
Tagesprotokoll

5

Teil 2 (Arbeitskreise)

ötv

6. ORDENTLICHER
GEWERKSCHAFTSTAG
MÜNCHEN 1968



Vors. Kugoth

Wir wollen mit den Beratungen fortfahren. Es ist der Vorschlag gemacht worden, die Redezeit auf 5 Minuten zu verkürzen. (Zuruf: Zur Geschäftsordnung!) — Kollege Kettlitz!

Gerhard Kettlitz, Berlin

Kollegen, ich möchte einen weiteren Vorschlag machen. Ich möchte bitten, den dritten Punkt jetzt vorzuziehen, so daß wir die Gelegenheit bekommen, Herrn Dr. Wolfgang Däubler zu hören, und daß wir anschließend eine gemeinsame Diskussion durchführen. Wir haben hier zu verzeichnen gehabt, daß einer der Vorredner das Problem der Berufsankennung angesprochen hat. Wir könnten uns zuerst diesen Vortrag anhören und dann die Diskussion über diese drei Punkte gemeinsam fortsetzen.

Vors. Kugoth

Das sind drei Vorschläge. Mehrere Kollegen sind hier gewesen und haben ihrer Besorgnis Ausdruck verliehen, daß man nicht mehr dazu komme, die Berufs-Anerkennung zu besprechen. Wir sollten entscheiden, ob wir zuerst das Referat anhören, also die Diskussion unterbrechen. Die zweite Frage ist, ob wir die Redezeit trotzdem auf fünf Minuten begrenzen.

Zunächst die Frage, ob wir das Referat von Dr. Däubler jetzt zuerst anhören sollen. Wer ist dafür? — Wer ist dagegen? — Dagegen ist keiner. Es ist also einstimmig beschlossen, daß wir zuerst das Referat hören.

Der zweite Vorschlag ist, die Diskussionsreden auf fünf Minuten zu beschränken. (Zuruf: Sehen wir doch erst mal, wie weit wir kommen! — Widerspruch.) — Gut, Günther, willst du dagegen sprechen? (Zuruf: Ich bin der Meinung, daß wir abwarten können, bis wir das Referat gehört haben!) — Wir haben also zwei Vorschläge.

Der Antrag auf Beschränkung der Redezeit auf fünf Minuten dürfte der weitergehende sein; also stimmen wir zunächst über diesen Antrag ab. Wer ist für fünf Minuten? — Danke schön. Ich glaube, ich brauche keine Gegenprobe zu machen.

Herr Dr. Däubler, wollen Sie bitte mit Ihrem Referat beginnen!

Dr. Wolfgang Däubler, Universität Tübingen

Meine Damen und Herren!

I. Einleitung

Rationalisierung, Mechanisierung und Automation haben auch das Transportwesen grundlegend verändert und sind weiter im Begriff, Neues an die Stelle von Hergebrachtem zu setzen. Am augenfälligsten ist diese Entwicklung im Straßenverkehr, der heute als zumindest gleichbedeutender dritter Verkehrsträger neben Bahn und Binnenschifffahrt getreten ist. Moderne Schwerlastzüge sind in ihren Abmessungen und ihrer Schnelligkeit kaum mehr mit ihren um 30 Jahre älteren Vorgängern zu vergleichen. Die wachsende Arbeitsteilung, die erhöhte Verflechtung der Unternehmen im nationalen wie insbesondere im internationalen Bereich macht den Güterverkehr zu einer Einrichtung, ohne die jede hochindustrialisierte Gesellschaft funktionsunfähig würde. Der Lebensstandard der Bevölkerung würde auf ein Minimum sinken, gäbe es kein an Schnelligkeit und rationellem Arbeiten orientiertes Transportsystem.

Der Blick auf die technischen Errungenschaften darf nicht den Blick auf die beteiligten Menschen versperren, deren Leistung, Ausdauer und bisweilen Opfermut erst das Funktionieren des Ganzen ermöglicht. Die etwa an einen Fernfahrer gestellten Anforderungen und seine Verantwortung sind unter den heutigen Umständen enorm. Zu denken ist dabei keineswegs nur an die auf dem Spiel stehenden großen Vermögenswerte; die in Deutschland besonders hohe Unfallquote zeigt, daß es auch und in erster Linie um Leben und Gesundheit der beteiligten Fahrer wie anderer Verkehrsteilnehmer geht.

Dieser Situation wurde bislang nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen. Das Straßennetz wird der vorhandenen Verkehrsdichte in keiner Weise gerecht. Die gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitsbeschränkungen für Berufsfahrer werden häufig nicht eingehalten; Übermüdung mit dadurch bedingter erhöhter Unfallgefahr und frühzeitige Invalidität sind die Folge. Schließlich wird die Ausbildung der Fahrer den gesteigerten Anforderungen im Straßenverkehr nicht mehr gerecht. Einzige Voraussetzung für das Führen eines großen Lastzuges ist der Besitz eines Führerscheins der Klasse 2, der schon nach relativ kurzem Fahrschulunterricht erworben werden kann und unbefristet gültig ist. Eine Ausnahme besteht insoweit nur für Omnibus- und Taxifahrer; sie erhalten gemäß § 15 e I StVZO die

erforderliche zusätzliche Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung nur, wenn sie eine mindestens zweijährige Fahrpraxis aufweisen können oder eine dreimonatige intensive Ausbildung absolviert haben. Ihre Fahrerlaubnis ist zudem auf höchstens drei Jahre befristet.

Straßenbau und Durchsetzung der Arbeitszeitbeschränkungen sind dornenvolle Probleme, die bislang einer überzeugenden Lösung harren. Auf sie kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Unsere Aufmerksamkeit soll sich vielmehr auf die fachliche Ausbildung der Berufskraftfahrer und die damit eng verknüpfte Anerkennung ihrer Tätigkeit als Facharbeiterberuf konzentrieren.

