

Podiums- und Plenumsdiskussion

Moderation: *Karl-Dieter Möller*

I. Podiumsdiskussion

Möller:

Ein wichtiger Aspekt, den wir vertiefen sollten, ist die politische Dimension. Wie kann man politisch auf die Auswirkungen der Urteile reagieren, die sich auf das Arbeitsrecht der Mitgliedstaaten niedergeschlagen haben? Es wurde gesagt, den Entscheidungen ist die Tendenz zu entnehmen, die unternehmerische Freiheit im Binnenmarkt zu betonen und gleichzeitig den sozialpolitischen Spielraum der Mitgliedsstaaten einzuschränken, ohne dabei eine Kompensation auf politischer Ebene vorzusehen. Herr Minister Scholz, verschiebt der Europäische Gerichtshof tatsächlich die Balance zwischen Dienstleistungsfreiheit und sozialen Schutzrechten der Arbeitnehmer?

Scholz:

Wir haben zu dieser Veranstaltung mit so vielen Experten eingeladen, um zu lernen. Diese Veranstaltung ist getragen von der Sorge, dass eine Verschiebung der Sozialbeziehungen zu Lasten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber stattfindet und Dinge nicht so funktionieren, wie wir uns das in unseren nationalen Staaten vorstellen. Ein Blick auf die abstrakten rechtlichen Regelungen reicht dazu sicherlich nicht aus. Als in Deutschland das Bürgerliche Gesetzbuch geschrieben wurde, kam der Arbeitsvertrag darin nicht vor. Gesetze, die damals geschaffen wurden, haben sich allmählich im Rahmen von rechtlichen Bewegungen und Demokratisierungsprozessen weiterentwickelt. Die Frage ist, ob wir bei der Notwendigkeit der wirtschaftlichen Integration Mittel und Wege gefunden haben, die selbstverständlichen Rechte der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zum Ausdruck zu bringen. Wenn die politischen Institutionen in Europa mit dem erreichten Stand im Bereich Arbeitsbeziehungen nicht Schritt halten können, dann kann es auf Dauer zu einer Legitimationskrise kommen.

Möller:

Wie aber kann es gelingen, den die Mitgliedstaaten verbindenden politischen Willen in Gesamteuropa so zum Ausdruck zu bringen, wie es innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten im Wege von politisch-demokratischen Prozessen geschieht? Wie reagiert die deutsche Politik, wenn sie merkt, dass dies auf Europaebene nicht gelingt, sondern vielmehr der EuGH seinen eigenen Weg geht, der von Deutschland nicht geteilt wird? Es wurde vorhin der Vorschlag gemacht, die Entsenderichtlinie zu ändern. Gibt es hier-

zu Überlegungen auf deutscher Seite und Gespräche mit ihren Kolleginnen und Kollegen auf europäischer Ebene?

Scholz:

Wir haben das Gefühl, dass wir etwas tun müssen, denn das, was dem Willen der demokratisch Gewählten und dem Willen der deutschen Bevölkerung entspricht, kann nicht so umgesetzt werden, wie wir uns das gedacht haben. Wie wir darauf konkret reagieren sollen und können, das wollen wir gerade auch durch diese Veranstaltung und ihre Auswertung lernen. Insofern kann ich während der Veranstaltung noch kein Ergebnis verkünden. Wir haben diese Veranstaltung auch durchgeführt, um unseren Handlungsrahmen besser einschätzen zu können und um eine europäische Diskussion über die Handlungsnotwendigkeiten und das Erreichbare zu entfachen.

Möller:

Das war eine schöne politische Antwort. Herr Hoffmann, die Frage an Sie, vorhin wurde gesagt, egal, welche Lösung es gibt, es wird immer Probleme geben. Teilen Sie diese Ansicht?

Hoffmann:

Sicher, es wird immer Probleme geben, die Frage ist, wie wir uns dieser Probleme annehmen und welche Lösungen dazu zur Verfügung gestellt werden. Wir haben heute viel aus juristischer Perspektive erfahren, jedoch sollte die politische Diskussion, aber auch die politischen Prozesse und der politische Wille mehr in den Vordergrund gerückt werden, damit mehr bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommt. Wir brauchen eine politische Debatte nicht nur im Lichte der jüngsten EuGH-Rechtsprechung, sondern müssen auch die Frage klären, welches Europa wir in der Zukunft anstreben. Welchen Stellenwert haben wirtschaftliche Freiheiten gegenüber sozialen Grundrechten? Das irische Referendum hat gezeigt, dass hier noch viel Diskussionsbedarf besteht. Wir als Europäischer Gewerkschaftsbund haben den Verfassungsvertrag – also auch den Reformvertrag – unterstützt, aber nicht deshalb, weil er der beste Vertrag ist, sondern weil die Grundrechtscharta damit rechtverbindlich wäre und die Rechtsprechung des EuGH dann möglicherweise etwas anders ausgefallen wäre.

Möller:

Herr Levits, was nehmen Sie aus der heutigen Diskussion mit? Wird die Kritik an der EuGH-Rechtsprechung von den Richtern ernst genommen oder fühlen sich die Richter davon nicht angesprochen?

