

## Zur Durchführung von Sozialpartnervereinbarungen auf EU-Ebene

**Die Europäische Kommission kann sich aus begründeten Rechts- und Zweckmäßigkeitsgründen weigern, ein von europäischen (sektoralen) Sozialpartnern ausgehandeltes Abkommen dem Rat zur Beschlussfassung zur Annahme einer Richtlinie vorzulegen, auch wenn beide Sozialpartner dies gemeinsam beantragt haben (Art. 155 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. AEUV). (LS des Bearbeiters)**

### **EuG v. 24.10.2019, T-310/18 (n.rkr.; Rechtsmittel beim EuGH C-926/19 P)**

*Dem vorliegenden Urteil kommt für die Sozialpartnervereinbarungen auf EU-Ebene eine besondere Bedeutung zu. Nach dem UEAPME-Urteil, das vor allem die Repräsentativität der Sozialpartner zum Gegenstand hatte,<sup>1</sup> definiert dieses Urteil zum ersten Mal die Rolle der Kommission bei der Durchführung im Wege der Rechtssetzung. Es lehnt jedoch eine Pflicht zur Vorlage der Sozialpartnervereinbarung an den Rat zur Beschlussfassung ab. Das Urteil überzeugt weder vom Ergebnis noch von der Begründung.*

Im Kern ging es um folgende Frage: Kann die Kommission sich weigern (und wenn ja aus welchen Gründen), ein von eur. (sektoralen) Sozialpartnern ausgehandeltes Abkommen dem Rat zur Beschlussfassung zur Annahme einer RL vorzulegen, wenn beide Sozialpartner dies gemeinsam beantragt haben (Art. 155 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. AEUV)<sup>2</sup>? Dies war anhand eines von den eur. AG der zentralen Verwaltungen und der Eur. Gewerkschaft der öff. Dienste (EGÖD/EPSU) im Rahmen des EU-Sozialdialogs ausgehandelten Abkommens zur Information und Konsultation zu entscheiden.<sup>3</sup> Die Kommission hatte es abgelehnt, dieses Abkommen dem Rat (überhaupt) zur Entscheidung vorzulegen. Dagegen hatte die mitverhandelnde EGÖD vor dem EuG geklagt. Während die Kl. es für zulässig gehalten hätten, dass die Kommission eine Ablehnung auf Rechtsgründe stützen könnte (die aus ihrer Sicht jedoch nicht vorlagen), sollte eine Zweckmäßigkeitsprüfung ausgeschlossen sein. Das Gericht hat nun eine solche Verpflichtung abgelehnt und auch Ermessen hinsichtlich der Zweckmäßigkeit für notwendig gehalten.

Bevor im Einzelnen auf die Kritikpunkte näher eingegangen wird, sollen zunächst die – bescheidenen – positiven Aspekte benannt werden: Zum einen wird die Zulässigkeit im Hinblick auf die Klagebefugnis und v. a. den Klagegegenstand

---

<sup>1</sup> EuG 17.6.1998, T-135/96, UEAPME/Rat.

<sup>2</sup> Die korrekte Bezeichnung müsste "Art. 155 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1" lauten. Jedoch wird auf die Benennung des „UAbs. 1“ idR aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet; denn die entscheidende Formulierung befindet sich weiterhin in S. 1 dieser Vorschrift.

<sup>3</sup> Zum - soweit ersichtlich - bisher einzigen anderen Fall einer von der Kommission abgelehnten Vorlage einer Sozialpartnervereinbarung an den Rat, der jedoch nicht gerichtlich ausgetragen wurde, s. *Dorssemont/Lörcher/Schmitt*, On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to be Learned from the Hairdressers Case, *Industrial Law Journal*, 2019, S. 571 ff.

anerkannt; zum anderen stellt das Gericht ein „überraschendes“ Verhalten der Kommission fest, was dazu führt, dass sie ihre eigenen Kosten zu tragen hat.

Das Gericht hatte über 2 Klagegründe zu befinden (Rn. 45 – 141). Der 1. bezog sich auf die (un)zutreffende Interpretation und Anwendung von Art. 155 Abs. 2 AEUV. Der 2. – eher formelle – Klagegrund richtete sich auf die mangelnde Begründung der Ablehnung des gemeinsamen Antrags der Sozialpartner auf Weiterleitung an den Ministerrat zur Beschlussfassung. Aus Platzgründen wird er hier nicht näher behandelt. Die entscheidende Passage der Vorschrift lautet (dt. Version):

Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten (MS) oder – in den durch Artikel 153 erfassten Bereichen – auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission.

In Rn. 46 – 105 handelt das Gericht den ersten Klagegrund ab.