Es ist das Verdienst der ÖTV, als erste das Problem der Ausbildung und Berufsanerkennung der Berufskraftfahrer in die Diskussion gebracht zu haben. Als die Versuche, einen Erwachsenen-Fortbildungsberuf zu schaffen, zunächst weder bei den staatlichen Instanzen noch bei der Arbeitgeberseite zum Erfolg führten, begann die ÖTV selbst mit der Fortbildung der Berufskraftfahrer. Inzwischen besteht bei allen Beteiligten Einigkeit darüber, daß ähnlich wie in der Schweiz und der DDR eine zusätzliche Ausbildung bei Berufskraftfahrern vonnöten ist. Meinungsverschiedenheiten bestehen nur bezüglich der Art und Weise der Durchführung. Dabei stehen sich im wesentlichen zwei Vorschläge gegenüber:

Der Bundesverband für den Fernverkehr schlägt vor, einen neuen Lehrberuf zu schaffen. Wer den Beruf des Kraftfahrers ergreifen will, soll dies in Zukunft nur nach Abschluß einer dreijährigen Lehre können. Diese soll in geeigneten Betrieben durchgeführt werden und sich auf Fahrzeug- und Materialkenntnisse, Fahr- und Transporttechnik sowie Gesetzes- und sonstige Fachkenntnisse erstrecken. Wer bereits als Kraftfahrer tätig ist, soll die Gelegenheit erhalten, einen kurzen Spezialkurs mit abschließender Prüfung zu absolvieren.

Der Vorschlag der ÖTV geht dahin, jedem Berufskraftfahrer die Möglichkeit zu geben, sich in einem Grund- und einem Aufbaulehrgang fortzubilden. Wer beide Lehrgänge besucht hat und außerdem eine zweijährige Fahrpraxis aufweisen kann, wird zur Berufskraftfahrprüfung zugelassen. Nach dem Bestehen wird der „geprüfte Berufskraftfahrer“ einem Facharbeiter im Produktionsbereich gleichgestellt. Während die Lehrgänge im wesentlichen nur theoretisches Wissen vermitteln wollen, erstreckt sich die Prüfung auch auf Fahrtechnik und Fahrpraxis. Eine Umfrage unter Fernfahrern ergab, daß sich 90% der erfaßten Fahrer für die Berufsanerkennung mit vorhergehender Ausbildung einschließlich Prüfung aussprachen.

Im folgenden sollen diese Vorschläge unter juristischen, sozialpolitischen und finanziellen Aspekten betrachtet werden.

II. Die juristische Problematik der vorgeschlagenen Lösungen

1. Unterstellt man zunächst, daß der Gesetzgeber i. S. einer der beiden Lösungen tätig würde, so ergäbe sich allein die Frage der Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG. Ihr soll im folgenden nachgegangen werden.

Art. 12 bestimmt in seinem Abs. 1, daß alle Deutschen das Recht haben, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Ausübung des Berufes könne durch Gesetz geregelt, d. h. eingeschränkt werden.

Seinem Wortlaut nach scheint Art. 12 die Wahl eines Berufes und seine Ausübung völlig zu trennen und nur eine gesetzliche Beschränkung der Berufsausübung, nicht der Berufswahl zuzulassen. Eine solche Auslegung würde jedoch weder dem Sinn der Vorschrift noch der Lebenswirklichkeit gerecht. Art. 12 hat nicht die Aufgabe, im Gegensatz zu allen in der Vergangenheit liegenden und in anderen Kulturstaaten vorhandenen Bestimmungen jedermann das Recht zu eröffnen, ohne die Erfüllung irgendwelcher Vorbedingungen jeden beliebigen Beruf zu ergreifen. In der Praxis lassen sich zudem Berufswahl und Berufsausübung nicht völlig trennen. Die allgemeine Meinung geht daher mit Recht dahin, Art. 12 gewährleiste ein einheitliches Grundrecht auf freie Entfaltung im beruflichen Sektor. In seinem bekannten Apotheken-Urteil hat das BVerfG die Grundsätze dargelegt, nach denen der Gesetzgeber in dieses Grundrecht eingreifen kann (BVerfGE 7, 377). Zu unterscheiden sind dabei Zulassungs- und Ausübungsbeschränkungen. Die Zulassung zu einem bestimmten Beruf kann nur beschränkt werden, soweit der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter es zwingend erfordert. Ist die Beschränkung eine objektive, d. h. liegt sie außerhalb der Person des Bewerbers, so ist sie nur zur „Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zulässig“. Ganz anders ist die Rechtslage bei der bloßen Ausübungsbeschränkung. Hier reicht es nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich aus, daß vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls den Eingriff in die freie Berufsausübung als zweckmäßig erscheinen lassen.

In seiner späteren Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht diese Grundsätze verfeinert. Es hat einmal festgestellt, daß es Berufsaus-

erforderliche zusätzliche Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung nur, wenn sie eine mindestens zweijährige Fahrpraxis aufweisen können oder eine dreimonatige intensive Ausbildung absolviert haben. Ihre Fahrerlaubnis ist zudem auf höchstens drei Jahre befristet.

Straßenbau und Durchsetzung der Arbeitszeitbeschränkungen sind dornenvolle Probleme, die bislang einer überzeugenden Lösung harren. Auf sie kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Unsere Aufmerksamkeit soll sich vielmehr auf die fachliche Ausbildung der Berufskraftfahrer und die damit eng verknüpfte Anerkennung ihrer Tätigkeit als Facharbeiterberuf konzentrieren.

