

Unteilbarkeit auf Europäisch – Signal weltweit?

Soziale Menschenrechte in der
Europäischen Grundrechtecharta



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

FIAN


Friedrich-Ebert-Stiftung
FIAN Deutschland e.V.

Unteilbarkeit auf Europäisch – Signal weltweit?

Soziale Menschenrechte in der
Europäischen Grundrechtecharta

A 02 - 01301

Die Beiträge basieren auf Vorträgen im Rahmen der
gemeinsam von Friedrich-Ebert-Stiftung und FIAN
veranstalteten Tagung „Soziale Menschenrechte in der
Europäischen Grundrechtecharta im internationalen
Kontext“ am 12. Februar 2001 in Berlin.

Das FORUM MENSCHENRECHTE ist eine handlungsorientierte und themenbezogene Arbeitsgemeinschaft von über 40 Nichtregierungsorganisationen aus dem Menschenrechtsbereich, die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz weltweit und in Deutschland einsetzen.

Kontakt:

FORUM MENSCHENRECHTE
Greifswalderstr. 4
10405 Berlin
Tel: (0 30) 42 02 17 71

„Handbuch der Menschenrechtsarbeit“
herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung und das
FORUM MENSCHENRECHTE
von Gabriela M. Sierck und Peter Schlaffer
<http://www.fes.de/handbuchmensenrechte>

ISBN 3-89892-040-2

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Referat Entwicklungspolitik
Godesberger Allee 149
53170 Bonn

© Friedrich-Ebert-Stiftung
FIAN
Overwegstr. 31
44625 Herne
Tel: 02323-490099, Fax: 02323-490018
fian@fian.de, www.fian.de, www.fian.org

Redaktion: Ute Hausmann (FIAN)
Koordination: Peter Schlaffer (Friedrich-Ebert-Stiftung)

Gestaltung: Pellens Kommunikationsdesign GmbH
Druck: Toennes Satz + Druck GmbH, Erkrath

Dezember 2001

Vorwort

Im Jahre 1996 legte das durch die Europäische Union einberufene Komitee der Weisen seinen Bericht „Für ein Europa der politischen und sozialen Grundrechte“ vor, in dem zum Ausdruck kommt, dass die Europäische Union nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft ist, sondern sich gleichermaßen als Wertegemeinschaft zu verstehen hat. Dabei betonte das Komitee insbesondere die Verwirklichung der sozialen Grundrechte.

Ein wesentlicher Bestandteil der Überlegungen des Komitees der Weisen war es, eine stärkere Beteiligung der europäischen Öffentlichkeit an den Diskussionen um die politischen und sozialen Grundrechte in der EU zu erreichen. Auf Grundlage des Berichts der Weisen organisierten im folgenden Jahr Nichtregierungsorganisationen in mehreren europäischen Ländern eine Kampagne für ein Europa der politischen und sozialen Rechte. In Deutschland wurde die Kampagne getragen durch das FORUM MENSCHENRECHTE, mit einer breiten zivilgesellschaftlichen Beteiligung¹. Eine Kernforderung der deutschen Kampagne war die Stärkung des Grundrechtsschutzes in der EU mithilfe einer verbindlichen und einklagbaren BILL OF RIGHTS.

Diese Forderung hat sich in der Grundrechtecharta materialisiert. Die Organisationen des FORUM MENSCHENRECHTE haben die Erarbeitung der Charta aktiv verfolgt und den Prozess beeinflusst. Ein Jahr nach ihrer feierlichen Verabschiedung in Nizza ist es jedoch ruhig um die Grundrechtecharta geworden. Dabei stehen wir mit der Grundrechtecharta erst am Anfang

¹ Am abschließenden Kongress der Kampagne am 2./3. Dezember 1997 nahmen 230 Vertreter unterschiedlicher Gesellschaftlicher Gruppierungen teil. Die Ergebnisse des Kongresses sind dokumentiert in FORUM MENSCHENRECHTE, Materialien Nr. 8 „Für ein Europa der politischen und sozialen Rechte“, 1997.



der Auseinandersetzung um die Durchsetzung von Menschenrechten in der EU und um die Verantwortung der EU für Menschenrechtsverletzungen weltweit. Dies gilt auch für soziale Menschenrechte, die täglich in Frage gestellt und verletzt werden.

Wir hoffen, mit der vorliegenden Publikation in Ansätzen ein politisches Programm vorzulegen, das – ausgehend von der Europäischen Grundrechtecharta – notwendige Schritte für die internationale Stärkung sozialer Menschenrechte formuliert. Dazu gehört die Einklagbarkeit sozialer Menschenrechte in der EU, die Ausgestaltung der europäischen Integration und der Globalisierung nach menschenrechtlichen Kriterien und die Verantwortung der EU für die Respektierung, den Schutz und die Gewährleistung sozialer Menschenrechte weltweit.

Unser Dank und Respekt gilt den Autorinnen und Autoren, die viel Zeit und Engagement in die Weiterentwicklung des Schutzes sozialer Menschenrechte investieren. Die Herausgeber bedanken sich außerdem bei den Kolleginnen und Kollegen des FORUM MENSCHENRECHTE für die ausgezeichnete Zusammenarbeit.

Ute Hausmann
FIAN

Peter Schlaffer
Friedrich-Ebert-Stiftung

Dezember 2001

Inhaltsverzeichnis

Die sozialen Rechte in der Europäischen Grundrechtecharta <i>Markus Engels</i>	7
Zur rechtlichen Bedeutung des derzeitigen Stands der Europäischen Grundrechtecharta <i>Klaus Lörcher</i>	12
Auswirkungen der Europäischen Grundrechtecharta auf internationale und europäische Menschenrechtsregime <i>Markus Zöckler</i>	18
Europäisches Wettbewerbsrecht: soziale Grundrechte als Leitplanke? <i>Katharina Erdmenger</i>	29
Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Europäischen Grundrechtecharta <i>Klaus Lörcher</i>	37
Schlussfolgerungen: Soziale Menschenrechte in der globalisierten Welt – internationale Bedeutung der Grundrechtecharta <i>Ute Hausmann</i>	54
Literaturhinweise	63
Autorinnen und Autoren	64

Die sozialen Rechte in der Europäischen Grundrechtecharta

Markus Engels

Die Europäische Grundrechtecharta ist eine notwendige Ergänzung zum bestehenden nationalen und europäischen Grundrechtsschutz. Die weitaus meisten Gesetze, die in Deutschland vom Bundestag verabschiedet werden, sind mittlerweile Umsetzungen von europäischem in deutsches Recht. Ohne einen kodifizierten Grundrechtskatalog, der effektiv kontrolliert wird, ist die Legitimität von EU-Legislativakten zunehmend in Frage gestellt. Damit ist auch gesagt, dass die jetzt vorliegende Charta rechtsverbindlich werden muss, was sie durch die „feierliche Proklamation“ des Europäischen Rates, des Europaparlaments und der Kommission vom 7. Dezember 2000 in Nizza noch nicht ist.

Für die Beurteilung des Charta-Inhaltes ist auch wichtig, dass die Charta durch das gewählte Konventsmodell vergleichsweise demokratisch und unter weitgehender Beteiligung der Zivilgesellschaft zustande gekommen ist. So waren zu fast ³/₄ Parlamentarier – und nicht die Staats- und Regierungschefs bzw. deren Beamte – im Grundrechtekonvent vertreten.² Dies ist – wenn man das gängige Verfahren der Verhandlungen zu Regierungskonferenzen betrachtet – eine geradezu revolutionäre Methode der Erarbeitung, da es eine Stärkung des Parlamentarismus bedeutet, was angesichts des „Durchmarsches der Exekutive“ in Europa ein wichtiges politisches Signal ist.

Transparenz im Entstehungsprozess konnte auch dadurch erreicht werden, dass alle Konventssitzungen in Brüssel öffent-

Grundrechtecharta ist eine notwendige Ergänzung zum bestehenden nationalen und europäischen Grundrechtsschutz

Weitgehende Beteiligung der Zivilgesellschaft

² Der Konvent bestand aus 30 Delegierten der nationalen Parlamente, 16 Europaparlamentariern, 15 persönlichen Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und einem Kommissionsvertreter.

lich waren, die Konventionsdokumente und die Eingaben der Zivilgesellschaft ins Internet gestellt wurden und es sowohl nationale als auch eine europäische Anhörung zum Thema gab. Dieser transparente Prozess hat dazu geführt, dass die Presse vergleichsweise breit über das Thema berichtet hat und dass die Wissenschaft in Fachpublikationen und in Lehr- und Informationsveranstaltungen eine ausführliche Debatte über die Charta geführt hat.

Trotzdem stellt die Charta – wie jedes Rechtsdokument – einen politischen Kompromiss dar, der erst in zähen Verhandlungen erzielt werden konnte. Die Frage bleibt, wie dieser Kompromiss – und vor allem die sozialen Grundrechte – zu beurteilen ist.

Dass die sozialen Grundrechte überhaupt in der Charta verankert wurden, war nur unter größten Mühen zu erreichen. Bis zuletzt haben eine Reihe von Delegierten versucht, die Aufnahme z.B. des Streikrechts in die Charta zu verhindern. Vor allem dem Engagement einzelner Delegierter im Konvent ist es zu verdanken, dass dieser Versuch erfolglos geblieben ist (so z.B. Jürgen Meyer, Guy Braibant, Ieke van den Burg und Johannes Voggenhuber).

In den äußerst strittigen Diskussionen im Konvent um die sozialen Rechte hat der Verweis nichts gebracht, dass bereits im Kölner Auftrag der Staats- und Regierungschefs von Juni 1999³ festgelegt wurde, dass die sozialen Rechte aufgenommen werden sollten. Denn im Kölner Auftrag wurde zwar explizit auf die Europäische Sozialcharta des Europarats als einen wichtigen Baustein der Charta verwiesen, gleichzeitig aber festgelegt, dass keine Zielbestimmungen, sondern nur individuelle Rechte in die Charta sollten.⁴ Die Sozialcharta ist aber in der

³ Das gesamte Charta-Projekt fußt auf einer Initiative der Bundesregierung während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1999, die in dem Kölner Auftrag zur Erarbeitung der Charta gipfelt.