## **I. Allgemein**

Zunächst ist die rechtliche Charakterisierung des 1. Klagegrundes problematisch, die vom Gericht ausdrücklich auf die Rolle der Kommission ("Kompetenz") beschränkt wird. In der Klage war dies in einem weiteren Sinn (unter Einbeziehung von Art. 155 Abs. 2 AEUV) formuliert worden. Ein Verstoß gegen Art. 155 Abs. 2 AEUV würde bedeuten, dass die Worte „gemeinsamer Antrag“ Ausdruck eines (verfassungsmäßigen) Rechts der Sozialpartner (SP) sind, ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten (in diesem Stadium, unabhängig von den Problemen, die sich aus dem Urteil *EuGH Slowakei und Ungarn/Rat* ergeben, s. dazu näher unten). Ein solcher (weiter gefasster) Ansatz würde auch den weiteren verfassungsrechtlichen Argumenten wie einem umfassenderen Verweis auf Art. 152 Abs. 1 AEUV gerecht werden.

Grds. ist zu kritisieren, dass das Gericht Art. 152 Abs. 1 AEUV weder allg. noch speziell in Bezug auf die "Förderpflicht" ernsthaft in Betracht zieht. Dessen verfassungsrechtliche Dimension wird somit vernachlässigt. Das Verfahren in Art. 155 Abs. 2 AEUV ist während der Verhandlungen über den (Verfassungs- und) Lissabon-Vertrag nicht geändert worden, weil der gesamte Titel "Sozialpolitik" im Allg. und die Verfahren in den Art. 154 und 155 AEUV im Besonderen nicht berührt werden sollten. Aus diesem Grund wurde die Terminologie nicht an die Terminologie des Vertrags von Lissabon in Bezug auf das „besondere Gesetzgebungsverfahren“ angepasst. Es ist also ein „sui generis“-Verfahren. Umgekehrt ist das einzige substanziiell neue Element im Titel „Sozialpolitik“ Art. 152 Abs. 1 AEUV. Somit gehört die Förderung der Rolle der Sozialpartner zum Kern der Änderungen durch den Vertrag von Lissabon im Bereich Sozialpolitik. Dementsprechend wird der „sui generis“-Charakter des Verfahrens in Art. 155 Abs. 2 AEUV nicht nur bestätigt, sondern verstärkt.

## **II. Zur Wortlautauslegung (Rn. 49 – 63)**

Zunächst kommt das Gericht zu der zutreffenden Auffassung, dass die Formulierung „(d)ie Durchführung ... erfolgt“ (engl. „shall be implemented“, franz. „la mise en oeuvre ... interviendra“) „zwingenden Charakter hat“ (Rn. 58). Jedoch stützt es sich dann auf die Auslegung der Kommission, nach der die „zwingende Formulierung dazu dienen (können), die Ausschließlichkeit dieser beiden Verfahren [durch Ratsbeschluss in Form einer RL oder durch die Sozialpartner autonom, d.V.] zum Ausdruck zu bringen“ (Rn. 59).

Zunächst liegt diese Annahme ferner als die von Wortlaut unmittelbar vorgegebene zwingende Wirkung. Sie hätte also einer besonderen Begründung bedurft. So hätte sich das Gericht damit auseinandersetzen müssen, warum die ursprünglich vorgesehene fakultative Formulierung „kann“ (Rn. 58) nicht bereits diesen Ausschließlichkeitscharakter hätte haben können bzw. müssen. Denn es liegt hier zumindest sehr nahe, dass bei Zugrundelegung der früheren Formulierung das „kann“ ausschließlich als „kann nur“ zu verstehen gewesen wäre, weil nicht ersichtlich ist, welche weiteren Verfahren im Rahmen einer EU-verfassungsrechtlichen Umsetzung von Sozialpartnervereinbarungen möglich (gewesen) sein sollten. Konnte also schon die frühere Formulierung diese Ausschließlichkeit (zumindest) beinhalten, lässt sich daraus für die aktuelle Formulierung kein Argument gegen den klaren Wortlaut gewinnen.

Damit sind die Argumente des Gerichts im Hinblick auf die Wortlautauslegung erschöpft. Die Schlussfolgerung ist, dass der Wortlaut „für sich genommen“ keine Verpflichtung enthalte (Rn. 60). Die weiteren Rn. 61 - 63 unter „Auslegung nach dem Wortlaut“ befassen sich nur mit möglichen (angeblich untragbaren) Konsequenzen, jedoch nicht mehr mit dem Wortlaut.

Nach dem Gericht wäre die 1. Konsequenz, dass bei Annahme einer Verpflichtung sowohl Kommission als auch Rat diesem Antrag ohne Einschränkungen folgen müssten, was selbst der Auffassung der Kl. widerspräche (Rn. 62). Diese Auffassung lässt jedoch einen sehr wichtigen Punkt in der Argumentation der Kl. unberücksichtigt. Gerade um der Funktion der Kommission als „Hüterin der Verträge“ gerecht werden zu können, hatten die Kl. ein Verweigerungsrecht der Kommission im Fall rechtswidriger Inhalte [oder Verfahren] anerkannt.

