

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilungen Recht / Europapolitik

**Stellungnahme
des Deutschen Gewerkschaftsbundes**

**zum Vorschlag für eine Verordnung
des Rates über die Ausübung des
Rechts auf Durchführung kollektiver
Maßnahmen im Kontext der Nieder-
lassungs- und der Dienstleistungs-
freiheit (Monti II)
v. 21. März 2012**



Einführung und Gesamtbewertung

Die EuGH-Urteile Viking, Rüffert, Laval, Kommission gegen Luxemburg und Kommission gegen Deutschland haben breite Debatten ausgelöst und geben begründeten Anlass zu einer Änderung des Entsenderechts, aber auch zur Änderung des Primärrechts, insbesondere hinsichtlich des Verhältnisses von Grundfreiheiten und Grundrechten.

Die EU Kommission hat die von den europäischen Gewerkschaften, Parteienvertretern und Zivilgesellschaft geäußerte Kritik zum Anlass genommen anzukündigen, dass sie die Schwächen und gravierenden Probleme des aktuellen EU-Rechtsrahmens abmildern bzw. lösen will, die insbesondere durch die oben genannten EuGH-Urteile geprägt geworden sind.

“I have clearly stated my attachment to the respect of fundamental social rights and to the principle of free movement of workers. The interpretation and the implementation of the posted workers Directive falls short in both respects. That is why I commit to propose as soon as possible a Regulation to resolve the problems that have arisen (....) And let me be clear: I am committed to fighting social dumping in Europe, whatever form it takes.”¹

Denn mit der Auslegung als „Maximalrichtlinie“ hat der EuGH die Entsenderichtlinie in den Urteilen Laval, Rüffert und Kommission gegen Luxemburg in ihr Gegenteil verkehrt. Aus einem sozialen Mindeststandard wurde ein „Höchststandard“, über den die Mitgliedstaaten nicht hinaus gehen dürfen und auch die Tarifvertragsparteien folglich keine eigenständigen Regelungen treffen und dafür streiken dürfen, die dann auf alle ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen erstreckt werden. Dies widerspricht dem Willen des Gesetzgebers und muss durch eine Revision und/oder Klarstellung der Entsende-Richtlinie korrigiert sowie durch Primärrechtsänderungen erreicht werden.

Die europäischen Gewerkschaften fordern deshalb seit längerem die Verankerung einer sozialen Fortschrittsklausel im Primärrecht, so dass Grundrechte den Grundfreiheiten vorgehen². Kritisiert wird die durch den EuGH im Viking-Urteil verankerte Verhältnismäßigkeitsprüfung, insbesondere durch den Verweis auf die Stellungnahme der IAO, wonach dies „eine signifikant restriktive Wirkung auf die Ausübung des Streikrechts in einer Art und Weise hat, die dem IAO-Übereinkommen Nr. 87 widerspricht“³. Die Europäische Kommission ist den Forderungen von DGB und EGB bisher nicht entgegengekommen. Sie hat bisher weder hinsichtlich einer Revision der Entsenderichtlinie noch hinsichtlich einer Verankerung einer sozialen Fortschrittsklausel im Primärrecht die Initiative ergriffen.

Mit Datum vom 21. März 201 schlägt die EU-Kommission nun - neben einer Durchsetzungsrichtlinie - eine Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (Monti II) vor.

Dieser Vorschlag ist strikt abzulehnen. Er zementiert die oben aufgeführte negative, die Tarifautonomie und das Streikrecht begrenzende Rechtsprechung des EuGH. Selbst wenn dieser Vorschlag inhaltlich eine Korrektur dieser Rechtsprechung bedeuten würde, ist es aus Gründen der Gesetzesrangfolge sehr naheliegend, dass sich der EuGH

¹ Zitat Auszug Rede Kommissionspräsident Barroso „Passion and responsibility: Strengthening Europe in a Time of Change, European Parliament Plenary Strasbourg, 15 September 2009“

² EGB: Resolution Sozialen Fortschritt im Binnenmarkt erzielen: Vorschläge für den Schutz der sozialen Grundrechte und die Entsendung von Arbeitnehmern vom 7./8. Dezember 2011, abzurufen unter <http://www.etuc.org/a/9505>. Zum Inhalt eines sozialen Fortschrittsprotokolls siehe http://www.etuc.org/IMG/pdf_social_progress_protocol_DE.pdf

³ Internationale Arbeitskonferenz 2010, Bericht des Expertenausschusses über die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen, S. 236 – 237.

