

Teil IV

Die soziale Dimension des Binnenmarkts – Realität oder Propagandafigur?

Wolfgang Däubler

1. Zur Einführung: Drei alltägliche Konflikte

Versetzen wir uns für einen Augenblick in den Juni 1993. Der »Binnenmarkt« existiert seit einem knappen halben Jahr. Die Kommission hat es nicht geschafft, alle jene dreihundert Maßnahmen zu realisieren, die sie im »Weißbuch Binnenmarkt« von 1985 vorgesehen hatte. Insbesondere die *Steuersysteme* sind noch sehr verschieden, weil die Finanzminister sich als recht hartleibig erwiesen haben. Immerhin war es möglich, noch im Jahre 1992 das Statut über die Europäische Aktiengesellschaft zu erlassen; das deutsche Ausführungsgesetz ist gerade zwei Monate alt. Die Wirtschaftsprognosen sind positiv; Kaufhausaktien haben ein neues historisches Hoch erreicht, da die Nachfrage nach Konsumgütern in den Ländern der früheren DDR ungebrochen ist.

Innerhalb einer Woche finden sich in der Tagespresse drei verschiedene Meldungen, die beim DGB-Bundesvorstand nachdenkliche Mienen auslösen. Die 1992 gegründete Abteilung »Europa« wird mit einer umgehenden Prüfung beauftragt. Man erwägt, die Arbeitgeberseite in einer Presseeerklärung deutlich zu kritisieren.

Alle drei Meldungen haben irgendwie mit der EG zu tun. Im Grunde ist dies nicht erstaunlich: Die Grenzkontrollen sind seit 1. 1. 1993 abgeschafft. Die Zöllner werden derzeit umgeschult; an einer Reihe von Grenzübergängen gibt es Polizeiposten, die »Stichprobenkontrollen« machen, wenn der Verdacht illegaler Einwanderung oder des »Schmuggels« von Waffen und Rauschgift besteht.

Meldung 1:

Seit 2. 5. 1993 arbeitet das Textilunternehmen T (Name der Redaktion bekannt) vollkontinuierlich. Dem waren längere Auseinandersetzungen um die Sonntagsarbeit vorausgegangen. Die Geschäftsleitung hatte zu-

nächst auf wirtschaftliche Schwierigkeiten hingewiesen: Das Hauptprodukt – sämtliche in der Bundesrepublik gängigen Uniformen – war in eine Krise geraten. Angesichts der drastischen Truppenreduzierungen blieben Bundeswehraufträge aus. Auch die Zahl der Straßenbahn- und Zugschaffner war rückläufig, so daß hier gleichfalls keine positive Prognose möglich war. Die Zahl der Polizeibeamten und der Strafvollzugsbediensteten hatte zwar seit 1992 deutlich zugenommen, da sich insbesondere ausländische zugewanderte Personen noch nicht recht an die bestehende Eigentumsverteilung gewöhnt hatten. Dieses »Marktsegment« reichte als Kompensation jedoch bei weitem nicht aus. Die Geschäftsführung entschloß sich deshalb, in ausländische Märkte einzusteigen und mit preiswerten Angeboten die dortigen Konkurrenten zurückzudrängen. Zu diesem Zweck war für etwa zwei bis drei Jahre eine volle Ausnutzung aller Kapazitäten unabdingbar.

Das zuständige Ministerium in Düsseldorf verhielt sich zunächst abweisend; das OVG Münster habe Mitte der achtziger Jahre in einem ganz ähnlich gelagerten Fall (NZA 1986, 479) jede Sonntagsarbeit abgelehnt.

Die Geschäftsleitung ließ sich nicht entmutigen. Sie verwies darauf, daß sie nach EG-Recht nicht einmal den deutschen Markt mehr sicher hätte: Ausländischen Lieferanten würde womöglich bei preiswerteren Angeboten der Vorzug gegeben. Wenn sie von der Produktionsseite her nicht alle Möglichkeiten ausschöpfen könne, sei es unabdingbar, einen kleineren belgischen Betrieb zu übernehmen, der auch bisher schon vollkontinuierlich gearbeitet habe. Der Produktionsstandort müßte dann eben nach und nach dorthin verlagert werden. Im übrigen plane die EG-Kommission eine Richtlinie über die einheitliche Dienstkleidung von Hoheitsträgern; dem Vernehmen nach habe das in Italien entwickelte »Carabinieri-Modell« beste Aussichten, zum »europäischen« zu werden. Referent in der zuständigen Brüsseler Generaldirektion sei ein Belgier, dessen Frau aus Messina stamme.

Der Betriebsratsvorsitzende will das Seine tun, um eine Abwanderung nach Belgien oder einen Zusammenbruch der Firma zu verhindern. Mit dem Argument »Das Hemd ist uns näher als der Rock« unterstützt er die Bitte des Arbeitgebers auf Duldung der Sonntagsarbeit.

Das Ministerium hat offensichtlich ein Einsehen. Auf Anfrage wird erklärt, es bestehe kein Anlaß, zu der ab 2. 5. eingeführten vollkontinuierlichen Arbeitsweise der Firma T. irgendwie Stellung zu nehmen.

Meldung 2:

Die Spedition S. ist ein eingeführtes Unternehmen. Wie es heißt, wird es von den Banken in die zweithöchste Bonitätsklasse eingestuft. Gleichwohl sieht die Geschäftsführung schwere Zeiten auf sich zukommen, da ausländische Konkurrenten nach der Liberalisierung der Verkehrsmärkte »Billigangebote« präsentieren könnten. Außerdem sind die Beziehungen zum Betriebsrat und zur Gewerkschaft ÖTV gespannt.

Die Geschäftsführung gründet im Januar 1993 eine Tochtergesellschaft in Portugal. Die Formalitäten sind schnell erledigt; auch unterscheidet sich das portugiesische Gesellschaftsrecht dank zahlreicher Richtlinien aus Brüssel in vielen Punkten nicht mehr vom deutschen.

Sitz der neuen Gesellschaft ist ein kleiner Ort in der Nähe von Faro an der portugiesischen Algarve. Da es sich um ein gut erschlossenes Touristikgebiet handelt, sind Komforthäuser mit Garten unschwer zu bekommen. Auch die Einkaufsmöglichkeiten sind gut. Die zwei deutschen Geschäftsführer, die für die neue Firma aktiv sein sollen, finden die neue Umgebung attraktiv; auch die Ehefrauen gehen gerne mit.

Die portugiesische Gesellschaft erwirbt von der deutschen Mutter nach und nach eine größere Zahl von Lkws und läßt sie bei der dortigen Verwaltung registrieren. Mit Rücksicht auf die anfallenden Gebühren, die in der Kalkulation aber kaum zu Buche schlagen, reagiert diese mit Wohlwollen; da sich auch gesellschaftliche Kontakte mit dem Bürgermeister entwickeln (er spielt gern Tennis), sagt er zu, man wolle gesetzlich vorgeschriebene Kontrollen »nicht übertreiben«.

Die portugiesische Gesellschaft sucht im Wege von Inseraten Lkw-Fahrer »möglichst mit Deutschlanderfahrung«. Bei der Einstellung wird ein Zuschlag von 50% auf den portugiesischen Tariflohn vereinbart, was ca. 9 DM brutto pro Stunde ausmacht. Außerdem werden nachgewiesene Übernachtungskosten sowie Tagesspesen in Höhe von insgesamt 40 DM erstattet. Der Gesamtaufwand für einen portugiesischen Fahrer beläuft sich so auf etwa 50% des bisher an Deutsche gezahlten Betrages. Die deutsche Muttergesellschaft hatte zunächst eine große Entlassungsaktion geplant, doch hatte der Arbeitgeberverband davon abgeraten, da eine öffentliche Diskussion über das »Ausflaggen« von Lkws niemandem nütze. Es müsse genügen, die natürliche Fluktuation auszunutzen; im Einzelfall könne man ja »ein bißchen nachhelfen«, z.B. bei Unpünktlichkeit abmahnen und bei der zweiten oder dritten Wiederholung effektiv kündigen.

Im ersten Halbjahr 1993 werden auf diese Weise zwanzig deutsche Fah-

rer durch Portugiesen ersetzt. Diese werden im wesentlichen in der Bundesrepublik eingesetzt; die deutsche Firma handelt »im Auftrag« ihrer portugiesischen Tochter. Rechtliche Bedenken sind nicht ersichtlich. Die durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 ausdrücklich legalisierte konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung (§ 1 Abs. 3 AÜG) muß nach einer neueren Entscheidung des BAG auch auf solche Fälle Anwendung finden. Die von der EG-Kommission geplante Konzernrichtlinie ist bislang nicht verabschiedet; auch würde sie das vorliegende Problem gar nicht erfassen. Selbst die Allgemeinverbindlicherklärung der von der ÖTV abgeschlossenen Tarifverträge würde nichts bringen, da das BAG am Beispiel der Bauwirtschaft entschieden hat, daß vorübergehend ins Inland entsandte Arbeitnehmer weiter nach ausländischem Recht zu behandeln seien (BAG AP Nr. 30 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau). In der juristischen Literatur geäußerte Kritik wurde nicht zur Kenntnis genommen.

Meldung 3:

Große Aufmerksamkeit hat in Wirtschaftskreisen die Neustrukturierung des Siemens-Konzerns gefunden. Die deutsche AG hat sich mit ihrer englischen Tochtergesellschaft zu einer Europäischen Aktiengesellschaft (SE = Societas Europaea) zusammengeschlossen; Sitz der neuen Gesellschaft ist London. Die »Frankfurter Allgemeine« kritisiert dieses Vorgehen als wenig patriotisch; die »Welt« spricht von einem Ausverkauf der deutschen Wirtschaft. Die Firma Siemens weist dies als »böswillige Unterstellung« zurück. Kein einziger Standort werde verlagert. Nach London müßte lediglich die Spitze der Hauptverwaltung übersiedeln; dies betreffe etwa 200 Personen. Angesichts der durch ISDN eröffneten Möglichkeiten könnten nachgeordnete Instanzen in der Bundesrepublik bleiben. Besprechungen wolle man in Zukunft ohnehin als »Videokonferenzen« organisieren. Daneben habe es natürlich auch eine Rolle gespielt, daß das britische Körperschaftsteuerrecht den Unternehmen sehr viel stärker entgegenkomme. Schon im Jahre 1987 sei im übrigen in der juristischen Literatur darauf hingewiesen worden, daß die Deregulierung des Bank- und Börsenrechts durch die Regierung Thatcher den Finanzplatz London wieder attraktiv gemacht habe (*Hauschka*, ZRP 1988, 137); dies komme auch der Firma Siemens zugute, die über ein hohes Finanzvolumen verfüge.

Die Siemens AG wird umgehend im Handelsregister gelöscht; alle Rechte und Pflichten gehen auf die Siemens SE in London über. Die Mitglieder des Aufsichtsrats werden zu einem Abschiedsessen in das Hotel »Bayeri-

scher Hof« eingeladen. Drei Vertreter der Anteilseigner machen ein recht verdrießliches Gesicht; in Zukunft müßten sie zu Sitzungen immer ins regnerische London fliegen. Im Gespräch wird deutlich, daß die Hauptversammlung der Siemens SE bereits getagt und zu den bisherigen zehn weitere zehn Aufsichtsratsmitglieder hinzugewählt hat. Eine Arbeitnehmervertretung sei nach der neuen Satzung nicht mehr vorgesehen. Zwar hätte die IG Metall ebenso wie der Konzernbetriebsrat für ein solches Modell votiert, doch seien die Sprecher der englischen Belegschaft anderer Auffassung gewesen. Schon mit Rücksicht auf die Empfindungen des Gastlandes hätte man sich deshalb auf das sog. Modell 3 des SE-Statuts beschränkt, wonach die Arbeitnehmerseite Informations- und Konsultationsrechte hätte, deren Umfang und Ausgestaltung durch Tarifvertrag festzulegen sei. Der Vorstand der SE sei zu Verhandlungen darüber jederzeit bereit.

Die Arbeitnehmervertreter waren dem gemeinsamen Abschiedessen gleichwohl nicht ferngeblieben, da gerüchtweise verlautete, für die deutschen Niederlassungen solle ein »Beirat« gegründet werden. In der Tat präsentiert der bisherige Aufsichtsratsvorsitzende ein Schreiben des neuen Vorstands, wonach bei »allen Fragen von gemeinsamem Interesse« bei Bedarf der Beirat eingeschaltet werden könne; dieser bestehe aus den bisherigen Aufsichtsratsmitgliedern. Die alle vier Jahre fällige Neubestellung der Arbeitnehmervertreter erfolge durch den SE-Vorstand im Einvernehmen mit den Betriebsräten. Die Stimmung wird daraufhin etwas frostig. Die Vertreter der Anteilseigner verweisen auf wichtige Auswärtstermine, weshalb sie morgen früh zwischen 6 und 7 Uhr am Flughafen sein müßten, und blasen zum Aufbruch.

