

NOMOSSTUDIUM

Kocher

Europäisches Arbeitsrecht



Nomos

NOMOSSTUDIUM

Prof. Dr. Eva Kocher,
Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Europäisches Arbeitsrecht



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0869-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-7051-7 (ePDF)

1. Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Das Europäische Arbeitsrecht prägt die Arbeitsrechtsordnungen aller EU-Mitgliedstaaten, also auch das deutsche Arbeitsrecht. Wie sehr und in welchen Bereichen dies im Einzelnen der Fall ist, lernen Sie in diesem Buch.

Aber warum sollten nicht nur Arbeitsrechtler, sondern alle Juristinnen und Juristen sich mit dem Europäischen Arbeitsrecht beschäftigen?

Zunächst einmal: Das Arbeitsrecht ist für das Verständnis des Rechts der Europäischen Union ein äußerst wichtiger Bereich. Hier wurden wesentliche Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien entwickelt; oft haben arbeitsrechtliche Fälle den Anlass gegeben, allgemeine Grundsätze zum Verhältnis zwischen dem Recht der Europäischen Union und dem mitgliedstaatlichem Recht zu entwickeln. Als wichtige Entscheidungen seien hier nur die EuGH-Urteile „Bosman“, „Angonese“, „Draehmpaehl“, „Mangold“ oder „Viking“ genannt. Im Europäischen Arbeitsrecht lässt sich vor allem sehr anschaulich studieren, wo die Grenzen der unionsrechtlichen Rechtssetzung im Privatrecht liegen. Viele Rechtsgrundsätze, mit denen der EuGH heute im Europäischen Privatrecht arbeitet, wurden im europäischen Arbeitsrecht entwickelt.

Seine besondere Spannung und Dynamik gewinnt das Europäische Arbeitsrecht daraus, dass es auch in der allgemeinpolitischen Debatte einen hohen Stellenwert genießt. Arbeitsrechtliche Entscheidungen des EuGH sind bis in die politische Auseinandersetzung vorgedrungen und vielen Zeitungsleserinnen und -lesern bekannt. In der Sozialpolitik und im Arbeitsrecht offenbart sich unmittelbar und frühzeitig, welche Schwierigkeiten die Europäisierung von Wirtschaft und Gesellschaft der Mitgliedstaaten mit sich bringt, wenn diese nicht nur selbst jahrhundertealte Konflikte hinter sich haben, sondern auch ganz aktuell in Krisen stecken. Durch die Beteiligung der Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) bewegt sich die Rechtssetzung im Arbeitsrecht zudem in einem komplexen Mehrebenensystem, das durch die Europäisierung besonderen Herausforderungen unterworfen wird.

Das vorliegende Lehrbuch richtet sich an Studierende im rechtswissenschaftlichen Schwerpunktbereichsstudium sowie an Studierende in europarechtlichen Masterstudiengängen oder „Europa-Studien“. Der Schwerpunkt dieses Buchs liegt auf der Vermittlung von Querschnittsfragen des Rechts der Europäischen Union und Grundfragen des Europäischen Arbeitsrechts.

Bei der Systematisierung des Rechts der Europäischen Union geht es oft darum, die Rechtsprechung des EuGH zu verstehen und nachzuvollziehen. Dementsprechend geht auch dieses Lehrbuch nach einer Case Law-Methode vor: Ausgehend von den primär- und sekundärrechtlichen Quellen werden einzelne Auslegungsfragen anhand von konkreten Fällen und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs erläutert.

Sie werden vielleicht feststellen, dass das Lehrbuch nicht ganz durchgehend sowohl weibliche als auch männliche Bezeichnungen verwendet; ich habe mich insofern für einen Kompromiss zwischen sprachlicher Korrektheit und flüssiger Lesbarkeit entschieden.

Vorwort

Für wertvolle Hilfe und Unterstützung bei Recherche, Redaktion und Lektorat dieses Buchs habe ich Kristian Glowé, Anna Heinen, Laura Krüger und Clemens Sudhof zu danken. Für die ausgezeichnete verlegerische Betreuung bedanke ich mich bei Dr. Peter Schmidt und Marion Völlnagel vom Nomos-Verlag.

Viel Spaß und Erfolg in der Arbeit mit diesem Buch!

Frankfurt (Oder), November 2015

Eva Kocher

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	13
Literaturverzeichnis	15
§ 1 Gegenstände und Rechtsquellen des Europäischen Arbeitsrechts	21
I. Sozialpolitik: Mitgliedstaatlicher Vorbehaltsbereich im Sozialen Europa	21
1. Sozialer Integrationskompromiss, soziales Defizit oder Soziales Europa?	21
2. Rechtsvergleichende Grundlagen: Sozialmodelle in Europa und/oder Europäisches Sozialmodell	23
3. Sozialpolitik als Vorbehaltsbereich der Mitgliedstaaten	25
II. Rechtsgrundlagen des Arbeitsrechts der Europäischen Union	26
1. Unmittelbar anwendbares Primärrecht	29
2. Die negative Harmonisierung durch Europäisches Wirtschaftsrecht	29
3. Die positive Harmonisierung durch Maßnahmen der Europäischen Sozialpolitik	30
a) Vorgeschichte des Sozialen Europa	30
b) Die Herausbildung des Sozialen Europa	31
c) Die Bedeutung der Grundrechte-Charta	32
d) Die Leitlinien für die Beschäftigungspolitik	33
e) Stagnation und Krise des Europäischen Arbeitsrechts bei gleichzeitiger Konsolidierung des Bestehenden	33
III. Die Wirkungen des EU-Arbeitsrechts in der deutschen Rechtsordnung	35
1. Voraussetzungen für die Annahme unmittelbarer Wirkungen	36
a) Allgemeine Grundsätze	36
b) Die unmittelbare Wirkung von Richtlinien	36
c) Die unmittelbare Horizontalwirkung	38
2. Autonome Auslegung	40
3. Das Mehrebenensystem des Grundrechtsschutzes	40
a) Verhältnis zwischen Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht	41
b) Verhältnis zwischen Unionsrecht und Europäischer Menschenrechtskonvention	42
4. Die Bedeutung von Case Law im Europäischen Arbeitsrecht	43
IV. Ein Grundbegriff: Der „Arbeitnehmer“ im europäischen Arbeitsrecht	44
1. Der Begriff des Arbeitnehmers im Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit	44
a) Autonome Auslegung	46
b) Echte und tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit gegen Entgelt	47
c) Unterordnungsverhältnis/Weisungsgebundenheit	49
2. Weitere Anwendungsfelder eines autonom bestimmten Arbeitnehmerbegriffs	51
3. Unionsrechtliche Anforderungen an den Arbeitnehmerbegriff bei der Auslegung nach mitgliedstaatlichem Recht	54
§ 2 Formen und Verfahren der Normsetzung im Arbeitsrecht der EU	57
I. Die Reichweite des Art. 153 AEUV	57
II. Rechtssetzungsverfahren	59

