshöfe des Bundes. Aus der Bezeichnung als "oberste" Bundesgerichte folgt allerdings, daß diese Gerichte innerhalb eines Instanzenzuges stehen und grundsätzlich als höchstes Rechtsmittelgericht gedacht sind. Hieraus ergibt sich jedoch nicht zwingend, daß sie nur Rechtsmittelgerichte sein können. Die Bezeichnung bleibt auch dann noch sinnvoll und zutreffend, wenn sie nach ihrem Zuständigkeitskreis "im wesentlichen" als Rechtsmittelgerichte tätig sind. Die notwendige Abgrenzung kann und hat der Bundesgesetzgeber vorzunehmen. Er hat eine erstinstanzliche Zuständigkeit der obersten Bundesgerichte eng zu begrenzen, so daß der überwiegende Teil der Rechtsprechung bei den Gerichten der Länder verbleibt. Unter Beachtung dieser Prämisse kann die erstinstanzliche Zuständigkeit eines obersten Bundesgerichtes insbesondere begründet werden, wenn Umfang, Bedeutung oder Auswirkung der Sachen über das Gebiet eines Landes hinausgehen, die Sachen ferner grundsätzliche Bedeutung haben und schließlich aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses einer alsbaldigen Entscheidung bedürfen (vgl zum ganzen BVerfGE 8, 174, 177 f; Schmidt-Aßmann in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Komm z GG, Stand Dezember 1992, Art 95 Rz 48).



Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt. Das BSG entscheidet primär über Rechtsmittel (§ 39 Abs 1 SGG). Nur in Ausnahmefällen ist es in erster und letzter Instanz zuständig, zB bei Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen verschiedenen Ländern in Angelegenheiten des § 51 SGG (§ 39 Abs 2 SGG), bei Klagen von Personen, die als Soldaten dem Bundesnachrichtendienst angehören (§ 88 Abs 7 Satz 2 Nr 2 Soldatenversorgungsgesetz, ferner die entsprechende Regelung in § 71 Nr 5 Schwerbehindertengesetz), und eben in den Fällen des § 116 Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des BSG beschränkt sich damit auf wenige Ausnahmefälle.

Die Regelung des § 116 Abs 6 Satz 4 AFG erfüllt im übrigen die weiteren aufgezeigten Kriterien. Die betroffenen Fälle haben eine länderübergreifende Bedeutung, sobald sich die Fernwirkungen eines Arbeitskampfes über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus erstrecken. Dies geschieht in der Praxis nicht selten, wie zB der Arbeitskampf in der Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbaden und in Hessen im Jahre 1984 dokumentiert hat. Dieser berührte das gesamte damalige Bundesgebiet (BSGE 69, 25, 26 = SozR 3-4100 § 116 Nr 1). Auch im anhängigen Rechtsstreit sind die möglichen Auswirkungen eines Arbeitskampfes über die Grenzen eines Landes hinaus Hintergrund der zu treffenden Entscheidung.

Die vom BSG erstinstanzlich zu entscheidenden Fälle des § 116 Abs 6 Satz 1 AFG haben grundsätzliche Bedeutung. Betroffen von einem Arbeitskampf ist nicht nur unmittelbar, sondern - was für den hier zu beurteilenden Fall allein relevant ist - auch mittelbar zumindest potentiell eine Vielzahl von Arbeitnehmern und Betrieben. Schon allein vom Umfang des möglicherweise betroffenen Personenkreises her hat die Entscheidung des BSG grundsätzliche Bedeutung.

Schließlich ist aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses eine alsbaldige - klärende - Entscheidung geboten. Es liegt auf der Hand, daß die Vielzahl der eventuell betroffenen Arbeitnehmer, aber auch Arbeitgeber, Betriebsvertretungen und die regional betroffenen Tarifvertragsparteien sowie die Beklagte als Leistungsträger bei einem Arbeitskampf möglichst bald wissen müssen, ob die hier einschlägigen Tatbestandsmerkmale erfüllt sind oder nicht. Dies würde nicht in gleicher Weise durch eine erstinstanzliche Zuständigkeit der Sozialgerichte der Länder gewährleistet, da divergierende Entscheidungen nicht auszuschließen sind. Durch Entscheidungen der Landessozialgerichte als Beschwerde- und Berufungsgerichte ist in Fällen von länderübergreifender Bedeutung ebenfalls keine Einheitlichkeit in der Rechtsanwendung garantiert. Hieraus rechtfertigte es sich, ausnahmsweise eine weitere erstinstanzliche Zuständigkeit des BSG zu schaffen.



b) Diese Zuständigkeitsregelung verstößt nicht gegen das allgemeine Willkürverbot, das unsinnige, unverständliche, ungeeignete oder widersprüchliche Regelungen untersagt.

Hierbei kann der Senat es offenlassen, ob ein solches Verbot verfassungsrechtlich aus Art 3 Abs 1 GG abzuleiten ist (so wohl bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Gerichtsentscheidungen BVerfGE 57, 39, 42; 58, 163, 167 f; 59, 98, 101, 103; 66, 199, 205 ff; 69, 248, 254; 70, 93, 97 ff; 71, 202, 204 f; BVerfG NJW 1994, 2279; vgl ferner v Mangoldt/Klein, Komm z GG, Art 3 Anm III 4a; Leibholz/Rinck, Komm z GG, Art 3 Rz 34 ff; Gubelt in v Münch, Komm z GG, Art 3 Rz 10; Badura, Staatsrecht, 1986, C 43; Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd V § 124 Rz 86 ff; kritisch dazu Stein in Alternativkomm z GG Art 3 Rz 31 f) oder aus dem Rechtsstaatsprinzip der Art 20 Abs 1, 28 Abs 1 GG (so wohl Dürig in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, aaO, Art 3 Abs 1 Rz 305, 337, Art 20 VII Rz 58; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Komm z GG, Art 3 Rz 3). Denn selbst wenn man eine Verselbständigung des Willkürverbotes über den durch Art 3 Abs 1 GG vorgegebenen Rahmen - ggf als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips - hinaus annimmt, ist die Zuständigkeit des BSG in den Fällen des § 116 Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG weder widersprüchlich noch unsinnig oder ungeeignet, den gesetzlichen Regelungszweck zu erfüllen. Die Behauptung, durch diese Zuständigkeit sei ein Chaos widersprüchlicher Entscheidungen vorprogrammiert, trifft nicht zu (aA Däubler, zitiert nach Rohwer-Kahlmann, ZSR 1986, 589; Otto, RdA 1987, 1, 7 f; vgl ferner die Darlegungen der Klägerin auf S 123 ihrer im anhängigen Verfahren vorgelegten Verfassungsbeschwerde <Az 1 BvR 1421/86>).

Ein solches "Chaos" wird durch die alleinige Entscheidungskompetenz des Neutralitätsausschusses und des BSG gerade vermieden. Der Senat verweist insoweit auf seine obigen Ausführungen (Abschn II B 3.2.). Eine - positive oder negative - bindend gewordene Feststellung des Ausschusses hat Drittbindungswirkung für Behörden und Gerichte in weiteren Leistungsverfahren. Das gleiche gilt für die Entscheidung des BSG in Aufhebungs- und Feststellungsverfahren nach § 116 Abs 6 Satz 1 AFG. Sollte während des Verfahrens vor dem BSG ein entsprechendes Verfahren vor einem Instanzgericht anhängig sein bzw werden, können diese Gerichte das Verfahren gemäß § 114 Abs 2 SGG aussetzen.

Solange keine Entscheidung des Neutralitätsausschusses ergangen ist, ist Verwaltung und Gerichten ebenfalls eine Anwendung des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG versagt. Ein Ruhen wegen dieses Tatbestandes dürfen sie nicht annehmen (vgl oben Abschn II B 3.2.). Auch hierdurch werden divergierende Entscheidungen grundsätzlich vermieden.

Ein ArbA, das über einen Leistungsanspruch des mittelbar vom Arbeitskampf betroffenen Arbeitnehmers zu entscheiden hat, kann (auf dem Dienstweg über die Hauptstelle der

BA) den Anstoß geben, das Verfahren vor dem Neutralitätsausschuß einzuleiten. Sollte es dies unterlassen, müßte es eine beantragte Leistung - sofern im übrigen die Voraussetzungen vorliegen - bewilligen, da es vom Nichtvorliegen des hier einschlägigen Ruhenstatbestandes auszugehen hätte. Stellt der Neutralitätsausschuß später fest, daß die Voraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG vorgelegen haben, müßte das ArbA über die Aufhebung seiner Bewilligung gemäß § 48 Abs 1 SGB X entscheiden.

In einem gerichtlichen Leistungsverfahren über Einzelansprüche dürfte vor Erlaß der Entscheidung des Neutralitätsausschusses keine Entscheidung zu erwarten sein, die nicht mehr im Verfahren selbst korrigiert werden könnte. Dieses Problem wird ohnehin nur aktuell, wenn der Neutralitätsausschuß später feststellt, daß die Voraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG vorgelegen haben. Für eine Abänderung bereits ergangener gerichtlicher Entscheidungen, und zwar sowohl im Eil- als auch Hauptverfahren, sieht die Prozeßordnung hinreichende Abänderungsmöglichkeiten vor. Sollte ein Urteil - womit aus Zeitgründen kaum zu rechnen ist - rechtskräftig geworden sein, müßte das ArbA wiederum nach § 48 SGB X über die Aufhebung seiner zugrundeliegenden Verwaltungsentscheidung befinden.

Sachlich nicht zutreffend ist der Einwand von Grunsky (zitiert nach Rohwer-Kahlmann, aaO, 589 f, 596 f), das Gesetz könne die Erwartung des Gesetzgebers nicht erfüllen, weil mit einer Entscheidung des BSG während des Arbeitskampfes - jedenfalls im Hauptverfahren - nicht zu rechnen sei und sich mit Beendigung des Arbeitskampfes die Hauptsache - wohl - erledigt habe. Auch nach Beendigung des Kampfes kann wegen der Vielzahl eventuell anhängiger Streitverfahren ein Bedürfnis nach einer raschen abschließenden Klärung bestehen. Im übrigen sieht auch Grunsky (aaO, S 590) den "Irrtum in der gesetzgeberischen Kalkulation" für "wohl verfassungsrechtlich haltbar" an.

c) Die Regelung des § 116 Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG verletzt nicht die Rechtsweggarantie des Art 19 Abs 4 GG.

Die Einsetzung des BSG als Gericht im ersten und letzten Rechtszug stellt keine verfassungsrechtlich unzulässige Verkürzung des Rechtsweges dar. Das Verfahrensgrundrecht des Art 19 Abs 4 GG überläßt die nähere Ausgestaltung des Rechtsweges den jeweils geltenden Prozeßordnungen und gewährleistet nicht, daß diese einen Instanzenzug zur Verfügung stellen. Die Verfassungsnorm garantiert einen Gerichtsschutz durch Richter, nicht aber gegen Richter (stRspr, vgl ua BVerfGE 40, 272, 274 f; 48, 300, 325; 49, 329, 340; 54, 143; 54, 277, 291; BVerfG NVwZ 1983, 405).

d) Die Nichtbeteiligung von eventuell betroffenen Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Betriebsvertretungen und regionalen Tarifvertragsparteien an dem Verfahren vor dem BSG verletzt ebenfalls nicht Art 19 Abs 4 GG.



