

Das Europäische Sozialrecht und die Rechtsprechung des EuGH

Egils Levits

I. Hintergrund	37
II. Zur Aufgabe des EuGH und den Besonderheiten des europäischen Gemeinschaftsrechts	38
III. Begegnung sozialer und wirtschaftlicher Ziele	39
1. Zielkonflikte	39
2. Verwirklichung sozialer Rechte	39
3. Diskriminierungsverbote	40
IV. Zur Methode des EuGH	40
1. Die Rolle der Entscheidungsbegründung	40
2. Zwischen judicial activism und self-restraint	41
3. Orientierung am Gesamtinteresse und Erforderlichkeit des gesamt-europäischen Diskurses	42

Vielen Dank für die Einladung zu diesem sehr interessanten Thema. Bitte haben Sie auch Verständnis, dass ich nicht direkt auf die hier genannten Urteile näher eingehen werde. Diese werde ich vielmehr am Rande streifen, und in erster Linie etwas zum Ziel des sozialen Europas aus der Perspektive der Europäischen Gerichtsbarkeit sagen.

I. Hintergrund

Zunächst gilt es sich daran zu erinnern, dass die Europäische Gemeinschaft aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entstanden ist, was sich in unseren vertraglichen Grundlagen bis heute widerspiegelt. Erst nach und nach hat man das Ziel des sozialen Europas als ein wichtiges politisches Ziel erkannt und versucht dieses zu emanzipieren. Die Rechtsprechung ist an die bestehenden Rechtsnormen gebunden, aus denen sich ergibt, dass die Verträge in erster Linie auf die Verwirklichung des Binnenmarktes zugeschnitten sind. Ferner gilt es festzuhalten, dass beide Ziele von den Verträgen nicht als völlig gleichwertig angesehen werden, sondern der Schwerpunkt auf der Verwirkli-

chung des Binnenmarktes liegt. Das Ziel des sozialen Europas kommt insbesondere als wichtiges Korrektiv zur Verwirklichung des Binnenmarktes zur Geltung, um soziale Verwerfungen und andere unerwünschte Ergebnisse in Folge der Verwirklichung des Binnenmarktes zu unterbinden. Im gegenwärtigen Stadium der Integration gibt es aber noch keine Europäische Sozialgemeinschaft, die in dieser Intensität mit der Wirtschaftsgemeinschaft vergleichbar wäre.

Wir versuchen auf dem Wege der Rechtsprechung die soziale Dimension Europas vorwärts zu bringen, aber in erster Linie ist dies eine Aufgabe der Politik. Aber auch der Europäische Gerichtshof leistet seinen Beitrag dazu, insbesondere, wenn es im Rahmen der primärrechtlich festgelegten Ziele – Verwirklichung des Binnenmarktes und soziales Europa – zu Zielkonflikten kommt. Der Gerichtshof muss dabei einen gerechten Ausgleich zwischen den beiden Zielen herstellen.

II. Zur Aufgabe des EuGH und den Besonderheiten des europäischen Gemeinschaftsrechts

Die Aufgabe des Europäischen Gerichtshofs ist die Wahrung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft. Dieses Recht zeichnet sich im Vergleich zum nationalen Recht durch zwei Eigenschaften aus.

Einerseits gibt es auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau formulierte Rechtsnormen, die das Resultat politischer Uneinigkeiten darstellen und daher nicht näher konkretisiert sind. So zeichnen sich zum Beispiel die zwei Ziele – Verwirklichung des Binnenmarktes und soziales Europa – durch eine derartige Abstraktheit und Unbestimmtheit aus, dass der Gerichtshof oft gezwungen ist, rechtspolitische Entscheidungen oder Wertentscheidungen zu treffen. Schließlich kann sich der Europäische Gerichtshof an dieser Stelle keine Rechtsverweigerung leisten, sondern muss, bei gegebener Zuständigkeit, einen ihm vorgelegten Fall auch entscheiden.

Auf der anderen Seite versucht insbesondere das Sekundärrecht, wenn auch auf einer Ebene mit geringerer Bedeutung, sehr präzise und sehr detailliert zu sein. Daher bringen wir mitunter sehr kleinteilige Entscheidungen zu Sachverhalten von eher beschränkter Bedeutung hervor.

Wir haben es also einerseits mit großen Entscheidungen zu tun, die eine Rechtsauslegung und –fortbildung auf einem hohen Abstraktionsniveau leisten, und andererseits mit sehr präzisen Entscheidungen, die auf konkreterem Niveau Auslegungsschwierigkeiten klären.

