

Entwicklung des europäischen und internationalen Arbeits- und Sozialrechts

Bernd Baron von MAYDELL

I. Ausgangspunkt

50 Jahre Römische Verträge, das bedeutet auch 50 Jahre europäische Regelungen zum Arbeits- und Sozialrecht bei einer gleichzeitigen wechselvollen Diskussion über die soziale Dimension der Gemeinschaft und insbesondere darüber, ob überhaupt und ggf. welche sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zustehen sollten.

Diese Fragestellung wurde parallel in anderen europäischen Gremien, wie dem Europarat, und auf internationaler Ebene behandelt. Ausgangspunkt der kontroversen Diskussion ist das teilweise vertretene Verständnis von einem Nationalstaat, zu dessen zentralen Aufgaben die Wohlfahrt aller Bürger gehört, die vor allem auch durch eine umfassende Sozialordnung sicherzustellen ist. Diese Ordnung könne nur der autarke Staat, der über Gesetzgebungskompetenz und die Steuerhoheit verfügt, setzen. Aus dieser Sicht ist kein Raum für substantielle internationale Regelungen.

Andererseits wird die Begrenzung auf den Nationalstaat seit den Ursprüngen des modernen Sozialrechts, d.h. seit Ende des 19. Jahrhunderts, in Frage gestellt. Die Mobilität der Menschen über die Grenzen hinweg und die Idee von allgemeinen sozialen Grundrechten haben dazu geführt, dass auf vielen Ebenen eine Internationalisierung des Sozialrechts gefordert und in Ansätzen auch umgesetzt worden ist. Zu erinnern ist an internationale Kongresse zum Arbeitsschutz Ende des 19. Jahrhunderts und vor allem an die Schaffung der internationalen Arbeitsorganisation als einer Sonderorganisation des Völkerbundes nach dem 1. Weltkrieg. Unter Mitwirken der Sozialpartner in Zusammenarbeit mit den Staaten hat die Internationale Arbeitsorganisation in den über 80 Jahren ihres Bestehens ein umfassendes Gefüge von Normen im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts geschaffen, die durch Ratifikation für die Staaten Verbindlichkeit erlangen. Die Einhaltung dieser eingegangenen Verpflichtungen wird durch ein Überwachungssystem kontrolliert.

Das Verhältnis von nationalem und internationalem Recht im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts wird somit durch ein Nebeneinander gekennzeichnet, wobei dem internationalen Recht eine zunehmende Bedeutung zukommt. Das gilt vor allem für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wenn man zum internationalen Recht im weiteren Sinne auch das supranationale Recht zählt.

II. Zum weiteren Vorgehen

Zu den Veränderungen im Nebeneinander von nationalem und internationalem Arbeits- und Sozialrecht kommt, was den Untersuchungsgegenstand meiner Einführung anbelangt, hinzu, dass auch die nationale Sozialordnung in einem ständigen Wandel begriffen ist. Dieser Wandel tangiert gleichzeitig das Verhältnis zum internationalen Recht.

Bei dieser Dynamik der Entwicklung und der Vielzahl relevanter Fragen verbietet sich das von der Themenstellung zunächst nahegelegte Vorgehen – nämlich eine Bestandsaufnahme von internationalen und supranationalen Ergänzungen und Modifikationen der nationalen Sozialordnung zu versuchen. Es könnte sich dabei nur um eine notwendigerweise unvollständige Momentaufnahme handeln, die die angesprochene Dynamik und die sie bestimmenden Trends nicht deutlich machen könnte. Deshalb soll so vorgegangen werden, dass einzelne Aspekte der Internationalisierung herausgegriffen werden sollen, in Erwartung, dass durch ein Mosaik ein aussagefähiges Bild entsteht.

III. Aspekte der Internationalisierung und Europäisierung

1. Internationales und supranationales Recht

Arbeits- und sozialrechtliche Fragen werden in völkerrechtlichen und in supranationalen Normen behandelt. Das Besondere des supranationalen Rechts ist, dass eine von Staaten geschaffene Institution, die Europäische Gemeinschaft, jetzt die Europäische Union, besteht, der von den Mitgliedstaaten hoheitliche Befugnisse übertragen worden sind. Im Rahmen dieser Übertragung können die Organe der EU verbindliches Recht setzen, das – anders als bei völkerrechtlichen Regelungen – nicht mehr der Transformation durch die Mitgliedstaaten bedarf, um innerstaatlich wirksam zu werden.

