

URTEIL DES GERICHTSHOFES  
17. März 1993 \*

In den verbundenen Rechtssachen C-72/91 und C-73/91

betreffend dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Arbeitsgericht  
Bremen in den bei diesem anhängigen Rechtsstreitigkeiten

**Sloman Neptun Schiffahrts AG**

gegen

**Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG**

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel  
92 und 117 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg und J. L. Murray, der Richter G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse und M. Diez de Velasco

Generalanwalt: M. Darmon  
Kanzler: J.-G. Giraud

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Sloman Neptun Schiffahrts AG, vertreten durch Rechtsanwalt Hans-Georg Friedrichs, Bremen,
- der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder und Regierungsdirektor Joachim Karl, beide Bundesministerium der Wirtschaft, als Bevollmächtigte,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

- der dänischen Regierung, vertreten durch Jørgen Molde, Rechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigten,
- der belgischen Regierung, vertreten durch Louis van de Vel, Generaldirektor im Ministerium des Verkehrswesens und der Infrastruktur, als Bevollmächtigten,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Ingolf Pernice, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, des Beklagten des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Jürgen Maly, Bremen, und durch Professor Dr. Wolfgang Däubler, Dußlingen, der dänischen Regierung, der deutschen Regierung, der griechischen Regierung, vertreten durch Panagiotis Kamarineas, Mitglied des Juristischen Beratungsgremiums des Staates, als Bevollmächtigten, und der Kommission in der Sitzung vom 7. Januar 1992

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. März 1992,

folgendes

### Urteil

- 1 Das Arbeitsgericht Bremen hat mit zwei Beschlüssen vom 9. Oktober 1990, beim Gerichtshof eingegangen am 22. Februar 1991, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung der Artikel 92 und 117 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt.

- 2 Diese Frage stellt sich in zwei Rechtsstreitigkeiten zwischen der Sloman Neptun Schifffahrts AG (im folgenden: Neptun AG), einer Reederei in Bremen, und dem Seebetriebsrat dieser Firma.
- 3 Wie sich aus den Akten ergibt, beantragte die Neptun AG gemäß § 99 des Betriebsverfassungsgesetzes die Zustimmung des Seebetriebsrats zur Einstellung eines philippinischen Funkoffiziers (Rechtssache C-72/91) und fünf weiterer philippinischer Seeleute (Rechtssache C-73/91) auf einem von ihr bereederten Schiff, das sie im Internationalen Seeschiffregister (im folgenden: ISR) hatte eintragen lassen. Das ISR wurde durch das Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (Internationales Seeschiffregister — ISR) vom 23. März 1989 (BGBl. I S. 550; im folgenden: ISR-Gesetz) eingeführt.
- 4 Gemäß § 21 Absatz 4 des Flaggenrechtsgesetzes, der durch Artikel 1 Nr. 2 des ISR-Gesetzes in dieses Gesetz eingefügt wurde, wurde vereinbart, daß die Arbeitsverträge der fraglichen Seeleute nicht deutschem Recht unterliegen sollen.
- 5 § 21 Absatz 4 des Flaggenrechtsgesetzes lautet:

„Arbeitsverhältnisse von Besatzungsmitgliedern eines im Internationalen Seeschiffregister eingetragenen Kauffahrteischiffes, die im Inland keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, unterliegen bei der Anwendung des Artikels 30 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche vorbehaltlich der Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft nicht schon auf Grund der Tatsache, daß das Schiff die Bundesflagge führt, dem deutschen Recht. Werden für die in Satz 1 genannten Arbeitsverhältnisse von ausländischen Gewerkschaften Tarifverträge abgeschlossen, so haben diese nur dann die im Tarifvertragsgesetz genannten Wirkungen, wenn für sie die Anwendung des im Geltungsbereich des

Grundgesetzes geltenden Tarifrechts sowie die Zuständigkeit der deutschen Gerichte vereinbart worden ist. Nach Inkrafttreten dieses Absatzes abgeschlossene Tarifverträge beziehen sich auf die in Satz 1 genannten Arbeitsverhältnisse im Zweifel nur, wenn sie dies ausdrücklich vorsehen. Die Vorschriften des deutschen Sozialversicherungsrechts bleiben unberührt.“