Levits:

Der Richter spricht durch seine Urteile, auch wenn bei Urteilen, die wie bei uns kollektiv verfasst werden, die einzelne Richtermeinung nicht erkennbar wird. Jedes Gericht, insbesondere die höchsten Gerichte, müssen sich der Kritik und der Diskussion stellen. Das gilt auch für den EuGH, der diese Kritik keineswegs als eine Art Majestätsbeleidigung auffasst, sondern den intellektuellen Dialog innerhalb einer interessierten

juristisch-politischen Öffentlichkeit schätzt. Insoweit hat Bundesverfassungsrichter Di Fabio die maßgebliche Öffentlichkeit treffend formuliert. Dialoge, Kritiken und Diskussionen in den einzelnen Mitgliedstaaten sind für das Gericht und für mich persönlich sehr wichtig, damit das Gericht nicht im „luftleeren Raum“ agiert. Ich kann nicht sagen, ob und welche Auswirkungen damit verbunden sein werden, sondern nur, dass jedes Argument für den Richter von Belang ist, denn ein Teil seines Berufes besteht darin, Argumente anzuhören und zu verarbeiten.

Möller:

Kurze Nachfrage, Herr Levits: Kommt die Kritik nur aus Deutschland oder kommt sie auch aus anderen Ländern? Gibt es so etwas wie eine Presseschau beim Europäischen Gerichtshof, aus der sich diese öffentlichen Kritiken oder Meinungen erkennen lassen?

Levits:

Ja, es gibt eine wöchentliche Pressezusammenstellung über die Reaktionen zu unseren Urteilen. Die Kritiken und Debatten der besprochenen Urteile waren sehr unterschiedlich und zeigten – ganz grob gesagt – ein eher ausgewogenes Bild, d.h. in einigen der 27 Mitgliedstaaten wurden diese Urteile eher kritisiert, in anderen wiederum sehr positiv aufgenommen. Verschiedene Staaten und auch einzelne soziale Gruppen innerhalb eines Mitgliedstaates vertraten unterschiedliche Interessen.

Möller:

Das ist möglicherweise aus Ihrer Sicht, Herr Andersson, etwas anders. Es wurde bereits angesprochen, dass Sie einen Bericht vorgelegt haben, in dem Sie das Europäische Parlament auffordern, in dieser Sache tätig zu werden. Vielleicht könnten sie uns ein paar Stichworte daraus nennen und mitteilen, was das Europäische Parlament aus Ihrer Sicht nach diesen Urteilen unternehmen sollte. Teilen Sie die Einschätzung von Herrn Levits, dass es in den 27 Mitgliedstaaten diese Ausgewogenheit gibt?

Andersson:

Das Gericht hat sein Urteil gefällt. Es hat seine Funktion in der Europäischen Gemeinschaft. Nun ist es Aufgabe der Kommission, des Parlaments und des Rates, zu handeln. Wir sind der Gesetzgeber und wir müssen die Verantwortung übernehmen. Nicht zu handeln, bedeutet zuzustimmen.

Bevor ich auf meinen Bericht – den Entwurf – eingehe, müssen wir diese Beurteilung in einem breiten politischen Zusammenhang sehen. Zum Beispiel, wie sehen dies die Bürger und Bürgerinnen heute? Irland ist nicht das einzige Beispiel. Wenn wir im Mai nach Schweden kommen, findet dort eine Abstimmung über den Lissaboner Vertrag statt. Es ist mit einer Ablehnung von 60 bis 70 % zu rechnen, die vor allem auf die Laval-Entscheidung zurückzuführen ist. Warum? Weil es um das Gleichgewicht geht. Und was ist unser Thema in Europa? Geht es nur um den offenen Binnenmarkt, den Binnenmarkt für Unternehmen? Nein, es geht in erster Linie um Menschen und ihre

Lebensbedingungen, d.h. um ein gutes Sozialsystem, um ein angemessenes Einkommen und darum, einen Job zu haben usw. Die gesamte Politik dreht sich um diese Fragen. Wenn wir als Politiker diese Bedürfnisse vergessen, werden uns die Menschen den Rücken kehren. Wir haben eine breite Diskussion darüber, wie wir mit der Globalisierung umgehen. Was aber unternimmt die Politik? Es geht nicht darum, ein Einkommen auf indischem oder chinesischem Niveau zu haben. Wir sollten durch Forschung und Entwicklung, durch Investitionen in menschliche Arbeitskraft und durch angemessene Arbeit, gutes Einkommen und durch gute Arbeitsbedingungen in den Wettbewerb treten. Da haben wir die Flexibilität, wir sprechen von „flexicurity“. Das dänische System ist nicht das einzige, das wir ansehen können, aber es ist ein sehr flexibles System mit einer großen Verantwortung für die Sozialpartner und ihre Verhandlungen. Die Rechtsprechung geht insoweit in eine völlig andere Richtung. Das beunruhigt mich und ich hoffe, es beunruhigt auch das Europäische Parlament. Die Kommission scheint es nicht zu beunruhigen, aber es sollte sie beunruhigen, denn es geht um die Zukunft Europas und um seine Akzeptanz unter den Bürgerinnen und Bürgern. Als Gesetzgeber müssen wir reagieren. Wir müssen das Gleichgewicht zwischen Dienstleistungsfreiheit und nationalen Rechten wie Tarifverhandlungen und betrieblichen Wahlen finden. Die Lösung sehe ich im sozialen Fortschritt. Ich bin nicht ganz sicher, das erkennen zu können, da wir im Bereich des Sekundärrechts die Dienstleistungsrichtlinie, Entsenderichtlinie und die Monty Regelung haben. Es wurde gesagt, dass diese nicht in die nationalen Systeme der Tarifverhandlungen und in die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberrechte eingreifen sollten, aber das scheint nicht auszureichen. Und warum nicht? Der Grund liegt vielleicht darin, dass es sich hier um Sekundärrecht handelt und die Dienstleistungsfreiheit zum Primärrecht zählt. Dagegen müssen wir etwas tun. Das ist die eine Sache.