⁴ Schlussendlich sind trotzdem Zielbestimmungen in die Charta aufgenommen worden, so z.B. Regelungen zum Umweltschutz und zum Verbraucherschutz.

Fassung, die bislang in den meisten EU-Mitgliedsstaaten gilt, voller Zielbestimmungen. Damit ist gesagt, dass die Ausgangsbasis für die Aufnahme der sozialen Grundrechte nicht so gut war, wie ein oberflächliches Lesen des Kölner Mandats dies erscheinen lässt.

Meine Beurteilung der sozialen Grundrechte in der Charta ist überwiegend positiv, auch wenn ich mir deutlich mehr hätte vorstellen können.⁵ Die Gründe für meine grundsätzlich positive Beurteilung sind die folgenden:

- Es gibt eine ganze Reihe von Rechten mit einem sozialen Bezug, die in der gesamten Charta verstreut enthalten sind. Damit wird die Unteilbarkeit und gegenseitige Bedingtheit der Menschenrechte explizit anerkannt, indem deutlich wird, dass eine trennscharfe Unterscheidung, wann ein Grundrecht ein soziales und wann ein Grundrecht ein politisches Recht ist, kaum möglich ist.

- Darüber hinaus wird schon in der Präambel der Begriff der Solidarität in die Charta eingeführt. Dies ist insofern ein Novum für ein internationales Menschenrechtsdokument, als damit „Solidarität“ als gleichberechtigter Rechtsgrundsatz neben die Würde des Menschen, die Freiheit und die Gleichheit gestellt wird. Mit „Solidarität“ ist auch das Kapitel in der Charta überschrieben, das die klassischen sozialen Rechte enthält. Die Sammlung dieser Rechte ist mehr oder weniger vollständig und weitgehend so formuliert, dass sie unmittelbare Anwendung finden können.

- Und um all diejenigen zu beruhigen, die meinen, dass einzelne Formulierungen zu schwach ausgestaltet sind oder die bestimmte Rechte in der Charta vermissen, sei der Hinweis erlaubt, dass mit Artikel 53 ein „Sicherungsnetz“ in die Charta eingebaut worden ist: Dieser Artikel enthält das Mindestschutzniveau und sagt aus, dass keine Bestimmung der Charta zur

⁵ Dasjenige, was mehr gefordert worden ist, kann man in den Änderungsanträgen der von mir eben genannten Konventionsmitglieder nachlesen.

Die Charta stellt einen politischen Kompromiss dar

Unteilbarkeit der Menschenrechte explizit anerkannt

Solidarität gleichberechtigter Rechtsgrundsatz

Internationale
Menschenrechts-
verträge
Bestandteil der
Charta

Absenkung des durch internationales Recht oder nationale Verfassungen gewährleisteten Schutzes führen darf.⁶ Damit werden die internationalen Menschenrechtsverträge zum Bestandteil der Charta, die die EU-Staaten anerkannt haben. Damit ist zum Beispiel der Internationale UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Teil des Mindestschutzniveaus und auch die revidierte Europäische Sozialcharta wird es dann, wenn alle EU-Mitgliedsstaaten sie ratifiziert haben.

Da meines Erachtens die sozialen Rechte angemessen in der Charta enthalten sind, wird es zukünftig vor allem um zwei Dinge gehen:

Erstens sollte darauf geachtet werden, die Charta nicht defensiv, sondern *offensiv auszulegen*. Denn die vorhandenen sozialen Rechte in Verbindung mit Artikel 53 und dem Postulat der Unverletzlichkeit der menschlichen Würde ermöglichen eine äußerst progressive Auslegung, die man nicht schon im Vorfeld dadurch konterkarieren sollte, dass man auf einer defensiven Auslegung besteht.

Zweitens bleibt wichtig, dass die Charta in der vorliegenden Form Rechtsverbindlichkeit erlangt. Denn wenn dies verwirklicht ist, liegt mit der Charta das erste international rechtsverbindliche Dokument vor, in dem die Unteilbarkeit und gegenseitige Bedingtheit der Menschenrechte nicht nur als allgemeines Bekenntnis, sondern nachvollziehbar in den materiellrechtlichen Bestimmungen anerkannt wird. Damit kann ein großer Fortschritt gegenüber den bestehenden internationalen Menschenrechtsregimen erreicht werden, in denen die sozialen Grundrechte meist abgetrennt von den bürgerlichen und politischen Rechten enthalten sind und in denen bislang die sozialen Rechte in aller Regel über ein schwächeres Überwa-

Die Charta sollte
offensiv aus-
gelegt werden

Charta muss
rechtsverbindlich
werden

⁶ Insofern sind auch die von einigen skandinavischen Ländern geäußerten Befürchtungen unbegründet, dass höhere nationale Sozialstandards mittels der Charta abgesenkt werden können, da die Charta nur die Organe der EU und die Nationalstaaten bei der Durchführung europäischen Rechts bindet.

chungsverfahren verfügen.⁷ Bei einer rechtsverbindlichen Charta würde zukünftig ein durchsetzungsstarkes Überwachungs-gremium, der Europäische Gerichtshof, die Einhaltung der sozialen Grundrechte überwachen. Damit würde es endlich zu einer systematischen internationalen Rechtsprechung im Bereich der sozialen Rechte kommen, die bislang noch fehlt.

Damit gilt: Mit der Erarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta ist ein erster und wichtiger Schritt zu einem demokratischeren und rechtsstaatlicheren Europa getan worden – diesem Schritt müssen aber weitere folgen.

⁷ So verfügt u.a. der UN-Bürgerrechtspakt über ein wesentlich stärkeres Überwachungsverfahren als der UN-Sozialrechtspakt und auch die Europäische Menschenrechtskonvention ist durch ein härteres Verfahren abgesichert als die Europäische Sozialcharta.

Zur rechtlichen Bedeutung des derzeitigen Stands der Europäischen Grundrechtecharta

Klaus Lörcher

Keine rechtliche
Verbindlichkeit

Solange die Europäische Grundrechtecharta nicht in die Verträge aufgenommen ist, hat sie keine rechtliche Verbindlichkeit. Und solange sie keine rechtliche Verbindlichkeit hat, ist ihre Wirkung sehr stark eingeschränkt – ihre Auswirkung auf Europäisierungs- und Globalisierungsprozesse also eher bescheiden. Zur Zeit wird deshalb intensiv die Frage diskutiert, ob die Grundrechtecharta dennoch (irgendeine) rechtliche Bedeutung besitzt.

Einschätzungen in der Rechtswissenschaft

Die Rechtswissenschaft, soweit bisher Äußerungen bekannt sind, spricht der Grundrechtecharta nicht jede rechtliche Bedeutung ab, unterscheidet sich aber durchaus sowohl in den Konstruktionen als auch in der Begründung.

„Der Gerichtshof wird sich also an den in ihr garantierten Rechten orientieren ...“⁸

Bei denen, die sich juristisch zu dieser Frage geäußert haben, lässt die unterschiedliche Begründung darauf schließen, dass im Grunde doch Unsicherheit über die juristische Konstruktion herrscht und von daher die wirkliche Auswirkung stark in Zweifel gezogen werden muss: Einerseits sollen es die ‚gemeinsamen Verfassungstraditionen‘ sein, auf die sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) für die Berücksichtigung beziehen soll:

„Der EuGH sowie das EuG werden zwangsläufig bei der ihnen nach Art. 6 II EU aufgetragenen Ermittlung der gemein-

⁸ Pernice, Ein erster wichtiger Schritt – Die Grundrechtecharta befördert den EU-Verfassungsprozess – ein späteres Referendum wünschenswert?, FR Nr. 292 v. 15.12.2000, S. 6.

samen Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten auf den in der Charta festgeschriebenen Konsens zurückgreifen. Die Gerichte können aber auch über das Schutzniveau der Charta hinausgehen, wenn sich weiterreichende Verfassungstraditionen nachweisen lassen. Der Grundrechtsschutz wird durch die Charta in keiner Weise verkürzt.“⁹

Das ist ein Umweg mit verschiedenen zusätzlichen Problemen: Wenn die Grundlage wäre, dass den Verfassungstraditionen allen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Europäische Sozialcharta (ESC) gemein sind (weil beide Europaratkonventionen von allen 15 EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert sind), dann könnte man unmittelbar an der Rechtsprechung des EuGH zur Bedeutung internationaler Verträge bei der Auslegung des EG-Rechts anknüpfen. Sind allerdings wirklich die ‚gemeinsamen Verfassungstraditionen‘ in dem Sinn gemeint, dass zunächst einmal ermittelt werden soll, ob die jeweilige Bestimmung der Grundrechtecharta als solche bezeichnet werden kann, so wäre dadurch nichts gewonnen. Der Grundgedanke dieser Aussage ist aber wohl, dass die jeweilige Grundrechtecharta-Bestimmung die entsprechende gemeinsame Verfassungstradition wiedergibt. Dann müsste der EuGH die Grundrechtecharta wirklich in vollem Umfang anwenden. Das dürfte aber vom Autor wohl nicht gemeint sein¹⁰.

Einen direkteren Weg schlagen der Generalanwalt Alber und der Richter Widmaier ein. Sie beziehen sich auf die ‚Wahrung des Rechts‘, sehen also die Grundrechtecharta als Bestandteil des EG-Rechts an.

„... der Gerichtshof könnte die Charta im Rahmen der Wahrung des Rechts, die ihm nach Art. 220 EGV obliegt, berücksichtigen, ohne dass zuvor die Verträge geändert werden müssen.“¹¹

⁹ Hill, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Sonderbeilage zu NJW, EuZW, NVwZ und JuS, o.J. [2000], S. 5.

¹⁰ (Fußnote 17)

¹¹ Alber/Widmaier, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung – Zu den Beziehungen zwischen EuGH und EGMR, EuGRZ 2000, S. 510.

