

Schriftenreihe des Arbeitskreises
Europäische Integration e. V.

Band 27

Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes

Referate der Tagung des Arbeitskreises
Europäische Integration e. V. in Hamburg
vom 19.-21. Oktober 1989

Hrsg. von Rolf Birk
in Gemeinschaft mit dem Arbeitskreis Europäische Integration e. V.

mit Beiträgen von:

Rolf Birk
Wolfgang Däubler
Fritz Franzmeyer
Gerhard Kleinhenz
Walter Kolvenbach
Klaus Schmitz
Rolf Thüsing



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Wolfgang Däubler

Soziale Mindeststandards in der EG - eine realistische Perspektive?

I. Die Entdeckung der »sozialen Dimension«

Die Stellung der abhängigen Arbeit war für die EG bis in die jüngste Vergangenheit im Grunde kein Thema. In den Verträgen kommt der Sozialpolitik eine relativ bescheidene Rolle zu. Die größte praktische Bedeutung hatte die Herstellung und Ausgestaltung der Arbeitnehmer-Freizügigkeit - aus nationaler Sicht nicht mehr als ein Teil der Ausländerpolitik. Sonstige arbeits- und sozialrechtliche Impulse hatten punktuellen Charakter, was etwa an der Richtlinie über »erworbene Rechte«¹ oder an der verdienstvollen Rechtsprechung des EuGH zur Gleichbehandlung von Mann und Frau am Arbeitsplatz² deutlich wird. Das Arbeitsrecht blieb ebenso wie das Sozialrecht eine nationale Domäne.³

Konzeptionell orientierten sich die Gemeinschaftsorgane seit den 70er Jahren an einer Art linearem Fortschritt. Das sozialpolitische Aktionsprogramm vom 21. Januar 1974⁴ enthält die bemerkenswerte Aussage, einem

- 1 Richtlinie des Rates vom 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen, ABl vom 5. 3. 1977, Nr. L 61/26, abgedruckt auch bei Däubler-Kittner-Lörcher (Hrsg.), Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Köln 1990, unter Nr. 432.
- 2 Überblick bei Colneric, Gleichberechtigung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht, BB 1988, 968 ff.; Pfarr, Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben als Beispiel für die Durchsetzung sozialpolitischer Normen des Gemeinschaftsrechts, in: Lichtenberg (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 179 ff.; Steindorff, Gleichbehandlung von Mann und Frau nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht, RdA 1988, 129 ff. Vgl. weiter Birk, Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Berufszugang, NZA 1984, 145.
- 3 Dazu Birk, Der Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf das Arbeitsrecht der Bundesrepublik Deutschland, RIW 1989, 6 ff.; Däubler, Arbeitsrecht und Auslandsbeziehungen, AuR 1990, 1 ff.; vgl. auch Buchner, Das deutsche Arbeits- und Sozialrecht - ein Standortnachteil im Gemeinsamen Markt? Vortrag vom 20. 11. 1989, herausgegeben vom Verband der Metallindustrie Baden-Württemberg, S. 12 (»schmale Teilbereiche des Arbeitsrechts«).
- 4 ABl vom 12. 2. 1974, Nr. C 13/1 ff.

energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich komme die gleiche Bedeutung zu wie der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Neben Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit wurde u.a. die Humanisierung der Arbeitsbedingungen zum Gemeinschaftsziel erklärt; ein besonderer Programmpunkt betraf beispielsweise die »schrittweise Beseitigung physischer und psychischer Belastungen am Arbeitsplatz, vor allem durch die Verbesserung der Umweltbedingungen und die Suche nach Möglichkeiten zur vielfältigeren Gestaltung der Arbeit«. ⁵ Auch die Demokratisierung des Arbeitslebens wurde gefordert. Die Gemeinschaft bekannte sich zur »schrittweisen Förderung der Mitwirkung der Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter am Leben der Unternehmen und Betriebe«. Die Sozialpartner sollten an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft stärker beteiligt, der Abschluß europäischer Tarifverträge sollte auf geeigneten Gebieten erleichtert werden. ⁶

Man riskiert, Langeweile zu produzieren, wenn man betont, daß dies alles im wesentlichen toter Buchstabe geblieben ist. Die Resonanz war bei den Entscheidungsträgern so gering, daß in späteren Jahren kaum mehr auf diese an sich verbindliche Programmatik Bezug genommen wurde – selbst in gewerkschaftlichen Publikationen finden sich nur selten Hinweise. Bedingt durch die gemeinschaftsweite Massenarbeitslosigkeit dachte man in Brüssel nicht mehr an eine Verbesserung des Status quo; ⁷ man hatte überdies alle Hände voll zu tun, um die Stagnation des europäischen Einigungsprozesses seit Ende der 70er Jahre nicht in eine totale Paralyse umschlagen zu lassen. ⁸

Auch das »Weißbuch Binnenmarkt« ⁹ und die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte ¹⁰ haben daran zunächst nichts geändert: Der »neue Anlauf« wurde in den Kerngebieten der Gemeinschaft, d.h. bei der Herstellung freier Märkte für Güter und Dienstleistungen unternommen. Erst seit 1988 hat sich ein Wandel vollzogen. Die »soziale Dimension des Binnenmarkts« fand mit einem Mal das Interesse der Medien, der Politiker,

5 ABI vom 12. 2. 1974, Nr. C 13/3 li.Sp.

6 ABI vom 12. 2. 1974, Nr. C 13/3 re.Sp.

7 Dazu Weinstock, Europäische Sozialunion – historische Erfahrungen und Perspektiven, in: Däubler, Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarkts. Gütersloh 1989, S. 16 ff.

8 Vgl. Weidenfeld, Europa 2000. Zukunftsfragen der Europäischen Einigung. München-Wien 1980, S. 9 ff.

9 Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 endg., veröffentlicht in der Reihe »Dokumente« der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Kurze Darstellung im Bulletin der EG 6/1985, S. 19 ff.

10 Vom 17. 2. 1986 (BGBl II, 1104).

der sozialen Gegenspieler wie der Wissenschaft. ¹¹ Die »Neuentdeckung« dieses Politikbereichs war zugleich mit einem deutlichen Paradigmenwechsel verbunden: Es ging und geht nicht mehr primär darum, den sozialen Fortschritt auszubauen sondern Einschnitte in das soziale Netz, Rückschritt und soziales Dumping zu verhindern. Die »Risikogesellschaft« wirft ihre langen Schatten auch auf diesen Bereich. Wie groß sind die Gefahren, die uns der »Große Markt« effektiv bringt?

II. Regelungsbedarf durch den Binnenmarkt?

1. Die veränderten Bedingungen

Auf einer ganz abstrakten Ebene gesehen, schafft die Beseitigung der Grenzen mehr Markt. Rechtliche Restriktionen, die dem freien Fluß von Gütern, Dienstleistungen, Informationen usw. entgegenstanden, fallen weg. Es geht um ein großes Stück Deregulierung, das sich anders als der Abbau von sozialen Schutznormen auf einen verbreiteten Konsens stützen kann. »Mehr Markt« bedeutet für die Unternehmen mehr Konkurrenzdruck, aber auch erweiterte Handlungsmöglichkeiten für diejenigen, die sich auf die veränderten Bedingungen einstellen: Die Zahl der potentiellen Abnehmer, aber auch der in Frage kommenden Produktionsstandorte verändert sich. Sozialpolitische Normen – von der Rentenversicherung bis zum Kündigungsschutz – sind der Sache nach normative Korrekturen des freien Spiels der Kräfte: Die abhängige Größe »Arbeitsmarkt« wird in einer Weise reglementiert, die dem einzelnen Beschäftigten ein Minimum an Schutz gewährt und die evtl. auftretende Konflikte von vornherein in Grenzen hält. ¹² Die Kombination aus verschärfter Konkurrenz und erweiterten Handlungsmöglichkeiten kann es nahelegen, Dispositionen zu treffen, um zumindest den kostenträchtigsten Schutznormen »auszuweichen«. Dies kann durch die

11 Von Bedeutung etwa die die allgemeine Diskussion aufgreifenden Veröffentlichungen: Forschungsgruppe Europa unter der Leitung von Werner Weidenfeld, Binnenmarkt '92: Perspektiven aus deutscher Sicht, Gütersloh 1988; EG-Binnenmarkt '92, Chancen und Risiken für Betriebe, Freiburg/Brsg. (Rudolf-Haufe-Verlag) 1988. Aus gewerkschaftlicher Sicht: Breit (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum? Bonn 1988; Steinkühler (Hrsg.), Europa '92. Industriestandort oder sozialer Lebensraum, Hamburg 1989. Aus Arbeitgebersicht Fels, Die Sozialcharta – ökonomisch gesehen, in: Däubler, Sozialstaat EG? a.a.O., S. 161 ff.