Die andere Sache, die ich in meinem Bericht behandelt habe, betrifft die Mindeststandards, die für bestimmte Gruppen verpflichtend sind. Es sollte nicht nur für einzelne Nationalitäten zur allgemeinen Regel werden. Die Gleichbehandlung ist wichtiger. Wenn ein polnischer, ein deutscher, ein schwedischer oder ein dänischer Arbeitnehmer die gleiche Arbeit im gleichen Arbeitsmarkt verrichten, dann müssen sie auch gleich behandelt werden. Das sollte die Hauptrolle spielen. Wir haben viele Mindeststandards in der europäischen Gesetzgebung, so z.B. im Bereich Umwelt, Gesundheit und Sicherheit. Man kann überall noch bessere Bedingungen einführen, als sie im Herkunftsland vorhanden sind. Denken Sie darüber nach, was passieren würde, wenn diese Bedingungen in allen anderen Bereichen eingeführt würden. Das ist das Problem.

Der letzte Punkt: Wir haben verschiedene Modelle von Tarifverhandlungen, Gesetzgebung, Arbeitsmarktpolitiken etc. Wir können diese nicht alle harmonisieren, aber sie sollten gleich behandelt werden, wenn die Art von Regelungen eingeführt wird, wie wir sie in der Entsenderichtlinie haben. Das ist der wesentliche Inhalt meines Berichts.

Möller:

Herzlichen Dank. Frau Koskelo, würden oder hätten in Ihrem Land aufgrund der Laval, Rüffert oder Viking-Rechtsprechung auch 60 bis 70 % gegen den Lissaboner Ver-

trag gestimmt? Gibt es in Ihrem Land einen Konflikt zwischen nationalem Verfassungsrecht und europäischem Recht?

Koskelo:

Ich glaube nicht, dass in Finnland eine Abstimmung über den Lissaboner Vertrag derart negativ ausgefallen wäre und das sicherlich nicht wegen den Entscheidungen Laval, Viking und Rüffert.

Ihre zweite Frage hat sich bei uns noch nicht konkret gestellt. Wenn wir uns z.B. die heutigen Vorträge in Erinnerung rufen, dann sehen wir, dass Arbeitskampfmaßnahmen und Streik als Grundrechte in vielen nationalen Rechtssystemen – so auch in Finnland – anerkannt sind. Selbst wenn sie mit dem Grundrecht auf Koalitionsfreiheit verbunden sind, handelt es sich nicht um ein absolutes Recht. Die verfassungsmäßige Auslegung durch den Gesetzgeber sagt sehr deutlich, dass der genaue Inhalt des Rechts auf Arbeitskampfmaßnahmen und die Ausübung dieses Rechts dem Gesetz unterworfen sind. Es handelt sich daher nicht um ein schrankenloses Recht wie es bei einigen Grundrechten der Fall ist. Die Europäische Menschenrechtskonvention enthält einige Rechte, die schrankenlos gelten, aber einige der zentralen Grundrechte der Konvention sind Schranken unterworfen. Eine Schranke sind z.B. die Rechte Dritter.

Der entscheidende Punkt, der heute mehrfach angesprochen wurde, besteht darin, wie wir mit dem Gleichgewicht umgehen. Dieser Punkt betrifft die nationale Ebene ebenso wie die Gemeinschaftsebene. Nach der bisherigen Diskussion habe ich den Eindruck, dass der Gerichtshof etwas zu hart und unangemessen für Dinge getadelt wird, die nicht wirklich Probleme des Gerichts sind. Das Problem ist ein anderes. Es besteht darin, dass wir innerhalb der Europäischen Union, innerhalb des Binnenmarktes, sehr viele verschiedene Sozialstandards haben. Daher ist die Wahrung des Gleichgewichts schwieriger geworden. Wir müssen die Prinzipien des Binnenmarktes mit dem Wunsch nach einem guten Sozialstandard für jedermann in Einklang bringen.

Möller:

Sie haben die sozialen Unterschiede in Europa angesprochen. Meine Frage zielt auf die deutschen Verhältnisse. Ich glaube, Professor Däubler hat bereits gesagt, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht sich vorbehält, selbst zu entscheiden, wenn Grundrechte der Deutschen durch Europäisches Recht tangiert werden. Bisher hat das Bundesverfassungsgericht immer gesagt, der Europäische Gerichtshof hat diese Aufgabe in unserem Sinne übernommen. Unter Umständen kann es aber zu einem Konflikt zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht kommen. Mir ist in letzter Zeit aufgefallen, dass zahlreiche Delegierte von Verfassungsgerichten aus neuen Mitgliedstaaten unser Bundesverfassungsgericht besuchen, um sich über seine Arbeitsweise und Rechtsprechung zu informieren. Gibt es eine vergleichbare Tendenz auch bei Ihnen in Finnland?