Es ist das Verdienst der ÖTV, als erste das Problem der Ausbildung und Berufsankennung der Berufskraftfahrer in die Diskussion gebracht zu haben. Als die Versuche, einen Erwachsenen-Fortbildungsberuf zu schaffen, zunächst weder bei den staatlichen Instanzen noch bei der Arbeitgeberseite zum Erfolg führten, begann die ÖTV selbst mit der Fortbildung der Berufskraftfahrer. Inzwischen besteht bei allen Beteiligten Einigkeit darüber, daß ähnlich wie in der Schweiz und der DDR eine zusätzliche Ausbildung bei Berufskraftfahrern vonnöten ist. Meinungsverschiedenheiten bestehen nur bezüglich der Art und Weise der Durchführung. Dabei stehen sich im wesentlichen zwei Vorschläge gegenüber:

Der Bundesverband für den Fernverkehr schlägt vor, einen neuen Lehrberuf zu schaffen. Wer den Beruf des Kraftfahrers ergreifen will, soll dies in Zukunft nur nach Abschluß einer dreijährigen Lehre können. Diese soll in geeigneten Betrieben durchgeführt werden und sich auf Fahrzeug- und Materialkenntnisse, Fahr- und Transporttechnik sowie Gesetzes- und sonstige Fachkenntnisse erstrecken. Wer bereits als Kraftfahrer tätig ist, soll die Gelegenheit erhalten, einen kurzen Spezialkurs mit abschließender Prüfung zu absolvieren.

Der Vorschlag der ÖTV geht dahin, jedem Berufskraftfahrer die Möglichkeit zu geben, sich in einem Grund- und einem Aufbaulehrgang fortzubilden. Wer beide Lehrgänge besucht hat und außerdem eine zweijährige Fahrpraxis aufweisen kann, wird zur Berufskraftfahrerprüfung zugelassen. Nach dem Bestehen wird der „geprüfte Berufskraftfahrer“ einem Facharbeiter im Produktionsbereich gleichgestellt. Während die Lehrgänge im wesentlichen nur theoretisches Wissen vermitteln wollen, erstreckt sich die Prüfung auch auf Fahrtechnik und Fahrpraxis. Eine Umfrage unter Fernfahrern ergab, daß sich 90% der erfaßten Fahrer für die Berufsankennung mit vorhergehender Ausbildung einschließlich Prüfung aussprachen.

Im folgenden sollen diese Vorschläge unter juristischen, sozialpolitischen und finanziellen Aspekten betrachtet werden.

II. Die juristische Problematik der vorgeschlagenen Lösungen

1. Unterstellt man zunächst, daß der Gesetzgeber i. S. einer der beiden Lösungen tätig würde, so ergäbe sich allein die Frage der Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG. Ihr soll im folgenden nachgegangen werden.

Art. 12 bestimmt in seinem Abs. 1, daß alle Deutschen das Recht haben, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Ausübung des Berufes könne durch Gesetz geregelt, d. h. eingeschränkt werden.

Seinem Wortlaut nach scheint Art. 12 die Wahl eines Berufes und seine Ausübung völlig zu trennen und nur eine gesetzliche Beschränkung der Berufsausübung, nicht der Berufswahl zuzulassen. Eine solche Auslegung würde jedoch weder dem Sinn der Vorschrift noch der Lebenswirklichkeit gerecht. Art. 12 hat nicht die Aufgabe, im Gegensatz zu allen in der Vergangenheit liegenden und in anderen Kulturstaaten vorhandenen Bestimmungen jedermann das Recht zu eröffnen, ohne die Erfüllung irgendwelcher Vorbedingungen jeden beliebigen Beruf zu ergreifen. In der Praxis lassen sich zudem Berufswahl und Berufsausübung nicht völlig trennen. Die allgemeine Meinung geht daher mit Recht dahin, Art. 12 gewährleiste ein einheitliches Grundrecht auf freie Entfaltung im beruflichen Sektor. In seinem bekannten Apotheken-Urteil hat das BVerfG die Grundsätze dargelegt, nach denen der Gesetzgeber in dieses Grundrecht eingreifen kann (BVerfGE 7, 377). Zu unterscheiden sind dabei Zulassungs- und Ausübungsbeschränkungen. Die Zulassung zu einem bestimmten Beruf kann nur beschränkt werden, soweit der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter es zwingend erfordert. Ist die Beschränkung eine objektive, d. h. liegt sie außerhalb der Person des Bewerbers, so ist sie nur zur „Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zulässig“. Ganz anders ist die Rechtslage bei der bloßen Ausübungsbeschränkung. Hier reicht es nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich aus, daß vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls den Eingriff in die freie Berufsausübung als zweckmäßig erscheinen lassen.

In seiner späteren Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht diese Grundsätze verfeinert. Es hat einmal festgestellt, daß es Berufsaus-

übungsregelungen gibt, die wie Zulassungsbeschränkungen wirken. So ist etwa die Nicht-Zulassung eines Arztes zur Krankenkasse zwar eine Berufsausübungsregelung, macht aber in ihren Auswirkungen einem jungen Arzt die Eröffnung einer eigenen Praxis nahezu unmöglich, beeinträchtigt also erheblich die freie Berufswahl. In derartigen Fällen ist die Berufsausübungsregelung nur unter den erschwerten Bedingungen einer Zulassungsbeschränkung möglich (so das Kassenzurteil in BVerfGE 11, 30). Andere weitgehende Eingriffe in die Berufsausübung können nicht mit jeder vernünftigen Erwägung des Gemeinwohls, sondern nur mit Interessen gerechtfertigt werden, die so schwer wiegen, daß sie den Vorrang vor der Berufsbehinderung der Bürger verdienen (BVerfGE 16, 147 zur Besteuerung des Werkfernverkehrs).

In seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des sog. Großen Befähigungsnachweises im Handwerk hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, der Gesetzgeber könne die für eine Zulassungsbeschränkung erforderlichen wichtigen Gemeinschaftswerte weithin selbstbestimmen (BVerfGE 13, 97). Das Gericht sei in diesem Fall auf die Prüfung der Frage beschränkt, ob die geschützten öffentlichen Interessen überhaupt Gemeinschaftswerte von so hohem Rang darstellen können, daß sie eine Einschränkung der freien Berufswahl rechtfertigen. Dem Gesetzgeber steht daher ein weitreichender Ermessensspielraum zu.

Aus den bisherigen Erörterungen wurde die Frage ausgeklammert, was im einzelnen eigentlich unter dem von Art. 12 geschützten Beruf zu verstehen sei. Die Definition des Bundesverwaltungsgerichts, Beruf sei jede auf die Dauer berechnete, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Betätigung ohne sozialunwertigen Charakter, ist zwar an sich zutreffend, wird aber der Problematik noch nicht ganz gerecht. Es fragt sich, ob Art. 12 nur überkommene „Berufsbilder“ schützt, oder ob er auch jede atypische Betätigung erfaßt. Nach heute durchgedrungener Auffassung ist das letztere der Fall. Art. 12 schützt gleichermaßen völlig neue und ungewöhnliche Betätigungen. Der Gesetzgeber hat jedoch die Möglichkeit, bestimmte Berufsbilder zu fixieren. In diesem Bereich kann dann nur der vorgezeichnete Beruf gewählt werden; die Freiheit der Berufswahl ist insoweit eingeschränkt. Lediglich völlig willkürliche Regelungen, die dem vorgegebenen Sachverhalt nicht entsprechen, sind dem Gesetzgeber untersagt.

Dieser längere Exkurs ins Verfassungsrecht hatte nicht den Sinn, ein komprimiertes Kolleg über Inhalt und Tragweite des Art. 12 zu repro-

duzieren. Vielmehr soll die Lösung der anstehenden Fragen dadurch erleichtert werden.

Der Beruf des Kraftfahrers wird wie jeder andere Beruf von Art. 12 geschützt. Insoweit ist er bereits heute anerkannt. Alleinige Zulassungsvoraussetzung ist der Erwerb eines Führerscheins, was mit Recht seit jeher als mit Art. 12 vereinbar angesehen wurde.

Nach dem Vorschlag des BdF soll als weitere Zulassungsvoraussetzung die Absolvierung einer dreijährigen Lehre mit staatlich anerkannter Abschlußprüfung hinzutreten. Die darin liegende Einschränkung der Berufsfreiheit ist beträchtlich. Sie bedeutet, daß jeder Bewerber in Zukunft erst drei Jahre später in seinen Beruf kommt. Nach dem oben Gesagten ist sie zulässig, wenn besonders wichtige Gemeinschaftsgüter sie zwingend erfordern. Die Verkehrssicherheit auf den Straßen stellt ohne jeden Zweifel ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut dar. Zweifelhaft erscheint freilich, ob eine so weitgehende Einschränkung zwingend erforderlich ist oder ob nicht weniger einschneidende Maßnahme die Verkehrssicherheit in gleichem Maße erhöhen. Sehr zweifelhaft bleibt weiter, ob die Einführung eines Lehrberufs das geeignete Mittel ist, das erstrebte Ziel zu erreichen. Es dürften ungefähr zwei Jahrzehnte vergehen, bis auch nur gut die Hälfte der auf den Straßen fahrenden Berufskraftfahrer in dieser Weise vorgebildet sind. Eine sichtbare Verbesserung der Verkehrssicherheit läßt sich somit nur dadurch erreichen, daß bei den heute bereits tätigen Kraftfahrern angesetzt wird. Geeignetes Mittel i. S. des Art. 12 ist eine Erwachsenenbildung, nicht die Einführung eines Lehrberufs.

Der Vorschlag der ÖTV geht dahin, ein neues Berufsbild, den geprüften Berufskraftfahrer, zu schaffen. Nach dem oben Gesagten ist dem Gesetzgeber eine derartige Festsetzung möglich. Es kann nicht als willkürlich betrachtet werden, eine bestimmte Gruppe von Kraftfahrern aus den übrigen herauszuheben, da sie durch Absolvierung einer zusätzlichen Ausbildung mit Abschlußprüfung sich besonders qualifiziert haben. Unerheblich ist daher, daß sie dieselbe Tätigkeit ausüben wie andere Kraftfahrer. Arbeit und Berufsbild werden üblicherweise nicht nur nach der Schwere und Bedeutung der Tätigkeit, sondern ebenso nach der Vorbildung des Arbeitnehmers beurteilt.

Stellt somit der „geprüfte Berufskraftfahrer“ ein eigenes Berufsbild dar, so ergibt sich die Frage, ob die Erschwerung des Zugangs zu diesem Beruf durch die Notwendigkeit der Ablegung einer Prüfung mit Art. 12 vereinbar ist. Auch hier kann auf das oben Ausgeführte zurückgegriffen werden.

