

I. Artikel

Zwischen Recht und Vertrag: Innovative Regulierungsformen im EG-Arbeitsrecht

von Gerda Falkner, Köln¹

I. Einleitung

Seit den frühen 1990er Jahren bestehen auf EU-Ebene neue Formen sozialpolitischen Gestaltens, die auf einer verstärkten Einbeziehung der Verbände auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite beruhen. Dieser Beitrag erläutert Hintergrund, Vertragsgrundlagen und Entwicklung dieser Art von Regulierung, um schließlich auf die Probleme bei der Implementation und die Interdependenz der Tätigkeit öffentlicher und privater Akteure hinzuweisen².

II. Zum Hintergrund

Bis in die 1990iger Jahre erkannte der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft³ den Interessenorganisationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern keine eigenständige Rolle bei Entscheidungen in sozialen Belangen

¹ Ich danke Charlotte Butkus für ihre hervorragende redaktionelle Bearbeitung des Beitrags.

² Es sei vermerkt, dass es sich hier um einen Beitrag vorrangig aus politikwissenschaftlicher Perspektive handelt. Aus der breiten juristischen Literatur zum Thema sei folgende Auswahl (alle mit vielen weiteren Nachweisen) genannt: *Martin Coen*, Art. 136–148, in: Carl Otto Lenz (Hg.), *EG-Vertrag Kommentar*, 1999, S. 1123 ff.; *Bernd Schulte*, Vorbemerkungen zu den Artikeln 117 bis 127 und 129, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (Hg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, Band III, 1999, S. 903 ff.; *Bernd Schulte*, Artikel 118 b, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (Hg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, Band III, 1999, S. 1140 ff.; *Ulrich Zacher*, Sozialpartnervereinbarungen – ein Modell für die Zukunft?, in: Udo Isenhardt/Ulrich Preis in Verbindung mit dem Deutschen Arbeitsgerichtsverband (Hg.), *Arbeitsrecht und Sozialpartnerschaft: Festschrift für Peter Hanau*, 1999, S. 137 ff.; *Rose Langer*, Sozialpolitik, in: Jan Bergmann/Christofer Lenz (Hg.), *Der Amsterdamer Vertrag. Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrages*, 1998, S. 93 ff.; *Kai Hailbronner*, Das Spannungsverhältnis zwischen der Sozialpolitik der EG und der Sozialpolitik der Elf nach dem Abkommen über die Sozialpolitik, in: Waldemar Hummer (Hg.), *Die Europäische Union und Österreich. Europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven*, 1994, S. 113 ff.; *Koenig*, Die Europäische Sozialunion als Bewährungsprobe der supranationalen Gerichtsbarkeit, *Europarecht* 2/1994, 175 ff.; *Séché*, *L'Europe social après Maastricht*, (1993) 5–6 *Cahiers de Droit Européen* 509 ff.; *Schuster*, Rechtsfragen der Maastrichter Vereinbarungen zur Sozialpolitik, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 6/1992, 178 ff.

³ Mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages am 1.11.1993 wurde der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) umbenannt in Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV).

zu. Der Rat war der einzige (und nach der Einheitlichen Europäischen Akte⁴ im Bereich des Schutzes der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer: der Haupt-⁵) Gesetzgeber, und es existierte eine strikte Hierarchie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in der Entscheidungsfindung. Der aus national nominierten Vertretern von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und weiteren Interessengruppen zusammengesetzte Wirtschafts- und Sozialausschuss hatte wie in den anderen Bereichen der europäischen Integration nur eine beratende Funktion von in der Praxis geringer Bedeutung⁶. Eine weitergehende Einbindung von Verbänden der Sozialpartner wurde zwar schon in den 1970er Jahren diskutiert und von Kommission und Rat zum Teil feierlich unterstützt. In der Praxis kam es aber nicht dazu, vor allem wegen mangelnden Interesses auf Arbeitgeberseite.

Erst unter *Jacques Delors*, der im Januar 1985 das Amt des Präsidenten der EG-Kommission antrat, wurde eine engere Kooperation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf europäischer Ebene Wirklichkeit. Seine persönliche Vergangenheit in der Gewerkschaftsführung hatte ihn geprägt und er war, wie auch seine wichtigsten Mitarbeiter, starker Befürworter einer engen Kooperation der wirtschaftlichen Interessengruppen miteinander und mit den staatlichen politischen Institutionen⁷. Delors und sein Team brachten den sogenannten „sozialen Dialog“ zwischen den auf EG-Ebene angesiedelten Dachverbänden von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (EGB⁸, UNICE⁹ und CEEP¹⁰) im Schloss Val Duchesse bei Brüssel auf den Weg. Der ursprüngliche Plan der Kommission war es, gemeinsame Zielsetzungen festzustellen, die anschließend in jedem Mitgliedstaat mit den beiden Seiten der Wirtschaft diskutiert werden sollten. Dies sollte wiederum dazu führen, dass neue Themen auf Gemeinschaftsebene zur Sprache kommen, erneut mit dem Ziel, gemeinsame Vorstellungen zu entwickeln¹¹. Es bestand die Hoffnung, mit den Ergebnissen des sozialen Dialogs die Blockaden in der Sozialpolitik umgehen oder durchbrechen zu können, die im Ministerrat bis zum Maastrichter Vertrag ein vorherrschendes Phänomen waren. Da die Arbeit-

⁴ In Kraft seit 1.7.1987.

⁵ Unter dem sogenannten Verfahren der Zusammenarbeit (vormals Art. 189c, jetzt Art. 252, EGV) wurden dem Europäischen Parlament mehr Mitbestimmungsrechte zuerkannt. Der Rat konnte nicht länger gegen eine Ablehnung des Parlaments Rechtsakte annehmen.

⁶ Seine Stellungnahmen sind eine Vorbedingung für endgültige Beschlüsse der beteiligten EG-Institutionen (an erster Stelle der Rat), aber sie sind weder hinsichtlich ihres Inhalts noch ihrer allgemeinen Ausrichtung verbindlich; siehe vormals Art. 193, jetzt Art. 257, EGV.