2. Ausgedachte oder reale Risiken?

2.1 Das Binnenmarkt-Programm

Art. 8a des 1987 neugefaßten EWG-Vertrages definiert den Binnenmarkt als einen Raum ohne Binnengrenzen, »in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist«. Wie dieses Ziel erreicht werden soll, ergibt sich aus dem schon erwähnten »Weißbuch Binnenmarkt« der EG-Kommission aus dem Jahre 1985. Risiken – wie die beschriebenen – lassen sich nur dann einschätzen, wenn man sich zunächst die geplanten Änderungen in der Wirtschaft vor Augen führt. Im »Weißbuch« finden sich knapp dreihundert Maßnahmen, die bis zum 31. Dezember 1992

getroffen und verwirklicht sein sollen. Am wichtigsten sind folgende Punkte:

- (1) Volle Durchsetzung des freien Warenverkehrs, insbesondere Beseitigung der sog. technischen Handelshemmnisse. Unterschiedliche Anforderungen an die Verkehrssicherheit von Kraftfahrzeugen, an die Beschaffenheit von Spielzeug oder an die Abmessungen von Steckdosen soll es beispielsweise nicht mehr geben. Der jeweilige ausländische Wettbewerber spart so die z.T. unzumutbar hohen Umrüstungskosten.
- (2) Volle Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs. Ausländische Transportunternehmen oder Reisebüros können ihre Dienste im Inland unter denselben Rahmenbedingungen anbieten wie die hier ansässige Konkurrenz. Dasselbe gilt für Banken und Versicherungen; insbesondere bei den sog. Finanzdienstleistungen wird eine sehr starke Umstrukturierung der Märkte erwartet.
- (3) Eine Tätigkeit im EG-Ausland als Arbeitnehmer oder Selbständiger soll dadurch nachhaltig erleichtert werden, daß Qualifikationsnachweise und Diplome gemeinschaftsweit gelten. Ein Lehrer kann also nicht deshalb abgewiesen werden, weil er »nur« eine Ausbildung in Frankreich vorzuweisen hat, ein italienischer Ingenieur darf nicht schlechter eingruppiert werden als seine deutschen Kollegen.
- (4) Auch der Kapitalverkehr soll liberalisiert werden. Jedermann soll die Möglichkeit haben, in einem anderen Mitgliedstaat z.B. ein Bankkonto zu eröffnen. Inwieweit auch eine gemeinsame Währung entsteht, ist noch nicht endgültig entschieden, doch spricht vieles für eine solche Lösung.
- (5) Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens. Schreibt die öffentliche Hand z.B. ein großes Bauvorhaben aus, können sich auch ausländische Anbieter beteiligen. Soweit sie wegen ihrer anderen Kostenstruktur günstigere Angebote machen, ist die Verwaltung schon aus haushaltsrechtlichen Gründen gezwungen, auf diese zurückzugreifen.
- (6) Unternehmen sollen die Möglichkeit haben, die Form einer Europäischen Aktiengesellschaft anzunehmen, die in erster Linie europäischem Recht untersteht und die Niederlassungen in allen Mitgliedstaaten besitzen kann. Im Steuerrecht soll hier ein »grenzüberschreitender Verlustausgleich« möglich sein. Gleichzeitig stehen verschiedene Modelle für die Arbeitnehmerbeteiligung zur Wahl.
- (7) Die indirekten Steuern, insbesondere die Mehrwertsteuer, sollen angeglichen werden. Ob dies gelingt, erscheint außerordentlich zweifelhaft.

- (8) Schließlich sollen die Grenzkontrollen bis 1992 endgültig abgeschafft sein, weil im Binnenmarkt hierfür kein (wirtschaftlicher) Anlaß mehr besteht. Polizeiliche Maßnahmen einschließlich der Kontrolle der Einwanderung aus Drittstaaten können auch im Inneren des jeweiligen Landes getroffen werden.

Das Resultat ist klar: Im wirtschaftlichen Bereich soll zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft kein größerer Unterschied mehr bestehen als heute zwischen Niedersachsen und Baden-Württemberg oder zwischen Andalusien und dem Baskenland.

2.2 Wachstumschancen

Über die *Chancen* des Binnenmarkts ist viel geredet und geschrieben worden. Der sog. Cecchini-Bericht (benannt nach dem Vorsitzenden des Expertengremiums, das auf der Basis von 11000 befragten Unternehmen die wirtschaftlichen Auswirkungen des Binnenmarkts untersuchte) prognostizierte ein zusätzliches Wachstum von bis zu 7 % und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in einer Größenordnung von 2 bis 5 Mio. Ob es dazu wirklich kommt, wird heute von vielen bezweifelt: Hauptgegenargument ist die Erfahrung, daß sich Wachstum nicht immer in einem Zuwachs an Arbeitsplätzen niederschlägt. Auch wenn deshalb die Wirklichkeit ein ganzes Stück hinter den Prognosen zurückbleibt, ist das Resultat immer noch positiv. Dabei stellt sich die Frage, ob und inwieweit auch die Arbeitnehmer an den Erfolgen des Binnenmarkts teilhaben oder diese nur zu einer Verbesserung der Unternehmensbilanz führen sollen: Auch bei Wachstum gibt es sozialpolitische Probleme.

2.3 Industriestandort Bundesrepublik

Zu Beginn der Diskussion über den Binnenmarkt wurde bisweilen die These vertreten, der *Industriestandort Bundesrepublik* sei in Gefahr.* Inzwischen denkt man da realistischer: Zwar sind die Kosten pro Arbeitsstunde höher als in fast allen EG-Staaten, gleichzeitig gibt es jedoch eine Reihe wichtiger Vorzüge. Die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, die Seltenheit von Streiks, die positive Haltung zur Arbeit, die gutentwickelte Infrastruktur sowie eine berechenbare staatliche Verwaltung sorgen dafür, daß sich Produktion in der Bundesrepublik auch aus der Sicht eines sehr scharf kalkulierenden Unternehmers lohnt: Der Exportüber-

* Vgl. zum folgenden ausführlicher über die ökonomischen Perspektiven des Binnenmarkts: Europa-
handbuch für Arbeitnehmer, Band 2, herausgegeben von Rudolf Welz Müller, Marktaufteilung und
Standortpoker im EG-Binnenmarkt, Köln 1990.

schuß von mehr als 100 Mrd. DM pro Jahr macht dies hinreichend deutlich. De facto besteht gerade umgekehrt das Problem, daß weniger industrialisierte Regionen mit niedrigen Lohnkosten in zusätzliche Schwierigkeiten geraten; es ist Aufgabe der EG-Strukturfonds, unter anderem hier einen Ausgleich zu schaffen und durch gezielte Förderung von Problemregionen wenigstens ein weiteres Auseinanderdriften von Arm und Reich zu verhindern.

2.4 Unproblematische und gefährdete Branchen

Die positive Globalperspektive für die Bundesrepublik schließt es nicht aus, daß es aufgrund der Marktöffnung in einzelnen *Branchen* zu Unternehmenszusammenbrüchen oder massenhaftem Arbeitsplatzabbau kommt. Ob derartige Folgen eintreten, hängt von den in der jeweiligen Branche bestehenden Bedingungen ab.

Unproblematisch sind im Bereich der Industrie zunächst diejenigen Fälle, in denen keine oder nur geringe nicht-tarifäre Handelshemmnisse (wie z.B. Sicherheitsvorschriften) bestehen; hier ändert sich an den Produktions- und Vertriebsbedingungen nur wenig:

Beispiel:

Man kann schon heute deutsche Schuhe in Italien und italienische Schuhe bei uns kaufen. »Sicherheitsvorschriften«, die wegfallen könnten, existieren nicht. Der Binnenmarkt wird sich für die Schuhfabrikanten allenfalls insoweit auswirken, als sie eventuell vom Wettbewerb unter den Banken profitieren und geringere Darlehenszinsen bezahlen müssen.

Auch in solchen Sektoren, bei denen zwar technische (= nicht-tarifäre) Handelshemmnisse bestehen, bei denen jedoch schon heute ein intensiver grenzüberschreitender Handel existiert, werden sich die Auswirkungen in Grenzen halten: Der Wegfall der Umrüstkosten kommt allen Wettbewerbern gleichermaßen zugute.

Beispiel:

Gelbe und weiße Scheinwerfer bei Autos werden als gleichwertig anerkannt.

Zu den »empfindlichen« Bereichen zählen demgegenüber Wirtschaftszweige, die vorwiegend die öffentliche Hand beliefern und bei denen die inländischen Hersteller durch gewichtige *nicht-tarifäre Handelshemmnisse* geschützt sind. Ein Bericht von EG-Beamten nennt hier u. a. Turbinengeneratoren, Lokomotiven, aber auch Zentralrechner, Fernmelde-

und Fernsprechanlagen sowie Laser-Technik. Werden hier die Märkte geöffnet, indem die technischen Handelshemmnisse durch Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung der Vorschriften beseitigt und die Auftragsvergabe liberalisiert werden, so sind tiefgreifende Umstrukturierungen angesagt. Die Tatsache, daß es auf dem vergleichbar großen amerikanischen Markt eine erheblich geringere Zahl von Anbietern als (bisher) in der EG gibt, vermag dies zusätzlich zu unterstreichen. Das heute noch vorhandene Preis- und Produktivitätsgefälle dürfte daher in absehbarer Zeit zum Ausscheiden einzelner Unternehmen aus dem Wettbewerb führen, was die Form eines Konkurses, aber auch die einer Übernahme durch ausländische Konkurrenten annehmen kann.

Beispiel:

Die Polizeiuniformen werden – wie in der oben mitgeteilten »Meldung 1« als möglich unterstellt – tatsächlich angeglichen, und gleichzeitig treten irische und italienische Bekleidungsunternehmen an das Innenministerium von Nordrhein-Westfalen heran und bieten preiswerte Uniformen an.

Veränderungen sind angesichts der sehr großen Preisdifferenzen auch in der pharmazeutischen Industrie wahrscheinlich. Im Dienstleistungsgewerbe sind insbesondere bei Banken und Versicherungen erhebliche Anpassungsmaßnahmen zu erwarten.

2.5 Das Problem des sozialen Dumpings

In einem Teil dieser binnenmarkt betroffenen Branchen können im Wettbewerb auch die Arbeitskosten eine erhebliche Rolle spielen. Der erwähnte Bericht von EG-Beamten nennt »arbeitsintensive, alltägliche Bereiche wie bestimmte Zweige der Nahrungsmittelindustrie, den Verkehr (vor allem Straßen- und Seeverkehr), das Baugewerbe (im Rahmen der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens) usw.« und fügt hinzu, die Möglichkeit eines sozialen Dumpings sei »nicht völlig von der Hand zu weisen«. Dies deckt sich in frappierender Weise mit den Ergebnissen einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelstags (DIHT): Mehr als 20 % der Bauunternehmen gehen davon aus, daß auf dem größeren EG-Markt zusätzliche Wettbewerbserschwerungen auf sie zukommen, erhebliche Besorgnisse bestehen in den Nahrungs- und Genußmittelinindustrien. Am meisten erwartet gegenwärtig das Verkehrsgewerbe Probleme, bei dem z.T. über 90 % der befragten Unternehmen erhebliche Schwierigkeiten auf sich zukommen sehen.

Beispiel:

Der in »Meldung 2« (Seite 291) mitgeteilte Fall.

Die Gefahr eines sozialen Dumpings ist somit keine Erfindung. Als falsch hat sich lediglich die grobschlächtige These erwiesen, daß derartiges in allen Bereichen zu Lasten der sozial besser abgedeckten Mitgliedstaaten eintreten werde. Gesamtwirtschaftlich gesehen werden die betroffenen Sektoren relativ klein sein, doch bedeutet dies nicht, daß deshalb kein Handlungsbedarf besteht.

2.6 Gefahr der Rechtsflucht

Sobald Unternehmen im Binnenmarkt ihren Sitz frei wählen können, haben sie es grundsätzlich in der Hand, sich nicht nur einem unerwünschten Gesellschafts- und Steuerrecht zu entziehen, sondern auch einer Reihe arbeitsrechtlicher Normen zu entgehen. Der nach Luxemburg, Irland oder Portugal auswandernde Arbeitgeber unterliegt auch dann nicht mehr der deutschen Unternehmensmitbestimmung, wenn er wie bisher im Inland weiterproduziert. Scheidet er – was die Regel sein wird – aus dem deutschen Arbeitgeberverband aus, wirken auch die Tarifverträge bestenfalls noch bis zur nächsten Tarifrunde weiter. Die zuständige Gewerkschaft müßte grenzüberschreitende Tarifverhandlungen um einen Firmentarif führen, wozu sie schon aus organisatorischen Gründen meist nicht in der Lage ist. Im übrigen wäre auch unklar, welcher Rechtsordnung er unterliegt. Da aus dem deutschen Unternehmen eine schlichte Zweigstelle eines ausländischen Unternehmens würde, könnte nach Art. 17 des Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens im Arbeitsvertrag auch die Zuständigkeit der luxemburgischen, irischen oder griechischen Arbeitsgerichte vereinbart werden.

Unter den derzeit (noch) gegebenen Bedingungen ist eine solche Sitzverlegung in ein anderes Land zwar theoretisch denkbar, scheitert in der Praxis aber zumindest daran, daß sich erhebliche steuerliche Nachteile wie die Notwendigkeit zur Auflösung stiller Reserven ergeben würden. Auch ist es zumindest zweifelhaft, ob das Gesellschaftsrecht überhaupt eine identitätswahrende Sitzverlegung über die Grenze zuläßt oder ob lediglich der Weg über eine Liquidation im Inland und eine Neugründung im Ausland offensteht. Die schlichte Übernahme der Anteilsrechte durch eine ausländische Gesellschaft ist demgegenüber ohne jede arbeitsrechtliche Bedeutung, da der inländische Arbeitgeber erhalten bleibt.

Beispiel:

Die Ford AG in Köln unterliegt in jeder Hinsicht deutschem Arbeitsrecht; auch muß ein Aufsichtsrat nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976 gebildet werden.

Lediglich faktisch wird die Unternehmensmitbestimmung insoweit beeinträchtigt, als sie ihre Grenze in der beschränkten Autonomie des abhängigen Unternehmens findet.

Im Rahmen des Binnenmarkts können sich diese Spielregeln nachhaltig ändern. Wird das von der Kommission geplante »Statut einer europäischen Aktiengesellschaft« verabschiedet, kann im Prinzip jedes inländische Unternehmen diese Rechtsform annehmen. Als eine dem europäischen Recht unterliegende Größe hat es dann selbstredend die Möglichkeit, seinen Sitz innerhalb der Gemeinschaft zu verlegen, ohne dabei wesentliche steuerliche oder andere Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Der von der Kommission vorgeschlagene grenzüberschreitende Verlustausgleich beruht offensichtlich auf der Vorstellung, die europäische AG steuerlich als Einheit zu behandeln mit der Folge, daß sich nach einer Sitzverlegung nicht einmal das zu versteuernde Einkommen ändert. Solange allerdings Unterschiede in den Körperschaftsteuersätzen bestehen, kann es aus Unternehmersicht sinnvoll sein, den Sitz in ein (relatives) Niedrigsteuerland zu verlagern.

Beispiel:

Der (erdachte) Siemens-Fall oben in »Meldung 3«.

Eine vergleichbare Form von »Arbeitgebermobilität« würde eintreten, wenn der Entwurf der *Zehnten Gesellschaftsrechtlichen Richtlinie* vom Ministerrat verabschiedet würde. Diese will die grenzüberschreitende Fusion von Aktiengesellschaften möglich machen und würde daher die Chance eröffnen, das fusionierte Unternehmen im Ausland anzusiedeln. Dies gilt sogar dann, wenn eine Tochtergesellschaft im Hinblick auf eine derartige Planung gegründet würde.