Dieses Verfahrensgrundrecht garantiert nicht nur das formelle Recht und die theoretische Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes. Der Bürger hat einen substantiellen Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle (BVerfGE 41, 23, 26). Was wirkungsvoller Rechtsschutz ist, entscheidet sich auch nach dem sachlichen Gehalt des als verletzt behaupteten Rechts. Sofern die normative Ausgestaltung einer gerichtlichen Verfahrensordnung die umfassende Nachprüfung des Verfahrensgegenstandes in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und eine dem Rechtsschutzbegehren angemessene Entscheidungsart und Entscheidungswirkung gewährleistet, ist dem aus Art 19 Abs 4 GG folgenden Schutzanspruch grundsätzlich genügt (BVerfGE 60, 253, 296 f).

aa) Einzelnen Arbeitnehmern (beim Streit um Alg oder Alhi) oder Arbeitgebern bzw Betriebsräten (beim Streit um Kug) wird nicht der Rechtsweg zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit verwehrt. Sie können ihre Ansprüche im üblichen dreistufigen Instanzenzug verfolgen. Der Umstand, daß aufgrund der dargestellten Drittbindungswirkung bestimmte Merkmale des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG in derartigen Leistungsverfahren nicht überprüfbar sind, stellt keine Verletzung des Art 19 Abs 4 GG unter dem Aspekt einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle dar. Zwar sind an dem Verfahren vor dem BSG nur die Fachspitzenverbände und die BA, nicht aber einzelne Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder Betriebsvertretungen beteiligt; damit entfällt jedoch nicht ein wirkungsvoller Rechtsschutz für diese Personengruppen. Die vom Neutralitätsausschuß nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG getroffene Entscheidung unterliegt der vollen gerichtlichen Kontrolle. Da das BSG insoweit Tatsachengericht ist, erfolgt nicht nur eine Nachprüfung in rechtlicher, sondern auch in tatsächlicher Hinsicht. Der Neutralitätsausschuß entscheidet nicht in einem "gerichtsfreien" Raum. Durch die Kontrollmöglichkeit des BSG ist ein grundsätzlich wirksamer Rechtsschutz geschaffen worden.

bb) Die Aufspaltung in zwei Gerichtsverfahren verletzt nicht den durch Art 19 Abs 4 GG dem einzelnen garantierten effektiven Rechtsschutz. Diese Verfassungsnorm gewährleistet nicht die Überprüfung durch ein bestimmtes Gericht. Ob der Rechtsschutz durch ein Gericht, einen Instanzenzug oder durch verschiedene Gerichte gewährleistet wird, ist weitgehend eine rechtspolitische Entscheidung des Gesetzgebers (BVerfGE 31, 364, 368; 60, 253, 294 ff). Ob die Aufspaltung des Rechtsweges verfassungskonform ist oder nicht, läßt sich unmittelbar nicht aus Art 19 Abs 4 GG, sondern - wegen des fehlenden Gesetzesvorbehaltes - nur aus den anderen Verfassungsverfahrensgrundsätzen herleiten (Jox, aaO, S 154).

Wie dargelegt, verstößt der durch § 116 Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG vorgegebene Rechtsweg nicht gegen das allgemeine Willkürverbot. Auch das Gebot einer um-



fassenden gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen (Art 19 Abs 4 GG) ist gewährt. Allein der fehlende Zugang zum Verfahren vor dem BSG beeinträchtigt für einzelne Betroffene nicht schon in verfassungswidriger Weise den Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz. Entscheidend ist, daß dieser überhaupt gegeben ist. Deshalb besteht nicht per se ein grundsätzlicher Anspruch, an Verfahren beteiligt zu werden, in denen eine Entscheidung mit Drittbindungswirkung ergehen kann. So wird in BVerfGE 61, 82, 111 ausdrücklich als Ausnahmefall von dem Erfordernis einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle ua die "Tatbestandswirkung von Hoheitsakten" genannt. Demzufolge hat das BVerfG die Nicht-Beteiligung aller von Drittbindungswirkungen berührter Personen an solchen Verfahren als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen. Rechtfertigen läßt sich dies dadurch, daß noch nicht unmittelbar is einer abschließenden Regelung in eine Rechtsposition eingegriffen wird (vgl hierzu unten die Ausführungen zu Art 103 Abs 1 GG). Würde Art 19 Abs 4 GG den Betroffenen das uneingeschränkte Recht garantieren, Zugang zu allen Verfahren zu haben, deren Entscheidungen sich später einmal belastend für sie auswirken könnten, wäre das Institut der Drittbindungswirkung weitgehend gegenstandslos. Unter dem Aspekt des Art 19 Abs 4 GG kann insoweit nur entscheidend sein, daß in derartigen Verfahren selbst eine umfassende gerichtliche Sach- und Rechtsprüfung stattfindet. Dies ist aus den angegebenen Gründen in dem Verfahren nach § 116 Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG zu bejahen.

Die verfassungsrechtlich zulässige Beschränkung der Beteiligung auf die Fachspitzenverbände läßt sich auch aus anderen Verfassungsverfahrensgrundsätzen herleiten. Zeitdauer und Überschaubarkeit gerichtlicher Verfahren sind rechtsstaatliche Werte (vgl Schmidt-Aßmann, aaO, Art 103 Abs 1 Rz 44), die vom Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung des Justizgewährungsanspruchs mit zu berücksichtigen sind. Wie zur Frage der Beiladung bereits ausgeführt (vgl oben Abschn II A 3.), würde eine Beteiligung aller jetzt schon oder später eventuell betroffener Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Betriebsvertretungen und regionaler Tarifvertragsparteien dazu führen, daß solche Verfahren praktisch nicht mehr durchführbar wären.

Zudem rechtfertigt der sachliche Gehalt der als verletzt in Betracht kommenden Rechte die Begrenzung des beteiligten Kreises. Verletzt sein könnte ua das Recht einzelner Arbeitnehmer auf umfassende gerichtliche Überprüfung ihrer Leistungsansprüche, und zwar hier im Hinblick auf den Ruhenstatbestand des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG. Der gerichtlichen Überprüfung im Leistungsverfahren sind jedoch nur bestimmte Tatbestandsmerkmale genereller Art entzogen (vgl oben Abschn II B 3.1.), also nicht diejenigen, die nur Relevanz für den Einzelfall haben. Jene Merkmale genereller Art sind eher einer kollektiv-rechtlichen Ebene zuzuordnen. Es ist daher sachlich gerechtfertigt, insoweit die Rechts- und Interessenwahrnehmung den Koalitionen des Art 9 Abs 3 GG zu übertragen, hier konzentriert auf die Fachspitzenverbände. Sie nehmen im Rahmen der



verfassungsrechtlich zulässigen Typisierung und Generalisierung die widerstreitenden Rechtspositionen und Interessen wahr.

Ob insoweit von einer Prozeßstandschaft gesprochen werden darf, kann letztlich offenbleiben. Entscheidend ist, daß durch die Fachspitzenverbände die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite repräsentiert werden. Ihre häufig widerstreitenden Positionen werden auf diese Weise argumentativ in das Verfahren eingebracht und berücksichtigt. Der Aspekt der generell ausreichenden Repräsentation rechtfertigt - neben dem der praktischen Undurchführbarkeit von Massenverfahren - die Begrenzung der Beteiligung. Durch diese Repräsentation unterscheiden sich die Fälle der vorliegenden Art von sonstigen typischen Massenverfahren, in denen zum einen Rechte Betroffener unmittelbar berührt, zum anderen aber nicht einzelne durch andere repräsentiert werden (vgl. insoweit zu Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren bei großtechnischen Anlagen Gerhardt/Jacob, DÖV 1982, 345 ff; Meyer-Ladewig, NVwZ 1982, 349 ff; Schmidt, DVBI 1982, 148 ff; Brohm, NJW 1984, 8, 13 f).

Dieser Repräsentationsgedanke trägt auch die Zugangssperre für Nicht-Organisierte. Ihr Recht auf negative Koalitionsfreiheit (Art 9 Abs 3 GG) wird dadurch nicht verletzt. Die Nichtbeteiligung einzelner nicht-organisierter Arbeitnehmer rechtfertigt sich aus § 116 Abs 3 Satz 3 AFG. Diese Norm stellt sicher, daß nur solche Arbeitnehmer von einer belastenden Entscheidung des BSG betroffen werden, die am Tarifiergebnis partizipieren. Dies setzt bei nicht-organisierten Arbeitnehmern voraus, daß an Stelle der Tarifgebundenheit eine entsprechende arbeitsvertragliche Vereinbarung oder betriebliche Übung getreten ist. Andere Nicht-Organisierte können von vornherein von einem Ruhen nicht betroffen werden. Da jene Nicht-Organisierten aufgrund Absprache oder Übung von den Vorteilen der Tarifverträge profitieren, ist es gerechtfertigt, sie auf ihre Repräsentation durch den gewerkschaftlichen Fachspitzenverband in dem Verfahren vor dem BSG zu verweisen. Soweit Arbeitgeber und Betriebsvertretungen als Prozeßstandschafter (beim Kug) die Ansprüche der Arbeitnehmer wahrnehmen, gilt dies entsprechend.

Die Nichtbeteiligung der regional betroffenen Tarifvertragsparteien läßt sich auch aus anderen Gründen rechtfertigen. Für die Gewerkschaftsseite wirkt sich dies im vorliegenden Fall ohnehin nicht aus, weil die Klägerin als Fachspitzenverband zugleich die kampfführende Gewerkschaft in Mecklenburg-Vorpommern gewesen ist. Aber auch generell ist eine Nichtbeteiligung unbedenklich. Geltend machen könnten die regionalen Tarifvertragsparteien (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) allenfalls eine Beeinträchtigung ihrer Rechte auf koalitionsmäßige Betätigung. Aufgrund der organisationsrechtlichen Verbundenheit werden diese kollektiv-rechtlichen Ansprüche umfassend von den Fachspitzenverbänden wahrgenommen. Aus der Einschränkung der Klagebefugnis auf diese Verbände ist zu folgern, daß der Gesetzgeber jedenfalls im Verhältnis zu den regionalen Tarifvertragsparteien den Fall einer gesetzlichen



Prozeßstandschaft angeordnet hat (so auch Colneric in Däubler, Arbeitskampfrecht, 1987, Rz 833y). Im Falle einer solchen Prozeßstandschaft gebietet Art 19 Abs 4 GG keine Beteiligung des Anspruchsinhabers (vgl BSGE 33, 64, 68 = SozR Nr 5 zu § 143 I AVAVG; BSGE 38, 94, 96 = SozR 1500 § 75 Nr 4; BSGE 38, 98, 100 = SozR 4100 § 69 Nr 1).

e) Die Aufspaltung des Rechtsweges verletzt nicht den Anspruch nichtbeteiligter Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Betriebsvertretungen oder regionaler Tarifvertragsparteien auf rechtliches Gehör iS von Art 103 Abs 1 GG.