⁷ Siehe *George Ross, Jacques Delors and European Integration, 1995*: „The Social Dialogue ad hoc Group was a Delorist pet project ... (For) Jean Degimbe, DG V's Director General, social dialogue was the last passion of a long career ...“. Der ehemalige Vorsitzende des Direktorats „Sozialdialog“ in der EG-Kommission, Carlo Savoini, wird offiziell beschrieben als ein „dogged defender of the European ideal and of the social dialogue“, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Soziales Europa (SE)*, 2./1995, 6.

⁸ Europäischer Gewerkschaftsbund.

⁹ Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas.

¹⁰ Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft.

¹¹ Siehe *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung über ihr Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte, KOM (89) 568 endg. v. 29.11.1989*.

geber nicht bereit waren, verbindliche Abkommen zu schließen, wurden aber bis in die frühen 1990er Jahre nur einige wenige unverbindliche Stellungnahmen gemeinsam veröffentlicht. Kurzfristig gesehen, bewährte sich der „Val Duchesse Sozialdialog“ gemessen an Delors' Ambitionen nicht¹². Bessere Chancen entstanden erst, als die Einführung von Mehrheitsabstimmungen in der EG-Sozialpolitik sehr wahrscheinlich wurde.

III. Das „Sozialprotokoll“ im Maastrichter Vertrag von 1992

Obwohl das Hauptziel der am 14. Dezember 1990 in Rom eröffneten Regierungskonferenz zur EG-Vertragsreform die Wirtschafts- und Währungsunion war, fanden parallel Verhandlungen über die Bedingungen einer sogenannten Politischen Union statt. Dieser Begriff bezieht sich auf eine Vielzahl von Themen, von Verfahrensreformen wie der Stärkung der legislativen Rechte des Europäischen Parlaments (EP) bis zu substantiellen Neuerungen in verschiedenen Politikfeldern. Sozialpolitik war bei den materiellen¹³ Reformen ein Hauptbereich politischer Forderungen und zwischenstaatlicher Konflikte.

Infolge der Bedingung der Einstimmigkeit aller zwölf Mitgliedsstaaten konnten die Sozialbestimmungen letztlich wegen Großbritanniens Opposition unter der Tory Regierung nicht maßgeblich geändert werden. Am Ende äußerst schwieriger Verhandlungen, die sogar die anderen bereits erzielten Kompromisse des Gipfeltreffens in Maastricht im Dezember 1991 zu kippen drohten, wurde dem Vereinigten Königreich und Nordirland schließlich eine Möglichkeit zum Abseitsbleiben von den unter den restlichen Mitgliedstaaten neu vereinbarten Sozialbestimmungen zuerkannt.

Wegen des britischen Sonderfalls besaß die Europäische Union nach dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags am 1. November 1993 zwei Rechtsgrundlagen für die Verabschiedung von sozialpolitischen Rechtsakten¹⁴. Erst am 1. Mai

¹² Dieser Aspekt wurde in der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur stets stark betont, siehe z.B. *Stephan Leibfried/Paul Pierson* (Hg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, 1998; *Hans-Wolfgang Platzer*, *Industrial Relations and European Integration – Patterns, dynamics and limits of transnationalisations*, in: *Wolfgang Lecher/Hans-Wolfgang Platzer* (Hg.), *European Union – European Industrial Relations? Global challenges, national developments and transnational dynamics*, 1997, Seitenzahlen des Manuskripts; *Keller*, *Sozialdialoge als Instrument europäischer Arbeits- und Sozialpolitik?*, *Industrielle Beziehungen* 3/1996, 207 ff.; *Rhodes*, *The Future of the „Social Dimension“: Labour Market Regulation in Post-1992 Europe*, (1992) 1 *Journal of Common Market Studies* 24 ff.

¹³ Für eine Diskussion zum aktuellen inhaltlichen Stand der EG-Sozialpolitik siehe *Falkner*, *EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfälle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends*, *Politische Vierteljahresschrift* 2/2000, 279 ff.; *Wolfgang Kowalsky*, *Europäische Sozialpolitik*, 1999; *Ulrich Runggaldier*, *Der neue Beschäftigungstitel des EG-Vertrages und die Übernahme des „Sozialabkommens“ in den EG-Vertrag*, in: *Waldemar Hummer* (Hg.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, 1998, S. 197 ff.; *Berndt Keller*, *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*, 1997.

¹⁴ Zu den vielen anfangs offenen Fragen dieser Konstruktion, siehe etwa *Whiteford*, *Social Policy after Maastricht*, (1993) 3 *European Law Review* 202 ff.; *Weiss*, *The Significance of Maastricht for Euro-*

1999 wurde mit der Implementation des Amsterdamer Vertrags, durch den das Sozialprotokoll ohne substantielle Änderungen in den EG-Vertrag überführt wurde, wieder eine einheitliche Rechtsbasis für die EG-Sozialpolitik hergestellt¹⁵. Während der Geltungsdauer des Maastrichter Sozialprotokolls behielten die Sozialvorschriften des EG-Vertrags Gültigkeit für alle Mitgliedstaaten. Wie durch die Einheitliche Europäische Akte bestimmt, ermöglichten sie den Erlass von sozialen Mindestvorschriften auf Basis von qualifizierten Mehrheitsabstimmungen jedoch ausschließlich im Bereich des technischen Arbeitsschutzes¹⁶, während für alle anderen Bereiche des Kapitels „Sozialvorschriften“ keine expliziten Handlungsaufträge bestanden. Die EG musste daher auf die subsidiären Kompetenzbestimmungen¹⁷ zurückgreifen und konnte nur einstimmig beschließen. Im Gegensatz dazu beinhaltet ein dem EG-Vertrag angefügtes „Protokoll über die Sozialpolitik“ (kurz: Sozialprotokoll) ein „Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik“. Dieses kurz „Sozialabkommen“ genannte Dokument enthielt Bestimmungen, die während des Maastrichter Gipfels als Änderungsanträge der Sozialvorschriften des EG-Vertrags verhandelt worden waren. Sie erweiterten die Kompetenzen der EU-Ebene in einer Reihe von Bereichen der Sozialpolitik, einschließlich der Arbeitsbedingungen, der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz¹⁸, und der berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen¹⁹. Einige Bereiche wurden aber ausdrücklich von der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften durch den Erlass von Mindestvorschriften ausgeschlossen: das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht und das Aussperrungsrecht²⁰.

