

## Leitsätze

zum Beschluß des Ersten Senats vom 27. April 1999

- 1 BvR 2203/93 -

- 1 BvR 897/95 -

- 1. Gesetzliche Regelungen, die befristet Zuschüsse für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an die Vereinbarung von untertariflichen Entgelten knüpfen (Lohnabstandsklauseln), greifen zwar in die Tarifautonomie der Arbeitnehmerkoalitionen ein, können aber zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit gerechtfertigt sein.**
- 2. § 275 Abs. 2 in Verbindung mit § 265 Abs. 1 Satz 1 SGB III ist ebenso wie seine Vorläuferregelungen mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar.**

Bundesverfassungsgericht

- 1 BVR 2203/93 -

- 1 BVR 897/95 -



**Im Namen des Volkes**

**In den Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerden**

der Industriegewerkschaft M..., vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch den ersten Vorsitzenden K...,

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Udo Mayer,  
Hochschule für Wirtschaft  
und Politik,  
Von-Melle-Park 9, Hamburg -

- gegen 1. a) § 249 h AFG in der Fassung des Gesetzes  
zur Änderung von Fördervoraussetzungen  
im Arbeitsförderungsgesetz und in anderen  
Gesetzen vom 18. Dezember 1992 (BGBl I S. 2044),
- b) § 249 h AFG in der Fassung des Beschäftigungs-  
förderungsgesetzes 1994 vom 26. Juli 1994  
(BGBl I S. 1786),
- c) § 275 Abs. 2 SGB III, eingeführt durch  
das Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung  
vom 24. März 1997 (BGBl I S. 594),

- 1 BVR 2203/93 -,

2. a) § 242 s AFG in der Fassung des  
Beschäftigungsförderungsgesetzes 1994  
vom 26. Juli 1994 (BGBl I S. 1786),
- b) § 275 Abs. 2 SGB III, eingeführt durch  
das Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung  
vom 24. März 1997 (BGBl I S. 594),

- 1 BVR 897/95 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung des

Vizepräsidenten Papier,  
der Richter Grimm,  
Kühling,  
der Richterinnen Jaeger,  
Haas,  
der Richter Hömig,  
Steiner  
und der Richterin Hohmann-Dennhardt

am 27. April 1999 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerden betreffen die Vereinbarkeit von gesetzlichen Entgeltvorgaben (Lohnabstandsklauseln) bei bestimmten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die beschwerdeführende Gewerkschaft - die Industriegewerkschaft Metall - sieht sich durch diese Vorgaben in ihrer Tarifautonomie verletzt.

1

#### **I.**

Gegenstand der Verfassungsbeschwerden sind § 275 Abs. 2 in Verbindung mit § 265 Abs. 1 Satz 1 SGB III sowie Vorläuferregelungen im Arbeitsförderungsgesetz (AFG), die teilweise noch fortwirken.

2

1. § 275 Abs. 2 SGB III regelt die Höhe eines Zuschusses der Bundesanstalt für Arbeit zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt und zur Verbesserung des Angebots bei den sozialen Diensten und in der Jugendhilfe dienen ("Strukturanpassungsmaßnahmen"; vgl. § 273 SGB III). Gefördert wird die Beschäftigung schwer zu vermittelnder Arbeitsloser (§ 274 Abs. 1 SGB III). Der Zuschuß zur Finanzierung des Arbeitsentgelts wird an den Träger der Maßnahme als fester Betrag gezahlt, der sich aus den durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe errechnet (§ 275 Abs. 1 SGB III). In voller Höhe wird der Zuschuß nur geleistet, wenn das vereinbarte Arbeitsentgelt 80 vom Hundert der Tariflöhne für vergleichbare Tätigkeiten auf dem freien Arbeitsmarkt nicht übersteigt (§ 275 Abs. 2 in Verbindung mit § 265 Abs. 1 SGB III). Höhere Entgelte führen zu einer entsprechenden Verringerung des Zuschusses (§ 275 Abs. 2 Satz 2 SGB III). Die Träger der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können die Arbeiten für eigene Rechnung ausführen oder sie von privaten Unternehmern ausführen lassen. An der Finanzierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind regelmäßig die Bundesländer, die Treuhandanstalt oder andere Träger öffentlicher Aufgaben beteiligt. Die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Maßnahmenträgern richten sich nach den Vorschriften des Arbeitsrechts.