Koskelo:

Sicherlich können wir eine solche Möglichkeit nicht ausschließen, aber – wie ich bereits gesagt habe – ist es bei uns aktuell noch kein Thema. Die eigentlichen Probleme liegen nach meiner Ansicht im Umgang mit dem Gleichgewicht. Dann kann es zu dem Problem kommen, dass wir anders mit diesem Gleichgewicht umgehen als der EuGH. Dieses Problem existiert bislang nur theoretisch.

Möller:

Herr Dreesen, was halten Sie von den heute angesprochenen Entscheidungen, die ja doch sehr unterschiedlich aufgenommen werden? Halten Sie diese Entscheidungen für reinen Protektionismus, wie Herr Wolf andeutete?

Dreesen:

Ich teile die Meinung von Herrn Wolf. Es ist aber möglich, eine lange und fruchtbare Verbindung zum Binnenmarkt zu haben. Wie andere Teilnehmer möchte auch ich Fragen stellen. Ist es fair, dass eine in London ansässige Gewerkschaft Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer aus Estland regelt, die auf einer finnischen Fähre arbeiten? Ist es fair, dass die Europäische Union ein finnisches Unternehmen daran hindern kann, nach Estland zu gehen? Ist es fair, dass schwedische Arbeitnehmer lettische Arbeitnehmer daran hindern können, eine Arbeit in Schweden zu finden? Möglicherweise ist ihr Lohn in Schweden höher als in Lettland. Ist es fair, dass öffentliche Arbeitgeber mehr bezahlen als der Markt fordert? Ist es fair gegenüber deutschen Arbeitnehmern? Ist es fair gegenüber dem Steuerzahler? Ich bin der Ansicht, dass es unter der Prämisse der Fairness sehr schwierig ist, das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Prinzipien herzustellen.

Möller:

Kommen wir zu Herrn Combrexelle. Die Ratspräsidentschaft läuft auf Sie zu. Werden die Franzosen auch an die Fairness, an die deutschen und auch an die französischen Steuerzahler denken? Wird man an die Stärkung der sozialen Rechte denken?

Combrexelle:

Sicher wird es ein Überdenken der Gerichtsurteile geben. Ich würde einfach fragen, was war der Auftrag des Binnenmarktes? Es geht darum, zu klären, wie der Binnenmarkt mit der Idee einer qualitativen Beschäftigung vereinbar ist. Und bei dieser Frage gibt es offene Punkte. Jeder ist für seine Antwort verantwortlich, die er geben möchte. Der Gerichtshof und die Richter haben große Freiheiten geschaffen. Und nun geht es um die sehr sensiblen Fragen des Arbeitsrechts. Mein Gefühl ist, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Fragen des Arbeitsrechts noch nicht völlig unausgewogen ist. Die heutigen Debatten haben jedenfalls gezeigt, dass es noch Bedarf an Gesprächen zwischen den EuGH-Richtern, den nationalen Richtern und den Gerichten gibt. Es ist wichtig, dass man in diesen Dialogen eine klare Vorstellung über die richterliche Antwort gewinnt zu der Frage der Vereinbarkeit des Binnenmarktes mit den sozialen Aspekten, mit dem Beschäftigungsschutz und mit der Sicherung qualitativer Arbeitsplätze.

Die Antwort darf nicht einseitig juristisch ausfallen, sondern sie muss auch politisch sein. Es wurde heute bei den vielen Debatten deutlich, dass das Thema des kollektiven Arbeitsrechts einen untergeordneten Rang einnimmt. Sie wissen, Frankreich war schon immer sehr mit der Frage des Kollektivvertragsrechts verbunden. Ich sage voraus, dass die französische Präsidentschaft ebenso fühlt und natürlich auch die Minister, die sehr aufmerksam die Positionen der Mitgliedstaaten verfolgen. Dies gilt besonders für diejenigen Staaten, die von dieser Rechtsprechung unmittelbar betroffen sind. Ich glaube, dass die Sorge Frankreichs dazu beigetragen hat, zuzuhören, zu sehen und einen Befund über die Konsequenzen der Rechtsprechung des Gerichtshofs für die verschiedenen nationalen Gesetzgeber zu verfassen. Diese Fragen werden auf der Tagesordnung der nächsten Sitzung des Ministerrats stehen, so dass man einen klaren Bericht darüber hat und erkennen kann, was man gemacht hat.

Noch einen letzten Punkt möchte ich erwähnen und die Gelegenheit nutzen, da so viele universitäre Rechtsgelehrte anwesend sind. Ich habe wahrgenommen, dass von ihnen die Aspekte des kollektiven Arbeitsrechts verteidigt werden. Die Universität ist der Ort, an dem man sich mit dem Gleichschritt im kollektiven Arbeitsrecht beschäftigt. Gleichzeitig versuchen die Mitgliedsstaaten und die Kommission, das Arbeitsrecht weiter zu entwickeln für den Fall, dass man sich auf die „Flexicurity“ berufen kann. Ich bin der Meinung, das Gefühl der Verantwortung sollte auch die Universitäten erfassen, damit sie ihren Einsatz zur Weiterentwicklung des Arbeitsrechts im Schoße der europäischen Union verstehen und auch verstehen, was „Flexicurity“ bedeutet. Wenn man deshalb in gewisser Weise von der Qualität der Beschäftigung spricht, dann in Verbindung mit den Urteilen Laval und Viking, aber auch in Verbindung mit „Flexicurity“.