DGB Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (Monti II) v. 21. März 2012

weiterhin auf seine bisherigen Auslegungen zum Primärrecht beruft: denn Primärrecht geht sekundärrechtlichen Verordnungen vor, und auf Primärrecht beruhen die inkriminierten EuGH-Urteile wesentlich.

Zudem lässt der Vorschlag sogar negative Auswirkungen auf die nationale Rechtsprechung zum Streikrecht befürchten. Er bringt Maßstäbe für den Arbeitskampf, die es vorher in dieser Form nicht gab und dies, obwohl das Streikrecht gemäß Art. 153 Abs. 5 AEUV ausdrücklich nicht in die Zuständigkeit der Union fällt. Der Versuch, sich statt dessen auf Art. 352 AEUV zu stützen (Präambel Satz 1) kann nicht als zutreffende und im Übrigen - angesichts der immensen verfahrensmäßigen Hürden - auch nicht als tatsächlich wirksame Rechtsgrundlage angesehen werden.

Da Tarifautonomie und Streikrecht national wie europäisch für die Gewerkschaften von herausragender Bedeutung sind, können Regelungsvorschläge, die diese beschneiden, nicht akzeptiert werden.

Allgemeines

Grundproblem wird nicht gelöst

Der Verordnungsvorschlag behandelt das Thema Durchführung kollektiver Maßnahmen. Damit wird die Problematik der Urteile Viking, Laval, Rüffert, Kommission gegen Deutschland und Kommission gegen Luxemburg nur zu einem Teil überhaupt angegangen. Es ging in Rüffert, Kommission gegen Deutschland und Kommission gegen Luxemburg überhaupt nicht um das Recht kollektiver Maßnahmen. Bei Laval ging es zwar um einen Arbeitskampf, die zugrundeliegende Problematik ist aber das schwedische System, das keinen gesetzlichen Mindestlohn und keine Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen vorsieht, sondern stattdessen die Durchsetzung von Mindeststandards durch Kollektivverhandlungen auch ausländischer Arbeitgeber mit den schwedischen Gewerkschaften. Im Fall Viking ging es zwar um einen Arbeitskampf, die zugrundeliegende Frage ist aber die, ob finnischer Mindestlohn gegen einen finnischen Arbeitgeber (!) bzw. dessen geplantes lettisches Tochterunternehmen durchgesetzt werden kann. Schon von der Themenstellung her kann also der Verordnungsvorschlag der in der Vorbemerkung beschriebenen Problematik nicht gerecht werden.

Das Viking-Urteil führt zu einer Prüfung des Grundrechts auf Arbeitskampf am Maßstab der Niederlassungsfreiheit. Dabei wird, anders als nach deutschem Streikrecht, das Tarifziel der Kontrolle unterworfen, da der „Eingriff“ (die Arbeitskampfmaßnahme) ein berechtigtes und mit dem EU-Vertrag zu vereinbarendes Ziel verfolgen muss. Die Maßnahme selber wird auch an der Erforderlichkeit zur Erreichung dieses Zieles gemessen (Viking-Urteil Rn. 77).

Das Laval-Urteil unterzieht das Arbeitskampfrecht einer Überprüfung am Beispiel der Dienstleistungsfreiheit. Zwar ist in Deutschland keine Konstellation wie in Schweden des Lavalalles gegeben, wo die Bestimmung der Mindestarbeitsbedingungen auch für entsendende ausländische Arbeitgeber ausschließlich Aufgabe der Gewerkschaften ist, die Beschränkung des Streikrechts für über die Richtlinie hinausgehende Forderungen ist jedoch für den deutschen Gewerkschafter genauso negativ wie für den schwedischen.