3

Die §§ 275 und 265 SGB III haben, soweit hier von Bedeutung, folgenden Wortlaut:	4
§ 275 SGB III	5
Höhe der Förderung	6
(1) Der Zuschuß wird höchstens in Höhe des Betrags erbracht, der sich für den einzelnen zugewiesenen Arbeitnehmer nach den durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe einschließlich der Beiträge zur Sozialversicherung aller Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe des Kalenderjahres errechnet.	7
(2) Ein Zuschuß darf in voller Höhe nur erbracht werden, wenn für den zugewiesenen Arbeitnehmer Arbeitsentgelte vereinbart sind, die die bei der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelte nicht übersteigen. Sind höhere Entgelte vereinbart, ist der Zuschuß um den übersteigenden Betrag zu kürzen. Ist die Arbeitszeit eines zugewiesenen Arbeitnehmers gegenüber der Arbeitszeit eines vergleichbaren, mit voller Arbeitszeit beschäftigten Arbeitnehmers herabgesetzt, ist der Zuschuß entsprechend zu kürzen.	8
§ 265 SGB III	9
Berücksichtigungsfähiges Arbeitsentgelt	10
(1) Arbeitsentgelt ist berücksichtigungsfähig, soweit es 80 Prozent des bis zu einer Obergrenze von 150 Prozent der Bezugsgröße nach § 18 des Vierten Buches maßgeblichen Arbeitsentgelts für eine gleiche oder vergleichbare ungeförderte Tätigkeit, höchstens jedoch 80 Prozent des tariflichen Arbeitsentgelts, nicht übersteigt. ...	11
(2) ...	12
2. Die Regelung geht zurück auf § 249 h AFG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung von Fördervoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und in anderen Gesetzen vom 18. Dezember 1992 (BGBl I S. 2044; im folgenden: AFG 1992). Mit dieser Vorschrift, die die Beschwerdeführerin ebenfalls angegriffen hat, wurde, beschränkt auf das Beitrittsgebiet und befristet bis zum 31. Dezember 1997, erstmalig eine Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen nach den dargelegten Grundsätzen eingeführt. Die Förderung war an die Bedingung geknüpft, daß das vereinbarte Arbeitsentgelt angemessen niedriger war als für vergleichbare ungeförderte Tätigkeiten. Ein Lohnabstand von 10 vom Hundert wurde als angemessen betrachtet. Die Vorschrift lautete:	13
§ 249 h AFG 1992	14
(1) Bis zum 31. Dezember 1997 kann die Bundesanstalt die Beschäftigung arbeitsloser Arbeitnehmer in Arbeiten, deren Durchführung in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe dienen soll, durch die Gewährung von Zuschüssen an Arbeitgeber nach den folgenden Vorschriften fördern.	15

(2) Die Bundesanstalt kann	16
1. Empfänger von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, die... mindestens drei Monate... arbeitslos gemeldet waren...	17
...	18
in Maßnahmen der in Absatz 3 genannten Art zuweisen, sofern diese Personen in absehbarer Zeit nicht in andere Arbeit... vermittelt werden... können. Die Beziehungen zwischen den zugewiesenen Arbeitnehmern und dem Arbeitgeber richten sich nach den Vorschriften des Arbeitsrechts. ...	19
(3) Arbeiten, die der Umweltsanierung, der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe dienen, können nach diesen Vorschriften durch Zuschüsse zu den Lohnkosten von Arbeitnehmern gefördert werden, ... wenn die Arbeiten wegen der Art des Sanierungs- oder Verbesserungsbedarfs alsbald durchzuführen sind und sie ohne Förderung nach dieser Vorschrift nicht durchgeführt werden können. ...	20
(4) Der Zuschuß wird gewährt, wenn für die zugewiesenen Arbeiten Arbeitsentgelte vereinbart sind, die bei einer Arbeitszeit im Sinne des § 69 angemessen niedriger sind als die Arbeitsentgelte vergleichbarer nicht zugewiesener Arbeitnehmer; andernfalls kann der Zuschuß nur gewährt werden, wenn die Arbeitszeit der zugewiesenen Arbeitnehmer mehr als kurzzeitig (§ 102) ist, jedoch 80 vom Hundert der Arbeitszeit des § 69 nicht überschreitet. Als Zuschuß zum Arbeitsentgelt... wird höchstens ein Betrag gewährt, der sich für den einzelnen Arbeitnehmer nach den durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe einschließlich der Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung aller Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe des Kalenderjahres in dem in Absatz 1 genannten Gebiet errechnet. ...	21
3. § 249 h AFG 1992 wurde durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 vom 26. Juli 1994 (BGBl I S. 1786) geändert (§ 249 h AFG 1994). Der Kreis der danach förderungsfähigen Strukturanpassungsmaßnahmen wurde zunächst auf Arbeiten zur Erhöhung des Angebots im Breitensport und in der freien Kulturarbeit sowie zur Vorbereitung denkmalpflegerischer Maßnahmen ausgedehnt (§ 249 h Abs. 1 Satz 2 AFG 1994). Später wurde er auf Arbeiten zur Durchführung denkmalpflegerischer Maßnahmen, zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen und des städtebaulichen Denkmalschutzes sowie zur Verbesserung des Wohnumfeldes erweitert (Art. 11 Nr. 44 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb des Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung <Arbeitsförderungs-Reformgesetz - AFRG> vom 24. März 1997 <BGBl I S. 594>).	22
Durch § 242 s AFG 1994 wurde die Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen - allerdings nur im ursprünglichen Umfang (Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe) - mit Wirkung ab dem 1. August 1994 auf die alten Bundesländer ausgedehnt. Auch diese Regelung schrieb einen Lohnabstand von	23

10 vom Hundert vor (§ 242 s Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 94 Abs. 1 Satz 2 AFG 1994), der durch das Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung vom 24. März 1997 (BGBl I S. 594) mit Wirkung vom 1. April 1997 auf 20 vom Hundert erhöht wurde. Die Einhaltung des Abstandes wurde nicht mehr zur Bedingung für die Förderung gemacht, bei Nichteinhaltung verringerte sich aber der Zuschuß um die Differenz zum berücksichtigungsfähigen Entgelt. Wörtlich lautet die seit dem 1. Januar 1996 bundesweit geltende Regelung des § 242 s Abs. 3 Satz 2 bis 4 AFG 1994 wie folgt:

Der Zuschuß nach Satz 1 wird nur gewährt, wenn für die zugewiesenen Arbeitnehmer Arbeitsentgelte vereinbart sind, die bei einer Arbeitszeit im Sinne des § 69 die berücksichtigungsfähigen Entgelte nach § 94 Abs. 1 Satz 2 nicht überschreiten. Überschreiten die vereinbarten Entgelte die berücksichtigungsfähigen Entgelte, ist der Zuschuß nach Satz 1 um den überschreitenden Betrag zu kürzen. Beträgt die Arbeitszeit des zugewiesenen Arbeitnehmers weniger als 100 vom Hundert der Arbeitszeit im Sinne des § 69, ist der nach den Sätzen 1 und 2 berechnete Zuschußbetrag im Verhältnis zu dieser Arbeitszeit zu kürzen. 24

Die Geltungsdauer der Regelungen über Strukturanpassungsmaßnahmen wurde später bis zum 31. Dezember 2002 verlängert (Art. 11 Nr. 39 Ziff. 1, Nr. 44 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa AFRG). 25

## II.

Mit ihren Verfassungsbeschwerden rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 9 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 GG durch die Lohnabstandsklauseln in den genannten Vorschriften. Die damit festgelegte Lohnobergrenze habe sie bei Verhandlungen mit Arbeitgebern über den Abschluß von Tarifverträgen für Arbeitnehmer, die in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt seien, zu beachten, wenn sie einen Tarifabschluß erreichen wolle. Ihre Verhandlungsposition in den Tarifvertragsverhandlungen werde dadurch geschwächt. Sie sei daher durch die angegriffenen Regelungen unmittelbar und gegenwärtig betroffen. 26

Die Lohnfestsetzungskompetenz der Tarifvertragsparteien sei der Kern der Koalitionsfreiheit. Ein Eingriff in diesen Bereich sei dem Gesetzgeber schlechthin verwehrt, sofern funktionsfähige Tarifvertragsparteien existierten. Die angegriffenen Regelungen hätten zur Folge, daß die Beschwerdeführerin das Entgelt für die Subventionsbegünstigten nicht mehr frei aushandeln könne. Mit der Festlegung eines Lohnabstandsgebots als Subventionskriterium habe der Gesetzgeber faktisch Lohnleitlinien geschaffen, die das Ergebnis künftiger Tarifverhandlungen vorgäben. Tatsächlich habe die Beschwerdeführerin bereits unter dem Druck der Regelungen zwei Firmentarifverträge abschließen müssen, die eine Absenkung des Entgelts gegenüber dem Flächentarifvertrag vorsähen. Lasse sie sich auf die Vereinbarung abgesenkter Entgelte nicht ein, würden die Arbeitsbedingungen nicht kollektiv, sondern durch Einzelarbeitsverträge geregelt. Der Gesetzgeber gebe so einen Anreiz zur Tariffucht der Arbeitgeber und schwäche damit zugleich die Position der Arbeitnehmerseite. 27

Gesetzliche Lohnleitlinien seien auch für den zweiten Arbeitsmarkt mit dem Grundrecht der Gewerkschaften auf staatsfreie Tarifverhandlungen unvereinbar. Art. 9 Abs. 3 GG gelte gleichermaßen für Arbeitnehmer in subventionierten Beschäftigungsverhältnissen, da der Gesetzgeber diese als arbeitsrechtliche Verhältnisse ausgestaltet habe. Die Tarifautonomie sei unteilbar für Tarifverhandlungen sowohl auf dem ersten wie auf dem zweiten Arbeitsmarkt. 28

Die Gründe, die für diesen Eingriff in die Tarifautonomie angeführt würden, seien nicht stichhaltig. In Wahrheit verfolge der Gesetzgeber mit der Tarifabsenkung das seit langem angestrebte Ziel, den Tarifstandard in wirtschaftlichen Krisensituationen zu senken. Die Lohnabstandsklauseln dienten als Testfall für allgemeine Tariföffnungsklauseln. 29

Die angegriffenen Regelungen seien nicht erforderlich, um den Umfang beschäftigungspolitischer Maßnahmen bei reduziertem Förderungsvolumen konstant zu halten. Die Ausgabenentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit könne durch Veränderung der prozentualen Zuschußhöhe, durch Staffelung der Förderhöchstgrenzen oder durch Einschränkung des förderungswürdigen Personenkreises in der politisch gewünschten Höhe gehalten werden. Die Möglichkeit, statt abgesenkten Entgelts eine auf 80 vom Hundert verkürzte Arbeitszeit zu vereinbaren, stelle kein milderes Mittel dar. Sie führe zu einer Lohnsenkung, die nahe an der Sozialhilfegrenze liege, also dem Interesse der Beschäftigten an einem adäquaten Einkommen nicht gerecht werde. 30

Die angegriffenen Regelungen gingen über den legitimen Zweck, die Zahl subventionierter Beschäftigungsverhältnisse auszuweiten, hinaus und verstießen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Bei den Strukturanpassungsmaßnahmen werde nicht nur das geringere Entgelt vorgegeben, sondern zudem die Nichteinhaltung dieser Vorgaben mit weiteren Nachteilen belegt. Jedenfalls diese Kombination von Lohnabstandsgebot und Sanktion verletze das Übermaßverbot. Ein Verhalten, durch das die Bundesanstalt nicht belastet werde, dürfe nicht zusätzlich sanktioniert werden; denn der Lohnkostenzuschuß sei von der Höhe des vereinbarten Arbeitsentgelts unabhängig. Weder durch die Ablehnung eines Zuschusses noch durch seine Kürzung könne daher die Zahl der subventionierten Beschäftigungsverhältnisse in Strukturanpassungsmaßnahmen erhöht werden. 31