12 Zur Schutz- und Befriedungsfunktion des Arbeitsrechts s. Däubler, Das Arbeitsrecht I, 11. Aufl., Reinbek 1990, S. 51 ff.

Unternehmen selbst, aber auch durch Schaffung entsprechender rechtlicher Möglichkeiten erfolgen. An vier Bereichen lassen sich diese Gefahren deutlich machen.

2. Umstrukturierung als Risiko

Zum einen kann der Binnenmarkt zu einer Umstrukturierung der Produktion im Sinne größerer Spezialisierung führen; das vom einzelnen Unternehmen beschickte Marktsegment wird im Modell einerseits geographisch größer andererseits vom Gegenstand her sehr viel enger. Arbeitsteilung wird verstärkt auch über die nicht mehr kontrollierten Grenzen hinweg erfolgen. Just-in-time-Produktion oder allgemeiner: neue logistische Systeme lassen sich noch leichter als bisher über Ländergrenzen hinweg organisieren.¹³ Umstrukturierungen dieser Art werden zum Verlust von Arbeitsplätzen führen. Erst recht gilt dies für »geschützte Märkte«, die durch eine beherrschende Rolle des staatlichen Nachfragers und durch öffentlich-rechtliche Sicherheitsnormen gegen ausländische Konkurrenten abgeschirmt sind. Wird das öffentliche Auftragswesen liberalisiert und werden die Vorschriften vereinheitlicht oder als gleichwertig anerkannt, so ist völlig offen, wer sich auf dem neuen und größeren Markt durchsetzen wird.¹⁴

Was den deutschen Arbeitsmarkt angeht, so ist die Annahme plausibel, daß deutsche Unternehmen in technisch fortgeschrittenen, kapitalintensiven Sektoren ihre Position eher verbessern werden. Bei arbeitsintensiven Tätigkeiten, etwa bei verschiedenen Formen von Dienstleistungen, könnten demgegenüber die niedrigeren Lohnkosten anderer Länder zur Geltung kommen und zu einem Verlust von Marktanteilen führen. Einer positiven Gesamtbilanz für die Wirtschaft der Bundesrepublik kann so un schwer eine negative Bilanz für den Arbeitsmarkt gegenüberstehen. Auch das Wachstum, von dem der Cecchini-Bericht spricht,¹⁵ bringt insoweit nicht notwendigerweise einen Ausgleich.¹⁶ Die »Eingliederung« der DDR kann überdies zusätzliche Probleme schaffen.

13 Dazu etwa Klebe-Roth (Hrsg.), Informationen ohne Grenzen. Computernetze und internationale Arbeitsteilung, Hamburg 1987, S. 7 ff.

14 Eingehender der Zwischenbericht der interdirektionalen Arbeitsgruppe: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Soziales Europa, Sondernummer (Luxemburg 1988).

15 Kurzfassung der Ergebnisse in Cecchini, Europa '92, Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.

16 Zur Kritik am Cecchini-Bericht s. die Nachweise bei Däubler, Sozialstaat EG? S. 59 ff.

3. Die These vom sozialen Dumping

Zum zweiten wird im Zusammenhang damit auf das sog. soziale Dumping hingewiesen. Die unterschiedlichen Lohnkosten in der Gemeinschaft könnten dazu führen, daß sich ein Unterbietungswettbewerb breitmacht, da nur die Bereitschaft zu immer geringerer sozialer Sicherung die Konkurrenzfähigkeit erhalte.

Die These von der »Schraube nach unten« ist in dieser Allgemeinheit nicht haltbar. Lohn- und Lohnnebenkosten sind für die Standortentscheidung ein Faktor, dem zahlreiche andere gegenüberstehen. Zu letzteren zählt etwa die Arbeitsproduktivität, aber auch die Qualität der Infrastruktur, die Verlässlichkeit der Behörden, die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, die geographische Lage.¹⁷ Genau dies hat dazu geführt, daß die viel größeren Lohnkostenunterschiede im Verhältnis zu Dritte-Welt-Ländern¹⁸ nicht etwa zu einer Massenauslagerung von Produktionsstätten geführt haben.¹⁹ Auch innerhalb des Binnenmarktes Bundesrepublik läßt sich die Feststellung treffen, daß nicht etwa dort am meisten investiert wird, wo – wie in den Küstenregionen – die Löhne niedriger liegen als in den high-tech-Regionen von Bayern und Baden-Württemberg.²⁰

Fehlt so jeder Anlaß zur Dramatisierung, so sollte man gleichwohl nicht aus den Augen verlieren, daß innerhalb bestimmter Bereiche sehr wohl Mechanismen denkbar sind, die man gemeinhin als »soziales Dumping« bezeichnet. Untersuchungen einer interdirektionalen Arbeitsgruppe der EG-Kommission²¹ wie des Deutschen Industrie- und Handelstags²² haben überein-

17 Bechtold, Von der Wirklichkeit widerlegt. Wirtschaftsstandort BRD: Die vermeintliche Schwäche – kaum mehr als ein politisches Manöver/Argumente und Gegenargumente, Mitb 1990, 75 ff.; ebenso in der Globaleinschätzung auch O. Vogel, Die Bundesrepublik im internationalen Standortwettbewerb, in: EG-Binnenmarkt '92 (oben Fn. 11), S. 25 ff., der allerdings die Nachteile des deutschen Standorts stark akzentuiert.

18 S. etwa die Aufstellung der Arbeitskosten in Exportproduktionszonen und Weltmarktfabriken ausgewählter Entwicklungsländer bei Fröbel-Heinrichs-Kreye, Umbruch in der Weltwirtschaft, Reinbek 1986, S. 470. Danach betrug 1983 der durchschnittliche Stundenlohn z.B. in Mexiko zwischen 0,65 und 0,90 US-Dollar, in Haiti 0,25 bis 0,60 und auf den Philippinen 0,25 bis 0,50 US-Dollar. Die Arbeitskosten insgesamt lagen geringfügig höher.

19 Allerdings ist die Zahl der in ausländischen Tochtergesellschaften und Zweigstellen deutscher Unternehmen Beschäftigten zwischen 1975 und 1983 von 1,55 auf 2,05 Mio gestiegen, während die Inlandbeschäftigung von 10,94 Mio auf 9,92 Mio sank – Angaben nach Fröbel-Heinrichs-Kreye, a.a.O., S. 267 (bezogen auf das produzierende Gewerbe).

20 Zur Differenzierung des Arbeitsmarkts in der Bundesrepublik s. etwa Bosch, Der bundesdeutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich: »Eurosclerosis« oder »Modell Deutschland«? WSI-Mitt. 1988, 176 ff.

21 Oben Fn. 14.

22 Zusammenfassung bei Korn, Chancen und Risiken bei der Vollendung des EG-Binnenmarkts, in: Forschungsgruppe Europa (oben Fn. 11), S. 51 ff.

stimmend ergeben, daß im Bausektor, im Verkehrswesen, aber auch im Nahrungsmittelgewerbe eine Lohnkostenkonkurrenz denkbar ist. Erfolgt etwa die Ausschreibung aller Bauvorhaben mit einem Volumen von mehr als 1 Mio. ECU gemeinschaftsweit, so können portugiesische oder griechische Firmen unschwer »Billigangebote« machen, da ihre Lohnkosten nur etwa ein Drittel der deutschen betragen.²³ Schon aus haushaltsrechtlichen Gründen ist der Fiskus als Hauptauftraggeber gezwungen, davon effektiv Gebrauch zu machen, soweit das nötige Know how beim Anbieter vorhanden ist. In einem liberalisierten Verkehrsmarkt können LKWs in einem anderen Gemeinschaftsstaat registriert und mit den »billigeren« Arbeitskräften dieses Landes besetzt werden. Selbstredend stehen alle diese Möglichkeiten auch deutschen Firmen offen, die in Portugal, Griechenland oder Irland unschwer eine Tochtergesellschaft gründen und von dort aus den deutschen Markt bedienen können.