Als 2. Konsequenz wird darauf hingewiesen, dass sich die (ursprünglich 11) Vertragsstaaten beim „Sozialabkommen“ in einer „Erklärung“ verständigt hätten, dass sie keine Verpflichtungen übernehmen wollten, „die zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen unmittelbar anzuwenden oder diesbezügliche Umsetzungsregeln zu erarbeiten“ (Rn. 63). Zunächst ist es nicht unproblematisch, bei der wörtlichen (sowie auch systematischen und vor allem bei der teleologischen) Auslegung auf den Willen des Gesetzgebers (ggf. In Form von „Erklärungen“) abzustellen, da sie der historischen (ggf. ergänzenden) Auslegung zuzurechnen sind. Entscheidend aber ist, dass das Gericht nicht die wesentliche Einschränkung zitiert, auf die sich diese Erklärung bezieht: „die 1.

Durchführungsvorschriften“. Dies sind ausschließlich die Umsetzungsmöglichkeiten von autonomen Vereinbarungen (jetzt Art. 155 Abs. 2 S. 1, 1. Alt. AEUV), nicht jedoch die hier fraglichen Umsetzungen durch Rechtssetzungsakte (jetzt Art. 155 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. AEUV). Dieser Wille der MS sagt also nichts zur Vorlagepflicht der Kommission aus.

Diese beiden vom Gericht als wesentlich für die Zurückweisung einer Kommissions-Verpflichtung angesehenen Konsequenzen sind also nicht stichhaltig. Umgekehrt hätte sich das Gericht fragen müssen, ob seine Auslegung nicht Art. 155 Abs. 2 S. 1 AEUV völlig überflüssig macht. Denn die Kommission könnte – aufgrund ihres Initiativrechts – immer einen (RL-)Vorschlag unterbreiten, der sich auf die Inhalte einer Sozialpartnervereinbarung stützt. Und Sozialpartner könnten immer ihre (autonomen) Vereinbarungen auf nat. Ebene umsetzen, auch wenn die Bestimmung abgeschafft würde. Daher kann der einzige rechtliche Rahmen und (Mehr-)Wert nur in der Vorlagepflicht der Kommission an den Rat bestehen. Entgegen der Argumentation des Gerichts spricht also die wörtliche Interpretation deutlich für eine Vorlageverpflichtung der Kommission.

### **III. Zur systematischen Auslegung (Rn. 64 – 82)**

Systematisch meint das Gericht, dass Art. 17 EUV der Kommission unbegrenzte Befugnisse sichere, die durch die Besonderheiten von Art. 155 AEUV nicht in Frage gestellt werden könnten. Nun ist dieses Vorgehen schon im methodischen Ansatz problematisch. Das Gericht hätte gemäß der allg. Regel, dass spezifischere Bestimmungen Vorrang vor allg. Grundsätzen haben, Art. 155 Abs. 2 AEUV als *lex specialis* betrachten müssen. Dies ergibt sich nicht nur aus seiner Stellung im Titel Sozialpolitik selbst, sondern ist eine Besonderheit der Sozialpolitik im Verhältnis zu anderen EU-Politikbereichen. Kein anderer Politiktitel in Teil III des AEUV enthält eine ähnliche weitgehende (*sui generis*) Anerkennung des nicht-institutionellen (Art. 13 EUV) Einflusses auf das Gesetzgebungsverfahren (sowohl in Art. 154 als auch in Art. 155 AEUV).

Die Besonderheit der Rolle der Sozialpartner im Rahmen der - sogar primärrechtlichen - Rechtssetzung sei noch an 2 Beispielen veranschaulicht: Die Sozialpartner haben den Text für die (jetzigen) Art. 154 u.155 AEUV gemeinsam erarbeitet,<sup>4</sup> der dann insgesamt abgesehen von geringen (hier aber nicht unwichtigen) Änderungen übernommen worden ist. Weiter waren sie neben den im AUEV ausdrücklich anerkannten Beratungsorganen (Art. 300 ff. AEUV: Eur. Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen) im Konvent zur „Zukunft Europas“ als Beobachter vertreten. Dieser Konvent hat den primärrechtlichen Verfassungsvertrag erarbeitet, der dann seinerseits die Grundlage für den Vertrag von Lissabon geworden

---

<sup>4</sup> *Tricart*, Legislative implementation of European social partner agreements: challenges and debates, Brüssel (EGI) 2019, S. 16 f.; *Lapeyre*, The European Social Dialogue – The history of a social innovation (1985 – 2003), Brüssel (EGI) 2018, S. 99 ff.

ist. Dadurch wäre es gerade erforderlich, die allg. Grundsätze zu begrenzen. Aber, selbst wenn man dem Ansatz des Gerichts folgt, überzeugen seine Argumente nicht.

## **1. Rolle der Kommission**

Als 1. beschreibt das Gericht (Rn. 65 – 67) die Rolle der Kommission bei der Ausarbeitung von Unionsrechtsakten, insbesondere ihr Initiativrecht unter Berufung auf Art. 17 Abs. 1 – 3 AEUV. Insbesondere sei es Sache der Kommission zu entscheiden, „ob sie einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegt oder nicht, abgesehen von dem Fall, dass sie nach dem Unionsrecht zur Vorlage eines solchen Vorschlags verpflichtet ist“ (Rn. 66).<sup>5</sup> Das mag allg. zutreffen. Entscheidend ist jedoch, dass der für das Initiativrecht einschlägige Art. 17 Abs. 2 AEUV mit der einschränkenden Formulierung beginnt: „Soweit in den Verträgen nicht anderes festgelegt ist“. Und Art. 155 Abs. 2 S. 1 AEUV ist eine solche (andere) Festlegung. Darauf geht das Gericht nicht ein. Das ist ein schwerwiegendes Manko.