Grundrechts-
schutz durch die
Charta nicht
verkürzt

Grundrechte-
charta als
Bestandteil
des EG-Rechts

Auf einer ähnlichen Linie, aber noch stärker in Richtung auf eine unmittelbare Verbindlichkeit gehend, ist das Argument, die Grundrechtecharta gebe die ‚gemeinsame Verfassungstradition wieder und sei deshalb Bestandteil der nach Art. 6 Abs. 2 EU zu achtenden Grundrechte. Begründet wird dies zum einen mit der Präambel der Grundrechtecharta (5. Begründungserwägung), danach würden durch die Grundrechtecharta die Rechte, „die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen“ ergäben, bekräftigt. Andererseits spreche Art. 6 EU Abs. 2 davon, dass die Union die Grundrechte, wie sie sich u. a. „aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten“ ergäben, achte. Deshalb sei – auch wenn die Grundrechtecharta nicht ausdrücklich in Art. 6 Abs. 2 EU aufgenommen worden ist, durch diesen Gleichklang eine unmittelbare Verbindlichkeit der Grundrechtecharta für das gesamte EU-Recht erreicht.

Diese Ansätze sind zwar als Ausgangspunkt erfreulich, werden jedoch nicht allgemein – vor allem aber nicht die Kritiker – überzeugen. Denn die Grundrechtecharta soll ja derzeit nicht verbindlich, also nicht ‚Recht‘ sein. Wohl deshalb werden diese Ansichten nicht sehr forsch formuliert. Noch zurückhaltender äußert sich der frühere Richter am EuGH Zuleeg:

„Immerhin ist möglich, dass der EuGH der Charta zur Wirksamkeit verhilft, indem er zusätzlich zu den bisher benutzten Grundlagen die Charta der Grundrechte heranzieht. Von einer ‚Interpretationshilfe‘ für den EuGH ist die Rede. Die sozialen Grundrechte lassen sich dabei sogar leichter in die Charta eingliedern als in einem verbindlichen Katalog, wie die Frage der Justiziabilität dann keine größere Rolle spielt.“¹²

Daraus folgt letztlich ein doch mit großer Hoffnung verbundener Glaube an den EuGH. Wird er sich erfüllen?

¹² Zuleeg, Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte – Funktion einer EU-Charta der Grundrechte, EuGRZ 2000, S. 511, 514 unter Hinweis auf Weber NJW 2000, S. 537, 538.

Erste Äußerungen aus dem EuGH

Von RichterInnen in allgemeiner Form

Eine – zumindest auf den ersten Blick – eher distanzierte Einschätzung nimmt die Richterin am EuGH Colneric vor:

„Ich nehme nicht an, dass eine rechtlich nicht verbindliche Charta die nationalen Gerichte zu wesentlich mehr Fragen veranlassen wird.“¹³

Und der Präsident äußert sich noch zurückhaltender:

„Der Einfluss auf unsere künftige Rechtsprechung kann jetzt noch nicht abgeschätzt werden. Er hängt auch davon ab, ob die Grundrechtecharta im EU-Vertrag zumindest erwähnt wird.“¹⁴

Bekanntlich wurde die Grundrechtecharta nicht in die Gründungsverträge aufgenommen und nicht einmal erwähnt, so dass der Einfluss doch recht gering zu sein scheint.

Charta weder
Bestandteil der
Verträge noch dort
erwähnt

Von Generalanwälten in anhängigen Verfahren

Der Druck, eine Wertlosigkeit zu verhindern, könnte jedoch zu konkreteren Ansätzen führen. In den jüngst veröffentlichten Schlussanträgen des Generalanwalts Tizzano deutet sich eine derartige Richtung an. Der Grundrechtecharta (und auch den anderen Menschenrechtsinstrumenten) wird eine erste rechtliche Bedeutung zugemessen:

„In Verfahren, die sich mit der Natur und dem Anwendungsbereich von Grundrechten befassen, können die relevanten Aussagen der Charta nicht unberücksichtigt bleiben; insbesondere können wir – soweit es ihre jeweiligen Bestimmungen zulassen – ihren klaren Zweck nicht unberücksichtigt lassen, nämlich als substantieller Bezugspunkt für all diejenigen zu dienen, die im Gemeinschaftskontext damit zu tun haben: die

Grundrechtecharta
wird eine rechtliche
Bedeutung
zugemessen

¹³ Colneric, Die Charta macht nur Bestehendes sichtbar (Interview), HB Nr. 224 v. 20.11.2000, S. 4.

¹⁴ Rodríguez Iglesias, Die Richter passen auf die EU auf (Interview), taz v. 30.11.2000, S. 11.

*Mitgliedsstaaten, die Institutionen, die natürlichen und juristischen Personen.*¹⁵

Im konkreten Fall geht es darum, dass kürzer befristet Beschäftigte (bis 13 Wochen) keinen gesetzlichen Anspruch auf Jahresurlaub haben sollen. Diese britische Regelung ist in Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EG erfolgt. Der Generalanwalt kommt u.a. mit der grundrechtlichen Argumentation („soziales Grundrecht auf Urlaub“) zum Ergebnis, dass dieser Ausschluss nicht mit der Richtlinie und ihren Grundrechtsverbürgungen vereinbar ist.¹⁶

Auch wenn man realistisch sehen muss, dass alle anderen Argumente (Wortlaut, Sinn und Zweck, Rechtsgrundlage des ex-Art. 118a EGV) ebenfalls für dieses Ergebnis sprechen, so ist die ausführliche Befassung und sind die allgemeineren Aussagen zur Grundrechtecharta wenige Wochen nach ihrer Verabschiedung doch von erheblicher Bedeutung.

Dieser Ansatz ist inzwischen auch weiterentwickelt worden:

- So hat Generalanwalt Tizzano in einem ähnlichen Vorlageverfahren – unter Bezugnahme auf seine Schlussanträge im BETCU-Verfahren – die grundsätzliche Frage aufgeworfen (und für den konkreten Fall verneint), ob die Ausnahmebestimmungen in Art. 3 der Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EG mit dem sozialen Grundrecht auf Jahresurlaub vereinbar sind¹⁷.
- Generalanwalt Jacobs zog ebenfalls bei der rechtlichen Beurteilung von Disziplinarmaßnahmen gegen einen Beschäftig-

15 *Advocate General Tizzano Opinion* delivered on 8 February 2001 Case C-173/99 – Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) - para. 28: " ... In proceedings concerned with the nature and the scope of a fundamental right, the relevant statements of the Charter cannot be ignored; in particular, we cannot ignore its clear purpose of serving, where its provisions so allow, as a substantive point of reference for all those involved – Member States, institutions, natural and legal persons – in the Community context. Accordingly, I consider that the Charter provides us with the most reliable and definitive confirmation of the fact that the right to paid annual leave constitutes a fundamental right."

16 "Entitlement to leave, as we have seen, is in the nature of a fundamental right and, as such, is also upheld by the Directive. ..." a.a.O. Abs. 36.

17 Vom 08.05.2001 – Rs. C-133/00 – J.R. Bowden and Others gegen Tuffnells Parcels Express Ltd, Rn. 27: "None of the parties, however, has mentioned a problem which could in theory have been raised, namely the possibility that the exclusion at issue is illegal because it limits a *fundamental social right, namely the right to paid annual leave.* (10) Nor has it been mentioned by the national court which, as we have seen, refers disapprovingly to the lack of any reason justifying the difference of treatment which places workers in the excluded sectors in a less favorable position than those engaged in the same activities in other sectors. ..." (Hervorhebung nicht im Original; in der genannten Fußnote 10 bezieht er sich auf seine Schlussanträge vom 08.02.2001).

ten des Europäischen Parlaments das ‚Recht auf eine gute Verwaltung‘ gemäß Art. 41 Grundrechtecharta heran.¹⁸

Aus dieser ‚Bestätigung und Bekräftigung‘ wird nun teilweise eine ‚mittelbare bzw. weiche Verbindlichkeit‘ gefolgert¹⁹.

In dem ersten Fall, in dem Generalanwalt Alber sich in seinen Schlussanträgen zur Frage von Ausnahmen aus dem Wettbewerbsrecht für den Post-Universaldienst ebenfalls auf die Grundrechtecharta bezogen²⁰ hatte, ist der EuGH dem nicht gefolgt²¹.

Schlussfolgerung

Auch wenn eine unmittelbare Verbindlichkeit der Grundrechtecharta schwer zu begründen ist, so ist doch das Bemühen erkennbar, ihr zumindest eine ‚mittelbare‘ Verbindlichkeit zuzukommen zu lassen. Was darunter im einzelnen zu verstehen ist, bedarf sicher weiterer Klärung. Auf jeden Fall dürfte die Grundrechtecharta bei der Auslegung des primären, vor allem aber auch des sekundären Gemeinschaftsrechts eine wichtige Rolle spielen.

Grundrechtecharta spielt eine wichtige Rolle bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts

18 Vom 22.03.2001 – Rs. C-270/99 P-Z. gegen Europäisches Parlament, Rn. 40. ".... Moreover the *Charter of fundamental rights of the European Union*, (20) while itself not legally binding, proclaims a generally recognized principle in stating in *Article 41(1)* that „Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union.“ (Hervorhebungen nicht im Original).

19 Callies, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, 261, 267.

20 Vom 01.02.2001 – Rs. C-340/99 – TNT Traco SpA gegen Poste Italiane SpA (ehemals ente Poste Italiane), u.a., Rn. 94. „Nach Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag gelten für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die Vertragsbestimmungen nur insoweit, als dadurch nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert wird. Der neu geschaffene Artikel 16 EG und *Artikel 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union* unterstreichen die Bedeutung dieser Ausnahme als Ausdruck einer grundlegenden Wertentscheidung des Gemeinschaftsrechts.“ (Hervorhebung nicht im Original).

21 EuGH (Sechste Kammer), U.v. 17.05.2001 – Rs C-340/99 – TNT Traco SpA gegen Poste Italiane SpA, früher Ente Poste Italiane, u. a. Rn. 53. „Zweitens ist ein Unternehmen wie die Poste Italiane, das nach der Regelung eines Mitgliedsstaats mit der Gewährleistung des postalischen Universaldienstes betraut ist – was die Verpflichtung mit sich bringt, Briefsendungen im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedsstaats, unabhängig von der Rentabilität des bedienten Gebietes, einzusammeln, zu befördern und zuzustellen –, ein Unternehmen, das mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag betraut ist.“ In der ganzen Entscheidung wird weder auf Art. 36 EU-GRC und – was noch erstaunlicher ist – auch nicht auf Art. 16 EG (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) eingegangen; letzteres mag damit zusammenhängen, dass – formal gesehen – Art. 16 zum Zeitpunkt des Entstehens des Ausgangsrechtsstreits noch nicht im EG-Vertrag enthalten war (vgl. zu Art. 16 EG: Ross, *Article 16 E.C. and services of general interest: from derogation to obligation?*, *European Law Review* 2000 February, S. 22 ff.).

