

## **L e i t s ä t z e**

**zum Urteil des Ersten Senats vom 10. Januar 1995**

- 1 BvF 1/90 -

- 1 BvR 342/90 -

- 1 BvR 348/90 -

- 1. Berührt die Ausübung der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) zwangsläufig die Rechtsordnungen anderer Staaten und werden widerstrebende Interessen von Trägern dieses Grundrechts in einem Raum ausgetragen, der von der deutschen Rechtsordnung nicht mit alleinigem Gültigkeitsanspruch beherrscht wird, ist die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers größer als bei Regelungen von Rechtsbeziehungen mit inländischem Schwerpunkt. Auch dann bleibt er aber verpflichtet, dem Grundrecht die unter den obwaltenden und von ihm nicht beeinflussbaren Bedingungen größtmögliche Anwendung zu sichern.**
- 2. Die Berufsfreiheit der deutschen Seeleute wird nicht dadurch verletzt, daß der Gesetzgeber auf deutschen Handelsschiffen, die in das Internationale Seeschiffregister eingetragen sind, den Abschluß von arbeitsrechtlichen Vereinbarungen nach Maßgabe ausländischen Rechts erleichtert zuläßt.**
- 3. Es verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, daß nach § 21 Abs. 4 des Flaggenrechtsgesetzes (FIRG) ausländische Seeleute auf deutschen Handelsschiffen zu Heimatheuern beschäftigt werden können.**

# **BUNDESVERFASSUNGSGERICHT**

- 1 BvF 1/90 -
- 1 BvR 342/90 -
- 1 BvR 348/90 -

Verkündet  
am 10. Januar 1995  
Kehrwecker Amtsinspektor  
als Urkundsbeamter  
der Geschäftsstelle  
der Geschäftsstelle

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **In den Verfahren**

#### **I. über die Anträge festzustellen,**

ob Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr vom 23. März 1989 (BGBl. I S. 550) mit dem Grundgesetz vereinbar ist,

- Antragsteller:
1. Senat der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten, Rathaus, Bremen,
  2. Landesregierung Schleswig-Holstein, vertreten durch die Ministerpräsidentin, Düsternbrooker Weg 70 (Landeshaus), Kiel,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Echternfeld 16, Hannover -
- 1 BvF 1/90 -,

#### **II. über die Verfassungsbeschwerden**

1. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, vertreten durch den Hauptvorstand, Theodor-Heuss-Straße 2, Stuttgart,
    - Bevollmächtigter: Prof. Dr. Erhard Denninger, Am Wiesenhof 1, Königstein -
    - 1 BvR 342/90 -,
  2. der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft, vertreten durch den Bundesvorstand, dieser vertreten durch den Vorsitzenden Roland Issen, Karl-Muck-Platz 1, Hamburg,
    - Bevollmächtigte: Rechtsanwältin Ursel Kappelhoff, Neuer Wall 86, Hamburg -
    - 1 BvR 348/90 -
- gegen

Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr vom 23. März 1989 (BGBl. I S. 550)

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Vizepräsidenten Henschel,

der Richter Seidl,

Grimm,

Söllner,

Kühling

und der Richterinnen Seibert,

Jaeger,

Haas

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. Oktober 1994

durch

## U r t e i l

für Recht erkannt:

**§ 21 Absatz 4 Satz 3 des Flaggenrechtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Juli 1990 (Bundesgesetzblatt I Seite 1342) ist mit Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.**

**§ 21 Absatz 4 Satz 1 und 2 des Flaggenrechtsgesetzes ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Insoweit werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.**

## G r ü n d e :

### A.

Die Verfahren betreffen die Verfassungsmäßigkeit kollisionsrechtlicher Sonderregelungen für Arbeitnehmer auf Schiffen, die in das Internationale Seeschiffsregister eingetragen sind. 1

### I.

1. a) Die angegriffenen Regelungen sind durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (Internationales Seeschiffsregister - ISR) vom 23. März 1989 (BGBl. I S. 550; im folgenden: Seeschiffsregistergesetz) in das Flaggenrechtsge- 2

setz vom 8. Februar 1951 (BGBl. I S. 79; neu bekanntgemacht am 4. Juli 1990, BGBl. I S. 1342 - FIRG) eingefügt worden. Durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 23. März 1989 wurde ein zusätzliches Schiffsregister, das Internationale Seeschiffahrtsregister (ISR, auch Zweitregister genannt), eingerichtet (jetzt: § 12 FIRG). In dieses Register sind auf Antrag des Eigentümers Kauffahrteischiffe einzutragen, die zur Führung der Bundesflagge berechtigt sind und im internationalen Verkehr betrieben werden. Die für die Verfahren wesentlichen Bestimmungen lauten:

#### § 12 FIRG 3

(1) Zur Führung der Bundesflagge berechnigte Kauffahrteischiffe, die im Sinne des Einkommensteuergesetzes im internationalen Verkehr betrieben werden, sind auf Antrag des Eigentümers in das Internationale Seeschiffahrtsregister einzutragen. 4

(2) Das Internationale Seeschiffahrtsregister wird vom Bundesminister für Verkehr eingerichtet und geführt. 5

#### § 21 Abs. 4 FIRG 6

Arbeitsverhältnisse von Besatzungsmitgliedern eines im Internationalen Seeschiffahrtsregister eingetragenen Kauffahrteischiffes, die im Inland keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, unterliegen bei der Anwendung des Artikels 30 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch vorbehaltlich der Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft nicht schon auf Grund der Tatsache, daß das Schiff die Bundesflagge führt, dem deutschen Recht. Werden für die in Satz 1 genannten Arbeitsverhältnisse von ausländischen Gewerkschaften Tarifverträge abgeschlossen, so haben diese nur dann die im Tarifvertragsgesetz genannten Wirkungen, wenn für sie die Anwendung des im Geltungsbereich des Grundgesetzes geltenden Tarifrechts sowie die Zuständigkeit der deutschen Gerichte vereinbart worden ist. Nach Inkrafttreten dieses Absatzes abgeschlossene Tarifverträge beziehen sich auf die in Satz 1 genannten Arbeitsverhältnisse im Zweifel nur, wenn sie dies ausdrücklich vorsehen. Die Vorschriften des deutschen Sozialversicherungsrechts bleiben unberührt. 7

#### Art. 30 EGBGB 8

(1) Bei Arbeitsverträgen und Arbeitsverhältnissen darf die Rechtswahl der Parteien nicht dazu führen, daß dem Arbeitnehmer der Schutz entzogen wird, der ihm durch die zwingenden Bestimmungen des Rechts gewährt wird, das nach Absatz 2 mangels einer Rechtswahl anzuwenden wäre. 9

(2) Mangels einer Rechtswahl unterliegen Arbeitsverträge und Ar- 10

beitsverhältnisse dem Recht des Staates,

1. in dem der Arbeitnehmer in Erfüllung des Vertrages gewöhnlich seine Arbeit verrichtet, selbst wenn er vorübergehend in einen anderen Staat entsandt ist, 11

oder 12

2. in dem sich die Niederlassung befindet, die den Arbeitnehmer eingestellt hat, sofern dieser seine Arbeit gewöhnlich nicht in ein und demselben Staat verrichtet, 13

es sei denn, daß sich aus der Gesamtheit der Umstände ergibt, daß der Arbeitsvertrag oder das Arbeitsverhältnis engere Verbindungen zu einem anderen Staat aufweist; in diesem Fall ist das Recht dieses anderen Staates anzuwenden. 14

b) Der Entwurf des Seeschiffahrtsregistergesetzes wurde im April 1988 von 52 Abgeordneten und den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP eingebracht (BTDrucks. 11/2161). Er verfolgte das Ziel, einem anhaltenden Trend zum Ausflaggen deutscher Handelsschiffe entgegenzuwirken: 15