Möller:

Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Herr Minister Scholz, ich möchte Sie doch noch nicht aus der Verantwortung entlassen und stelle meine Frage daher ein weiteres Mal. Ist man in Ihrem Ministerium nicht schon einen Schritt weiter als nur zu sagen, wir tragen Verantwortung? Stichwort Mindestlöhne: Gibt es Überlegungen, die gegenwärtige politische Auseinandersetzung auch auf die europäische Ebene zu übertragen? Wie sehen die Pläne des Ministeriums für die nächsten Jahre, sagen wir mal bis 2009 aus?

Scholz:

In Deutschland sind die Entscheidungen getroffen. Wir haben uns in der Regierung darauf verständigt, dass wir in Deutschland mehr Mindestlöhne einführen und dass wir das auf der Basis zweier schon vorhandener Gesetze tun. Das erste Gesetz betrifft das deutsche Entsendegesetz, das wir weiter entwickeln werden und das auch schon bisher die Grundlage für mehrere Tarifbereiche bildet, in denen wir Mindestlöhne festsetzen. Dies gilt im Wesentlichen für den Baubereich, die Gebäudereiniger und die Briefdienstleistungen. Wir werden das in diesem Jahr noch gesetzgeberisch für weitere Branchen ergänzen, die sich bei uns gemeldet haben und mit denen wir uns politisch verständigt haben. Voraussetzung soll sein, dass mehr als 50 % der Arbeitnehmer bei tarifgebunde-

nen Arbeitgebern beschäftigt werden. Darüber hinaus existiert das Mindestarbeitsbedingungsgesetz von 1952. In diesem Gesetz wollen wir Mindestregelungen festsetzen für Beschäftigungsbereiche, in denen die Beschäftigten durch keine Gewerkschaft und keinen Arbeitgeberverband vor Ausbeutung geschützt werden können. Diese Vorhaben bewegen sich im Rahmen des Europäischen Rechts. Selbstverständlich gelten die Regelungen für In- und Ausländer gleichermaßen.

Für Europa planen wir keine eigenständige Mindestlohninitiative, da es sich hierbei um nationales Recht handelt und die Lohnniveaus in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind, so dass eine gemeinsame Regelung noch lange nicht möglich sein wird. Wir vergleichen uns zwar gerne mit den Vereinigten Staaten von Amerika, in denen es einen gesetzlichen Mindestlohn von \$ 7,20 gibt, aber das für Europa allgemein vorzuschreiben, würde sicherlich manchen Mitgliedstaat noch überfordern. Von daher steht das nicht auf der Tagesordnung.

Ein Satz noch zur Verknüpfung der europäischen und der nationalen Debatte. Wenn wir das Rüffert-Urteil bisher richtig verstanden haben, dann bedeutet es, dass allgemeinverbindliche Tarifverträge als Grundlage für Entscheidungen bei der Vergabe von Aufträgen genommen werden können. Das beinhaltet in jedem Fall die Zulässigkeit von allgemein gesetzlichen Mindestlöhnen, so dass es eine Lösung gibt, die der nationale Gesetzgeber, wenn er sich dazu durchringen kann, in der eigenen Hand hat. Das macht uns zwar nicht weniger skeptisch gegenüber der ergangenen Entscheidung, aber es ist jedenfalls ein Argument, das wir auch ernst nehmen müssen und das wir auch ernst nehmen.

Möller:

Herr Levits, können Sie die Interpretation durch Minister Scholz bestätigen?

Levits:

Ich bitte um Verständnis, dass ich die Urteile nicht interpretiere.

Möller:

Dann darf ich aber doch noch eine Frage zum Rüffert-Urteil nachschieben. Bei dieser Entscheidung haben die deutsche, die belgische, die dänische und die französische Regierung sowie Irland, Zypern, Österreich, Finnland, Norwegen und Polen Erklärungen abgegeben. Bis auf Polen haben alle gesagt, dass eine Tarifklausel möglich ist. Haben diese Erklärungen die EuGH-Richter überhaupt nicht beeindruckt?

Levits:

Ich habe bereits erwähnt, dass im Urteil nicht alle Erwägungen in Erscheinung treten. Mehr kann ich als Richter dazu leider nicht sagen.

Möller:

Dafür haben wir Verständnis. Herr Dreesen, Minister Scholz hat angedeutet, dass wir die Entsenderichtlinie verbessern müssen. Das hat auch die Diskussion ergeben. Wie stehen die Arbeitgeber in Europa dazu?

Dreesen:

Aus dänischer Sicht bin ich der Auffassung, dass wir eine Lösung gefunden haben. Die europäische Wirtschaft wird es in der hier diskutierten Weise wohl nicht unterstützen. Wir werden abwarten, was passiert.

Möller:

Herr Minister Scholz, es gibt verschiedene Möglichkeiten auf Europa, auf den EuGH einzuwirken. Deshalb eine Frage zur Wahl der Richter. In Deutschland erfolgt die Wahl nach Parteiproporz. Nach sechs Jahren kommt der nächste Richter oder die nächste Richterin, obwohl in so kurzer Zeit noch nicht einmal eine richtige Einarbeitung möglich ist. Daher habe ich den Eindruck, dass deutsche Richter nie Einfluss auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ausüben können. In der kurzen Zeit können sie nicht einmal Kammerpräsident werden. Bei anderen Ländern, wie etwa Spanien und Griechenland, sieht es anders aus. Warum verwendet die deutsche Regierung, die deutsche Politik so wenig Mühe auf die Auswahl deutscher Richter am Europäischen Gerichtshof und warum endet das so häufig im Parteienstreit?