Auswirkungen der Europäischen Grundrechtecharta auf internationale und europäische Menschenrechtsregime

Markus Zöckler

Mit dem Grundrechtekatalog erreicht die europäische Grundrechtsentwicklung eine neue Qualität

Die Europäische Gemeinschaft hat als eine reine Wirtschaftsgemeinschaft begonnen und steht nun vor der Schwelle einer vertieften innen- und außenpolitischen Integration. Während die Römischen Verträge sich auf die Herstellung gemeinsamer Märkte konzentrierten und Grundrechte keinen Platz in dieser Wirtschaftsordnung hatten, zeigte sich bald, dass die wirtschaftliche Integration mit Hilfe eines einheitlich geltenden europäischen Rechts nur gelingen kann, wenn die Forderung der Mitgliedsstaaten nach Achtung ihrer nationalen Grundrechte gebührend beherzigt wird. Der Europäische Gerichtshof konnte Vorrang und Einheit des Gemeinschaftsrechts und damit die wirtschaftliche Integration instrumentell nur absichern, weil er im Austausch mit nationalen Verfassungsgerichten Grundrechte und internationale Menschenrechte als fundamentale Werte in die gemeinsame europäische Rechtsordnung integrierte und die Organe der Gemeinschaft diesen Weg durch eigene Selbstverpflichtungserklärungen nachvollzogen haben. Mit der Ausformulierung eines Grundrechtskataloges durch den nach dem Kölner Gipfel einberufenen Konvent und dessen zukünftige Übernahme in das Verfassungsrecht der Gemeinschaft erreicht die europäische Grundrechtsentwicklung auch eine neue Qualität: Erstmals haben Volksvertreter aus den Mitgliedsstaaten und dem europäischen Parlament einen Konsens über gemeinsame Grundrechte erzielt und diese als Wertefundament für die weitere Integration in Europa empfohlen.

Ein explizites Bekenntnis zu Grundrechten und Grundwerten der Europäischen Gemeinschaft kann gerade auch zu einem intensiveren Austausch zwischen der Grundrechtsordnung der Gemeinschaft und den bestehenden europäischen und internationalen Menschenrechtsregimen führen. Drei wesentliche Ansätze für ein solches dynamisches Zusammenwirken von Menschenrechtsregimen seien hier besonders hervorgehoben: Zum einen zeigt der Katalog der Charta vielfältige Überschneidungen mit bereits bestehenden Menschenrechtsdokumenten und ist insofern inhaltlich offen für einen kooperativen Austausch mit anderen Kontrollorganen im Bereich der Menschenrechte wie z.B. den Institutionen des Europarates für die EMRK und die ESC, den UN-Menschenrechtsgremien und der IAO in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen (s. I.). Zum anderen verlangen sowohl die Charta selbst als auch allgemeine Normen des Gemeinschaftsrechts eindeutig eine Orientierung der Rechte der Charta an bereits bestehenden (und auch künftig sich entwickelnden) Menschenrechtsregimen (s. II.). Schließlich könnte gerade eine an sozialen Menschenrechten orientierte Außenwirtschaftspolitik der Gemeinschaft nicht nur eine spezifisch europäische Identität stärken, sondern einen wesentlichen Beitrag zur Förderung und Konkretisierung sozialer Rechte in einer globalen Wirtschaftsordnung leisten (s. III).

I. Offene Normen und flexibler Austausch zwischen Menschenrechtsregimen

Aus streng rechtspositivistischer Sicht ergäben sich nach einer Inkorporierung der Charta in das Gemeinschaftsrecht keine Rechtswirkungen im Verhältnis zu anderen europäischen und universellen Menschenrechtsverträgen. Die Charta bildet allein internes Recht der EU und ihrer Mitgliedsstaaten im Bereich des Gemeinschaftsrechts; ihre Annahme stellt keineswegs einen Beitritt der Gemeinschaft zu anderen Menschenrechtsverträgen dar; bereits bestehende menschenrechtliche Pflichten der Mitgliedsstaaten werden nicht aufgehoben.

Beitrag zur
Förderung
sozialer Rechte

Die sozialen
Rechte finden
sich auch in
universellen
Menschenrechts-
verträgen

Bei näherer Betrachtung ergeben sich jedoch durchaus vielfältige Verbindungen zwischen der Charta und anderen europäischen und internationalen Menschenrechtsregimen, die zu einem fruchtbaren Prozess eines gegenseitigen Austausches gerade auch im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte führen können. Die sozialen Rechte der Charta sind eben nicht in einem rechtlichen Vakuum neu erfunden worden, sondern sie haben bereits in zahlreichen anderen völkerrechtlichen Vereinbarungen ausdrückliche Anerkennung gefunden, wie schon die sparsamen synoptischen Erläuterungen zu den Artikeln der Charta deutlich belegen. Die verankerten sozialen Rechte finden sich nicht nur ansatzweise bereits in Richtlinien und Verordnungen der EG, der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer oder der Europäischen Sozialcharta, sondern gerade auch in universellen Menschenrechtsverträgen, insbesondere dem Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, und Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation. Gerade weil die sozialen Rechte der Charta in ähnlicher Form und mit vergleichbarem Inhalt bereits in anderen Menschenrechtsregimen ihren Niederschlag gefunden haben, kann bei ihrer Auslegung und politischen Konkretisierung ein Blick über den eigenen Tellerrand wertvolle Anregungen und Inspirationen für die Fortentwicklung dieser Rechte liefern.

Völkerrecht – und gerade internationale Menschenrechte – würden in ihrer Wirkungsweise gründlich missverstanden, wenn wir in Verträgen festgeschriebene Rechtssätze als statische Festlegungen betrachteten, denn gerade soziale Rechte entwickeln sich prozesshaft, ihre Realisierung ist eingebettet in den sich wandelnden Kontext von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen und sozialen Gerechtigkeitsvorstellungen. Deshalb verändern sich menschenrechtliche Normen in der praktischen Anwendung und durch die fortschreitende Auslegung z.B. durch Kontrollorgane. Gerade im Bereich der Grund- und Menschenrechte besteht ein reger Austausch zwi-

schen den vielfältigen Kontrollorganen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene – sowohl vertikal als auch horizontal. Aus formaljuristischer Sicht wären diese Normensysteme säuberlich voneinander zu unterscheiden und stünden nicht etwa in einer hierarchischen Rangordnung zueinander. De facto werden Doktrinen, Ideen, Auslegungen von Menschenrechten zwischen den einzelnen Menschenrechtsregimen durchaus gegenseitig rezipiert. Dieser rege Austausch hält sich nicht an formaljuristische Grenzen und ereignet sich überall dort, wo sich durch eine ausgeprägte Rechtsprechungs- und Anwendungspraxis klare Konturen einzelner Menschenrechte herausgebildet haben. Erinnerung sei nur an zwei Exportschlager der deutschen Grundrechtslehre – den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Drittwirkung von Grundrechten, die nicht nur in die Rechtsordnung der Gemeinschaft Eingang gefunden haben, sondern mittlerweile in allen Menschenrechtsregimen zusehends berücksichtigt werden.

Auch wenn die EU-Grundrechtecharta also formal gesehen allein für die Union und ihre Mitgliedsstaaten in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich verbindlich werden kann, ist der rege Austausch zwischen internationalen, regionalen und nationalen Rechtsordnungen bereits jetzt Realität. Anerkannte Normenregime werden häufig als Modelle und Vorbilder für neu zu schaffende oder zu reformierende Rechtsordnungen herangezogen: Bei den Beratungen des Grundgesetzes stand u.a. die Allgemeine Menschenrechtserklärung Pate; universelle Menschenrechte, EMRK und ESC sowie westliche Verfassungen flossen ein bei den Verfassungsreformen in Osteuropa; die EMRK inspirierte nicht nur die Beratungen des Zivilpaktes, sondern insbesondere auch die Amerikanische Menschenrechtskonvention. Und auch die Europäische Grundrechtecharta hat bei all diesen Vorbildern ihre Anleihen genommen!

Die inhaltliche Offenheit von Grundrechtssätzen erlaubt rechtsvergleichende Rückgriffe auf andere verwandte Normenregime, in denen ähnliche Rechtssätze bereits konkretisiert

Austausch
zwischen inter-
nationalen,
regionalen und
nationalen
Rechtsordnungen
bereits Realität

worden sind. Dies ist keineswegs eine einseitige statische Rezeption seitens der Europäischen Gemeinschaft, sondern weit eher als dialogischer Austausch zu verstehen. Die explizite Formulierung einer Grundrechtecharta und ihre Integration in die Verfassung der Gemeinschaft stellt eine wichtige Voraussetzung dafür dar, dass die Europäische Gemeinschaft in diesem Dialog zwischen Regimen ernst genommen werden wird.

II. Normative Verankerung der Grundrechtecharta in den Menschenrechtspflichten der Mitgliedsstaaten

Auch wenn die Charta aus formaljuristischer Sicht rein gemeinschaftsinternes Recht darstellt, bleibt die inhaltliche Ausgestaltung der in ihr enthaltenen Rechte eng verknüpft mit den Verpflichtungen, die die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft in internationalen Menschenrechtsverträgen übernommen haben. Auch schon vor einer Verankerung der Charta im Gemeinschaftsrecht hat der Gerichtshof sich bei der Entwicklung seiner Rechtsprechung zu den Grundrechten keineswegs allein auf die nationalen Verfassungsordnungen als Quelle gestützt, sondern alle Menschenrechtsverträge herangezogen, die die Mitgliedsstaaten verpflichten oder bei deren Beratung diese maßgeblich beteiligt waren. Dazu zählen aber nicht nur die Europäische Menschenrechtskonvention, sondern gerade auch die Europäische Sozialcharta, alle Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen (einschließlich des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) sowie insbesondere auch die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation, auf die der Gerichtshof in seinen Urteilen wiederholt Bezug genommen hat.