Von 1977 bis 1987 sei die Handelsschiffstonnage unter deutscher Flagge von 9,3 auf 3,8 Mio. BRT geschrumpft. Im Jahre 1987 sei von deutschen Reedern erstmals mehr Schiffstonnage unter ausländischen Flaggen betrieben worden als unter der Bundesflagge. Die Zahl der Seeleute an Bord von Schiffen unter deutscher Flagge habe sich von 55.301 im Jahre 1971 auf 19.130 im Jahre 1988 verringert. Es bestehe die Gefahr einer Totalausflagung der deutschen Handelsflotte mit erheblichen Risiken für die Außenwirtschaft, die Versorgungssicherheit im Krisenfall und die Arbeitsplätze qualifizierter deutscher Seeleute. In Anlehnung an ähnliche Regelungen im westeuropäischen Ausland solle versucht werden, die wirtschaftliche Lage der Handelsflotte dadurch zu verbessern, daß ihre Wettbewerbsbedingungen an die des Weltmarkts angepaßt würden. Insbesondere müsse eine Senkung der Betriebskosten durch deutliche Personalkosteneinsparungen ermöglicht werden. Der Kostennachteil der deutschen Flagge betrage nach einem von den Küstenländern in Auftrag gegebenen Gutachten des Bremer Instituts für Seeverkehrswirtschaft und -logistik insgesamt rund 800 Mio. DM pro Jahr. Rund 680 Mio. DM entfielen davon auf den Bereich der Personalkosten. Die Personalkosten der deutschen Reeder könnten durch Anheuern ausländischer Matrosen zu "Heimatheuern" auf der Grundlage von Tarifverträgen mit den Heimatlandgewerkschaften verringert werden. 16

Durch die vorgesehene Lösung könnten eine angemessene Tonnage unter deutscher Flagge und damit qualifizierte Arbeitsplätze für deutsche Seeleute sowie die mit der deutschen Seeschifffahrt zusammenhängenden Landarbeitsplätze langfristig erhalten werden. Auf Zweitregisterschiffen seien die Seeleute sozial besser abgesichert als auf ausgeflaggten Schiffen. Der hohe deutsche Schiffssicherheitsstandard bleibe bestehen. Die Versorgung der Bundesrepublik werde auch im Krisenfall gesi- 17

chert. Die Kostennachteile der deutschen Reeder würden allerdings auch bei Eintragung ihrer Schiffe in das Zweitregister nicht völlig ausgeglichen. Zusätzliche Förderungsmaßnahmen für die deutsche Seeschifffahrt seien daher erforderlich.

Der federführende Ausschuß für Verkehr holte Stellungnahmen von Sachverständigen, Behörden und Verbänden ein (Ausschußdrucksachen 11/183 und 11/208; vgl. auch BTDrucks. 11/3679, S. 6 ff.). Daraus läßt sich entnehmen, daß den deutschen Reedereien im Vergleich mit ihren ausländischen Mitbewerbern deutlich höhere Betriebsbereitschaftskosten und vor allem höhere Personalkosten erwachsen. Schiffsreise- und Anlagekapitalkosten waren danach international im wesentlichen gleich, während die Anteile der Betriebs- an den Gesamtkosten sowie der Personal- an den Betriebskosten je nach Schiffstyp voneinander abwichen. Die durch Eintragung eines Schiffes ins Zweitregister ermöglichten Einsparungen wurden in den Stellungnahmen unterschiedlich hoch eingeschätzt. Je nach Personalstruktur eines Schiffes und angenommener Höhe der Heimatheuer wurden Einsparungen bei den Personalkosten von 12,5 bis 70 vom Hundert, bei den Gesamtkosten von vier bis zehn vom Hundert für möglich gehalten.

18

2. Als flankierende Maßnahme zur Einführung des Zweitregisters wurde die Schiffsbesetzungsverordnung mit dem Ziel geändert, qualifizierte Arbeitsplätze in der Schiffsführung Seeleuten aus Deutschland oder anderen EG-Staaten zu sichern (Verordnung vom 29. Mai 1989 - BGBl. I S. 1010 - vgl. BTDrucks. 11/3679, S. 7, 8). Für bestimmte Schlüsselpositionen auf deutschen Seeschiffen, namentlich die der Kapitäne und Schiffsoffiziere, aber auch für einige Positionen im Mannschaftsbereich, sind jetzt deutsche Befähigungszeugnisse vorgeschrieben.

19

## II.

Die Anträge und Verfassungsbeschwerden richten sich unmittelbar gegen das Seeschiffverkehrsregistergesetz, soweit dadurch § 21 Abs. 4 Satz 1 bis 3 in das Flaggenrechtsgesetz eingefügt worden ist.

20

1. Nach Auffassung der antragstellenden Landesregierungen verstößt die angegriffene Regelung gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 9 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 1 GG.

21

a) § 21 Abs. 4 Satz 1 und 2 FIRG erlaube entgegen Art. 30 Abs. 2 EGBGB den Abschluß des deutschen Arbeits- und Tarifrechts für Seeleute ohne inländischen Wohnsitz. In einem ersten Schritt führe § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG dazu, daß die fraglichen Arbeitsverhältnisse ausländischem Arbeitsrecht unterstünden. In einem zweiten Schritt bewirke § 21 Abs. 4 Satz 2 FIRG faktisch, daß für die betroffenen Seeleute nur noch ausländischem Tarifrecht unterstehende Tarifverträge durch ausländische Gewerkschaften abgeschlossen werden könnten; denn diese könnten weder die Wahl deutschen Tarifrechts noch die geforderte Prorogation durchsetzen. In einem dritten Schritt erschwere § 21 Abs. 4 Satz 3 FIRG auch den Abschluß deutscher Tarifverträge für ausländische Seeleute, weil die in dieser Vorschrift geforderte Erstre-

22

ckungsklausel regelmäßig nicht durchsetzbar sein werde. Auf diese Weise werde im Ergebnis ein tarifvertragsloser Zustand erreicht, zumal die ausländischen Gewerkschaften häufig keine Gewerkschaften im Sinne des deutschen Tarifrechts seien. Diese Folgen seien weder einzel- noch kollektivvertraglich vermeidbar.

b) Das Gesetz habe nicht die erhoffte Wirkung gehabt. Nach seinem Inkrafttreten seien weder eine Abschwächung des Ausflaggingstrends noch Rückflaggingen in erheblichem Umfang erkennbar geworden. Wie die Beschäftigungs- so spitze sich auch die Ausbildungssituation für deutsche Seeleute dramatisch zu. Seit 1985 sei die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen rückläufig. Auch 1989 habe es einen deutlichen Angebotsüberhang an Ausbildungsplätzen gegeben. Die mit dem Seeschiffahrtsgesetz eingetretene Verunsicherung der Seeleute schlage auf die Kapitäns- und Offiziersberufe durch, obwohl § 14 Abs. 1 SchiffsbesetzungsVO n.F. deutschen Seeleuten gute Berufsaussichten auf qualifizierten Arbeitsplätzen garantiere.

23

c) Das Gesetz sei mit Art. 3 Abs. 1 und 3 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar. Es diskriminiere die Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG unter dem Gesichtspunkt der Heimat und widerspreche dem Grundsatz des gleichen Lohns für gleiche Arbeit. In der Praxis führe die Beschäftigung ausländischer Seeleute zu menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen auf Seeschiffen unter deutscher Flagge. Die Sanierungskosten der deutschen Seewirtschaft würden einseitig den Seeleuten aufgebürdet, die damit zu Zwangssubventionen für die deutschen Reeder herangezogen würden. Tarifverträge, deren Inhalt der Menschenwürde widerspreche, würden ermöglicht.

24

d) Art. 9 Abs. 3 GG werde verletzt. Das Gesetz beeinträchtige die Tariffähigkeit und Verbandsmacht der deutschen Gewerkschaften. Verfassungsrechtlich sei ein einheitliches Tarifstatut gefordert. Die betroffenen Seeleute würden ausländischen Tarifverträgen ausgeliefert, wobei nicht sichergestellt sei, daß diese mit frei gebildeten Gewerkschaften abgeschlossen würden. Die Funktionsfähigkeit des deutschen Tarifsystems werde beeinträchtigt, weil das Gesetz den deutschen Arbeitgebern erstmals die Möglichkeit des Ausweichens auf ausländische Tarifverträge unter Wahrung des guten Namens ihres Heimathafens und finanzieller Vorteile eröffne.