Die Verkehrssicherheit auf den Straßen stellt ein wichtiges Gemeinschaftsgut dar. Ihr Schutz und ein damit verbundener Eingriff in die Berufsfreiheit sind zwingend erforderlich. Es ist keine andere weniger einschneidende Maßnahme ersichtlich, die zu einer verbesserten Ausbildung der Kraftfahrer und einer damit verbundenen Erhöhung der Verkehrssicherheit führen würde. Da grundsätzlich alle Berufskraftfahrer erfaßt werden, stellt die vorgeschlagene Erwachsenen-Ausbildung auch das geeignete Mittel dar, um den gewünschten Effekt zu erzielen. Im Unterschied zur oben besprochenen Lösung der Einführung eines Lehrberufs ist der Eingriff in das Grundrecht des Art. 12 viel geringer: Dem Einzelnen wird nicht die Tätigkeit des Kraftfahrers schlechthin unmöglich gemacht. Er kann zumindest als ungeprüfter Kraftfahrer tätig sein, also auf alle Fälle den einfacheren der beiden dann vorhandenen Kraftfahrerberufe wählen. Dieser „Substitutionsberuf“ darf bei der Prüfung der erlaubten Zulassungsbeschränkung nicht außer Betracht bleiben. Es wird durch die noch zu besprechende Möglichkeit der Bessergruppierung und die sozialversicherungsrechtliche Besserstellung des geprüften Berufsfahrers lediglich ein Anreiz geschaffen, einen neuen, qualifizierteren Beruf zu wählen. Das bisher vorhandene Maß an Freiheit bleibt auf alle Fälle erhalten; es wird lediglich die Möglichkeit geschaffen, eine bessere, über das bisher Erreichbare hinausgehende Position zu wählen. An der Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Lösung bestehen daher keine Zweifel.

Dieses Ergebnis wird noch etwas klarer, wenn man eine andere, ebenfalls juristisch mögliche Konstruktion wählt. Die Einführung einer Erwachsenen-Ausbildung mit Abschlußprüfung für Kraftfahrer ist nicht notwendig mit der Schaffung eines neuen Berufsbilds des „geprüften Berufsfahrers“ gekoppelt. Es ist sehr wohl möglich, es bei dem schon bisher durch Art. 12 geschützten Beruf des Kraftfahrers schlechthin zu belassen. Innerhalb dieses Berufes ist es jederzeit möglich, je nach Ausbildung zu differenzieren und den voll ausgebildeten Kraftfahrer in eine höhere Lohngruppe einzureihen und ihn generell als Facharbeiter zu behandeln. Ist das der Fall, so liegt lediglich eine Berufsausübungsregelung vor, die bereits dann zulässig ist, wenn sie vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls als zweckmäßig erscheinen lassen, ein Erfordernis, das hier selbstredend erfüllt ist.

Im Laufe der Jahre könnte freilich der Fall eintreten, daß praktisch nur noch derjenige als Berufskraftfahrer angestellt wird, der über eine abgeschlossene Ausbildung verfügt. In dieser Situation hätte die Ausübungsbe-

schränkung die Wirkung einer Zulassungsbeschränkung und wäre sonach nur unter den für diese geltenden Voraussetzungen zulässig. Auch dann freilich dürften gegen die vorgeschlagene Regelung im Ergebnis keine Bedenken bestehen; würde wirklich nur noch auf geprüfte Kraftfahrer zurückgegriffen, wäre dies der beste Beweis für die Effizienz der Ausbildung und würde nachträglich den zwingenden Beweis erbringen, daß die Einführung der Ausbildung zur Erhöhung der Verkehrssicherheit erforderlich war.

2. Es fragt sich, ob die vorgeschlagenen Lösungen überhaupt in Gesetzesform ergehen müssen oder ob auch eine Verordnung des Bundesverkehrsministers ausreichen würde. Als Ermächtigungsgrundlage käme § 6 Abs. 1 Ziff. 3 StVG in Betracht, der den Bundesminister für Verkehr ermächtigt, Rechtsverordnungen über die zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Wegen und Plätzen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr zu erlassen. Die Einführung einer zusätzlichen Berufsausbildung dient ohne Zweifel der Erhaltung von Ordnung und Sicherheit auf öffentlichen Straßen. Aus dem Gesamtzusammenhang des Gesetzes folgt jedoch, daß es als personelle Voraussetzung für das Führen von Kraftfahrzeugen nur die Fahrerlaubnis kennt, nicht aber weitere subjektive Zulassungsvoraussetzungen. Es wäre schon eine außerordentlich weite Auslegung des § 6 Abs. 1 Ziff. 3 StVG, wollte man von dieser Vorschrift Maßnahmen als erfaßt ansehen, die ihrer Art nach nicht im Gesetz selbst vorgesehen sind. Dazu kommt ein weiteres Bedenken aus Art. 12 selbst. Dort wird eine Einschränkung der Berufsausübung nur „durch Gesetz“, nicht aber „aufgrund eines Gesetzes“ vorgesehen. Nach herrschender Auffassung kann daher in das Grundrecht des Art. 12 nur durch ein förmliches Gesetz, nicht aber durch bloße Rechtsverordnung eingegriffen werden, da letztere ja eine Maßnahme „aufgrund eines Gesetzes“ darstellen würde. Auch aus diesem Grund erscheint eine Realisierung der vorgelegten Pläne mit Hilfe einer Verordnung des Bundesverkehrsministers sehr zweifelhaft und sollte daher nicht weiterverfolgt werden.

3. Denkbar wäre weiter, die vorgeschlagenen Lösungen in Tarifverträgen zu verankern. Unter dem Gesichtspunkt des Art. 12 GG bestünden insoweit keine Bedenken. Nach in der Literatur anerkannter Meinung können Tarifverträge für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten eine bestimmte berufliche Vorbildung von längerer Dauer verlangen (Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Band 2, 7. Aufl. 1967, S. 382 mwN). Dabei müssen freilich die Voraussetzungen einer subjektiven Zulassungsbe-

schränkung gegeben sein, d. h. die Vorbildung muß zum Schutze eines wichtigen Gemeinschaftsgutes erforderlich sein. Dies wäre mit Sicherheit beim Vorschlag der ÖTV der Fall.