III. Die Rolle der Sozialpartner in der Rechtssetzung im Bereich der Sozialpolitik	60
1. Grundsätze	61
2. Beteiligte Sozialpartner	63
§ 3 Die Arbeitnehmerfreizügigkeit	68
I. Bedeutung und Entwicklung	68
1. Allgemeines	68
2. Übergangsfristen bei Beitritten zur Europäischen Union	69
3. Grundstruktur der Vorschriften zur Gewährleistung der Arbeitnehmerfreizügigkeit	70
a) Art. 45–48 AEUV	70
b) Die Arbeitnehmerfreizügigkeits-Verordnung 492/2011	70
c) Die Arbeitnehmerfreizügigkeits-Richtlinie 2014/54/EU	71
d) Überblick über Art. 45 AEUV	72
II. Anwendungsbereich des Art. 45 AEUV: Arbeitnehmerbegriff	74
1. Autonome Auslegung	74
2. Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung	74
III. Die Gewährleistungsgehalte der Arbeitnehmerfreizügigkeit	77
1. Freizügigkeitsrechte aus Art. 45 Abs. 3 AEUV	77
2. Unmittelbare Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit und ihre Rechtfertigung	78
3. Mittelbare Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit und ihre Rechtfertigung	80
4. Diskriminierung von Grenz- und Wanderarbeitnehmern	84
5. Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihre Rechtfertigung	86
IV. Verpflichtete: Unmittelbare Horizontalwirkung?	89
1. Diskriminierungsverbot	89
2. Beschränkungsverbot	91
V. Berechtigte	94
1. Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Arbeitsvermittler	94
2. Familienangehörige	96
3. Drittstaatenangehörige	96
§ 4 Schutz vor sozialer Diskriminierung	98
I. Einführung	98
1. Zur Bedeutung des Schutzes vor sozialer Diskriminierung im Arbeitsrecht der EU	98
2. Überblick über Rechtsgrundlagen und Anwendungsbereiche	100
II. Art. 157 AEUV: Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern	101
1. Überblick	101
2. Unterschiedliches Arbeitsentgelt	102
a) Arbeitsverhältnis	103
b) Arbeitsentgelt	103
c) Ungleichheit des Entgelts	105
3. Gleiche oder gleichwertige Arbeit	106
4. Ungleichbehandlung „aufgrund des Geschlechts“	107
a) Unmittelbare Diskriminierung	107
b) Mittelbare Diskriminierung	108

5.	Rechtsfolgen	110
a)	Unmittelbare Wirkung	110
b)	Dritt-/Horizontalwirkung	111
c)	Inhalt des Rechtsanspruchs	111
III.	Sekundärrechtlicher Diskriminierungsschutz wegen des Geschlechts	113
1.	Rechtsgrundlagen	113
2.	Unmittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts	114
3.	Rechtfertigung einer unmittelbaren Diskriminierung wegen des Geschlechts	116
a)	Das Geschlecht als wesentliche berufliche Anforderung	117
b)	Positive Maßnahmen	119
c)	Schutz bei Schwangerschaft und Mutterschaft	121
4.	Mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts und ihre Rechtfertigung	121
a)	Beispiel Teilzeitbeschäftigung	122
b)	Beispiel Betriebszugehörigkeit	123
5.	Vertiefung: Diskriminierende Belästigung und sexuelle Belästigung	124
IV.	Die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG	125
1.	Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft	125
2.	Diskriminierung wegen einer Behinderung	128
a)	Begriff der Behinderung	128
b)	Unterlassung angemessener Vorkehrungen als Diskriminierung	131
3.	Diskriminierung wegen der Religion oder Weltanschauung	132
4.	Diskriminierung wegen der sexuellen Ausrichtung	134
5.	Diskriminierung wegen des Alters	136
a)	Altersabhängige Leistungen (Arbeitsbedingungen)	138
b)	Altersgrenzen (Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen)	138
c)	Anknüpfung an die Betriebszugehörigkeit als mittelbare Altersdiskriminierung?	141
V.	Allgemeine Grundsätze der Richtlinienumsetzung	141
1.	Effektivitätsgrundsatz	141
a)	Beweislast und Auskunftsrechte	143
b)	Sanktionen	143
2.	Äquivalenzgrundsatz	146
§ 5 Unionsrechtliche Harmonisierung I: Individualarbeitsrecht		149
I.	Allgemeine arbeitsvertragsrechtliche Grundsätze	149
1.	Die Nachweis-Richtlinie	149
2.	Datenschutz	151
II.	Arbeitsschutz (Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz)	151
1.	Rechtsgrundlagen: Rahmenrichtlinie und Einzelrichtlinien	151
2.	Die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie	153
3.	Die Mutterschutz-Richtlinie	156
a)	Fortzahlung eines Arbeitsentgelts	157
b)	Mutterschutz und Geschlechtsdiskriminierung	158
c)	Reformüberlegungen	159
4.	Die Arbeitszeit-Richtlinie	160
a)	Anwendungsbereich	161
b)	Arbeitszeit	162