25

e) Verletzt werde auch die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsgrundsatz (Art. 20 Abs. 1 GG), weil der deutsche Seeleuteberuf zum Erliegen gebracht werde. Bei einer Arbeitslosenquote für Seeleute im Jahre 1989 von insgesamt 19 vom Hundert komme die angegriffene Regelung in ihren praktischen Auswirkungen einer objektiven Berufszulassungsbeschränkung gleich. Der Eingriff in die Berufsfreiheit sei nicht gerechtfertigt. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Seeschiffahrt sei kein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz objektive Zulassungsvoraussetzungen zulässig wären. Auch könne von einer akuten Gefährdung der Funktionsfähigkeit der deutschen Handelsflotte zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses keine Rede sein. Jedenfalls seien die fraglichen Eingriffe in die Berufsfreiheit nicht erforderlich gewesen, weil alternative Hilfsmaßnah-

26

men für die deutsche Seeschifffahrt in Betracht kämen.

2. Die Beschwerdeführerin zu 1) rügt eine Verletzung von Art. 9 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 GG. 27

a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Die Gewerkschaften würden durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, weil der personelle Anwendungsbereich ihrer mit deutschen Arbeitgebern abgeschlossenen Tarifverträge an ein deutsches Arbeitsvertragsstatut gekoppelt sei. Ihre Verhandlungsposition bei anstehenden Tarifverhandlungen werde dadurch unmittelbar beeinträchtigt. Die Rechtsbeeinträchtigung werde durch das Gesetz selbst und nicht erst durch einen besonderen öffentlichrechtlichen Vollziehungsakt bewirkt. 28

b) Art. 9 Abs. 3 GG sei verletzt, weil der personelle Anwendungsbereich deutscher Tarifverträge durch die Neuregelung verkürzt werde. Sie breche das bestehende System der Tarifautonomie auf und schaffe in der Landschaft des Kollektivvertragsystems weiße Flecken. Die Gewerkschaften würden in ihrer durch Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Tarifmacht erheblich beeinträchtigt, weil ihre Tarifverträge nicht mehr automatisch die Arbeitsverhältnisse der Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG erfaßten und weil die Arbeitgeber auf Verhandlungen mit ausländischen Gewerkschaften ausweichen könnten, die nicht tariffähig nach deutschem Recht zu sein brauchten. Tarifverträge ausländischer Gewerkschaften enthielten häufig Konkurrenzschutzklauseln, die Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG an einem Beitritt zu deutschen Gewerkschaften hinderten. 29

Das System der Tarifautonomie setze eine gewisse Geschlossenheit nach außen voraus. Eine Öffnung durch den Gesetzgeber sei nur begrenzt zulässig. Der Koalitionspluralismus dürfe das Funktionieren des Tarifsystems insgesamt nicht in Frage stellen. Der Grundrechtseingriff könne auch durch den Zweck einer Sicherung der deutschen Handelsflotte nicht gerechtfertigt werden, weil der Gesetzgeber hierzu ein nicht legitimes Mittel verwende und ihm andere, die Betätigungsfreiheit der Gewerkschaften nicht beeinträchtigende Möglichkeiten einer Förderung der deutschen Handelsflotte zur Verfügung stünden. 30

c) Das Gesetz verstoße zudem gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgrundsatz. Es verletze den Grundsatz der Lohngleichheit. Die krasse Schlechterbehandlung der Seeleute ohne inländischen Wohnsitz sei sachlich nicht gerechtfertigt. Eine Differenzierung nach unterschiedlichen Wohnsitzen laufe auch der Wertentscheidung des Verfassungsgebers für die Koalitionsfreiheit zuwider, weil sie für die betreffenden Arbeitnehmer ohne inländischen Wohnsitz die Möglichkeit, ihre Interessen durch eine Koalition im deutschen Sinne wahrnehmen zu lassen, beseitige. 31

3. Die Beschwerdeführerin zu 2) rügt eine Verletzung von Art. 9 Abs. 3 GG. 32

a) Sie sei durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Der Arbeitgeber könne die mit ihr abgeschlossenen Tarifverträge unterlaufen, 33



indem er Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG einstelle. Tarifverträge, die sie für diese Seeleute abschließe, könnten bei ausländischem Arbeitsvertragsstatut keine rechtlichen Wirkungen entfalten. Zahlreiche deutsche Schiffe seien bereits in das Zweitregister eingetragen. Es gebe inzwischen auch schon Tarifverträge für ausländische Seeleute mit ausländischen Gewerkschaften.

b) Das Gesetz greife in den Kernbereich der Tarifautonomie ein, indem es ein Tarifvertragssystem zweiter Klasse errichte. Das bestehende deutsche Tarifsysteem verliere seine Funktionsfähigkeit, weil den deutschen Arbeitgebern die Flucht in Tarifvertragsabschlüsse mit ausländischen Gewerkschaften ermöglicht werde. Außerdem werde den deutschen Gewerkschaften ihr personelles Substrat teilweise entzogen, da sie die Arbeitsverhältnisse der Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG nicht mehr beeinflussen könnten. Andererseits sei die Struktur ausländischer Gewerkschaften von deutschen Gerichten nicht überprüfbar und damit ihre Tariffähigkeit nicht feststellbar. Die Tarifverträge ausländischer Gewerkschaften enthielten vielfach Bestimmungen, die andere Gewerkschaften diskriminierten.

34

### III.

1. Der Bundesminister für Verkehr, der sich namens der Bundesregierung geäußert hat, hält die angegriffene Regelung für verfassungsmäßig.

35

a) § 21 Abs. 4 FIRG enthalte eine negativ formulierte Auslegungsregel zugunsten der Ausweisklausel des Art. 30 Abs. 2 zweiter Halbsatz EGBGB. § 21 Abs. 4 Satz 2 FIRG gestatte eine Wahl des maßgeblichen Tarifrechts durch die Tarifparteien und lasse die Tarifwirkungen unabhängig vom Individualvertragsstatut eintreten. Die Möglichkeit eines Tarifvertragsschlusses durch ausländische Koalitionen folge unmittelbar aus Art. 9 Abs. 3 GG und werde nicht erst geschaffen. Die in § 21 Abs. 4 Satz 3 FIRG geforderte Klarstellung des fachlich-personalen Geltungsbereichs der Tarifverträge betreffe nur deutsche Tarifverträge. Alle seit Inkrafttreten des Seeschiffahrtsgesetzes geschlossenen Tarifverträge enthielten eine entsprechende Erstreckungsklausel.

36

b) Art. 3 Abs. 3 GG stehe einer international-privatrechtlichen Anknüpfung an das Kriterium des Wohnsitzes oder des ständigen Aufenthaltes generell nicht entgegen. Art. 3 Abs. 1 GG sei ebenfalls nicht verletzt. Das Gesetz enthalte eine sachlich begründete kollisionsrechtliche Differenzierung nach Maßgabe der Verwendung des Schiffes (im internationalen Einsatz oder nicht) und nach Besatzungsteilen (mit inländischem oder ausländischem Wohnsitz). Weder sei eine Aufspaltung des Rechtsstatuts der Besatzung prinzipiell verboten noch sei die Lohnleichheit als allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundsatz anzuerkennen. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt habe gezeigt, daß die Berufsfreiheit durch die Regelung nicht verletzt worden sei. Die Koalitionsfreiheit sei schon wegen der Internationalität der fraglichen Arbeitsverhältnisse nicht berührt. Vielmehr werde nur das gleiche Betätigungsrecht aller konkurrierenden Koalitionen bestätigt. Überdies werde klargestellt, daß das Tarifvertragsstatut gewählt werden könne und daß eine Inkongruenz von Arbeitsvertrags-

37

und Tarifvertragsstatut möglich sei. Bei deutschem Tarifvertragsstatut gelte das Erfordernis der Tariffähigkeit, so daß die Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG nicht beliebiger Rechtsetzungsmacht ausgeliefert würden. Eine "Flucht aus dem deutschen Tarifsysteem" sei schon bisher durch das Ausflaggen eines Schiffes möglich und zulässig gewesen. Die künftige Beschäftigungsentwicklung auf den Zweitregisterschiffen und damit etwaige künftige Schwierigkeiten gewerkschaftlicher Organisationen lägen außerhalb des Schutzbereichs von Art. 9 Abs. 3 GG. Faktisch sei aber keine Beeinträchtigung der Verhandlungsmacht der beschwerdeführenden Gewerkschaften erkennbar.

2. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schließt sich der Rechtsauffassung der Antragsteller und der Beschwerdeführerinnen an. Der Gesetzgeber habe staatliche Schutzpflichten nicht beachtet, die sich aus Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG auch zugunsten der ausländischen Seeleute ergäben. Art. 3 Abs. 1 GG sei verletzt, weil den Seeleuten ein soziales Sonderopfer abgefordert, das Prinzip der Lohnleichheit in krasser Weise durchbrochen und von den in §§ 18, 19 AFG geregelten Grundsätzen der Arbeitsmarktpolitik abgewichen werde. Die angegriffene Regelung sei auch mit Art. 9 Abs. 3 GG unvereinbar. Sie zerstöre ein funktionierendes Tarifsysteem, indem sie einen Teil der organisierten Arbeitnehmer ausgrenze. Die ausländischen Matrosen auf Zweitregisterschiffen könne eine deutsche Gewerkschaft faktisch nicht organisieren. Der Arbeitgeberseite werde eine Fluchtmöglichkeit aus dem deutschen Tarifsysteem eröffnet.

38

3. Der Verband Deutscher Reeder (VDR) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) tragen vor, der nach dem Inkrafttreten der angegriffenen Regelung zwischen den beschwerdeführenden Gewerkschaften einerseits und dem VDR sowie dem Verband Deutscher Küstenschiffseigner andererseits abgeschlossene Heuertarifvertrag für die deutsche Seeschifffahrt enthalte ebenso wie ein entsprechender Kapitäns-Heuertarifvertrag jeweils Tarifierungsklauseln gemäß § 21 Abs. 4 Satz 3 FIRG. Tarifverträge nach § 21 Abs. 4 Satz 2 FIRG seien zwar von einzelnen Reedern, nicht aber auf Verbandsebene geschlossen worden. Nach statistischen Angaben der See-Berufsgenossenschaft wiesen Tonnage-, Schiffs- und Beschäftigtenzahlen unter deutscher Flagge nach jahrelangem Abwärtstrend in den ersten eineinhalb Jahren nach dem Inkrafttreten des Seeschifffahrtsregistergesetzes eine positive Entwicklung auf.

39

Die Verfassungsbeschwerden seien unzulässig, weil bereits eine unmittelbare Betroffenheit der Gewerkschaften durch das angegriffene Gesetz nicht dargelegt sei. Der räumliche und persönliche Anwendungsbereich von Tarifverträgen könne auch im arbeitsgerichtlichen Verfahren nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 ArbGG geklärt werden.

40

Grundrechte ausländischer Seeleute würden nicht verletzt, weil sie durch Art. 6 EGBGB geschützt würden. Die Differenzierung nach dem Wohnsitz oder dem ständigen Aufenthalt der Seeleute sei im internationalen Privatrecht geläufig und sachgerecht. Sie verstoße daher weder gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3

41

GG noch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Auch gewähre Art. 9 Abs. 3 GG den Gewerkschaften keinen Konkurrenzschutz. Die Anforderungen an die zum Tarifabschluß zugelassenen Gewerkschaften ergäben sich aus dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Koalitionsbegriff; allerdings müßten ausländische Gewerkschaften nicht völlig denselben Anforderungen genügen wie inländische. Das deutsche Tarifvertragssystem werde nicht außer Kraft gesetzt. Die Tarifabschlüsse nach Inkrafttreten des Gesetzes zeigten, daß das Gesetz die Durchsetzungsmacht der deutschen Gewerkschaften nicht geschwächt habe. Ein Eingriff in die Berufsfreiheit der deutschen Seeleute sei nach den Auswirkungen des angegriffenen Gesetzes nicht ersichtlich. Jedenfalls seien aber etwaige Grundrechtseingriffe durch Art. 27 GG gerechtfertigt, der eine Einrichtungsgarantie für die deutsche Handelsflotte enthalte und Schutzpflichten des deutschen Staates begründe.

## B.

### I.

1. Gegen die Zulässigkeit der Normenkontrollanträge bestehen keine Bedenken. 42
2. Die Verfassungsbeschwerden sind ebenfalls zulässig. 43
  - a) Die beschwerdeführenden Gewerkschaften haben hinreichend substantiiert dargelegt, daß sie durch die angegriffene Regelung gegenwärtig und unmittelbar in eigenen Rechten betroffen sind. Wenn, wie sie vortragen, als Folge des § 21 Abs. 4 Satz 1 und 2 FIRG deutsche Reeder mit ausländischen Organisationen closed-shop-Vereinbarungen rechtswirksam treffen können, werden die Beschwerdeführerinnen dadurch einem Wettbewerb ausgesetzt, der ihre Fähigkeit, auf Zweitregisterschiffen Mitglieder zu gewinnen, beeinträchtigt. Eine weitere Beeinträchtigung kann darin liegen, daß sich ihre Tarifverträge nach § 21 Abs. 4 Satz 3 FIRG nur dann auf ihre Mitglieder unter den Seeleuten im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG erstrecken, wenn dies besonders vereinbart ist. 44
  - b) Die Verfassungsbeschwerden sind auch nicht mangels Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs unzulässig (§ 90 Abs. 2 BVerfGG). In den in Betracht kommenden arbeitsgerichtlichen Verfahren (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 und § 2 a Abs. 1 Nr. 4 ArbGG) könnten die geltend gemachten Beeinträchtigungen nur unvollständig geprüft werden. 45

### II.

- Die angegriffene Regelung ist im wesentlichen mit dem Grundgesetz vereinbar. 46
1. Die Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 GG sind jedoch nicht in vollem Umfang gewahrt. 47
    - a) Art. 9 Abs. 3 GG schützt nicht nur den Einzelnen, sondern auch die Koalitionen selbst (vgl. BVerfGE 84, 212 <224> m.w.N.). Geschützt sind Bestand und Betätigung der Koalitionen als kollektive Zusammenschlüsse zum Zweck der Wahrung und För- 48

derung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Dazu gehört insbesondere der Abschluß von Tarifverträgen für ihre Mitglieder.

Die angegriffene Regelung berührt den Schutz der Koalitionsfreiheit. Sie beeinträchtigt die deutschen Gewerkschaften in ihrer koalitionsmäßigen Betätigung. Die Beeinträchtigung ist jedoch nur im Fall von § 21 Abs. 4 Satz 3 FIRG verfassungswidrig, während Satz 1 und 2 der Regelung mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar sind. 49

b) Die Vorschriften des § 21 Abs. 4 Satz 1 und 2 FIRG sind angesichts der besonderen Bedingungen der internationalen Handelsschifffahrt von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden. 50

aa) § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG schreibt eine bestimmte Auslegung von Art. 30 EGBGB vor. Dieser schließt im Bereich des internationalen Arbeitsrechts eine Rechtswahl für zwingende Arbeitnehmerschutzbestimmungen aus. Deren Geltung wird an das Vorliegen objektiver Merkmale geknüpft. Welche das bei Handelsschiffen im internationalen Verkehr sind, ist in der Literatur zwar umstritten, doch geht die wohl herrschende Lehre davon aus, daß gemäß Art. 30 Abs. 2 erster Halbsatz Nr. 1 EGBGB regelmäßig an die Flagge anzuknüpfen ist (so etwa Reithmann/Martiny, Internationales Vertragsrecht, 4. Aufl., 1988, Rdnr. 733; Gamillscheg, Ein Gesetz über das internationale Arbeitsrecht, ZfA 14 <1983>, S. 307 <342>; Däubler, Das neue Internationale Arbeitsrecht, RIW 1987, S. 249 <251 f.>). 51

Dieser Auffassung entzieht § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG für Zweitregisterschiffe den Boden. Nunmehr gelten dort die arbeitsrechtlichen Bestimmungen desjenigen Staates, auf den die Gesamtheit aller maßgeblichen Umstände im Sinne von Art. 30 Abs. 2 zweiter Halbsatz EGBGB hindeutet. Diese Umstände - zu denen neben der Flagge etwa Nationalität von Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Ort des Vertragsschlusses, Vertragssprache, Zahlungsort und -modalitäten für die Heuer gehören - ergeben beim Anheuern von Seeleuten im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG im Ausland durchweg eine engere Verbindung zu dem ausländischen Staat. Jedenfalls kann der Reeder solche Umstände leicht herbeiführen und Heuerverträge wie auch Kollektivvereinbarungen abschließen, die den Einfluß der deutschen Gewerkschaften praktisch ausschalten. In der Praxis wird entsprechend verfahren. 52