In einem Bereich stehen europäische gesellschaftsrechtliche Strukturen bereits seit 1. Juli 1989 zur Verfügung. Die EWG-Verordnung Nr. 2137/85 über die Schaffung einer »Europäischen Wirtschaftlichen Interessenvereinigung« (EWIV) sowie das deutsche Ausführungsgesetz vom 14. April 1988 wurden zu diesem Zeitpunkt wirksam. Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung muß die EWIV eine »Hilfstätigkeit« für die wirtschaftlichen Aktivitäten ihrer Mitglieder erbringen; sie darf nicht für sich selbst Gewinn erzielen. Mitglieder können nach Art. 4 nicht nur Handelsgesellschaften,

sondern auch juristische Personen des öffentlichen Rechts und natürliche Personen sein. Nach Art. 3 Abs. 2c der Verordnung darf die EWIV nicht mehr als 500 Arbeitnehmer beschäftigen, reicht also nicht in mitbestimmungspflichtige Dimensionen hinein. Auch ist es ihr nach Art. 3 Abs. 2e der Verordnung untersagt, Leitungs- und Kontrollmacht über die Tätigkeit einer der Mitgliedsfirmen oder eines anderen Unternehmens auszuüben; auch hierdurch soll eine Aushöhlung der Unternehmensmitbestimmung bei einer beteiligten deutschen Firma vermieden werden. Soweit sich die EWIV in diesem gesetzlichen Rahmen bewegt, also nur eine »Hilfstätigkeit« wie z.B. Forschung und Entwicklung oder Vertrieb entfaltet, genießt sie volle Freizügigkeit: Nach näherer Maßgabe der Art. 12ff. der Verordnung kann sie ihren Sitz in einen anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft verlegen. Insoweit können schon heute die oben beschriebenen Probleme auftauchen.

3. Beeinflussung der Entwicklung? – Die »soziale Dimension« als ein Stück Risikosteuerung

Die hier geschilderten Vorzüge und Risiken des Binnenmarkts entspringen keiner Naturnotwendigkeit. Ist die Entwicklung allerdings einmal so weit gediehen wie in den eingangs geschilderten Fällen, ist im Arbeitnehmerinteresse so gut wie nichts mehr zu machen. In der Gegenwart geht es deshalb darum, solche Situationen gar nicht erst entstehen zu lassen. Der Binnenmarkt muß mit *sozialen Korrekturen* versehen werden, die verhindern, daß ein neues *Manchestertum* entsteht: Die europäische Marktwirtschaft muß insoweit »sozial« sein, als ihre Früchte auch den Arbeitnehmern und den Nichterwerbstätigen zugute kommen. Dies bedeutet insbesondere, daß die beschriebenen Risiken des Arbeitsplatzverlustes, des sozialen Dumping und der Rechtsflucht entweder überhaupt ausgeschlossen oder dadurch »entschärft« werden, daß das soziale Netz enger geknüpft wird – also ein Teil der Wachstumsgewinne mit Hilfe der öffentlichen Hand auf die sozial Schwachen umverteilt wird. Dies ist das eigentlich Gewollte, wenn in etwas wolkiger Form von der »sozialen Dimension des Binnenmarktes« oder vom »Sozialraum Europa« die Rede ist.

Das Problem zu erkennen, bedeutet noch nicht, eine Lösung zu finden. Im Prinzip funktioniert europäische nicht anders als nationale Sozialpolitik: Die Benachteiligten müssen sich organisieren, ihre Organisationen müssen Konzepte entwickeln, die dann von politischen Parteien ganz

oder teilweise übernommen oder über die Entfaltung von sozialem Druck durchgesetzt werden.

Zur schwierigen Aufgabe »sozialpolitischer Fortschritt« soll hier ein Stück beigesteuert werden: Wie sind die rechtlichen Voraussetzungen für die soziale Dimension des Binnenmarkts beschaffen: Kann man sich auf geltendes europäisches Recht berufen, wenn man sich beispielsweise gegen soziales Dumping zur Wehr setzen will? Welche Vorschläge wurden entwickelt, um die »soziale Dimension« konkreter und handhabbarer zu machen? Was bedeutet es, wenn von einer »Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte« die Rede ist? Läßt sich die »soziale Dimension« vielleicht auch im Wege von grenzüberschreitenden Tarifverträgen mit Leben erfüllen?

4. Was sagt der EWG-Vertrag zur sozialen Dimension?

4.1 Vorbemerkung

Das Wort »EG« ist eine Art Sammelbegriff für drei Gemeinschaften. Die älteste ist die *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)*, die – wie schon der Name deutlich macht – nur den Sektor Kohle, Eisen und Stahl (sowie Schrott) umfaßt. Zum zweiten existiert die *Europäische Atomgemeinschaft* (auch EURATOM genannt), die ausschließlich die friedliche Nutzung der Kernenergie zum Gegenstand hat. Die völlig dominierende Einheit ist die *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, die sich auf alle sonstigen Wirtschaftsbereiche – von der Landwirtschaft über die Metallverarbeitung bis hin zu den Banken – erstreckt.

Die drei Gemeinschaften beruhen jeweils auf einem eigenständigen Vertrag, haben jedoch gemeinsame Organe. Die Brüsseler Kommission handelt deshalb je nach Sachgebiet, auf das sich eine Entscheidung bezieht, als EWG-Kommission, als EURATOM-Kommission oder als EGKS-Kommission (in diesem Fall: Hohe Behörde genannt). Dasselbe gilt für den Ministerrat, für das Parlament und für den Gerichtshof.

Seiner überragenden Bedeutung wegen wird im folgenden nur der EWG-Vertrag behandelt. Soweit in den beiden anderen Verträgen wichtige Abweichungen enthalten sind, wird auf diese besonders hingewiesen.

4.2 Sozialpolitik als eine Grundlage der Gemeinschaft

Der EWG-Vertrag geht schon in seiner Präambel davon aus, daß die Gemeinschaft nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch sozialen Fortschritt erstrebt, der sich in einer kontinuierlichen Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen niederschlagen soll. Im einzelnen heißt es dort:

Entschlossen, durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen, in dem Vorsatz, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben...

Der den »Aufgaben der Gemeinschaft« gewidmete Art. 2 greift dies auf, indem er bestimmt:

Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.

In ähnlicher Weise bestimmt Art. 2 Abs. 1 EGKS-Vertrag, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl sei dazu berufen, »zur Ausweitung der Wirtschaft, zur Steigerung der Beschäftigung und zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten beizutragen«. Art. 1 Abs. 2 EURATOM-Vertrag bestimmt gleichfalls, es sei Aufgabe der Atomgemeinschaft, »zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten« beizutragen.

Die *Einheitliche Europäische Akte* von 1986 ergänzt dies dadurch, daß sie in ihrer Präambel das Ziel der »sozialen Gerechtigkeit« nennt, und diese in den Zusammenhang mit den Verfassungen der Mitgliedstaaten und völkerrechtlichen Garantien der Menschenrechte stellt. Im einzelnen sagt die dritte Begründungserwägung in der Präambel:

Entschlossen, gemeinsam für die Demokratie einzutreten, wobei sie sich 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, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit stützen...

Aus diesen globalen Festlegungen lassen sich kaum konkrete Konsequenzen herleiten. Ausgeschlossen ist im Grunde nur eine Entwicklung der Gemeinschaft, die allein und ausschließlich an wirtschaftlichen Zielen wie höheren Gewinnen, Wachstum usw. ausgerichtet ist; notwendig ist vielmehr von vornherein eine soziale Korrektur. Nicht gewollt ist eine Politik, die die Folgen der Wirtschaftsentwicklung für bestimmte Teile der Bevölkerung außer Betracht läßt und auch gegen »Mißstände« wie Massenarbeitslosigkeit und Gesundheitsverschleiß nicht vorgeht. Auf welchem Wege soziale Ziele verfolgt werden, ist damit allein noch nicht determiniert: Denkbar ist die Integration des Sozialen in die allgemeine Wirtschaftspolitik, denkbar ist auch eine selbständige Sozialpolitik, möglich schließlich eine Kombination zwischen beiden. Die weiteren Vertragsbestimmungen geben hierzu einige Aufschlüsse.

4.3 Konkrete Politikvorgaben

Gewissermaßen eine Abstraktionsstufe tiefer spricht sich der EWG-Vertrag in Art. 117 für eine selbständige Sozialpolitik aus, die im Prinzip den Mitgliedstaaten anvertraut ist. Im einzelnen heißt es dort:

Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.

Sie sind der Auffassung, daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnung begünstigenden Wirken des gemeinsamen Marktes aus auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.

Trotz der vorsichtigen Formulierung stellt Art. 117 Abs. 1 nach allgemeiner Auffassung keine bloße politische Absichtserklärung, sondern eine rechtsverbindliche Verpflichtung dar. Inhaltlich werden die allgemeinen Ziele des Vertrages nicht nur dadurch spezifiziert, daß es mit Rücksicht auf Art. 117 Abs. 1 eine selbständige Sozialpolitik geben muß; vielmehr erhält diese auch eine inhaltliche Vorgabe insoweit, als keine schlichte Harmonisierung oder Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen erfolgen darf, sondern diese »auf dem Wege des Fortschritts« erfolgen muß. Dies bedeutet zugleich, daß die Gemeinschaft nicht nur dann

eingreifen muß, wenn es gilt, eventuelle Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Sozialkosten auszugleichen. Vielmehr besteht ein Mandat zur sozialen Evolution auch ohne eine solche Voraussetzung.

Soziale Aspekte sind nicht nur im Rahmen einer eigenständigen Sozialpolitik, sondern auch bei der Vornahme allgemeiner wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen. Die in Art. 103 EWG-Vertrag angesprochene Konjunkturpolitik könnte sich beispielsweise auch auf einkommenspolitische Maßnahmen erstrecken, obwohl dies im Vertragstext nicht ausdrücklich erwähnt ist und eine praktische Ausschöpfung dieser Kompetenz angesichts divergierender Interessen der Mitgliedstaaten schwerlich in Betracht kommt. Art. 104 EWG-Vertrag bestimmt jedoch für die allgemeine Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, sie müsse »unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstands und eines stabilen Preisniveaus« das Gleichgewicht der Gesamtzahlungsbilanz sichern und das Vertrauen in die Währung aufrechterhalten. Das bedeutet, daß ähnlich wie nach dem Stabilitätsgesetz der Bundesrepublik bei allen wirtschaftlichen Maßnahmen auch die soziale Komponente zu berücksichtigen ist. Der soziale Aspekt spielt schließlich auch bei der Zulässigkeit staatlicher Beihilfen eine Rolle. Zu denken ist dabei nicht nur an die Bestimmung des Art. 92 Abs. 2 Buchst. a EWG-Vertrag, wo es um »Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher« geht, sondern insbesondere an Art. 92 Abs. 3 Buchst. a, wonach Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten zulässig sind, »in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht«.

Von erheblicher Bedeutung sind weiter die Vorschriften der Art. 130a ff. EWG-Vertrag, die durch die Einheitliche Europäische Akte eingefügt wurden. Danach entwickelt und verfolgt die Gemeinschaft weiterhin ihre »Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern«. Bei der Verfolgung des spezifischen Zieles, wirtschaftlich weniger entwickelte oder unter industriellem Niedergang leidende Regionen zu fördern, muß gleichfalls die soziale Seite Berücksichtigung finden. Der Einsatz der sog. *Strukturfonds* nach Art. 130d EWG-Vertrag muß daher nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die soziale »Kohäsion« fördern.

Soziale Belange finden schließlich auch im Rahmen der sektorspezifischen Politik im Verkehrswesen und in der Landwirtschaft Beachtung.

Art. 75 Abs. 1 EWG-Vertrag ermächtigt zum Erlaß aller für eine gemeinsame Verkehrspolitik notwendigen Vorschriften, wozu beispielsweise auch Sozialbestimmungen gehören. Art. 75 Abs. 3 sieht ein abweichendes Beschlußverfahren dann vor, wenn die Anwendung der Verkehrsordnung »die Lebenshaltung und die Beschäftigungslage in bestimmten Gebieten« sowie den Betrieb der Verkehrseinrichtungen ernstlich beeinträchtigen könnte. Aus dem Bereich der Agrarpolitik ist Art. 39 Abs. 2 Buchst. a EWG-Vertrag zu nennen, der die Gemeinschaft verpflichtet, »die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt«, zu berücksichtigen.

Die Einbringung der »sozialen Seite« in den Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft ist u.a. Aufgabe des Wirtschafts- und Sozialausschusses nach Art. 193 EWG-Vertrag, der aus Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens besteht. Zwar besitzt er nur beratende Funktion, doch können es seine Stellungnahmen erschweren, die sozialpolitische Seite bestimmter Maßnahmen völlig in den Hintergrund treten zu lassen.

4.4 Wie sollen die sozialpolitischen Ziele erreicht werden?

Die Berücksichtigung der sozialen Komponente im Rahmen allgemeiner wirtschaftspolitischer Entscheidungen hat über die Beteiligung des Wirtschafts- und Sozialausschusses hinaus keine zusätzliche institutionelle Absicherung erfahren. Die Schöpfer der Verträge gingen offensichtlich von der naiv-optimistischen Annahme aus, die vorhandenen Vorgaben würden automatisch beachtet werden. Sollte dies einmal nicht zutreffen, wäre grundsätzlich eine Korrektur durch den EuGH möglich. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß dieser Weg nur in Extremfällen in Betracht kommt, da Kommission und Ministerrat einen weitreichenden Beurteilungsspielraum bei der Frage besitzen, welchen konkreten Stellenwert soziale Probleme einnehmen und welche Mittel zu ihrer Bewältigung eingesetzt werden.

Anders verhält es sich mit der Sozialpolitik im engeren Sinne, wie sie insbesondere durch Art. 117 EWG-Vertrag vorprogrammiert ist: Insoweit enthält der Vertrag eine Reihe weiterer Bestimmungen, die der praktischen Umsetzung dienen sollen.