4. Arbeitsschutz und freier Warenverkehr

Eine dritte Gefährdungzone betrifft den Arbeitsschutz. Zwar sieht Art. 118a EWG-Vertrag ausdrücklich vor, daß im Bereich der sog. Arbeitsumwelt nur Mindestnormen beschlossen werden können. Gleichzeitig haben die Gemeinschaftsorgane jedoch auch die Möglichkeit, technische Handelshemmnisse zu beseitigen und einheitliche, keiner Modifikation zugängliche Sicherheitsstandards für Maschinen und andere Produkte zu setzen. Entsprechendes ist im Juni 1989 bereits mit Hilfe der sog. Maschinenrichtlinie geschehen.²⁴ Denkbar ist, daß damit der produktbezogene Arbeitsschutz eine abschließende Regelung durch das Gemeinschaftsrecht erfährt; bessere deutsche Standards könnten nur noch unter den eingeschränkten Voraussetzungen des Art. 100a Abs. 3 EWG-Vertrag oder auf freiwilliger Grundlage im einzelnen Unternehmen aufrechterhalten werden.²⁵

23 Überblick über die Arbeitskosten je Stunde bei Hanau, EG-Binnenmarkt und deutsches Arbeitsrecht, herausgegeben vom Arbeitgeberverband der Metallindustrie Köln, 1989, S. 10. Zu beachten ist, daß die »Lohnstückkosten« mit Rücksicht auf die unterschiedliche Produktivität ein anderes Bild ergeben - s. zusammenfassend Volkmann, EG-Binnenmarkt 1992 - Standortdiskussion, Europastrategien der Unternehmen und Arbeitnehmerinteressen - WSI-Mitt. 1989, 543 ff.

24 Richtlinie vom 14. 6. 1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen, ABl Nr. L 183/9 vom 29. 6. 1989.

25 Kritisch zur Maschinenrichtlinie Börner, Der deutsche Unternehmer vor dem Europäischen Binnenmarkt, DB 1989, 614; Koll. Arbeitsschutz im Europäischen Binnenmarkt, DB 1989, 1234 ff.

5. Die Möglichkeit zur Rechtsflucht

Zum vierten besteht jedenfalls objektiv die Gefahr einer Rechtsflucht. Sobald Unternehmen im Binnenmarkt ihren Sitz frei wählen können, haben sie es in der Hand, sich nicht nur einem unerwünschten Gesellschafts- und Steuerrecht zu entziehen, sondern auch einer Reihe arbeitsrechtlicher Normen zu entgehen. Der nach Luxemburg auswandernde Arbeitgeber (der im Inland wie bisher weiterproduziert) unterliegt nicht mehr der deutschen Unternehmensmitbestimmung. Scheidet er - was die Regel sein wird - aus dem deutschen Arbeitgeberverband aus, wirken auch die Tarifverträge bestenfalls noch einige Zeit weiter. Die Gewerkschaft müßte grenzüberschreitende Verhandlungen um einen Firmentarifvertrag führen - würde Derartige nicht nur in Sonderfällen notwendig, wäre sie schon von ihren organisatorischen Kapazitäten her überfordert; im übrigen gäbe es bereits Zweifel, welcher Rechtsordnung ein solcher Tarifvertrag unterliegt.²⁶ Da aus der deutschen Niederlassung eine schlichte Zweigstelle würde, könnte nach Art. 17 des Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens²⁷ im Arbeitsvertrag auch die Zuständigkeit z.B. der luxemburgischen Gerichte in Arbeitssachen vereinbart werden.²⁸

Die Möglichkeit einer solchen »Deregulierung durch Internationalisierung« wäre zum einen dann eröffnet, wenn einem Vorschlag der EG-Kommission entsprechend die grenzüberschreitende Fusion von Aktiengesellschaften zugelassen würde.²⁹ Aber auch der geplanten Europäischen Aktiengesellschaft könnte niemand das Recht streitig machen, eine Art »Arbeitgeberfreizügigkeit« innerhalb der Gemeinschaft zu praktizieren.³⁰ Die ab 1. 7. 1989 als neue Unternehmensform europäischen Rechts zur Verfügung stehende EWIV³¹ kann unter bestimmten, allerdings engen Voraussetzungen

26 Zu den dabei auftauchenden Rechtsproblemen s. schon Walz, Multinationale Unternehmen und internationaler Tarifvertrag, Baden-Baden 1981, S. 137 ff.

27 Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27. 9. 1968 i.d.F. vom 9. 10. 1978 (BGBl 1972, II, 774 und 1983, II, 803), abgedruckt auch bei Däubler-Kittner-Lörcher (Hrsg.), Internationale Arbeits- und Sozialordnung, unter Nr. 480.

28 Kritisch zu dieser Möglichkeit Birk, Die internationale Zuständigkeit in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten nach dem Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen, RdA 1983, 149 ff.

29 Dazu Däubler, Grenzüberschreitende Fusion und Arbeitsrecht, DB 1988, 1850; Köstler, Europäisches Gesellschaftsrecht, Mitb 1988, 632.

30 Dazu im einzelnen Däubler, Mitbestimmung - ein Thema für Europa? KJ 1990, 14 ff.

31 = Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung. S. VO (EWG) Nr. 2137/85 des Rates vom 25. Juli 1985 über die Schaffung einer Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung, ABl vom 31. 7. 1985, L 199/1 ff. Deutsches Ausführungsgesetz vom 14. 4.

dasselbe tun.³² Schließlich gibt es in der juristischen Literatur Überlegungen, ob nicht schon nach geltendem Recht der Sitz eines Unternehmens ohne steuerliche Nachteile von einem in ein anderes Land verlegt werden kann.³³

6. Risikoabschätzungen

Über den konkreten Umfang aller dieser Gefahren lassen sich keine verlässlichen Angaben machen. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in einem Europa der 320 Mio. ist zu komplex, als daß hier auch nur annähernde Prognosesicherheit zu erreichen wäre. Welchen Umfang soziales Dumping oder Rechtsflucht realiter annehmen, hängt nicht nur vom gewerkschaftlichen Widerstand ab; denkbar sind auch gegenläufige Arbeitgeberinteressen, die sich gegen eine ungeordnete Fragmentierung der nationalen Arbeitsbeziehungen wenden. Die gemeinsame Erklärung von DGB und BDA könnte in diese Richtung weisen.³⁴ Sicher ist im Grund nur die eine Aussage: Die skizzierten Risiken lassen sich nicht völlig von der Hand weisen, sie benennen mögliche, evtl. sogar wahrscheinliche Entwicklungen. Wirkliche Unsicherheit besteht nur über das konkrete Ausmaß sozialpolitischer Konsequenzen.

III. Juristische und politische Rahmenbedingungen einer europäischen Sozialpolitik

Für die europäische Sozialpolitik, die durch die Diskussion um die »soziale Dimension« wiederbelebt wurde, stellt dieser Risikobefund eine Herausforderung dar. Sie muß sich auf den Paradigmenwechsel einstellen, ohne ihn deshalb unbefragt zu übernehmen oder gar zu verabsolutieren: Positive Al-

1988, BGBl I, 514 (beide abgedruckt auch bei Däubler-Kittner-Lörcher, Hrsg., Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Nr. 461 und 462).

³² Art. 13 ff. der VO 2137/85.

³³ Vgl. etwa Behrens, Identitätswahrende Sitzverlegung einer Kapitalgesellschaft von Luxemburg in die Bundesrepublik Deutschland, RIW 1986, 590 ff. Von Interesse weiter Lehner, Die steuerliche Ansässigkeit von Kapitalgesellschaften, RIW 1988, 201. Auf das Gemeinschaftsrecht kann man sich dabei allerdings derzeit (noch) nicht stützen wie der EuGH in der Daily Mail-Entscheidung (RIW 1989, 304 ff. = DB 1989, 269 ff.) klargestellt hat.

³⁴ Zu ihr Buchner, a.a.O. (oben Fn. 3), S. 23.

ternativen und sozialer Fortschritt müssen auch dann nicht ad acta gelegt werden, wenn viele Zeitgenossen nur noch in Risikokategorien denken. Angesichts der neuartigen Situation liegt es nahe, sich auf Grundlagen und Ziele der europäischen Sozialpolitik zu besinnen.