- 6 Nachdem der Seebetriebsrat seine Zustimmung zur Einstellung der fraglichen Personen verweigert hatte, beantragte die Neptun AG beim Arbeitsgericht Bremen, die Zustimmung zu ersetzen. Der Seebetriebsrat machte im Verfahren vor dem vorliegenden Gericht geltend, die durch das ISR-Gesetz eingefügte Bestimmung sei nicht nur verfassungswidrig, sondern verstoße auch gegen die Artikel 92 und 117 EWG-Vertrag, da sie es ermögliche, Staatsangehörige von Drittstaaten zu schlechteren Vergütungs- und Sozialschutzbedingungen einzustellen, als sie für nach deutschem Recht angeheuerte Seeleute gälten.
- 7 Das Arbeitsgericht Bremen ist der Auffassung, daß es für seine Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten eine Auslegung dieser Bestimmungen benötigt. Es hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist es mit Artikel 92 und Artikel 117 EWG-Vertrag vereinbar, wenn Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (Internationales Seeschiffregister — ISR) vom 23. März 1989 (BGBl. I S. 550) es ermöglicht, daß ausländische Seeleute ohne Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland von deutschen Tarifverträgen nicht erfaßt werden und so zu niedrigerer „Heimatlandheuer“ und schlechteren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Seeleute beschäftigt werden?

- 8 Die deutsche Regierung trägt vor, § 21 Absatz 4 des Flaggenrechtsgesetzes sei eingeführt worden, um die in Artikel 30 Absatz 2 EGBGB enthaltenen Vorschriften

über das auf Arbeitsverträge anwendbare Recht für den Bereich der Seeschifffahrt zu präzisieren. Er diene dazu, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Seeschifffahrt durch die Senkung der Personalkosten zu sichern.

- 9 Die deutsche Regierung weist insoweit darauf hin, daß die Handelsschiffstonnage unter deutscher Flagge von Ende 1977 bis Ende 1987 von 9,3 auf 3,8 Millionen Bruttoregistertonnen geschrumpft sei. Allein im Jahr 1987 habe sich die Handelsflotte unter deutscher Flagge um 11 % reduziert. Anfang 1988 seien nur noch 19 130 Seeleute an Bord von Schiffen unter deutscher Flagge gefahren, während es Anfang 1971 noch 55 301 Personen gewesen seien.
- 10 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des rechtlichen Rahmens der Ausgangsverfahren sowie des Verfahrensablaufs und der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.
- 11 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß der Vertrag in seinem Artikel 93 nach ständiger Rechtsprechung (insbesondere Urteil vom 22. März 1977 in der Rechtssache 78/76, Steinike und Weinlig, Slg. 1977, 595, Randnr. 9) der Kommission die fortlaufende Überprüfung der Beihilfen übertragen hat und somit davon ausgeht, daß die Feststellung der Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt in einem geeigneten Verfahren zu erfolgen hat, dessen Durchführung vorbehaltlich der Kontrolle durch den Gerichtshof Sache der Kommission ist.
- 12 Der Gerichtshof hat jedoch in demselben Urteil (Randnr. 14) ausgeführt, daß die nationalen Gerichte mit Rechtsstreitigkeiten befaßt werden können, die ihnen Anlaß geben, den in Artikel 92 enthaltenen Begriff der Beihilfe auszulegen und anzuwenden, um zu bestimmen, ob eine ohne Beachtung des in Artikel 93 Absatz 3 vorgesehenen Vorprüfungsverfahrens eingeführte staatliche Maßnahme diesem Verfahren hätte unterworfen werden müssen.

- 13 Aufgrund des Vorstehenden ist anzunehmen, daß die Vorabentscheidungsfrage dahin geht, ob eine Regelung eines Mitgliedstaats wie diejenige über das ISR, wonach Arbeitsverträge mit Seeleuten, die Staatsangehörige von Drittstaaten sind und in dem betreffenden Mitgliedstaat keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, Arbeits- und Vergütungsbedingungen unterworfen werden können, für die nicht das Recht dieses Mitgliedstaats gilt und die deutlich ungünstiger sind als diejenigen für die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats, als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag anzusehen ist und ob Artikel 117 EWG-Vertrag der Anwendung einer solchen Regelung entgegensteht.

### Zur Auslegung des Artikels 92 EWG-Vertrag

- 14 Das vorliegende Gericht vertritt den Standpunkt, daß die streitige Regelung eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag sei, da sie die teilweise Nichtanwendung des deutschen Arbeits- und Sozialrechts ermögliche.
- 15 Das Gericht beruft sich für diese Ansicht auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der die teilweise Befreiung von den Soziallasten, die die Unternehmen eines bestimmten Industriezweigs zu tragen haben, eine Beihilfe im Sinne dieser Vorschrift darstellt, wenn sie diese Unternehmen teilweise von den finanziellen Lasten freistellen soll, die sich aus der normalen Anwendung des allgemeinen Systems der gesetzlich vorgeschriebenen Abgaben ergeben (Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission, Slg. 1974, 709). Die fragliche Regelung stelle die Reeder, die ihre Schiffe im IRS eintragen ließen, von bestimmten finanziellen Lasten frei, insbesondere von den höheren Sozialversicherungsbeiträgen, die im Fall der Beschäftigung deutscher Seeleute zu entrichten wären.
- 16 Weiter führt das vorliegende Gericht aus, im Zusammenhang mit der Einführung des ISR sei auch das Gesetz zur Änderung von Vorschriften der See-Unfallversicherung in der Reichsversicherungsordnung vom 10. Juli 1989 (BGBl I S. 1383) ergangen. Danach würden die Heuern, die Seeleuten gezahlt würden, deren Arbeitsvertrag nicht dem deutschen Recht unterliege, bei der Festsetzung von Durchschnittsheuern für die Ermittlung der Höhe der Beiträge zur Sozialver-