c) Individuelles „opt-out“	163
d) Reformüberlegungen	163
5. Das Recht auf Urlaub (Art. 7 der Arbeitszeit-Richtlinie)	163
a) Urlaubsentgelt	164
b) Urlaubsabgeltung	165
III. Vereinbarkeit von Beruf und Familie („Work-Life-Balance“)	166
1. Die Elternurlaubs-Richtlinie	166
2. Die Teilzeit-Richtlinie	169
IV. Prekäre Arbeitsverhältnisse	170
1. Die Befristungs-Richtlinie	171
a) Befristung	173
b) Diskriminierungsverbot	173
c) Maßnahmen gegen Kettenbefristungen	174
2. Die Leiharbeits-Richtlinie	175
V. Unternehmenskrise und Umstrukturierung	177
1. Die Massenentlassungs-Richtlinie	178
a) Anwendungsbereich und Gegenstand	178
b) Betrieb	181
c) Entlassung	183
2. Die Betriebsübergangs-Richtlinie	184
a) Anwendungsbereich und Gegenstand	185
b) Rechtsfolgen des Betriebsübergangs	185
c) Betrieb	186
3. Die Insolvenzschutz-Richtlinie	188
§ 6 Unionsrechtliche Harmonisierung II: Kollektives Arbeitsrecht	190
I. Die Anhörungs-Richtlinie	191
1. Regelungsgegenstand	192
2. Anwendungsbereich	192
3. Unterrichtung, Anhörung, Arbeitnehmervertretung	193
4. Zeitpunkt von Unterrichtung und Anhörung	195
II. Die Europäische Betriebsräte-Richtlinie	196
1. Anwendungsbereich und Grundbegriffe	197
2. Verfahren zur Bildung eines Europäischen Betriebsrats	197
3. Rechte des Europäischen Betriebsrats	199
III. Unternehmensmitbestimmung	200
1. Arbeitnehmermitwirkung bei der Societas Europaea (SE)	201
2. Arbeitnehmermitwirkung bei anderen europäischen Gesellschaftsformen	202
IV. Transnationale Kollektivvereinbarungen: Praxis ohne Recht?	203

§ 7 Grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse und Kollektivmaßnahmen	204
I. Grundlagen des Internationalen Arbeitsrechts	205
II. Arbeitnehmerentsendung	207
1. Sozialpolitische Anforderungen aus der Dienstleistungsfreiheit	207
2. Die Entsende-Richtlinie	210
3. Die Durchsetzungs-Richtlinie	212
III. Grundfreiheiten, Kollektivmaßnahmen und Kollektivverhandlungen	213
1. Kollektivmaßnahmen und Grundfreiheiten	213
2. Kollektivvertragliche Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit	216
Wichtige EuGH-Urteile	219
Alphabetische Reihenfolge	219
Chronologische Reihenfolge	225
Rechtsgrundlagen in chronologischer Reihenfolge	231
Liste der im Lehrbuch behandelten Beispielfälle	235
Stichwortverzeichnis	241

§ 2 Formen und Verfahren der Normsetzung im Arbeitsrecht der EU

Rechtsgrundlagen: Art. 151–155 AEUV.

Der AEUV enthält für das Europäische Arbeitsrecht drei große Regelungsbereiche: 1

- Die primärrechtlich gewährleistete Personenverkehrsfreiheit der **Arbeitnehmerfreizügigkeit** soll einen europäischen Binnenmarkt auch für Arbeitskräfte herstellen.
- Die einzige Norm mit sozialpolitischer Zielsetzung, die bereits in den Römischen Verträgen seit 1957 auf primärrechtlicher Ebene vorgesehen ist, stellt der heutige Art. 157 AEUV dar. Er schreibt vor, dass Männer und Frauen bei gleicher und gleichwertiger Arbeit gleiches Entgelt erhalten müssen. Ausgehend von dieser Norm ist im Europäischen Arbeitsrecht ein großer Bereich des **Schutzes vor sozialer Diskriminierung** entwickelt worden.
- Die Art. 151 ff. AEUV enthalten ein eigenes Kapitel zur **Sozialpolitik**. Die Zielsetzung dieser Maßnahmen wird durch Art. 151 AEUV bestimmt.

In allen drei Bereichen finden sich Kompetenzen, auf deren Grundlage die Europäische Union Sekundärrecht erlassen kann, das in seiner Gesamtheit das Europäische Arbeitsrecht ausmacht: 2

- Auf die Kompetenzgrundlagen der Art. 46 und Art. 48 AEUV zur Herstellung und Unterstützung der **Arbeitnehmerfreizügigkeit** wird unten § 3, Rn. 10 ff. eingegangen.
- Für den **sozialen Diskriminierungsschutz** finden sich Rechtssetzungskompetenzen nicht nur in Art. 157 AEUV, sondern auch in Art. 19 AEUV. Diese werden unten § 4, Rn. 10 ff. behandelt.
- Die wichtigste allgemeine Kompetenzgrundlage für die **Sozialpolitik** enthält Art. 153 AEUV. Das Sekundärrecht, das auf dieser Grundlage erlassen wurde, ist Gegenstand der Kapitel § 5 und § 6. An dieser Stelle soll aber bereits kurz auf die Reichweite dieser Kompetenz sowie das Rechtssetzungsverfahren eingegangen werden.

I. Die Reichweite des Art. 153 AEUV

► BEISPIELSFALL 18 3

In Abschnitt II der Arbeitszeit-Richtlinie werden die täglichen Mindestruhezeiten, die wöchentliche Ruhezeit, der Jahresurlaub sowie die Ruhepause und die wöchentliche Höchstarbeitszeit geregelt. Die erste Fassung dieser Richtlinie aus dem Jahre 1993¹ enthielt u.a. die folgenden Vorschriften:

- Die Mitgliedstaaten müssen alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit jedem Arbeitnehmer und jeder Arbeitnehmerin pro Siebentageszeitraum eine kontinuierliche Mindestruhezeit von 24 Stunden gewährt wird (Art. 5 Abs. 1).
- Diese Ruhezeit schließt grundsätzlich den Sonntag ein (Art. 5 Abs. 2).

¹ Es handelte sich um die Arbeitszeit-Richtlinie 93/104/EG; sie wurde später durch die bis heute geltende Arbeitszeit-Richtlinie 2003/88/EG ersetzt.

Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland beantragten (u.a.), Art. 5 Abs. 1 und 2 der Arbeitszeit-Richtlinie von 1993 wegen Kompetenzverstoßes für nichtig zu erklären. ◀

EuGH, 12.11.1996 – C-84/94 (Vereinigtes Königreich /J. Rat), ECLI:EU:C:1996:431

- 4 Auch in der Sozialpolitik gilt der **Grundsatz der beschränkten Einzelermächtigung**, d.h. jede Maßnahme der Europäischen Union muss in vollem Umfang von der Kompetenz umfasst sein.