1. Schutz des einzelnen und Akzeptanz der Gemeinschaft

Im EWG-Vertrag selbst ausgewiesen ist das Ziel, den sozial Schwächeren zu schützen und eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen für alle zu erreichen. Schon die dritte Begründungserwägung der Präambel spricht vom Vorsatz der Regierungen, »die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben.« Art. 2 des Vertrages nennt als Gemeinschaftsaufgabe u.a. die »beschleunigte Hebung der Lebenshaltung«. Die sozialpolitischen Vorschriften beginnen in Art. 117 Abs. 1 mit dem Bekenntnis, »auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.« In denselben Rahmen gehört der durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführte Art. 130a, der die Gemeinschaft zu einer Politik der Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verpflichtet, also insbes. einen Entwicklungsauftrag in bezug auf die weniger entwickelten Regionen beinhaltet. Mit guten Gründen kann man aus diesen Vorschriften ein europäisches Sozialstaatsgebot ableiten.³⁵

Die Gemeinschaft hat daneben aber auch das ungeschriebene Ziel, für ihren politischen Zusammenhalt zu sorgen. Prinzipiell nicht anders als ein Nationalstaat muß auch sie die Akzeptanz der Bürger finden: Diese müssen den Binnenmarkt und die Gemeinschaft insgesamt als ein Vorhaben begreifen, das man bejaht oder das man zumindest nicht bekämpft, weil es u.a. auch den eigenen Interessen in gewissem Umfang Rechnung trägt. Eine EG, die sich dem Manchestertum verschreiben würde, hätte geringe Überlebenschancen. Sozialpolitik ist das wichtigste Mittel, um Akzeptanz zu schaffen, um dieses stillschweigende »Integrationsziel« zu erreichen.

Weder der Schutz- noch der Akzeptanzgedanke sind für sich allein in der Lage, politisches Handeln in Gang zu setzen. Vielmehr müssen weitere Bedingungen erfüllt sein.

³⁵ Eingehender dazu Däubler, Sozialstaat EG? S. 76 ff. m.w.N.

2. Eigendynamik des Binnenmarkts?

Naheliegender ist zunächst der Gedanke, eine Parallele zu anderen Schutzpolitiken der Gemeinschaft zu ziehen. Hat nicht der Verbraucherschutz eine Reihe von positiven Impulsen erfahren, obwohl er bis heute keine Erwähnung im Vertragstext gefunden hat? Könnte nicht auch der Umweltschutz Vorbild sein, der bis 1987 gleichfalls im juristischen Niemandsland angesiedelt war und der immerhin so weit reicht, daß sich die Bundesrepublik derzeit in einer Reihe von Fällen dem Vorwurf ausgesetzt sieht, den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht entsprochen zu haben?³⁶ Müßte das, was zugunsten diffuser Interessen von Verbrauchern und Bürgern möglich ist, nicht auch zugunsten des vergleichsweise stärker organisierten Arbeitnehmerinteresses erreichbar sein?

Überlegungen dieser Art besitzen nur eine vordergründige Überzeugungskraft. Verbraucher- und Umweltschutz verdanken ihre Aufmerksamkeit im wesentlichen der Tatsache, daß sie sich unmittelbar auf die Märkte für Güter und Dienstleistungen auswirken: Unterschiedliche nationale Regeln über die Beschaffenheit von Produkten oder die einzuhaltenden Sicherheitsstandards sind evidente technische Handelshemmnisse im Sinne des Art. 30 EWG-Vertrag, deren Beseitigung zentrales Interesse der Gemeinschaft ist.³⁷ Insofern ist die Situation im Arbeits- und Sozialrecht wie auch in fast der gesamten sonstigen Sozialpolitik eine andere: Unterschiedliche Schutzstandards erhöhen allenfalls Kosten, lassen aber im übrigen das Funktionieren der Märkte für Güter und Dienstleistungen unberührt.³⁸ Lediglich beim Arbeitsschutz ergeben sich Überschneidungen, weshalb insoweit auch von einer relativ umfangreichen Normierungstätigkeit der Gemeinschaft die Rede sein kann.³⁹ Sozialpolitik kann sich somit nicht auf die Eigendynamik des Binnenmarkts verlassen.

36 Zu den Problemen der europäischen Umweltpolitik s. Holeschovsky-Janning-Stoll-Weidenfeld, in: Forschungsgruppe Europa unter der Leitung von Werner Weidenfeld, Europäische Defizite, europäische Perspektiven - eine Bestandsaufnahme für morgen, Gütersloh 1988, S. 113 ff.

37 Zum »produktivistischen« Ansatz des EWG-Vertrags sowie zur daraus abgeleiteten Notwendigkeit von vereinheitlichten Politiken s. Reich, Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1987, S. 25 ff.

38 Realistisch deshalb die Einschätzung bei Birk (Die Realisierung des europäischen Binnenmarktes 1992 und ihre Auswirkungen auf das Arbeitsrecht, NZA 1989, 334), wonach das nationale Arbeitsrecht auch bei Realisierung aller Brüsseler Vorhaben keineswegs zu einer Restgröße schrumpfen würde.

39 Zu den zahlreichen laufenden Vorhaben der Kommission s. Koll DB 1989, 1239 ff.

3. Politische Einsicht als Triebkraft?

Was bleibt, ist unter diesen Umständen nur der politische Weg. Es ist Sache der Regierungen wie der sozialen Gegenspieler, den »Sozialstaat Europa« mit Leben zu erfüllen, aus den schön klingenden Normen ein Stück Realität werden zu lassen. Die betroffenen Interessen machen deutlich, daß es nicht allein um ein gewerkschaftliches Petitum geht: Arbeitgeber und staatliche Instanzen sind gleichermaßen daran interessiert, die Akzeptanz der Gemeinschaft bei der großen Mehrheit ihrer Bürger zu sichern. Diskussionen um mehr Absicherung müssen daher keineswegs so kontrovers verlaufen wie Auseinandersetzungen um Lohnerhöhung und Arbeitszeitverkürzung.

IV. »Sozialer Sockel« durch soziale Grundrechte - der Status quo

Der von vielen Stellen bejahte Handlungsbedarf zur Ausfüllung der »sozialen Dimension« des Binnenmarkts hat zur Vorstellung eines »sozialen Sockels« geführt, der in einer Charta sozialer Grundrechte niedergelegt und für alle Mitgliedstaaten verbindlich sein soll.⁴⁰ Die Arbeitgeberseite hat diesem Vorschlag u.a. mit dem Argument widersprochen, der soziale Sockel sei in Wirklichkeit schon vorhanden.⁴¹ Die Gemeinschaft sei an die Europäische Menschenrechtskonvention, die Europäische Sozialcharta und einzelne ILO-Übereinkommen gebunden; ohne daß man es so richtig zur Kenntnis genommen habe, wären sozialpolitische Rückschritte schon nach geltendem Recht ausgeschlossen.

Richtig an dieser Auffassung ist, daß die Gemeinschaftsorgane in der Tat nicht in einem grundrechtsfreien Bereich agieren können. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH sind sie an die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten gebunden, zu denen insbes. die »gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen« gehören; auch internationale Abkommen wie die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozial-

40 Vgl. etwa: Gestaltung des europäischen Sozialraums im Binnenmarkt, Europäisches Sozialprogramm des Europäischen Gewerkschaftsbundes, verabschiedet durch den Exekutivausschuß am 11. und 12. 2. 1988, abgedruckt in: Mitb Heft 11/1988, S. 37 ff. Im Prinzip auch die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion: BT-Drucksache 11/4699, S. 2.

41 Kirchner, Die Bedeutung der Sozialpartner für die Weiterentwicklung der europäischen Integration, in: Biskup (Hrsg.), Europa - Einheit in der Vielfalt, Bern und Stuttgart 1988, S. 151 ff.

charta enthalten jedoch Orientierungspunkte für den gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz.⁴² In der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte ist davon die Rede, daß sich die beteiligten Regierungen der Mitgliedstaaten »auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbes. Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit stützen.« Damit allein kann man den anstehenden Problemen jedoch nicht gerecht werden.