sicherung nicht einbezogen. Diese Beiträge würden für die genannten Seeleute nach dem tatsächlich gezahlten Entgelt berechnet. Das führe für die betroffenen Reeder zu einer spürbaren Minderung ihrer Belastungen, da sie den Differenzbetrag zwischen dem Beitrag auf das genannte Entgelt und dem Beitrag auf die durchschnittliche deutsche Heuer nicht zu entrichten brauchten.

- 17 Die Kommission ist der Auffassung, daß jede Maßnahme gleich welcher Art, die für einen bestimmten Sektor eine Entlastung mit sich bringt, die nicht Teil eines umfassenden Systems ist, selbst dann eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag ist, wenn sie nicht mit öffentlichen Mitteln finanziert wird. Dies ergebe sich zum einen aus der Auslegung des Wortlauts der genannten Vorschrift, der zwischen staatlichen und aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen unterscheidet, und zum anderen aus dem Zweck der Vorschrift, die eine Ausprägung des Grundsatzes des Artikels 3 Buchstabe f EWG-Vertrag für den Bereich der staatlichen Beihilfen sei. Das ISR-Gesetz, das erlassen worden sei, um die deutsche Seeschifffahrt durch Gewährung besonderer Vorteile wettbewerbsfähiger zu machen, erfülle alle Merkmale einer staatlichen Beihilfe. Jedenfalls werde die streitige Maßnahme aus staatlichen Mitteln gewährt. Infolge der geringeren Höhe der Vergütungen, die im Rahmen von nicht dem deutschen Recht unterliegenden Verträgen festgesetzt würden, komme es nämlich zu Einbußen an Steuererträgen. Diese Auffassung wird vom Seebetriebsrat geteilt.
- 18 Nach Artikel 92 EWG-Vertrag sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- 19 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 24. Januar 1978 in der Rechtssache 82/77 (Van Tiggele, Slg. 1978, 25, Randnrn. 23 bis 25) entschieden hat, sind nur solche Vorteile als Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag anzusehen, die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Schon der Wortlaut dieser Bestimmung wie auch die in Artikel 93 EWG-Vertrag enthaltenen

Verfahrensvorschriften zeigen nämlich, daß die aus anderen als staatlichen Mitteln gewährten Vorteile nicht in den Anwendungsbereich der fraglichen Vorschrift fallen. Die Unterscheidung zwischen staatlichen Beihilfen und aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen dient dem Zweck, in den Beihilfebegriff nicht nur unmittelbar vom Staat gewährte Beihilfen, sondern auch jene Beihilfen einzubeziehen, die durch vom Staat benannte oder errichtete öffentliche oder private Einrichtungen gewährt werden.

20 Daher ist zu prüfen, ob die Vorteile aus einer Regelung wie derjenigen über das ISR aus staatlichen Mitteln gewährt werden.

21 Die fragliche Regelung zielt in ihrem Zweck und ihrer allgemeinen Systematik nicht auf die Schaffung eines Vorteils ab, der eine zusätzliche Belastung für den Staat oder für die genannten Einrichtungen darstellen würde, sondern mit ihr soll lediglich zugunsten der Seeschiffsunternehmen der Rahmen verändert werden, innerhalb dessen die vertraglichen Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und ihren Arbeitnehmern zustande kommen. Die sich daraus ergebenden Folgen sind, sowohl soweit sie die vom vorlegenden Gericht erwähnte Differenz in der Berechnungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge als auch soweit sie die von der Kommission angeführte eventuelle Einbuße an Steuererträgen infolge der geringen Höhe der Vergütungen betreffen, einer solchen Regelung immanent und stellen kein Mittel dar, um den betroffenen Unternehmen einen bestimmten Vorteil zu gewähren.

22 Somit ist eine Regelung wie diejenige über das ISR keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EWG-Vertrag.