pean Community Social Policy, (1992) 1 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 3 ff.; *Watson*, Social Policy after Maastricht, (1993) *Common Market Law Review* 481 ff.; *Berussou*, The Dynamic of European Labour Law after Maastricht, (1994) 1 *Industrial Law Journal* (ILJ) 1 ff.; *Fitzpatrick*, Community Social Law after Maastricht, (1992) 3 *ILJ* 199 ff.; *Däubler*, Europäische Tarifverträge nach Maastricht, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 11/1992, 329 ff.; *Barnard*, A Social Policy for Europe: Politicians 1, *Lawyers* 0, (1992) 1 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 15 ff.

¹⁵ Der Amsterdamer Vertrag brachte auch eine neue Nummerierung der Vertragsartikel mit sich. Im Weiteren werde ich sowohl die alten als auch die neuen Artikelnummern verwenden. Die Sozialvorschriften haben seither die Artikelnummern 136 (vormals 117) bis 145 (vormals 122) EGV.

¹⁶ Art. 118a E(W)GV lautete: „(1) Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen und setzen sich die Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt zum Ziel.“

¹⁷ Vormals Art. 100 und 235, jetzt Art. 94 und 308, EGV.

¹⁸ Im Gegensatz zum vorher bestehenden Recht nur auf gleiches Arbeitsentgelt.

¹⁹ Siehe Art. 2 Sozialabkommen; jetzt 137 Abs. 1 EGV.

²⁰ Art. 2.6 Sozialabkommen; jetzt 137 Abs. 6 EGV. Diese Bereiche hätten aber nichtsdestotrotz Gegenstand einer eigenständigen Vereinbarung der Sozialpartner werden können. *Berussou*, *The Collective Labour Law of the European Union*, (1995) 2 *European Law Journal* 157 ff. Vom rechtlichen

Die Wahrscheinlichkeit einer aktiven Nutzung der neuen Kompetenzen unter dem Sozialabkommen wurde durch die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen auf weitere Bereiche, einschließlich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, erheblich erhöht²¹.

Das Sozialabkommen wurde daher mit gutem Grund als potentieller Wendepunkt in der Entwicklung des europäischen Sozialrechts bezeichnet²². Dass das Hindernis der Einstimmigkeit für den Großteil der EG-Sozialpolitik beseitigt wurde, hat auch in der Praxis supranationale Tendenzen auf Kosten intergouvernementaler Entscheidungsfindung in Form von kleinsten gemeinsamen Nennern gefördert. In der Tat war es auch vorrangig die Bedingung der einstimmigen Beschlussfassung in der europäischen Sozialpolitik gewesen, die sowohl eine umfassende Organisation als auch zentralisierte Kollektivverhandlungen mit den Gewerkschaften für die europäischen Unternehmensverbände entbehrlich scheinen ließ, da deren Interessen über die Blockaden im Ministerrat quasi automatisch durchgesetzt wurden²³.

Auf lange Sicht könnte es eine ähnlich bedeutsame Verfahrensneuerung wie die Einführung qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse sein, dass das Maastrichter Sozialabkommen mehrere Ebenen der Mitwirkung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Politikprozess vorsah:

- Die Kommission ist nun rechtlich verpflichtet, die Sozialpartner zweifach anzuhören, bevor sie Vorschläge zu Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Sozialpolitik unterbreitet, zunächst in Bezug auf die allgemeine Ausrichtung und später im Hinblick auf Details von Rechtssetzungsvorschlägen²⁴.
- Die Sozialpartner können der Kommission bei einer solchen Anhörung mitteilen, dass sie zur Herstellung vertraglicher Beziehungen im Rahmen des sozialen Dialogs miteinander verhandeln wollen. Dies unterbricht den klassischen

Standpunkt konnten sie sogar Gegenstand von EG-Recht auf Basis anderer Rechtsgrundlagen werden (z. B. vormals Art. 100 und 235, jetzt Art. 94 und 308, EGV). Politisch war dies aber nie gewollt.

²¹ Zur zeitverzögerten praktischen Nutzung des Sozialabkommens, siehe Gerda Falkner, Das Maastrichter Sozialprotokoll: Differenzierte Integration wider Willen, in: Fritz Breuss/Stefan Griller (Hg.), Zur Zukunft flexibler Integration in Europa: Einheit oder „Europe à la carte“?, 1998, S. 80 ff. Einstimmige Entscheidungen wurden reduziert auf die Bereiche der sozialen Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer; den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags; Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung; Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten; und finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen (siehe Art. 2.3 Sozialabkommen; jetzt 137 Abs. 3 EGV).

²² Mark Hall, Industrial Relations and the Social Dimension of European Integration: Before and After Maastricht, in: Richard Hyman/Anthony Ferner (Hg.), New Frontiers in European Industrial Relations, 1994, S. 306.

²³ Wolfgang Streeck/Philippe C. Schmitter, From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, (1991) 2 Politics and Society 133 ff.

²⁴ Art. 3 Abs. 2 und 3 Abs. 3 Sozialabkommen; jetzt 138 Abs. 2 und 138 Abs. 3 EGV.

Entscheidungsprozess zwischen Kommission, Rat und EP auf EG-Ebene für neun Monate²⁵.