Auch die Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarktes rechtfertigten die angegriffenen Regelungen nicht. Zur Bewältigung der Anpassungsprobleme im Beitrittsgebiet dürfe kein Sonderrecht eingeführt werden, das den verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht entspreche. 32

Die angegriffenen Regelungen verletzten auch Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Bereits ihre Systemwidrigkeit indiziere eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes. An sich müßten nämlich die nach dem Arbeitsförderungs-gesetz geförderten Beschäftigungsverhältnisse als reguläre Arbeitsverhältnisse ausgestaltet sein. Demgegenüber ließen die angegriffenen Normen Arbeitsverhältnisse 33

zweiter Klasse entstehen. Die angegriffenen Regelungen widersprächen auch dem in § 16 AFG enthaltenen Grundsatz, daß die Bundesanstalt für Arbeit am Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen zu tarifwidrigen Bedingungen nicht mitwirken solle. Außerdem würden die Gestaltungsebenen des Gesetzgebers und der Tarifvertragsparteien in unzulässiger Weise miteinander vermischt. Der Gesetzgeber könne durch die Höhe der prozentualen Bezuschussung das Fördervolumen bestimmen und so Rahmenbedingungen festlegen. Die Ausgestaltung der Arbeitsentgelte und Beschäftigungsbedingungen müsse jedoch den Tarifvertragsparteien zur autonomen Gestaltung überlassen bleiben. Gleichheitswidrig sei schließlich auch, daß die Beschwerdeführerin von ihrer Tarifautonomie zugunsten von Arbeitnehmern in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht in gleicher Weise Gebrauch machen könne wie auf dem normalen Arbeitsmarkt.

### III.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung namens der Bundesregierung, das Brandenburgische Ministerium der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten namens der Landesregierung, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) sowie der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB) Stellung genommen. 34

1. Das Bundesministerium trägt vor, der Gesetzgeber habe sich allein von arbeitsmarktpolitischen und arbeitsförderungsrechtlichen Überlegungen leiten lassen. Vorrangiges Ziel der angegriffenen Regelungen sei es, die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst effektiv einzusetzen. 35

Die angegriffenen Regelungen berührten den unantastbaren Kernbereich der Tarifautonomie nicht. Der Gesetzgeber habe lediglich Rahmenbedingungen gesetzt, die für die Willensbildung der Tarifvertragsparteien mitentscheidend seien. Geförderte Arbeitsverhältnisse dürften nur mit Personen eingegangen werden, denen aus arbeitsmarktpolitischen Gründen eine Wiedereingliederung in das Arbeitsleben ermöglicht werden solle. Daraus ergäben sich notwendig Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers für diese Arbeitsverhältnisse. Die Wahrung wichtiger Eigeninteressen des Staates könne zu Einschränkungen der Tarifautonomie führen. 36

Wenn die Bundesanstalt für Arbeit die Lohnkosten ganz oder überwiegend finanziere, müsse der Gesetzgeber die Art und Weise der Zuschußgewährung bestimmen können. Die Tariflöhne seien dabei nur eine Orientierungshilfe, an die der Gesetzgeber nicht gebunden sei. Er könne daher die Bemessungsgrundlage ändern, sofern die Förderung des Trägers und der zugewiesenen Arbeitnehmer in ähnlich sachgerechter Weise sichergestellt sei. Andernfalls könnten die Tarifvertragsparteien Vereinbarungen treffen, deren Erfüllung dann von der Bundesanstalt für Arbeit zu finanzieren wäre. 37

Durch die angegriffenen Regelungen würden gewichtige Belange des Gemeinwohls 38

gewahrt. Der Staat sei von der Ausgestaltung der Förderbedingungen selbst betroffen. Den Bund treffe bei Defiziten der Bundesanstalt für Arbeit eine Zuschußpflicht, bei Maßnahmen nach § 249 h AFG trage er ohnehin einen Teil der Kosten. Außerdem sei zu berücksichtigen, daß § 249 h AFG auf fünf Jahre befristet und auf das Beitrittsgebiet beschränkt sei. Die Anforderungen des Einigungsprozesses rechtfertigten besondere Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, die dieser genutzt habe.

Die angegriffenen Regelungen seien auch geeignet, die Ziele des Gesetzgebers zu verwirklichen. Im Rahmen der Förderung nach § 249 h AFG ließen sich die Mittel auf eine größere Anzahl von Arbeitnehmern verteilen. Damit könne trotz knapper Mittel eine Ausweitung des Fördervolumens erreicht werden. Außerdem werde der wirtschaftliche Anreiz für einen Wechsel in ungeforderte Stellen verstärkt. 39

Die Regelungen seien erforderlich. Der Gesetzgeber habe seinen Gestaltungsspielraum nicht überschritten. Anreize zum Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt entstünden nur bei untertariflicher Bezahlung der subventionierten Arbeitsplätze. Auch das Ziel der Verteilung der Mittel auf mehr geförderte Arbeitnehmer habe sich nicht durch schonendere Regelungen erreichen lassen. Eine höhere finanzielle Belastung der Maßnahmeträger sei nicht möglich gewesen. 40