Der Hinweis auf die Grundrechtsbindung der Gemeinschaft geht stillschweigend davon aus, die Gemeinschaft nehme unmittelbare Eingriffe in soziale Besitzstände vor oder bewirke offenen sozialen Rückschritt. Dies entspricht nicht der Realität. Niemand denkt in Brüssel ernsthaft daran, eine Richtlinie zum Abbau des Kündigungsschutzes für Schwerbehinderte oder zur Begrenzung des Arbeitslosengelds zu erlassen. Vom Bereich des Arbeitsschutzes abgesehen,⁴³ wo die traditionelle Grundrechtsbindung durchaus Bedeutung gewinnen könnte, beschränkt sich die Gemeinschaft in aller Regel darauf, die Märkte zu öffnen, Hemmnisse zu beseitigen, die einem einheitlichen Wirtschaftsraum entgegenstehen. Nur als *mittelbare* Folge davon treten die oben unter II skizzierten Probleme auf. Grundrechtseinschränkungen und Sozialabbau stellen sich so als »Fernwirkungen« dar, die man üblicherweise nicht als grundrechtsrelevant betrachtet. So fällt es etwa schwer, die Liberalisierung des Ausschreibungswesens als Verstoß gegen den europäischen Grundrechtsstandard zu qualifizieren, weil sie u.a. die Möglichkeit schafft, Billigangebote zu machen und so ein Stück Lohn-dumping zu praktizieren. Vom Gemeinschaftsrecht her werden die Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und damit zusammenhängende differierende Lohnkosten sogar durchaus zur Kenntnis genommen, doch stellen sie ersichtlich kein Hindernis für eine Öffnung der Märkte dar. Vielmehr ist es Sache der Regionalpolitik, insbes. der Strukturfonds, durch Anwendung der Art. 130a ff. EWG-Vertrag für einen gewissen Ausgleich zu sorgen.⁴⁴ Will man die tatsächlichen Probleme angehen, reicht es deshalb nicht aus, die Gemeinschaftsgewalt zu »bändigen«; vielmehr müssen

42 EuGH Slg. 1970, 1125, 1135; 1980, 1979, 1996, ständige Rechtsprechung. Zur Entwicklung s. auch Teske, Europa zwischen gestern und morgen, Köln 1988 (Verlag Bundesanzeiger), S. 213 ff. sowie Weber, Die Grundrechte im Integrationsprozeß der Gemeinschaft in vergleichender Perspektive, JZ 1989, 968.

43 Dazu oben II.

44 Dazu Gabriel-Menzel, Neuordnung der EG-Strukturfonds - Anstöße, Probleme und Chancen für die Regionalpolitik, WSI-Mitt. 1989, 584 ff.

zwingende Vorgaben für die Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten geschaffen werden, die deren Reaktion auf den Binnenmarkt an bestimmte sozialpolitische Minimalia binden. Es geht um einen gemeineuropäischen Schutzstandard, nicht nur um eine Vervollkommnung des Gemeinschaftsrechts.

Geht man von dieser Einsicht aus, wird die beschränkte Bedeutung der genannten internationalen Übereinkommen deutlich. Schon die Europäische Menschenrechtskonvention wirkt in Großbritannien, Irland und Dänemark anders als in den übrigen Mitgliedstaaten nicht als unmittelbar verbindliches innerstaatliches Recht.⁴⁵ Erst recht wird die Sozialcharta in aller Regel als mehr oder weniger unverbindlicher Programmsatz gesehen, der - wie eine neuere niederländische Untersuchung zeigt - in der Rechtsprechung mancher Länder nicht einmal Erwähnung gefunden hat.⁴⁶ Ähnlich verhält es sich mit ILO-Übereinkommen - der stiefmütterliche Umgang deutscher Arbeitsgerichte mit derartigen völkerrechtlichen Normen⁴⁷ stellt in diesem Zusammenhang nur ein (keineswegs besonders abschreckendes) Beispiel dar. Schließlich ist zu bedenken, daß die genannten Übereinkommen oft nicht nur recht allgemein formuliert sind, sondern sich auch inhaltlich widersprechen⁴⁸ - angesichts so wenig handfester Vorschriften würde die Ausgestaltung der sozialen Dimension ausschließlich dem EuGH überlassen, der aus dem ihm anvertrauten »Normenmaterial« unterschiedlichste Folgen ableiten könnte. Auch ein Bekenntnis zu allen Errungenschaften des internationalen Arbeitsrechts⁴⁹ ändert daher nichts am bestehenden Handlungsbedarf.

45 Mitgeteilt bei Frowein-Schulhofer-Shapiro, Protection of fundamental Human Rights as a Vehicle of Integration, in: Cappelletti-Seccombe-Weiler (ed.), Integration through Law, vol. 1: Methods, Tools and Institutions, Book 3 Forces and Potential für a European Identity, Berlin/New York 1986, 235.

46 Jaspers-Betten (ed.), 25 Years European Social Charter, Deventer 1988.

47 Dazu Däubler, Internationales Arbeitsrecht - Hoffnungsträger für die Gewerkschaften? WSI-Mitt. 1987, 186 ff.

48 Dazu Däubler, Sozialstaat EG?, S. 98 ff. Ähnlich Adamy, Soziale Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, WSI-Mitt. 1989, 552.

49 Zum Gedanken eines sozialpolitischen »ordre public« der Gemeinschaft s. zuletzt Vogel-Polsky, Des Perspectives posées par l'adoption d'une Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux et par l'adoption d'un programme d'action sociale: Quelle instrumentalisation juridique pour l'Europe Sociale? Bruxelles 1989, p. 19.

V. »Sozialer Sockel« durch soziale Grundrechte - rechtspolitische Perspektiven

1. Überlegungen zu einem Modell

Der europäische Grundstandard an sozialer Absicherung sollte die Form einer EG-Sozialcharta annehmen. Von ihrem Gegenstand her müßte sie einmal all diejenigen Fragen aufgreifen, die sich aus der Spezifik abhängiger Arbeit ergeben. Dazu zählen neben klassischen arbeitsrechtlichen Materien einschließlich des Rechts auf Arbeit etwa die arbeitsbezogene Aus- und Weiterbildung sowie Sozialversicherung und Sozialhilfe. Angesichts wegfallender Binnengrenzen bedarf auch die Politik gegenüber Angehörigen von Drittstaaten, insbes. die Frage der Gewährung von politischem Asyl der gemeinschaftsrechtlichen Regelung. Schließlich sollte der Umweltschutz ausdrückliche Erwähnung finden, da er immer mehr auch als Problem der Unternehmensziele und der Arbeitsorganisation gesehen wird. Zum zweiten müßten auch soziale Bürgerrechte garantiert werden, die jedermann ohne Rücksicht auf seine Stellung im Arbeitsprozeß zustehen: Das Recht auf ein angemessenes Existenzminimum und auf freie Entfaltung der Persönlichkeit darf nicht davon abhängen, ob die jeweilige Person Erwerbsarbeit leistet oder nicht.

a) Verfassungen als Ausgangspunkt

Die inhaltliche Ausgestaltung einer EG-Sozialcharta sollte sich im wesentlichen an den Verfassungen der Mitgliedstaaten orientieren. Anders als das Grundgesetz enthalten diese häufig vergleichsweise präzise soziale Garantien; neben der italienischen Verfassung von 1947 gilt dies insbes. für die in den 70er und 80er Jahren verabschiedeten Verfassungen Spaniens, Portugals, Griechenlands und der Niederlande.⁵⁰ Verschiedentlich werden dort auch neuere Entwicklungen aufgegriffen und z.B. Regeln zum Schutz personenbezogener Daten oder zur Effektivierung des Umweltschutzes aufgenommen. In Einzelbereichen könnte auch ein Blick in die Verfassungen deutscher Bundesländer von Nutzen sein.

Die EG-Sozialcharta unter Rückgriff auf einzelstaatliche Verfassungen zu konzipieren, ist auch deshalb sinnvoll, weil sich Kritik schwerer tut, wenn

⁵⁰ Wortlaut in: Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten. Textausgabe mit einer Einführung und einem Sachverzeichnis von Prof. Dr. Adolf Kimmel, München 1987.

sie sich nicht an einer »Neu-Erfindung«, sondern an bewährten, z.T. seit Jahrzehnten bestehenden Garantien abarbeiten muß. Auch gilt es zu bedenken, daß der EuGH in seiner Rechtsprechung zu den Grundrechten ausdrücklich auf die »gemeinsame Verfassungsüberlieferung« der Mitgliedstaaten zurückgreift⁵¹ und daß Rat, Kommission und Europäisches Parlament in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 5. April 1977⁵² ausdrücklich bekundet haben:

»Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission unterstreichen die vorrangige Bedeutung, die sie der Achtung der Grundrechte beimessen, wie sie insbes. aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten sowie aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten hervorgehen. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse und bei der Verfolgung der Ziele der Europäischen Gemeinschaften beachten sie diese Rechte und werden dies auch in Zukunft tun.«

Die Tatsache, daß die in Frage stehenden Rechte nicht in allen Mitgliedstaaten verfassungsrechtlich garantiert oder auf andere Weise anerkannt sind, bleibt im Ergebnis ohne Bedeutung: Art. 117 Abs. 1 EWG-Vertrag legitimiert eine Angleichung »nach oben«, Schutz- und Integrationsziel der Gemeinschaft lassen sich nur erreichen, wenn einheitliche Grundsätze von Sizilien bis Schottland und von Portugal bis Dänemark gelten. Insbes. die Integrationsfunktion hängt nicht unwesentlich davon ab, daß klare und eindeutige, für jedermann geltende Festlegungen vorhanden sind; eine Vielzahl unterschiedlichster Regelungen, ein »Flickenteppich« aus internationalen, europäischen und nationalen Normen kann hierfür niemals ein Äquivalent sein.⁵³

b) Soziale Grundrechte zwischen Wirkungslosigkeit und Überreglementierung

Aus der nationalen Diskussion wissen wir allerdings, daß soziale Grundrechte Angriffen von zwei Seiten ausgesetzt sind.