Weiteres Argument gegen eine Vorlagepflicht ist die Unabhängigkeit der Kommission (Rn. 67). Insoweit legt Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 EUV fest: „*Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus.*“ Diese Unabhängigkeit besteht aber nur im Rahmen ihrer von den Verträgen zugewiesenen Tätigkeiten. Welche dies genau sind, ist gerade in diesem Verfahren zu klären. Es wäre ein Widerspruch, eine Auslegung zuzulassen, die aus dem Argument der „Unabhängigkeit“ eine Erweiterung der Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten der Kommission ableiten würde. Diese einschränkende Interpretation liegt besonders nahe, wenn man den engl. („In carrying out its responsibilities“) und franz. („exerce ses responsabilités“) Wortlaut berücksichtigt.

## **2. Rolle von Sozialpartnervereinbarungen**

Als 2. befasst sich das Gericht mit „einige(n) Merkmalen“ des Verfahrens nach Art. 155 Abs. 2 AEUV (Rn. 69 – 82). Es teilt das Verfahren in verschiedene Phasen auf, um zum Ergebnis zu kommen, dass „dass zwar die Initiative für die Verhandlungsphase und den Abschluss einer Vereinbarung ausschließlich bei den betreffenden Sozialpartnern liegt, jedoch in der Phase der Durchführung der Vereinbarung der Rat auf Vorschlag der Kommission tätig wird“ (Rn. 74).

### **a. Beschränkung der Bedeutung von Sozialpartnervereinbarungen – Vom Rechtssetzungs- zum Verwaltungsakt**

Den Ausgangspunkt bildet die Feststellung, dass das „Verfahren zur Durchsetzung der von den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarungen auf Unionsebene nicht als Gesetzgebungsverfahren iSv. Art. 289 Abs. 1 und 2 AEUV einzustufen (sei, d.V.) und die nach diesem Verfahren erlassenen Maßnahmen keine Gesetzgebungsakte iSv. Art. 289 Abs. 3 AEUV dar(stelle)“ (Rn. 69). Dazu beruft sich das Gericht auf ein jüngeres Urteil des *EuGH* in Sachen *Slowakei und Ungarn/Rat*.<sup>6</sup> Diese Aussage ist vor

---

<sup>5</sup> Unter Verweis auf *EuGH* 14.4.2015, C-409/13, *Rat/Kommission*, EU:C:2015:217, Rn. 70, und *EuG* 23.4.2018, T-561/14, *One of Us u. a./Kommission*, EU:T:2018:210, Rn. 109 (inzwischen bestätigt durch *EuGH* 19.12.2019, C-418/18 P, *Puppinck u. a./Kommission*).

<sup>6</sup> *EuGH* 6.9.2017, C-643/15 und C-647/15, *Slowakei und Ungarn/Rat*, EU:C:2017:631, Rn. 60 - 62 u. 65 - 67.

dem Hintergrund der bisherigen Praxis vollkommen unerwartet, bildet aber letztlich den Kern der gesamten (zumindest aber der systematischen) Auslegung von Art. 155 Abs. 2 AEUV. Sie stuft die bisher allg. anerkannte Rolle der Sozialpartner als Mitgesetzgeber („co-legislator“) auf ein rein administratives Verhältnis zurück. Dieser Ansatz hat (bis hin zu den Begründungsanforderungen) weitreichende Konsequenzen.

Für seine rechtliche Argumentation kann sich die Kammer zwar zunächst auf das genannte *EuGH*-Urteil berufen, das einen ausdrücklichen wörtlichen Verweis auf das jeweilige (ordentliche oder besondere) Gesetzgebungsverfahren verlangt. Ein solcher in ist Art. 155 Abs. 2 S. 1 AEUV jedoch nicht enthalten. Dieser Ansatz berücksichtigt somit nicht die unterschiedlichen Formulierungen in Bezug auf die beiden Verfahren: Für das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ gilt gem. Art. 294 Abs. 1 AEUV, dass auf dieses Verfahren „Bezug genommen“ wird (engl. „Where reference is made in the Treaties“, franz. „il est fait référence“). Für das „besondere Gesetzgebungsverfahren“ hingegen sieht Art. 289 Abs. 2 AEUV vor, dass es „in den in den Verträgen vorgesehenen Fällen“ Anwendung findet (engl. „in the specific cases provided for in the Treaties“, franz. „prévus par les traités“). Die Anforderung einer Bezugnahme für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren kann also als förmliche Voraussetzung verstanden werden, während „in den vorgesehenen Fällen“ eher für eine Regelung der Sache nach spricht. Dies ist aber letztlich nicht dem Gericht, sondern dem *EuGH* vorzuhalten, umso mehr als es dafür an einer näheren Begründung - gerade auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Formulierungen - fehlt. Daher sollten die beiden Verfahren im Hinblick auf die förmlichen Anforderungen nicht gleichbehandelt werden. Dies würde im vorl. Fall bedeuten, dass Art. 155 Abs. 2 AEUV der Sache nach ein „besonderes Gesetzgebungsverfahren“ vorsieht.