Die Regelungen seien auch verhältnismäßig. Der Eingriff in ihre Koalitionsfreiheit sei der Beschwerdeführerin zuzumuten. Die angegriffenen Regelungen fänden nur auf einen geringen Anteil der Mitglieder der Beschwerdeführerin Anwendung. Der Gesetzgeber greife weder in bestehende Tarifverträge ein noch beschränke er die Regelungsbefugnisse der Tarifvertragsparteien unmittelbar. Die Beschwerdeführerin könne ohnehin die speziellen Interessen der Arbeitnehmer, die sich aus den Besonderheiten geförderter Arbeitsverhältnisse ergäben, nur eingeschränkt vertreten. Deshalb seien etwa im Bereich des öffentlichen Dienstes die in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigten vom Geltungsbereich der einschlägigen Tarifverträge ausgenommen. Es entspreche auch den Interessen der Beschwerdeführerin, daß möglichst vielen Arbeitnehmern zu einem Arbeitsplatz verholfen werde. 41

2. Das Brandenburgische Ministerium der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten trägt vor, § 249 h AFG habe sich als Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bewährt. Die Förderung nach dieser Regelung sei besonders geeignet, den Arbeitnehmern im Anschluß an die Beendigung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine weitere Perspektive zu eröffnen. 42

3. Der DGB schließt sich dem Vorbringen der Beschwerdeführerin an. 43

4. Die BDA und der BDI halten die Verfassungsbeschwerden für unzulässig. Ein Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung von Subventionen bestehe nicht, so daß eine Verletzung von Rechten der Beschäftigten und schon gar der Beschwerdeführerin unmöglich sei. 44

Jedenfalls seien die Verfassungsbeschwerden unbegründet. Die angegriffenen Re- 45

gelingen tangierten die Tarifautonomie nicht. Sie seien nur mittelbar Anreiz zu einer bestimmten Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen, beließen den Tarifvertragsparteien aber ihre kollektive Vertragsfreiheit. Art. 9 Abs. 3 GG sei ohnehin nicht uneingeschränkt auf die geförderten Beschäftigungsverhältnisse anwendbar. Die geförderten Beschäftigten seien keine Arbeitnehmer. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dienten der sozialversicherungsrechtlich geförderten Beschäftigung Arbeitsloser. Das Arbeitsamt könne auf diese Rechtsverhältnisse unmittelbar Einfluß nehmen, zum Beispiel durch Abberufung. Zudem stünden bei solchen Maßnahmen nicht Inhalt und Wert der Arbeitsleistung im Vordergrund, weil diese nicht oder jedenfalls nicht zu diesem Preis benötigt werde. Die sonst anerkannten Regeln des Art. 9 Abs. 3 GG paßten daher für diese Beschäftigungsverhältnisse nicht. Im Gegenteil eröffne erst der Lohnkostenzuschuß der Beschwerdeführerin Betätigungsmöglichkeiten, weil es diese Beschäftigungsverhältnisse ohne den Zuschuß nicht gäbe. Dann müsse der Gesetzgeber aber auch die Grenzen der Betätigung der Beschwerdeführerin in diesem Bereich vorgeben können.

Der Eingriff in die Tarifautonomie sei jedenfalls zulässig, weil die angegriffenen Bestimmungen im Interesse anderer Verfassungsgüter geschaffen worden seien. Der Gesetzgeber habe den ersten Arbeitsmarkt, der über Steuern und Abgaben erst den zweiten Arbeitsmarkt finanziere, vor Konkurrenz durch den zweiten Arbeitsmarkt zu schützen. Dazu seien die angegriffenen Regelungen geeignet. Sie brächten die allgemein anerkannte ordnungspolitische Rangfolge zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt zum Ausdruck, indem sie bewirkten, daß Arbeitskräfte soweit wie möglich aus eigenem Antrieb in den ersten Arbeitsmarkt zurückkehrten.

46

5. Der CGB hält § 249 h AFG für verfassungskonform. Der Gesetzgeber habe durch die Zuschußregelung die Voraussetzungen für die Entstehung und Finanzierung von Arbeitsplätzen geschaffen. Er habe dabei nicht in bestehende Arbeitsverträge eingegriffen. Zudem seien die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befristet.

47

## B.

### I.

1. Die Verfassungsbeschwerde im Verfahren 1 BvR 2203/93 ist unzulässig, soweit sie sich gegen § 249 h AFG 1992 wendet. Insofern fehlt der Beschwerdeführerin das Rechtsschutzinteresse. Die in dieser Vorschrift enthaltene Lohnabstandsregelung wurde von § 249 h Abs. 4 a in Verbindung mit § 242 s Abs. 3 Satz 2 bis 4 AFG 1994 abgelöst. Sie entfaltet gegenüber der Beschwerdeführerin keinerlei rechtliche Wirkungen mehr. Die Verfassungsbeschwerde wirft auch keine verfassungsrechtlichen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf, deren Klärung andernfalls unterbliebe (vgl. BVerfGE 9, 89 <93 f.>; stRspr). Die mit Blick auf § 249 h AFG 1992 auftretenden Fragen stellen sich in gleicher Weise bei den ebenfalls angegriffenen Nachfolgeregelungen.

48

2. Im übrigen sind die Verfassungsbeschwerden zulässig. § 249 h Abs. 4 a und

49

§ 242 s Abs. 3 Satz 2 bis 4 AFG 1994 sind zwar inzwischen durch § 275 Abs. 2 SGB III ersetzt worden, doch gelten die zuerst genannten Vorschriften für Maßnahmen, die vor dem 1. Januar 1998 bewilligt wurden, weiter (§ 426 Abs. 1 SGB III). Insofern besteht auch an ihrer Aufhebung noch ein Rechtsschutzinteresse.