Der tieferliegende Grund für diese Respektierung europäischer und internationaler Menschenrechtsverträge im Recht der Gemeinschaft ist einleuchtend: Die Anerkennung von menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten durch die Gemeinschaft selbst soll Normenkonflikte zwischen nationalen und europäischen Politiken zur Realisierung dieser Men-

schenrechte von vorneherein vermeiden und so letztlich einen einheitlichen Rechtsraum mit gleichen fundamentalen Eckpfeilern sichern. Dieser Grundgedanke kommt exemplarisch auch in Art. 307 (ex 234) EG-Vertrag zum Ausdruck, der ausdrücklich von der Gemeinschaft verlangt, ältere Verträge der Mitgliedsstaaten (also auch menschenrechtliche Konventionen) zu respektieren. Gerade auch die Übertragung von Hoheitsrechten von den Mitgliedsstaaten auf die europäische Gemeinschaft darf nicht dazu führen, dass die Mitgliedsstaaten nun mangels Regelungskompetenz aus ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen entlassen sind. Die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten aus menschenrechtlichen Verträgen wandeln sich bei einem solchen Übergang von Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft in eine Verpflichtung um, auch im Rahmen der Gemeinschaft auf eine Beachtung dieser Verträge aktiv hinzuwirken. So hat die Europäische Kommission für Menschenrechte (ähnlich wie das deutsche Bundesverfassungsgericht) ausdrücklich klargestellt, dass die Abgabe von Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft nur dann keinen Verstoß gegen die EMRK darstellt, wenn die Gemeinschaft selbst auch einen vergleichbaren Menschenrechtsschutz garantiert. Diese Argumentation gilt *mutatis mutandis* aber für alle anderen Menschenrechtsverträge der Mitgliedsstaaten in gleichem Maße. Die uneingeschränkte Bindung der europäischen Gemeinschaft an bestehende Menschenrechtsregime wird deshalb auch in der Charta grundsätzlich in Art. 53 anerkannt. Für die EMRK wird nochmals explizit hervorgehoben, dass das Schutzniveau der Charta allenfalls höher sein dürfe (Art. 52 Abs. 3 S. 2).

Diese Rückbindung an bestehende Menschenrechtsverpflichtungen der Gemeinschaft und ihrer Mitglieder verlangt notwendig, dass die Auslegung und Anwendung der Charta sich intensiv daran orientieren muss, wie diese vorgegebenen Menschenrechtsregime ausgestaltet, konkretisiert und implementiert werden müssen. Gerade bei Streitfragen zwischen Mitgliedsstaaten und Gemeinschaft z.B. hinsichtlich der Gestaltung des

Gemeinschaft zur Anerkennung und Verwirklichung sozialer Rechte verpflichtet

gemeinsamen Marktes können Fragen nach der angemessenen Verwirklichung sozialer Rechte zu einem zentralen Thema werden. Zahlreiche Einschränkungen der Marktfreiheiten oder auch im Bereich des Wettbewerbsrechts werden von den Mitgliedsstaaten mit sozialpolitischen Argumenten begründet. Da sowohl die Mitgliedsstaaten als auch die Gemeinschaft zur Anerkennung und Verwirklichung sozialer Rechte verpflichtet sind, können Ausnahmen und Einschränkungen des freien Marktwettbewerbs gerade unter Berufung auf Grundrechtsgarantien gerechtfertigt werden. Die Anerkennung sozialer Grundrechte im Gemeinschaftsrecht schützt deshalb die Mitgliedsstaaten, sofern ihre sozialpolitischen Aktivitäten eben auch als aktive Politik zur Realisierung von sozialen Menschenrechten konzipiert werden. Da die Anerkennung sozialer Grundrechte in den Verfassungen der Mitgliedsstaaten recht inhomogen erscheint, stellen internationale soziale Rechte und ihre Interpretation in internationalen Kontrollregimen einen idealen Orientierungspunkt für die Konkretisierung dieser Rechte auf der Gemeinschaftsebene dar. Eine vergleichbare dynamische Bezugnahme auf internationale Menschenrechte erscheint auch in jenen Politikbereichen denkbar, in denen die Gemeinschaft selbst ihre allerdings noch recht begrenzten Kompetenzen im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts nutzt und für die Mitgliedsstaaten verbindliche Normen erlässt. Auch hier bieten internationale soziale Rechte und die bereits von den Mitgliedsstaaten akzeptierten vertraglichen Pflichten einen vielversprechenderen Leitfaden als die uneinheitliche – und deshalb eben nicht „gemeinsame“ – Verfassungstradition.

Während die inhaltliche Offenheit von Menschenrechtsnormen einen Austausch zwischen verschiedenen Normregimen ermöglicht und nahelegt, wird eine solche reziproke Rezeption zwischen Menschenrechtsregimen im Falle der Charta normativ gefordert. Im Spannungsfeld zwischen Mitgliedsstaaten und Gemeinschaft wird in der Auseinandersetzung über eine sozialgerechte Gestaltung der wirtschaftlichen Integration die Frage

nach sozialen Rechten ein Zentralthema bilden. Die normativen Vorgaben internationaler Menschenrechtsverträge werden bei der Konkretisierung der Grundrechtecharta deshalb eine wesentliche Rolle spielen können.

III. Soziale Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Gemeinschaft

Die Diskussion über die Europäische Grundrechtecharta wurde stark dominiert von innergemeinschaftlichen Streitigkeiten, die häufig nur mittelbar die Anerkennung und Verwirklichung von Grundrechten berühren. Der Streit um den Anwendungsbereich der Charta und die Furcht vor einem schleichenden Kompetenzzuwachs bei der Gemeinschaft sind wesentliche Gründe für die zurückhaltende Aufnahme sozialer Rechte in die Charta. Dabei wird leicht übersehen, dass den Grundrechten der Charta auch in den Außenbeziehungen der Gemeinschaft eine zentrale Rolle zukommt.

Wie schon im innergemeinschaftlichen Rechtsbereich übernimmt die Gemeinschaft bei jeder Kompetenzerweiterung in den auswärtigen Beziehungen auch die menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten der Mitgliedsstaaten, insbesondere wenn sie ausschließliche Zuständigkeiten erhält wie in der Handelspolitik. Die Pflicht, „durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit“ die volle Verwirklichung von sozialen Menschenrechten zu erreichen (vgl. exemplarisch Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt), obliegt in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich notwendig auch der Union. Die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte betrifft aber nicht allein die Flüchtlings- und Asylpolitik, die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten, bilaterale und multilaterale Handels- und Entwicklungspolitik, sondern ganz zentral auch die Mitarbeit der Union in internationalen Organisationen für Wirtschaft, Handel und Finanzen wie WTO, Weltbank und IWF. Gerade diese Institutionen tragen eine erhebliche Verantwortung bei der Gestaltung einer sozial gerechten Weltwirtschaftsordnung.

Internationale
Menschenrechts-
verträge werden
wesentliche
Rolle spielen

WTO, Weltbank
und IWF tragen
eine erhebliche
Verantwortung
bei der sozial
gerechten
Weltwirtschafts-
ordnung

Ein starkes internationales Engagement der Union für die Realisierung sozialer Rechte ist jedoch keineswegs allein eine Frage rechtlicher Verpflichtung, sondern dient mindestens ebenso sehr der Wahrung und Absicherung einer genuin europäischen Identität bei der Gestaltung einer globalen Wirtschafts- und Sozialordnung. Die identitätsstiftende Wirkung wurde gerade bei der EU-Grundrechtecharta immer wieder hervorgehoben. Eine Gemeinschaftsidentität muss aber nicht nur intern für die Unionsbürger glaubwürdig sein, sondern sich auch kohärent nach außen gegenüber Dritten darstellen, denn Identität bildet sich in einem kommunikativen Prozess zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung. Wenn Europa im eigenen Hause soziale Rechte als wesentliches Element einer gesellschaftlichen und politischen Ordnung betrachtet, eine sozial gestaltete Marktwirtschaft und einen verantwortlichen Wohlfahrtsstaat als Teil der eigenen europäischen Identität würdigt, muss Europa dies notwendig anderen Völkern und Gemeinschaften nicht nur im gleichen Maße zugestehen, sondern diese in ihrem Bestreben nach der Verwirklichung sozialer Rechte auch nach Kräften unterstützen. Im Gegensatz zur US-amerikanischen politischen Kultur und ihrer starken liberalistischen Prägung gehört gerade die soziale Verantwortung des Staates zu den Fundamenten einer spezifisch europäischen Menschenrechtskultur.

Ein engagierter internationaler Einsatz der Union für die Verwirklichung sozialer Rechte in ihrer Handels- und Entwicklungspolitik ist weit mehr als nur Strategie zur Imagepflege oder ein Gebot der politischen Redlichkeit. In einer sich globalisierenden Wirtschaft mit offenen Märkten für Waren, Dienstleistungen und Kapital wird sich das europäische Modell eines sozial verantwortungsvoll handelnden Staates nur bewahren lassen, wenn die globalen Rahmenbedingungen dies auch in Zukunft erlauben werden. In einer neo-liberalistischen Weltwirtschaftsordnung, die einseitig Deregulierung, Privatisierung und einen Rückzug des Staates verlangt und auf die „unsichtbare Hand“ eines freien Wettbewerbs setzt, würden

auch die Union und ihre Mitgliedsstaaten über kurz oder lang ernsthafte Schwierigkeiten bekommen, eine sozialgerechte Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse zu verwirklichen. Bei der Gestaltung der Strukturen der globalen Wirtschaftsordnung in Rahmen von IWF, WTO und Weltbank sollte sich die Union deshalb schon aus wohlervogenem eigenen Interesse für die Respektierung sozialer Menschenrechte einsetzen. So, wie die Mitgliedstaaten von der Europäischen Gemeinschaft die Einhaltung von Menschenrechten eingefordert haben, muss sich die Union nun auf der nächsthöheren politischen Ebene für eine sozialgerechte Steuerung von Globalisierung einsetzen. Die Verknüpfung von politischen und sozialen Rechten in der Europäischen Grundrechtecharta setzt hier ein maßgebliches Zeichen an die Welt: die wirtschaftliche und monetäre Integration in Europa findet ihre notwendige Ergänzung in der Bewahrung gemeinsamer sozialer Rechte und Werte.