Völkerrechtliche Normen, die für Deutschland relevant sind, können universelle oder regionale Geltung beanspruchen, wie etwa die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation oder des Europarates, z.B. die Europäische Sozialcharta. Völkerrechtliche Normen, die Deutschland ratifiziert hat, und supranationale Normen können denselben Gegenstand, unter Umständen in unterschiedlicher Weise, regeln, etwa die Arbeitszeit oder die Arbeitsvermittlung. Bei einer solchen Normenkollision bleibt nur der Weg der Kündigung der schwächeren völkerrechtlichen Norm, also z.B. der ILO-Konvention über das Verbot der privaten Arbeitsvermittlung.

2. Zielsetzungen

Internationale und supranationale Normen treten regelmäßig zusätzlich zu den nationalen Normen hinzu. Schon daraus folgt, dass für die Schaffung besondere Gründe vorliegen müssen. Die Antwort auf die Frage nach dem Warum zeigt ganz unterschiedliche Zielsetzungen auf:

a) *Ermöglichung von Mobilität durch Koordinierung verschiedener Rechtssysteme*

Mobilität der Menschen führt dazu, dass die grenzüberschreitenden Sachverhalte zunehmen: Ein Arbeitnehmer arbeitet für einen Arbeitgeber aus einem anderen Land. Das Arbeitsrecht welchen Staates soll gelten? Ein Sozialversicherter will seinen Lebensabend außerhalb seines Heimatlandes verbringen. Kann er seine Altersrente in diesem anderen Staat beanspruchen?

Das sind nur zwei Beispiele für unzählige Sachverhalte, die sich täglich verwirklichen und für deren Regelung die sogenannten Kollisionsnormen geschaffen werden. Solche Kollisionsnormen enthält, soweit es sich um private Rechtsverhältnisse, wie Arbeitsverhältnisse, handelt, das Internationale Privatrecht. Soweit es um sozialrechtliche, d.h. öffentlichrechtliche Beziehungen geht, greifen die Normen des Internationalen Kollisionsrechts ein, wie sie etwa in den Verordnungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer enthalten sind. Dieses Regelwerk, das bereits zu Beginn der Europäischen Gemeinschaften geschaffen worden ist, wurde immer weiter ausgebaut und bedarf auch jetzt wieder – nach dem Beitritt zahlreicher neuer Staaten, einer Weiterentwicklung.

b) *Schaffung von Grundnormen und sozialen Mindeststandards*

Der Gedanke, soziale Standards international zu verankern, kann auf eine lange Entwicklung zurückblicken. Er geht zurück auf zwei ganz verschiedene Ansätze, die in der Schaffung der Internationalen Arbeitsorganisation bedeutsam geworden sind. Zum einen geht es um den menschenrechtlichen Ansatz, wonach für jeden Menschen die Grundrechte zu sichern sind. Zum anderen beruht die Forderung nach weltweiter Anerkennung sozialer Grundpositionen auf dem Gedanken eines fairen Wettbewerbs: keine Volkswirtschaft soll durch Ausbeutung der Arbeitnehmer einen Wettbewerbsvorteil erlangen. Diese Erwägungen sind bis auf den heutigen Tag bedeutsam und werden zur Rechtfertigung sozialer Standards herangezogen. Ob diese sozialen Standards im Rahmen der Europäischen Union in Verfassungsrang gehoben werden, ist gerade in diesen Tagen wieder ein Gegenstand der Auseinandersetzungen.

c) Harmonisierung?