Art. 153 Abs. 1 enthält in a)-k) insgesamt elf **Kompetenzbereiche** für das Europäische Arbeitsrecht.²

- 5 Diese Normen sind immer im Zusammenhang mit Art. 153 Abs. 4 und 5 AEUV zu lesen. Diese **Bereichsausnahmen** markieren die sachlichen Grenzen der Kompetenzen der EU in der Sozialpolitik. Es geht dabei um zwei Bereiche:

- Nach Art. 153 Abs. 4 dürfen unionsrechtliche Bestimmungen nicht die „anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen“, berühren. Hierin ist vor allem eine Absage an ein eigenständiges europäisches System der sozialen Sicherung zu sehen.³
- Nach Art. 153 Abs. 5 erstrecken sich die Rechtssetzungskompetenzen der Union nicht auf „das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht“. Diese Kompetenzgrenzen benennen den Kern der mitgliedstaatlichen Selbstgestaltungsfähigkeit (siehe oben § 1, Rn. 10, 18 f.).

- 6 Bei der Kompetenzwahrnehmung ist zu beachten, dass die sozialpolitischen Kompetenzen nach Art. 153 Abs. 1 AEUV ausschließlich zur **Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten** auf diesen Gebieten dienen. Der allgemeine Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) ist hier für die Sozialpolitik spezialgesetzlich betont und verschärft. Was damit konkret gemeint ist, macht Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1 b) AEUV deutlich:

- Die Rechtssetzung auf dem Gebiet der Sozialpolitik darf ausschließlich in der **Form der Richtlinie** erfolgen. Zulässig sind also nur Maßnahmen, die den Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 288 Abs. 3 AEUV einen ausreichenden Gestaltungsspielraum übertragen; nicht zulässig sind unmittelbar wirkende Verordnungen. Zudem darf die Rechtssetzung sich nur auf die Angelegenheiten des Art. 153 Abs. 1 a)-i) erstrecken, nicht aber auf j) und k) (siehe Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1 b) AEUV).
- Nach Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1 b) AEUV dürfen die Richtlinien nur „unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen [...] **Mindestvorschriften** [enthalten], die schrittweise anzuwenden sind.“ Dies ist das Gegenkonzept zur Vollharmonisierung⁴ und besagt, dass die Europäische Union den Mitgliedstaaten nicht nur die allgemeinen Umsetzungsspielräume lassen muss, die sich bei Richtlinien notwendig ergeben, sondern dass sie nur in einer einzigen Richtung bindende Vorgaben machen darf, nämlich nur im Interesse des Arbeitnehmerschutzes.

2 Ausführlich Krebber, Art. 153 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Rn. 6 ff.

3 Siehe genauer *Eichenhofer*, VSSR 2014, 29 (62 ff.); außerdem dürfen unionsrechtliche Maßnahmen nach Art. 153 Abs. 4, Spiegelstrich 1 das finanzielle Gleichgewicht der mitgliedstaatlichen Systeme nicht erheblich beeinträchtigen und müssen nach Spiegelstrich 2 das Günstigkeitsprinzip für die Mitgliedstaaten beachten.

4 EuGH, 12.11.1996 – C-84/94 (Vereinigtes Königreich /J. Rat), ECLI:EU:C:1996:431, Rn. 52, 56.

II. Rechtssetzungsverfahren

Mit Mindestschutz ist immer der **Mindestschutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern** gemeint. Diese Auslegung ergibt sich aus der Zielsetzung der Sozialpolitik nach Art. 151 AEUV, die der *Verbesserung* der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie der Angleichung auf dem *Wege des Fortschritts* dienen soll. Art. 153 Abs. 4, zweiter Spiegelstrich AEUV bestätigt diese Vorgabe. Danach hindern die aufgrund dieses Artikels erlassenen Bestimmungen die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen (**Günstigkeitsprinzip**).

Lesen Sie Art. 153 Abs. 2 AEUV.

In Beispielsfall 18 war fraglich ob der Europäischen Union die Kompetenz für die streitigen Regelungen zustand. Als Kompetenzgrundlage kam (nach heutiger Rechtslage) insbesondere Art. 153 Abs. 1 a), Abs. 2 UAbs. 1 b) AEUV infrage.⁵ Zwar ließe sich behaupten, dass sich eine Vereinheitlichung von Arbeitszeitregelungen auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken kann; insofern käme auch Art. 115 AEUV in Betracht. Art. 153 AEUV enthält jedoch spezielle Vorgaben, die Norm ist deshalb **vorrangig**.

Die gewählte Rechtssetzungsform der Richtlinie ist nach Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1 b) AEUV möglich.

Für Art. 153 Abs. 1 a) AEUV musste es sich in der Sache um Regelungen zur „Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer“ handeln. Bei der Frage, ob die Gewährleistung eines Ruhetags pro Woche die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt fördern kann, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, ist die Zuständigkeit **weit auszulegen**. Auch allgemeine arbeitsrechtliche Vorgaben sind danach möglich, nicht lediglich Maßnahmen für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Gewährleistung einer wöchentlichen Mindestruhezeit, konkret die Gewährleistung eines freien Tages pro Woche, ist insofern unproblematisch eine Maßnahme des notwendigen Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Zudem muss es sich um eine **Mindestvorschrift** handeln. Dies ist der Fall, wenn die Richtlinie es den Mitgliedstaaten erlaubt, weitergehende Vorschriften zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu erlassen, also auf mitgliedstaatlicher Ebene z.B. mindestens zwei Ruhetage pro Woche zu regeln. Dies war bei der vorliegenden Richtlinie der Fall. Ergibt sich dies nicht ausdrücklich aus dem Wortlaut einer Richtlinie, so ist der Grundsatz des Mindestschutzes allen Richtlinien, die auf Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1 b) AEUV gestützt werden, durch Auslegung zu entnehmen.⁶

Vorliegend (Beispielsfall 18) war allerdings Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie problematisch. Denn es ist nicht nachvollziehbar, wieso gerade der Sonntag der Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern besser dienen sollte als ein anderer Wochentag. Der EuGH hat in der vorliegenden Entscheidung diesen Teil der Richtlinie zu Recht für nichtig erklärt.