In dem Verfahren Kommission gegen Deutschland⁴ wurde die Souveränität der Tarifvertragsparteien zur tariflichen Bestimmung des Vertragspartners für die Verwaltung betrieblicher Altersvorsorge verneint, wenn es sich beim Arbeitgeber um ein im weitesten Sinne öffentliches Unternehmen handelt, denn eine öffentliche Ausschreibung ist erforderlich. Die Tarifvertragsparteien werden somit bei ihrer Entscheidung einer Kontrolle am Maßstab der Wettbewerbsfreiheit unterstellt. Nur ein „Kernbereich“ des Rechts auf Kollektivverhandlungen darf demnach nicht angetastet werden, eine in der deutschen Doktrin seit langem überwundene Vorstellung.

⁴ C-271/08

Pflicht zur Förderung der Grundrechte wird missachtet

Obwohl die Kommission, anders als noch zur Zeit des Ergehens der in der Vorbemerkung aufgeführten Urteile, nunmehr ausdrücklich zur Förderung der in der EU-Grundrechtecharta enthaltenen sozialen Grundrechte verpflichtet ist⁵, sieht der Entwurf eine solche Förderung nicht vor. Die Bewertung in Erwägungsgrund 16, nämlich dass die Verordnung mit den Grundrechten im Einklang stehe und die Grundsätze, die mit der Charta der Grundrechte anerkannt wurden, namentlich die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, beachten würde, ist nach Ansicht des DGB schon deshalb unzutreffend.

Im Einzelnen

Artikel 1 Gegenstand

Die Verordnung legt, so Art. 1 Abs. 1, die auf EU-Ebene geltenden allgemeinen Grundsätze und Bestimmungen für die Ausübung des Grundrechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen fest. In Abs. 2 wird betont, die Verordnung dürfe in keiner Weise die Ausübung der in den Mitgliedstaaten anerkannten Grundrechte beeinträchtigen. Allerdings ist eine Verordnung nur sekundäres Recht. Nimmt man sie beim Wort, so darf sie beispielsweise die schwedischen Gewerkschaften nicht an ihrem durch schwedisches Recht gewährleisteten Streikrecht hindern. Dem gegenüber könnte sich der EuGH zur Aufrechterhaltung seiner Rechtsprechung weiter ohne Bedenken auf Primärrecht berufen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Verordnung selbst nicht in das nationale Arbeitsrecht eingreift, verhindert sie also zumindest nicht derartige Eingriffe.

Artikel 2 Allgemeine Grundsätze

Die Gewerkschaften fordern nachdrücklich einen Vorrang der Grundrechte vor der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit. Art. 2 stellt diese aber gleichrangig nebeneinander. In der Reihenfolge der Nennung in Art. 2 genießen die Grundfreiheiten sogar Priorität. Erwägungsgrund 7 betont: „Eine Beschränkung dieser Freiheiten ist nur zulässig, wenn mit ihr ein berechtigtes und mit dem Vertrag zu vereinbarendes Ziel verfolgt wird und wenn sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist. In diesem Kontext muss sie zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels geeignet sein und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.“ Gelesen im Kontext dieses Erwägungsgrundes, der bei der Auslegung heranzuziehen sein würde, bedeutet dies, dass das Arbeitskämpfrecht sich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung und einer Prüfung am Maßstab der Grundfreiheiten zu unterziehen hat. Die Grundfreiheiten als Maßstab der Grundrechte: das ist nicht akzeptabel. Wenn schon nicht, wie eigentlich erforderlich, ein Vorrang der Grundrechte verbrieft wird, wäre wenigstens das Prinzip der praktischen Konkordanz zu respektieren, also, dass zwei gleichrangige Rechte derart ausgestaltet werden, dass beide bestmöglich gewahrt werden. Dies ist jedoch nicht vorgesehen. Art. 2 ist deshalb in seiner vorliegenden Form abzulehnen.