aa) In Verfahren vor den Sozialgerichten sind Anhörungsrechte beim Streit um Alg oder Alhi bzw Kug nicht dadurch verletzt, daß Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder Betriebsvertretungen nicht mit dem Vorbringen gehört werden, die Entscheidung des Neutralitätsausschusses bzw des BSG zu den aufgezeigten einzelnen Voraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG sei unrichtig und es sei eine andere Entscheidung zu treffen. Der Schutzbereich des Art 103 Abs 1 GG reicht nur soweit, wie die Entscheidungskompetenz des angerufenen Gerichtes geht. Diese fehlt den Sozialgerichten, soweit der Neutralitätsausschuß und das BSG die Entscheidung nach § 116 Abs 5 Satz 1 und Abs 6 Sätze 1 und 4 AFG getroffen haben. Es liegt im Wesen der Drittbindungswirkung, daß die Richtigkeit bzw Unrichtigkeit derartiger Entscheidungen in weiteren gerichtlichen Verfahren nicht mehr überprüft werden kann (BSG, Urteil vom 21. Juni 1994 - 11 RAr 81/93 - <zur Veröffentlichung vorgesehen>). Demzufolge besteht in solchen Verfahren nicht unter dem Aspekt des rechtlichen Gehörs ein Anspruch, sich zu den bindend entschiedenen Fragen mit rechtlicher Relevanz äußern zu dürfen (vgl hierzu auch Jox, aaO, S 156 f).

bb) Die Nichtbeteiligung mittelbar betroffener Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder Betriebsvertretungen in dem Verfahren vor dem BSG verletzt ebenfalls nicht Art 103 Abs 1 GG. Dieses Verfahrensgrundrecht steht in einem engen Zusammenhang mit der Rechtsweggarantie des Art 19 Abs 4 GG. Soweit der fehlende Zugang zu dem Verfahren vor dem BSG nicht Art 19 Abs 4 GG verletzt, kann zwangsläufig auch nicht Art 103 Abs 1 GG verletzt sein. Ein Ausschluß aus einem Verfahren bedeutet, daß der Betroffene dort nicht zu hören ist. Der Senat kann sich daher bei der Prüfung des Art 103 Abs 1 GG weitgehend auf seine Ausführungen unter Buchst d) beziehen. Ergänzend ist folgendes anzumerken:

Einem Betroffenen, der nicht schon per se am Verfahren beteiligt ist, ist rechtliches Gehör nur zu gewähren, wenn er unmittelbar von den Wirkungen einer zu erwartenden Entscheidung betroffen wird (BVerfGE 17, 356, 362; 21, 132, 137; 60, 7, 13; 65, 227, 233). Wie dargelegt, greift die Entscheidung des Neutralitätsausschusses und damit auch die Überprüfungsentscheidung des BSG allenfalls mittelbar, dh nur unter Einschaltung weiterer Prüfungsschritte mit möglicherweise sogar abweichendem Ergebnis im Einzelfall,



gestaltend in die Rechtsstellung einzelner Arbeitnehmer ein. Wegen der fehlenden Unmittelbarkeit verkürzt die Nichtbeteiligung dieser Gruppen vor dem BSG nicht in verfassungswidriger Weise ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (ebenso Jox, aaO, S 163).

4.2. Auch die materiell-rechtlichen Regelungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG verletzen keine Verfassungsnormen.

a) Die Ruhensvorschrift des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG verstößt nicht gegen die Eigentumsgarantie des Art 14 Abs 1 Satz 1 GG.

aa) Sozialversicherungsrechtliche Ansprüche können allerdings verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz genießen (vgl BVerfGE 53, 257, 289 ff; 69, 272, 300; 72, 9, 18 ff; 76, 220, 235; BVerfG NZS 1994, 417, 418; Katzenstein in Festschrift für Simon, 1987, S 847, 849 f; ders in Festschrift für Zeidler, 1987, S 645, 657 ff; ders in SGb 1988, 177, 184 f; Stober, SGb 1989, 53, 54 ff). Auf eine detaillierte Darstellung der Voraussetzungen hierfür kann der Senat verzichten. Ein verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz wird in jedem Fall für Ansprüche auf Alg bejaht (BVerfGE 72, 19, 18 ff; so auch schon BSGE 43, 128, 130 f = SozR 4100 § 100 Nr 1). Danach erfüllt dieser Anspruch die drei notwendigen Voraussetzungen für eine solche Anerkennung. Es handelt sich um ein subjektives Recht, das durch nicht unerhebliche Eigenleistungen erworben worden ist und eine existenzsichernde Funktion hat. Es ist nicht auszuschließen, daß die Entscheidung des Gerichts Auswirkungen auf derartige Alg-Ansprüche haben kann. Schon deshalb ist es geboten, Fragen der Berührung des Art 14 Abs 1 Satz 1 GG durch die hier einschlägigen Ruhensvoraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG zu erörtern.

Offenbleiben kann, ob auch die weiteren von der Ruhensregelung eventuell betroffenen Ansprüche den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz genießen. Für das Kug ist dies umstritten (bejaht ua von Benda, Sozialrechtliche Eigentumspositionen im Arbeitskampf, 1986, S 105 ff; Gagel, NZA 1985, 793, 794; Denk, BB 1986, 252, 253; Isensee, DB 1986, 429, 433; Papier, ZRP 1986, 72, 74; ders, Ausschlußanhörung, S 108; Mückenberger, Produktionsverflechtung und Risikoverantwortung, 1992, S 107 ff; Kummer, DAngVers 1990, 201, 206; verneint von Ossenbühl/Richardi, Neutralität im Arbeitskampf, 1987, S 173 ff; Seiter, Staatsneutralität im Arbeitskampf, 1987, S 118 ff; Friauf, Ausschlußanhörung, S 98 ff, 134 f; BSGE 38, 98, 103 = SozR 4100 § 69 Nr 1: "allenfalls in seinem Kernbestand"). Für den Anspruch auf Alhi hat der Senat eine Eigentumsgarantie verneint (BSGE 73, 10, 17 = SozR 3-4100 § 118 Nr 4 mwN).

Ob das Neutralitätsgesetz iS einer Verschlechterung in Ansprüche auf Alg - ggf Kug - eingegriffen hat, hängt allein von deren Ausgestaltung durch das davor geltende Recht ab. Solche Eingriffe lassen sich nur nach Konkretisierung der geschützten

Rechtspositionen beantworten. Dafür genügt es nicht, generell auf einen geschützten Alg-Anspruch zu verweisen. Gegenstand der Eigentumsgarantie des GG können grundsätzlich nur die vom Gesetzgeber begründeten Ansprüche gegen die Bundesrepublik (BVerfGE 41, 126, 150) bzw hier gegen die BA sein, wie sie unter der Geltung des GG ihre Ausformung erhalten haben. Dieser Grundrechtsschutz schafft nicht die Ansprüche, sondern sichert sie in einem bestimmten Rahmen. Sie können nur kraft Gesetzes begründet, festgestellt, geändert oder aufgehoben werden (§ 31 SGB I). Das Gesetz ist damit Grundrechtsvoraussetzung (Isensee, DB 1986, 429, 433). Im Hinblick auf Art 14 Abs 1 Satz 1 GG schafft es die notwendige Inhaltsbestimmung (Art 14 Abs 1 Satz 2 GG).

Maßgebend für diese Bestimmung ist zunächst die historische Entwicklung des § 116 AFG. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927 (RGBl I 187) zum 1. Oktober 1927 bis zum Inkrafttreten des AFG vom 25. Juni 1969 (BGBl I 582) zum 1. Juli 1969 hatten mittelbar von einem Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer grundsätzlich keinen Anspruch auf Alg. Nur zur Vermeidung von unbilligen Härten sah § 94 Abs 2 AVAVG 1927 die Gewährung als Kann-Leistung vor. Dazu erlassene Richtlinien des Verwaltungsrates vom 27. März 1928 (RABl I 97) und Erläuterungen des Präsidenten der Reichsanstalt vom 26. April 1928 (RABl I 163) enthielten Tatbestände, in denen beispielhaft die unbillige Härte verneint wurde. Ua wurde es nicht als unbillig angesehen, den Arbeitnehmern in den ersten 14 Tagen keine Leistungen zu gewähren. Diese Rechtslage wurde durch § 84 Abs 3 AVAVG vom 3. April 1957 (BGBl I 321) beibehalten. Erst durch das AFG vom 25. Juni 1969 (AFG 1969) ist erstmals ein Umschwung gegenüber dem Vorläuferrecht vollzogen worden. Der Regelfall der Nichtzahlung und die Beschränkung der Ausnahme auf einen bloßen Härteausgleich wurden abgeschafft. In Umkehrung des bisherigen Regel-Ausnahme-Verhältnisses wurde mittelbar vom Arbeitskampf betroffenen Arbeitnehmern grundsätzlich der Anspruch zugestanden und lediglich in Ausnahmefällen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nrn 1 und 2 AFG 1969 verwehrt (vgl hierzu im einzelnen BSGE 69, 25, 39 ff = SozR 3-4100 § 116 Nr 1 mwN).

Bei Prüfung einer Verletzung des Art 14 Abs 1 Satz 1 GG ist von dieser 1969 geschaffenen Rechtsposition auszugehen. Unerheblich ist, daß im vorliegenden Fall die sozialrechtlichen Folgen eines Arbeitskampfes im Bereich der neuen Bundesländer zu beurteilen sind. Dort sind am 3. Oktober 1990 nach dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag (EinigVtr) - vom 31. August 1990 (BGBl II 885, 889) das GG und § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG idF durch das Neutralitätsgesetz in Kraft getreten (vgl Art 3 und 8 EinigVtr iVm Anlage I Kap VIII Sachgebiet E Abschn II). Hieraus folgt nicht, daß der Alg-Anspruch im Beitrittsgebiet eine verfassungsrechtlich geschützte Position nur in dem Umfang des am 3. Oktober 1990



bestehenden Regelungsgeflechts erlangt hat und damit die schon 1986 durch das Neutralitätsgesetz erfolgte Änderung dort von vornherein ohne Bedeutung wäre. Der Senat geht davon aus, daß der Bundesgesetzgeber bei der Beurteilung der sozialrechtlichen Folgen von Arbeitskämpfen im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot des Art 3 Abs 1 GG gleiches Recht in den neuen und alten Bundesländern schaffen wollte. Es ist nicht erkennbar, daß die geschützte Position beim Alg im Beitrittsgebiet eine andere - mindere - verfassungsrechtliche Qualität haben sollte als in den alten Ländern. Verletzte hier die Neufassung durch das Neutralitätsgesetz Art 14 Abs 1 Satz 1 GG, würde dies auch für die neuen Länder gelten (evtl Differenzierungen ließ Art 143 Abs 1 GG ohnehin nur bis zum 31. Dezember 1992 zu).

Ferner ist unerheblich, welche Rechtspositionen bei Arbeitskämpfen der in der DDR bis zum 2. Oktober 1990 geltende § 116 AFG idF des Gesetzes vom 22. Juni 1990 (GBI I S 403) begründet hat. Diese Norm hat nicht über den 2. Oktober 1990 hinaus fortbestanden (EinigVtr Anlage II Kap VIII Sachgebiet E Abschn III). Seine Rechtspositionen hat der Bundesgesetzgeber jedenfalls nicht in die Neugestaltung des Rechts ab 3. Oktober 1990 einbezogen. Sie haben folglich keinen Grundrechtsschutz durch das GG erlangt. Somit kann offenbleiben, ob § 116 AFG-DDR den mittelbar betroffenen Arbeitnehmern überhaupt eine günstigere Rechtsposition eingeräumt hat als das bundesdeutsche Recht.

bb) Soweit es den anhängigen Rechtsstreit anbelangt, ist nicht entscheidungserheblich, ob durch das Neutralitätsgesetz eine Verschlechterung der bisherigen Rechtslage eingetreten ist. Sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch in Sachsen ist von der IG Metall jeweils nur eine Forderung erhoben worden, nämlich nach Anwendung der im März 1991 vereinbarten Stufenregelungen für die Zeit ab 1. April 1993. Da dies die jeweils einzigen Forderungen gewesen sind, hätte auch nach altem Recht die gleiche Rechtsprüfung vorgenommen werden müssen, nämlich ob diese Forderungen nach Art und Umfang gleich gewesen sind.