Dennoch wäre eine Regelung durch Tarifvertrag nur eine Hilfslösung. Die Durchführung der Fortbildungskurse wäre zwar theoretisch mit Hilfe gemeinsamer Einrichtungen der Tarifvertragsparteien möglich; eine staatlich anerkannte Prüfung bedürfte jedoch der Mitwirkung staatlicher Instanzen, könnte also nicht durch bloße Vereinbarung der Sozialpartner ins Leben gerufen werden. Dazu kommt eine mögliche Kollision mit der StVZO. Erreicht die Ausbildung ihr Ziel, so haben nach einigen Jahren die weitaus meisten Fernfahrer den Status eines geprüften Berufskraftfahrers. In dieser Situation kann die nach der StVZO erlangte Befugnis, bereits mit der Erlangung der dort vorgesehenen Fahrerlaubnis ein Fahrzeug selbständig zu führen, weithin gegenstandslos werden, da erst noch die weitere Hürde der Ausbildung als Berufskraftfahrer genommen werden muß. Dies könnte im Ergebnis einer unzulässigen Umgehung und Aushöhlung der StVZO nahekommen. Doch kann diesem Problem hier nicht näher nachgegangen werden.

III. Die sozialpolitische Problematik der vorgeschlagenen Lösungen.

Wie oben bereits angedeutet, hätte die Realisierung des BdF-Vorschlags zur Folge, daß die künftigen Berufsfahrer erst drei Jahre später als bisher ihre eigentliche berufliche Tätigkeit aufnehmen könnten. Dies stellt gegenüber der bisherigen Lage eine eindeutige soziale Schlechterstellung dar.

Diese Schlechterstellung wird keineswegs durch eine besonders gute Ausbildung aufgewogen. Der Lehrling muß die praktische Erfahrung erst gewinnen; entsprechend fällt ihm auch die theoretische Bildung schwerer da er noch keinen Blick dafür haben kann, was im einzelnen für seinen Beruf wichtig ist. Ein erwachsener Fahrer mit mehrjähriger Fahrpraxis ist demgegenüber viel leichter auf einen höheren Kenntnisstand zu bringen. Außerdem besteht bei einer dreijährigen Lehrlingsausbildung die große Gefahr des Lehrberufs und der Beschäftigung mit ausbildungsfremden Aufgaben. Auch die strengsten Verbotsvorschriften können hier nur von sehr beschränkter Wirkung sein. Schließlich besteht die Gefahr, daß es durch Einführung eines Lernfahrausweises möglich wird, die Lehrlinge schon in einem Alter mit den Funktionen eines Berufskraft-

fahres zu betrauen, in dem sie sich bisher noch nicht ausbilden konnten. Dies vermindert die Verkehrssicherheit statt sie zu erhöhen und führt im Ergebnis dazu, auf Kosten des sozialen Standards der betroffenen Jugendlichen billige Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen. Es liegt auf der Hand, daß dies nicht Sinn der neu einzuführenden Kraftfahrerausbildung sein kann.

Die Erwachsenen-Ausbildung vermeidet diese Nachteile. Sie sorgt gleichzeitig für eine soziale Besserstellung der erfaßten Arbeitnehmer.

Die Besserstellung zeigt sich einmal in der Entlohnung. Es ist einleuchtend, daß die durch die Ausbildung erworbene höhere Qualifizierung sich in höheren Löhnen auswirken muß. Andernfalls entfielen ein wichtiger Anreiz für die Absolvierung der Ausbildung und das Ziel, durch bessere Ausbildung die Verkehrssicherheit auf den Straßen zu erhöhen, bliebe in unerreichbarer Ferne. Die höheren Löhne haben entsprechend höhere Renten aus der Sozialversicherung zur Folge. Dazu kommt, daß die Ausbildung den Berufskraftfahrer auch in sonstiger Beziehung dem Facharbeiter gleichstellt. Von großer praktischer Bedeutung ist dies bei der Gewährung einer Berufsunfähigkeitsrente. Nach § 1246 RVO wird sie nur dann bewilligt, wenn der versicherte Arbeitnehmer keine zumutbare andere Arbeit finden kann. Bei der Prüfung der Zumutbarkeit wird dabei entscheidend auf den bisherigen sozialen Standard abgestellt. Einem gelernten Arbeiter wird nicht zugemutet, die Tätigkeit eines ungelerten auszuüben. Berufskraftfahrer wurden bisher als ungelernete Arbeiter betrachtet, da sie lediglich eine Fahrerlaubnis, nicht aber eine darüber hinausgehende Ausbildung vorweisen können. Im Falle ihrer Berufsunfähigkeit konnten sie daher auf jede andere Hilfsarbeitertätigkeit verwiesen werden. Der damit verbundene soziale und meist auch wirtschaftliche Abstieg wurde in Kauf genommen. Dies ändert sich, wenn die Berufskraftfahrer nach Einführung der Fortbildung mit Abschlußprüfung als Facharbeiter zu qualifizieren sind. Dann kann er nur noch auf andere ähnlich qualifizierte Tätigkeiten verwiesen werden, was meist zur Gewährung der Berufsunfähigkeitsrente führen wird. Dieses Ergebnis ist das einzig billige. Infolge der großen psychischen und physischen Belastung der Fernfahrer ist die Quote frühzeitiger Berufsunfähigkeit besonders hoch. Mir scheint es ein dringendes Gebot der Gerechtigkeit, demjenigen, der seine Gesundheit aufgrund besonders harten beruflichen Einsatzes frühzeitig verschlissen hat, als Ausgleich wenigstens eine Rente zu gewähren, statt ihn auf die Tätigkeit eines Museumsaufsehers zu verweisen.