II. Rechtssetzungsverfahren

Das Rechtssetzungsverfahren im Bereich der Sozialpolitik ist (etwas versteckt) in Art. 153 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV geregelt. Im Regelfall gilt danach das **ordentliche Ge-**

⁵ Wortgleich mit dem 1993 geltenden Art. 118 a EG-Vertrag.

⁶ Siehe z.B. für die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie unten § 5, Rn. 19.

setzungsverfahren im Sinne des Art. 294 AEUV, d.h. das Verfahren der Mitentscheidung, in dem auf Vorschlag der Kommission der Rat und das Europäische Parlament entscheiden. Im Rat reicht dabei qualifizierte Mehrheit für die Beschlussfassung aus. Können sich Rat und Parlament nicht einigen, kommt es zu einem Vermittlungsverfahren.

- 13 In der Sozialpolitik sind zwei Besonderheiten zu beachten:
- Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist ergänzt durch eine **Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses** sowie eine **Anhörung des Ausschusses der Regionen** (Art. 153 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV).
 - Vorgeschaltet ist die **Anhörung und Beteiligung der Sozialpartner nach Art. 154, 155 AEUV**.
- 14 Das ordentliche Verfahren der Mitentscheidung gilt nur in den Bereichen des Art. 153 Abs. 1 a), b), e), h) und i) AEUV. In den Fällen des Art. 153 Abs. 1 c), d), f) und g) AEUV hingegen kann hingegen eine unionsrechtliche Maßnahme ausschließlich in einem **besonderen Gesetzgebungsverfahren** getroffen werden. In diesen Fällen beschließt der Rat einstimmig; das Europäische Parlament wird genau wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen lediglich angehört (Art. 153 Abs. 2 UAbs. 3 und 4 AEUV).

III. Die Rolle der Sozialpartner in der Rechtssetzung im Bereich der Sozialpolitik

15 ► BEISPIELSFALL 19

1983 hatte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über Elternurlaub ausgearbeitet; die Richtlinie wurde jedoch vom Rat nicht erlassen. Im Jahre 1995 machte die Kommission einen neuen Anlauf und hörte verschiedene Sozialpartnerorganisationen (Arbeitnehmervereinigungen und Arbeitgebervereinigungen) zur Frage an, wie eine Richtlinie zum Elternurlaub aussehen könnte. Dabei wurde auch die „Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises“ (UEAPME) angehört, eine europäische Vereinigung, welche die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen auf europäischer Ebene wahrnimmt.

Kurz nach der Anhörung teilten drei Sozialpartnerorganisationen der Kommission mit, dass sie das Verfahren nach Art. 155 AEUV [heutige Nummerierung] eröffnen und in Verhandlungen über den Elternurlaub eintreten wollten. Es handelte sich um den Arbeitgeberverband in der privaten Wirtschaft,⁷ den Arbeitgeberverband der öffentlichen Dienste⁸ und den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB). Diese drei Organisationen verhandelten miteinander und einigten sich im Laufe der Verhandlungen auf eine Rahmenvereinbarung über Elternurlaub.

Diese Rahmenvereinbarung wurde daraufhin der Kommission übermittelt mit dem Antrag, die Vereinbarung durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission durchzuführen. Die Kommission hörte daraufhin zunächst diejenigen Sozialpartnerorganisationen an, die nicht zu den Unterzeichnern gehörten – also auch die UEAPME. Diese sprach sich gegen die Rahmenvereinbarung aus. Ungeachtet dessen erließ der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments am 3.6.1996 die Richtlinie

7 „Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft“ (UNICE), heute „BusinessEurope“.

8 „Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft“ (CEEP).

III. Die Rolle der Sozialpartner in der Rechtssetzung im Bereich der Sozialpolitik

96/34/EG des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub⁹.

Die UEAPME beantragte daraufhin Nichtigerklärung dieser Richtlinie. Sie sei nicht ausreichend beteiligt gewesen. ◀

EuG, 17.6.1998 – T-135/96 (UEAPME), EU:T:1998:128

1. Grundsätze

In der Sozialpolitik und bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen spielen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften eine wichtige Rolle. Zwar sind das Ausmaß und die Form der **Mitwirkung der Verbände an der Rechtssetzung in den Mitgliedstaaten** sehr unterschiedlich. Man unterscheidet z.B. „bipartistische“ und „tripartistische“ Modelle (siehe oben § 1, Rn. 11 ff.). In bipartistischen Modellen wie z.B. in Deutschland stehen den Kollektivverhandlungsparteien breite Spielräume für die autonome Regelung durch Tarifverträge zur Verfügung. In tripartistischen Modellen wirken der Staat und die Sozialpartner in der Sozialpolitik eng zusammen. 16

Vertiefung:

Übrigens gilt auch im Völkerrecht ein tripartistisches Vorgehen: Die Internationale Arbeitsorganisation IAO (auf Englisch: International Labour Organisation, ILO), die UN-Organisation für das Arbeitsrecht, setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Vertragsstaaten, der Gewerkschaften sowie der Arbeitgeberverbände zusammen,¹⁰ und bezeichnet die Kollektivverhandlungsfreiheiten als „Kernarbeitsnorm“ und damit in der Sache als zwingendes Völkerrecht.

Art. 152 Abs. 1 AEUV betont die Bedeutung der Sozialpartner für die Rechtssetzung der Europäischen Union („**Sozialer Dialog**“). Was das konkret bedeutet, ergibt sich aus Art. 154 und 155 AEUV. 17

Lesen Sie Art. 154 und Art. 155 AEUV.

Rechtsgrundlage des Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene sind heute die Art. 154 und 155 AEUV. 18

Art. 154 AEUV betrifft die **Anhörung** zu Maßnahmen, welche die Kommission für die Europäische Union plant und vorbereitet. Die Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaftsverbände auf europäischer Ebene sind danach zu allen sozialpolitischen Rechtssetzungsvorschlägen auf Unionsebene anzuhören – und zwar bereits bevor die Kommission dem Rat einen Vorschlag unterbreitet. Denn die Anhörung der Sozialpartner bezieht sich nicht nur auf den Inhalt eines Vorschlags der Kommission (dazu Art. 154 Abs. 3 AEUV), sondern schon auf die grundsätzliche Frage, „wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte“ (Art. 154 Abs. 2 AEUV). 19

Daneben können die Sozialpartner einen eigenständigen Sozialen Dialog auf europäischer Ebene führen. Dies ist Gegenstand des Art. 155 AEUV. Dieser Dialog kann, falls 20

⁹ Heute ersetzt durch die Richtlinie 2010/18/EU.