(a) *Klare Ermächtigungen: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Europäischer Sozialfonds*

Die in den Art. 48–51 EWG-Vertrag niedergelegte Arbeitnehmer-Freizügigkeit ist eine der »Grundfreiheiten« des Gemeinsamen Marktes: Ein einheitlicher Wirtschaftsraum impliziert notwendigerweise auch die Mobilität des Faktors Arbeit. Realisiert werden soll dadurch ein Stück Beschäftigungspolitik, weil man bei der Schaffung des Vertrages die Vorstellung hatte, Arbeitnehmer würden aus Gebieten mit (hoher) Arbeitslosigkeit in solche mit Voll- oder Überbeschäftigung abwandern. Die praktische Ausgestaltung der Freizügigkeit durch Verordnungen und Richtlinien hat dazu geführt, daß man von einem »Grundrecht« der Arbeitnehmer und ihrer Familien auf Freizügigkeit und Gleichbehandlung spricht. Art. 48 EWG-Vertrag ist seit 1970 in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares Recht: seine Beachtung kann daher (wie die des sekundären Gemeinschaftsrechtes) über die nationalen Gerichte sichergestellt werden, die ggf. im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 EWG-Vertrag den EuGH einschalten.

Eine zweite relativ präzise Normengruppe betrifft den *Europäischen Sozialfonds*, der nach Art. 123 die Aufgabe hat, »innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern«. Nach den Vorschriften der Einheitlichen Europäischen Akten ist er einer der sog. *Strukturfonds*, der Zuschüsse gewährt, um u.a. staatliche Interventionen in Gebieten besonders hoher Arbeitslosigkeit oder zugunsten von Problemgruppen zu fördern.

(b) *Sonstige sozialpolitische Vorschriften*

Art. 117 EWG-Vertrag begründet keine eigene Gemeinschaftskompetenz. Wie schon der (oben mitgeteilte) Wortlaut deutlich macht, bleibt die Sozialpolitik – bei aller gemeinschaftsrechtlichen Bindung – Sache der Mitgliedstaaten. Anders als etwa im Verkehrs- oder im Agrarsektor verfügt die Gemeinschaft nicht über die ausdrückliche Ermächtigung, eine »Arbeitsmarktordnung« zu erlassen oder gar die innere Struktur von Betrieben und Unternehmen festzulegen.

Gewisse (bescheidene) Kompetenzen sind der Kommission durch Art. 118 EWG-Vertrag eingeräumt. Danach hat sie entsprechend den allgemeinen Vertragszielen die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern, zu denen »insbesondere« die Beschäftigung, die berufliche Ausbildung und Fort-

bildung, der Gesundheitsschutz bei der Arbeit, das Arbeitsrecht und die industriellen Beziehungen gehören. Die Kommission ist allerdings nicht berechtigt, auf der Basis dieser Bestimmung verbindliche Entscheidungen zu Sachproblemen zu treffen. Der Wortlaut der Vorschrift beschränkt ihre Tätigkeit auf »Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen«; in der Praxis sind unter Rückgriff auf die allgemeine Vorschrift des Art. 155 EWG-Vertrag rechtlich nicht verbindliche »Empfehlungen« möglich und üblich.

Art. 119 EWG-Vertrag enthält den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei »gleicher Arbeit«; Art. 120 bringt das Bestreben der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, »die bestehende Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit beizubehalten«. Beide Bestimmungen fallen insoweit aus dem Rahmen des bisher Dargestellten, als sie arbeitsrechtliche Probleme aufgreifen und insoweit inhaltliche Festlegungen bringen, die sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten binden.

Die Ursache hierfür liegt in der Entstehungsgeschichte des Vertrags. Die französische Regierung hatte bei den Verhandlungen die Sorge, die (angeblich) in Frankreich verwirklichte *Lohnleichheit* von Mann und Frau sowie die relativ weit entwickelten Vorschriften über den Erholungsurlaub könnten in einem Gemeinsamen Markt erhebliche Wettbewerbsnachteile darstellen. Dasselbe wurde in bezug auf die damals in Frankreich geltende Überstundenregelung sowie in bezug auf die Finanzierung der Sozialversicherung angenommen; erfolge letztere überwiegend aus dem Staatshaushalt, so wirke sich dies wie eine Subvention aus. Die Haltung der Regierung, die gleichermaßen von Arbeitgebern wie von Gewerkschaften unterstützt wurde, brachte also genau jene Befürchtungen zum Ausdruck, die heute unter dem Stichwort des sozialen Dumping im Binnenmarkt diskutiert werden. Die insbesondere von der deutschen Regierung vertretene Gegenposition verwies darauf, es bestehe kein Anlaß, einen einzelnen Kostenfaktor zu harmonisieren; höhere Arbeitskosten seien in der Regel mit höherer Produktivität verbunden, die sich auch in den Wechselkursen ausdrücke. Das Resultat war ein politischer Kompromiß, der seinen Niederschlag in den Art. 119 und 120 sowie in einem »Protokoll über bestimmte Vorschriften betreffend Frankreich« fand. Darin wurde Frankreich ermächtigt, bei einer nicht erfolgenden Angleichung der Überstundenzuschläge auf das französische Niveau besondere Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Zur Finanzierung der Sozialversicherung wurden keine Aussagen getroffen.

Ungleich wichtiger war, daß über diese Einzelpunkte hinaus keine so-

zialpolitischen Festlegungen erfolgten – weder durch Fixierung bestimmter substantieller Schutzstandards noch durch Schaffung bestimmter Verfahren. Anders als auf vielen sonstigen Gebieten fehlen für die Sozialpolitik ein Gesamtplan sowie Bestimmungen über verbindliche Fristen. Mit Recht ist weiter darauf hingewiesen worden, daß – bedingt durch den französischen Vorstoß – Sozialpolitik überhaupt nur als ökonomisches Problem, als potentieller Kostenfaktor diskutiert wurde; daß sie auch einen Eigenwert besitzt, wird nur in den grundsätzlichen programmatischen Vorgaben deutlich, nicht jedoch in den Einzelbestimmungen.

(c) Rückgriff auf allgemeine Vertragsvorschriften

Für Initiativen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Sozialpolitik einschließlich des Arbeits- und Sozialversicherungsrechtes kam es in der Folgezeit entscheidend darauf an, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Rückgriff auf die Rechtsangleichungsvorschrift des Art. 100 EWG-Vertrag und auf die Generalklausel des Art. 235 EWG-Vertrag möglich war.

Art. 100 Abs. 1 EWG-Vertrag ermächtigt den Ministerrat, auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung »derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten« zu überlassen, »die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken«. Dazu gehören anerkanntermaßen auch arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen. Von dieser Vorschrift wurde in einer ganzen Reihe von Fällen Gebrauch gemacht.

Soweit es nicht um bloße »Rechtsangleichung«, sondern wie bei der EWIV-Verordnung um etwas Neues geht, kommt als Rechtsgrundlage nur Art. 235 EWG-Vertrag in Betracht. Dort heißt es:

Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.

Wenn Einstimmigkeit im Rat erreicht ist, sind auf dieser Grundlage recht weitgehende Regelungen möglich: Es genügt, wenn sich die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Ziele bewegt, zu denen ja auch die Sozialpolitik gehört. Auch diese Bestimmung hat in der Praxis der Gemeinschaftsorgane schon Bedeutung gewonnen.

Der Rückgriff auf Art. 100 wie der auf Art. 235 ist mit dem Nachteil verknüpft, daß verbindliche Rechtsakte nur durch einstimmigen Beschluß des Rates zustande kommen. Bedenken eines einzigen Mitgliedstaates (Großbritannien!) können daher jeden weiteren Fortschritt blockieren.

Anders als in vielen anderen Bereichen der Gemeinschaft hat die Einheitliche Europäische Akte hieran nichts Wesentliches geändert. Der neue Art. 100a EWG-Vertrag sieht zwar zur Herstellung des Binnenmarktes eine Rechtsangleichung mit qualifizierter Mehrheit im Rat vor, doch sind in seinem Absatz 2 neben den Steuern ausdrücklich »die Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer« ausgeschlossen. Eine neue Lage ergibt sich nur insofern, als Art. 118a EWG-Vertrag eine Sonderregelung für die »Arbeitsumwelt« enthält, durch die mit qualifizierter Mehrheit »Mindestvorschriften« erlassen werden können, die weitergehende nationale Bestimmungen unberührt lassen. Wie weit der Bereich der *Arbeitsumwelt* reicht, ist noch nicht abschließend geklärt. Fest steht lediglich, daß damit nicht nur der traditionelle Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gemeint ist, sondern darüber hinaus Vorhaben zur Humanisierung des Arbeitslebens und zur Beteiligung der Arbeitnehmer erfaßt sind. Bisherige Initiativen der Kommission haben sich allerdings auf den Bereich des Arbeitsschutzes beschränkt.

(d) Sozialer Dialog

Die Praxis der Gemeinschaft ist seit langem davon ausgegangen, daß Sozialpolitik nicht ohne Mitwirkung von Arbeitgebern und Gewerkschaften möglich ist. Gespräche auf europäischer Ebene sollten dazu führen, bestimmte Initiativen der Kommission zu stützen oder eine autonome Konfliktregelung herbeizuführen. Der durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführte Art. 118b greift diese Praxis auf und sieht die Kommission für verpflichtet an, »den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln, der, wenn diese es für wünschenswert halten, zu vertraglichen Beziehungen führen kann«. Die darin liegende ausdrückliche Anerkennung bindender Abmachungen auf europäischer Ebene ist zwar zu begrüßen, doch ist – abgesehen vom Bereich der landwirtschaftlichen Arbeiter – nicht mit dem Abschluß von *europäischen Tarifverträgen* zu rechnen. Dies ist nicht den europäischen Institutionen vorzuwerfen, sondern hängt damit zusammen, daß die europäischen Spitzenverbände kein Mandat ihrer Mitgliedsorganisationen zur Eingehung verbindlicher Vereinbarungen besitzen. Auch wenn man den sozialen Dialog stärker auf die *Branchen* verlagert (was angesichts der

sehr unterschiedlichen Betroffenheit durch den Binnenmarkt sinnvoll ist), ändert sich daran nichts, da die Tarifhoheit de facto weiter bei den nationalen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden liegt. Lediglich auf der Ebene europaweit tätiger Unternehmen kommt der Abschluß verbindlicher Abmachungen in Betracht.

(e) Sonderregeln für EURATOM und EGKS

Während der EURATOM-Vertrag in seinen Art. 30ff. eingehende Vorschriften zum *Gesundheitsschutz* enthält, sonst jedoch keine sozialpolitischen Besonderheiten aufweist, finden sich im EGKS-Vertrag verschiedene Bestimmungen, die der Erwähnung bedürfen. Zwar liegt auch ihm keine ausgefeilte sozialpolitische Konzeption zugrunde, doch erhält er wichtige Ergänzungen zu zwei Bereichen.

Zum einen sieht Art. 68 Abs. 2 des EGKS-Vertrags ausdrücklich Maßnahmen gegen ein Lohndumping vor. Dort heißt es:

Stellt die Hohe Behörde fest, daß ein oder mehrere Unternehmen ungewöhnlich niedrige Preise anwenden und daß sich diese Preise aus Löhnen ergeben, die von diesen Unternehmen auf ein im Vergleich zu den Löhnen desselben Gebietes ungewöhnlich niedriges Niveau festgesetzt worden sind, so richtet sie an diese nach Stellungnahme des Beratenden Ausschusses die erforderlichen Empfehlungen. Sind die ungewöhnlich niedrigen Löhne eine Folge von Regierungsentscheidungen, so setzt sich die Hohe Behörde mit der beteiligten Regierung ins Benehmen, an die sie nach Stellungnahme des Beratenden Ausschusses eine Empfehlung richten kann, wenn es zu keiner Einigung kommt.

Bemerkenswert daran ist, daß »Empfehlungen« im Rahmen des EGKS-Vertrags verbindlichen Charakter besitzen; soweit ersichtlich, ist von der Vorschrift allerdings noch kein praktischer Gebrauch gemacht worden.

Erwähnenswert ist zum zweiten die Gewährung von *Beihilfen* nach Art. 56 Abs. 2 EGKS-Vertrag. Zu einem Zeitpunkt, als der Begriff des *Sozialplans* vermutlich noch nicht einmal existierte (1951), wurden für Umstrukturierungen, Betriebsschließungen usw. wirtschaftliche Ausgleichsleistungen an die betroffenen Arbeitnehmer vorgesehen. Hierin liegt u.a. die Ursache dafür, daß sich in der Bundesrepublik der Sozialplan noch vor dem Betriebsverfassungsgesetz 1972 zunächst im Bergbau und dann in der Stahlindustrie durchgesetzt hat.

4.5 Bindung an Grundrechte

Das Gemeinschaftsrecht kennt keinen geschriebenen *Grundrechtskatalog*. Daß bestimmte Maßnahmen oder Entwicklungen eine Grundrechtsverletzung darstellen könnten, ist gleichwohl nicht ausgeschlossen. In ständiger Rechtsprechung betont der EuGH, die Beachtung der *Grundrechte* gehöre zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Gemeinschaft, deren Beachtung der Gerichtshof zu sichern habe. Wie diese Grundrechte zu bestimmen sind, wird mit zwei Hinweisen umschrieben: Sie müßten von den »gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten« getragen sein, sich aber auch in die Struktur und Ziele der Gemeinschaft einfügen. Weiter könnten auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren, »Hinweise geben«, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen seien. Dazu gehört u. a. die im Rahmen des Europa-Rats abgeschlossene und von den meisten Mitgliedstaaten (einschließlich der Bundesrepublik) ratifizierte *Europäische Sozialcharta*.

5. Die bisherige Praxis im Umgang mit den Vertragsbestimmungen

Die im Vertrag nur in sehr allgemeinen Konturen sichtbar werdende soziale Dimension hat in über dreißig Jahren EG nur in beschränktem Umfang eine Konkretisierung erfahren. Im einzelnen lassen sich drei Phasen unterscheiden.

5.1 Die Zeit von 1958 bis 1972

Während der ersten Periode passierte – pauschal gesagt – eigentlich gar nichts. Es ergingen keine arbeitsrechtlich relevanten Rechtsakte; sonstige Einwirkungen auf die Arbeitsrechtsentwicklung in den Mitgliedstaaten sind nicht ersichtlich. Lediglich das Recht der Wanderarbeitnehmer erfuhr eine eingehende gemeinschaftsrechtliche Regelung. Sie führte dazu, daß Staatsangehörige anderer EG-Mitgliedstaaten im Arbeits- und Sozialrecht weitgehend den Einheimischen gleichgestellt wurden. In der Bundesrepublik betrifft dies heute italienische, spanische, portugiesische und griechische Arbeitnehmer. Die Einzelheiten sind kompliziert und hier nicht im einzelnen darzustellen.