III. Begegnung sozialer und wirtschaftlicher Ziele

Bei Betrachtung der Ziele Verwirklichung des Binnenmarktes und soziales Europa fällt auf, dass diese Ziele in drei verschiedenen Konstellationen aufeinander treffen.

1. Zielkonflikte

Zunächst finden wir als umstrittenste und meist diskutierte Konstellation einen Konflikt zwischen den beiden Zielen vor. Dieser Konflikt kann sich dergestalt manifestieren, dass die Verwirklichung des sozialen Europas eine Beschränkung des Binnenmarktes zur Folge hätte oder umgekehrt. Das heißt, dass durch die Verwirklichung des Binnenmarktes das soziale Europa nicht zur Geltung kommen würde. Dies ist die schwierigste oder jedenfalls am häufigsten diskutierte, konfliktbehaftete Begegnung der beiden Zielvorstellungen.

Bei genauer Betrachtung gibt es innerhalb dieser Konstellation viele verschiedene Interessen, die zum Ausgleich gebracht werden müssen. Ein Beispiel dafür geben die hier bereits angesprochenen Entsendefälle. In jenen Fällen können die Interessenlagen zweier Mitgliedstaaten, aber auch die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Entsende- und Aufnahmeland konträr sein. Wiederum können in beiden betroffenen Ländern die Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern miteinander kollidieren. Auf der anderen Seite kann die Interessenlage der Arbeitgeber im Aufnahmeland durchaus ähnlich oder gar deckungsgleich mit dem Interesse der Arbeitnehmer aus dem Entsendeland sein. Auf diese Art und Weise ergeben sich durchaus interessante, aber gleichzeitig sehr komplizierte Interessenlagen, die in Einklang gebracht werden müssen.

Bei diesem Ausgleich muss der Europäische Gerichtshof als supranationale Instanz immer das gesamte Europa im Blick haben. So gilt es zum Beispiel die Interessen von zwei Arbeitnehmern, der eine aus dem Entsendeland, der andere aus dem Aufnahmeland, zum Ausgleich zu bringen.

Wie meine Vorrednerin und Kollegin Frau Kokott erklärt hat, gibt es dafür das juristische Instrument der Abwägung. Genauso wie jedes andere Gericht wägen wir ebenfalls ab. Das Ergebnis einer solchen Abwägung kann natürlich kritisiert werden, wobei die Kritik üblicherweise von der Seite kommt, zu deren Ungunsten der individuelle Abwägungsprozess ausgefallen ist.

2. Verwirklichung sozialer Rechte

Interessanterweise gibt es auch Konstellationen, in denen der Aspekt des sozialen Europas gerade durch die Beseitigung der Beschränkung einer Europäischen Grundfrei-

heit verwirklicht werden kann und muss. Als Beispiel lässt sich hier das Urteil im Fall Watts anführen, worin entschieden worden ist, dass sich Patienten, die in einem Mitgliedstaat zur medizinischen Behandlung berechtigt sind, zur Inanspruchnahme dieser medizinischen Behandlung in einen anderen Mitgliedstaat begeben dürfen und dann Ausgleich der Kosten von der entsprechenden Einrichtung ihres Heimatstaates verlangen können.¹ Diese Konstellation birgt, im Gegensatz zum zuvor Erläuterten, keinen Konflikt der beiden Ziele in sich. Die Förderung des einen Ziels verwirklicht zugleich auch das andere. Dies ist ebenfalls eine Situation, in der der Gerichtshof die Stärkung des sozialen Aspektes in Europa vorantreibt.

3. Diskriminierungsverbote

Drittens gibt es Fälle, in denen das soziale Europa durch die Verwirklichung eines im Primärrecht oder Sekundärrecht verankerten Diskriminierungsverbotes zur Geltung kommt. So verhält es sich etwa bei der Entscheidung in der Rechtssache *Mangold*, die im übrigen gerade wegen der Stärkung des sozialen Aspekts einer gewissen Kritik ausgesetzt war.² Hier kam der soziale Aspekt in der Verwirklichung des Diskriminierungsverbotes wegen Alters zum Vorschein.

IV. Zur Methode des EuGH

1. Die Rolle der Entscheidungsbegründung

Im Folgenden möchte ich noch auf die Methoden eingehen, die der Europäische Gerichtshof anwendet, um in den zuvor beschriebenen Konstellationen den sozialen Aspekt Europas zu stärken.