Scholz:

Erstens, ich habe auch gehört, dass es diese Kritik gibt. Zweitens, das Auswahlverfahren ist seriös und findet ordnungsgemäß statt. Und drittens, dass Parteien sich an den Diskussionen beteiligen, ist kein Parteienstreit, sondern Demokratie.

Möller:

Frau Koskelo, was halten Sie von der jetzigen Wahl der Richter und Richterinnen zum Europäischen Gerichtshof?

Koskelo:

Jeder Mitgliedstaat entscheidet selbst, in welchem Verfahren er seine Richter wählt. In Finnland hatten wir eine Diskussion darüber. Es wurde vorgeschlagen, das Auswahlverfahren breiter und transparenter zu gestalten. Die Regierung hat darauf noch nicht reagiert. Aber ich möchte betonen, dass jeder EuGH-Richter seine Loyalität nicht den Mitgliedstaaten, nicht einem einzigen Staat und auch nicht seinem Mitgliedstaat schuldet, sondern nur den europäischen Verträgen. Wie Richter Levits bereits angedeutet hat, ist der gesamteuropäische Blick entscheidend. Wenn wir uns die Rechtsprechung des EuGH anschauen, dann wird leicht erkennbar, dass sie sehr durch die vorangegangene Rechtsprechung geprägt ist. Das hat auch unsere Diskussion ergeben. Die Rechtsprechung steht nicht für eine radikale Periode des EuGH, sondern ist vielmehr als eine kontinuierliche Entwicklung zu verstehen. Am Anfang standen die Grundfreiheiten, die wirtschaftlichen Freiheiten. Die wichtigste Entwicklung in der Rechtsprechung des EuGH ist in erster Linie die Tatsache, dass soziale Aspekte, die soziale Dimension und Grundrechte eine immer wichtigere Rolle spielen. Die heutigen Konsequenzen dieser kontinuierlichen Entwicklung sind auf eine veränderte Wirklichkeit zurückzuführen.

Darüber hinaus muss das Gericht Entscheidungen treffen, obwohl Europa letztlich in den Händen der Mitgliedstaaten liegt. In der Hand des EuGH liegen sie nur dann, wenn die Mitgliedstaaten die Vorgaben nicht eingehalten haben.

Möller:

Da der europäische Gerichtshof auch bei dieser Diskussion im Mittelpunkt steht, möchte ich Ihnen, Herr Levits, als EuGH-Richter, das Schlusswort geben. Zuvor möchte ich aber gerne noch die etwas saloppe Frage anschließen: Warum sind Urteile des Europäischen Gerichtshof eigentlich nur zu verstehen, wenn man vorher die Schlussanträge der Generalanwälte liest?

Levits:

Die Generalanwälte haben ihre eigene Sicht der Dinge und sind insoweit wissenschaftlich und rechtlich viel freier. Sie können verschiedene Aspekte in ihre Überlegungen einbeziehen und sich auch auf Literaturmeinungen stützen. Das Gericht kann sich dagegen nicht auf Literatur stützen, denn welche sollen wir zitieren? Die deutschen Richter würden die deutsche Literatur zitieren, aber die griechische Literatur ist vielleicht ganz anderes. Daher ist die Institution der Generalanwälte wichtig, um die Rechtssache umfassend beleuchten zu können. Das Gericht folgt häufig den Generalanwälten, manchmal aber auch nicht, denn es ist in seiner Entscheidung frei.

Ich möchte noch auf die Frage eingehen, wie man den Gerichtshof beeinflussen kann. Durch den Richter ist es sicherlich nicht möglich, denn er ist kein Agent des Mitgliedstaates, sondern er ist dem Gesamteuropäischen, der Union verpflichtet und nicht dem Mitgliedstaat. Den Gerichtshof kann man vielmehr – wie mein Sitznachbar schon richtig angemerkt hat – durch eine entsprechende Gesetzgebungsinitiative beeinflussen, da das Gericht im Rahmen der juristischen Methodik an die Gemeinschaftsgesetzgebung gebunden ist. Das Recht liegt in den Händen der Politik, in den Händen der Mitgliedstaaten, die das Recht setzen. Dies kann geschehen, wenn sich die Politik z.B. in Folge dieser Diskussion aktiv wird und auf europäischer Ebene eine Gesetzgebungsinitiative einbringt, um das Anliegen, das hier vorgetragen wurde, in Recht umzusetzen. Dann wird auch das Gericht diesem Recht gemäß der juristischen Methode Beachtung schenken. Dieser politische Weg über die Gesetzgebung ist die richtige Art, den Gerichtshof zu beeinflussen.

Möller:

Herzlichen Dank. Eine klare Aufforderung an die Politik, die Sie zum Schluss formuliert haben. Meine Damen und Herren, ich möchte Ihnen nun Gelegenheit geben, Fragen an das Podium zu richten.