5.2 Die »goldenen Siebziger«

Die zweite Phase dauerte von 1972 bis 1980 und war insbesondere durch das soziale Aktionsprogramm von 1974 gekennzeichnet. In dieser Zeit ergingen eine Reihe von Richtlinien, die auch das deutsche Arbeitsrecht beeinflussen.

- Auf der Grundlage der sog. *Massenentlassungsrichtlinie* von 1975 wurde der Begriff der Massenentlassung im Kündigungsschutzgesetz neu formuliert. Die Grenze zur Massenentlassung ist seither früher erreicht als bei der vorher geltenden Fassung. Die Neuregelung wirkte sich auch im Betriebsverfassungsrecht aus, da nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts jede Massenentlassung eine sozialplanpflichtige Betriebsänderung im Sinne des § 111 BetrVG ist, sofern mindestens 5 Prozent der Belegschaft betroffen sind.
- Die aus dem Jahre 1977 stammende *Richtlinie über die Wahrung von Arbeitnehmeransprüchen* beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen führte zu einer Neufassung des § 613a BGB. Geregelt wurde insbesondere die Fortgeltung von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen sowie das Verbot, aus Anlaß des Betriebsübergangs zu kündigen.
- Die beiden *Gleichberechtigungsrichtlinien* von 1975 und 1976 waren entscheidende Auslöser für die Antidiskriminierungsvorschriften der §§ 611a, 611b, 612 Abs. 3 BGB. Das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts wurde dabei in unzweifelhafter Weise auch auf die Einstellung erstreckt: außerdem wurden »wirksame Sanktionen« für den Fall verlangt, daß eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung belegt wird.
- Die Insolvenz-Richtlinie von 1980 geht nicht über das Konkursausfallgesetz von 1974 hinaus.

5.3 Stagnation seit 1980

In den achtziger Jahren ist die Produktion arbeitsrechtlicher Normen fast völlig zum Erliegen gekommen. Die Gleichbehandlung von Mann und Frau wurde auf den Bereich der sozialen Sicherheit sowie auf die betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit erstreckt, ohne daß dadurch inhaltlich Neues festgelegt worden wäre. Die Kommission hat eine Reihe von Initiativen ergriffen, die jedoch bislang im Rat keine Zustimmung fanden. Inhaltlich geht es dabei um durchaus wichtige Fragen.

(a) *Vorschlag zur Teilzeitarbeit*

In dem »Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der freiwilligen Teilzeitarbeit« wird zunächst der freiwillige Charakter von Teilzeitarbeit betont. Von Interesse ist Art. 2 des Entwurfs, der über das bisher geltende deutsche Recht hinausgeht: In Abs. 1 wird zwar der Grundsatz der Gleichberechtigung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten dadurch relativiert, daß eine unterschiedliche Behandlung durch die differierende Arbeitszeit »objektiv gerechtfertigt sein« kann, doch enthält Abs. 2 ein absolutes Diskriminierungsverbot u. a. in bezug auf die Arbeitsorganisation, den Kündigungsschutz, das aktive und passive Wahlrecht zur betrieblichen Interessenvertretung und den Zugang zu sozialen Einrichtungen. Weiter ist vorgesehen, daß das Arbeitsentgelt, zu dem sämtliche Bar- und Sachleistungen zählen, »auf der gleichen Grundlage und proportional zu den Leistungen für die Vollzeitbeschäftigten zu berechnen ist«. Eine Verabschiedung der Richtlinie müßte daher zu einer Änderung des § 2 Abs. 1 BeschFG führen.

Einen relativen Rechtsfortschritt würde auch die Annahme des Art. 6 bedeuten: Teilzeitbeschäftigte, die sich um eine Vollzeitstelle im selben Betrieb bewerben, und Vollzeitbeschäftigte, die dasselbe in bezug auf eine Teilzeitstelle tun, haben Vorrang gegenüber externen Bewerbern.

Art. 7 des Richtlinien-Entwurfs sieht schließlich vor, daß Teilzeitbeschäftigte bei der Ermittlung der Belegschaftsstärke eines Betriebs oder Unternehmens »zumindest proportional zu ihrer Arbeitszeit« zu berücksichtigen sind; insoweit müßte der durch das BeschFG neugefaßte § 23 Abs. 1 KSchG geändert werden.

(b) *Vorschlag zur Befristung und zum Einsatz von Leiharbeitnehmern*

Wichtig ist weiter der Vorschlag einer Zeitarbeitsrichtlinie. In Abweichung von der deutschen Terminologie wird unter »Zeitarbeit« sowohl die *Arbeitnehmerüberlassung* wie auch der Abschluß eines *befristeten Arbeitsvertrags* verstanden. Beide Formen atypischer Arbeitsverhältnisse werden in dem Richtlinien-Entwurf einer recht eingehenden Regelung unterworfen, die in einigen Punkten über dem Schutzstandard des deutschen Rechts liegt. Hervorzuheben sind folgende Regelungen:

Art. 1 des Entwurfs grenzt die Arbeitnehmerüberlassung von Subunternehmerverträgen in der Weise ab, daß es entscheidend auf die Weisungsbefugnis des Verleihers gegenüber den eingesetzten Arbeitskräften ankommt.

Art. 2 sieht eine generelle Erlaubnispflicht für Verleihunternehmen vor.

Da die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Kriterien anwenden können, besteht die Gefahr, daß sich Unternehmen eine Zulassung im »größzügigsten« Mitgliedstaat holen und von dort aus operieren. Dem will Art. 2 Abs. 2 entgegenwirken, wonach einem in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Unternehmen die Tätigkeit untersagt werden kann, wenn es nicht die im Aufnahmestaat vorhandenen Voraussetzungen erfüllt.

Die größte Neuerung würde Art. 3 bringen. Danach wird der Einsatz von *Leiharbeitnehmern* auf zwei Fälle (»zeitweilige Verringerung der Belegschaft« und »Gelegenheitsarbeiten, die ihrem Wesen nach oder aus sonstigen berechtigten Gründen nicht dauerhaft sind«) beschränkt. Auch unter diesen Voraussetzungen ist die Einsatzdauer grundsätzlich nur befristet auf 3 bzw. 6 Monate möglich. Wichtig ist weiter die Bestimmung des Art. 3 Abs. 3, wonach die Besetzung ein und desselben Arbeitsplatzes mit mehreren Leiharbeitnehmern nacheinander nur im Rahmen der Höchstfrist zulässig ist, die für den Einsatz einer Person besteht. Bedeutsam und in unserem Recht bislang nicht verwirklicht ist die weitgehende Gleichstellung des Leiharbeitnehmers mit den Beschäftigten im Entleiherbetrieb. Soweit im Verhältnis zum Verleihunternehmen kein Tarifvertrag eingreift, kann der Arbeitnehmer nach Art. 6 dasselbe Arbeitsentgelt verlangen, das Arbeitnehmer mit vergleichbarer Qualifikation und Berufserfahrung und einem gleichwertigen Arbeitsplatz im Entleiherbetrieb erhalten. Art. 9 Abs. 2 sieht eine Einbeziehung in die Arbeitsbedingungen im Entleiherbetrieb über Schichtarbeit, Nachtarbeit, Feiertage, Arbeitsschutz usw. vor.

Über das geltende deutsche Recht geht auch Art. 10 des Entwurfs hinaus: Bei *Schwellenwerten*, die für das Eingreifen etwa des KSchG oder des BetrVG maßgebend sind, muß die jährliche Durchschnittszahl der eingesetzten Leiharbeitnehmer hinzugerechnet werden.

Der Hervorhebung bedarf schließlich die Vorschrift des Art. 11, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Einstellung von Leiharbeitnehmern zur Ausführung der Arbeiten der Beschäftigten des Entleihunternehmens im Falle eines Streiks oder einer Aussperrung in diesem Unternehmen untersagt wird. Ob das bloße Leistungsverweigerungsrecht des § 11 Abs. 5 AÜG hier ausreichen würde, erscheint höchst zweifelhaft.

Eine Reihe neuer Regelungen würde sich auch für *befristete Arbeitsverhältnisse* ergeben, wenn die Art. 15ff. des Entwurfs vom Rat verabschiedet würden. Der aus der deutschen Rechtsprechung bekannte »sach-

liche Grund« wird in Art. 15 Abs. 1 stark eingeschränkt: Befristungen sind nur zulässig, »um einer zeitweiligen Verringerung der Belegschaft des Unternehmens entgegenzutreten oder zur Ausführung von Gelegenheitsarbeiten, die ihrem Wesen nach oder aus sonstigen berechtigten Gründen nicht dauerhaft sind«. Art. 15 Abs. 3 eröffnet zwar den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Befristung in weiterem Umfang zuzulassen, setzt jedoch voraus, daß auf die dann abgeschlossenen Verträge »die geltenden Bestimmungen über die unbefristeten Arbeitsverträge, insbesondere bei Einzel- oder Massenentlassungen, Anwendung finden«. Diese etwas eigenartig anmutende Bestimmung ist wohl so aufzufassen, daß man das Auslaufen des Vertrages wie eine Kündigung behandeln und deshalb ggf. in einen Sozialplan einbeziehen und dem Anhörungsrecht des Betriebsrats nach § 102 Abs. 1 BetrVG unterwerfen muß.

Von Interesse ist weiter der in Art. 18 vorgesehene Bestandsschutz während der Laufzeit des Vertrages: Der Arbeitgeber darf zwar kündigen, muß dann jedoch die vereinbarte Vergütung bis zum vorgesehenen Endtermin weiterbezahlen. Eine Ausnahme gilt nur bei höherer Gewalt oder bei schwerem Verschulden des Arbeitnehmers.

Neben diesen beiden Entwürfen wurden weitere vorgelegt (z.B. über den Elternurlaub), die jedoch für das Recht der Bundesrepublik ohne größere Bedeutung sind.

Die hier festzustellende Stagnation kennt zwei nicht unbedeutende *Ausnahmen*:

(c) Gleichberechtigung von Mann und Frau

Zum einen hat sich auf der Grundlage des Art. 119 EWG-Vertrag und der beiden Richtlinien von 1975 bzw. 1976 eine reichhaltige Rechtsprechung des EuGH entwickelt, die auch von deutschen Gerichten zu beachten ist. Aus der Rechtsprechung zur Lohngleichheit sind insbesondere folgende Aussagen hervorzuheben:

- Die Eingruppierung eines Beschäftigten darf zwar auf das Kriterium »Muskelkraft« abstellen, jedoch nur, sofern gleichzeitig auch andere Faktoren berücksichtigt werden, hinsichtlich derer Frauen besonders geeignet sein können (EuGH DB 1986, 1877).
- Verboten ist auch die mittelbare Diskriminierung. Sie liegt z.B. dann vor, wenn der Ausschluß der *Teilzeitbeschäftigten* von bestimmten Leistungen wesentlich mehr Frauen als Männer trifft, es sei denn,

diese Regelung entspreche einem »wirklichen Bedürfnis« des Unternehmens und sei zur Erreichung dieses Zieles geeignet und erforderlich (EuGH DB 1986, 1525).

- Die Herausnahme von Teilzeitkräften, die wöchentlich nicht mehr als 10 und monatlich nicht mehr als 45 Stunden arbeiten, aus der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 LFZG) ist grundsätzlich nicht mit Art. 119 EWG-Vertrag zu vereinbaren. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn eine solche Regelung einem notwendigen Ziel der nationalen Sozialpolitik wie z.B. einer Reduzierung der Teilzeitarbeit dient (EuGH DB 1989, 1574). Diese Voraussetzung dürfte schwerlich erfüllt sein.
- Die Grundsätze des Art. 119 EWG-Vertrag gelten auch für den einzelnen Arbeitsvertrag; auch dort darf keine gleichheitswidrige Entlohnung vereinbart werden (EuGH NJW 1976, 2068).
Ähnlich weitreichend sind die Aussagen des EuGH zum freien Zugang zur Beschäftigung. Auf der Basis der Richtlinie von 1976 wird etwa ausgeführt:
- Der Richtlinie ist nur dann Rechnung getragen, wenn das nationale Recht für den Fall von Diskriminierungen wirksame Sanktionen vorsieht. Diese liegen zwar im Ermessen der einzelnen Staaten, doch müssen sie »abschreckende Wirkung« haben. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn eine abgewiesene Bewerberin nach § 611a Abs. 2 BGB lediglich Ersatz der nutzlos aufgewandten Bewerbungskosten verlangen kann (EuGH NJW 1984, 2021). Die Rechtsprechung der deutschen Arbeitsgerichte hat daraus die Konsequenz gezogen, daß eine zu Unrecht abgewiesene Bewerberin zwar keinen Einstellungsanspruch besitzt, daß sie jedoch wegen Eingriffs in ihr Persönlichkeitsrecht in entsprechender Anwendung des § 847 BGB Schadensersatz verlangen kann. Was die Höhe angeht, ist das BAG sehr zurückhaltend: Im Regelfall soll nur ein Monatsgehalt geschuldet sein, während die Instanzgerichte von 5 bis 6 Monatsgehältern ausgingen.
- Die Bundesregierung war verpflichtet, einen verbindlichen Katalog mit jenen Tätigkeiten aufzustellen, für deren Ausübung das Geschlecht unabdingbare Voraussetzung ist. Da sie dem nicht Rechnung getragen hatte, wurde sie vom EuGH zur »Nachbesserung« verurteilt (EuGH NJW 1985, 2076). Ende 1987 ist dem endlich Rechnung getragen worden (vgl. Mitteilung in RdA 1988, 36).

(d) Arbeitsschutz

Zweiter Ausnahmehereich war in den achtziger Jahren der Arbeitsschutz. Ihrer großen Zahl und ihrer sehr »technischen« Natur wegen können die Richtlinien hier nicht im einzelnen vorgestellt werden. Bislang haben sich bei der innerstaatlichen Umsetzung in der Bundesrepublik keine wesentlichen Probleme ergeben; die *Gefahrstoff-Verordnung* hat beispielsweise zahlreiche EG-Vorgaben umgesetzt, ohne daß sich deshalb grundlegende Änderungen ergeben hätten. Art. 118a EWG-Vertrag sieht überdies vor, daß die Gemeinschaft in diesem Bereich nur Mindestnormen erläßt, die jederzeit durch nationale Instanzen verbessert werden können. In jüngster Zeit hat sich allerdings *ein* Problem ergeben, das noch nicht ausreichend wahrgenommen wird: Es kann passieren, daß im Rahmen der Herstellung des freien Warenverkehrs die technische Beschaffenheit bestimmter Waren gemeinschaftsweit und verbindlich festgelegt wird. Insoweit läuft dann das *Günstigkeitsprinzip* des Art. 118a leer; der einzelne Mitgliedstaat dürfte wohl auch den betrieblichen Einsatz von Maschinen und anderen Erzeugnissen nicht von der Einhaltung höherer Sicherheitsstandards abhängig machen. Dies bedeutet, daß lediglich auf freiwilliger Ebene Abmachungen z.B. zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung möglich sind. Gegenüber dem bisherigen Zustand des Arbeitsschutzrechts wäre dies ein gewaltiger Rückschritt.