Außerdem ging es in diesem Urteil der Sache nach um ein ganz anderes, spezielles Verfahren zur Annahme vorläufiger Maßnahmen in einer Notsituation, die durch einen plötzlichen Zustrom von Staatsangehörigen aus Drittländern gekennzeichnet war (s. Art. 78 Abs. 3 AEUV), und die Annahme solcher Maßnahmen wurde als nichtlegislativer Akt betrachtet. Selbst unter Berücksichtigung der allg. formulierten förmlichen Anforderung ist es sehr schwierig, die Relevanz dieses Urteils für die Auslegung von Art. 155 AEUV anzuerkennen. Gerade im Rahmen der systematischen Auslegung erklärt das Gericht die Widersprüche nicht, die durch die 2-fache Verweisung in Art. 155 Abs. 2 UAbs. 1 S.1 und UAbs. 2 AEUV auf Art. 153 AEUV und damit auf die Rechtsgrundlage für alle sozialpolitischen Gesetzgebungsakte entstehen. Welchen Sinn sollte es haben, Mehrheits- und Einstimmigkeitserfordernisse im Rat festzulegen, wenn es sich nicht um Gesetzgebungsakte handeln sollte.

Der hier vertretene Ansatz wird durch das Urteil *UEAPME/Rat* bestätigt, das die „legislative Grundlage“ ausdrücklich anerkennt durch Formulierungen wie „dass eine von Sozialpartnern getroffene Vereinbarung eine legislative gemeinschaftsrechtliche Grundlage erhält, ohne dass hierfür auf die klassischen Gesetzgebungsverfahren nach

dem Vertrag zurückgegriffen würde“<sup>7</sup> oder „Vereinbarung ... , der der Rat durch einen mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss eine legislative Grundlage auf Gemeinschaftsebene verleiht“.<sup>8</sup>

### **b) Beschränkung der Bedeutung der Sozialpartner – Vom Mitgesetzgeber zum Ideengeber**

Als Ausgangspunkt trennt das Gericht zwischen 2 Phasen, der Vereinbarungs- (Rn. 71 und 72) und der Durchführungsphase (Rn. 73 ff.). Während es den Sozialpartnern in der 1. alle Möglichkeiten zubilligt, sieht er keinerlei Rolle bei der 2. Phase gegenüber Kommission und Rat. Für die 2. Phase stellt das Gericht darauf ab, dass der Beschluss des Rates „auf Vorschlag der Kommission“ erfolge (Rn. 73). Dabei vernachlässigt das Gericht die Bedeutung der Voraussetzung „auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien“. Sie zeigen, dass nicht die Kommission, sondern die Sozialpartner am Anfang des Durchführungsprozesses in Richtung auf eine RL stehen und sie damit gem. 155 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. AEUV von einem eigenen Initiativrecht Gebrauch machen. Dies zeigt ihren Charakter als Mitgesetzgeber und ist daher von grundlegender Bedeutung.

Träfe die Argumentation des Gerichts zu, würde das Initiativrecht der Kommission jederzeit und voraussetzungslos die Möglichkeit beinhalten, sich den Inhalt des Abkommens zu eigen zu machen und ihn – ohne „gemeinsamen Antrag“ – in einen eigenen RL-Vorschlag zu verwandeln, ohne irgendwie auf Sozialpartner Rücksicht nehmen zu müssen. Deren Sichtweise wäre wertlos. Dies zeigt, dass der „gemeinsame Antrag“ ein unverzichtbares Element in diesem Verfahren ist und das Initiativrecht von der Kommission auf die Sozialpartner vorverlagert. Daran ändert der Verweis auf das *UEAPME*-Urteil (Rn. 74) der Sache nach nichts, weil auch hier der „gemeinsame Antrag“ unzutreffend auf eine technische Voraussetzung herabgestuft wird. Soweit das Gericht auch insoweit auf das *UEAPME*-Urteil zurückgreift (Rn. 75),<sup>9</sup> als es damit die Prüfungsanforderungen an die Kommission im Hinblick auf die Repräsentativität der Sozialpartner begründet, blendet es aus, dass dies nur im Zusammenhang mit einer Gesetzgebung Sinn macht, weil Repräsentativität die sonst erforderliche demokratische Legitimation über das Parlament ersetzen soll.