¹⁰ Siehe Art. 3 Nr. 1 Satz 2 der ILO-Verfassung, wonach jeder Vertragsstaat vier Vertreterinnen und Vertreter entsendet, von denen zwei die Regierung und je eine/r die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite repräsentieren.

die Sozialpartner es wünschen, „zur **Herstellung vertraglicher Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen** führen“ (Art. 155 Abs. 1 AEUV).

- 21 Dieses Verhandlungsverfahren dürfen die Sozialpartner jederzeit nutzen, auch während des Anhörungsprozesses durch die Kommission. Sie können also die Anhörung vorübergehend stoppen und das Verfahren in die eigenen Hände nehmen. Dazu teilen die Sozialpartner der Kommission mit, dass sie Verhandlungen nach Art. 155 AEUV führen wollen; in dieser Zeit ruht das Anhörungsverfahren der Kommission bis zu neun Monate lang, wenn nicht die betroffenen Sozialpartner und die Kommission gemeinsam eine Verlängerung beschließen (Art. 154 Abs. 4 AEUV).
- 22 Wenn das Anhörungsverfahren nur nach Art. 154 AEUV durchgeführt wird, geht es in das ordentliche oder besondere Gesetzgebungsverfahren über, je nachdem, in welchem Bereich die Unionsmaßnahme erfolgt (siehe Rn. 14).
- 23 Schwieriger wird es, wenn die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern zu einer **vertraglichen Vereinbarung** geführt haben. Dann fragt sich, wie diese Vereinbarung umgesetzt bzw. verbindlich gemacht werden kann.
- 24 Art. 155 Abs. 2 AEUV sieht hierfür zwei Wege vor:
- Durchführung nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten oder
 - Durchführung durch Beschluss des Rats auf entsprechenden Antrag der Unterzeichnerparteien, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.
- 25 Für die erste Variante gibt es noch wenig Erfahrung. Zum Teil wird dies auch als „**autonome**“ Umsetzung bezeichnet. Da es für solche Sozialpartnervereinbarungen keine Regelungen über eine normative Verbindlichkeit gibt, richten sich die Wirkungen solcher Vereinbarungen allein nach den allgemeinen Regeln, also nach dem mitgliedstaatlichen Recht. Was das im Einzelnen bedeutet, ist streitig. Es spricht viel dafür, die kollisionsrechtlichen Vorschriften der Rom I-Verordnung¹¹ anzuwenden. Umstritten ist aber auch, zu welchem Ergebnis die (analoge) Anwendung der Art. 3 und 4 Rom I-VO führt. Wenn keine Rechtswahl vereinbart ist,¹² könnte man auf den Ort des Vertragschlusses abstellen. Der Regelungsschwerpunkt eignet sich jedenfalls nicht als Anknüpfung, da er meist nicht in einem einzigen Mitgliedstaat liegen wird.¹³ *Deinert* vertritt dagegen ein „Konzept paralleler Wirkungsstatute“, wonach ein europäischer Kollektivvertrag in jedem Mitgliedstaat diejenigen Wirkungen erzeugt, die ein Tarifvertrag innerstaatlichen Rechts erzeugen würde.¹⁴
- 26 In der Praxis sind bislang nur wenige europäische Rahmenvereinbarungen zur autonomen Umsetzung vereinbart worden, wie z.B. in Fragen der Telearbeit, gegen Stress am Arbeitsplatz oder gegen Mobbing und Gewalt am Arbeitsplatz.¹⁵ In den Mitgliedstaaten haben sie sich meist nicht gut durchsetzen können.

11 Verordnung (EG) Nr. 593/2008 vom 17.6.2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I), ABl. 2008, L 177/6.

12 *Deinert*, Internationales Arbeitsrecht, § 15, Rn. 39 ff.

13 Vgl. Kocher, § 4 TVG, Rn. 48 ff.; a.A. Ojeda Avilés, FS Däubler, S. 536: Der Gewerkschaftsverband sei das Subjekt der prägenden Leistung, es sei also das Recht des Staates, in dem dieser seinen Sitz habe, anzuwenden.

14 *Deinert*, Internationales Arbeitsrecht, § 15, Rn. 80.

15 Genauer: Theiss 2005.

Anders ist die Verbindlichkeit bei einer **Umsetzung durch Beschluss des Rats** nach der zweiten Variante des Art. 155 Abs. 2 Satz 1 AEUV. Dieses Verfahren kommt nur im Rahmen des Art. 153 AEUV in Betracht, d.h. 27

- soweit eine Kompetenz nach Art. 153 Abs. 1 AEUV besteht,
- unter Beachtung der Rechtssetzungsformen nach Art. 153 Abs. 2 AEUV (Mindestvorschriften in Richtlinien),
- und unter Einhaltung der in Art. 153 Abs. 2 b) AEUV benannten Rechtssetzungsverfahren. Zu beachten ist allerdings: Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sieht Art. 155 Abs. 2 Satz 1, Alt. 2 AEUV – anders als Art. 153 Abs. 2 – **nur eine Unter- richtung des Parlaments** vor.¹⁶

Einige wichtige Rahmenvereinbarungen der europäischen Sozialpartner-Dachverbände sind auf diese Weise bereits als Richtlinien verbindlich geworden: Die Rahmenvereinbarungen über Elternurlaub (Richtlinie 2010/18/EU), Teilzeitarbeit (Richtlinie 97/81/EG), Befristung (Richtlinie 99/70/EG) und über die Arbeitszeit von Seeleuten (Richtlinie 1999/63/EG) und Flugpersonal (Richtlinie 2000/79/EG) wurden so in geltendes Unionsrecht überführt, das von den Mitgliedstaaten umzusetzen war. Die Richtlinien zur Umsetzung von Rahmenvereinbarungen sehen in der Praxis so oder ähnlich aus: 28

Art. 1: „Mit dieser Richtlinie wird die im Anhang wiedergegebene [...] Rahmenvereinbarung über [...] in Kraft gesetzt“.