Der durch die Ausbildung bedingten sozialen Besserstellung entspricht eine gesellschaftliche. Der Facharbeiter und ihm gleichgestellte Personen genießen in ihrer Umwelt ein höheres Sozialprestige. Über seine Bedeutung hat Prof. Herschel in seinem Gutachten bereits ausführlich referiert, so daß sich ein weiteres Eingehen hierauf erübrigt.

Zum Abschluß der Erörterung der sozialpolitischen Seite sei noch auf folgendes hingewiesen: Der Berufskraftfahrer wird bislang als Arbeiter betrachtet. Er ist nicht in der beispielhaften Aufzählung der Angestellten in § 3 AVG aufgeführt; nach der Rechtsprechung könnte er daher nur dann als Angestellter betrachtet werden, wenn er „überwiegend geistige Arbeit“ verrichtet. Dies wird von den Gerichten bislang verneint; nach der Verkehrsanschauung überwiege die manuelle Seite.

Es erscheint fragwürdig, ob diese Rechtsprechung der heutigen sozialen Realität gerecht wird. Der Kraftfahrer ist im Gegensatz zu vielen mit manueller Arbeit Betrauten immer in gespannter Aufmerksamkeit tätig. Er muß jederzeit in der Lage sein, auch kritische Situationen im Verkehr zu meistern. Er muß vorausdenken und vorausplanen können. Das Entscheidende an seiner Tätigkeit ist nicht die manuelle Betätigung von Gaspedal, Schaltung und Bremse, sondern die geistige Planung und Leitung des Fahrvorgangs. Schon heute wäre es daher gerechtfertigt, den Berufskraftfahrer generell als Angestellten zu behandeln, was die Rechtsprechung beim Verkaufsfahrer übrigens bereits tut (LAG Düsseldorf DB 1962, 474). Unterzieht sich nun der Kraftfahrer einer zusätzlichen Ausbildung, die nach den Vorstellungen beider Tarifpartner eine große Zahl von technischen, juristischen, medizinischen und sonstigen Kenntnissen vermittelt, so wird noch deutlicher, daß bei seiner beruflichen Tätigkeit der geistige Faktor bei weitem im Vordergrund steht. Es erscheint dann umso dringender, den Berufsfahrer als Angestellten zu behandeln und ihn so der Angestelltenversicherung und dem erhöhten Kündigungsschutz der Angestellten zu unterstellen.

IV. Die finanzielle Problematik der vorgeschlagenen Lösungen.

Jede Ausbildung verursacht erhebliche Kosten. Es stellt sich die Frage, wer sie zu tragen hat.

Die vom BdF vorgeschlagene Einführung eines Lehrberufs bürdet die Kosten allein den Arbeitnehmern auf. Sie müssen drei Jahre als Lehrlinge arbeiten, statt wie bisher als Berufskraftfahrer in voll bezahlter Stellung

tätig zu sein. Den Arbeitgebern entstehen praktisch kaum zusätzliche Aufwendungen; im Ergebnis würde sogar die Einführung eines Lehrberufs eher zu Lohneinsparungen führen.

Entscheidend muß darauf abgestellt werden, wem die vorgeschlagene Ausbildung im einzelnen nützt. Von ihr profitiert sicherlich der Arbeitnehmer, der seinen sozialen Standard erhöht; von ihr profitiert auch der Arbeitgeber, dessen Betrieb rationeller und störungsfreier arbeitet, wenn er gut ausgebildete Arbeitskräfte einsetzen kann. Von ihr profitiert schließlich in entscheidendem Maße die Allgemeinheit, deren Interesse an einer Erhöhung der Verkehrssicherheit auf den Straßen evident ist. Es wäre nun ungerecht, wollte man die Kosten der Ausbildung nur einer Gruppe von Beteiligten anlasten. Es muß vielmehr ein gerechter Ausgleich gefunden werden, wonach alle Interessierten gleichmäßig betroffen werden. Dies kann nicht durch die Einrichtung eines Lehrberufs erreicht werden, der notwendigerweise die Arbeitnehmer einseitig belastet. Ein wirtschaftlicher Ausgleich ist nur möglich bei Einführung einer Erwachsenenfortbildung wie sie von der ÖTV vorgeschlagen wurde.

Die Übernahme eines beträchtlichen Teils der Ausbildungskosten durch die Allgemeinheit steht in Einklang mit der von der Bundesregierung in jüngerer Zeit verfolgten Politik. Am 6. 10. 1967 hat sie dem Bundesrat den Entwurf eines sog. Arbeitsförderungsgesetzes zugeleitet, der das AVAVG ablösen soll. Im Gegensatz zu diesem sind jedoch nicht nur Maßnahmen zur Umschulung und Fortbildung von Arbeitslosen möglich. In den §§ 40 ff. des Arbeitsförderungsgesetzes sind vielmehr weitgehende Förderungsmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung aller Arbeitnehmer vorgesehen. Gefördert wird u. a. die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen mit ganzzeitigem Unterricht, die dem beruflichen Aufstieg dienen. Die Förderung erfolgt in der Weise, daß die öffentliche Hand die Ausbildungskosten übernimmt und den Teilnehmern ein Unterhaltsgeld gewährt, das 120% des Arbeitslosengeldes ausmacht (§§ 43, 44 AFG). Sollte dieser Vorschlag Gesetz werden, wäre die finanzielle Durchführung der geplanten Erwachsenen-Ausbildung praktisch gesichert.