Im übrigen könnten im Mai 1993 entstandene Alg-Ansprüche ohnehin nicht auf 1986 bereits geschützten Rechtspositionen beruhen. Denn die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Neutralitätsgesetzes im Mai 1986 vorhandenen eigentumsgeschützten Alg-Ansprüche hatten spätestens im Mai 1990 ihren Rechtsbestand verloren. Anders als in der Rentenversicherung werden Beitragszahlungen in der Arbeitslosenversicherung durch Gewährung eines zeitnahen und zeitlich begrenzten Versicherungsschutzes abgegolten. Sie dienen nicht dem langfristigen Aufbau und der Vermehrung späterer Vermögenspositionen (Seiter, Staatsneutralität im Arbeitskampf, 1987, S 303; Papier, Ausschlußanhörung, S 108). War bei Inkrafttreten des Neutralitätsgesetzes am 24. Mai 1986 ein Anspruch auf Alg (vgl § 100 Abs 1 AFG) entstanden, und zwar spätestens am 23. Mai 1986, konnte selbst unter Berücksichtigung der seit dem 1. Juli 1987 geltenden längsten



Anspruchsdauer Alg für höchstens 832 Tage (2 Jahre und 8 Monate) bezogen werden (§ 106 Abs 1 Satz 2 AFG). Bei Unterbrechungen im Leistungsbezug ab 24. Mai 1986 konnten spätestens nach Ablauf von vier Jahren keine Leistungen mehr aufgrund des nach altem Recht geschützten Anspruchs begehrt werden (§ 125 Abs 2 AFG). War durch Zwischenbeschäftigungen vor Ablauf von vier Jahren eine Anwartschaftszeit erfüllt, war der Anspruch schon früher erloschen (§ 125 Abs 1 AFG).

Nichts anderes gilt im Ergebnis für den Fall, daß bei Inkrafttreten des Neutralitätsgesetzes am 24. Mai 1986 zwar kein Anspruch bestand (weil eine sonstige Anspruchsvoraussetzung des § 100 Abs 1 AFG fehlte), aber die Anwartschaftszeit zu jenem Zeitpunkt erfüllt war (vgl BVerfGE 72, 9, 21 f). Gemäß § 104 Abs 1 Satz 1, Abs 2 und 3 AFG hat die Anwartschaftszeit erfüllt, wer innerhalb einer dreijährigen Rahmenfrist in einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung von mindestens 360 Kalendertagen gestanden hat. Spätestens Ende Mai 1988 war eine am 24. Mai 1986 bestehende Anwartschaftszeit nicht mehr anspruchsbegründend, weil dann - ohne weitere beitragspflichtige Beschäftigung ab 24. Mai 1986 - innerhalb der Rahmenfrist nicht mehr 360 Kalendertage aufgrund der früheren Beitragsleistung nachgewiesen werden konnten.

Ist durch die beitragspflichtige Beschäftigung bis zum 23. Mai 1986 noch kein Anspruch erworben oder keine Anwartschaftszeit erfüllt worden, hat bei Inkrafttreten des Neutralitätsgesetzes keine nach altem Recht geschützte Rechtsposition bestanden (BVerfGE 72, 9, 22; Papier, ZRP 1986, 72, 74). Eine Gleichstellung läßt sich nicht über Art 3 Abs 1 GG begründen (so zu Unrecht Benda, aaO, S 117). Die zeitlich unterschiedliche Zugehörigkeit zu einem System mit einem daraus folgenden unterschiedlichen Bestand an erworbenen Rechtspositionen reicht als Differenzierungskriterium aus (Bieback, KJ 1993, 489, 496). Im übrigen sind im Mai 1986 entrichtete Beiträge wegen der dreijährigen Rahmenfrist (§ 104 Abs 3 AFG) spätestens im Mai 1989 ohnehin bedeutungslos geworden.

Schließlich ist nicht von Bedeutung, daß eine beitragspflichtige Beschäftigung im Mai 1986 wegen der auf sieben Jahre verlängerten Rahmenfrist (§ 106 Abs 1 Satz 2 AFG) noch Auswirkungen auf die Anspruchsdauer eines im Mai 1993 vorhandenen Alg-Anspruchs haben konnte. Der Ruhenstatbestand des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG verhindert nur die Geltendmachung eines dem Grunde nach bereits bestehenden Anspruchs. Er ist verfassungsrechtlich nur bedeutsam, soweit er Leistungen trotz Realisierung der Grundvoraussetzungen verweigert. Da der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz ua eine nicht unerhebliche Eigenleistung voraussetzt, sind insoweit rechtlich nur die Beitragsleistungen relevant, die der Erfüllung des Anspruchs dem Grunde nach dienen, also der Anwartschaftszeit. Der Ruhenstatbestand hat keine Auswirkungen auf die Dauer des Alg-Anspruchs.



Das gleiche gilt für die Verlängerung der Anspruchsdauer nach § 106 Abs 3 Satz 2 AFG. In diesem Fall kann sich die Dauer eines neuen Anspruchs um die Restanspruchsdauer aus einem alten, wegen Erwerbs einer neuen Anwartschaft erloschenen Anspruchs verlängern, wenn nach Entstehung des alten Anspruchs noch nicht sieben Jahre vergangen sind. Auch diese Regelung wird nicht von § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG berührt, weil sie wiederum nur die Anspruchsdauer betrifft.

Noch weniger als beim Alg hat die Gesetzesneufassung beim Kug eine bestehende Rechtsposition iS noch aktueller Auswirkungen verändern können. Da ein solcher Anspruch auch ohne vorhergehende Beitragszeiten entstehen kann (vgl §§ 63 - 65 AFG), also nicht die Erfüllung einer Anwartschaftszeit erfordert, konnten allenfalls die beim Inkrafttreten des Neutralitätsgesetzes bestehenden Ansprüche, nicht aber später entstehende einen Eigentumsschutz nach altem Recht erlangt haben. Solche Ansprüche können auch unter Beachtung verlängerter Regelbezugsfristen (§ 67 AFG) keine Aktualität mehr haben.

Der Senat sieht deshalb keine Veranlassung, dem Antrag der Klägerin zu folgen, die Sache dem BVerfG gemäß Art 100 Abs 1 GG vorzulegen. Allerdings verkennt der Senat nicht, daß § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG 1986 in anderen als hier zu entscheidenden Fallkonstellationen beachtliche Fragen im Verhältnis zu Art 14 Abs 1 GG aufwirft. Er hat sich deshalb veranlaßt gesehen, diese zu prüfen und ist zu dem Ergebnis gelangt, daß § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG idF des Neutralitätsgesetzes nicht gegen Art 14 GG verstößt.

cc) Der Senat hat bereits erhebliche Zweifel, ob das Neutralitätsgesetz im Jahre 1986 die bis dahin durch § 116 Abs 3 Satz 1 AFG 1969 vermittelte Rechtsposition nennenswert verschlechtert hat. Diese Zweifel folgen aus dem Vergleich von neuem und altem Recht.

In der Neufassung durch das Neutralitätsgesetz ist der frühere Beeinflussungstatbestand des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG 1969 nicht mehr enthalten. Dieser Wegfall hat insbesondere für die Rechtsposition der Arbeitnehmer eine Verbesserung gebracht (vgl zur Interpretation des Beeinflussungstatbestandes BSGE 69, 25, 57 ff = SozR 3-4100 § 116 Nr 1 mit zahlreichen Nachweisen). § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG enthält idF durch das Neutralitätsgesetz nunmehr einen gegenüber dem alten Recht (§ 116 Abs 3 Satz 1 Nr 1 AFG 1969) modifizierten Abzieltatbestand. Dieser wird ausschließlich vom Partizipationsgedanken getragen. In ihm sind bis auf eine Ausnahme die gleichen Prüfungskriterien wie im früheren Abzieltatbestand enthalten.

Das gilt zum einen für die vorausschauende Betrachtung, also für die Frage, ob das Arbeitskampfergebnis voraussichtlich im anderen Tarifgebiet übernommen wird. Insoweit hat der Senat in seiner Entscheidung vom 5. Juni 1991 (BSGE 69, 25, 53 = SozR 3-4100



§ 116 Nr 1) zu erkennen gegeben, daß er an seiner bisherigen Rechtsprechung in dem Urteil vom 9. September 1975 (BSGE 40, 190, 199 = SozR 4100 § 116 Nr 1) nicht mehr festzuhalten gedenke, wonach der Abzieltatbestand das Ruhen ua auf den räumlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages begrenze. In dem Urteil vom 5. Juni 1991 (aaO) hat der Senat darauf verwiesen, daß gewichtige Gründe gegen eine derartige restriktive Anwendung des Abzieltatbestandes sprechen. Eine Beschränkung auf das umkämpfte Tarifgebiet lasse sich dem Wortlaut des Abzieltatbestandes nicht entnehmen. Der auch dem alten Recht innewohnende Partizipationsgedanke spreche gegen eine Beschränkung auf den räumlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages.

In der Entscheidung vom 5. Juni 1991 konnte der Senat von einer abschließenden Stellungnahme absehen. Unter Berücksichtigung der aufgezeigten Argumente ist der Senat der Auffassung, daß der "alte" Abzieltatbestand in dem erweiteren Sinne zu interpretieren ist, er also auch außerhalb des räumlichen, aber innerhalb des fachlichen Geltungsbereiches des umkämpften Tarifvertrages anzuwenden war. Folglich ist durch das ab 24. Mai 1986 geltende Recht in diesem Bereich keine Änderung eingetreten.

Eine Änderung ist ferner nicht festzustellen, soweit der Senat in dem Urteil vom 5. Juni 1991 darauf hingewiesen hat, daß nach dem alten Recht die Übernahme des Arbeitskampfergebnisses "sichergestellt" sein müsse. Eine Veränderung der Rechtslage ergibt sich nur hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen. Im Rahmen des nunmehr "geteilten" Verwaltungsverfahrens ist die Entscheidung, ob mit einer gesicherten Übernahme zu rechnen ist, nicht im Verfahren vor dem Neutralitätsausschuß und damit nicht im Klageverfahren nach § 116 Abs 6 Satz 1 AFG zu prüfen, sondern erst in Leistungsverfahren über Individualansprüche. Dies ergibt sich daraus, daß die Frage, ob eine Übernahme sichergestellt ist, nach neuem Recht gemäß § 116 Abs 3 Satz 3 AFG zu prüfen ist, also nicht nach Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b). Schon aus der ausdrücklich geregelten Entscheidungskompetenz in § 116 Abs 5 Satz 1 AFG folgt, daß die Frage der sichgestellten Übernahme nicht Gegenstand dieses Feststellungsverfahrens ist. Dies ist auch sinnvoll, weil die Frage, ob der einzelne Arbeitnehmer am Arbeitskampfergebnis partizipieren wird, abhängig ist von einer Tarifgebundenheit, einer einzelvertraglichen Absprache oder einer betrieblichen Übung. Dies sind stets Fragen des Einzelfalles, die in den entsprechenden Leistungsverfahren zu klären sind.