Ausblick

Der lautstarke Streit über Umfang und Inhalte einiger Rechte der Charta ist wohl der trefflichste Beweis dafür, wie notwendig die explizite Formulierung eines Kataloges gewesen ist. Die umfangreiche Grundrechtsdogmatik des Gerichtshofs der Gemeinschaft, die zahlreichen früheren Erklärungen der Gemeinschaftsorgane, die diversen europäischen und internationalen Menschenrechtsverträge mussten in der Tat in einem zentralen Dokument zusammengeführt werden, nicht um etwas wesentlich Neues zu schaffen, sondern einen Konsens über bereits Anerkanntes zu bestätigen, wie es die Präambel der Charta auch explizit hervorhebt. Die Nervosität der Diskussion erklärt sich eher daher, dass viele Teilnehmer eigentlich weniger über Grundrechte als vielmehr über die Bewahrung etablierter politischer Strukturen stritten. Um so deutlicher muss in Erinnerung gerufen werden, dass die Gemeinschaft

So wie die Mitgliedsstaaten von der Gemeinschaft die Einhaltung von Menschenrechten eingefordert haben, muss sich die Union für eine sozialgerechte Steuerung von Globalisierung einsetzen

durch Annahme der Charta keineswegs dem Schreckensbild eines Europäischen Staates näher rückt und dass die Charta selbst auch keineswegs zu einer Reorganisation von Kompetenzen im Verhältnis der EG zu den Mitgliedsstaaten oder deren Bundesländern führt. Die eigentliche Revolution im Grundrechtsschutz der Europäischen Gemeinschaft hatte bereits stattgefunden, als der Gerichtshof menschenrechtliche Pflichten der Mitgliedsstaaten – insbesondere auch wirtschaftliche und soziale Rechte – als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt hatte und diese Rechtsfortbildung von allen Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten begrüßt worden war. Der Diskurs über die Europäische Grundrechtecharta ist deshalb auch mehr als nur eine – wenn auch in vieler Hinsicht bruchstückhafte – Klarstellung des in der Union anerkannten Grundrechtsschutzes. Ihre Ausarbeitung bildete einen kollektiven Prozess der Vergewisserung darüber, welches die Fundamente eines Europäischen Menschenrechtsideals darstellen. Mit der Anerkennung sozialer Menschenrechte und dem Bekenntnis zur Gleichwertigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte setzt Europa ein Zeichen mit identitätsstiftender Kraft nach innen und außen, wenn es in Zukunft in der politischen Realität immer wieder aufs Neue mit Leben gefüllt werden kann. Die Integration der Charta in das Verfassungsrecht der Union ist dann allerdings wahrlich nur noch ein rein formaler Akt der Klarstellung.

Mit der Anerkennung sozialer Menschenrechte setzt Europa ein Zeichen seiner Identität

Europäisches Wettbewerbsrecht: soziale Grundrechte als Leitplanke?

Katharina Erdmenger

Europäisches Wettbewerbsrecht und soziale Grundrechte

Beim Lesen des Titels dieses Referates wird manch einer sich vielleicht fragen, was der Zusammenhang zwischen europäischem Wettbewerbsrecht und den sozialen Grundrechten in der Grundrechtecharta der EU ist.

Der Zusammenhang ergibt sich daraus, dass wir uns in der heutigen EU fragen müssen, wie wir das Wettbewerbsrecht – also die Wirtschaftsfreiheiten des EU-Binnenmarktes – gegenüber sozialen Rechten abgrenzen, die den Bürgern in den Mitgliedsstaaten zustehen. Es geht um die Frage, was gesellschaftlich und rechtlich gesehen den Vorrang hat: der Europäische Binnenmarkt mit seinen Marktfreiheiten oder staatlich abgesicherte Versorgung und soziale Sicherung für die Bürger. Es muss insbesondere definiert werden, ob das Europäische Wettbewerbsrecht, das für den Europäischen Binnenmarkt konzipiert wurde, auf alle grenzüberschreitende Belange und damit auf vielfältige Lebensbereiche anwendbar ist. Die Grundrechtecharta kann zum wichtigen Faktor in dieser Debatte werden. Sie kann helfen, die eigenständige Bedeutung sozialer Rechte gegenüber den Interessen des Binnenmarktes hervorzuheben.

Sehen wir uns kurz die Struktur der heute bestehenden Rechtsordnung der EU an, um deutlich zu machen, wie die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Binnenmarkt und sozialen Rechten entstehen: Kernstück der heutigen EU ist nach wie vor der Europäische Binnenmarkt, d.h. der freie Wirtschafts-

Die Grundrechtecharta kann Bedeutung sozialer Rechte hervorheben

Binnenmarkt ermöglicht es, über die Grenzen hinweg zu handeln

raum, der zwischen den 15 Mitgliedsstaaten der EU besteht. Der Binnenmarkt ermöglicht es, über die Grenzen zwischen den Mitgliedsstaaten hinweg zu handeln und zu wirtschaften, als gäbe es diese Grenzen nicht. Grundlage des Binnenmarktes ist die im EU-Vertrag enthaltene Garantie der so genannten „Vier Freiheiten“, also der Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs. Diese „Vier Freiheiten“ ermöglichen es beispielsweise, dass ein Unternehmer aus Deutschland in Italien eine Schuhfabrik eröffnen, dort Personal aus Frankreich und aus Belgien anstellen und seine Produktion ungehindert in alle anderen Länder der EU exportieren kann. Ob man Güter von München nach Hamburg oder von Mailand nach Hamburg transportiert – innerhalb des Binnenmarktes macht dies strukturell gesehen keinen Unterschied. Und nicht zuletzt ermöglicht der Binnenmarkt jedem einzelnen das freie Reisen innerhalb der EU.

Verbot von Monopolen und Kartellen

Damit dieser Binnenmarkt auch funktionieren kann, hat der EU-Vertrag ein wichtiges rechtliches Instrument zu seiner Durchsetzung geschaffen, das europäische Wettbewerbsrecht. Dieses hat zwei wesentliche Komponenten: es verbietet zu einem die Bildung von Monopolen und Kartellen und zum anderen die Gewährung von staatlichen Subventionen an einzelne Unternehmen („Beihilfeverbot“). Hinter beiden Verboten steht eine einfache Überlegung: alle Unternehmen im europäischen Binnenmarkt sollen überall zu denselben Bedingungen arbeiten und in einem fairen Wettbewerb zueinander stehen. Daher dürfen weder die Unternehmen selbst durch Kartellbildung den Wettbewerb beschränken, noch dürfen es die Mitgliedsstaaten der EU, indem sie durch Subventionen an einzelne Unternehmen günstigere Wettbewerbsbedingungen für diese schaffen. Beide Verbote haben mithin das Ziel, innerhalb des Binnenmarktes einen unverfälschten, unverzerrten Wettbewerb zwischen den Unternehmen in den verschiedenen Mitgliedsstaaten zu garantieren.

Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof haben weitreichende Kontrollbefugnisse, um die Einhaltung dieser beiden Verbote durchzusetzen: Grundsätzlich muss jeder Mitgliedsstaat, der Subventionen an Unternehmen zahlen will, diese bei der Europäischen Kommission anmelden, damit sie von dort genehmigt werden. Darüber hinaus können sich auch einzelne Unternehmen direkt an die Europäische Kommission wenden: Fühlt sich ein Unternehmen gegenüber einem anderen benachteiligt, weil es Grund zur Annahme hat, dass einem Konkurrenten staatliche Vorteile gewährt werden, die es selbst nicht erhält, kann es eine Beschwerde bei der Kommission einlegen bzw. über den Instanzen bis zum Europäischen Gerichtshof klagen. Die Kommission bzw. der Gerichtshof entscheiden dann über die Zulässigkeit der Beihilfe. Entsprechendes gilt für das Kartellverbot: wollen zwei oder mehrere Unternehmen fusionieren, müssen sie diesen geplanten Zusammenschluss bei der Europäischen Kommission anmelden, die dann die Genehmigung für den Zusammenschluss erteilen oder verweigern kann.

Grundsätzlich gelten Wettbewerbsrecht und Beihilfeverbot nur für kommerzielle Unternehmen, deren Ziel die Gewinnmaximierung ist. Aber es gibt nationale und europäische Entwicklungen, die dazu führen, dass soziale Dienstleistungen als kommerzielle Dienstleistung angesehen werden könnten. Und es besteht auf nationaler wie auf europäischer Ebene die Tendenz, soziale Dienste den kommerziellen Dienstleistungen zuzuordnen, für die die Freiheit des Binnenmarktes gilt: In Deutschland gibt es seit der Einführung der Pflegeversicherung und seit der Reform des Bundessozialhilfegesetzes Konkurrenz zwischen verschiedenartigen Anbietern sozialer Dienstleistungen wie z.B. häuslicher Pflegedienste, Altenheime oder Fahrdienste. Die Tatsache, dass es in diesen Sektoren Konkurrenz zwischen verschiedenen Anbietern und damit so etwas wie einen „Markt“ gibt, macht es leichter, Anbieter sozialer Dienste als kommer-

Tendenz, soziale Dienste den kommerziellen Dienstleistungen zuzuordnen

zielle Unternehmen zu definieren. Dabei wird allerdings häufig übersehen, dass es sich um einen besonderen, gesetzlich regulierten Markt handelt, auf dem es kaum einen direkten Austausch der Dienstleistung gegen eine Bezahlung, sondern hauptsächlich geschlossene Finanzierungssysteme gibt.