Ergänzend läßt § 21 Abs. 4 Satz 2 FIRG deutsches Tarifrecht nur kraft ausdrücklicher Vereinbarung zwischen den Tarifvertragsparteien gelten. Damit können die Reeder verhindern, daß Kollektivvereinbarungen mit ausländischen Arbeitnehmerorganisationen an deutschem Tarifrecht gemessen werden. 53

Den deutschen Gewerkschaften wird dadurch zwar nicht das Recht entzogen, ausländische Seeleute aufzunehmen oder zu vertreten. Doch ermöglicht das auf diesem Weg zur Geltung gebrachte ausländische Arbeits- und Tarifvertragsstatut Vertragsgestaltungen, die die koalitionsmäßige Betätigung der deutschen Gewerkschaften erheblich erschweren. Das gilt insbesondere für Kollektivvereinbarungen mit sogenannten closed-shop-Klauseln, durch die der Arbeitgeber verpflichtet wird, 54

ausschließlich Mitglieder einer bestimmten Arbeitnehmerorganisation zu beschäftigen. Solche Klauseln sind unter anderem auf den Philippinen üblich, wo deutsche Reeder einen großen Teil ihrer Mannschaften rekrutieren. Gestützt auf derartige Kollektivvereinbarungen sehen die Einzelarbeitsverträge regelmäßig die fristlose Kündigung für den Fall des Austritts aus der Organisation oder des Eintritts in eine andere Arbeitnehmerorganisation vor. Es liegt auf der Hand, daß den deutschen Gewerkschaften damit praktisch die Chance genommen wird, unter den ausländischen Seeleuten Mitglieder zu gewinnen und sich für eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen wirksam einzusetzen.

Darüber hinaus hindert das ausländische Tarifvertragsrecht die Reeder regelmäßig nicht daran, Kollektivverträge auch mit ausländischen Organisationen abzuschließen, die nach deutschem Recht nicht tariffähig wären. Zur Tariffähigkeit einer Arbeitnehmerorganisation gehört insbesondere, daß sie frei gebildet, gegnerfrei, unabhängig und satzungsgemäß zur Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder als Arbeitnehmer verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 18, 18 <28>). Gegenüber Organisationen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen und insbesondere nicht ausschließlich Arbeitnehmerinteressen vertreten, sind deutsche Gewerkschaften von vornherein im Nachteil. 55

Das gilt unabhängig davon, ob das Gesetz eine Änderung oder lediglich eine Klarstellung der früheren Rechtslage bewirkt hat. Mit dem Internationalen Seeschiffregister hat der Gesetzgeber jedenfalls eine Rechtsform für den Betrieb von Seeschiffen bereitgestellt, die erklärtermaßen dazu dienen soll, Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG zu den rechtlichen Bedingungen und Lohnstandards ihrer Heimatländer anzuheuern. Bevor diese Regelung geschaffen wurde, bestand eine so weitgehende Rechtsunsicherheit, daß die deutschen Reeder auf Schiffen unter der Bundesflagge nicht in größerem Umfang Mannschaften unter den kollektiv- und einzelvertraglichen Bedingungen anheuerten, die jetzt auf den im Zweitregister eingetragenen Schiffen üblich sind. Unter diesen Umständen liegt eine Beeinträchtigung selbst dann vor, wenn schon nach der früheren Rechtslage ähnliche Vertragsgestaltungen rechtlich möglich gewesen wären. 56

Inwieweit Verträge mit dem geschilderten Inhalt einer fachgerichtlichen Überprüfung am Maßstab des Art. 6 EGBGB standhalten, bedarf keiner Erörterung (vgl. dazu Birk, Internationales Tarifvertragsrecht, Festschrift für Günther Beitzke zum 70. Geburtstag, 1979, S. 837; Wimmer, Die Gestaltung internationaler Arbeitsverhältnisse durch kollektive Normenverträge, 1992, S. 79). Die faktische Beeinträchtigung deutscher Gewerkschaften wird dadurch nicht ausgeräumt. 57

bb) Die Beeinträchtigung ist angesichts der Besonderheiten der hier zu regelnden Materie aber verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 58

Die Koalitionsfreiheit ist ein vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht. Grundsätzlich können ihr daher nur zur Wahrung verfassungsrechtlich geschützter Güter Schranken gesetzt werden. Das schließt allerdings eine Ausgestaltungsbefugnis des Ge- 59

setzgebers nicht aus, soweit er Regelungen trifft, die erst die Voraussetzungen für eine Wahrnehmung des Freiheitsrechts bilden. Das gilt insbesondere dort, wo es um die Regelung der Beziehungen zwischen Trägern widerstreitender Interessen geht (BVerfGE 88, 103 <115>; vgl. auch BVerfGE 84, 212 <228>). Die Ausgestaltung muß sich jedoch am Normziel von Art. 9 Abs. 3 GG orientieren und darf die Parität der Tarifpartner nicht verfälschen.

Berührt die Ausübung des Grundrechts zwangsläufig die Rechtsordnungen anderer Staaten und werden die widerstreitenden Interessen der Grundrechtsträger in einem Raum ausgetragen, der von der deutschen Rechtsordnung nicht mit alleinigem Gültigkeitsanspruch beherrscht wird, ist die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers größer als bei der Regelung von Rechtsbeziehungen mit inländischem Schwerpunkt. Namentlich ist es ihm nicht verwehrt, besondere Gegebenheiten zu berücksichtigen, die den ausgestaltungsbedürftigen Sachbereich prägen, sich aber seiner Verfügungsgewalt entziehen. So darf er auf die zwischenstaatlichen Beziehungen und auf die Rahmenbedingungen internationaler Märkte Bedacht nehmen. Auch dann bleibt er aber verpflichtet, dem Grundrecht die unter den obwaltenden und von ihm nicht beeinflussbaren Bedingungen größtmögliche Anwendung zu sichern.

60

Solche besonderen Gegebenheiten liegen bei der Handelsschifffahrt in internationalen Gewässern vor. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß sie notwendig außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets stattfindet und sich auf einem Markt betätigt, der - wie die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend dargelegt haben - sowohl hinsichtlich der angebotenen Dienstleistung als auch hinsichtlich der dazu benötigten Arbeitnehmer wie kein anderer in vollem Umfang internationalisiert ist. Soweit das deutsche Recht den Betreibern der Handelsschiffe Bedingungen auferlegt, die ihre Wettbewerbsfähigkeit erheblich mindern, haben sie die Möglichkeit, sich der Geltung des deutschen Rechts durch das Ausflaggen ihrer Schiffe gänzlich zu entziehen, ohne daß dem deutschen Gesetzgeber wirksame Mittel zu Gebote stünden, diesen Schritt zu verhindern.

61

Der deutsche Gesetzgeber steht deswegen vor der Alternative, den deutschen Grundrechtsstandard entweder ungeschmälert zu wahren, ihm damit aber im Bereich der Hochseeschifffahrt praktisch das Anwendungsfeld zu entziehen, oder ihm ein Anwendungsfeld zu erhalten, dann aber eine Minderung des Grundrechtsstandards in Kauf zu nehmen. Unter diesen Umständen ist es dem Gesetzgeber von Verfassungswegen nicht verwehrt, den zweiten Weg zu wählen und Positionen von Koalitionen aufzugeben, die sich in der internationalen Rechtswirklichkeit ohnehin nicht behaupten ließen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Gesetzgeber dadurch zugleich hinreichende Anreize für deutsche Reeder schafft, ihre Schiffe weiter unter deutscher Flagge und damit wenigstens teilweise im Rahmen deutschen Rechts zu betreiben.

62

Diesem Ziel dient die angegriffene Regelung. Sie soll die deutschen Reeder veranlassen, ihre Schiffe unter deutscher Flagge zu betreiben. Auf diesem Wege soll im Interesse des deutschen Außenhandels eine leistungsfähige Handelsflotte erhalten

63

bleiben, auf die auch in Krisenfällen zugegriffen werden kann. Angestrebt wird damit zugleich, daß auf diesen Schiffen weiterhin deutsche Sicherheitsvorschriften gelten und deutsches Sozialversicherungsrecht anwendbar bleibt. Außerdem soll durch die flankierenden Regelungen der Schiffsbesetzungsverordnung erreicht werden, daß besonders qualifizierte Arbeitsplätze Seeleuten vorbehalten bleiben, die nach deutschen Standards ausgebildet sind.