## II.

Die Verfassungsbeschwerden sind, soweit zulässig, nicht begründet. Die angegriffenen Regelungen verletzen die Beschwerdeführerin nicht in ihrer Koalitionsfreiheit. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ergeben sich keine weitergehenden Anforderungen. 50

1. § 275 Abs. 2 in Verbindung mit § 265 Abs. 1 SGB III ist mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar. 51

a) Art. 9 Abs. 3 GG schützt nicht nur den Einzelnen in seiner Freiheit, eine Vereinigung zur Wahrung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gründen, ihr beizutreten oder fernzubleiben oder sie zu verlassen. Geschützt ist auch die Koalition selbst in ihrem Bestand, ihrer organisatorischen Ausgestaltung und ihren Betätigungen, sofern diese der Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen dienen (vgl. BVerfGE 50, 290 <373 f.>; 84, 212 <224>). Der Schutz ist nicht von vornherein auf einen Kernbereich koalitionsmäßiger Betätigung beschränkt. Er erstreckt sich vielmehr auf alle koalitionsspezifischen Verhaltensweisen (vgl. BVerfGE 93, 352 <358>) und umfaßt insbesondere auch die Tarifautonomie, die im Zentrum der den Koalitionen eingeräumten Möglichkeiten zur Verfolgung ihrer Zwecke steht. Das Aushandeln von Tarifverträgen ist ein wesentlicher Zweck der Koalitionen (vgl. BVerfGE 94, 268 <283> m.w.N.). Zu den der Regelungsbefugnis der Koalitionen überlassenen Materien gehören insbesondere das Arbeitsentgelt und die anderen materiellen Arbeitsbedingungen (vgl. BVerfGE 94, 268 <283>). 52

b) In diesen Schutzbereich greift § 275 Abs. 2 SGB III ein. 53

Die Regelung zielt zwar nicht auf eine Beschränkung der Koalitionsfreiheit, sondern verfolgt sozialpolitische Zwecke. Sie beeinträchtigt aber die Verhandlungsposition der Beschwerdeführerin bei Tarifverhandlungen über das Entgelt von Arbeitnehmern, die in Strukturanpassungsmaßnahmen beschäftigt sind. Sie hat zur Folge, daß die Beschwerdeführerin in diesem Bereich kaum Aussichten hat, mehr als 80 vom Hundert des normalen Tariflohns für vergleichbare Arbeiten auszuhandeln. Da der Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit sich in demselben Umfang verringert, in dem der gesetzlich vorgegebene Höchstlohn überschritten wird, führt jede Überschreitung zu einer Belastung des Arbeitgebers in doppelter Höhe. Darauf wird sich die Arbeitgeberseite in Tarifverhandlungen kaum einlassen. Die Willensbildung der Gewerkschaften wird bereits im Vorfeld beeinflusst; denn ein höherer Tarifabschluß vermindert zwangsläufig die Bereitschaft der Arbeitgeber, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, die durch Zuschüsse gefördert werden könnten. Die angegriffene Norm legt daher praktisch das für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Verhältnis zum Normallohn 54

aushandelbare Ergebnis fest. Das wird durch die von der Beschwerdeführerin unwidersprochen vorgetragene praktischen Erfahrungen bestätigt.

c) Der Eingriff ist aber durch verfassungsrechtlich legitimierte, überwiegende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt. 55

aa) Die in Art. 9 Abs. 3 GG garantierte Koalitionsfreiheit kann, obwohl sie ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet ist, jedenfalls zum Schutz von Gemeinwohlbelangen eingeschränkt werden, denen gleichermaßen verfassungsrechtlicher Rang gebührt (vgl. BVerfGE 84, 212 <228>; stRspr). Dem Gesetzgeber ist es, wenn solche Gründe vorliegen, grundsätzlich nicht verwehrt, Fragen zu regeln, die Gegenstand von Tarifverträgen sein können (vgl. BVerfGE 94, 268 <284>). 56

Der Grundrechtsschutz ist nicht für alle koalitionsmäßigen Betätigungen gleich intensiv. Die Wirkkraft des Grundrechts nimmt vielmehr in dem Maße zu, in dem eine Materie aus Sachgründen am besten von den Tarifvertragsparteien geregelt werden kann, weil sie nach den Vorstellungen des Verfassungsgebers die gegenseitigen Interessen angemessener zum Ausgleich bringen als der Staat. Das gilt vor allem für die Festsetzung der Löhne und anderer materieller Arbeitsbedingungen. Je gewichtiger der Schutz ist, den Art. 9 Abs. 3 GG gewährt, desto schwerwiegender müssen die Gründe sein, die einen Eingriff rechtfertigen sollen (vgl. BVerfGE 94, 268 <284 f.>). 57

bb) Das mit der angegriffenen Regelung verfolgte Ziel, Massenarbeitslosigkeit durch Förderung von zusätzlich bereitgestellten Arbeitsplätzen zu bekämpfen, hat Verfassungsrang. Der Gesetzgeber kann sich dabei auf das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) berufen. Außerdem hilft er den einzelnen Arbeitslosen, sich durch Arbeit in ihrer Persönlichkeit zu entfalten und darüber Achtung und Selbstachtung zu erfahren. Insofern wird sein Ziel auch von Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG getragen. 58

Das Sozialstaatsprinzip enthält einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 50, 57 <108>). Es verpflichtet ihn, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen (vgl. BVerfGE 22, 180 <204>). Darüber hinaus gebietet es staatliche Fürsorge für Einzelne oder Gruppen, die aufgrund ihrer persönlichen Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligungen an ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung gehindert sind (vgl. BVerfGE 45, 376 <387>). Wie der Gesetzgeber diesen Auftrag erfüllt, ist mangels näherer Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips seine Sache (vgl. BVerfGE 1, 97 <105>; stRspr). 59