- In der Tat kann eine solche Vereinbarung, auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien, in einen „Beschluss“ des Rates auf Vorschlag der Kommission münden²⁶.
- Die Alternative zur Umsetzung von solchen EG-weiten Kollektivverträgen durch EG-Recht ist die Durchführung „nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten“²⁷.
- In beiden Fällen kann ein Mitgliedstaat den Sozialpartnern auf deren gemeinsamen Antrag hin die Durchführung von EG-Richtlinien übertragen, die unter dem Sozialprotokoll verabschiedet wurden²⁸. Dies wurde schon vor dem Maastrichter Vertrag so praktiziert.

Dies sind entscheidende Neuerungen, da die Sozialpartner nun formelle Mitgestalter innerhalb des EG-Sozialpolitikprozesses sind, ohne deren Anhörung die EG-Institutionen nicht in Aktion treten können²⁹. Die Sozialpartner können überdies europäische Sozialpolitik zumindest theoretisch auch selbst durchführen³⁰. Jedenfalls haben die gesetzgebenden Institutionen (d. h. vorwiegend der Ministerrat, auf Initiative der Kommission und unterstützt durch das EP) sogar für die Formulierung spezifischer Sozialstandards, die anschließend für alle Wirtschaftsakteure innerhalb der EU verbindlich gelten, ihr Monopol verloren. Seit der Maastrichter Vertrag in Kraft getreten ist, können die Sozialpartner deshalb in jeder Phase des Politikprozesses die entscheidenden Akteure der EG-Sozialpolitik sein. Nur wenn eine Durchführung durch bindendes EG-Recht vorgesehen ist, werden rechtlich gesehen Kommission und Rat als Mitspieler benötigt, um den Willen der Sozialpartner durchzusetzen.

²⁵ Art. 3 Abs. 4 Sozialabkommen; jetzt 138 Abs. 4 EGV. Die Kommission kann gemeinsam mit den Sozialpartnern eine Verlängerung dieses Zeitraums beschließen.

²⁶ Art. 4 Abs. 2 Sozialabkommen; jetzt 139 Abs. 2 EGV. Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit, sofern nicht die betreffende Vereinbarungen eine oder mehrere Bestimmungen betreffend der Bereiche enthält, die Gegenstand einstimmiger Beschlussfassung sind (Art. 4 Abs. 2 Sozialabkommen; jetzt 139 Abs. 2.2 EGV).

²⁷ Art. 4.2 Sozialabkommen; jetzt 139 Abs. 2 EGV.

²⁸ Art. 2.4 Sozialabkommen; jetzt 137 Abs. 4 EGV. In solchen Fällen muss sich der Mitgliedsstaat vergewissern, „dass die Sozialpartner spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Richtlinie [...] umgesetzt sein muss, im Weg einer Vereinbarung die erforderlichen Vorkehrungen getroffen haben; dabei hat der Mitgliedstaat alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden“ (Art. 2 Abs. 4.2 Sozialabkommen; jetzt 137 Abs. 4.2 EGV).

²⁹ In der Tat entspricht die post-Maastricht EG-Sozialpolitik Schmitters klassischer Formel für korporatistische Politikgestaltung, i. e. „a mode of policy formation in which formally designated interest associations are incorporated within the process of authoritative decision-making and implementation“, Philippe C. Schmitter, *Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America*, in: Suzanne Berger (Hg.), *Organising Interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, 1981, S. 287 ff.

³⁰ Diese rechtliche Möglichkeit wurde jedoch aus vielen Gründen noch niemals praktisch in Erwägung gezogen (siehe vorletzter Absatz des Beitrags).

Seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags sind Kollektivvereinbarungen auf EU-Ebene nicht mehr nur einer von zwei Wegen in Richtung gemeinsamer Sozialnormen, sie genießen vielmehr Vorrang in der Sozialgesetzgebung. Es gilt nun eine doppelte Subsidiarität in der EG-Sozialpolitik, regional und funktional³¹. Wie auch sonst gilt das allgemeine Subsidiaritätsprinzip, wonach die Gemeinschaft nur in Aktion tritt, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können“³². Werden neue Gemeinschaftsmaßnahmen in der Sozialpolitik als notwendig erachtet, haben die Abkommen der Sozialpartner nun Vorrang vor klassischer Gesetzgebung. Demnach geht die nationale Ebene der europäischen Ebene vor, zusätzlich wird die Ebene der Kollektivvereinbarungen der Ebene der EG-Gesetzgebung vorgezogen. Traditionelle Rechtssetzung ist nur noch für den Fall vorgesehen, dass die Sozialpartner keine Kollektivverhandlungen einleiten oder dass Verhandlungen scheitern. Eine dritte (bislang theoretische) Möglichkeit wäre, dass ein sozialpolitischer Handlungsbedarf trotz Abschluss eines Eurokollektivabkommens weiter besteht, wenn die Bestimmungen von der Kommission oder dem Rat als unzureichend angesehen werden und deshalb nicht antragsgemäß in Form eines Beschlusses des EG-Ministerrates implementiert werden.

Kurz, die Neuerungen von Maastricht stellten eine deutliche Abkehr von der nur unbedeutenden Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung der EG in der Zeit vor Maastricht dar.

Dies legt die Frage nahe, wie es überhaupt möglich war, sich auf dieses neue Muster der Gestaltung der EG-Sozialpolitik zu einigen. Als Hintergrund ist es wichtig zu erwähnen, dass der Vorschlag für die neuen Verfahren von den europäischen Sozialpartnerinstitutionen selbst kam. Auf Initiative der Europäischen Kommission³³ hatten sich im Februar 1991 die drei Dachverbände EGB, UNICE und CEEP mit der Kommission zusammengesetzt, um eigene Vorschläge für die Regierungskonferenz zu formulieren³⁴. Bei ihrem Treffen vom 31. Oktober 1991 einigten sich EGB, UNICE und CEEP auf eine Vereinbarung, wie die Rolle der Sozialpartner im neuen Vertrag gestärkt werden sollte. Sie verfassten Vorschläge für den Wortlaut der Art. 118 Abs. 4, 118a und 118b des damals diskutierten Vertragsentwurfs³⁵.