Art. 3 „Die Mitgliedstaaten erlassen bis [...] die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen, oder sie gewährleisten, dass die Sozialpartner die notwendigen Maßnahmen bis zu diesem Zeitpunkt durch Vereinbarung eingeführt haben.“ [...]

Die eigentlichen materiellrechtlichen Vorgaben sind in der Rahmenvereinbarung (Anhang zur Richtlinie) enthalten.¹⁷

Die Tatsache, dass Rahmenvereinbarungen der Sozialpartner mit Beschluss des Rates zu einer Maßnahme des Unionsrechts werden, gilt in jeder Hinsicht. Die Rahmenvereinbarung wird dadurch „**integraler Bestandteil der Richtlinie**“. Dies hat z.B. zur Konsequenz, dass der Europäische Gerichtshof für die Auslegung der Rahmenvereinbarung in gleicher Weise zuständig ist wie für die Auslegung anderer in Richtlinien enthaltener Bestimmungen.¹⁸ 29

2. Beteiligte Sozialpartner

In Beispielsfall 19 hatten einige Sozialpartnerorganisationen von der Option des heutigen Art. 154 Abs. 4 Satz 1 AEUV Gebrauch gemacht, das Verfahren in eigene Verhandlungsherrschaft zu übernehmen. Damit waren aber Organisationen, die im Verfahren nach Art. 154 AEUV ursprünglich beteiligt waren, vom weiteren Verfahren ausgeschlossen und hatten damit geringeren Einfluss auf das Verhandlungsergebnis und die schlussendlich beschlossene Richtlinie als die späteren Unterzeichner der Rahmenvereinbarung. 30

¹⁶ Das ordentliche und das besondere Gesetzgebungsverfahren unterscheiden sich hier also nur noch dadurch, dass der Rat im einen Fall mit qualifizierter Mehrheit und im andern Fall einstimmig beschließt.

¹⁷ Formulierungen aus der Elternurlaubsrichtlinie 2010/18/EU.

¹⁸ EuGH, 16.9.2010 – C-149/10 (Chatzj), ECLI:EU:C:2010:534, Rn. 25 f. Siehe dazu unten § 5, Rn. 73 ff.

- 31 Zu unterscheiden sind bei Art. 154, 155 AEUV mehrere Phasen:
- die Anhörungsphase
 - die Verhandlungsphase
 - die Rechtssetzungsphase
- 32 Für die Frage, wer im **Anhörungsverfahren** nach Art. 154 AEUV beteiligt wird, hat die Kommission einen Leitfadens und Kriterien entwickelt. Auf dieser Grundlage erstellte sie eine Liste der Organisationen, die regelmäßig angehört werden.¹⁹ Die Kriterien dieses Leitfadens orientieren sich ausschließlich daran, ob die jeweiligen Organisationen Kompetenz in ihrem Bereich mitbringen, und ob sie materiell in der Lage sind, auf europäischer Ebene mitzuwirken:
- (1) Die Organisationen sollen branchenübergreifend, sektor- oder berufsspezifisch sein und über eine Struktur auf europäischer Ebene verfügen.
 - (2) Sie sollen selbst Dachorganisationen sein, d.h. aus Organisationen bestehen, die selbst in die Strukturen der Sozialpartner der Mitgliedstaaten eingebunden und zur Aushandlung von Abkommen befugt sind. Außerdem sollen sie mehrere Mitgliedstaaten repräsentieren.
 - (3) Sie sollen über angemessene Ressourcen verfügen, um wirksam am Anhörungsprozess teilnehmen zu können.
- 33 Für die **Verhandlungsphase** nach Art. 155 Abs. 1 AEUV entspricht es der inneren Logik von autonomen Verhandlungen, dass die Initiative für und die Herrschaft über die Verhandlungsphase ausschließlich bei den Sozialpartnern liegt. Im Grundsatz sind alle angehört Sozialpartner befugt, solche Verhandlungen einzuleiten. Es widerspricht aber dem Prinzip autonomer Verhandlungen, Teilnahmerechte zu formulieren. Die Frage, wer mit wem verhandeln möchte, muss den verhandelnden Organisationen selbst überlassen sein.
- 34 Das Europäische Gericht hat in Beispielsfall 19 das Problem also völlig zu Recht in der **Rechtssetzungsphase** verortet. Denn sobald die Verhandlungspartner eine Vereinbarung getroffen haben und gemeinsam die Durchführung auf Unionsebene beantragen, wird der Rat auf Vorschlag der Kommission tätig. Die Kommission übernimmt also nun wieder die Herrschaft über das Verfahren und muss prüfen, ob ein Beschlussvorschlag an den Rat zu richten ist. Die Kommission hat diesen Vorschlag zunächst in gleicher Weise zu prüfen wie einen Vorschlag, den sie selbst ausarbeitet, und sie hat nach Art. 154 AEUV alle Organisationen anzuhören. Fraglich ist, ob die Kommission darüber hinaus zusätzlich das Verfahren überprüfen muss, in dem die Rahmenvereinbarung zustande gekommen ist.
- 35 Dafür spricht vor allem, dass im Verfahren nach Art. 155 Abs. 2 AEUV gerade nicht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren stattfindet. Denn statt einer Mitentscheidung des Europäischen Parlaments wird dieses hier nur unterrichtet. Dieses Verfahren ist im Hinblick auf das **Demokratieprinzip** ohnehin nicht unumstritten. Einige haben unter Verweis auf den Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Art. 10 Abs. 1 EUV) die Legitimität dieses Rechtssetzungsverfahrens bestritten.²⁰ Andere ziehen Parallelen zur sonstigen Beteiligung von Fachausschüssen und Fachgremien an Rechtssetzungsverfah-

19 Siehe Mitteilungen der Kommission KOM(1998) 322 endg. und KOM(2002) 341 endg. Zur Auslegung des Art. 154 AEUV insofern genauer Krebber, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 154 AEUV, Rn. 4 ff.