5.4 Einschätzung

Die soziale Dimension des Binnenmarktes besteht bisher nur aus einer Reihe von Einzelregelungen. Die umfassenden Ermächtigungen im EWG-Vertrag wurden bei weitem nicht ausgeschöpft. Das Arbeitsrecht ist ebenso wie das Sozialrecht eine nationale Domäne. Dies hat zur Folge, daß eine Reihe von Problemen nicht ausreichend aufgegriffen und bewältigt wird. Die eingangs dieser Arbeit geschilderten drei Fälle lassen sich mit dem bisherigen Instrumentarium nicht bewältigen. Das Soziale spielt zwar in den Vertragsbestimmungen wie in Richtlinien oft eine Rolle, doch fehlt bislang ein in der Praxis greifendes Instrumentarium. Nur in einigen wenigen Bereichen wie der Gleichstellung von Mann und Frau und (mit Einschränkungen) dem Arbeitsschutz ist man über Proklamationen hinausgekommen. Wird sich daran in Zukunft etwas ändern?

6. Politische Perspektiven

6.1 Das Trauerspiel um die EG-Sozialcharta

Der DGB, aber auch der EGB haben seit 1987 gefordert, soziale Grundrechte in der Gemeinschaft zu schaffen: Diese sollten eine Art sozialpolitischen Minimalstandard festschreiben, der in allen Mitgliedstaaten verbindlich sein würde. Damit sollte soziales Dumping vermieden und das soziale Netz enger geknüpft werden; außerdem wäre eine solche Ausfüllung der sozialen Dimension ein gewichtiger Schritt in Richtung auf ein »Europa der Arbeitnehmer« gewesen.

Zunächst schien die Entwicklung verheißungsvoll: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG plädierte in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 1989 für eine umfassende Garantie sozialer Grundrechte. Sehr positiv verhielt sich auch das Europäische Parlament. In seiner *Entschliebung zur sozialen Dimension des Binnenmarkts* vom 15. März 1989 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 Mindestlohn 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 erfaßt. 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.

Die Kommission machte sich die Vorschläge des WSA und des Europäischen Parlaments nur scheinbar zu eigen. Zwar entwickelte sie einen »Vorentwurf« und einen »Entwurf« für eine Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte, doch hatten diese Dokumente wenig mit dem ursprünglich Gewollten gemein: Vorgeschlagen wurde eine »*feierliche Erklärung*« des Europäischen Rates, die keinerlei Rechtsverbindlichkeit haben sollte. Außerdem wurden eine Reihe inhaltlicher Abstriche vorgenommen, die hier nicht im einzelnen aufgezählt werden können. Neben der Unverbindlichkeit fällt insbesondere ins Gewicht, daß die Realisierung des »Feierlichen Programms« überwiegend Sache der Mitgliedstaaten sein sollte.

Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments vom 12. April 1989

Hervorzuheben ist das an der Spitze stehende Bekenntnis zur Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 1), die Ausdifferenzierung des Gleichheitsgrundsatzes, der insbesondere 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.

Diese »verbesserten« Vorstellungen wurden dann im Ministerrat 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 auf dem *Straßburger Gipfel* vom 8./9. 12. 1989 effektiv verabschiedet, doch konnte sich die britische Regierung nicht zu einer Zustimmung durchringen: Alles Entgegenkommen der Partner blieb vergeblich.

Inhaltlich bringt die Charta wenig Neues. Man hat Schwierigkeiten, irgendwelche Punkte zu finden, die nicht bereits geltendes Recht sind oder über deren Verwirklichung man sich bisher nicht schon im Grundsatz einig war. Wenn etwa Ziff. 1 die *Arbeitnehmer-Freizügigkeit* im gesamten Gebiet der Gemeinschaft »garantiert«, so ergibt sich dasselbe

bereits aus den Art. 48ff. Auch die in Ziff. 2 angesprochene Gleichbehandlung beim Zugang zur Beschäftigung, bei den Arbeitsbedingungen und beim sozialen Schutz ist längst verwirklicht. Wenn Ziff. 3 für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Grenzgänger plädiert, so geht dies zwar über geltendes Recht hinaus, doch ist die gemeinschaftsrechtliche Vorgabe so allgemein, daß sich ein Gesetzgeber schwerlich zum Handeln aufgerufen fühlt.

Eine positivere Bewertung verdient wohl demgegenüber das Recht auf sozialen Schutz nach Art. 10. Danach hat jeder Arbeitnehmer der Europäischen Gemeinschaft Anspruch auf einen angemessenen sozialen Schutz und muß unabhängig von seiner Stellung und von der Größe des Unternehmens, in dem er arbeitet, Leistungen der sozialen Sicherheit in ausreichender Höhe erhalten. Sind Geringverdienende damit in die Sozialversicherung einzubeziehen? Vom Wortlaut her liegt dies nahe, doch spricht Ziff. 10 davon, daß das dort Festgelegte nur »entsprechend den Gegebenheiten der einzelnen Länder« gelte. Eine ähnliche Relativierung findet sich in Ziff. 13. Dort ist zwar – überraschend für ein Gemeinschaftsdokument – das Streikrecht angesprochen, doch kann es nur »vorbehaltlich der Verpflichtungen aufgrund der einzelstaatlichen Regelungen und der Tarifverträge« ausübt werden. Allein die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten entscheiden nach Ziff. 14 überdies darüber, ob Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Streik auch für den öffentlichen Dienst gelten.

Auch die Gleichbehandlung von Männern und Frauen findet Erwähnung. Nach Ziff. 16 Abs. 1 ist die Chancengleichheit für Männer und Frauen »weiter auszubauen.« Überall dort, wo dies erforderlich ist, sollen deshalb die Maßnahmen verstärkt werden, »mit denen die Verwirklichung der Gleichheit von Männern und Frauen, vor allem im Hinblick auf den Zugang zu Beschäftigung, Arbeitsentgelt, sozialem Schutz, allgemeiner und beruflicher Bildung sowie zu beruflichem Aufstieg« erreicht wird. Weiter sind die Maßnahmen auszubauen, »die es Männern und Frauen ermöglichen, ihre beruflichen und familiären Pflichten besser miteinander in Einklang zu bringen«. Wer glaubt ernsthaft, daß aufgrund dieser Bestimmung der Erziehungsurlaub ausgebaut oder das Recht geschaffen wird, zur Pflege erkrankter Kinder pro Jahr bis zu 3 Wochen zu Hause zu bleiben?

Auch die Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen in Betrieb und Unternehmen ist erwähnt. Nach Ziff. 17 Abs. 1 müssen Unterrich-

tung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer »in geeigneter Weise, unter Berücksichtigung der in den verschiedenen Mitgliedstaaten herrschenden Gepflogenheiten, weiterentwickelt werden«. Was sind die Kriterien für die »Eignung« einer geplanten Maßnahme? Könnte man daran denken, Unterrichts- und Mitwirkungsrechte auch gegenüber einer im Ausland liegenden Konzernzentrale vorzusehen? Absatz 2 von Ziff. 17 bezieht die multinationalen Unternehmen ausdrücklich ein, doch gibt es bislang in den Mitgliedstaaten nur die eine »Gepflogenheit«, Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer auf das eigene Staatsgebiet zu beschränken.

Genug der Einzelkritik. Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte zeichnet sich gewissermaßen durch eine doppelte Unverbindlichkeit aus: Sie begründet schon ihrer Rechtsnatur nach keine Rechte und Pflichten, aber auch auf moralisch-politischer Ebene ist sie so kompromißhaft formuliert, daß nicht einmal daraus konkrete Handlungspflichten der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaftsorgane entstehen. Etwas positiver stellt sich das *Aktionsprogramm der Kommission* »zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte« vom 29. November 1989 dar. Es enthält einen Katalog von Maßnahmen, die die Gemeinschaft bis 1993 verwirklichen will. Dazu zählen etwa *Richtlinien* über einen Mindestschutz bei atypischen Arbeitsverhältnissen, bei der Arbeitszeit, bei Massenentlassungen sowie die Schaffung einer »Sozialklausel« bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Wie weit sozialpolitischer Anspruch und konkrete Einlösung auseinanderklaffen, wird nicht zuletzt beim Mutter- und beim Schwerbehindertenschutz deutlich: Bei Schwangeren soll lediglich der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz durch eine Richtlinie geregelt werden (also nicht etwa der Entgelt- und der Kündigungsschutz), bei Schwerbehinderten soll es allein darum gehen, ihre Teilnahme am öffentlichen Verkehr zu verbessern (also nichts über Quoten, Kündigungsschutz und behinderungsgerechte Beschäftigung). Auch bei diesen Punkten ist jeweils noch unklar, ob sich erforderliche Mehrheiten im Rat finden werden.

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 leicht zustande kommen, während im Rat selbst unverbindliche Erklärungen mit Argwohn betrachtet und von der englischen Regierung sogar abgelehnt werden. Die Gefahr, daß sich aufgrund sozialer Probleme Schwierigkei-

ten 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 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 nichts am bestehenden Zustand ändert. Auf Dauer ist dies schwerlich akzeptabel.

6.2 Schaffung europäischer Verhandlungssysteme?

Neben der (bislang mehr oder weniger mißglückten) Installierung eines sozialen Sockels in Form sozialer Grundrechte könnte man daran denken, die Beziehungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen aus der bisherigen nationalen Begrenzung herauszunehmen: Zur »sozialen Dimension« gehören auch Verfahren zur Selbsthilfe. 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 andere Formen der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen bewältigt werden. Kann es/wird es ein *europäisches kollektives Arbeitsrecht* geben?

(a) Angleichung der nationalen Vorschriften

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, 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 allen englischen Arbeitnehmern 5 Wochen bezahlten Erholungsurlaub pro Jahr zu garantieren, als die Rechtsstellung der *shop stewards* und der Betriebsräte aneinander anzunähern.

(b) *Ergänzung nationaler Regelungen*

Weniger Schwierigkeiten scheint unter diesen Umständen die sog. *Vredeling-Richtlinie* 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, soll dies kraft Europäischen Gemeinschaftsrechts anders werden. Der engagierte Widerstand insbesondere von US-Unternehmen 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.

(c) *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. 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, 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. Dies betrifft insbesondere einige französische Unterneh-

men, aber auch den VW-Konzern. Handelt es sich um Verbote von Verhandlungen auf europäischer Ebene? Es wäre zu hoffen.

6.3 »Lösung« der drei Eingangsfälle

Hat der Gang durch die »soziale Dimension« des Binnenmarkts ein neues Licht auf jene drei Konflikte geworfen, die eingangs skizziert wurden? Rekapitulieren wir der Reihe nach.

Der Fall zur *Sonntagsarbeit* und zum unter Druck gesetztem Ministerium könnte schon heute passieren und ist unter Binnenmarktbedingungen erst recht realistisch. Die Gemeinschaft könnte dem jedoch entgegenwirken, indem sie – etwa gestützt auf Art. 118a EWG-Vertrag – eine Richtlinie zur Sonntagsarbeit erläßt. Ein anderes Gegenmittel könnte in einer sehr engen gewerkschaftlichen Kooperation liegen: Die belgischen wie die deutschen Arbeitnehmerorganisationen beschließen, sich nicht gegeneinander ausspielen zu lassen. Dies ist leicht gesagt und schwer getan: Wenn neue Arbeitsplätze winken, ist die Bereitschaft zu Streik oder Boykott meist gering. Schließlich könnte man sich vorstellen, daß das Ministerium hart bleibt: Im Regelfall sind mit dem deutschen Standort viele andere positive Faktoren verbunden, so daß kein Unternehmen allein wegen nicht genehmigter Sonntagsarbeit eine Betriebsstätte verlagern wird.

Im Fall der in *Portugal registrierten Lkws* und der *portugiesischen Fahrer* ist nichts zu machen, wenn alles beim alten bleibt. Eine Angleichung der Löhne kann noch Jahrzehnte dauern, da der Entwicklungsstand der nationalen Volkswirtschaften sehr unterschiedlich ist. Denkbar wäre, eine Vorschrift zu erlassen, wonach immer das Arbeitsrecht und die Arbeitsbedingungen des Staates gelten, in dem effektiv gearbeitet wird. Voraussetzung wäre allerdings, daß das Römische Abkommen von 1980 über das auf Schuldverträge anwendbare Recht geändert würde: Es sieht bislang vor, daß die vorübergehende Entsendung in ein anderes Land nichts an der anwendbaren Rechtsordnung ändert. Realistischer wäre es deshalb, die deutschen Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären und das BAG zu einer Änderung seiner Rechtsprechung zu veranlassen: Art. 34 EGBGB räumt zwingenden innerstaatlichen Normen den Vorrang ein, und dazu müßten auch für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge zählen. Notfalls ließe sich dies im Wege der Gesetzgebung verdeutlichen.

Was schließlich die *Siemens SE* in London betrifft, so kann es nur darum gehen, das SE-Statut insgesamt zu verhindern. Die Chancen hierfür

stehen nicht schlecht. Nicht nur, daß durch die Schaffung einer SE in nationale Traditionen der Gewerkschaftsbewegungen eingegriffen würde: Die Möglichkeit der Unternehmen, sich dem nationalen Recht zu entziehen und eine *supranationale Rechtsform* anzunehmen, würde zentrale Kompetenzen des Nationalstaats betreffen. Die Beziehungen von Kapital und Arbeit wären aus seiner Sicht nicht mehr verbindlich regelbar, die Herrschaft über die industriellen Beziehungen würde auf die Gemeinschaft übertragen. Auch die Staatsfinanzen wären betroffen: Daß Siemens in Großbritannien statt in der Bundesrepublik Steuern bezahlt, wäre nicht nur für das Finanzamt München eine unerträgliche Vorstellung.