³¹ Schulte (Fn.2) 1140ff. Dirk Buda, Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen. Zur Perspektive des Sozialen Dialogs in der Europäischen Union, in: Michael Mesch (Hg.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, 1995, S. 289, spricht hinsichtlich der Sozialpartner von „horizontaler“ Subsidiarität.

³² Art. 3b, jetzt Art. 5, EGV.

³³ Casina, La dimension conventionnelle des décisions de Maastricht, (1992) 67 Notabene 13ff. Dies ist sogar im Vorschlag der Sozialpartner für die Durchführung des Sozialabkommens vom 29. Oktober 1993 bestätigt, EGB/UNICE/CEEP, Vorschlag der Sozialpartner zur Durchführung des dem Protokoll über die Sozialpolitik des Vertrags über die Europäische Union beigefügten Abkommens, SE 3/1994, 282ff.

³⁴ Otto Schulz, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, 1996.

³⁵ Sie beschäftigen sich nicht mit anderen Bereichen der Vertragsreform, siehe Dokument in SE 2/1995, 138ff.

Die Entwürfe der Sozialpartner wurden in Maastricht ohne wesentliche Änderungen von den elf Regierungen angenommen, die letztlich dem Sozialabkommen beitraten. Meine Interviews mit Funktionären von UNICE, CEEP und EGB ergaben, dass sogar die Sozialpartner selbst überrascht waren, dass ihr Abkommen direkt in den Maastrichter Vertrag aufgenommen wurde. Sie nahmen an, dass sich die Regierungen verpflichtet gefühlt hatten, die EG der Bevölkerung näher zu bringen, und dass die Regierungen vielleicht nicht erwartet hatten, dass Kollektivvereinbarungen tatsächlich zustande kämen.

Bis heute wurden auf Basis der Neuerungen des Sozialabkommens drei sektorübergreifende³⁶ Kollektivvereinbarungen im Bereich des Arbeitsrechts geschlossen. Sie betreffen Mindestvorschriften in Fragen des Elternurlaubs³⁷, der Teilzeitarbeit³⁸ und der befristeten Arbeitsverträge³⁹. Die Kommissionsvorschläge zu mehreren anderen Themen führten allerdings nicht zur Aufnahme von Kollektivverhandlungen⁴⁰, bzw. nicht zu einem erfolgreichen Abschluss⁴¹.

IV. Die Implementation von EU-Kollektivvereinbarungen in Richtlinien des Rates

Das Maastrichter Sozialabkommen legte fest, dass Euro-Kollektivvereinbarungen auf Vorschlag der Kommission als Beschluss des Rates durchgeführt werden können⁴². Dies lässt die Rolle der Kommission als Initiatorin von EG-Rechtsakten intakt, sogar auf dem Kollektivverhandlungsweg der Sozialgesetzgebung. In der Mitteilung zur Durchführung des Sozialprotokolls⁴³ kündigte die Kommission an, bei einer solchen Gelegenheit mehrere Gesichtspunkte in Betracht zu ziehen: die Repräsentativität und das Mandat der Vertragsparteien, die Gesetzmäßigkeit der Bestimmungen des jeweiligen Kollektivabkommens hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts, und schließlich die Angemessenheit im Sinne der Bestimmung des Sozialabkommens zur Förderung kleiner und mittelständiger Un-

³⁶ Zur sektoralen Entwicklung siehe Keller/Bansbach, Aktuelle Entwicklungen und Perspektiven europäischer Sozialdialoge am Beispiel des Verkehrssektors, WSI Mitteilungen 3/2000, 192 ff.

³⁷ Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, ABLEG 1996 L145/4-9.

³⁸ Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, ABLEG 1997 L014/9-14.

³⁹ Richtlinie 99/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, ABLEG 1999 L 175/43-48.

⁴⁰ Europäische Betriebsräte, Beweislastumkehr in Diskriminierungsverfahren, Kampf gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, Information und Konsultation der Arbeitnehmer in nationalen Unternehmen.

⁴¹ Mindestnormen für Zeitarbeitsverträge.

⁴² Art. 4 Abs. 2, jetzt Art. 139 Abs. 2 EGV.

⁴³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und an das Europäische Parlament, KOM (93) 600 endg. v. 14.12.1993. Celex 51993DC0600.

ternehmen⁴⁴. In Bezug auf den Inhalt der Kollektivvereinbarung kündigte die Kommission an, jedem relevanten Vorschlag an den Rat eine Beurteilung und eine ausführliche Begründung beizufügen⁴⁵.

Die Wahl des adäquaten Rechtsinstruments bei der Durchführung einer Kollektivvereinbarung durch EG-Recht war wahrscheinlich die delikateste Frage sowohl von rechtlicher als auch von politischer Seite. Das Sozialabkommen selbst ließ verschiedene Interpretationen zu, da der Begriff „Ratsbeschluss“ sowohl in einem engen Sinn verstanden werden konnte (als Entscheidung im Sinne des Art. 189, jetzt 249 EGV, d. h. als Rechtsakt, der für diejenigen verbindlich ist, die er bezeichnet) als auch in einem weiteren Sinne (wonach er jegliches Rechtsinstrument zulässt, das dem Rat offensteht). Als Teil ihres Initiativrechts kann die Kommission die spezifische Rechtsform einer geplanten Gemeinschaftsmaßnahme vorschlagen. Im Fall der Vereinbarung zum Elternurlaub 1996 scheint die Kommission die Position des juristischen Dienstes des Rates übernommen zu haben⁴⁶, dass die beste Art der Durchführung eine Richtlinie des Rates sei⁴⁷. Jedoch vertritt die Kommission die Ansicht, dass sich die Wortwahl „Entscheidung“ auf die drei verbindlichen Rechtsakte des jetzigen Art. 249 EGV (d. h. Verordnung, Richtlinie und Entscheidung) bezieht, und dass es das Recht der Kommission ist, dem Rat das angemessenste der drei Rechtsinstrumente in jedem Einzelfall vorzuschlagen. Auch im Fall des Teilzeitabkommens von 1997 wurde die Form der Richtlinie für die Durchführung gewählt. EG-Richtlinien sind nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Sie überlassen den innerstaatlichen Stellen der Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel⁴⁸. Daher wurde in den vergangenen Jahren verabschiedetes Sozialrecht auf drei Ebenen verhandelt: Sozialpartner auf EU-Ebene, Ministerrat, und nationale Regierungen oder aber nationale Sozialpartner, denen die Regierungen die Durchführung überlassen können⁴⁹.