Bei diesen Zielen geht es um den Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter. Die Sicherheit des Schiffsverkehrs trägt bei zum Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen an Bord, zur Erhaltung der in Schiff und Ladung verkörperten Sachgüter sowie zur Verminderung von Risiken für andere Schiffe. Zugleich wird einer Verschmutzung der Weltmeere und anderen Umweltschäden entgegengewirkt. Der Schutz des deutschen Sozialversicherungsrechts bleibt den Seeleuten auf Zweitregisterschiffen erhalten. Mit der Sicherung qualifizierter Arbeitsplätze wird der Gefahr vorgebeugt, daß die deutsche Ausbildung in seemännischen Berufen weiter zurückgeht; damit können auch in Zukunft praktische Erfahrungen für andere Berufe wie den eines Hafenkaptäns oder Lotsen gesammelt werden. Der Erhaltung einer deutschen Handelsflotte kommt in einer exportorientierten Volkswirtschaft wie der deutschen erhebliche außenwirtschaftliche Bedeutung zu. Die Zugriffsmöglichkeit auf deutsche Handelsschiffe in Krisenfällen mag zwar derzeit nicht dringlich erscheinen, doch kann auch ein solches Ziel legitimerweise vom Gesetzgeber angestrebt werden. Es kommt deshalb nicht mehr darauf an, ob die Erhaltung einer deutschen Handelsflotte sogar durch Art. 27 GG den Rang eines verfassungsrechtlich geschützten Gutes erhält.

64

Die Regelung in § 21 Abs. 4 Satz 1 und 2 FIRG ist geeignet, diese Zwecke zu erfüllen. Sie trägt dazu bei, den Ausflaggingstrend zumindest abzuschwächen. Das wird durch die Entwicklung der deutschen Handelsflotte nach dem Inkrafttreten des Seeschiffverkehrsregistrierungsgesetzes belegt. Auch die Antragsteller und Beschwerdeführerinnen räumen dies ein. Daß die Regelung selbst nach der Einschätzung des Gesetzgebers allein nicht ausreicht, ihr Ziel zu erreichen, stellt ihre Eignung nicht in Frage. Der Gesetzgeber ist angesichts der fortbestehenden Ausflaggingmöglichkeit auf indirekt wirkende Mittel beschränkt. Für deren Eignung genügt es unter diesen Umständen, daß die Regelung neben finanziellen Fördermaßnahmen und steuerlichen Entlastungen den gewünschten Einfluß auf die Dispositionen der Reeder nimmt.

65

Die durch § 21 Abs. 4 Satz 1 und 2 FIRG herbeigeführte Veränderung der objektiven Anknüpfungsmerkmale für das Arbeits- und Tarifvertragsstatut auf deutschen Handelsschiffen ist den Gewerkschaften zuzumuten. Ohne die erleichterte Möglichkeit, Verträge auf der Grundlage fremder Rechtsordnungen abzuschließen, würden die Reeder ihre Schiffe verstärkt ausflaggen. Der Einfluß der deutschen Gewerkschaften wäre damit noch weiter zurückgedrängt. Das wird von den Beschwerdeführerinnen ebensowenig in Frage gestellt wie von den Antragstellern, die deswegen auch nicht die ersatzlose Aufhebung der angegriffenen Regelung, sondern an ihrer Stelle eine weitergehende finanzielle Förderung der deutschen Seeschifffahrt fordern. Deren Größenordnung wird von den Beteiligten übereinstimmend mit rund 100 Mio.

66

DM pro Jahr beziffert. Eine solche Haushaltsbelastung brauchte der Gesetzgeber zur Vermeidung von Beeinträchtigungen der Koalitionsfreiheit der Gewerkschaften nicht auf sich zu nehmen. Dabei fällt ins Gewicht, daß er ohnehin schon durch Finanzbeiträge und Steuerentlastungen erhebliche Mittel für die Erhaltung der deutschen Handelsflotte aufwendet. Eine zusätzliche Stützung in der angegebenen Größenordnung würde seinen Handlungsspielraum bei der Förderung anderer öffentlicher Belange einschränken. Es muß ihm überlassen bleiben, hier Prioritäten zu setzen.

c) Dagegen wird Art. 9 Abs. 3 GG durch § 21 Abs. 4 Satz 3 FIRG verletzt. 67

aa) Auch diese Regelung schränkt die Koalitionsfreiheit der deutschen Gewerkschaften ein. Sie hindert zwar die Tarifvertragsparteien nicht daran, Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG in deutsche Tarifverträge einzubeziehen, erschwert dies aber durch das Erfordernis einer ausdrücklichen Vereinbarung. Ohne diese Vorschrift würde ein Tarifvertrag für alle Besatzungsmitglieder gelten, die der Gewerkschaft angehören. Der Sinn der Regelung besteht also vorrangig darin, diese Rechtsfolge zu beseitigen. Das Gesetz will verhindern, daß Seeleute mit ausländischem Wohnsitz ohne weiteres von deutschen Tarifverträgen mit erfaßt werden. Die deutschen Gewerkschaften sind daher gezwungen, in den Tarifverhandlungen eine Erreckungsklausel im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 3 FIRG gesondert durchzusetzen, um ihre eigenen Mitglieder unter den Seeleuten im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG in den Genuß der im Tarifvertrag vereinbarten Leistungen zu bringen. Ihre Verhandlungsposition wird geschwächt, weil sie zu diesem Zweck zusätzlichen Druck ausüben oder an anderer Stelle Entgegenkommen zeigen müssen. Dem steht nicht entgegen, daß es ihnen in den zurückliegenden Jahren ausnahmslos gelungen ist, eine Vereinbarung im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 3 FIRG durchzusetzen. 68

bb) Diese Beeinträchtigung ist nicht gerechtfertigt. Sie dient zwar denselben legitimen Zielen wie die Regelung in § 21 Abs. 4 Satz 1 und 2 FIRG, ist den Gewerkschaften aber nicht zumutbar. 69

Die Regelung erschwert ihnen nicht nur die Werbung neuer Mitglieder unter den ausländischen Seeleuten auf deutschen Schiffen, sondern behindert sie darüber hinaus bei der Vertretung der ihnen schon angehörenden ausländischen Mitglieder, da das Ergebnis der Tarifverhandlungen diesen nicht mehr ohne weiteres zugute kommt. Der Abschluß von Tarifverträgen für alle bei ihnen organisierten Arbeitnehmer ist aber zentraler Bestandteil ihrer Koalitionsfreiheit. Andererseits wird das Ziel des Gesetzes, die Personalkosten auf Zweitregisterschiffen zu senken, durch § 21 Abs. 4 Satz 3 FIRG nur geringfügig gefördert. Das kann es nicht rechtfertigen, zu Lasten der Gewerkschaften ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu begründen und damit die Parität der Tarifvertragsparteien zu verändern. 70

2. Die Berufsfreiheit Deutscher (Art. 12 Abs. 1 GG) wird durch die angegriffene Regelung nicht verletzt. 71

a) Die Freiheit deutscher Arbeitnehmer, den Beruf des Seemanns zu wählen und 72



auf einem Handelsschiff anzuheuern, wird rechtlich nicht beeinträchtigt. Die Vorschrift mag zwar die Chancen deutscher Seeleute, auf deutschen Handelsschiffen anzuheuern, verringern. Selbst wenn in dieser tatsächlichen Auswirkung eine Beschränkung der Berufswahl läge, so wäre diese doch mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, weil die Regelung in Verbindung mit der Schiffsbesetzungsverordnung darauf angelegt ist, deutschen Seeleuten angesichts der Ausflagungsalternative zumindest einen gewissen Anteil an Arbeitsplätzen zu erhalten.