V. Wir sind damit am Ende unserer Ausführungen angelangt. Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß der Verwirklichung des ÖTV-Vorschlags keine juristischen Hindernisse entgegenstehen. Der Grundsatz der Berufsfreiheit ist nicht verletzt. Die Gleichstellung des Berufskraftfahrers mit dem Industriefacharbeiter ist sozialpolitisch erwünscht; die Erwachsenenfortbildung kann auch finanziell bewältigt werden. Ich danke Ihnen. (Beifall)

Zusammenfassung des Referats über das Thema:

„Berufsanerkennung“ der Kraftfahrer

— juristische, sozialpolitische und finanzielle Aspekte —

1. Über die Notwendigkeit, den Berufskraftfahrern die Möglichkeit einer zusätzlichen Berufsausbildung zu eröffnen, besteht heute Einigkeit, ebenso darüber, die ausgebildeten Fahrer den Industriefacharbeitern gleichzustellen.
2. Der Vorschlag der ÖTV, einen Erwachsenen-Fortbildungsberuf zu schaffen, ist mit dem Grundrecht auf Berufsfreiheit nach Art. 12 GG vereinbar. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, das neue Berufsbild des „geprüften Berufskraftfahrers“ zu schaffen und den Zugang zu diesem Beruf vom Besuch zweier Lehrgänge und dem Bestehen einer Abschlußprüfung abhängig zu machen.
3. Der Vorschlag der ÖTV läßt sich am einfachsten mit Hilfe eines Bundesgesetzes realisieren. Eine Regelung durch Rechtsverordnung des Bundesverkehrsministers scheidet aus; auch eine Verwirklichung des ÖTV-Vorschlags durch Tarifvertrag könnte evtl. auf rechtliche Schwierigkeiten stoßen.
4. Die Gleichstellung mit dem Industriefacharbeiter wirkt sich in gewissem Umfang im Lohn, daneben bei der Gewährung einer Berufsunfähigkeitsrente nach § 1246 RVO aus. Die Ausbildung macht außerdem erneut sichtbar, daß bei der Tätigkeit des Kraftfahrers die geistige Komponente überwiegt. Er ist deshalb als Angestellter, nicht als Arbeiter zu behandeln.
5. Die Finanzierung der vorgesehenen Ausbildungsmaßnahmen ließe sich mit Hilfe des von der Bundesregierung beim Parlament eingebrachten Arbeitsförderungsgesetzes unschwer bewerkstelligen. Die Übernahme eines großen Teils der Kosten durch die Allgemeinheit läßt sich damit rechtfertigen, daß sich die durch die Ausbildung bewirkte Erhöhung der Verkehrssicherheit auf den Straßen in erster Linie zugunsten der Allgemeinheit auswirkt.
6. Der Vorschlag, einen Lehrberuf zu schaffen, ist demgegenüber abzulehnen. Die Effizienz ist zweifelhaft; die Durchführung ist mit einer Minderung des sozialen Status im Vergleich mit dem bisherigen Zustand verbunden. Die Einführung eines Lernfahrausweises für Jugendliche kann zu einer Herabsetzung der Verkehrssicherheit führen. Die Kosten der Ausbildung werden im Ergebnis weithin auf die Arbeitnehmer abgewälzt, was den Nutzen der Ausbildung für die Arbeitgeber und die Allgemeinheit völlig außer acht läßt.

Vorsitzender Kugoth

Vielen Dank, Herr Dr. Däubler, für Ihren Beitrag. Ich glaube, daß wir durch diese Ausführungen in Verbindung mit dem Gutachten von Herrn Prof. Herschel eine sehr gute und brauchbare Unterlage für unsere Überlegungen haben. Darf ich ergänzend noch sagen, daß der BdF inzwischen — das ist noch ganz neu — die Jugendlichenausbildung für Kraftfahrer fordert. Man soll also mit 14 oder 15 Jahren zu lernen anfangen.

Darf ich mir für die Diskussion — bis jetzt habe ich 6 weitere Wortmeldungen — einen Hinweis erlauben. Ich nehme an, daß die Kollegen, die zum Thema der Berufsanerkennung sprechen wollen, den Antrag Nr. II/5/90a und die anderen einschlägigen Anträge kennen, die sich mit der Berufsanerkennung befassen. Es wäre für den Fortgang unserer Diskussion nützlich, wenn nicht unbedingt all das wiederholt würde, was ohnehin in den Anträgen steht und was wir ja dann im Plenum behandeln und verabschieden wollen.

Als nächster Redner hat jetzt das Wort Kollege Soll. Ihm folgt dann der Kollege Silber.

Hans Soll, Kiel

Freunde, da ich aus der Seeschifffahrt komme, sollen sich meine Ausführungen in dieser Richtung bewegen. Automation und Rationalisierung sind im Augenblick ganz groß geschrieben und zum Teil ein Schreckgespenst, obwohl es doch eigentlich eine uralte Sache ist. Ich glaube kaum, daß unter uns jemand ist, der etwas ähnliches machen würde wie um 1800, als das erste Dampfschiff auf der Weser fuhr. Die Treidelfuhrleute, die sich zusammenrotteten, haben dieses Schiff zerstört, weil sie glaubten, damit hätten sie dieses Problem erledigt. Heute, im Jahr 1968, haben wir 200000-t-Schiffe, wie hier ausgeführt wurde, und wir haben den Containerverkehr. Und doch sind dies alles Probleme, die sich genauso, vielleicht noch besser, meistern lassen, als damals dieses Problem zwischen den Fuhrleuten und dem ersten Dampfschiff. Man spricht jetzt schon von 300000-t- und 500000-t-Schiffen, die gebaut werden sollen. Aber bereits jetzt hat man festgestellt, daß bei Schiffen, die über 200000 t kommen, die Kostensenkung nicht proportional weitergeht, wie sonst bei den großen Schiffen; sondern die Kosten gehen bei diesen ganz großen Schiffen wieder erheblich nach oben. Die Japaner haben es abgelehnt, Neubauten, die größer als 200000 t sein sollten, zu erstellen.