Die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Sozialleistungen und sozialen Diensten ist gerade in den Grenzregionen der EU durchaus schon Realität. Auch das legt es für manche nahe, in sozialen Diensten eine auf dem EU-Binnenmarkt frei handelbare und nach dessen Gesetzen zu beurteilende Dienstleistung zu sehen. Dem steht zwar entgegen, dass die EU grundsätzlich keine Zuständigkeit für die Gestaltung der Sozialstaatssysteme in den Mitgliedsstaaten hat, in deren Rahmen die sozialen Dienste erbracht und durch die sie finanziert werden. Diese grundsätzliche Zuständigkeitsaufteilung schafft jedoch keine ausreichende Klarheit, weil die Kernfrage danach, ob die soziale Dienstleistung eine kommerzielle Dienstleistung ist – die nach den Bestimmungen europäisches Wettbewerbsrecht zu behandeln wäre – nicht im Wege einer klaren politischen Entscheidung im Sinne einer europaweiten Liberalisierung der sozialen Dienste fallen wird, sondern durch caselaw und Richterrecht. Dieses Richterrecht wird sich in Einzelentscheidungen herausbilden, in denen der Europäische Gerichtshof und die Europäische Kommission in Ausübung ihrer oben beschriebenen wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen tätig werden.

Denkbar sind Fallkonstellationen, in denen ein privater Anbieter sozialer Dienstleistungen bei der Europäischen Kommission Beschwerde gegen einen gemeinnützigen Konkurrenten einlegt, weil er alleine schon in dessen gemeinnütziger Struktur eine – verbotene – staatliche Beihilfe sehen könnte. Dieses ist möglich, weil allein schon die Gewährung von Steuervorteilen als staatliche Beihilfe gilt. Der private Konkurrent des gemeinnützigen Anbieters könnte gegenüber der Europäi-

schen Kommission darlegen, dass die Gewährung des Steuervorteils für den gemeinnützigen Anbieter eine Bevorteilung sei, für die es seines Erachtens keinen hinreichenden Grund gebe. Der private Konkurrent würde in einem solchen Fall vermutlich argumentieren, dass er genau dieselbe Dienstleistung erbringe wie der Gemeinnützigke und dass es deswegen für beide dieselben Wettbewerbsbedingungen geben müsse.

Wie die Europäische Kommission in einem solchen Fall entscheiden würde, ist bisher offen.

Hinweise hierzu enthält die Mitteilung der Europäischen Kommission zur „Daseinsvorsorge“. Hierin sind einige Grundsätze dargestellt, an denen die Europäische Kommission Entscheidungen ausrichten will, bei denen nicht nur wettbewerbliche Interessen, sondern auch Gemeinwohlaspekte zu berücksichtigen sind. Doch enthalten diese Grundsätze unbestimmte Rechtsbegriffe und lassen daher weiten Interpretationsspielraum.

Nicht nur Wettbewerb, sondern auch Gemeinwohl berücksichtigen

Europäische Grundrechtecharta als „Leitplanke“

In solchen Fällen kann die Grundrechtecharta ihre Wirkung als „Leitplanke“ entfalten. Derzeit kann die Kommission oder der Europäische Gerichtshof Fälle, in denen es nicht nur um freien Wettbewerb, sondern auch um andere Rechtsgüter geht, nur aufgrund der Maßstäbe des europäischen Wettbewerbsrechts beurteilen. Auch die oben erwähnten Grundsätze der Kommission sind letztlich nur Auslegungshilfen für das Wettbewerbsrecht.

Das Wettbewerbsrecht dient der Durchsetzung des Schutzinteresses des Binnenmarktes, also der Garantie eines freien Marktes ohne staatliche Eingriffe. Dem steht aber bisher kein gleichrangiges Recht auf europäischer Ebene entgegen, das in solchen Fällen das Interesse der betroffenen Individualpersonen schützt. Es ist bis jetzt nicht geklärt, was vorrangig ist: die Durchsetzung des Binnenmarktes oder das allgemeine Interes-

se an stabilen Sozialstrukturen, die dazu dienen, dass jeder einzelne seine sozialen Rechte in Anspruch nehmen kann.

Derzeit kein
Schutz des
Interesses eines
Pflegerbedürftigen

Derzeit gibt es z. B. keinen Schutz des Interesses eines Pflegebedürftigen, der nicht nur einen effizienten und billigen Pflegedienst einkaufen, sondern der einen individuellen, auf den Menschen bezogenen und nicht nur auf Rentabilität ausgerichteten Dienst in Anspruch nehmen will. Darüber hinaus verlangt die Garantie sozialer Rechte auch, dass soziale Dienste flächendeckend angeboten werden: Nur dann kann jeder seine sozialen Rechte realisieren, wenn soziale Dienste überall und zu erschwinglichen Preisen angeboten werden. Dafür muss es entsprechende Rahmenbedingungen geben. Bei einem an den Gesetzen des Marktes orientierten Angebot von sozialen Dienstleistungen besteht u. a. die Gefahr, dass die von anderen liberalisierten Dienstleistungsbereichen hinreichend bekannten Konzentrationsprozesse ausgelöst werden. Dann gäbe es in Ballungszentren hervorragende soziale Dienstleister, aber kaum welche in den dünner besiedelten Regionen, weil sich dort das Vorhalten von Kapazitäten nicht lohnt. Ein gleichberechtigter Zugang aller zu sozialen Diensten und damit die Umsetzung sozialer Rechte ist damit nicht mehr möglich.

Schutzinteresse
des Bürgers –
Grundrechte-
charta kann
Weg öffnen

Mit anderen Worten: bei Einzelfallentscheidungen darüber, ob eine bestimmte Finanzierungsform für die Anbieter sozialer Dienste im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts zulässig ist, darf man nicht nur aufgrund des Interesses des Binnenmarktes entscheiden. Das Schutzinteresse des Bürgers – in diesem Fall der gleichberechtigte und umfassende Zugang zu sozialen Diensten – muss dagegen abgewogen werden. Die Grundrechtecharta kann den Weg dazu öffnen. Sie enthält insbesondere zwei Artikel, die für den Zugang zu sozialen Diensten große Bedeutung entfalten können:

Artikel 34 garantiert das Recht auf Zugang zu sozialer Sicherheit und Artikel 36 garantiert ein Recht auf Zugang zu „Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ – man könnte diesen Begriff des europäischen Rechts zumindest teil-

weise auch mit dem deutschen Begriff „Daseinsvorsorge“ übersetzen, der auch die Versorgung mit sozialen Diensten umfassen kann. Aufgrund dieser beiden Artikel ist klar, dass die Europäischen Organe – in diesem Fall Kommission und Europäischer Gerichtshof – bei der Ausübung ihrer Kompetenzen – in diesem Fall bei der Ausübung der Beihilfekontrolle – das Recht jedes einzelnen auf Zugang zu umfassenden sozialen Diensten nicht beeinträchtigen dürfen.

Wird die Charta rechtsverbindlich, dann können Kommission und Gerichtshof auch bei wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen nicht mehr nur allein nach dessen Maßstäben entscheiden. Sie müssen diese dann gegen die in der Charta kodifizierten Individualinteressen abwägen, weil diese beiden Rechtsgüter dann in der Normhierarchie des Europäischen Rechts denselben Rang haben. Mit der Rechtsverbindlichkeit der Charta liegt nicht mehr nur in der Waagschale des Binnenmarktinteresses ein Gewicht, sondern auch in derjenigen der Individualinteressen.

Deswegen müssen sich dann auch wettbewerbsrechtliche Entscheidungen daran orientieren, ob sie Strukturen zur Realisierung von Individualrechten beeinträchtigen. Im Fall der sozialen Rechte heißt das, dass wettbewerbsrechtliche Entscheidungen nicht so weit gehen dürfen, den Zugang zu sozialen Diensten zu beschränken. Damit jeder sein Recht auf umfassenden Zugang zu sozialen Diensten in Anspruch nehmen kann, müssen sich entsprechende Infrastrukturen für die Bereitstellung von sozialen Diensten auch jenseits von Rentabilitäts Gesichtspunkten entwickeln können. Wenn bei wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen in sozial relevanten Bereichen eine solche Abwägung zwischen Binnenmarktinteresse und Zugangsrechten vorgenommen wird, dann kann insbesondere Konzentrationsprozessen bei sozialen Dienstleistern entgegengewirkt werden, die zu einer Ausdünnung der sozialen Dienstleistungsstruktur in abgelegenen Gebieten führen können.

Zugang zu sozialen Diensten
jenseits von
Rentabilitäts-
gesichtspunkten

So gesehen, bedeutet die Aufnahme von sozialen Rechte in die Charta sicherlich eine Aufwertung sozialer Belange der europäischen Bürger. Die Aufnahme der sozialen Rechte in die Charta kann entscheidend dazu beitragen, dass nicht nur ihrem Schutz sondern auch ihrer Respektierung innerhalb der EU künftig eine größere Bedeutung zukommen wird. Bei neuen Kollisionsfällen zwischen Wettbewerbsinteressen und sozialen Belangen wird es nicht mehr nur um die Durchsetzung des ungehinderten Wettbewerbs gehen, sondern auch um die Wahrung des Zugangs zu sozialer Versorgung und damit um soziale Infrastrukturpolitik. Damit sind die sozialen Rechte der Charta eine „Leitplanke“ für das Wettbewerbsrecht.

Aber damit diese „Leitplanke“ ihre Wirkung voll entfalten kann, bedarf es unbedingt der rechtlichen Verbindlichkeit der Charta.

Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Europäischen Grundrechtecharta

Klaus Lörcher

Den Ausgangspunkt für die Beurteilung der Grundrechtecharta aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bilden die ‚sozialen Grundrechte‘, die schon im ‚Mandat von Köln‘ mit aufgegriffen wurden:

„Bei der Ausarbeitung der Charta sind ferner wirtschaftliche und soziale Rechte zu berücksichtigen, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind (Artikel 136 EGV), soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen.“²²

Es ist jedoch im Rahmen dieses Beitrags nicht möglich, auf alle sozialen Grundrechte einzugehen. Entsprechend der Fragestellung wird im folgenden nur der primär auf das Beschäftigungsverhältnis²³ bezogene Ausschnitt angesprochen²⁴.

Allgemeines

Aus der großen Palette der allgemeinen Fragen werden hier vor allem diejenigen aufgegriffen (ohne sie jedoch ausführlicher behandeln zu können), die für die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besondere Bedeutung haben.

22 Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Europäischer Rat von Köln (03./04.06-1999), Anhang IV: „Beschluss des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union“.

23 Es wird hier nicht der Begriff ‚Arbeitsverhältnis‘ gewählt, damit nicht der Eindruck entstehen kann, diese Definition richte sich nach deutschem Arbeitsrecht; wenn trotzdem ansonsten der Begriff der Arbeitnehmerin und des Arbeitnehmers verwendet wird, so legt dem die Erwartung zugrunde, dass sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass dieser Begriff nicht national bestimmt werden kann.