Zum einen wird ihnen totale Wirkungslosigkeit attestiert. Sie seien Programmsätze, deren Verletzung keinerlei Konsequenzen habe. Als Beispiel wird gerne auf die Erfahrungen mit der Weimarer Reichsverfassung verwie-

⁵¹ EuGH Slg. 1970, 1125, 1135.

⁵² ABl vom 27. 4. 1977, Nr. C 103/1.

⁵³ Zur Integrationsfunktion von Grundrechten s. Frowein Fundamental Human Rights as a Vehicle of Legal Integration in Europa, in: Cappelletti u.a., a.a.O., S. 300 ff.; Weber JZ 1989, 965 ff.

sen. Auf der anderen Seite warnt man vor einem Übermaß an rechtlicher Reglementierung. Die Gestaltungsfreiheit des parlamentarischen Gesetzgebers werde über Gebühr eingeengt, wenn durch zahlreiche Leistungsrechte der Bürger die zu verteilenden Ressourcen bereits von Verfassungen wegen »verteilt« wären. Prioritätensetzungen wären letztlich allein Sache des Verfassungsgerichts, das bei knappen Mitteln und konkurrierenden Ansprüchen das letzte Wort hätte.⁵⁴

Beide gleichermaßen inakzeptablen Alternativen lassen sich nur durch eine differenzierende Regelungstechnik verhindern. Soziale Grundrechte können in Einzelfällen dem Modell der Freiheitsrechte entsprechend als Ansprüche des Bürgers gegen den Staat oder andere potentielle Adressaten wie den Arbeitgeber oder die Tarifparteien formuliert sein. So ist etwa ein subjektives Recht auf Sozialhilfe gegen die öffentliche Hand ebenso denkbar wie die Absicherung von Freiheitssphären (Meinungsfreiheit, Gewissensfreiheit, Forschungsfreiheit) im Verhältnis zum Arbeitgeber. In der Regel wird es allerdings (nur) um Staatsziele und andere Programmsätze oder um Einrichtungsgarantien gehen: Sie lassen dem Gesetzgeber einen ausreichenden Spielraum, zwischen verschiedenen Formen der Konkretisierung zu wählen. Für das Recht auf Arbeit bedeutet dies beispielsweise, daß der Staat zu einer wirksamen Beschäftigungspolitik verpflichtet ist. Welche konkreten Maßnahmen hierfür notwendig sind, entscheiden die politischen Instanzen nach ihrem Ermessen; die gerichtliche Kontrolle würde nur dann eingreifen, wenn nichts unternommen würde, wenn die getroffenen Maßnahmen offensichtlich sachwidrig wären oder wenn einzelnen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt ungerechtfertigte Opfer auferlegt würden. Die Festlegung solcher Staatsziele hätte überdies den Vorteil, gesetzgeberische Eingriffe in soziale Machtpositionen zu erleichtern, gewissermaßen die Kompromißlinie zwischen Eigentümerschutz und Interessen Dritter zu verschieben: Ein umfassender Mieterschutz wird leichter Bestand haben, wenn der Gesetzgeber nicht nur seine eigenen sozialpolitischen Zielsetzungen als Rechtfertigung benennen kann sondern eine verfassungsrechtliche Gewährleistung eines »Rechts auf Wohnung« im Rücken hat. Im europäischen Rahmen ist die Festlegung von Zielsetzungen, Aufträgen usw. noch dringender

54 Zur Diskussion um soziale Grundrechte s. zusammenfassend Bieback, Sozialstaatsprinzip und Grundrechte, EuGRZ 1985, 663 ff.; Cerny, Sozialpolitik durch Grundrechtsreform? In: Dimensionen und Perspektiven des Rechts, Festschrift für Wilhelm Rosenzweig, Wien 1988, S. 60 ff.; Machacek, Die Justitiabilität sozialer Grundrechte, in: Arbeitsleben und Rechtsordnung, Festschrift für Gerhard Schnorr, Wien 1988, S. 521 ff.; Pieters, Sociale Grondrechten op prestaties in de grondwetten van de landen van de Europese Gemeenschap, Antwerpen 1986, S. 506 ff.

geboten als im nationalen Bereich: Die unterschiedliche Belastbarkeit der einzelnen Volkswirtschaften zwingt dazu, keine starren sondern dynamische Zielgrößen festzulegen, an denen sich jeder Mitgliedstaat im Rahmen seiner Möglichkeiten orientieren muß. Nur auf diese Weise wird überdies sichergestellt, daß auch den Tarifparteien ein ausreichender Gestaltungsspielraum bleibt.⁵⁵

2. Die tatsächliche Entwicklung

a) WSA und Europäisches Parlament

Überlegungen zum Stellenwert und zur Ausformulierung sozialer Grundrechte haben in der EG ein wenig an Aktualität eingebüßt.⁵⁶ Zunächst schien die Entwicklung verheißungsvoll: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hatte in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 1989 für eine umfassende Garantie sozialer Grundrechte plädiert, dabei jedoch nicht auf die nationalen Verfassungen sondern primär auf internationale Abkommen zurückgegriffen.⁵⁷ Dahinter stand vermutlich die Erwägung, die Arbeitgeberseite leichter zu einer Zustimmung bewegen zu können, schien es doch so, als würde nur das in einem Text zusammengestellt, was in den meisten Mitgliedstaaten eh schon geltendes Recht war. In der Tat stimmte die Mehrheit der Arbeitgeberseite für die Stellungnahme, obwohl sie beispielsweise eine Streikgarantie, ein Recht auf Schutz der Arbeitsumwelt und ein Recht auf berufliche Aus- und Weiterbildung enthielt.

Recht positiv für die Arbeitnehmerseite stellte sich auch die Beschlußlage des Europäischen Parlaments dar. In der Entschließung zur sozialen Dimension des Binnenmarkts vom 15. März 1989⁵⁸ wird u.a. der Erlaß einer Richtlinie gefordert, die weitreichende soziale Grundrechte gewährleisten soll. Neben dem Recht auf Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zählen dazu etwa Koalitionsfreiheit und Streikrecht, Recht auf Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer, Recht auf sozialen Schutz und auf eine Altersrente sowie das Recht auf einen garantierten Mindest-

55 Dazu auch Adamy WSI-Mitt. 1989, 552; Lörcher, Soziale Grundrechte in der EG - Allgemeinplätze oder Rechtsfortschritt? AiB 1989, 234 ff. Zur Formulierung einer EG-Sozialcharta unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen s. Däubler, Sozialstaat EG? S. 109 ff.

56 Anders in der DDR, wo der Verfassungsentwurf des sog. Runden Tisches (abgedruckt in: Neues Deutschland vom 18. April 1990) zahlreiche soziale Grundrechte enthält.