b) Im Ergebnis hat der Gesetzgeber auch keine Schutzpflichten verletzt, die aus Art. 12 Abs. 1 GG abzuleiten sind. 73

aa) Die Freiheitsgrundrechte, darunter auch die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), schützen nicht nur vor Eingriffen der Staatsgewalt in eine dem Individuum verbürgte Freiheitssphäre. Vielmehr verpflichten sie den Staat auch, diese Freiheitssphäre zu schützen und zu sichern. In dieser Schutzpflicht entfaltet sich der objektive Gehalt des Grundrechts. Bestimmte Anforderungen an die Art und das Maß des Schutzes lassen sich der Verfassung aber grundsätzlich nicht entnehmen. Die staatlichen Organe, denen die Wahrung des Grundgesetzes als Ganzes anvertraut ist, haben bei der Erfüllung von Schutzpflichten einen weiten Gestaltungsraum. Oft geht es darum, gegensätzliche Grundrechtspositionen auszugleichen und jeder angemessene Geltung zu verschaffen. Dafür gibt das Grundgesetz nur den Rahmen, nicht aber bestimmte Lösungen vor. Das Bundesverfassungsgericht kann deswegen die Verletzung einer Schutzpflicht nur feststellen, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückbleiben (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 f.> m.w.N.; 88, 203 <251 ff., 254 f.>). 74

bb) Es kann dahingestellt bleiben, ob, wie Antragsteller und Beschwerdeführerinnen meinen, Art. 12 Abs. 1 GG den Staat dazu verpflichtet, deutsche Seeleute vor einem Verdrängungswettbewerb mit ausländischen Kollegen zu schützen oder generell Vorsorge dafür zu treffen, daß deutschen Arbeitnehmern der Seemannsberuf als solcher erhalten bleibt. Selbst wenn man das annähme, könnte die Verletzung einer solchen Schutzpflicht nicht festgestellt werden. 75

Schutz könnte der Staat insoweit nur gewähren, indem er die Wettbewerbsbedingungen für die deutsche Handelsschiffahrt so verbessert, daß sie sich auch dann behaupten kann, wenn überwiegend deutsche Seeleute zu deutschen Tariflöhnen beschäftigt würden. Die Möglichkeiten dafür sind begrenzt. Der Seemannsberuf wird überwiegend nicht auf deutschem Staatsgebiet ausgeübt. Die Wettbewerbsbedingungen liegen weitgehend außerhalb des deutschen Einflusses. Soweit die Voraussetzungen des Grundrechtsgebrauchs von Umständen abhängen, die von der deutschen öffentlichen Gewalt nicht beeinflußt werden können, trifft diese hierfür keine Verantwortung. Bestehen Einflußmöglichkeiten völkerrechtlicher Art, so kann deren Einsatz nur im Rahmen der pflichtgemäßen politischen Entscheidung und Verantwor- 76

tung der zuständigen deutschen Organe eingefordert werden (vgl. BVerfGE 66, 39 <60 ff.>). Ähnliches gilt für den Einsatz von Haushaltsmitteln, soweit wirksamer Schutz vor äußeren Beeinträchtigungen nur dadurch erkaufte werden kann. Eine Verpflichtung dazu kann den Staat nur im Rahmen seiner Verantwortung für den Staatshaushalt als Ganzes treffen.

Jedenfalls hat die Bundesrepublik dasjenige getan, was von ihr zum Schutz der Berufsfreiheit der deutschen Seeleute von Verfassungen wegen verlangt werden könnte. Sie unternimmt erhebliche Anstrengungen, um die deutsche Handelsflotte im internationalen Wettbewerb zu unterstützen und damit auch den deutschen Seeleuten Arbeitsplätze zu erhalten. Die Handelsschifffahrt wird mit Finanzhilfen und Steuervorteilen in beachtlichem Umfang gefördert. Zudem ist mit der Schiffsbesetzungsverordnung sichergestellt, daß qualifizierte Positionen auch auf Zweitregisterschiffen mit deutschen Seeleuten besetzt werden können.

77

Ein weitergehender Schutz ließe sich nur durch eine erhebliche Aufstockung der finanziellen Förderung erreichen. Das könnte jedoch selbst dann nicht verlangt werden, wenn man mit den Antragstellern und Beschwerdeführerinnen eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zum Tätigwerden bejahte.

78

3. Menschenwürde und Handlungsfreiheit (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG) der Seeleute mit ausländischem Wohnsitz werden durch das Gesetz ebenfalls nicht verletzt. Soweit Seeleute auf Schiffen, die im Internationalen Seeschiffregister eingetragen sind, tatsächlich ausbeuterischen Arbeitsbedingungen unterliegen, wie die Antragsteller und die Beschwerdeführerinnen, gestützt auf konkrete Heuer- und Kollektivvereinbarungen, behaupten, folgt daraus noch nicht die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung.

79

a) § 21 Abs. 4 Satz 1 und 2 FIRG machen zwar den Weg frei für die Anwendung fremder Rechtsordnungen auf deutschen Schiffen. Als Regeln des internationalen Privatrechts unterliegen sie einer verfassungsrechtlichen Prüfung jedoch nur daraufhin, ob die Entscheidung für ein bestimmtes Regelungsprinzip, besonders die Auswahl der Anknüpfungspunkte, mit dem Grundgesetz vereinbar ist (BVerfGE 31, 58 <73>). Dieser Prüfung halten sie stand.

80

Für den Fall, daß die Beteiligten keine Rechtswahl getroffen haben, soll nach § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG die Flagge nicht der allein maßgebliche Anknüpfungspunkt sein. Damit ist Art. 30 Abs. 2 zweiter Halbsatz EGBGB anzuwenden. Nach dieser Vorschrift gilt das Recht des Staates, auf den die Gesamtheit der Umstände des Arbeitsvertrages hindeutet, und zwar nicht nur das Arbeitsvertrags-, sondern gemäß § 21 Abs. 4 Satz 2 FIRG auch das Tarifvertragsrecht. Die durch Rechtswahl nicht abdingbaren zwingenden Arbeitnehmerschutzbestimmungen sind gemäß Art. 30 Abs. 1 EGBGB ebenfalls dieser Rechtsordnung zu entnehmen.

81

Diese Anknüpfungsregeln verletzen Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG offensichtlich nicht. Daß für Arbeitsverhältnisse auf Seeschiffen die Rechtsordnung des Staates

82

tes gelten soll, zu dem das Arbeitsverhältnis nach den gesamten Umständen die engere Verbindung aufweist, erscheint sachgerecht und greift, für sich betrachtet, in Grundrechte der Seeleute mit Wohnsitz im Ausland nicht ein. Daß deren Heimatrechtsordnungen ausbeuterische Vertragsgestaltungen zulassen, braucht der deutsche Gesetzgeber bei der Schaffung von Regelungen des internationalen Privatrechts grundsätzlich nicht in Rechnung zu stellen. Das stünde auch mit der internationalen Offenheit und Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 6, 309 <362>) schwerlich in Einklang. Der Gesetzgeber wollte zwar den Abschluß von Verträgen zu "Billigheuern" erleichtern. Daraus läßt sich aber nicht ableiten, daß er mit § 21 Abs. 4 Satz 1 und 2 FIRG eine Ausbeutung der betroffenen Seeleute beabsichtigt oder auch nur gebilligt hat. Für eine pauschale Würdigung ausländischer Rechtsordnungen in diesem Sinne gibt es im übrigen keine hinreichenden Anhaltspunkte. Dies gilt auch für das Individualarbeitsrecht von Entwicklungs- oder Schwellenländern (vgl. dazu Puttfarcken, See-Arbeitsrecht, S. 7; Drobnig, BerDtGesVölkR 31 <1990>, S. 58 f.; eingehend Leffler, Das Heuverhältnis auf ausgeflaggten deutschen Schiffen, 1978, S. 20 ff., 153 ff. <für Liberia, Panama, Singapur, Zypern>; Ng Sek-Hong, Hong Kong, 1990; Chandra Kumar Johri, India, 1989; Ponniah Arudsothy, Malaysia, 1993; Arturo Hoyos, Panama, 1985; Ramon T. Jiminez Philippines, 1980; Chi Sun Kim, South Korea, 1985; sämtlich in: Blanpain, International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations).

b) Soweit die anzuwendenden Rechtsvorschriften und darauf gegründete Vereinbarungen im Einzelfall Grundrechte der Seeleute verletzen, führt die angegriffene Regelung nicht zu ihrer Anerkennung durch die deutsche Rechtsordnung (vgl. Art. 6 EGBGB; BVerfGE 31, 58 <73 ff.>). 83

Die deutschen Gerichte haben auch bei der Anwendung von ausländischem Vertragsrecht die Grundrechte zu beachten. Die Durchsetzung unabdingbarer deutscher Grundrechtsstandards folgt bereits einfachrechtlich aus der ordre public-Klausel des Art. 6 EGBGB. Soweit Heuverträge Regelungen enthalten, die die Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG in ihren Grundrechten verletzen, können sie vor deutschen Gerichten keine Anerkennung finden. 84