Die staatliche Fürsorge bei Arbeitslosigkeit ist nicht auf finanzielle Unterstützung der Arbeitslosen beschränkt. Sie kann auch darauf gerichtet sein, die Zahl der Arbeitsplätze etwa durch eine Mitfinanzierung der Lohnkosten zu vermehren und auf diese Weise die Arbeitslosigkeit selbst zu bekämpfen. Solchen Bemühungen verleiht das Sozialstaatsprinzip legitimierendes Gewicht, das auch einschränkende Auswirkungen auf die Tarifautonomie zu rechtfertigen vermag. 60

Mit der angegriffenen Regelung will der Gesetzgeber einen Beitrag zur Bekämpfung 61

der Arbeitslosigkeit leisten. Sie zielt in erster Linie darauf ab, den schwer zu vermittelnden und deshalb von der Arbeitslosigkeit besonders hart betroffenen Arbeitslosen zu helfen. Gemeinnützliche Arbeiten, die sonst nicht oder erst später in Angriff genommen werden könnten, werden mit Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit und Steuermitteln subventioniert, damit für diese Gruppe von Arbeitslosen Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Lohnabstandsklausel soll bewirken, daß mit den nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mitteln einer möglichst großen Zahl von Arbeitslosen ein Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt werden kann. Die Regelung dient damit - bei der gegenwärtig sehr hohen Arbeitslosigkeit - zugleich dem in Art. 109 Abs. 2 GG verankerten Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Für die Annahme, die Lohnabstandsklauseln stellen nur einen Test für allgemeine Tariföffnungsklauseln dar, durch die insgesamt der Tarifstandard in wirtschaftlichen Krisensituationen gesenkt werden könne, gibt es keinen Anhaltspunkt in den Gesetzesmaterialien. Auch sind Bestrebungen, auf gesetzgeberischem Wege direkt in das Tarifgeschehen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einzugreifen, bisher nicht erkennbar geworden.

62

cc) Die Lohnabstandsklausel ist geeignet, den Zweck des Gesetzes zu fördern. Sie führt dazu, daß die für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgewendeten Mittel einer größeren Zahl von Langzeitarbeitslosen zugute kommen. Zwar hat das Arbeitsentgelt auf die Höhe des Zuschusses unmittelbar keinen Einfluß; denn dieser wird entgeltunabhängig als fester Betrag gezahlt. Bei den an der Förderung beteiligten Mitfinanzierern - zum Beispiel Länder, Treuhandanstalt, Maßnahmeträger -, die den nicht durch den Zuschuß abgedeckten Teil des Arbeitsentgelts zu tragen haben, tritt aber durch Kappung der Tariflöhne ein Spareffekt ein, der eine Bezuschussung zusätzlicher Arbeitsplätze ermöglicht. Nach einer Untersuchung aus dem Jahre 1995 erreichte der Zuschuß trotz des abgesenkten Lohnniveaus einen Anteil von 22 vom Hundert der Gesamtkosten (Stark/Wolfinger, IAB werkstattbericht Nr. 11/1995, S. 32). Die Annahme des Gesetzgebers, daß auch die Mitfinanzierer das Gesamtvolumen der Struktur Anpassungsmaßnahmen von begrenzt zur Verfügung stehenden Mitteln abhängig machen, ist naheliegend und wird auch von der Beschwerdeführerin nicht ernstlich in Frage gestellt.

63

dd) Gegen die Erforderlichkeit der angegriffenen Regelung bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Der Gesetzgeber ist erkennbar davon ausgegangen, daß ohne die Lohnabstandsklausel höhere Tarifabschlüsse zustande oder zur Anwendung gekommen und deswegen weniger Arbeitskräfte in Struktur Anpassungsmaßnahmen beschäftigt worden wären. Diese Annahme hält sich im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative. Es ist zwar denkbar, daß die Tarifvertragsparteien in Verhandlungen über die Arbeitsentgelte der in Struktur Anpassungsmaßnahmen Beschäftigten zu Ergebnissen gelangten, die den Zielen des Gesetzes nicht abträglich wären. Doch brauchte der Gesetzgeber sich darauf nicht zu verlassen. Wie die Gewerkschaften die Interessen der Arbeitslosen einerseits und der Beschäftigten andererseits im einzelnen bewertet hätten und in welchem Umfang sie bereit gewesen wären, Abschlüs-

64

se unterhalb des allgemeinen Lohnniveaus zu tätigen, war für ihn nicht absehbar. Ebenso wenig läßt sich feststellen, daß ein geringerer Lohnabstand den Zwecken des Gesetzgebers in gleicher Weise förderlich gewesen wäre.

ee) Die Auswirkungen auf die Tarifautonomie sind der Beschwerdeführerin auch zuzumuten.