Entscheidend ist, daß nach dem neuen Recht im Ergebnis unverändert die Frage zu prüfen ist, ob eine Übernahme des Arbeitskampfergebnisses im Einzelfall sichergestellt ist. Daß sich der Partizipationsgedanke, anders als im alten Recht, nunmehr ausdrücklich im Gesetz (§ 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 und Satz 3 AFG) wiederfindet, wird man kaum als eine Verschlechterung der bisherigen Rechtsposition bewerten können.



Auch weitere Voraussetzungen bestehen unverändert. Bei mittelbarer Betroffenheit außerhalb des räumlichen, aber innerhalb des fachlichen Geltungsbereiches des umkämpften Tarifvertrages ruht ein Anspruch ua nur, wenn ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den Fernwirkungen des Arbeitskampfes und dem Eintritt des Leistungsfalles besteht. Ebenso ist das Merkmal "gleich" nach der vom Senat vertretenen Auffassung im wesentlichen unverändert zu interpretieren.

Der einzige relevante Unterschied zwischen altem und neuem Recht ergibt sich aus den zu vergleichenden Forderungen. Vergleichsobjekte sind nicht mehr die gesamten "Forderungspakete", also sowohl die Haupt- als auch Nebenforderungen (BSGE 69, 25, 47 ff, 54 = SozR 3-4100 § 116 Nr 1). Entscheidend ist nunmehr, ob eine Hauptforderung des Arbeitskampfes einer erhobenen Forderung im nicht umkämpften Gebiet gleicht. Diese Regelung kann sich auf den Anspruch eines Arbeitnehmers günstiger oder ungünstiger als nach altem Recht auswirken. Während nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 1 AFG 1969 selbst bei Gleichheit der Hauptforderungen eine Ungleichheit der Nebenforderungen insgesamt zur Feststellung ungleicher Forderungen führen konnte (vgl hierzu BSGE 69, 25, 47 ff = SozR 3-4100 § 116 Nr 1), ist diese Möglichkeit nach neuem Recht nicht gegeben. Insoweit ergibt sich eine Verschlechterung. Andererseits ist es nach neuem Recht unerheblich, ob die Nebenforderungen gleich sind. Dies könnte je nach Ausgestaltung des Forderungskataloges auch zu günstigeren Auswirkungen für Arbeitnehmer führen als nach altem Recht.

Zudem sind bei einem Rechtsvergleich auch die Änderungen in den "flankierenden" Regelungen zu berücksichtigen. Bedeutsam ist zum einen der neugeschaffene § 72 Abs 1a AFG, der - sofern man dem Kug-Anspruch eine verfassungsrechtliche Eigentumsqualität zubilligt - mit einzubeziehen ist. Die Beweislast ist zugunsten der Arbeitnehmer verbessert worden. Der Arbeitgeber hat darzulegen und glaubhaft zu machen, daß der Arbeitsausfall die Folge eines Arbeitskampfes ist (Satz 1). Er hat eine Stellungnahme der Betriebsvertretung beizufügen (Satz 2). Die BA hat ein umfassendes Ermittlungsrecht auch im Betrieb (Satz 3). Selbst wenn sie feststellt, daß der Arbeitsausfall nicht Folge eines Arbeitskampfes, sondern vermeidbar gewesen ist, kann sie nicht wegen einer fehlenden Anspruchsvoraussetzung (§ 64 Abs 1 Nr 2 AFG) die Zahlung von Kug verweigern. Anders als nach altem Recht muß sie die Leistungen im Rahmen einer Gleichwohlgewährung erbringen (Satz 4). Ferner ist bei Alg und Alhi die gleiche Pflicht des Arbeitgebers zur Darlegung und Glaubhaftmachung wie in § 72 Abs 1 Satz 1 AFG gesetzlich verankert worden (§ 133 Abs 1 Satz 3 Halbsatz 1 AFG). Auch hier ist eine Stellungnahme der Betriebsvertretung vorzulegen, die der Arbeitgeber umfassend zu unterrichten hat (§ 133 Abs 1 Satz 3 Halbsatz 2 und Satz 4 AFG).

Zusammenfassend ist festzustellen, daß ein Vergleich von neuem und altem Recht kaum die These stützen kann, das Neutralitätsgesetz habe eine im Rahmen des Art 14 Abs 1



Satz 1 GG beachtenswerte Verschlechterung von Rechtspositionen der Arbeitnehmer bewirkt (verneint wird die Verschlechterung von Ossenbühl/Richardi, aaO, S 185 ff; Papier, ZRP 1986, 72, 74 ff; ders, Ausschlußanhörung, S 108; Isensee, DB 1986, 429, 433 f; ders, Ausschlußanhörung, S 100 f, 141; Seiter, NJW 1987, 1, 3). Die abweichenden Auffassungen (vgl ua Benda, aaO, S 121 ff; Mückenberger, Ausschlußanhörung, S 105; ders, Produktionsverflechtung und Risikoverantwortung, 1992, S 34 ff) lassen eine genauere Analyse der zu vergleichenden Rechtslagen teilweise vermissen und beachten nicht hinreichend, daß neben Verbesserungen die einzig relevante Änderung in einem anders vorzunehmenden Forderungsvergleich zu sehen ist, der sich aber nicht in jedem Fall zum Nachteil der Arbeitnehmer auswirken muß.

dd) Schließlich ist die Neufassung des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG auch nicht verfassungswidrig, wenn man eine Verschlechterung zu Lasten der Arbeitnehmer bejahte. Sie stellte dann eine zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums gemäß Art 14 Abs 1 Satz 2 GG dar.

Die Einbeziehung einer Rechtsposition in den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz macht sie nicht immun gegen "Abbaumaßnahmen" des Gesetzgebers. Das Eigentumsrecht ist keine "Status-quo-Garantie" (Schlenker, Soziales Rückschrittsverbot und GG, 1986, S 159). Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG ergibt sich die konkrete Reichweite des Schutzes erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken, die der Gesetzgeber gemäß Art 14 Abs 1 Satz 2 GG vorzunehmen hat (BVerfGE 53, 257, 292; 58, 81, 109 f; 70, 101, 110; 72, 9, 22; 76, 220, 238). Durch die Eigentumsgarantie darf die Gesetzgebung in einem für die gesellschaftliche Entwicklung so maßgeblichen Bereich wie dem der Sozialpolitik nicht blockiert werden.

Eine derartige Blockierung droht, wenn man der Auffassung von Mückenberger (Produktionsverflechtung und Risikoverantwortung, 1992, S 110 ff, 153 ff) folgte. Dieser geht von einem unterverfassungsrechtlichen "Reproduktionsarrangement" aus, dessen drei Regelungsebenen - Lohnanspruch (§§ 611, 615 BGB), Lohnersatzanspruch (§§ 63 ff, 70, 100 ff, 116, 134 ff AFG) und Sozialhilfeanspruch (§§ 1, 4, 11 BSHG) - die Reproduktion abhängig Beschäftigter sichern sollen. Er mißt ua dem bis 1986 bei arbeitskampfbedingten Betriebsstörungen bestehenden Reproduktionsarrangement einen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz zu mit der Folge, daß Einschränkungen der hieraus resultierenden Ansprüche aus der Verfassung selbst legitimiert sein müßten. Diese Auffassung ist weder in sich stimmig noch verfassungsrechtlich haltbar. Zum einen wird nicht plausibel dargelegt, warum Veränderungen bei einem Einzelbaustein - hier Lohnersatzanspruch - nicht durch die anderen Bausteine innerhalb des Reproduktionsarrangements - Lohnanspruch, Sozialhilfeanspruch - ausbalanciert oder aufgefangen werden bzw werden können. Zum anderen ist eine solche verfassungsrechtliche Zementierung eines unterverfassungsrechtlichen Anspruchs schon



im Hinblick auf die Gestaltungsfreiheit des Art 14 Abs 1 Satz 2 GG nicht zu begründen (so auch Bieback, KJ 1993, 489, 498).

Schließlich würde eine Bestandsverfestigung früherer Schutznormen die Regelungskompetenz des demokratischen Gesetzgebers für die Zukunft beseitigen (vgl Bieback, aaO). Der Eigentumsschutz darf nicht zur gesetzgeberischen Bewegungsfreiheit und Unreformierbarkeit des Sozialversicherungssystems führen. Dies wäre mit dem Demokratieprinzip und dem parlamentarischen System nicht vereinbar. Künftigen Gesetzgebern müssen Optionen offengehalten werden (Stober, SGB 1989, 53, 59). Die sich hieraus ergebende Gestaltungsfreiheit besteht allerdings nicht uneingeschränkt. Der Gesetzgeber hat insbesondere die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes zu beachten. Diese rechtsstaatlichen Kriterien haben im Eigentumsgrundrecht ihre eigene Ausprägung erfahren. Ein Rückgriff auf das allgemeine Rechtsstaatsprinzip der Art 20 Abs 1, 28 Abs 1 GG ist nicht erforderlich (vgl insoweit zum Vertrauensschutz BVerfGE 76, 220, 244 f mwN).

Verhältnismäßig ist ein Eingriff, wenn er geeignet und erforderlich ist, das gesetzliche Ziel zu erreichen, und wenn er dem Betroffenen zumutbar ist (BVerfGE 72, 9, 23; Katzenstein, SGB 1988, 184, 185). Welches Ziel ein Gesetz verfolgt, ist vorrangig anhand der Gesetzesmaterialien zu beantworten. Nach dem Regierungsentwurf sollte das Neutralitätsgesetz Rechtsunsicherheiten beseitigen, die insbesondere beim Arbeitskampf in der Metallindustrie 1984 erkennbar geworden seien und nicht dem sozialen Frieden dienen (BT-Drucks 10/4989 S 5). An dieser Zielsetzung hat der Ausschußbericht festgehalten und allgemein betont, daß die Neutralität der BA bei Arbeitskämpfen gesichert werden solle (BT-Drucks 10/5214 S 11).

Die vom Gesetzgeber getroffenen Regelungen sind geeignet und erforderlich, diese Zielvorstellungen zu realisieren. Ua im Arbeitskampf 1984 ist teilweise von der Rechtsprechung die Auffassung vertreten worden, der Begriff der gleichen Forderungen sei iS von identischen Forderungen zu interpretieren (LSG Bremen, NZA 1984, 132, 135 f). Mit der Formulierung "nach Art und Umfang gleich, ohne übereinstimmen zu müssen" hat der Gesetzgeber in § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) AFG in geeigneter Weise klargestellt, daß die Forderungen nicht identisch sein müssen. Diese Klarstellung war im Hinblick auf die aufgetretenen Rechtsunsicherheiten erforderlich.