Weiterführende Literatur

Der EWG-Vertrag sowie Verordnungen und Richtlinien mit arbeitsrechtlichem Bezug sind dokumentiert und mit einer Einleitung versehen bei *Däubler/Kittner/Lörcher (Hrsg.)*, Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Dokumente, Köln 1990. Unter Nr. 400 findet sich dort auch eine allgemeinverständliche Einführung in das Recht der Europäischen Gemeinschaften.

Für Vertiefungszwecke sind geeignet:

Beutler/Bieber/Piepkorn/Streil, Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik, 3. Aufl., Baden-Baden 1987

Reich, Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäischen Gemeinschaften. Eine problemorientierte Einführung in das europäische Wirtschaftsrecht, Baden-Baden 1987

Die *EG-Sozialpolitik* ist behandelt bei:

Lichtenberg (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986

Däubler, Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989

Zu *arbeitsrechtlichen* Fragen sei insbesondere verwiesen auf:

Birk, Die Realisierung des Europäischen Binnenmarkts 1992 und ihre Auswirkungen auf das Arbeitsrecht, NZA 1989, 329ff.

Däubler, Mitbestimmung – Ein Thema für Europa? KJ 1990, 14ff.

Wlotzke, EG-Binnenmarkt und Arbeitsrechtsordnung – Eine Orientierung, NZA 1990, 417ff.

Zachert, EG-Binnenmarkt und Arbeitsrecht, AuR 1989, 161ff.

Die »Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer« ist einschließlich der Vorentwürfe abgedruckt in der Zeitschrift:

»*Soziales Europa*«, Heft 1/1990

Teil V

EG und deutsche Einheit

Wolfgang Däubler

1. Einleitung

Seit November 1989 dominiert das Thema der deutschen Einheit alle anderen Probleme. Fragen, über die man sich bislang zerstritten hat, werden plötzlich zweitrangig. Im Bewußtsein vieler Mitbürger sind beispielsweise die Risiken neuer Techniken (Stichwort: »Informationsgesellschaft«) völlig in den Hintergrund getreten. Auch die Kernkraft findet nur noch insoweit Interesse, als es um Lubmin oder Reinsberg geht. Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten unseres Sozialsystems werden zwar weiter gesehen, aber der Protest ist gewissermaßen »abgepolstert«. Man ist selbstredend gegen Frauendiskriminierung – aber sind nicht die Arbeitsmarktprobleme in der DDR sehr viel dringender?

Auch das Thema »Binnenmarkt« ist von dieser Entwicklung erfaßt worden. Die Öffnung der Wirtschaftsgrenzen am 1. 1. 1993 erscheint unproblematischer denn je; das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten und die eigene Wirtschaftskraft ist so sehr gewachsen, daß man nur noch positive Auswirkungen sieht. Während man früher vielleicht ein wenig zu sehr in Risikokategorien dachte, scheint man jetzt in einer »Euphorie-Gesellschaft« zu leben. An den wirtschaftlichen Realitäten ändert sich dadurch jedoch nichts.

Die deutsche Einheit hat nun allerdings auch eine europäische Seite. Was bedeutet es für die EG, wenn die DDR nach Art. 23 GG den Beitritt zur Bundesrepublik erklärt? Was bedeutet dies europapolitisch? Wird das gesamte EG-Recht automatisch auf das Territorium der DDR ausgedehnt? Bei aller Deutschland-Beschränkung holen uns so die europäischen Probleme wieder ein. Wenigstens insoweit ergeben sich keine Wahrnehmungsbarrieren. Um die Diskussion zu erleichtern, werden im folgenden eine Reihe von Grundinformationen gegeben.

2. Der Status quo vor der Einheit: Sonderregeln für den innerdeutschen Handel

Seit Gründung der Bundesrepublik im Jahre 1949 vertraten alle maßgeblichen Staatsorgane die Auffassung, die einzige rechtmäßige Staatsgewalt in Deutschland zu sein und damit für alle Deutschen zu sprechen. Das Gebiet der DDR wurde deshalb nicht als Ausland betrachtet; Bürger der DDR waren Deutsche im Sinne des Art. 116 GG und konnten alle damit verbundenen Rechte wahrnehmen, sobald sie in den Einwirkungsbereich der bundesrepublikanischen Staatsgewalt gelangten. Es war deshalb durchaus konsequent, daß Botschaften der Bundesrepublik im osteuropäischen Ausland Reisepässe an DDR-Bürger ausgaben.

Die DDR wurde als Staat im Grunde nur widerwillig zur Kenntnis genommen; soweit es irgend möglich war, verweigerte man ihren Maßnahmen die rechtliche Anerkennung. Dies änderte sich erst Anfang der siebziger Jahre mit dem Grundlagenvertrag, der ein geordnetes Nebeneinander und ein Gewaltverbot vorsah, gleichzeitig jedoch an den Grundsatzfragen nichts änderte. Etwas zugespitzt könnte man formulieren: Die DDR wurde seit 1949 wie eine aufständische Staatsgewalt behandelt, seit 1973 fand man sich bis auf weiteres mit dem Rebellenregime ab, ohne ihm allerdings volle Anerkennung zuteil werden zu lassen.

Für den europäischen Einigungsprozeß war diese Haltung der Bundesrepublik zunächst eher ein Hindernis. Ihrer Grundstruktur nach ist die EG *auch* eine Zollunion, die auf gemeinsamen Regelungen für den Außenhandel und auf einem gemeinsamen Außenzolltarif beruht. Der Handel zwischen Bundesrepublik und DDR war zwar auf der einen Seite Handel mit einem Drittstaat, da die DDR unbestrittenermaßen nicht zur Gemeinschaft gehören sollte. Auf der anderen Seite war es für die Bundesrepublik nicht akzeptabel, an der innerdeutschen Grenze Zölle zu erheben und die DDR wie einen ausländischen Staat zu behandeln. Die Folge war ein Kompromiß, der seinen Niederschlag in dem »Protokoll über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen« vom 25. 3. 1957 (BGBl. II S. 984) fand. Danach galt folgendes:

- Der Handel zwischen Bundesrepublik und DDR wurde als »innerdeutscher Handel« aus den Außenbeziehungen der Gemeinschaft ausgenommen. Der Gemeinsame Zolltarif war insoweit nicht anzuwenden, auch für landwirtschaftliche Produkte waren keine Abgaben zu entrichten. Dies galt gleichermaßen für die Ausfuhr wie die Einfuhr in die Bundesrepublik.
- Für die übrigen Mitgliedstaaten blieb die DDR »Ausland« und damit

Drittstaat. Gegenüber Waren, die aus der DDR in die Bundesrepublik gelangt waren, konnten sie an den Grenzen Schutzmaßnahmen ergreifen, z.B. Zölle und andere Abgaben verlangen.

In der Praxis ergaben sich aufs Ganze gesehen nur wenige Probleme. An sich hätte die Möglichkeit bestanden, den EG-Außenzoll auf mehr oder weniger elegante Weise zu umgehen. Unternehmen aus anderen sozialistischen Ländern hätten über einen »Stützpunkt« in der DDR den Markt in der Bundesrepublik beliefern können. Umgekehrt hätte die DDR auch zur Zwischenstation eines erleichterten Exports in die Länder Osteuropas werden können. Soweit ersichtlich, wurde diese »offene Flanke« jedenfalls nicht in größerem Umfang genutzt. Das Handelsvolumen zwischen Bundesrepublik und DDR belief sich im Jahr 1988 auf vergleichsweise bescheidene 14,2 Mrd., der Warenaustausch zwischen der DDR und den 11 übrigen EG-Mitgliedstaaten gar nur auf 5,4 Mrd. DM. Die Dimensionen werden deutlich, wenn man das Volumen des gesamten bundesdeutschen Außenhandels betrachtet: Im gleichen Jahr 1988 betragen die Einfuhren 439,8 Mrd. DM, die Ausfuhren 537,2 Mrd. DM (Statistisches Jahrbuch 1989, S. 258).

Der EuGH hat sich bemüht, die DDR nicht zu einem »stillen Teilhaber« an der Gemeinschaft werden zu lassen. Dies wurde schon in der ersten Entscheidung zum innerdeutschen Protokoll aus dem Jahre 1974 deutlich, die wegen der in Frage stehenden Handelsgüter als »Schweinebäuche«-Entscheidung bekanntgeworden ist. (Näher *Vogel-Claussen*, NJW 1989, 3059.)

In der Gemeinschaft gilt der Grundsatz, daß der Export landwirtschaftlicher Güter mit einer sog. Ausfuhrerstattung subventioniert wird, um so die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu sichern. Ein bundesrepublikanisches Unternehmen hatte Schweinebäuche aus der DDR erworben, einige Zeit gelagert und dann nach Jugoslawien exportiert. Der Antrag auf Ausfuhrerstattung wurde abgelehnt, der EuGH bestätigte diese Entscheidung: Da die DDR nicht Mitglied der EG sei, könnten dort hergestellte Waren auch nicht an den EG-Privilegien teilhaben.

Der innerdeutsche Handel selbst bestimmte sich nach dem Militärregierungsgesetz Nr. 53, das insoweit noch weiter galt, sowie nach zahlreichen Durchführungsbestimmungen der Bundesrepublik und der DDR. Im sog. Berliner Abkommen vom 20. 9. 1951 wurden die Waren festgelegt, die Gegenstand des innerdeutschen Handels sein durften. Zahlungen wurden nur durch Verrechnung geleistet, so daß die DDR als der

schwächere Partner das Gesamtvolumen des Handels bestimmte. Jede Seite hatte dabei eine Art »Überziehungskredit« (Swing genannt), dessen Umfang in den siebziger Jahren häufig Gegenstand politischer Auseinandersetzungen war.

Unter völkerrechtlichen Aspekten war das Berliner Abkommen ein Unikum: Es sprach nicht etwa von »Bundesrepublik« und »DDR«, sondern von den »Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West)« und den »Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost)«. Es wurde auch nicht etwa von einem Minister, sondern statt dessen von einem untergeordneten Ministerialbeamten unterschrieben. Man wollte ersichtlich alles vermeiden, was zur Anerkennung der Zweistaatlichkeit gedient hätte. Obwohl die völkerrechtliche Verbindlichkeit unter diesen Umständen zweifelhaft war, wurde das Berliner Abkommen niemals in Frage gestellt.

Schließlich ist noch zu erwähnen, daß nach der sog. COCOM-Liste Güter von strategischer Bedeutung selbstredend auch vom innerdeutschen Handelsverkehr ausgeschlossen waren – dazu zählten nicht nur militärische Ausrüstungen, sondern beispielsweise auch Computer aller Größen.

3. Die Situation nach dem Beitritt der DDR gemäß Art. 23 GG

Vor dem Beitritt der DDR nach Art. 23 Satz 2 GG stellte sich das Rechtsproblem, ob sich das Gemeinschaftsrecht automatisch auf die (dann ehemalige) DDR erstrecken würde. Zwei Lösungen waren denkbar.

Zum einen könnte man darauf verweisen, daß sich die Gemeinschaft auf ein bestimmtes geographisches Gebiet mit bestimmter wirtschaftlicher Struktur erstreckt. Durch »Vergrößerung« eines Mitgliedstaates würde das innere Gleichgewicht gestört. Dies betrifft insbesondere die finanzielle Seite: Erhält der Mitgliedstaat Bundesrepublik Gebiete, die nach den Kriterien der Gemeinschaft in ähnlicher Weise wie Teile von Südeuropa und Irland zu fördern sind, muß entweder das Finanzaufkommen erhöht oder dort einiges eingespart werden. Für starre Grenzen spricht auch die Repräsentanz im europäischen Parlament, die sich im Prinzip an der Bevölkerungszahl orientiert und sich – da normativ festgelegt – nicht automatisch ändert. Notwendig wäre daher eine Änderung des EWG-Vertrags, durch die auch die hinzugekommenen Länder der Bundesrepublik einbezogen würden. Dafür könnte schließlich auch sprechen, daß

im umgekehrten Fall der »Schrumpfung« eines Mitgliedstaats (Austritt Grönlands) eine vertragliche Regelung gewählt wurde.

Die zweite Lösung knüpft an der völkerrechtlichen Lehre von den sog. beweglichen Vertragsgrenzen an. Partner eines völkerrechtlichen Vertrages bzw. Mitglied einer internationalen Organisation wie der EG ist grundsätzlich der einzelne Staat in seinem jeweiligen Gebietsbestand. Wird dieser geringer (etwa durch Abtretung einzelner Gebiete), verkleinert sich auch der Anwendungsbereich des völkerrechtlichen Vertrages. Wird der Staat größer, erweitert sich auch der räumliche Geltungsbereich des Vertrages. Ausnahmen sind möglich, müssen sich aber eindeutig aus dem Vertragstext oder den Umständen ergeben. Geht man davon aus, daß der EWG-Vertrag keine entsprechenden Anhaltspunkte gibt, erstreckt sich das Gemeinschaftsrecht automatisch auf die hinzukommenden Teile Deutschlands. Einer Änderung des Vertrages bedarf es nicht.

Welcher dieser Lösungen aus juristischen Gründen der Vorzug zu geben ist, könnte durchaus zweifelhaft sein. An sich würde mehr für die erste Alternative sprechen, da der im EWG-Vertrag genannte Staat »Bundesrepublik« nicht ein (wie auch immer zustande gekommenes) Gesamtdeutschland meint. Die Frage ist jedoch politisch im Sinne der zweiten Alternative entschieden. Auf dem Gipfeltreffen der Regierungschefs in Dublin war man sich darüber einig, daß der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik nach Art. 23 Satz 2 GG keine Vertragsänderung erfordern würde. Man ging ersichtlich vom Prinzip der »beweglichen Vertragsgrenzen« aus. Theoretisch könnte zwar der EuGH eine andere Rechtsauffassung vertreten, da die Regierungschefs nicht zur authentischen Interpretation des Gemeinschaftsrechts befugt sind; daß er dies in der Realität tut, ist denkbar unwahrscheinlich.

Im Ergebnis bedeutet die Dubliner Lösung, daß sich mit dem Beitritt grundsätzlich das gesamte Gemeinschaftsrecht auf das Gebiet der bisherigen DDR erstreckt. In Art. 10 des Einigungsvertrags ist dies ausdrücklich festgeschrieben; nach der »Denkschrift« zum Vertrag (die der »amtlichen Begründung« bei einem Gesetz entspricht) handelt es sich insoweit um eine »Klarstellung« (BT-Drucksache 11/7760, S. 361).