An erster Stelle stehen dabei die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die vom Gerichtshof zu den Grundrechten und insbesondere den sozialen Rechten entwickelt worden sind. Wir ziehen jedoch auch die Rechtsvergleichung der verschiedenen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen heran, was zugegebenermaßen wenig transparent erscheinen mag. Ein Vorredner sagte, dass die Begründung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs oft zu wünschen übrig lässt, dass oftmals nicht alle die Entscheidung tragenden Erwägungen dargestellt werden. Das ist auch aus meiner Sicht bedauerlich und rührt nach meiner Einschätzung wohl auch daher, dass sich der Europäische Gerichtshof von Beginn an der französischen Tradition verpflichtet sah, in der die Begründung seit jeher sehr kurz

1 EuGH v. 16.05.2006, Watts, Rs. C-372/04, Slg. 2006, I-4325.

2 EuGH v. 22.11.2005, Mangold, Rs. C-144/04, Slg. 2005, I-9981.

und sehr oberflächlich gehalten war. Daran hat sich aber nach meiner Anschauung schon seit geraumer Zeit viel geändert, so dass die Urteile jetzt deutlich tiefergehender begründet sind im Vergleich zu früheren Entscheidungen. Weiterhin ist auf die besondere Rolle der Schlussanträge der Generalanwälte für das Verständnis der Urteile hinzuweisen. Dennoch besteht in der Urteilsbegründungspraxis des EuGH aus meiner persönlichen Sicht nach wie vor ein gewisser Unterschied zur deutschen Tradition. Dies führt dazu, dass viele Erwägungen und Abwägungen, die der Gerichtshof tatsächlich anstellt, sich nicht in der Urteilsbegründung wiederfinden lassen, so dass es am Ende aussehen könnte, als habe sich der Gerichtshof überhaupt nicht damit befassen. Das kann zu Missverständnissen führen. Dennoch ist aus meiner Sicht eine durchaus positive Entwicklung hin zu sehr eingehenden Urteilsbegründungen zu verzeichnen, in denen die Überlegungen des Gerichtshofs – auch die verworfenen – ausführlich dargestellt werden.

Gesondert möchte ich in diesem Zusammenhang noch auf die rechtsvergleichende Analyse hinweisen, die oftmals einen wichtigen Bestandteil in den das jeweilige Urteil tragenden Überlegungen darstellt. Lediglich in der früheren Rechtsprechung taucht diese rechtsvergleichende Analyse auch tatsächlich im Urteil auf. Gegenwärtig wird oftmals nur das Ergebnis einer derartigen ausführlichen Analyse, die intern angefertigt wurde, lapidar in zwei Sätzen im Urteil festgestellt.

2. *Zwischen judicial activism und self-restraint*

Was die Rechtsfortentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts angeht, sollte ich noch erwähnen, dass der Europäische Gerichtshof nur notdürftig in den Verträgen wurzelnde Mängel durch Anwendung gewisser rechtlicher Instrumente, Hilfskonstruktionen und der allgemeinen Rechtsgrundsätze beheben bzw. abmildern kann. Denn stets muss er den Vorwurf des *judicial activism* fürchten, wenn er sich zu sehr in die eigentliche Sphäre des Gemeinschaftsgesetzgebers einmischt oder einzumischen scheint. Der EuGH ist daher sehr vorsichtig in seinen Formulierungen. Auf der Skala zwischen *judicial activism* und *self-restraint* befindet sich der EuGH meiner Meinung nach näher am *self-restraint*. Das ist jedoch meine subjektive Einschätzung und mir ist sehr wohl bewusst, dass man das von außerhalb auch anders beurteilen kann. Wenn wir beispielsweise eine notwendige Abwägung vornehmen, ist es klar, dass man eine solche Abwägung kritisieren kann und auch das aus ihr folgende Ergebnis durchaus nicht kritiklos hingenommen werden muss. Jedoch halte ich es doch für fragwürdig, dass man in dem Abwägungsergebnis oft einen Fall von *judicial activism* sieht, nur weil man nach seiner Einschätzung die Abwägung für unrichtig hält.

Der tiefere Grund für dieses Problem liegt freilich darin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber viele Entscheidungen, auch auf dem Gebiet der sozialen Gestaltung Europas,

wegen Uneinigkeit nicht selbst trifft, was seine Aufgabe wäre, sondern diese Arbeit auf die Rechtsprechung abwälzt.