Das allgemeine Ziel der Sicherung der Neutralität der BA im Arbeitskampf ist ebenfalls durch die einfachgesetzlichen Regelungen in geeigneter und erforderlicher Weise gewährleistet worden. Grundgedanke des Gesetzgebers ist, daß diejenigen Arbeitnehmer, die aller Voraussicht nach am Arbeitskampfergebnis partizipieren, in einem wirtschaftlichen Sinn am Arbeitskampf beteiligt und deshalb den unmittelbar am Arbeitskampf Beteiligten im Bereich der Arbeitslosenversicherung gleichzustellen sind (vgl



hierzu BT-Drucks 10/4989 S 7; BT-Drucks 10/5214 S 11 f). Der Partizipationsgedanke legitimiert den Leistungsausschluß. Hier ist nicht darauf abzustellen, daß nach einer Leitidee der Arbeitslosenversicherung eine tatsächliche Arbeitslosigkeit und ein damit verbundener Einkommensverlust dann zu Leistungseinbußen führen, wenn die Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern "selbst zu verantworten" ist (in diesem Sinn Hennig/Kühl/Heuer/Henke, aaO, § 116 Anm 1.1). Diese Argumentation trägt nur bei individuellen Fallgestaltungen. Eine - individuelle - Beteiligungsverantwortung ist gerade bei einer mittelbaren Betroffenheit durch einen Arbeitskampf kaum anzunehmen (so zutreffend Bieback, SGB 1987, 177, 178). Entscheidend für die hier von kollektiven Merkmalen geprägten Tatbestände ist, daß die Arbeitslosenversicherung von ihren Anfängen her das Risiko arbeitskampfbedingter Arbeitslosigkeit begrenzt hat. Die ursprünglich sehr weit bestimmte Neutralitätspflicht setzte sich - wie dargelegt - bis 1969 fort. Das GG hat zwar das vorkonstitutionelle Neutralitätskonzept nicht festgeschrieben, aber auch nicht Leistungsansprüche für den Fall arbeitskampfbedingter Arbeitslosigkeit in den Grundrechtsschutz uneingeschränkt aufgenommen. Das Ruhen von Leistungsansprüchen bei mittelbarer Kampfbetroffenheit ist daher grundsätzlich strukturgerecht und verfassungsrechtlich legitimiert (Isensee, DB 1986, 429, 434). Dies gilt insbesondere für die nunmehr ausschließlich vom Gesetzgeber vorgenommene wirtschaftliche Betrachtungsweise, die von Anfang an in der Arbeitslosenversicherung zunächst in § 94 Abs 2 AVAVG 1927 iVm Ziff I 2 der Richtlinien des Verwaltungsrates vom 27. März 1928 und den hierzu ergangenen Erläuterungen des Präsidenten der Reichsanstalt vom 26. April 1928 und § 84 Abs 3 AVAVG 1957, später in § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 1 AFG 1969 verankert war.

Das Abstellen auf den Partizipationstatbestand erforderte die Streichung des bisherigen generalklauselartigen Beeinflussungstatbestandes (§ 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG 1969). Im übrigen war wegen (neu) aufgeteilter Entscheidungskompetenzen, und zwar einerseits des Neutralitätsausschusses nach § 116 Abs 5 Satz 1 AFG, andererseits der Arbeitsämter und Gerichte im Leistungsverfahren, eine Neufassung erforderlich. Diese hat insbesondere in den Regelungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG und in § 116 Abs 3 Satz 3 sowie Abs 5 und 6 AFG Ausdruck gefunden. Des weiteren diente es der Klarheit, in § 116 Abs 3 Satz 2 AFG Auslegungskriterien vorzugeben, die die Feststellung erleichtern, wann eine Forderung als erhoben gilt. Die Regelungen sind insgesamt geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Unter Beachtung der vom Senat vorgenommenen engen Auslegung des Gleichheitsbegriffs und der hohen Anforderungen an eine Prognoseentscheidung werden nur Fälle erfaßt, in denen mit der gebotenen hohen Wahrscheinlichkeit von einer Partizipation ausgegangen werden kann.

Die Änderung der Vergleichsobjekte durch das Neutralitätsgesetz ist einerseits unter dem Aspekt der Geeignetheit und Erforderlichkeit, andererseits aber auch unter dem der Zumutbarkeit zu prüfen. Diese Änderung, die nur noch einen Vergleich einer erhobenen



Forderung mit einer Hauptforderung des Arbeitskampfes verlangt, also nicht mehr von "Forderungspaketen", stellt für den Arbeitnehmer keine unzumutbare Belastung dar. Unabhängig davon, daß sich die Neuregelung im Vergleich zum alten Recht keineswegs stets zum Nachteil des einzelnen Arbeitnehmers auswirken muß, hat der Gesetzgeber mit ihr nicht die Grenzen seines Gestaltungsspielraums überschritten. Sowohl ein auf Forderungspakete als auch auf einzelne Hauptforderungen abstellender Vergleich ist verfassungsrechtlich zulässig. Der Gesetzgeber mußte lediglich Kriterien wählen, die ein solches Gewicht haben, daß der mittelbar betroffene Arbeitnehmer als "am Arbeitskampf beteiligt" angesehen werden kann. Dies ist noch gewährleistet, wenn Vergleichsobjekt eine Hauptforderung ist, also eine zentrale, den Arbeitskampf prägende Forderung. Damit werden wiederum unter Beachtung der vom Senat vorgenommenen engen Auslegung des Gleichheitsbegriffes und der zu fordernden hohen Anforderungen an die Prognoseentscheidung nur solche Fälle erfaßt, in denen der Arbeitnehmer aller Voraussicht nach in einem gewichtigen Umfang, also nicht nur unerheblich, am Arbeitskampfergebnis partizipieren wird. Zugleich folgt hieraus, daß ein Vergleich mit einer Hauptforderung eine geeignete und erforderliche Regelung ist, um in der zulässigen wirtschaftlichen Betrachtungsweise die Neutralität der BA zu sichern.

Der - hier unterstellte - Eingriff durch das Neutralitätsgesetz hat auf Seiten der Arbeitnehmer auch nicht ein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen verletzt. Hierbei kann der Senat es offenlassen, ob wegen des spätestens im Mai 1984 während des Arbeitskampfes in der Metallindustrie allgemein bekanntgewordenen Streites um eine Interpretation des § 116 Abs 3 Satz 1 AFG 1969, der sich in heftigen Debatten bis zum Inkrafttreten des Neutralitätsgesetzes fortsetzte, noch im Mai 1986 ein geschütztes Vertrauen in den Fortbestand des alten Rechts geltend gemacht werden konnte. Selbst wenn man einen Eingriff in Rechtspositionen unterstellt, wiegt dieser bei einer Gesamtbetrachtung nicht schwer (vgl. hierzu BVerfGE 76, 220, 245). Wie dargelegt, steht den Verbesserungen durch Wegfall des früheren Beeinflussungstatbestandes und Schaffung günstigerer flankierender Regelungen nur eine einzige mögliche Verschlechterung gegenüber, nämlich bei den neugeschaffenen Vergleichsobjekten, die sich aber nicht zwangsläufig nachteilig für Arbeitnehmer auswirken muß. Da ohnehin kein genereller Vertrauensschutz in den Fortbestand einmal gewährter Rechtspositionen besteht, wiegt der mögliche, in jedem Fall aber maßvolle Eingriff nicht so schwer, daß er aus Vertrauensgesichtspunkten eine Verfassungswidrigkeit der Änderung begründen könnte.

Nach der Auffassung des Senats verletzt somit die Neufassung des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG unter keinem rechtlich beachtlichen Aspekt die Eigentumsgarantie des Art 14 Abs 1 Satz 1 GG. Der Senat braucht deshalb nicht auf ein eventuelles Spannungsverhältnis von Art 14 Abs 1 Satz 1 GG zu Art 9 Abs 3 GG einzugehen, das sich daraus ergeben könnte, daß eine verfassungsrechtliche Verstärkung der



Individualansprüche von Arbeitnehmern zu einer entsprechenden Beeinträchtigung kollektiver Rechte auf Arbeitgeberseite führen könnte.

b) Der neu gefaßte Ruhenstatbestand des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG verletzt nicht Art 9 Abs 3 GG.

Die Vorschrift stellt eine einfachgesetzliche Konkretisierung der aus Art 9 Abs 3 GG abzuleitenden allgemeinen Neutralitätspflicht des Staates für den Aufgabenbereich der BA dar (vgl auch § 116 Abs 1 Satz 1 AFG). Wie der Senat bereits entschieden hat, ist der BA die Pflicht zur passiven Neutralität auferlegt. Diese besagt, daß sie die bestehenden Kräfteverhältnisse der sozialen Gegenspieler im Arbeitskampf zu respektieren hat und über keinen Spielraum für wertende Entscheidungen verfügt (BSGE 69, 25, 36 f = SozR 3-4100 § 116 Nr 1; BSGE 40, 190, 198 = SozR 4100 § 116 Nr 1). Insbesondere das Wertungsverbot ist teilweise mißverstanden worden (vgl zB Säcker, Ausschußanhörung, S 41 f). Zur Klarstellung hat der Senat hierzu bereits ausgeführt (vgl BSGE 69, aaO), daß die BA keine Berechtigung besitzt, das Ergebnis ihrer jeweiligen Entscheidungen danach auszurichten, ob dieses geeignet ist, die Herstellung oder Aufrechterhaltung eines Kampf- bzw Verhandlungsgleichgewichtes zwischen den Tarifpartnern zu fördern. Sie ist ausschließlich an die Vorgaben des Gesetzgebers in § 116 AFG gebunden. Das genannte Wertungsverbot ist allerdings nicht zugleich ein Auslegungsverbot bezüglich der Tatbestände dieser Norm. Dies wäre angesichts der Fassung des § 116 AFG und der dort verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe absurd.

Eine Inhaltskontrolle iS einer Tarif- oder Arbeitskampf-Zensur wird nicht ausgeübt. § 116 AFG beschränkt die Feststellung darauf, ob in einem Tarifgebiet eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes in einem anderen Tarifgebiet gleicht, sowie darauf, ob prognostisch von einer Übernahme des Kampfergebnisses auszugehen ist. Der Ausschuß hat nicht darüber zu befinden, ob die gewerkschaftliche Forderung tarifpolitisch, betriebs- oder volkswirtschaftlich sinnvoll ist und/oder ob es angezeigt erscheint, durch Gewährung oder Nichtgewährung von Leistungen an Arbeitnehmer Einfluß auf das Kräfteverhältnis im Kampfgebiet zu nehmen.

Die Feststellung des Neutralitätsausschusses dient ausschließlich dem Zweck, eine Teilentscheidung innerhalb eines Ruhenstatbestandes zu treffen. Diese erlaubt - erst - im Zusammenwirken mit weiteren in Einzelfällen zu prüfenden Merkmalen die Aussage, ob ein Arbeitnehmer voraussichtlich am Arbeitskampfergebnis partizipieren wird und damit konkret Leistungen erhält oder nicht. Die allerdings wichtige (vorbereitende) Entscheidung des Ausschusses bezieht sich immer nur auf die Frage eines mittelbaren Beteiligtseins des Arbeitnehmers am Arbeitskampf iS einer wirtschaftlichen Betrachtung, nicht aber auf eine Wertung bzw Bewertung von Forderungen in einem tarifpolitischen oder tarif- bzw arbeitskampfrechtlichen Sinn. Eine inhaltlich wertende Aussage über Forderungen wird



nicht getroffen. Gerade der Wegfall des bisherigen Beeinflussungstatbestandes (§ 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG 1969) ermöglicht in geeigneterer Weise als früher der BA die Wahrung der Neutralität.

Dies erkennt Benda, wenn er unter Hinweis auf Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 50, 290, 368 f; 57, 220, 245 f; 58, 233, 246 f) davon ausgeht, daß der Gesetzgeber den Betätigungsrechten der Koalitionen nur solche Schranken ziehen dürfe, die zum Schutz anderer Rechtsgüter geboten seien, und daß andere Regelungen den durch Art 9 Abs 3 GG geschützten Kernbereich der Koalitionsfreiheit antasteten. Zulässig seien nur gesetzgeberische Eingriffe zur Wiederherstellung des Kampfgleichgewichtes der Koalitionen. Die Änderung des § 116 AFG verschiebe ohne hinreichende Evidenz und auf ungeeignetem Weg die Kampfparität zu Lasten der Gewerkschaft (Benda, aaO, S 174, 177, 179, 184, 224 f, 228 f, 231, 235).