57 Näher zu diesem Beschluß Däubler, Soziale Grundrechte für die EG? Mitb 1989, 302; Lörcher AiB 1989, 234 f.

58 ABl vom 17. 4. 1989 Nr. C 96/61.

lohn und ein garantiertes Mindesteinkommen für Arbeitnehmer, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Unabhängig davon hat das Europäische Parlament am 12. April 1989 eine »Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten« beschlossen, die nicht nur traditionelle »klassische«, sondern auch soziale Grundrechte umfaßt.⁵⁹ Sie geht insofern über die WSA-Stellungnahme hinaus, als eine Ausformulierung in konkreten Artikeln vorgelegt wurde; auf der anderen Seite wird der Gegenstand des »Sozialen« enger bestimmt und mit weniger weitreichenden Vorstellungen versehen. Hervorzuheben ist das an der Spitze stehende Bekenntnis zur Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 1), die Ausdifferenzierung des Gleichheitsgrundsatzes, der insbes. Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit und des Geschlechts verbietet (Art. 3), sowie die allen Bürgern der Gemeinschaft nach Art. 8 Abs. 1 eingeräumte Freizügigkeit. Den engeren Bereich sozialer Grundrechte betrifft Art. 12, der zwar kein Recht auf Arbeit garantiert, wohl aber einen Anspruch auf eine angemessene und den Fähigkeiten des Einzelnen entsprechende Berufsausbildung sowie das Recht, Beruf und Arbeitsplatz frei zu wählen und dabei nicht aus unsachlichen Gründen benachteiligt zu werden. Während Art. 13 Mindestanforderungen an »gerechte Arbeitsbedingungen« formuliert, garantiert Art. 14 ein System von Kollektivverhandlungen sowie ein »Recht auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechtes«. Weiter sollen den Beschäftigten Informations- und Konsultationsrechte in bezug auf die Wirtschafts- und Finanzsituation ihres Unternehmens eingeräumt werden (Art. 14 Abs. 3). Während das Recht auf Gesundheitsschutz und soziale Sicherheit (Art. 15) und das Recht auf Bildung (Art. 16) zum traditionellen Bestand sozialer Grundrechte gehören, gehen Art. 18 und Art. 24 darüber hinaus: Ersterer garantiert ein Informationszugangsrecht des Einzelnen, letzterer betrifft den Umwelt- und den Verbraucherschutz.⁶⁰

b) *Kommissionsvorschläge*

Die Kommission machte sich die Vorschläge des WSA und des Europäischen Parlaments nur scheinbar zu eigen. Zwar entwickelte sie einen »Vor-entwurf«⁶¹ und einen »Entwurf«⁶² für eine »Gemeinschaftscharta der so-

⁵⁹ Abgedruckt in: EuGRZ 1989, 204 ff.

⁶⁰ Einschätzung des Entwurfs bei Beutler, Die Erklärung des Europäischen Parlaments über Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989, EuGRZ 1989, 185 ff.

⁶¹ Vom 30. Mai 1989, KOM (89) 248 endg., abgedruckt in: Soziales Europa Heft 1/1990 S. 100 ff.

⁶² Vom 2. Oktober 1989, KOM. (89) 471 endg., abgedruckt in: Soziales Europa Heft 1/1990, S. 105 ff.

zialen Grundrechte«, doch hatte dieser wenig mit dem ursprünglich Gewollten gemein: Vorgeschlagen wurde nur eine »Feierliche Erklärung« des Europäischen Rates, die keinerlei Rechtsverbindlichkeit haben sollte. Außerdem wurden eine Reihe inhaltlicher Abstriche vorgenommen, die hier nicht im einzelnen wiedergegeben werden können.⁶³ Neben der Unverbindlichkeit fällt insbes. ins Gewicht, daß die Realisierung des »Feierlichen Programms« überwiegend Sache der Mitgliedstaaten sein sollte.

c) *Die Grundrechtscharta des Rats und das Aktionsprogramm der Kommission*

Diese »verbesserten« Vorstellungen wurden dann im Ministerrat noch weiter verdünnt. Auf der Tagung der Arbeits- und Sozialminister vom 30. 10. 1989 wurden zahlreiche »heikle« Fragen aus der Charta herausgenommen. Der verbleibende Katalog wurde dann auf dem Straßburger Gipfel vom 8./9. 12. 1989 effektiv verabschiedet,⁶⁴ doch konnte sich die britische Regierung selbst unter diesen Bedingungen nicht zu einer Zustimmung durchringen: Alles Entgegenkommen der Partner war umsonst.

Die »sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer« sind von ihrem Wortlaut her ein Musterbeispiel diplomatisch-vieldeutiger Formulierungskunst; bisweilen haben sich die Verfasser wohl auch von der Maxime »viel Lärm um nichts« leiten lassen. So enthalten etwa die drei der Freizügigkeit gewidmeten Ziffern nichts, was über das geltende Recht oder längst konsentiertere Programmatik hinausginge, und Ziffer 16, wonach die Chancengleichheit für Männer und Frauen weiter auszubauen sei, dürfte ebenfalls kaum das Prädikat »innovativ« erhalten. Welcher Gesetzgeber wird aktiv werden, nur weil es dort im einzelnen heißt, die »Maßnahmen« seien »auszubauen«, »die es Männern und Frauen ermöglichen, ihre beruflichen und familiären Pflichten besser miteinander in Einklang zu bringen«? Schwer vorstellbar, daß der Bundestag ein Gesetz über den Hausarbeitstag beschließt oder der Ministerrat eine entsprechende Richtlinie erläßt. Ziffer 11 benennt die Koalitionsfreiheit, Ziffer 12 das Recht, »unter den Bedingungen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Tarifverträge auszuhandeln und abzuschließen.« Nach Ziffer 13 schließt die Befugnis, bei Interessenkonflikten Kollektivmaßnahmen zu ergreifen, das Streikrecht ein, jedoch nur »vorbehaltlich der Verpflichtungen aufgrund der einzelstaatli-

⁶³ Darstellung und Kritik am Vorentwurf bei Lörcher AiB 1989, 237.

⁶⁴ Wortlaut in: Soziales Europa Heft 1/1990, S. 51 ff. Vgl. auch die Mitteilung in Europa-Archiv 1990, S. D 1 ff.

chen Regelungen und der Tarifverträge.« Eine ähnliche Relativierung enthält Ziffer 21, wonach jugendliche Arbeitnehmer Anspruch auf ein angemessenes Arbeitsentgelt »gemäß den einzelstaatlichen Gepflogenheiten« erhalten. Auch der Zugang zu den Sozialversicherungssystemen ist nach Ziffer 10 nur »entsprechend den Gegebenheiten der einzelnen Länder« vorgesehen. Die Unverbindlichkeit der Charta wird so gewissermaßen verdoppelt: Auch auf der politisch-moralischen Ebene soll niemand zu konkretem Tun verpflichtet sein, lassen sich doch Recht und Praxis der Mitgliedstaaten allemal mit den »Vorgaben« des Rats vereinbaren.

In der Öffentlichkeit ist die Charta bislang kaum wahrgenommen worden. Denkbar ist immerhin, daß sie der EuGH als eine Art Richtschnur für die Weiterentwicklung der europäischen Grundrechte aufgreift.⁶⁵ Viel »Rechtsfortschritt« dürfte dadurch nicht zu erwarten sein, da die eigentlichen Probleme des Binnenmarkts⁶⁶ schwerlich in einem Verfahren vor dem EuGH thematisiert werden können: Auch das beste Gericht kann aber nur über den Streitstoff entscheiden, der ihm unterbreitet wurde.

Etwas positiver stellt sich das Aktionsprogramm der Kommission »zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte« dar,⁶⁷ das vom Rat zur Kenntnis genommen wurde. Es enthält den Katalog der auf Gemeinschaftsebene vorzunehmenden Maßnahmen, die bis 1993 verwirklicht werden sollen. Dazu zählen etwa Richtlinien über einen Mindestschutz bei atypischen Arbeitsverhältnissen,⁶⁸ bei der Arbeitszeit,⁶⁹ bei Massenentlassungen⁷⁰ sowie Schaffung einer »Sozialklausel« bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.⁷¹ Wie groß die Divergenz zwischen allgemeinem sozialpolitischem Anspruch und konkreter Einlösung bleibt, wird nicht zuletzt beim Mutter- und beim Schwerbehindertenschutz deutlich: Bei Schwangeren soll lediglich der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz durch eine Richtlinie geregelt werden,⁷² und bei Schwerbehinderten soll es allein darum gehen, die Teilnahme von Arbeitnehmern mit eingeschränkter Mobi-

65 Entsprechende Überlegungen finden sich bereits bei Zuleeg, Die Charta der Rechte des Bürgers der Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift Schlochauer, Berlin-New-York 1981, S. 983 ff. Kritisch nicht zuletzt im Hinblick auf diese »Gefahr« Buchner (oben Fn. 3), S. 19 ff.

66 Dazu oben II.

67 Vom 29. November 1989, KOM (89) 568 endg., Soziales Europa Heft 1/1990 S. 57 ff.

68 A.a.O., S. 17.

69 A.a.O., S. 19/20.

70 A.a.O., S. 20/21.

71 A.a.O., S. 25.

72 A.a.O., S. 36: Also nichts über Entgelt- und Kündigungsschutz.

lität am Verkehr zu verbessern.⁷³ Auch bei diesen Punkten ist noch unklar, ob sich die erforderliche Mehrheit im Rat finden wird.