Artikel 3 Streitbeilegungsverfahren

Der DGB stellt sich nicht gegen Bestrebungen von Sozialpartnern, wie in Abs. 2 beschrieben, die alternative Streitbeilegungsmechanismen etablieren wollen. Einer staatlichen Ermöglichung zum Zugang zu solchen Einrichtungen in transnationalen Angelegenheiten, wie sie Abs. 1 vorschreibt, bedarf es nicht, denn dieses Vorgehen könnte zu einem wertenden Eingriff des Staates in das Recht der Kollektivverhandlungen von

⁵ Art. 51 (1) Grundrechtecharta: Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden.

DGB Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (Monti II) v. 21. März 2012

Sozialpartnern führen, die bisher solche Streitbelegungen nicht vereinbarten. Solche Mechanismen sollen nur die Sozialpartner selbst vereinbaren können, der Staat hat sie oder den Zugang zu ihnen nicht bereitzustellen oder ihnen ihre Nutzung zu ermöglichen; er griffe damit möglicherweise indirekt wertend in bestimmte vorhandene nationale Systeme ein, indem er eines für alle vorschreibt. Der Druck, das eigene nationale System zu ändern, wäre groß. Der in Absatz 2 beschriebene mögliche Mechanismus erscheint hier ausreichend.

Der DGB verlangt deshalb eine Streichung des Absatzes 1, was dann auch folgerichtig eine Streichung des Absatzes 3 mit sich bringt, da sich dieser auf die in Absatz 1 angeführten Mechanismen bezieht. Für sich alleine wäre Abs. 3 unverständlich. Eine Einschränkung der Rechte der Sozialpartner, außergerichtliche Streitbelegungen zu treffen, darf es nie geben; gesetzliche Regelungen wie in Abs.1 vorgesehen, ebenfalls nicht.

Abs. 4 bezieht sich ebenfalls auf Absatz 1. Darüber hinaus schreibt er dem nationalen Gericht die vom EuGH entwickelte – von der deutschen Rechtsprechung deutlich abweichende – Verhältnismäßigkeitsprüfung als Maßstab für Kollektivmaßnahmen vor und ist deshalb abzulehnen. Konstruktives Verhandeln würde nach dem Entwurf möglicherweise bestraft: es könnte vom Unternehmer vorgebracht werden, sein letztes Angebot sei nicht weit genug von der letzten Forderung entfernt, als dass die Differenz noch einen Streik rechtfertigen könne. Somit würde das „letzte Angebot“ des Unternehmers automatisch zum Tarifabschluss. Das wäre eine Benachteiligung der Arbeitnehmerseite.

Der Vollstreik würde auch ganz generell in Frage gestellt: Der Unternehmer müsste nur behaupten, dass auch ein einfacher Warnstreik oder Teilstreik schon genügt hätte, um ihn zu überzeugen. Oder: ein Stillstand von LKW oder die Einstellung einer Dienstleistung gegenüber Kunden sei nicht erforderlich gewesen, eine weitere Protestresolution hätte es auch getan. Oder: die Forderung, für die gestreikt werde, gehe über den reinen Schutz der Arbeitnehmer (siehe Erwägungsgrund 8) hinaus.

Artikel 4 Warnmechanismus

Art. 4 bedeutet eine Überwachung von Arbeitskämpfen durch den Staat mit Meldepflicht an andere Mitgliedstaaten und die Kommission, wenn „die effiziente Ausübung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit **berührt** und das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes schwerwiegend beeinträchtigt oder ernsthafte soziale Unruhen hervorgerufen werden **könnten**. Der DGB befürchtet die Errichtung eines Überwachungssystems, ein Einmischen des Staates und das Risiko einer Vorbereitung zusätzlicher Eingriffsmöglichkeiten. Art. 4 ist deshalb zu streichen.