Seit Beginn des Europäischen Einigungsprozesses ist der Gedanke einer Angleichung der Sozialsysteme in der Diskussion. Allerdings sind Pläne einer Harmonisierung im Sinne eines einheitlichen europäischen Arbeits- und Sozialrechts schon sehr bald aufgegeben worden zugunsten einer Politik, die auf eine Konvergenz der Systeme bei punktueller Angleichung ausgerichtet ist. Das neue Instrumentarium für eine solche Konvergenzpolitik ist die sog. „Offene Methode der Koordinierung“, die durch einen sorgfältigen Vergleich unterschiedlicher nationaler Regelungen und das Setzen von Benchmarks zu einer inhaltlichen Beeinflussung der nationalen Sozialpolitiken gelangen könnte. Gleichzeitig wird die Offene Methode der Koordinierung dadurch gekennzeichnet, dass die sozialpolitischen Ziele in die wirtschafts- und finanzpolitischen Programme integriert werden sollen und dadurch die Sozialpolitik eine höhere Effektivität gewinnen könnte.

d) Mittelbare Beeinflussung des Arbeits- und Sozialrechts

Das Arbeits- und Sozialrecht in der Gemeinschaft wird nicht nur durch gezielte Rechtsakte der EU, vor allem Verordnungen und Richtlinien, gestaltet, sondern wird auch durch andere Normen und Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts beeinflusst. Bei dem Gleichbehandlungsgrundsatz und dem Diskriminierungsverbot ist das offensichtlich. Vor allem durch die Rechtsprechung des EuGH sind aber auch das europäische Wettbewerbsrecht und die Grundfreiheiten der Gemeinschaft für das Arbeits- und Sozialrecht relevant geworden.

3. Schöpfer internationaler Normen

Besonderheiten im Verhältnis zum nationalen Recht bestehen auch hinsichtlich der Frage, wer die Rechtsnormen schafft. Zwar kann es auch der nationale Gesetzgeber sein, der z.B. Kollisionsnormen kreiert. Typischerweise entsteht internationales Recht jedoch auf anderen Wegen. Soweit nicht ausnahmsweise gewohnheitsrechtliches Völkerrecht vorliegt, können die Staaten durch zwei- oder mehrseitige Vereinbarungen, die häufig in Konventionsform vorformuliert sind, Völkerrecht schaffen. Während das internationale Recht völkerrechtlichen Ursprungs durch die Staaten geschaffen wird und durch Ratifikation innerstaatliche Wirkung erhält, ist der Rechtswirkungsprozess beim supranationalen Recht ein anderer. Durch die Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäischen Gemeinschaften werden die Organe dieser Gemeinschaften in die Lage versetzt, im Rahmen der eingeräumten Kompetenzen selbst Recht zu setzen.

Neben der staatlichen Rechtssetzung gibt es – insbesondere im Arbeitsrecht – aber auch nichtstaatliche Normsetzung durch die Sozialpartner. Die Frage ist, ob auch das

internationale Arbeitsrecht dadurch geprägt wird. Die Sozialpartner haben Mitwirkungsrechte bei der Erarbeitung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft und bei der Normsetzung im Rahmen der IAO. Die Möglichkeiten, darüber hinaus durch die Erarbeitung von grenzüberschreitenden Tarifverträgen und durch Weiterentwicklung der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung in einer globalisierten Wirtschaftswelt Arbeitsrechtsnormen, die die Grenzen überschreiten, zu schaffen, sind bislang noch nicht wirklich genutzt worden. Hier besteht auch im Rahmen der EU noch Handlungsbedarf.

4. Rolle der Gerichte

Für die Weiterentwicklung des internationalen und europäischen Arbeits- und Sozialrechts spielen die Gerichte, vor allem der EuGH, eine besondere Rolle, auf die heute noch intensiv eingegangen werden wird. Insbesondere wird deutlich zu machen sein, worin dieser besondere Beitrag besteht und womit er zu begründen und zu rechtfertigen ist.

Neben dem EuGH sind allerdings auch andere Gerichte für die Entwicklung des internationalen Rechts bedeutsam. Hingewiesen werden soll in diesem Zusammenhang nur auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dessen Rechtsprechung auch für das Arbeits- und Sozialrecht Relevanz hat. Der Gerichtshof leitet aus der Europäischen Erklärung für Menschenrechte, die keine sozialen Grundrechte enthält, Folgerungen aus allgemeinen Freiheits- und Bürgerrechten, wie dem Schutz des Eigentums und dem Verbot von Diskriminierungen, ab, die Auswirkungen auf soziale Positionen, wie etwa Sozialleistungen haben könnten. Diese Rechtsprechung könnte ein Anlass dafür sein, die Unterscheidung von liberalen Freiheitsrechten und sozialen Grundrechten erneut zu überprüfen.