In Rn. 78 – 82 beschreibt das Gericht Gründe, warum die Kommission keiner Vorlagepflicht an den Rat unterliegen soll. Zunächst verweist sie auf die Unabhängigkeit der Kommission (Rn. 78). Soweit es um die Bedeutung im Allg. geht (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 EUV), wurde dieses Argument bereits oben entkräftet. Hier ergänzt das Gericht im Besonderen, dass die Kommission „keinerlei Weisungen entgegennimmt“. Die entsprechende Bestimmung (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 2 EUV) richtet sich nun zunächst an (einzelne) „Mitglieder der Kommission“, nicht an das Kollegium. Es ist jedoch das Kollegium, um dessen Befugnisse es hier geht. Darüber hinaus ist mit „Anweisung“ hier der Schutz der Kommissionsmitglieder vor jeder

---

<sup>7</sup> EuG 17.6.1998, T-135/96, *UEAPME/Rat*, Rn. 88.

<sup>8</sup> Ebd., Rn. 89.

<sup>9</sup> Ebd., Rn. 85 u. 88.

unzulässigen Einflussnahme gemeint, die hauptsächlich wohl von den MS, aber auch von jeder anderen „Einrichtung“ ausgehen kann. Ist schon fraglich, ob die Sozialpartner als eine solche „Einrichtung“ angesehen werden können, ist es nicht nachvollziehbar, wie die in Art. 155 AEUV primärrechtlich festgelegten (Verfahrens-)Rechte der Sozialpartner die Unabhängigkeit der Kommission allgemein beeinträchtigen oder speziell verbotene „Anweisungen“ darstellen könnten.

Als 2. verweist das Gericht auf Art. 17 Abs. 1 EUV mit der Verpflichtung der Kommission, das „allg. Interesse“ der Union zu fördern. Auch wenn dies für sich genommen zutrifft, bestehen in methodischer wie in inhaltlicher Hinsicht erhebliche Probleme: Zunächst ist methodisch zu kritisieren, dass das Gericht den Inhalt der „allg. Interessen der Union“ nicht definiert. Auch wenn dies damit begründet würde, dass nach Auffassung des Gerichts es der Kommission selbst freigestellt ist, deren Inhalt zu definieren, erscheint dies unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht akzeptabel. Es handelt sich um einen Rechtsbegriff, und es ist letztendlich Sache der EU-Richter, eine klare substantielle Auslegung zu geben, d.h. ihn zu definieren.

Es ist hier nicht der Raum, diese Definition vorzunehmen. Auf jeden Fall lässt sich aber allg. sagen, dass darunter die Werte und Ziele der Union sowie die Grundrechte (Art. 2, 3 und 6 EUV) zu verstehen sind einschließlich der Förderungspflicht bei der Anwendung der Grundrechte (Art. 51 Abs. 1 EUGRC). Konkret geht es nicht nur um Art. 28 EU-GRC (Förderung von Kollektivverhandlungen auf EU-Ebene), sondern auch um Art. 27 EU-GRC (Grundrecht auf Unterrichtung und Anhörung) und Art. 20 EU-GRC (Gleichheit vor dem Gesetz), weil bisher die öff. Verwaltung aus der Information und Konsultation ausgeschlossen ist (Art. 2 Buchst. a RL 2002/14/EG). Das „allg. Interesse“ wird auch durch die sozialen Ziele in Art. 151 Abs. 1 AEUV definiert. Ausdrücklich wird auf „Sozialen Dialog“ als eigenständiges Ziel verwiesen. Insbesondere in Art. 154 und 155 AEUV hat der primärrechtliche Gesetzgeber die besondere Zuständigkeit der Sozialpartner im Bereich der Sozialpolitik für die Definition des „allg. Interesses der Union“ anerkannt. Zumindest diese Elemente müssen bei Definition des „allg. Interesses der Union“ berücksichtigt werden. Ihre Anwendung auf vorl. Fall bedeutet, dass die Weigerung der Kommission, einen Vorschlag gem. Art. 155 Abs. 2 AEUV dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen, nur dann gerechtfertigt sein kann, wenn sie sich auf rechtliche Argumente oder fehlende Repräsentativität stützen kann.

Aus einem nicht definierten „allg. Interesse der Union“ dann die sehr weitreichende Schlussfolgerung zu ziehen, die Kommission könne nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit einer Vereinbarung überprüfen (Rn. 79), ist weder nachvollziehbar noch tragbar. Was soll „sozialer Dialog“, wenn die Kommission seine Ergebnisse nach eigenen Vorstellungen verwerfen kann und ihn damit in die Rolle eines Ideengebers, dem man folgt oder eben nicht, herabstuft.

Ebenso wenig überzeugt das vom Gericht in Rn. 80 akzeptierte Argument der Kommission, die Sozialpartner verträten nur einen Teil der zahlreichen anderen Interessen der Union. Denn gerade für Sozialpolitik hat der primärrechtliche

Gesetzgeber den Sozialpartnern eine ganz besondere Stellung eingeräumt, die die Kommission zu beachten hat. Es sei nochmals an deren besondere Rolle gerade bei der Formulierung der hier in Frage stehenden Vorschriften, insbesondere des Art. 155 Abs. 2 AEUV erinnert.