3. Orientierung am Gesamtinteresse und Erforderlichkeit des gesamteuropäischen Diskurses

Jene Arbeit, derer sich der Gemeinschaftsgesetzgeber in der dargestellten Weise entledigt, ist für den Gerichtshof wiederum schwierig. Man darf hier nicht aus den Augen verlieren, dass es nicht nur in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Meinungen, sondern dass es in Europa auch unterschiedliche nationale Diskurse gibt. Wir zum Beispiel nehmen hier in Berlin an einem nationalen Diskurs teil, in dem die Urteile des Gerichtshofs auch aus einem nationalen Blickwinkel heraus beurteilt werden. Es gibt aber 27 solcher Diskurse und die Schwerpunkte können durchaus unterschiedlich sein. So ist zum Beispiel der Meinungsstand im Diskurs zu *Laval*³ in Polen und in Lettland, aber auch in Großbritannien ganz anders als hier in Deutschland. Mein Wunsch wäre es, einen stärker integrierten, öffentlichen wie juristischen gesamteuropäischen Diskurs zu führen, der bereits in der Lage ist, die unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Dies wäre für den Gerichtshof von herausragender Bedeutung. Ein solcher Diskurs existiert zwar bereits, ist jedoch von relativ geringer Intensität. Das ist eine Frage der stärkeren Integration der Öffentlichkeit in Europa, die bisher nur langsam vorangekommen ist.

In der Praxis stellt sich das oft so dar, dass der Gerichtshof versucht so wenig wie möglich weitgehende Grundsatzentscheidungen zu treffen. Es wird wirklich nur das entschieden, was in dem konkreten Fall unbedingt nötig ist und der Rest bleibt den Mitgliedstaaten und den anderen Gemeinschaftsorganen überlassen.

Das führt zu Weilen zu einer erschwerten Lesbarkeit des Urteilstenors, aber wir versuchen zum Beispiel in den Vorabentscheidungsverfahren stets soviel als möglich den nationalen Gerichten zu überlassen, da gerade die nationalen Gerichte die primären Gemeinschaftsgerichte sind. Soweit wir jedoch nicht auf die nationale Ebene zurückverweisen können, sind wir gezwungen doch zu entscheiden, zum Beispiel um einen Ausgleich zwischen verschiedenen Zielrichtungen einer Gemeinschaftsnorm zu erreichen. Dabei sind wir als Gericht natürlich an die Verträge gebunden und wir versuchen mit Augenmaß einen möglichst gerechten Ausgleich zu finden. Eine Aufgabe, die manchmal besser und manchmal vielleicht schlechter gelingt.

Wir wollen uns jedoch keinesfalls einer in der Öffentlichkeit stattfindenden Kritik verschließen und haben auch durchaus Anlass das eine oder andere selbstkritisch zu betrachten. Nicht nur, dass wir, wie jedes andere Gericht auch, mit Kritik leben können

3 EuGH v. 18.12.2007, *Laval*, Rs. C-341/05, Slg. 2007, I-11767.

müssen, wir sind im Gegenteil auch dankbar für eine sachgerechte Kritik. Denn sie ermöglicht es das Problembewusstsein zu schärfen.

Ich möchte jedoch an dieser Stelle nochmals betonen, dass der Gerichtshof immer das gesamte Europa im Blick hat und haben muss und daher auf einen Ausgleich auf gesamteuropäischer Ebene hinwirken muss. Diese Tatsache gilt es, meiner persönlichen Überzeugung nach, bei nationalen Diskursen und Streitständen stets zu berücksichtigen. Denn der Ausgleich muss ein Ausgleich sein, der dann in allen 27 Mitgliedstaaten als mehr oder weniger gerecht empfunden werden kann. Fokussiert man eine Diskussion jedoch lediglich auf eine nationale Ebene, gelangt man im Rahmen des Findungsprozesses für einen gerechten Ausgleich häufig zu einem anderen Ergebnis, das, vom europäischen Standpunkt aus gesehen, verzerrt wäre.

Da wir als Europäischer Gerichtshof immer Gesamteuropa im Blick haben, wäre es für uns daher auch sehr nützlich, ein gesamteuropäisches Feedback zu bekommen.

Es wird schließlich häufig angeführt, dass Europa an einem Mangel an politischer Öffentlichkeit leidet. Das ist in der Tat ein wichtiges politisches und legitimatorisches Problem für die Europäische Union. Aber es wäre meiner Meinung nach auch wichtig und ein Schritt in die richtige Richtung, wenn es uns gelänge, wenigstens die juristische Öffentlichkeit auf europäischer Ebene zu stärken und einen entsprechenden integrierten juristischen Diskurs zu schaffen, was für die europäische Juristenwelt und für unseren Gerichtshof ein großer Fortschritt wäre.