20 Löwisch/Rieble (Hrsg.), TVG Kommentar, 3. Aufl., 2012, Grundl., Rn. 397 ff. kritisch zur demokratischen Legitimität; grundsätzlich ablehnend Krebber, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 155 AEUV, Rn. 28.

III. Die Rolle der Sozialpartner in der Rechtssetzung im Bereich der Sozialpolitik

ren der Union. Auch diese gelten im Unionsrecht schließlich als mit dem demokratischen Prinzip vereinbar.²¹ Die Sozialpartnerbeteiligung ist allerdings noch etwas anderes als ein reines Expertengremium, denn sie gründet selbst auf Grundrechten der Bürgerinnen und Bürger und kann insofern im Sinn des Art. 10 Abs. 3 EUV als Ausdruck eines zivilgesellschaftlich verstandenen Demokratieprinzips interpretiert werden.²² Auch die Tatsache, dass die Beteiligung der Sozialpartner zum Teil die Beteiligung des Parlaments ersetzt, spricht dafür, dass hier ein alternatives, aber legitimes demokratisches Modell verwirklicht wurde.

Weil aber die Beteiligung an den Verhandlungen in diesem Sinne demokratische Funktionen erfüllt, spricht einiges dafür, dass der Kommission im anschließenden Rechtssetzungsverfahren die Aufgabe zukommt, die Einhaltung demokratischer Grundsätze zu prüfen. So ist auch das Europäische Gericht in Beispielsfall 19 verfahren. Zu Recht hat es dabei den Grundsatz der **Repräsentativität** der Unterzeichner der Vereinbarung in den Mittelpunkt gestellt. Hiermit ist gemeint, dass die unterzeichnenden Verbände hinreichend mitgliedsstark sein, also eine hinreichende Anzahl der vom Abkommen betroffenen Beschäftigten und Arbeitgeber vertreten müssen. Denn das demokratische Prinzip wird im Verfahren nach Art. 155 AEUV nicht durch formale Repräsentativität verwirklicht, sondern durch materiell verstandene Interessenrepräsentation. Die Kommission muss also prüfen, ob die Unterzeichner der Vereinbarung „im Hinblick auf deren Inhalt insgesamt hinreichend repräsentativ sind“ („Gesamtrepräsentativität“).²³ Darüber hinaus brauchen die jeweiligen Dachorganisationen ein konkretes Mandat für die Vereinbarung durch die angeschlossenen Organisationen.²⁴

36

Die **Gesamtrepräsentativität** für die jeweilige Vereinbarung beurteilt sich nach Inhalt und Reichweite der Vereinbarung. Legt eine Rahmenvereinbarung Mindestanforderungen für alle Arbeitsverhältnisse fest, ist das Erfordernis einer ausreichenden Gesamtrepräsentativität nur erfüllt, wenn die Unterzeichner alle Gruppen von Arbeitgebern und Beschäftigten auf europäischer Ebene repräsentieren können. Beschränkt sich eine Vereinbarung auf einen Sektor bzw. eine Branche, muss Repräsentativität für den jeweiligen Anwendungsbereich gegeben sein.²⁵

37

In Beispielsfall 19 ging es um eine Rahmenvereinbarung, die Mindestanforderungen für alle Arbeitsverhältnisse ungeachtet ihres jeweiligen Rahmens festlegen sollte. Das Erfordernis ausreichender Gesamtrepräsentativität konnte somit nur erfüllt sein, wenn die Unterzeichner der Rahmenvereinbarung alle Gruppen von Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf europäischer Ebene repräsentierten. Dies war zunächst formal zu bejahen: Die Arbeitgebervereinigung für die Privatwirtschaft UNICE (heute: „BusinessEurope“) vertrat zum Zeitpunkt des Abschlusses der Rah-

38

21 Siehe insbesondere Langenbucher, ZEuP 2002, 265 mit der Parallele zum EU-Wertpapierausschuss (KOM(2001) 1493) (mit dem demokratischen Prinzip „gerade noch“ vereinbar).

22 Vgl. auch Deinert, RdA 2004, 211 (222 f.), wonach das Erfordernis der „virtuellen“ Repräsentativität „nicht allein“ aus dem Demokratieprinzip folge, sondern „aus dessen Verknüpfung mit dem im Prinzip der horizontalen Subsidiarität wurzelnden Sachnähegesichtspunkt“, der wiederum Ausdruck der „mit dem Subsidiaritätsprinzip verbundenen Bürgernähe“ sei; siehe auch EuG, 17.6.1998 – T-135/96 (UEAPME), EU:T:1998:128, Rn. 88 ff.: „Beteiligung der Völker [...] durch Vermittlung der Sozialpartner, die die Vereinbarung geschlossen haben“.

23 EuG, 17.6.1998 – T-135/96 (UEAPME), EU:T:1998:128, Rn. 88 ff.

24 Für ein Beispiel siehe Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie zur Durchführung der Europäischen Vereinbarung über die Regelung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschifffahrt, KOM(2014) 452 endg.

25 EuG, 17.6.1998 – T-135/96 (UEAPME), EU:T:1998:128, Rn. 94 f.

menvereinbarung Unternehmen jeder Größe des privaten Sektors, also auch kleine und mittlere Unternehmen. Zu ihren Mitgliedern gehörten mehrere Vereinigungen, die auch der UEAPME angeschlossen waren. Auch materiell beanspruchte die Rahmenvereinbarung, die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen zu berücksichtigen; so hieß es in der Rahmenvereinbarung, dass „die Mitgliedstaaten und/oder die Sozialpartner die Genehmigung erteilen [können], dass besondere Vorkehrungen getroffen werden, um den Bedürfnissen kleiner Unternehmen im Blick auf Arbeitsweise und Organisation gerecht zu werden“ (heute § 3 Nr. 1 d) der Rahmenvereinbarung zur Elternurlaubs-Richtlinie 2010/18/EU).

- 39 Das EuG entschied in Beispielsfall 19 also zu Recht, dass die UEAPME nicht weitergehend beteiligt werden musste, als dies geschehen war, und dass die Organisation keine Interessen vertrat, die im Rechtssetzungsverfahren nicht berücksichtigt worden waren.²⁶

26 Zu den verfahrensrechtlichen Fragen und der Antragsbefugnis siehe EuG, 17.6.1998 – T-135/96 (UEAPME), EU:T:1998:128.