Zum 3. verweist die Kommission auf das „institutionelle Gleichgewicht“, das den in Art. 13 Abs. 1 EUV abschließend genannten Organen vorbehalten sein und das durch die Auffassung der Kl. verschoben würde (Rn. 81 u. 82). „Institutionelles Gleichgewicht“ wird jedoch im Grundsatz durch 2 Absicherungen gewahrt. Zum einen bleibt der Rat das letztlich entscheidende Organ. Die Rolle des Rats wird gegenüber der Kommission sogar ausdrücklich hervorgehoben. Der Rat habe „zu prüfen, ob die Kommission die Verpflichtungen erfüllt hat, die ihr nach den Verträgen und insbesondere gem. dem 3. Teil, Titel X („Sozialpolitik“) des AEU-Vertrags über die Sozialpolitik obliegen“ (Rn. 76). Zum anderen bleibt die Rolle der Kommission insoweit gewahrt, dass sie als Hüterin der Verträge das Organ ist, das zunächst die Repräsentativität der Unterzeichnerparteien (ein Argument, dem das Gericht im Urteil *UEAPME*-Urteil große Bedeutung beigemessen hatte, s. dortige Rn. 89) sowie die Rechtmäßigkeit des Inhalts der Vereinbarung prüft. Schon von daher erscheint es nicht korrekt, sich allg. auf das „institutionelle Gleichgewicht“ zu berufen, ohne diesen Elementen ihre erforderliche rechtliche Bedeutung zuzumessen und dementsprechend die Besonderheiten der Sozialpolitik in Bezug auf die Sozialpartner („*sui generis*“) zu respektieren.

Nach der für die systematische Auslegung abschließenden Rn. 82 „würde die von den Kl. vertretene Auffassung den Sozialpartnern eine Zwangsbefugnis gegenüber der Kommission verleihen, die weder dem Parlament noch dem Rat zusteht.“ Auch wenn das (mit Ausnahme des Worts „Zwangsbefugnis“) auf den 1. Blick zutreffend erscheint, ist dennoch eine genauere Betrachtung des rechtlichen Rahmens notwendig. Der rechtliche Rahmen, der die Besonderheiten der Sozialpolitik im Allg. und die Befugnisse der Sozialpartner im Besonderen definiert, ist seit der „Einheitlichen Eur. Akte“ und später dem Vertrag von Maastricht unverändert geblieben. Letzterer zielte auf Stärkung der „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes ab (*Delors*).

Die Bedeutung des neuen Ansatzes in der Sozialpolitik im Allg. und der Sozialpartner/des Sozialen Dialogs im Besonderen wird dadurch unterstrichen, dass genau dies der entscheidende Punkt in der Regierungskonferenz war, die zum Vertrag von Maastricht geführt hat. So waren die entsprechenden Bestimmungen letztendlich vom UK abgelehnt worden. Dafür musste eine neue Konstruktion gefunden werden, die zu dem von allen 12 MS ratifizierten „Sozialprotokoll“ mit der Befugnis zum Abschluss eines „Sozialabkommens“ geführt hat, das dann von nur 11 MS ratifiziert worden war. Dieser rechtliche und institutionelle Rahmen hat sich seitdem (inhaltlich) nicht geändert (insbesondere von den damaligen Art. 3 u. 4 des Sozialabkommens zu den aktuellen Art. 154 und 155 AEUV). Auf dieser Rechtsgrundlage wurden dann mehrere (wichtige) RL verabschiedet worden, die (zunächst interprofessionelle und später auch sektorielle) Sozialpartner-Abkommen zum Gegenstand hatten. Sie

wurden weder unter irgendeinem rechtlichen Argument angefochten noch unter „Zweckmäßigekeitsbedingungen“ geprüft.

Wenn somit der rechtliche Rahmen im Wesentlichen gleich ist, was rechtfertigt dann den unterschiedlichen Ansatz? Die zunächst naheliegende Antwort wäre, dass der rechtliche Rahmen durch den Vertrag von Lissabon in terminologischer (s. Verweis auf das Urteil *Slowakei u. Ungarn/Rat*) und inhaltlicher geändert wurde. Sollte dies die Rechtfertigung sein, wären – umgekehrt – die neuen Werte (Art. 2 EUV) und (sozialen) Ziele (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV), v. a. aber auch die einzige neue Bestimmung im sozialpolitischen Titel X (3. Teil des AEUV) Art. 152 Abs. 1 AEUV gleichwertig zu berücksichtigen. Letzterer verpflichtet die Union (und damit auch die Kommission), die Rolle der Sozialpartner zu fördern und den sozialen Dialog zu erleichtern. Das Urteil des Gerichts verkennt im Wesentlichen gerade diesen neuen rechtlichen (sozialen) Rahmen.