Derartige Erwägungen betreffen die fördernde Neutralität. Diese obliegt der BA aber gerade nicht. Sie soll nicht durch die Zahlung oder Verweigerung von Leistungen ausgleichende Korrekturen im Bereich der Kampfparität vornehmen. Funktionsstörungen im Arbeitskampf müssen vorrangig im Arbeitskampfrecht behoben werden (Bieback, SGB 1987, 177; Löwisch, DB 1987, 1351). Die einfach-gesetzlich konkretisierte passive Neutralität beinhaltet die Pflicht, die Kräfteverhältnisse der Koalitionen zu respektieren, nicht aber zu regeln. Regelungsgegenstand des § 116 AFG sind allein die individuellen Rechtsansprüche der Arbeitnehmer, nicht die kollektiv-rechtlichen der Koalitionen (so auch Ossenbühl/Richardi, aaO, S 136). Daher greift § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG von seinem Regelungszweck nach Auffassung des Senats nicht in den Kernbereich der Koalitionsbetätigung ein (ebenso Seiter, aaO, S 335).

Der Senat erkennt dabei nicht, daß selbst die nicht gezielt auf den Arbeitskampf gerichtete Feststellung Rückwirkungen auf diesen haben kann. Einen unzulässigen Eingriff in die Freiheitsrechte des Art 9 Abs 3 GG im Wege eines Reflexes haben diese aber nur dann, wenn es sich um nachhaltige Beeinflussungen handelt. Dies ist anzunehmen, wenn die Gewährung oder Nichtgewährung des Alg, Kug oder der Alhi in rechtlich oder tatsächlich wesentlichem Umfang die jeweilige Situation der kämpfenden Tarifparteien zu ändern vermag. Insoweit bezieht sich der Senat auf seine Rechtsprechung zum Beeinflussungstatbestand des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG 1969 (BSGE 69, 25, 57 f mwN = SozR 3-4100 § 116 Nr 1; BSGE 40, 190, 202 = SozR 4100 § 116 Nr 1). Solche Beeinflussungen können nicht in einer feststellbaren Weise von § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG und den sich darauf stützenden Entscheidungen ausgehen.

Die Feststellung des Neutralitätsausschusses selbst greift ohnehin nicht unmittelbar in Rechte der Tarifvertragsparteien ein. Sie erfaßt nur Teilelemente des Ruhestatbestandes. Mit dieser Entscheidung steht noch nicht fest, ob in konkreten



Leistungsverfahren Zahlungen erfolgen oder nicht. Aber selbst wenn man sie im Zusammenhang mit späteren weiteren Feststellungen im Leistungsverfahren wertet, wird dadurch die effektive Ausübung der Tarifautonomie, und zwar hier die Führung von Arbeitskämpfen, nicht rechtlich gestaltet. § 116 AFG kann als sozialrechtliche Auffangsnorm nicht die rechtlichen Bedingungen des Arbeitskampfes regeln (vgl hierzu oben Abschn II B 1.2.).

Auch in einem tatsächlichen Sinn läßt sich eine nachhaltige Beeinflussung nicht feststellen. Die IG Metall ist nicht zur Zahlung von Streikunterstützungen an mittelbar vom Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer in einem anderen Tarifgebiet verpflichtet. Durch Gewährung oder Nichtgewährung von Alg, Alhi oder Kug wird sie nicht finanziell ent- oder belastet. Auch der geltend gemachte sog Binnendruck (zB psychologischer, politischer, moralischer Druck), der bei Nichtgewährung von AFG-Leistungen insbesondere von den mittelbar betroffenen Arbeitnehmern - jedenfalls soweit sie organisiert sind - ausgehen kann, führt zu keiner anderen Bewertung.

Wie der Senat bereits zu § 116 AFG 1969 dargelegt hat, ist eine exakte Quantifizierung des Drucks, der bei Nichtgewährung innerhalb der Gewerkschaft (bei Gewährung innerhalb des Arbeitgeberverbandes) entsteht, nicht möglich (BSGE 69, 25, 63 f = SozR 3-4100 § 116 Nr 1). Damit kann vernachlässigt werden, daß ein solcher Druck auf die Gewerkschaft auch bei Gewährung von Leistungen besteht, da die Arbeitnehmer immerhin auf rund 1/3 ihres bisherigen Einkommens verzichten müßten. Die Erfahrungen mit dem bisher geltenden Recht, und zwar sowohl in der Zeit von 1927 bis 1969 als auch von 1969 bis 1986, haben keine verwertbaren Erkenntnisse erbracht. Auch die Sachverständigenanhörungen vor dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung im Februar/März 1986 waren insoweit unergiebig. Dies gilt für den behaupteten Binnendruck auf Seiten sowohl der Gewerkschaften als auch der Arbeitgeber (vgl hierzu die Erklärungen der Sachverständigen Isensee, Brandt, Stumpfe, Papier, Säcker, Benda, Däubler, Kirchner und Schwerdtfeger, Ausschußanhörung, S 6, 12, 13 f, 23, 41, 42, 44, 112, 132). Obwohl auch der Gesetzgeber die Möglichkeit eines Binnendrucks gesehen hat (BT-Drucks 10/4989 S 7), konnte er angesichts des Erfahrungs- und Wissenstandes im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative (vgl hierzu BVerfGE 50, 290, 332 ff) davon absehen, die Neugestaltung nach einem nicht quantifizierbaren Faktor auszurichten. Im Hinblick auf den ohnehin weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gerade im Bereich des Art 9 Abs 3 GG (vgl BVerfGE, aaO, S 368 f) verstößt § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG nicht gegen dieses Grundrecht.

c) Der Ruhenstatbestand des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG beachtet das Gleichbehandlungsgebot des Art 3 Abs 1 GG.



Dieses Grundrecht ist vor allem verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfGE 55, 72, 88; 63, 152, 166; 63, 255, 261 f; 70, 230, 239 f; 72, 141, 150; 74, 9, 24; 75, 382, 393).

Zu vergleichen ist die Gruppe mittelbar betroffener Arbeitnehmer außerhalb des räumlichen, aber innerhalb des fachlichen Geltungsbereichs des umkämpften Tarifvertrages, bei der ein Ruhen eintritt, mit derjenigen im selben Gebiet und Bereich, deren Ansprüche nicht ruhen. Diese "Vergleichspaare" ergeben sich daraus, daß § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG die Folgen von Fernwirkungen eines Arbeitskampfes regelt. Der in § 116 Abs 3 Satz 3 AFG verankerte Partizipationsgedanke rechtfertigt die Differenzierung. Andererseits erzwingt er geradezu die Gleichstellung mit den mittelbar betroffenen und ebenfalls partizipierenden Arbeitnehmern im Kampfgebiet (§ 116 Abs 3 Satz 1 Nr 1 AFG).

d) Auch das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot ist nicht verletzt (aA Schwerdtfeger, Rechtsfragen zu § 116 AFG n.F., 1990, S 68 ff).

Die Verwendung sogenannter unbestimmter Rechtsbegriffe ist auch bei grundrechtsrelevanten Regelungen im Grundsatz verfassungsrechtlich unbedenklich. Bei der Frage, welche Bestimmtheitsanforderungen im einzelnen erfüllt sein müssen, sind die Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie die Regelungsintensität zu berücksichtigen. Geringe Anforderungen sind vor allem bei vielgestaltigen Sachverhalten zu stellen oder wenn zu erwarten ist, daß sich die tatsächlichen Verhältnisse rasch ändern werden. Deshalb verletzt auch die gesetzliche Befugnis, Prognoseentscheidungen zu treffen, in solchen Fällen nicht den Bestimmtheitsgrundsatz (vgl hierzu BVerwGE 80, 270, 275 f, mwN der Rechtsprechung des BVerfG).

In Fällen der vorliegenden Art ließe sich eine weitgehende Bestimmtheit nur erzielen, wenn sich der Gesetzgeber für eine Lösung zwischen zwei Extremen oder für einen Kompromiß zwischen diesen beiden Lösungsmöglichkeiten entschieden hätte, also eine Leistungsgewährung an mittelbar betroffene Arbeitnehmer außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des umkämpften Tarifvertrages jeweils ohne Ausnahmetatbestände entweder zugelassen oder ausgeschlossen oder im Kompromißwege nur für einen begrenzten Zeitraum (zB zwei Wochen) verweigert, dann aber ohne Einschränkungen zugestanden hätte. Jede andere Lösung, die auf die Gegebenheiten des konkreten Arbeitskampfes und der Einzelarbeitsverhältnisse abstellt, muß auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückgreifen.

Gerade bei Arbeitskämpfen sind vielgestaltige Sachverhalte und wegen nicht auszuschließender veränderter Arbeitskampftaktiken auch eine rasche Veränderung



tatsächlicher Verhältnisse zu erwarten. Die vom Gesetzgeber gewählten unbestimmten Rechtsbegriffe, insbesondere der Gleichheitsbegriff, erfüllen vor diesem Hintergrund die Anforderungen an eine ausreichende Bestimmtheit, zumal unter Berücksichtigung der vom Senat vorgegebenen Auslegungskriterien. Daß im Einzelfall bei einer Subsumtion des Sachverhalts unter die Norm Auslegungs- und Anwendungsprobleme entstehen können, ist bei der vom Gesetzgeber vorzunehmenden Generalisierung (Gestaltung von Massentatbeständen) nicht zu vermeiden. Ebenso ist die Aufnahme einer Prognoseentscheidung unvermeidlich, um der Übernahmeproblematik gerecht zu werden. Da hier nach der Rechtsprechung des Senats ebenfalls hohe Anforderungen zu beachten sind, sind auch insoweit Rechtsstaatsgrundsätze nicht verletzt.

e) Entgegen der Auffassung der Klägerin konnte das Neutralitätsgesetz auf die ausdrückliche Nennung von Grundrechtsartikeln verzichten, ohne gegen das Zitiergebot des Art 19 Abs 1 Satz 2 GG zu verstoßen.

Nach dieser Verfassungsnorm muß ein Gesetz, das aufgrund eines Gesetzesvorbehaltes in einer Grundrechtsnorm ergangen ist, dieses Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen, soweit es das Grundrecht einschränkt. Von den Grundrechten, die der Senat zu prüfen hatte, enthält allein die Eigentumsgarantie einen "Gesetzesvorbehalt". Allerdings ist Art 14 Abs 1 Satz 2 GG kein Gesetzesvorbehalt in diesem Sinn. Ein solcher ist in Art 14 Abs 3 Satz 2 GG enthalten. Art 14 Abs 1 Satz 2 GG beauftragt den Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Ein Gesetz, das unter Beachtung der Grundsatzentscheidungen des Verfassungsgebers eine solche Inhaltsbestimmung des Eigentums vornimmt, schränkt dieses nicht ein. In diesen Fällen greift nicht das Zitiergebot des Art 19 Abs 1 Satz 2 GG (BVerfGE 21, 92, 93; 24, 367, 396).

5. § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG verstößt nicht gegen internationales Recht.