### Zur Auslegung des Artikels 117 EWG-Vertrag

23 Das vorliegende Gericht vertritt die Ansicht, Artikel 117 EWG-Vertrag sei keine bloße Programmvorschrift, sondern verpflichte die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der sozial- und wettbewerbsrechtlichen Ziele der Gemeinschaft. Daher



müßten die Mitgliedstaaten nach dieser Vorschrift zum einen den Zustrom von Arbeitskräften aus Drittländern überwachen, um ein „Lohndumping“ und andere Störungen des Arbeitsmarkts zu verhindern, zum anderen müßten sie danach Maßnahmen treffen, die diesen Arbeitskräften die Teilhabe am sozialen Fortschritt ermöglichen, wenn sie in der Gemeinschaft beschäftigt seien. Diese Auslegung des Artikels 117 werde durch die mit Artikel 118 und Artikel 48 EWG-Vertrag verfolgten Ziele bestätigt. Die genannten Verpflichtungen würden aber im Rahmen der Vorschriften, um die es im Ausgangsverfahren gehe, nicht beachtet.

- 24 Das vorliegende Gericht sowie der Seebetriebsrat vertreten ferner die Ansicht, Artikel 5 EWG-Vertrag verpflichte die Mitgliedstaaten, den bestehenden Sozialschutz nicht aufs Spiel zu setzen. Die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sei eines der Ziele des Vertrages, deren Verwirklichung nicht durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten gefährdet werden dürfe.
- 25 Hierzu ist festzustellen, daß Artikel 117 EWG-Vertrag nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 15. Juni 1978 in der Rechtssache 149/77, Defrenne, Slg. 1978, 1365, Randnr. 19, und vom 29. September 1987 in der Rechtssache 126/86, Giménez Zaera, Slg. 1987, 3697, Randnr. 13) im wesentlichen programmatischen Charakter besitzt. Er betrifft nur soziale Ziele, deren Verwirklichung das Ergebnis des Handelns der Gemeinschaft, der engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes sein muß.
- 26 Zwar bedeutet der programmatische Charakter der in Artikel 117 aufgezählten sozialen Ziele nicht, daß diese keinerlei Rechtswirkung hätten. Sie stellen nämlich wichtige Anhaltspunkte unter anderem für die Auslegung anderer Vorschriften des Vertrages und des sekundären Gemeinschaftsrechts im Sozialbereich dar. Die Verwirklichung dieser Ziele muß jedoch das Ergebnis einer Sozialpolitik sein, deren Festlegung Sache der zuständigen Stellen ist (Urteil Giménez Zaera, a. a. O., Randnr. 14).

27 Infolgedessen können weder die allgemeinen Leitlinien der von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten Sozialpolitik noch besondere Maßnahmen wie die in den Vorlagebeschlüssen genannten auf ihre Übereinstimmung mit den in Artikel 117 EWG-Vertrag aufgeführten sozialen Zielen gerichtlich überprüft werden.

28 Schließlich stellt die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, wie sich aus der Präambel sowie aus den Artikeln 2 und 117 EWG-Vertrag ergibt, zwar ein wesentliches Ziel des Vertrages dar; die Mitgliedstaaten verfügen aber insoweit über eine Entscheidungsfreiheit, die es ausschließt, daß die in Artikel 5 EWG-Vertrag enthaltene Verpflichtung für die einzelnen Rechte begründet, die die nationalen Gerichte zu schützen hätten.

29 Nach alledem ist auf die Frage des vorlegenden Gerichts zu antworten, daß eine Regelung eines Mitgliedstaats wie diejenige über das ISR, wonach Arbeitsverträge mit Seeleuten, die Staatsangehörige von Drittstaaten sind und in dem betreffenden Mitgliedstaat keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, Arbeits- und Vergütungsbedingungen unterworfen werden können, für die nicht das Recht dieses Mitgliedstaats gilt und die deutlich ungünstiger sind als diejenigen für die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats, keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag ist und daß Artikel 117 EWG-Vertrag der Anwendung einer solchen Regelung nicht entgegensteht.

### **Kosten**

30 Die Auslagen der deutschen, der belgischen, der dänischen und der griechischen Regierung sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

## DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Arbeitsgericht Bremen mit Beschlüssen vom 9. Oktober 1990 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Eine Regelung eines Mitgliedstaats wie diejenige über das ISR, wonach Arbeitsverträge mit Seeleuten, die Staatsangehörige von Drittstaaten sind und in dem betreffenden Mitgliedstaat keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, Arbeits- und Vergütungsbedingungen unterworfen werden können, für die nicht das Recht dieses Mitgliedstaats gilt und die deutlich ungünstiger sind als diejenigen für die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats, ist keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag. Artikel 117 EWG-Vertrag steht der Anwendung einer solchen Regelung nicht entgegen.

Due	Kakouris	Rodríguez Iglesias	Zuleeg
	Murray	Mancini	Joliet
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Grévisse	Diez de Velasco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. März 1993.

Der Kanzler

Der Präsident

J.-G. Giraud

O. Due