II. Plenumsdiskussion

Im Rahmen der nun folgenden Plenumsdiskussion wurde an Herrn Levits die Frage gestellt, ob es tatsächlich nur Zufall sei bzw. von der prozessualen Situation abhängen, dass die Grundrechte als Rechtfertigungsgrund herangezogen würden. Es könne doch auch damit zusammenhängen, dass der EuGH als Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft von den Marktfreiheiten ausgehe und dann entscheide, inwieweit der einzelne Staat die Grundfreiheiten beschneiden könne.

Levits erklärte, dass dies in der Tat von der vorgelegten Fragestellung abhängen und daher von Fall zu Fall unterschiedlich sei. Abstrakt gedacht, stünden die Grundrechte grundsätzlich auf der gleichen Stufe wie die Grundfreiheiten. Die Grundrechte seien zwar nicht geschrieben, aber im Rahmen allgemeiner Rechtsgrundsätze anerkannt worden. Das habe der Gerichtshof auch mehrfach betont. Es wäre allerdings viel besser gewesen, wenn die Charta in Kraft gewesen wäre. Nach Ablehnung der Verfassung habe sich der Gerichtshof mit der Zitierung der Grundrechtscharta bewusst zurückgehalten, um nicht in den laufenden politischen Prozess einzugreifen. Kurz vor dem irischen Referendum habe man Mut gefasst und sie in einem Fall beiläufig zitiert, wohl in der Erwartung, dass der Lissaboner Vertrag zustande komme. Wenn die Fragestellung es erfordere, müsse der EuGH seine Pflicht tun. Die Tendenz gehe aber stets dahin, die Sache zurück an die nationalen Gerichte zu verweisen.

Von Zuhörerseite wurde angemerkt, dass die Politik auf das Gemeinschaftsrecht auf der europäischen Ebene nicht in derselben Weise einwirken könne wie im nationalen Bereich, wenn sie das Recht ändere. Wenn der EuGH die Ansicht vertrete, dass das Gemeinschaftsrecht, das Primärrecht nun gemäß „a“ und nicht mehr gemäß „b“ zu beurteilen sei, dann müssten alle 27 Mitgliedstaaten zustimmen, um wieder von „a“ zu „b“ zurückzukehren. Auf nationaler Ebene genüge dagegen die einfache Mehrheit und im nationalen Verfassungsrecht eine 2/3-Mehrheit. Das sei ein ganz großer Unterschied. Daher wurde die Frage gestellt, ob nicht dieser Unterschied dazu führen sollte, dass der EuGH bei der Auslegung des Rechts zurückhalternder als nationale Gerichte vorgeht. Seine Rechtsprechung erwecke aber den Eindruck, dass er großzügiger und vorantreibender als nationale Gerichte mit dem geschriebenen Recht umgehe.

Levits war der Ansicht, dass dieser interessante Gesichtspunkt – die europäische Gesetzgebung sei viel schwieriger zu ändern – genauer diskutiert werden sollte, denn das juristische Gerichtsverständnis auf Europaebene sollte ein anderes sein als das eines nationalen Verfassungsgerichts. In der Literatur sei diese Frage noch nicht genügend diskutiert worden. Letztlich würde es bedeuten, dass der Gerichtshof politischer urteilen sollte und dagegen würden wieder andere ihre Stimmen erheben.

Scholz war ebenfalls der Ansicht, dass die Entscheidungsprozesse der europäischen Institutionen mühsamer seien als auf nationaler Ebene. Daraus müssten Konsequenzen gezogen werden, weil es sonst zu riesigen Legitimationskrisen kommen könne. Er habe

schon seit langem folgenden Eindruck: Würde man die Bevölkerung Europas jeweils national fragen, ob sie der Meinung sind, dass Europa bedeute, dass in ihrem eigenen Land soziale Rechte abgebaut werden könnten, würde es 27mal ein „Ja“ geben. Dies gelte auch für Länder, die aus der Perspektive eines deutschen Ministers den Eindruck erweckten, dass sie nur von Europa profitieren können. Dennoch existiere dieses Selbstverständnis mehrheitlich. Die sehr unterschiedlichen Arbeitsrechtskulturen, Sozialbeziehungskulturen würden für etwas besonders Gutes gehalten. Daher werde davon ausgegangen, es könne nur schlechter werden. Gleichzeitig sei der institutionelle Prozess besonders mühselig. Es sei ähnlich wie beim Bundesrat. Ein Ministerpräsident werde nicht wegen seines Abstimmungsverhaltens in den Bundesrat entsandt, sondern für das, was er als Ministerpräsident in der Tätigkeit als Regierungschef eines Landes vorschlage. So ähnlich sei es auch auf der deutschen Gesamtebene. Es gebe keine europäische Öffentlichkeit, die wirklich durchdringe. Es gebe keinen Diskussionsprozess, der bei den Bürgern das Gefühl hinterlasse, zu wissen, was getan werden könne, wenn man der Rechtsprechung des EuGH entgegenwirken möchte. Keiner könne genau sagen, was zu tun sei und wie lange es dauern werde. Dies müsse das Gericht bedenken, damit es mit seinen Entscheidungen keine Legitimationskrisen auslöse. Solche Legitimationskrisen würden ansonsten bewirken, dass die Unvollständigkeit des demokratischen Willensprozesses auf europäischer Ebene, seine Kompliziertheit, Langsamkeit und die vielfältigen Verästelungen dazu führten, dass der Gesetzgeber in vielen Fällen ausfalle, in denen der Bürger erwarte, dass er eine Regelung darüber treffe, was die Bürger als Mindestbestand erwarteten und was sie vom EuGH abgesichert wissen wollen. Der EuGH solle keine Politik betreiben und die europäische Integration Europas nicht nach eigenem Gusto herstellen, aber er müsse sich der möglichen Schwierigkeiten bewusst sein. Das sei vielleicht ein Ergebnis der Diskussion. Und wenn Levits zum Ausdruck bringe, dass dies ein interessanter Gedanke sei, dann sei dies Grund zur Freude.