#### **IV. Zur teleologischen Auslegung (Rn. 83 – 90)**

Als Ausgangspunkt zitiert das Gericht Art. 151 Abs. 1, Art. 152 Abs. 2 u. Art. 154 Abs. 1 AEUV, in denen die Rolle der Sozialpartner und des Sozialen Dialogs behandelt werden (Rn. 83) und die dazu dienen, „die Rolle der Sozialpartner zu fördern und den sozialen Dialog unter Wahrung der Autonomie der Sozialpartner zu unterstützen“ (Rn. 84). Von diesen 3 Elementen setzt sich das Gericht inhaltlich jedoch nur mit der Frage der Autonomie auseinander, wobei durch sie gewährleistet sein soll, dass die Kommission (und sonstige Organe oder MS) nicht in die Verhandlungsautonomie eingreifen (Rn. 86).<sup>10</sup> Dies ist zumindest in der Praxis nicht der Fall, weil die Kommission die Verhandlungen begleitet und ihre Auffassungen z.B. in „Non-Papers“ zum Ausdruck bringt. Aber sie geht auch weiter und erklärt deutlich, dass mit einem bestimmten, von ihr kritisierten Inhalt eine Vorlage an den Rat ausscheide.

Entscheidend ist, dass das Gericht die von ihm selbst anerkannte Pflicht, die Rolle der Sozialpartner zu fördern und den Sozialen Dialog zu unterstützen im Hinblick auf das gesamte Verfahren (insbesondere auch das Antragsrecht der Sozialpartner) ausblendet. Allg. werden die entsprechenden grundlegenden Werte und Ziele der Union vernachlässigt, insbesondere das Ziel „einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ (Art. 3 Abs. 3 UnterAbs. 1 EUV). Die beiden Hauptelemente in dieser Hinsicht sind „soziale Marktwirtschaft“ und „sozialer Fortschritt“. Wenn die Kommission dem Rat keinen Vorschlag für ein SP-Abkommen unterbreitet, kann dies wohl kaum als dem Ziel des „sozialen Fortschritts“ dienlich angesehen werden.

Umgekehrt wird der Soziale Dialog eher einem Ende zugeführt. Wenn er auf interprofessioneller Ebene mit dem Ziel einer Rechtssetzung nicht schon deshalb fast

---

<sup>10</sup> In der dt. Fassung heißt es: „Folglich dürfen die Organe und insbesondere die Kommission jegliches Verhalten unterlassen, das darauf gerichtet ist, den Ablauf der Verhandlungen unmittelbar zu beeinflussen“ (Hervorhebung nicht im Original). Obwohl dies den „Geist“ des gesamten Urteils im Hinblick auf die Begründetheit eigentlich gut charakterisieren würde, ist dies dennoch unzutreffend. Denn der französische Ausgangstext sagt klar „müssen“ („doivent s’abstenir“; engl. „must refrain“).

gestorben ist, weil sich AG weigern, entsprechende Vereinbarungen abzuschließen, schien ihm in letzter Zeit wenigstens auf sektoraler Ebene dadurch gewisser Erfolg beschieden, dass beide Parteien hinreichend konvergierende Interessen (wenn auch aus unterschiedlicher Überlegung) entwickelten, um zu sektorspezifischen (künftig möglichst) rechtsverbindlichen Vereinbarungen zu gelangen. Diese Option wird durch das Urteil erheblich untergraben, wenn die Parteien letztlich vom „guten Willen“ der Kommission abhängen. Warum sollten dann die Sozialpartner daran interessiert sein, Vereinbarungen zu schließen? Um seine Position abzusichern, bedient sich das Gericht eines Mittels, das eigentlich in Urteilen unterlassen werden sollte. In Rn. 89 wird ausgeführt: „Dagegen sind die Sozialpartner weder befugt, selbst Rechtsakte zu erlassen, die verbindliche Rechtswirkung gegenüber 3. entfalten, noch direkt dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zur Durchführung einer Vereinbarung zu unterbreiten.“ Nie ist von Klägerseite etwas Entsprechendes behauptet worden.

## **V. Weiteres Vorbringen der Kläger (Rn. 91 – 104)**

Am Schluss befasst sich das Gericht mit dem „(w]eitere(n) Vorbringen der Kl.“. Dabei werden 5 Argumente behandelt, die (sehr kurz) zusammengefasst und dann in den nächsten Rn. teilweise unter Bezugnahme auf die zuvor entwickelten Hauptargumente zurückgewiesen werden. Sie werden damit aus ihrem Kontext gelöst und eher zu einer „zweitklassigen“ Argumentation „herabgestuft“, anstatt sie zum integralen Bestandteil der (systematischen und/oder teleologischen) Interpretation zu machen.

## **VI. Schlussbemerkung**

Mit diesem Urteil hat das Gericht einerseits die die bisher nicht bestrittene Bedeutung von Sozialpartnervereinbarungen als Grundlage für eine EU-Gesetzgebung aufgehoben und sie auf der Ebene von Verwaltungsakten angesiedelt. Weiter hat es die Rolle der Sozialpartner als Mitgesetzgeber beseitigt und sie zu Ideengebern für die Kommission herabgestuft. Dies steht in klarem Gegensatz zu grundlegenden Werten, Zielen und Grundrechten der Union allgemein und den sozialpolitischen Zielen, Rollenverteilungen und Verfahren im Besonderen. Zu hoffen ist, dass der durch Rechtsmittel angerufene *EuGH* (C-926/19 P) hier eine deutliche Kurskorrektur vornimmt.

*Klaus Lörcher, Frankfurt/M.*