IV. Perspektiven für eine weitere Entwicklung

Gerade in den Tagen des Europäischen Gipfels in Brüssel wird deutlich, dass sehr unterschiedliche Perspektiven für die Entwicklung des europäischen Arbeits- und Sozialrechts denkbar sind. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung ist ebenso möglich wie ein Rückschlag. Welche dieser Perspektiven realistisch ist, wird sich erst nach einer gründlichen politischen Analyse des Gipfels und seiner Beschlüsse (oder Nicht-Beschlüsse) klären lassen.

Aber auch auf der Ebene der internationalen Rechtsentwicklung, etwa im Rahmen der IAO oder des Europarates, gibt es Überlegungen über die weitere Entwicklung der arbeits- und sozialrechtlichen Normsetzung.

Langfristig wird es darum gehen, in einer globalisierten Welt auch für Fragen des Arbeits- und Sozialrechts eine Entscheidungsebene zu schaffen, die der wirtschaftlichen Entscheidungsebene entspricht. Darüber hinaus wird vor allem in der EU die Position des Einzelnen als Bürger der EU dadurch zu stärken sein, dass ihm auch eine arbeits- und sozialrechtliche Rechtsposition eingeräumt wird.

Das Verhältnis des nationalen Rechts zum Europarecht gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes mit Beispielen aus dem Arbeits- und Sozialrecht*

Vassilios SKOURIS

Die Europäische Gemeinschaft nimmt unter den Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit eine Sonderstellung ein. Diese Sonderstellung ergibt sich insbesondere aus ihrem supranationalen Charakter und sie zeigt sich nicht zuletzt auch an der Eigenart des von ihr geschaffenen Rechts.

Das Gemeinschaftsrecht beansprucht Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten und setzt sich im Kollisionsfalle gegenüber dem nationalen Recht durch; es lässt nationales Recht dabei zwar nicht ungültig werden, verhindert aber dessen Anwendung, soweit die Kollision reicht. Aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts kann sich der Einzelne vor Behörden und Gerichten auf Gemeinschaftsrecht berufen und die Behörden und die Gerichte sind berechtigt – aber auch verpflichtet – Gemeinschaftsrecht anzuwenden.

Vorrang und unmittelbare Anwendbarkeit gehören zu den wichtigsten Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Sie haben starke Wurzeln, indem sie auf die berühmten Urteile *Costa/E.N.E.L.*¹ und *Van Gend & Loos*² des Europäischen Gerichtshofes aus den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts zurückgehen. Diese Grundsätze, oder auch „Verfassungs“-Prinzipien, sind seither fester Bestandteil des Gemeinschaftsrechts und bestimmen das Verhältnis des nationalen Rechts zum Gemeinschaftsrecht. Sie gehören zum *acquis communautaire*, den alle seither beigetretenen Mitgliedstaaten übernommen haben. Im Folgenden möchte ich auf beide Grundsätze etwas näher eingehen.

I. Unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts

In der Entscheidung *Van Gend & Loos* aus dem Jahre 1963 hat der Europäische Gerichtshof erstmals ausdrücklich zur Frage der unmittelbaren Wirkung des Gemein-

* Vortrag im Rahmen des von der deutschen Ratspräsidentschaft veranstalteten Symposiums „50 Jahre EU – 50 Jahre Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Arbeits- und Sozialrecht“ am 25. Juni 2007 in Berlin. – Für die Veröffentlichung wurde der Text, unter Beibehaltung der Vortragsform, durchgesehen und um Nachweise ergänzt.

1 EuGH, 6/64, Slg. 1964, 1251 – *Costa/E.N.E.L.*

2 EuGH, 26/62, Slg. 1963, 1 – *Van Gend & Loos*.