Die Vorstellungen über die »soziale Dimension« sind mit der harten europäischen Realität konfrontiert worden. Auch hier bewahrheitet sich die Erfahrung, daß Erklärungen mit weitreichendem emanzipatorischem Anspruch bei Instanzen ohne eigene Entscheidungsbefugnis relativ leicht zu erlangen sind, während im Rat selbst unverbindliche Erklärungen mit Argwohn betrachtet und von der englischen Regierung insgesamt abgelehnt werden.⁷⁴ Die Gefahr, daß sich aufgrund sozialer Probleme Schwierigkeiten nicht nur für die Betroffenen sondern auch für die Gemeinschaft ergeben könnten, wurden von den Regierungschefs ersichtlich gering eingeschätzt. Sollte sich die Situation ändern, wäre man möglicherweise zum Umdenken bereit: Niemand könnte ja die Kommission daran hindern, ihr Aktionsprogramm durch weitere soziale Maßnahmen zu ergänzen. Vertan wurde allerdings die Chance, die EG zu einem Identifikationsobjekt auch für abhängig Beschäftigte zu machen: Für sie bleibt sie bis auf weiteres eine wenig durchschaubare Bürokratie, die hoffentlich alles beim alten läßt. Als Dauerzustand ist dies schwerlich akzeptabel.

VI. Schaffung europäischer Verhandlungssysteme?

Neben der Installierung substantieller Vorgaben durch einen »sozialen Sokkel« könnte man die Beziehungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen aus der bisherigen Begrenzung auf den nationalen Rahmen herausnehmen: Zur »sozialen Dimension« gehören auch Verfahren zur Selbsthilfe.⁷⁵ Durch den Binnenmarkt geschaffene Probleme können ersichtlich nicht nur mit hoheitlich gesetzten Normen sondern in mindestens gleichem Umfang auch durch den Abschluß von Kollektivverträgen und an-

73 A.a.O., S. 55. Nichts über Quoten (bei uns: 6%), nichts über behinderungsgerechte Beschäftigung, nichts über Kündigungsschutz.

74 Zur Korrelation zwischen Entscheidungsomacht und sozialpolitischer Offenheit s. auch Däubler WSI-Mitt. 1987, 190 ff. und in: Betten-Harris-Jaspers (ed.), The Future of European Social Policy, Deventer 1989, S. 168 f.

75 Die Unterscheidung findet sich der Sache nach schon bei Sinzheimer (Arbeitsrecht und Rechtssoziologie), Frankfurt/M.-Köln 1975, Nachdruck, S. 102 f.), der von »Arbeiterschutzgesetzgebung« und »Arbeitsfreiheitsgesetzgebung« spricht. Vgl. auch Mückenberger-Deakin, From deregulation to a European floor of rights: Labour law, flexibilisation and the European single market, ZIAS 1989, 158.

dere Formen der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen bewältigt werden. Kann es/wird es ein europäisches kollektives Arbeitsrecht geben?

1. Angleichung des kollektiven Arbeitsrechts?

Die bisher gemachten Versuche sind wenig ermutigend. Der Entwurf der Fünften Gesellschaftsrechtlichen Richtlinie, die die Vertretung der Arbeitnehmer in den Organen der Aktiengesellschaft harmonisieren wollte,⁷⁶ hat wenig Aussichten, jemals im Teil L des Amtsblatts veröffentlicht zu werden. Die Art und Weise, wie die Beschäftigten ihre Interessen in die Entscheidungsfindung des Unternehmens einbringen können, ist durch so unterschiedliche nationale Traditionen geprägt, daß sich Gemeinsamkeiten kaum herstellen lassen. Aller Voraussicht nach wird es leichter sein, sämtlichen deutschen und sämtlichen englischen Arbeitnehmern fünf Wochen bezahlten Erholungsurlaub pro Jahr zu garantieren als die Rechtsstellung der shop stewards und der Betriebsräte aneinander anzunähern. Noch größer sind die Schwierigkeiten bei der Schaffung einer Europäischen Aktiengesellschaft. Nicht nur, daß auch dabei in nationale Traditionen der Gewerkschaftsbewegungen eingegriffen würde: Die Möglichkeit, ein supranationales Statut zu wählen, würde zahlreiche Großunternehmen dem Zugriff des Nationalstaats mehr oder weniger weit entziehen. Die Herrschaft über die industriellen Beziehungen würde so auf die Gemeinschaft übertragen - ein gewaltiger Integrationsschritt, für den in absehbarer Zeit die Voraussetzungen fehlen.⁷⁷

2. Ergänzung nationaler Regelungen

Weniger Schwierigkeiten scheint unter diesen Umständen die sog. Vredeling-Richtlinie⁷⁸ zu bereiten: Bei ihr geht es nicht um die Umgestaltung sondern gewissermaßen um eine europäische Ergänzung der Arbeitsbeziehungen: Auch wenn die nationale Rechtsordnung beispielsweise einer betrieblichen Interessenvertretung keinen Informationsanspruch in bezug auf die Beziehungen des Arbeitgeberunternehmens zur ausländischen Konzernspitze einräumt,⁷⁹ soll dies kraft europäischen Gemeinschaftsrechts

76 ABl vom 9. 9. 1983, Nr. C 240/2.

77 Näher Däubler, KJ 1990, 14 ff.

78 ABl vom 15. 11. 1980, Nr. C 297/3, letzte Fassung ABl vom 12. 8. 1983, Nr. C 217/3.

79 Zum deutschen Recht s. Däubler-Schulze, Information im multinationalen Konzern, in: Brehm-Pohl (Hrsg.), Interessenvertretung durch Information, Köln 1978, S. 46 ff.

anders werden. Der engagierte Widerstand insbes. von US-Unternehmen⁸⁰ machte allerdings auch hier (vorläufig) unübersteigbare Grenzen deutlich. Schon die bloße Information und Konsultation z.B. einer belgischen Firma gegenüber der Belegschaft in ihrer italienischen Niederlassung wurde als nicht mehr akzeptabel empfunden.

3. Ausbau des sozialen Dialogs

Was bleibt, ist der Rückgriff auf den sozialen Dialog nach Art. 118b EWG-Vertrag. Er kann nicht nur auf gesamteuropäischer Ebene (etwa in Form von Gesprächen zwischen EGB und UNICE) sondern auch auf der Ebene der einzelnen Branche stattfinden. In ihrem Memorandum zur Europäischen Aktiengesellschaft geht die EG-Kommission überdies zu Recht davon aus, daß das einzelne, in mindestens zwei Mitgliedstaaten tätige Unternehmen gleichfalls Partner für Gespräche und die in Art. 118b ja auch vorgesehenen verbindlichen Abmachungen sein kann.⁸¹ An grundsätzlichen Kompetenzen besteht daher kein Mangel.

Bis heute fehlen auf europäischer Ebene handlungsfähige Instanzen, die die nationalen Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbände und Unternehmen verpflichten könnten. Man begnügt sich im schön gelegenen Val Duchesse mit dem Austausch unverbindlicher Bekundungen, die allenfalls moralischen Wert besitzen. Von Gewerkschaftsseite werden Rahmenverträge befürwortet,⁸² während die UNICE sich gegen jegliche bindende Abmachung ausspricht.

Ist also alles festgefahren? Im Prinzip wird man die Frage bejahen müssen. Gewisse Ansätze haben sich lediglich auf der Ebene einzelner Konzerne ergeben: Aufgrund von Abmachungen mit Gewerkschaften und betrieblichen Interessenvertretungen wurden europäische Wirtschaftsausschüsse eingesetzt, die bestimmte Informations- und Konsultationsrechte haben.⁸³ Vorboten von Verhandlungen auf europäischer Ebene? Es wäre zu hoffen.

80 Vgl. Kolvenbach, Die Europäische Gemeinschaft und die deutsche Mitbestimmung, DB 1986, 1973, 1977; Lehmann, Kritische Anmerkungen zum geänderten Vorschlag für eine Richtlinie über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (Vredeling-Richtlinie), RdA 1984, 160.

81 Binnenmarkt und industrielle Zusammenarbeit - Statut für die Europäische Aktiengesellschaft, Memorandum der Kommission an das Parlament, den Rat und die Sozialpartner vom 15. Juli 1988, KOM (88) 320 endg.

82 Köpke, Kein Binnenmarkt ohne soziale Dimension, GMH 1989, 643.

83 Dazu Blank-Klebe (Red.), Europäische Wirtschaftsausschüsse und gewerkschaftliche Interessenvertretung im Binnenmarkt '92, Schriftenreihe der IG Metall, Heft 120, Frankfurt/M. o.J. (1990).