Jedoch waren die spezifischen Sozialstandards, die seit Maastricht in der Sozialpolitik vereinbart wurden, zumindest de facto *nicht* im Rat verhandelbar. Die

⁴⁴ Art. 2 Abs. 2.2 des Sozialabkommens (jetzt Art. 137 Abs. 2.2 EGV) schreibt vor, dass Richtlinien in der Sozialpolitik „keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Aufgaben vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegensteht“.

⁴⁵ In dem Fall, dass die Kommission eine Vereinbarung dem Rat nicht vorlegt, würde sie umgehend die Unterzeichnerparteien über ihre Gründe dafür informieren, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Fn 43).

⁴⁶ Berichten zu Folge hat die Kommission die Meinung der Rechtsabteilung des Rates erfragt, *Karin Hiller*, Fallstudie: Elternurlaubsrichtlinie, in: Gerda Falkner/Wolfgang C. Müller (Hg.), Österreich im europäischen Mehrebenensystem: Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse, 1998, S. 126.

⁴⁷ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, KOM (96) 26 endg. v. 31.01.1996, Celex 51996PC0026.

⁴⁸ Art. 189, jetzt 249, EGV.

⁴⁹ Interviews ergaben, dass dies zumindest in Dänemark und in Belgien schon praktiziert wurde (<http://www.mpi-fg-koeln.de/fo/multilevel-en.html#Proj5>).

Kommission setzte durch, dass die „Entscheidung“ des Rats bezüglich der Durchführung einer Kollektivvereinbarung darauf begrenzt sein sollte, die Bestimmungen der Vereinbarung verbindlich zu machen. Letztendlich akzeptierten die Regierungen sogar, dass der Text der durchzuführenden Kollektivvereinbarung nicht in die Richtlinie selbst aufgenommen, sondern nur angehängt wurde. Die Richtlinie zum Elternurlaub, um ein Beispiel zu nennen, ist selbst ein kurzer Text. Nach einer langen Reihe von 20 allgemeinen Erwägungen enthält sie nur drei Artikel. Diese erläutern, dass die zwischen den europäischen Sozialpartnern geschlossene Rahmenvereinbarung im Anhang der Richtlinie durchgeführt werden soll (Art. 1), wiederholen einige Verfahrensaspekte (Art. 2)⁵⁰, und besagen, dass die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist (Art. 3). Diese Entscheidung ist insofern erwähnenswert, als die Formulierung, dass die Vereinbarung so vom Rat implementiert werden muss, wie sie von den Sozialpartnern selbst vorgeschlagen wird, während des Regierungsgipfels 1991 gestrichen worden war. Das Primärrecht hätte dem Rat also ermöglicht, beispielsweise unklare Bestimmungen zu präzisieren.

Jedoch konnte der Rat zum Zeitpunkt der Durchführung der ersten Euro-Vereinbarung zum Elternurlaub nicht sicher sein, ob das innovative Verfahren der Sozialrechtssetzung über Euro-Kollektivverhandlungen wirklich funktionieren würde. Scheinbar konnte die Kommission daher einige widerstrebende Regierungsvertreter davon überzeugen, dass ein öffentlicher „Erfolg“ der neuen korporatistischen Entscheidungsmuster wichtiger sei, als die Klärung textlicher Mehrdeutigkeit der ersten konkreten Sozialpartnervereinbarung. Auch stand zu befürchten, dass ein Antasten der Abmachung zwischen EGB, UNICE und CEEP langwierige Diskussionen im Rat ausgelöst hätte. Seitdem ist der Rat in einer Situation von *take-it-or-leave-it*, sobald er mit der Beschlussfassung zur Durchführung einer Vereinbarung der Sozialpartner konfrontiert ist. Der extrem flexible und häufig nur unverbindlich empfehlende Charakter der bisherigen Vereinbarungen hat allerdings diese bittere Pille verüßt und einen ernsthaften Streit zwischen den Regierungen über die Abkommen zur Teilzeitarbeit und zu den befristeten Arbeitsverhältnissen verhindert.

Generell kann der bisher in vielen Details eher vage Charakter der Abkommen der EG-Sozialpartner zu Interpretationsproblemen führen. Letztlich wird es der Europäische Gerichtshof sein, der entscheidet, was in der Tat verbindlich ist: Ein Anhang einer EG-Richtlinie bleibt EG-Recht, dessen endgültige Interpreten die Richter in Luxemburg sind. Die Gefahr besteht, dass die Sozialpartner auch in zukünftigen Verhandlungen aufgrund abweichender Interessen nicht in der Lage sein werden, sich auf unzweideutige Formulierungen zu einigen. Wie schon in den Fällen des Elternurlaubs und der Teilzeitarbeit könnte Mehrdeutigkeit ein

⁵⁰ Wie z. B. den Erlass der erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung bis spätestens zwei Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie, höchstens drei Jahre bei Durchführung mittels eines Tarifvertrags.

übliches Mittel werden, um Differenzen oberflächlich zu überbrücken. Da der Rat als politische Arena der EG-Sozialpolitik (im Gegensatz zur rechtlichen Arena) davon Abstand genommen hat, sich im Bereich dieser materiellen Vorschriften einzumischen, könnte es letztendlich immer häufiger der EuGH sein, der die „Interpretationslücke“ schließen muss. Im Hinblick auf Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU scheint dies keine optimale Lösung zu sein.

V. Resümee: Zwei interdependente Arenen der EG-Sozialrechtssetzung

Verhandlungen über EG-Sozialpolitikvorschriften werden seit Maastricht in zwei verschiedenen und recht spezifischen Arenen geführt, die dennoch interdependent sind.