Der Zugang zu deutschen Gerichten, die insoweit den Grundrechtsschutz der Seeleute garantieren, wird durch die angegriffene Regelung nicht negativ beeinflusst. Die internationale Zuständigkeit der deutschen Arbeitsgerichte am Sitz der beschäftigenden Reederei (§§ 17, 21 ZPO), des Heimathafens (vgl. §§ 480, 488 HGB), der Vermögensgerichtsstand im jeweiligen deutschen Hafen (§ 23 ZPO), der Gerichtsstand des Erfüllungsortes (§ 29 ZPO) und insbesondere der Gerichtsstand am Ort des Eilbedürfnisses gemäß § 942, § 937 Abs. 1, § 802 ZPO, § 62 Abs. 2 ArbGG bleiben unberührt. 85

Allerdings weisen die Beteiligten übereinstimmend darauf hin, daß den Seeleuten im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG der Zugang zu deutschen Gerichten durch die Praxis der Ausländerbehörden in vielen Fällen faktisch unmöglich gemacht werde. 86

Dies ist jedoch nicht Folge der angegriffenen Regelung und muß daher bei deren verfassungsrechtlicher Würdigung außer Betracht bleiben. Im übrigen sind auch das Ausländerrecht und seine Anwendung gemäß Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebunden. Deren Durchsetzung im Einzelfall darf daher auch mit ausländerpolizeilichen Mitteln nicht behindert werden.

4. Die angegriffene Regelung steht auch mit Art. 3 GG im Einklang. 87

a) Art. 3 Abs. 3 GG ist nicht verletzt. Nach § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG gilt zwar auf Zweitregisterschiffen eine besondere Regelung für Seeleute mit Wohnsitz oder ständigem Aufenthalt im Ausland. Darin liegt aber keine gemäß Art. 3 Abs. 3 GG grundsätzlich unzulässige Differenzierung nach dem Merkmal "Heimat". Die Heimat eines Menschen wird weder durch seinen Wohnsitz noch seinen ständigen Aufenthalt bestimmt (vgl. BVerfGE 23, 258 <262>; 38, 128 <135>; 48, 281 <287>; st. Rspr.). Das gilt auch, wenn die betreffende Person ständig an diesem Ort lebt (vgl. auch BVerfGE 53, 164 <178>; 58, 202 <205>). 88

b) Ebensowenig verstößt das Seeschiffahrtsregistergesetz gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). 89

aa) Die Regelung führt zu einer ungleichen Behandlung verschiedener Gruppen von Seeleuten auf Schiffen, die im Internationalen Schiffsregister eingetragen sind. 90

§ 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG erleichtert für Seeleute, die im Inland keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, die Geltung eines ausländischen Arbeitsvertragsstatuts. Dies geschieht durch eine auf diese Seeleute beschränkte verbindliche Regel zur Auslegung des Art. 30 Abs. 2 EGBGB. Sie werden damit unmittelbar durch das angegriffene Gesetz im Vergleich zu den übrigen Seeleuten ungleich behandelt. Insoweit ist es an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Freilich gibt es auf Schiffen, die in das Internationale Seeschiffahrtsregister eingetragen sind, tatsächlich auch Seeleute im Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG, deren Heuerverträge deutschem Arbeitsrecht unterstehen und die nach deutschen Tarifnormen bezahlt werden. Diese weitere Ungleichbehandlung liegt aber nicht in der gesetzlichen Regelung selbst begründet, sondern ist Folge der den Arbeitsvertragsparteien freistehenden rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten. In die verfassungsrechtliche Überprüfung der angegriffenen Regelung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG ist diese faktische Ungleichbehandlung daher nicht einzubeziehen. 91

Seeleute, für die deutsches Recht anwendbar bleibt, sind gegenüber den anderen privilegiert, da sie typischerweise Heuern auf deutschem Lohnniveau erhalten und einem entwickelten Arbeitnehmerschutzrecht unterliegen, während die anderen sich in aller Regel mit Billigheuern abfinden müssen und einem Arbeitsrecht unterliegen, das sie regelmäßig weniger schützt. Freilich kann das Maß, in dem sich die Ungleichbehandlung durch die Kollisionsnorm nachteilig für bestimmte Seeleute auswirkt, erst im Einzelfall aus einer Würdigung des zur Anwendung kommenden ausländischen Rechts bestimmt werden. Generell kann aber eine Benachteiligung der Seeleute im 92

Sinne von § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG angenommen werden, da eben dies der vom Gesetzgeber ausdrücklich bekundeten Absicht, "Heimatheuern" zwecks Senkung der Personalkosten zu ermöglichen, und auch der unbestrittenen Praxis entspricht, Seeleute aus Ländern mit niedrigem sozialen Standard anzuheuern.

bb) Die Ungleichbehandlung ist jedoch durch sachliche Gründe gerechtfertigt. 93

Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer strengen Bindung. Diese ist um so enger, je mehr sich die personenbezogenen Merkmale den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten annähern und je größer deshalb die Gefahr ist, daß eine an sie anknüpfende Ungleichbehandlung zur Diskriminierung einer Minderheit führt. Bei Regelungen, die Personengruppen verschieden behandeln, prüft das Bundesverfassungsgericht im einzelnen nach, ob für die vorgesehene Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 88, 87 <96 f.>). 94

Danach ist ein relativ strenger Maßstab anzulegen. Die beiden Gruppen von Seeleuten, die das Gesetz ungleich behandelt, werden durch personenbezogene Merkmale (Wohnsitz oder ständiger Aufenthalt im Ausland) definiert, die die hier Betroffenen praktisch nur schwer ändern können. 95

Die Ungleichbehandlung knüpft jedoch an Unterschiede an, die unter Berücksichtigung der Besonderheiten des zu regelnden Sachverhalts die differenzierende Regelung rechtfertigen. Für den Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort als Anknüpfungsmerkmal bei der Bestimmung des anzuwendenden Rechts spricht allgemein die Erwägung, daß die Betroffenen zu dem Recht ihres Aufenthaltsortes in der Regel einen besonders engen Bezug haben. Dieses ist auf die Lebensverhältnisse in dem Land zugeschnitten, in dem sie leben, und wird ihnen meist auch besser bekannt sein als eine andere Rechtsordnung. Das Arbeitsverhältnis von Seeleuten im Sinne des § 21 Abs. 4 Satz 1 FIRG, die auf deutschen Schiffen im internationalen Verkehr tätig sind, wird allerdings auch dadurch geprägt, daß sie die gleiche Arbeit wie deutsche Seeleute unter denselben Bedingungen verrichten müssen. Während aber Seeleute mit Wohnsitz oder ständigem Aufenthalt im Inland ihren Unterhalt und den ihrer Familien in Deutschland bestreiten müssen, geben die ausländischen Seeleute ihre Heuern überwiegend in ihren Heimatländern aus. Der allgemeine Lebensstandard und damit auch die Lebenshaltungskosten sind dort erheblich niedriger als in Deutschland. Die Heimatheuern sind dem Lohnniveau in den Herkunftsländern angepaßt und entsprechen den dortigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen (vgl. dazu BAG, AP Nr. 18 zu Art. 48 EWG-Vertrag). 96

Diese Unterschiede rechtfertigen bei einem Sachverhalt, der von vornherein nur einen begrenzten Bezug zu Deutschland hat und bei dem die Bedingungen des inter- 97

nationalen Arbeitsmarktes besonders stark durchschlagen, die hier vorgesehene Differenzierung.

5. Von einer Kostenerstattung war abzusehen, da die Beschwerdeführerinnen im wesentlichen ohne Erfolg geblieben sind.

98

Henschel

Seidl

Grimm

Söllner

Kühling

Seibert

Jaeger

Haas

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 10. Januar 1995 - 1 BvF 1/90, 1 BvR 348/90, 1 BvR 342/90**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. Januar 1995 - 1 BvF 1/90, 1 BvR 348/90, 1 BvR 342/90 - Rn. (1 - 98), [http://www.bverfg.de/e/fs19950110\\_1bvf000190.html](http://www.bverfg.de/e/fs19950110_1bvf000190.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:1995:fs19950110.1bvf000190