65

Einerseits sind gesetzliche Vorgaben, die den Spielraum der Gewerkschaften bei Lohnverhandlungen einschränken, besonders belastend. Die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, die Art. 9 Abs. 3 GG den Koalitionen überläßt, haben hier ihren Schwerpunkt. Gegenüber Eingriffen in die autonome Festsetzung der Tariflöhne entfaltet das Grundrecht besonders große Wirkkraft (vgl. BVerfGE 94, 268 <285>). Auf der anderen Seite unterscheiden sich Verhandlungen über Tarife für Arbeitnehmer in Strukturanpassungsmaßnahmen von normalen Tarifverhandlungen grundlegend. Anders als auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geht es bei der Vergütung von Arbeit in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht in erster Linie um eine Beteiligung des Arbeitnehmers an dem durch Arbeit zu erwirtschaftenden Ergebnis. Infolge der Beschränkung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf nicht profitable Tätigkeitsbereiche entsteht in der Regel erst durch den Zuschuß der Bundesanstalt ein Interesse eines Arbeitgebers an der Arbeitsleistung. Ohne diese Mittel würde er die Maßnahme gar nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchführen. Dies gehört zu den unverzichtbaren Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines durch Lohnabstandsklauseln bewirkten Eingriffs in die Tarifautonomie.

66

Demzufolge kann die Arbeitnehmerkoalition durch das ihr allein zu Gebote stehende Mittel der kollektiven Arbeitsverweigerung keinen gleich wirksamen Druck wie bei gewöhnlichen Tarifverhandlungen auf ihn ausüben. Der Arbeitgeber kann einem solchen Druck ohne existentielle Einbußen ausweichen, indem er die Maßnahme, an der er kein hinreichendes eigennütziges Interesse hat, unterläßt oder verschiebt. In jedem Fall sind die Folgen seiner Entscheidung von Arbeitslosen zu tragen und schlagen insofern auch zu Lasten der Arbeitnehmerkoalition zu Buche. Eine Verhandlungsposition im Sinne der Möglichkeit prinzipiell gleichwertiger Interessenwahrnehmung besteht daher im Bereich von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die vorrangig den Interessen Arbeitsloser dienen, auf Seiten der Gewerkschaften nicht. Insoweit relativiert sich die Intensität des mit der Regelung bewirkten Eingriffs in die von Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Lohnfindungsfreiheit der Koalitionen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Arbeitsverhältnisse in Strukturanpassungsmaßnahmen werden durch das Recht der Arbeitsförderung teilweise überlagert und sind insoweit einer tarifautonomen Interessenwahrung auf der Arbeitnehmerseite nur eingeschränkt zugänglich.

67

Die rechtfertigenden Gründe, die den Gesetzgeber zu der angegriffenen Regelung veranlaßt haben, wiegen demgegenüber schwer. Bei einer Zahl von rund vier Millionen Arbeitslosen ist die Schaffung von Arbeitsplätzen ein hochrangiges soziales Anliegen. Arbeitslosigkeit führt die Betroffenen häufig in existentielle Bedrängnis. Mit

68

dem Verlust der wirtschaftlichen Lebensgrundlage können Beeinträchtigungen des Selbstwertgefühls und der Persönlichkeit einhergehen (vgl. BVerfGE 84, 133 <155>). Die Erfahrung, nicht gebraucht zu werden, kann in einer Gesellschaft, die den Wert des Einzelnen in hohem Maße an seiner beruflichen Leistung mißt, zu schweren seelischen Belastungen führen. Das gilt in besonderem Maße bei Langzeitarbeitslosen, die schwer zu vermitteln sind und deswegen besonders geringe Aussicht auf einen Arbeitsplatz haben. Darüber hinaus können Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dazu dienen, strukturelle Ungleichheiten innerhalb des Bundesgebiets auszugleichen.

Insgesamt kann angesichts der relativ geringen Eingriffsintensität und der überraschenden Bedeutung der mit der angegriffenen Regelung verfolgten Gemeinwohlbelange eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit nicht festgestellt werden.

69

Dabei fällt auch ins Gewicht, daß die Geltungsdauer des Lohnanpassungsgebots bis zum Jahre 2002 beschränkt ist (vgl. § 272 SGB III). Diese Befristung zwingt den Gesetzgeber dazu, sich in angemessener Zeit zu vergewissern, ob die tatsächlichen Voraussetzungen, die ihn zu seiner Regelung veranlaßt haben, noch fortbestehen und die Ziele, die er mit der Lohnabstandsklausel verfolgt, also mit gleichem Mittlereinsatz mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose zu schaffen, auch wirklich erreicht worden sind. Darüber hinaus muß auch geklärt werden, ob die von der Beschwerdeführerin befürchteten Folgen für das Tarifgeschehen auf dem ersten Arbeitsmarkt sich bewahrheiten. Träten sie in nennenswertem Umfang ein, wäre der Eingriff in die Tarifautonomie anders zu beurteilen als vorstehend. Das gilt auch, wenn die hier in Frage stehenden Maßnahmen zu Lasten des regulären Arbeitsmarkts gingen und damit auch Arbeitskräfte dem Lohnabstandsgebot unterworfen würden, die sonst Anspruch auf den vollen Tariflohn hätten.

70

2. Aus § 242 s Abs. 3 Satz 2 bis 4 sowie § 249 h Abs. 4 a AFG 1994 ergeben sich keine andersartigen oder weitergehenden Beeinträchtigungen der Koalitionsfreiheit der Beschwerdeführerin. Auch sie sind daher aus den genannten Gründen mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar.

71

Papier	Grimm	Kühling
Jaeger	Haas	Hömig
Steiner		Hohmann-Dennhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 27. April 1999 -  
1 BvR 2203/93**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. April 1999 - 1 BvR 2203/  
93 - Rn. (1 - 71), [http://www.bverfg.de/e/rs19990427\\_1bvr220393.html](http://www.bverfg.de/e/rs19990427_1bvr220393.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:1999:rs19990427.1bvr220393