Erstens werden die traditionellen Muster der Gestaltung der Sozialpolitik vom Rat und dessen Arbeitsgruppen bestimmt. Die Verabschiedung einer EG-Richtlinie hängt außerdem von einem Vorschlag der Kommission ab, welcher den Verhandlungsprozess in Gang setzt und die allgemeine Ausrichtung des Gesetzesvorhabens festlegt, sowie von der Tätigkeit des Europäischen Parlaments, die je nach dem vorgeschriebenen Verfahren variiert. Die von den beteiligten Politikern (und Bürokraten) vertretenen Interessen sind vorwiegend territorial (Rat) und parteipolitisch (EP). In dieser „intergouvernementalen Arena“ (im weiteren Sinn) laufen Verhandlungen entsprechend der im Vertrag festgelegten Entscheidungsprozesse ab, ergänzt durch informelle Regeln, die in jahrzehntelanger Verhandlungspraxis auf EG-Ebene entstanden sind.

Ein zweites, davon sehr verschiedenes Muster wird heute durch die Verhandlungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern verkörpert. Es handelt sich dabei um europäische Verbände, die funktional differenzierte Gruppen von EG-Bürgern vertreten. Hier werden die Verfahren nicht von der de facto Verfassungsebene der EU-Verträge vorgeschrieben, die nur Bestimmungen betreffend der Schnittstelle zwischen intergouvernementalen und kollektiven Verhandlungen enthält (also spezifiziert, wie traditionelle Entscheidungsverfahren gestoppt werden, oder wie Ratsverhandlungen über die Durchführung initiiert werden). Die Satzungen und Verfahrensregeln der einzelnen an den Kollektivverhandlungen teilnehmenden Euro-Verbände sind in den letzten Jahren mit Blick auf die Regulierung der internen Entscheidungsmodi von Euro-Kollektivvereinbarungen geändert worden⁵¹. Im Gegensatz dazu existieren keinerlei schriftlich festgehaltene Regeln für die Interaktion der verschiedenen Mitspieler. In der Tat wurde ein

⁵¹ Für Details siehe Gerda Falkner, *EU Social Policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community*, 1998.

Modell für die Verhandlungen der Sozialpartner im Laufe eines recht kurzfristigen *learning-by-doing* Prozesses entwickelt⁵². In der Praxis gibt es nur zwei sich gegenüberstehende Parteien (Gewerkschaften und Arbeitgeber), obwohl drei große Euro-Verbände partizipieren (EGB, UNICE und CEEP). Die Verhandlungen sind aufgeteilt in Plenarsitzungen (je 28 Personen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite), die ein neutraler „Schiedsrichter“ leitet, und in Sitzungen eines Vorbereitungskomitees (*groupe restreint*) von nur sieben sehr einflussreichen Personen. Während es klar ist, dass alle drei Unterzeichnerparteien jeder einzelnen kollektiven Vereinbarung zustimmen müssen⁵³, sind die internen Abstimmungsverfahren der einzelnen Verbände ein entscheidender Gesichtspunkt der Sozialpartner-Arena.

Im Hinblick auf Fragen der Legitimation unterscheiden sich die zwei Arenen erheblich voneinander. In der traditionellen Entscheidungsfindung der EG-Sozialpolitik sind die Ratsmitglieder indirekt durch nationale Wahlen legitimiert und werden (wenn auch de facto nur in begrenztem Umfang) durch ihre nationalen Parlamente kontrolliert. Zusätzlich sind die Mitglieder des Europäischen Parlaments (das zumindest dann ein Vetorecht hat, wenn der Rat im Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann) seit 1979 direkt durch die EU-Bürger in Europawahlen legitimiert. Die Rekrutierung der Verhandlungsführer sowie der Unterzeichner in Kollektivverhandlungen ist im Gegensatz dazu völlig anders. Die Verfahren in den einzelnen nationalen Mitgliedsorganisationen der europäischen Dachverbände unterscheiden sich erheblich voneinander, doch die individuellen Mitglieder der Gewerkschaften oder Arbeitnehmerverbände haben zumeist kein Mitspracherecht. Die Entwürfe der kollektiven Vereinbarungen müssen nach Maßgabe der spezifischen Verfahrensregeln von EGB, UNICE und CEEP angenommen werden. Zur Zeit bedeutet dies, dass alle betroffenen Mitgliedsverbände bei UNICE zustimmen müssen, während bei EGB und CEEP die Zustimmung einer Mehrheit ausreicht.

Abgesehen von der Frage der internen Legitimation innerhalb der verhandlungsführenden Organisationen, ist die Repräsentativität der Unterzeichnerparteien der drei bis jetzt verabschiedeten kollektiven Vereinbarungen für die politische Legitimität von Bedeutung. Da das Maastrichter Sozialabkommen noch nicht einmal spezifizierte, wer „Arbeitnehmer und Arbeitgeber“ sein sollten, war es wieder die politische Praxis, die eine bedeutende Frage entschied. EU-Kommission und Ministerrat haben in der Praxis das Verhandlungsmonopol von EGB, UNICE und CEEP bestätigt, die schon seit Mitte der 1980er Jahre am Val Duesse Sozialdialog beteiligt gewesen waren. Die Kommission setzte das traditionelle Rechtssetzungsverfahren auf deren Anfrage hin aus und fand es – genau wie der Rat – angemessen, deren kollektive Vereinbarungen durch EG-Richtlinien zu implementieren. Einige ausgegrenzte kleinere Interessengruppen beschwerten

⁵² Für nähere Hinweise siehe *Falkner* (Fn. 51).

⁵³ Der Ministerrat entscheidet im Unterschied dazu meistens durch qualifizierte Mehrheit.

sich, aber das vom Verband des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (UEAPME) gegen die Elternurlaubsrichtlinie angestrebte Gerichtsverfahren auf EU-Ebene wurde zurückgewiesen⁵⁴. Vor kurzem haben sowohl UNICE als auch EGB⁵⁵ Zusammenarbeitsvereinbarungen für den europäischen Sozialdialog mit kleineren Interessenverbänden getroffen, ohne aber zugleich ihre eigene Vormachtstellung in den Verhandlungen aufzugeben.