An Hoffmann und Scholz wurde eine Frage zur Bewertung des sogenannten Kompromisses zum Arbeitszeitrecht gestellt. Dort stelle sich die Situation nämlich umgekehrt dar. Der EuGH habe mit seiner Entscheidung eine neue Rechtssetzung bewirkt. Wie ist der jetzige Tatbestand zu bewerten?

Scholz erläuterte, dass der EuGH eine Richtlinie anders als der Richtliniengeber ausgelegt habe. Der EuGH habe die Meinung vertreten, dass Bereitschaftszeit im deutschen Sprachgebrauch Arbeitszeit sei, die bezahlt werden müsse. Einige Mitgliedstaaten (wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland sowie Spanien und Polen) hätten dies umgesetzt. Alle Mitgliedstaaten seien davon bedroht, dass die Kommission sie im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH verklagt und sie auffordert, diese Richtlinie so einzuhalten, wie sie der EuGH interpretiert hat. In diesem Fall sei zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten unterliegen. Daher gebe es eine Mehrheit im Rat dafür, die Richtlinie abzuändern. Insoweit habe der demokratische Willensbildungsprozess funktioniert, auch wenn möglicherweise falsch herum. Es stehe also fest, dass es im Europäischen Rat eine Mehrheit

dafür geben werde, die Richtlinie so zu ändern, dass jedenfalls ein Teil der Bereitschaftszeit in den Mitgliedstaaten als unbezahlte Arbeitszeit bewertet werden könne. Aus der Sicht eines deutschen Arbeitsministers bedeute dies, dass jedenfalls sicherzustellen sei, dass der Fortschritt, der hierzulande erreicht worden sei, festgehalten werden könne. Deshalb habe er sich als Minister bei dem Kompromiss in Luxemburg bemüht, eine Regelung zu finden, die sagt, dass dies durch Tarifverträge geregelt werden könne. Dies sei gelungen. Daher seien Tarifverträge weiter zulässig, die die deutschen Gewerkschaften mit den Arbeitgebern (z.B. im Krankenhausbereich) geschlossen hätten. Solange er Arbeitsminister sei, werde es keine Gesetzgebung geben, die in Deutschland hinter den erreichten Stand zurückfalle. Bereitschaftszeit werde in Deutschland bezahlte Arbeitszeit bleiben. Damit dies durchgesetzt werden könne, sei die Richtlinie notwendig, so wie sie jetzt geplant sei. Bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten stehe jetzt schon fest, dass sie sich von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs distanzieren, indem sie erlaubten, was dieser verboten habe.

Hoffmann erläuterte, dass dies für Deutschland der Fall sein möge, für Europa sei diese Arbeitszeitrichtlinie eine Katastrophe. Er zeigte sich empört darüber, dass die Mitgliedstaaten nicht aufgefordert werden, das bestehende europäische Arbeitszeitgesetz umzusetzen, wenn der Europäische Gerichtshof aus Sicht des Gewerkschaftsbundes eine richtige und progressive Rechtsprechung vornehme. Das Arbeitszeitgesetz werde nicht an die Rechtsprechung angepasst, sondern versucht, eine andere Rechtsgrundlage zu schaffen. Wenn dieses umgekehrte Vorgehen öffentlich diskutiert würde, würden die Bürger und Bürgerinnen Europa nicht verstehen. Wenn Arbeiter bei Ford am Band auf einmal die Bänder für drei Stunden still legten, dann handle es sich um inaktive Arbeitszeit, die nicht bezahlt werde. Das könne nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein. Die Lösung sei für Europa ungeeignet. Dieser Weg habe auch wenig mit Demokratie zu tun. Daher hoffe er, über das Europäische Parlament mehr Öffentlichkeit schaffen zu können, möglicherweise auch für Korrekturen, die dann dem Arbeitszeitgesetz von seinem Ursprung her gerecht werden.

Andersson stellte klar, dass im Europäischen Parlament über die Arbeitszeit diskutiert werden wird. Die Kommission habe auf die geänderte Rechtsprechung zur Arbeitszeit reagiert. Wenn jetzt keine Reaktion erfolge, dann würde dies bedeuten, dass es akzeptiert werde. Man müsse reagieren und hätte letztlich schon viel früher reagieren müssen.

In seinem Schlusswort betonte *Scholz*, dass Europa eine europäische und auch eine juristische Öffentlichkeit brauche. Die Probleme sollten erörtert werden, wie sie sind, wie sie sich bewegen und wie sie sich weiterentwickeln sollen. Die Referate, Diskussionen und die Äußerungen des Publikums hätten wesentlich zu einer weiteren Meinungsbildung beigetragen, aus denen nun Schlüsse zu ziehen seien.

Simone Gräfin von Hardenberg