Die sofortige Anwendung des Gemeinschaftsrechts wirft eine Unzahl praktischer Fragen auf. Sie zeigen sich schon daran, daß das Amtsblatt der EG weder bei Verwaltungsbehörden und Gerichten noch gar bei Einzelunternehmen verfügbar ist. Darauf wird allerdings wenig Rücksicht genommen: Die Gemeinschaft will nur dort Ausnahmen von der sofortigen Anwendung des eigenen Rechts zulassen, wo dieses zu wirtschaft-

lich schwer verkraftbaren oder sinnlosen Ergebnissen führen würde. Ein Grundsatzpapier der EG-Kommission vom August 1990 (KOM /90/ 400) enthält jene Bereiche, in denen Übergangsfristen, aber auch Hilfen aus EG-Mitteln festgelegt sind.

Ausgangspunkt für die Kommission ist die Wahrung des »Besitzstands« der Gemeinschaft (»acquis communautaire«) d.h. die Ausdehnung der vorhandenen Strukturen auf das hinzugekommene Gebiet. Nicht anders als beim Beitritt etwa von Spanien und Portugal soll es im Rahmen des Erforderlichen befristete Ausnahmeregelungen geben, um so den Prozeß des Hineinwachsens in die Gemeinschaft weniger schwierig zu machen. Die sehr zahlreichen Einzelregelungen (voraussichtlich bei Erscheinen dieses Buches vom Ministerrat bereits beschlossen) können hier nicht erschöpfend dargestellt werden. Deshalb nur einige Hinweise.

Keine Einschränkungen müssen sich die sog. Grundfreiheiten der Verträge gefallen lassen. Freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital, aber auch Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Recht, sich als Selbständiger niederzulassen, gelten uneingeschränkt seit 3. Oktober 1990. Auch französische oder britische Firmen können daher Tochtergesellschaften in Dresden oder Rostock gründen, wie umgekehrt auch Arbeitskräfte aus der vormaligen DDR sich um einen Arbeitsplatz in Belgien oder Dänemark bemühen können.

Übergangsvorschriften finden sich dagegen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Handel mit den RGW-Staaten und Jugoslawien. Bis 31. 12. 1991, evtl. bis 31. 12. 1992, sollen der Gemeinsame Außenzoll und mengenmäßige Beschränkungen nicht eingreifen. Die gewachsenen Handelsbeziehungen sollen nicht von heute auf morgen unterbrochen werden. Andererseits wird dies dadurch entscheidend relativiert, daß die Einführung der DM in der DDR am 1. 7. 1990 viele überkommene Geschäftsbeziehungen zerstört hat. Den Partnern im Osten und Südosten ist eine Bezahlung in DM schwer möglich; ein reiner Gütertausch (»Kompensationsgeschäfte«) scheitert häufig daran, daß angesichts des aus dem Westen kommenden Angebots keine Nachfrage mehr für entsprechende Lieferungen aus der Sowjetunion oder aus der ČSFR besteht.
- Anpassungsfristen sind bei Sicherheitsvorschriften und ähnlichen Formen der technischen Normierung vorgesehen. Dies betrifft auch chemische Erzeugnisse und Arzneimittel. Vorschriften über die Qualität von Luft und Wasser sollen gleichfalls erst bis Ende 1995 realisiert werden; auch im »alten« EG-Gebiet steht es hiermit nicht immer zum

besten. Keine Abstriche will man allerdings an den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zur Nuklearsicherheit machen.

- Eingehende Sonderregelungen sind auch für die Landwirtschaft vorgesehen.

4. Sozialpolitische Konsequenzen

Das im Beitrag über die »Soziale Dimension« skizzierte europäische Arbeits- und Sozialrecht gilt grundsätzlich seit 3. 10. 1990 auch im Gebiet der ehemaligen DDR. Wichtig ist dies nicht nur für das Recht der Wanderarbeitnehmer, sondern insbesondere auch für den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau am Arbeitsplatz: Lohngleichheit, aber auch der Grundsatz des gleichen Zugangs zu den Arbeitsplätzen und gleicher Aufstiegsmöglichkeiten sind nunmehr auch für Unternehmen in der ehemaligen DDR verbindlich. Wichtig kann dies unter den gegebenen Umständen vor allem dann werden, wenn in einem Betrieb ausschließlich oder vorwiegend Frauen entlassen werden: Auch wenn sich der Arbeitgeber auf dringende betriebliche Erfordernisse berufen kann, dürfte darin eine vom Gemeinschaftsrecht verbotene Diskriminierung liegen. In zweifelhaften Fällen ist nach Art. 177 EWG-Vertrag der EuGH einzuschalten (näher dazu Däubler-Kittner-Lörcher, Hrsg., Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Köln 1990, Nr. 400ff.).

Nur in zwei Bereichen spricht sich die EG-Kommission für Übergangsregeln aus:

- Die Verordnungen 1408/71 und 574/72 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer sollen bei Bedarf wegen der Spezifik der DDR-Sozialversicherung angepaßt werden. Sie regeln die Gewährung von Sozialleistungen bei denjenigen Beschäftigten, die im Laufe ihres Arbeitslebens in mehr als einem Mitgliedstaat tätig waren. Da es um eine Koordinierung der nationalen Systeme geht, soll in einiger Zeit festgestellt werden, ob sich in bezug auf bisherige DDR-Bürger so große Friktionen ergeben, daß sich eine Änderung der beiden Verordnungen aufdrängt.
- Grundsätzlich findet auch das EG-Arbeitsschutzrecht Anwendung. Die (sehr wichtige) Richtlinie vom 12. 6. 1989 über die Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz (ABl vom 29. 6. 1989, Nr. L 183/1) soll nicht anders als in der bisherigen Bundesrepublik in Gesamtdeutschland bis Ende 1992 umgesetzt werden.

Die heute schon verbindlichen Richtlinien über den Schutz der Arbeitnehmer vor Gefährdungen durch physikalische, chemische und biologische Einwirkungen am Arbeitsplatz werden bis Ende 1992 suspendiert. Die Begründung ist durchaus einsichtig; so heißt es in dem Papier der Kommission (a.a.O., S. 110):

»Den vorliegenden Informationen zufolge stellen sich bei der konkreten Anwendung der Richtlinien administrative, technische und ausbildungsbedingte Probleme. Zum Beispiel:

- Es fehlt an Geräten für die in mehreren Richtlinien vorgesehenen Messungen;*
- es bedarf erheblicher Anpassungen der Infrastruktur, um die derzeitigen Belastungswerte zu verringern;*
- es bedarf einer neuen Verwaltungsstruktur zur Anwendung der »administrativen« Bestimmungen der Richtlinien (Erfassung und Aufbewahrung der personenbezogenen Daten über die Belastungswerte und die ärztlichen Untersuchungen).*

Diesen Informationen zufolge dürften die Einführung geeigneter Verwaltungssysteme, die Bereitstellung und korrekte Anwendung der erforderlichen technischen Geräte, die Änderung der technologischen Infrastruktur und die Ausbildung der Führungskräfte, der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter, der Inspektoren und des Fachpersonals erhebliche Anpassungsmaßnahmen erfordern.«

Die gut zwei Jahre, die für die Umsetzung zur Verfügung stehen, sind im übrigen – wie die Kommission ausdrücklich betont – kürzer als die Fristen, die den Mitgliedstaaten bei der Verabschiedung der Richtlinien gesetzt worden waren.

Besondere Bedeutung hat auch auf sozialpolitischem Gebiet die finanzielle Förderung durch die Gemeinschaft. Auf dem Dubliner Gipfel wurde lediglich festgelegt, daß Darlehen der Europäischen Investitionsbank auch für Projekte in der DDR zur Verfügung stehen sollen; dasselbe gilt für Finanzierungshilfen durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und durch Euratom. Zu den sog. Strukturfonds, die die wirtschaftlich entscheidenden Mittel verteilen, wurde lediglich gesagt, daß sie erst *nach* einem Beitritt eingeschaltet werden könnten. Die Kommission schlägt nunmehr vor, daß für die Jahre 1991 bis 1993 insgesamt 3 Mrd. ECU (ca. 6 Mrd. DM) zur Verfügung gestellt werden, um aus diesem »Topf« Strukturförderung in der ehemaligen DDR zu betreiben. Eine unmittelbare Einbeziehung in die bestehenden Strukturfonds war nicht möglich, da die Mittel bis 1993 bereits fest verplant waren. Nach

Einschätzung der Kommission lag der Lebensstandard in der DDR über dem von Griechenland und Portugal, jedoch unter dem von Spanien; eine Umverteilung der vorhandenen Mittel wäre auf schwer überwindbare Widerstände bei den bisherigen Förderungsempfängern gestoßen. Vorgesehen ist, die Rahmenverordnung über die Strukturfonds bis 31. 12. 1993 zu ändern und dann die bisherige DDR nach denselben Kriterien wie andere weniger entwickelte Teile der Gemeinschaft zu behandeln. Die jetzt und für die Zukunft vorgesehenen Mittel sind für die Infrastruktur, aber insbesondere auch für den Arbeitsmarkt von Bedeutung: Sie erleichtern vor allem die Förderung von Problemgruppen und die Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben.

Welche Konsequenzen kann es für die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik wie in der DDR haben, wenn in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet *Lohnrelationen* von 1:3 bestehen? Eine Reihe von Tendenzen lassen sich beschreiben.

Zum einen ist es sehr wahrscheinlich, daß viele qualifizierte Arbeitskräfte, insbesondere aus dem technisch-naturwissenschaftlichen Bereich, in die »Wohlstandszone« Bundesrepublik oder weiter westwärts abwandern. Wer für die gleiche Arbeit als Ingenieur, Arzt oder Mathematiker (zumindest) das Dreifache verdient, wird einen Wohnungswechsel un schwer ins Auge fassen. Ein entsprechendes Verhalten entspricht marktwirtschaftlichen Prinzipien; Solidarität gegenüber der bisherigen Umwelt einzufordern, ist schon von den Prämissen unseres Wirtschaftssystems her schwierig, zumindest nicht erzwingbar. Mit einem solchen »*Brain-drain*« verschlimmert sich die Gefällesituation: Die Chance, die Arbeitsproduktivität in der DDR zu erhöhen, wird geringer. Ähnliche Effekte lassen sich im Verhältnis zwischen Süditalien (*Mezzogiorno*) und Norditalien konstatieren.

Auch die billigen Lohnkosten werden nicht zu größeren Investitionen von Privatunternehmen im Gebiet der heutigen DDR führen. Solange die Straßen schlecht, die Eisenbahnen langsam und telefonische Kontakte häufig unmöglich sind, wird schwerlich ein neues Chemiewerk oder eine Halbleiterproduktion in der DDR errichtet. Die zusätzliche Nachfrage, die aus angespartem Geld und staatlichen Sozialleistungen stammt, nimmt man zwar gerne entgegen, doch führt dies höchstens zum Aufbau von Vertriebssystemen.

In der Nähe der »weiterbestehenden« Wirtschaftsgrenze wird es vermutlich in wachsender Zahl Pendler geben, die im »bisherigen« Westen arbeiten, aber weiter im Osten leben, wo Mieten und Verkehrsmittel noch auf viele Jahre hinaus preiswerter sein werden. Insbesondere in Westber-

lin wird auf diese Weise ein zusätzliches Angebot an Arbeitskräften geschaffen. Hier kann in manchen Fällen soziales Dumping drohen, wenn etwa die bisher üblichen Löhne durch derartige Einpendler erheblich unterboten werden.

Die Gewerkschaften werden einen ähnlich schweren Stand haben wie in Süditalien. Dies hat einmal ökonomische Gründe: Wo nichts oder wenig zu verteilen ist, kann auch eine intelligente und kämpferische Politik nichts ausrichten. Einzelne »Wohlstandsoasen« wie der expandierende Bankensektor können daran nichts ändern. Zum anderen existiert ein gewichtiges sozialpsychologisches Hindernis: Die Wahrung eigener Interessen ist nicht eingeübt; man ist gewohnt, sich einzuordnen, statt sich zu wehren. Dies hat im Alltag viele positive Seiten. Andererseits führt es zu einem Zustand weitgehender Hilflosigkeit, wenn es um die Abwehr von Massenentlassungen oder von verschlechterten Arbeitsbedingungen geht. Von verschiedener Seite wird berichtet, daß sich hauptamtliche Mitarbeiter der Gewerkschaften in der DDR nur schwer an das Zeitbudget eines westdeutschen Hauptamtlichen gewöhnen können; auch bei sehr engagierten Leuten sei ein 12- bis 16-Stunden-Tag nicht denkbar.

Was ist zu tun? Außer einer umfassenden Schulung von Betriebsräten und gewerkschaftlichen Funktionsträgern kommen als rechtliches »Auffangnetz« drei Dinge in Betracht.

- Bei geringem Organisationsgrad kann die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen nach § 5 TVG unabdingbar sein, um einen sozialen Notstand zu verhindern. Dies gilt primär im Gebiet der bisherigen DDR, kann aber auch für das Territorium der bisherigen Bundesrepublik Bedeutung gewinnen, da auf diese Weise eine Lohnunterbietung und damit soziales Dumping eingedämmt werden kann.
- Kommt es in einer Branche oder Region zu keinem Tarifvertrag, hilft auch die Allgemeinverbindlicherklärung nicht weiter. In solchen Fällen kann es sinnvoll sein, auf das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11. 1. 1952 (BGB1 I S. 17) zurückzugreifen. Unter Umständen kann schon der Hinweis auf eine solche Form staatlicher Intervention verhandlungsunwillige Arbeitgeber beeindrucken. Die Tarifautonomie wäre im übrigen voll gewahrt, da nach § 8 Abs. 2 des Gesetzes tarifliche Abmachungen auf alle Fälle den Vorrang haben.
- Im Einzelfall kann es sinnvoll sein, den Gedanken eines »Verhaltenskodex für Unternehmen« aufzugreifen und auf das Verhalten bundesdeutscher Arbeitgeber in der ehemaligen DDR zu erstrecken: Unternehmen müßten sich tariflich oder »politisch« verpflichten, be-

stimmte soziale Standards einzuhalten – etwa ein bestimmtes Lohnniveau nicht zu unterschreiten und die Tätigkeit von Betriebsräten und Gewerkschaften nicht zu behindern.

Es ist Zeit, konkrete Konzepte zu entwickeln; nationale Euphorie und guter Wille reichen für sich allein nicht aus.