Jedoch ist es wichtig zu unterstreichen, dass die Verhandlungen der Sozialpartner in der EG-Sozialpolitik bei näherer Betrachtung nicht völlig unabhängig von der intergouvernementalen Arena geführt werden. Tatsächlich gibt es enge Kontakte und eine gegenseitige Abhängigkeit aller wichtigen Akteure (also Rat, Sozialpartner und, in einem gewissen Maß, auch das EP). Sogar auf dem kollektivvertraglichen Weg zu EG-Sozialpolitik spielt der Rat eine wichtige Rolle, sowohl formell als auch informell. Erstens sprechen viele Indikatoren dafür, dass eine hohe Kompromisswahrscheinlichkeit im Rat einen Ansporn für die Arbeitgeber bildet, aktiv nach einem Konsens mit den Arbeitnehmern zu suchen. In anderen Worten: Wenn Regierungen (und die Kommission) Druck auf die Arbeitgeber ausüben, indem sie ihren Willen zum Ausdruck bringen, andernfalls selbst soziale Vorschriften zu verabschieden, sind die Arbeitgeber sehr viel offener für Kompromisse. Genau wie auf der nationalen Ebene benötigen Kollektivverhandlungen demnach auch auf EU-Ebene etwas Rückhalt vom „Staat“ (also in diesem Fall von den EU-Institutionen).

Zweitens sind die Regierungen in der Praxis auch entscheidend, sobald es um die Durchführung der Vereinbarungen durch EG-Recht geht. Da die relevanten Euro-Verbände entschieden haben, dass die Durchführung durch EG-Recht ihre bevorzugte Art der Umsetzung ist⁵⁶, haben sie bis jetzt die Kommission beauftragt, alle Vereinbarungen dem Rat vorzulegen. Obwohl die Kommission wie oben gezeigt durchsetzte, dass eine spezifische Sozialvorschrift, die aus einer Vereinbarung der Sozialpartner hervorgeht, im Rat *nicht* verhandelbar ist, kann die Tatsache, dass jegliche kollektive Vereinbarung durch den Rat gehen muss, um verbindliches EG-Recht zu werden, von den Interessengruppen während der Verhandlungen nicht vernachlässigt werden⁵⁷.

⁵⁴ *Gericht erster Instanz* 1706/1998, Rs. T-135/96 (UEAPME/Rat), Slg. 1998, II-2335.

⁵⁵ Durch seinen Mitgliedsverband Euro-Cadre (Council of European Professional and Managerial Staff). Für Details zu allen wichtigen Euro-Verbänden, siehe *Justin Greenwood, Representing Interests in the European Union, 1997*.

⁵⁶ Die eigenständige Durchführung würde hinsichtlich des umfassenden Charakters und der Einheitlichkeit Schwierigkeiten verursachen, da UNICE, CEEP und EGB in ihrem gemeinsamen Vorschlag zur Durchführung des Sozialprotokolls (29.10.1993) übereingekommen waren, dass ihre Vereinbarungen „für ihre Mitglieder bindend“ und „nur für diese und gemäß den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten in ihren Mitgliedstaaten wirksam“ sind (Punkt 10.2, SE 3/1994, 282–3).

⁵⁷ Im Gegenzug müssen die Sozialpartner, wie einleitend erwähnt, im traditionellen Sozialpolitikverfahren zumindest angehört werden (zweifach, zunächst zu allgemeinen Prinzipien und später zu Detailfragen), folglich muss der Rat den Positionen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern Beachtung schenken, sobald er gesetzgeberisch tätig wird.

Dass der Rat auch dann eine Rolle in der Sozialpolitik zu spielen hat, wenn diese von den Sozialpartnern verhandelt wird, impliziert jedoch nicht, dass die jüngsten Entwicklungen in der EG-Sozialpolitik mit den Erwartungen der politikwissenschaftlichen Denkschule des Intergovernmentalismus übereinstimmen. Diese Integrationstheorie ist insoweit staatszentriert, als sie Staaten als harte Verteidiger ihrer nationalen Eigeninteressen gegenüber anderen Staaten sieht und als die einzig dominanten Akteure in den internationalen Beziehungen. Die EU wird von Intergovernmentalisten im Allgemeinen als eine internationale Organisation betrachtet, die den Interessen der Mitgliedstaaten dient, ohne deren Souveränität in Frage zu stellen⁵⁸. Die korporatistischen Züge der Entscheidungsfindung in der EG-Sozialpolitik seit Maastricht stellen ein solches Verständnis der europäischen Integration in Frage, da nationale Regierungen nicht länger die einzigen Vertreter nationaler Sozialinteressen auf EU-Ebene sind. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sind formelle Mitakteure im europäischen Sozialpolitikprozess. Die Maastrichter Regierungskonferenz ging weit in der Preisgabe von Befugnissen, die bis dorthin allein von Regierungen ausgeübt worden waren. Zumindest im Gebiet der Sozialpolitik ist die EU heutzutage nicht mehr nur im geographischen Sinne ein Mehrebenensystem⁵⁹, sondern auch unter funktionalen Gesichtspunkten.

⁵⁸ Zum Beispiel *Moravcsik, Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, (1993) 4 *Journal of Common Market Studies* 473 ff.

⁵⁹ *Marks/Hooghe/Blank, European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, (1996) 3 *Journal of Common Market Studies* 341 ff.

aufgespießt

“A while ago, I admired a cartoon showing a crowd of wildly attired natives ‘somewhere in the Solomons’, with inflated lips, rings in the noses and so on, who amusedly watched American soldiers, and in the caption a wise old man warned: ‘Don’t laugh, maybe, those boys thin, we are funny too.’”

(Quelle: *Ernst Rabel, On Comparative Research in Legal History and Modern Law*, in: *ders., Gesammelte Aufsätze*, Band III, 1967, S. 247)