Die hier einschlägige Norm ist Art 69 Buchst i) des Übereinkommens Nr 102 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1952 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit (nachfolgend ILO-Übereinkommen), dem die Bundesrepublik beigetreten ist (vgl Zustimmungsgesetz vom 18. September 1957, BGBl II 1321). Damit hat sie die völkerrechtliche Verpflichtung übernommen, ihr System der sozialen Sicherheit zumindest auf dem Stand des ILO-Übereinkommens zu halten. Als bloße Verpflichtung gilt das Übereinkommen nicht unmittelbar im Rechtsraum der Bundesrepublik, da es sich nicht unmittelbar an staatliche Rechtsanwendungsorgane und an die Rechtsunterworfenen wendet (Heintzen/Eilers, DB 1986, 271, 272; Seiter, aaO, S 123 mwN; hierzu generell auch Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 1985, § 39 II 3; Bungert, DÖV 1994, 797 ff). Dennoch ist selbst bei einer völkerrechtsfreundlichen Interpretation (vgl hierzu BVerfGE 58, 1, 34; 59, 63, 89) festzustellen, daß § 116 Abs 3



Satz 1 Nr 2 AFG nach der vom Senat vorgenommenen Auslegung mit Art 69 Buchst i) ILO-Übereinkommen im Einklang steht.

In der deutschen Übersetzung (zur authentischen französischen und englischen Fassung vgl BGBl II 1957, 1322, 1347) lautet Art 69 Buchst i) des ILO-Übereinkommens:

Eine Leistung, auf die eine geschützte Person nach einem der Teile II bis X dieses Übereinkommens Anspruch hätte, kann in einem vorgeschriebenen Ausmaß ruhen,

i) bei Leistungen im Fall der Arbeitslosigkeit, wenn der Verlust der Beschäftigung die unmittelbare Folge einer auf eine Arbeitsstreitigkeit zurückzuführende Arbeitseinstellung war ...

Der Wortlaut macht keine Unterschiede zwischen räumlichen und fachlichen Geltungsbereichen (Badura, Ausschlußanhörung, S 238). Der Auslegungstreit entzündet sich vorrangig am Adjektiv "unmittelbare" vor dem Wort "Folge". Es wird sowohl auf einen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen den Merkmalen Arbeitsstreitigkeit (= Arbeitskampf) und Arbeitseinstellung als auch zwischen Arbeitseinstellung und Arbeitslosigkeit abgestellt. Im ersten Fall wäre davon auszugehen, daß nur die Betriebe, die bestreikt oder in denen ausgesperrt wird, erfaßt werden. Demzufolge wäre die Leistungsverweigerung auf die "unmittelbar" am Arbeitskampf beteiligten Arbeitnehmer zu begrenzen. Im zweiten Fall käme es darauf an, ob eine - arbeitskampfbedingte - Arbeitseinstellung unmittelbar ursächlich für die Arbeitslosigkeit gewesen ist. Dies würde zu einer weiten Auslegung und Anwendung des Leistungsausschlusses führen. Bei "mittelbarer" Betroffenheit von Arbeitskämpfen könnte ein Arbeitnehmer, gleichgültig ob sein Betrieb innerhalb oder außerhalb des räumlichen und/oder fachlichen Geltungsbereichs des umkämpften Tarifvertrages liegt, keine Leistungen erhalten (vgl zur Auslegung und Anwendung des Begriffs "unmittelbar" iS des ILO-Übereinkommens im englischen und französischen Recht Wiegand, SozVers 1986, 114, 116 f).

Die Auslegung des Art 69 Buchst i) ILO-Übereinkommen hat nicht nach innerstaatlichen Auslegungsmethoden, sondern nach den völkerrechtlichen Regeln über die Auslegung völkerrechtlicher Verträge zu erfolgen. Insoweit gewinnt das Auslegungskonzept des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention <WVK>) Bedeutung, dem die Bundesrepublik beigetreten ist (vgl Zustimmungsgesetz vom 3. August 1985, BGBl II 926, 927). Allerdings findet das Übereinkommen nur auf Verträge Anwendung, die von Staaten geschlossen worden sind, nachdem das Übereinkommen für sie in Kraft getreten ist (Art 4 WVK). Seine Regeln können also nicht unmittelbar zur Interpretation des ILO-Übereinkommens herangezogen werden. Es enthält jedoch allgemeine Auslegungsregeln, die im wesentlichen auch



außerhalb der Konvention aufgrund von Völkergewohnheitsrecht Geltung beanspruchen (BSG SozR 6480 Art 1 Nr 1; Karl, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht, 1983, S 2; Geiger, aaO, § 29 I 1; Heintzen/Eilers, aaO, S 272 Fn 20).

Nach Art 31 Abs 1 WVK ist ein völkerrechtlicher Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung (vgl zum letzteren auch Abs 2) und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen. Die Auslegung hat demnach zunächst an den Vertragstext und an seinen Kontext anzuknüpfen. Sinn und Zweck der Vertragsregelungen sind zu beachten. In gleicher Weise muß gemäß Art 31 Abs 3 Buchst b) WVK jede spätere Praxis bei der Anwendung des Vertrages, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht, berücksichtigt werden (vgl hierzu auch Karl, aaO, S 123 ff). Die Vorarbeiten (*travaux préparatoires*, preparatory work) sowie die Umstände, unter denen der Vertrag zustande kam, haben gemäß Art 32 WVK nur ergänzende (subsidiäre) Bedeutung (Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl, S 492 f; vgl auch Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte, 1963, S 109 ff, 120 ff).

Der Wortlaut des § 69 Buchst i) ILO-Übereinkommen, und zwar sowohl in der deutschen Übersetzung als auch in der authentischen englischen und französischen Fassung (vgl zur Interpretation mehrsprachiger authentischer Fassungen Art 33 WVK), spricht dafür, daß der Begriff "unmittelbar" auf einen Kausalzusammenhang zwischen Arbeitseinstellung und Arbeitslosigkeit abstellt. Nach der deutschen Übersetzung muß "... der Verlust der Beschäftigung die unmittelbare Folge einer ... Arbeitseinstellung" sein. Der Einschub "auf eine Arbeitsstreitigkeit zurückzuführende" vor dem Wort "Arbeitseinstellung" dient offenkundig der Charakterisierung der Art der Arbeitseinstellung. Er macht deutlich, daß diese arbeitskampfbedingt sein muß. Dies hätte ebenso durch einen Relativsatz ausgedrückt werden können, in dem zB formuliert worden wäre, daß "der Verlust der Beschäftigung die unmittelbare Folge einer Arbeitseinstellung sein muß, die auf eine Arbeitsstreitigkeit zurückzuführen ist". Für diese Auslegung spricht auch der Wortlaut der französischen Fassung ("... a perdu son emploi en raison directe d'un arrêt de travail dû à un conflit professionnel ...") und der englischen Fassung ("... has lost his employment as a direct result of a stoppage of work due to a trade dispute ..."). Auch hiernach muß die Arbeitslosigkeit direkte - unmittelbare - Folge der Arbeitseinstellung sein, nicht aber der Arbeitsstreitigkeit. Diese kennzeichnet nur den Grund für die Arbeitseinstellung. Das belegen die Worte "... arrêt de travail dû à ..." bzw "... stoppage of work due to ...".

Im Rahmen der teleologischen Auslegung (Vertragsziel und -zweck) ist zu beachten, daß das ILO-Übereinkommen nur die Einhaltung von Mindestnormen der sozialen Sicherheit gewährleisten wollte. Diesem Erfordernis wird mit der sich aus dem Vertragstext



aufdrängenden Interpretation genügt. Auch die als Auslegungsfaktor anerkannte spätere Praxis (Karl, aaO) führt zu keiner anderen Interpretation.

Zu Art 69 Buchst i) ILO-Übereinkommen hat sich der Sachverständigen-Ausschuß der ILO in der Zeit von 1965 bis 1985 verschiedentlich geäußert. Diese Stellungnahmen sind nur insoweit bedeutsam, als sie den vorhandenen Konsens der Vertragsstaaten widerspiegeln bzw von diesen übereinstimmend angenommen worden sind (vgl Art 31 Abs 3 Buchst b) WVK). Im Ergebnis hat die Bundesrepublik im Laufe der Zeit eine von den Experten-Kommissionen der ILO entwickelte Fallgruppe akzeptiert, nach der ein Leistungsausschluß bei mittelbar von einem Arbeitskampf betroffenen Arbeitnehmern gerechtfertigt ist, wenn ihre Arbeitsbedingungen durch das Resultat des Arbeitskampfes beeinflußt werden können (vgl zu dieser Entwicklung und anerkannten Praxis im einzelnen Heintzen, DB 1987, 482, 485; Heintzen/Eilers, aaO, S 277; Colneric, Ausschlußanhörung, S 239 f; Säcker, Ausschlußanhörung, S 244; Muhr, Ausschlußanhörung, S 245 ff; Zweifel an einer anerkannten späteren Praxis äußern Seiter, aaO, S 127 f, 134; Friauf, Isensee und Papier, Ausschlußanhörung, S 241, 242 und 243 f, würden aber - eine solche unterstellt - zu keinem anderen Auslegungsergebnis gelangen).

Insbesondere nach Wegfall des früheren generalklauselartigen Beeinflussungstatbestandes genügt § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG mit seinem ausschließlich verankerten Partizipationstatbestand in vollem Umfang den Anforderungen des Art 69 Buchst i) ILO-Übereinkommen (so im Ergebnis sogar schon zum § 116 Abs 3 Satz 1 AFG 1969, BSGE 40, 190, 206 = SozR 4100 § 116 Nr 1; Löwisch, Ausschlußanhörung, S 22). Den Bedenken von Colneric (aaO), es dürfe nicht nur auf die Möglichkeit, sondern es müsse auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit der Übernahme ankommen, wird dadurch Rechnung getragen, daß nach § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst b) AFG die Übernahme in hohem Maße wahrscheinlich sein muß.

Aufgrund des Auslegungsergebnisses, das aus Vertragstext, Vertragsziel und -zweck sowie späterer Praxis zu gewinnen ist, braucht der Senat nicht auf die lediglich subsidiär heranzuziehenden Auslegungskriterien (Vorarbeiten, Umstände des Vertragsabschlusses) einzugehen und im einzelnen darzulegen, daß auch diese nicht zu einem anderen Ergebnis führen könnten (vgl dazu Heintzen, aaO, S 484; Seiter, aaO, S 132). Wegen der im Ergebnis fehlenden Mehrdeutigkeit ist auch nicht der allgemeine Auslegungsgrundsatz zu bemühen, daß im Zweifel völkerrechtliche Verträge souveränitätsschonend, also wegen des völkerrechtlichen Souveränitätsprinzips eng auszulegen sind (vgl Bernhardt, aaO, S 143 ff; Heintzen, aaO, S 483; Seiter, aaO, S 129 f). § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 AFG steht in Einklang mit Art 69 Buchst i) ILO-Übereinkommen.



6. Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Neutralitätsausschuß zutreffend entschieden hat, daß die - hier relevanten - Voraussetzungen des § 116 Abs 3 Satz 1 Nr 2 Buchst a) und b) AFG erfüllt gewesen sind. Allerdings ist der Ausspruch auf die Zeit vom 4. bis 13. Mai 1993 zu begrenzen. Jene Regelungen genügen verfassungs- und völkerrechtlichen Anforderungen. Auch die Verfahrensregelungen des § 116 Abs 5 und 6 AFG sind verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Klage konnte deshalb überwiegend keinen Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 SGG.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)