24 Also werden hier alle Fragen mit weitergehenden Ansätzen und Wirkungen wie z.B. der sozialen Sicherheit ausgeklammert.

Die Berechtigten

Grundrechte-
charta hat einen
weitergehenden
Anspruch

Blickt man auf die Entwicklung der sozialen Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft (EG), so fällt sicher die grundsätzliche Änderung der Ausrichtung auf. War die ‚Gemeinschaftscharta‘ von 1989 noch primär auf ArbeitnehmerInnen ausgerichtet, so hat die Grundrechtecharta auch im Bereich der sozialen Grundrechte einen viel weitergehenden Anspruch. Sie knüpft jetzt zwar an verschiedenen Stellen durchaus an die ‚Arbeitnehmereigenschaft‘ an, löst sich aber für verschiedene Rechte von diesem Bezug (Bsp. Personen mit Familienpflichten, Menschen mit Behinderungen).

Im Hinblick auf die bereits erwähnte Beschränkung auf das Beschäftigungsverhältnis ist vorab zu betonen, dass sich die EG-rechtliche Definition des ‚Arbeitnehmers‘ nicht an den innerstaatlichen Abgrenzungen ausrichtet, sondern autonom erfolgt: es können also Beschäftigte in Beamtenverhältnissen ebenso dazu gehören wie in freien Mitarbeiterverhältnissen Beschäftigte.

Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, dass quer zu dieser Definition die berechtigten Personen in vier Gruppen²⁵ aufgeteilt werden:

- die BürgerInnen der Union,
- die sich legal in der Union aufhaltenden Personen,
- die sich illegal in der Union aufhaltenden Personen und schließlich
- die sich zeitweilig in der Union aufhaltenden Personen.

Im Grunde genommen geht es bei den berechtigten Personen für die Arbeitnehmerrechte zunächst um die ersten beiden Kategorien. Bestimmte soziale Grundrechte werden auch den dritten Personengruppe zugestanden.

²⁵ Vgl. Braibant, La Charte des droits fondamentaux, Droit Social 2001, S. 69, 73 (unter B. a) 1.).

Die Verpflichteten

Wie für alle Rechte aus der Grundrechtecharta ist auch für die Arbeitnehmerrechte vorab zu beachten, dass sie durch sie nur ein sehr eingeschränkter Kreis von (potenziell²⁶) Verpflichteten besteht: Ohne diese weitgehende Einschränkung wäre es von vornherein aussichtslos gewesen, einen weitgehenden Konsens im Hinblick auf den Inhalt der Grundrechtecharta zu erreichen.

Nach Art. 51²⁷ sind die Organe der Union und die Mitgliedsstaaten gebunden, letztere allerdings nur insoweit als sie EU-Recht in innerstaatliches Recht umsetzen. Für das Arbeitsrecht bedeutet dies konkret, dass alle EG-Bestimmungen, die schon jetzt Arbeitnehmerrechte enthalten, wie

- aus dem primären Gemeinschaftsrecht alle Vertragsbestimmungen,
 - aus dem sekundären Gemeinschaftsrecht alle Verordnungen und Richtlinien,
- chartakonform ausgelegt werden müssen. Der erste größere Anwendungsbereich zeigt sich bereits in der Frage nach den Ausnahmen in den arbeitsrechtlichen Richtlinien einmal in der Richtlinie selbst²⁸, zum anderen bei der Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht, wenn dabei (neue) Ausnahmen geregelt werden sollen²⁹.

Das Schutzniveau

Vor dem Hintergrund des bisherigen internationalen Schutzes stellt sich für die Arbeitnehmerrechte das besondere Problem des Verhältnisses der Grundrechtecharta zu diesen Rech-

²⁶ Verpflichtungen unmittelbarer Art können im Rechtssinne erst dann entstehen, wenn die EU-GRC Bestandteil der Verträge geworden ist.

²⁷ Artikel ohne nähere Angabe beziehen sich auf die EU-GRC.

²⁸ Art. 1 Abs. 3 RL 93/104/EG (Arbeitszeitrichtlinie): ‚... mit Ausnahme des Straßen-, Luft-, See- und Schienenverkehrs, der Binnenschifffahrt, der Seefischerei, anderer Tätigkeiten auf See sowie der Tätigkeiten der Ärzte in der Ausbildung.‘ (siehe oben Fußnote 17).

²⁹ Art. 7 RL 93/104/EG (Arbeitszeitrichtlinie): (kein) Recht auf Jahresurlaub für Beschäftigte in einem befristeten Arbeitsverhältnis bis zu 13 Wochen (siehe oben Fußnote 15).

Alle EG-Bestimmungen müssen chartakonform ausgelegt werden

ten im Rahmen der UNO, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und des Europarats. Hier enthält Art. 53 (Schutz-niveau) die grundsätzliche Regelung:

„Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich ... durch die internationalen Übereinkommen, bei denen ... alle Mitgliedsstaaten Vertragsparteien sind, ... anerkannt werden.“

Schutzniveau
kann nicht
unterschritten
werden

Das bedeutet: Wenn alle Mitgliedsstaaten die entsprechenden ‚Übereinkommen‘³⁰ ratifiziert haben und damit ‚Vertragspartei‘³¹ sind, kann das darin enthaltene Schutzniveau nicht durch die Grundrechtecharta unterschritten werden.

Einschränkungen

Ein Charakteristikum der Grundrechtecharta ist, dass die einzelnen Grundrechte – wie z.B. bei den IAO-Übereinkommen oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. der Europäischen Sozialcharta (ESC) – nicht mit spezifischen Einschränkungen versehen sind. Art. 52 (Tragweite der garantierten Rechte) enthält in seinem Abs. 1 die allgemeine Einschränkungsklausel:

Grundsatz
der Verhältnis-
mäßigkeit

„Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den wesentlichen Gehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“

Bereits heute belegen die meisten Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), die sich mit den

³⁰ Wenn die jeweilige konkrete Bezeichnung bzw. Überschrift nicht den Titel ‚Übereinkommen‘ trägt, sondern z.B. Pakt oder Charta lautet, ist dies ohne Bedeutung.

³¹ Gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. g Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK): Es „bedeutet ‚Vertragspartei‘ einen Staat, der zugestimmt hat, durch den Vertrag gebunden zu sein, und für den Vertrag in Kraft ist“.

klassischen Grundrechten wie z.B. der Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 10 EMRK) befassen, dass sich die konkreten rechtlichen Auseinandersetzungen und Abwägungs- bzw. Bewertungsfragen gerade auf die Einschränkungen konzentrieren. Dies wird erst recht bei der Grundrechtecharta der Fall sein, da die allgemein formulierten Einschränkungen jeweils im Hinblick auf das jeweils zur Debatte stehende Grundrecht konkretisiert werden müssen.

Im Hinblick auf die von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen, ist für die Rechte der ArbeitnehmerInnen vor allem auf Art. 2 EG³² hinzuweisen. Danach soll die Gemeinschaft durch ihre Politiken und Maßnahmen u.a.:

- ein hohes Beschäftigungsniveau,
- ein hohes Maß an sozialem Schutz,
- die Gleichstellung von Männern und Frauen,
- die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität,
- den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten fördern. An diesen weitgehenden (sozialen) Zielsetzungen der Gemeinschaft werden sich die jeweils näher zu bestimmenden Einschränkungen messen lassen müssen.

Kategorisierung der Rechte

Für die nähere Beschreibung der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Grundrechtecharta bieten sich verschiedene Ansätze an, die sich teilweise auch überlagern. Ohne hier Abstufungen in der Wertigkeit einzelner Grundrech-

³² In den Erläuterungen heißt es dazu: „Die Bezugnahme auf das von der Union anerkannte Gemeinwohl erstreckt sich nicht nur auf die in Art. 2 aufgeführten Ziele, sondern auch auf andere Interessen, die durch spezielle Bestimmungen des Vertrags wie Art. 30 und Art. 39 III EG geschützt werden.“ Dabei ist also zunächst nicht ganz klar, ob bei der Bezugnahme auf Art. 2 EU oder/und Art. 2 EG gemeint ist. Zwar liegt es aufgrund der Formulierung in Art. 2 EU („Die Union setzt sich folgende Ziele ...“) nahe, hier von dem EU-Vertrag auszugehen; die weiteren Aussagen beziehen sich jedoch eindeutig auf den EG-Vertrag, so dass die wesentlichen Zielsetzungen des Art. 2 EG für die Europäische Gemeinschaft auf jeden Fall von besonderer Bedeutung sind.

Beschäftigungs-
niveau, sozialer
Schutz, Gleich-
stellung von
Männern
und Frauen,
Lebensqualität,
Solidarität

Wechselwirkung
zwischen
individuellen
und kollektiven
Elementen
Rechnung tragen

te das Wort reden zu wollen, wird man – gerade vor dem Hintergrund der Globalisierung – zunächst die internationale Entwicklung (v.a. IAO) berücksichtigen und sinnvollerweise mit den weltweit anerkannten ‚Kernarbeitsnormen‘ beginnen. Die anderen ausdrücklichen Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Grundrechtecharta lassen sich in Bezug auf das Beschäftigungsverhältnis in individuelle Rechte und kollektive Rechte aufteilen. Damit soll aber gerade nicht ein individualistischer Ansatz verfolgt werden. Vielmehr ist gerade der Wechselwirkung zwischen den verschiedenen individuellen und kollektiven Elementen der sozialen Grundrechte – insbesondere bei der Vereinigungsfreiheit – Rechnung zu tragen und sind sie beide (sich gegenseitig bedingend und verstärkend) zu verwirklichen.

Im übrigen ist auch anerkannt, dass eine genaue Aufteilung in individuell und kollektiv nicht möglich ist. Dies findet sich auch in der Grundrechtecharta bestätigt: dort sind z.B. die grundlegenden kollektiven Rechte im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit im stärker auf die einzelnen Personen bezogenen Kapitel ‚Freiheit‘ (sog. Erste Generation) geregelt, während die besonderen Handlungsformen (Kollektivverhandlungen, -maßnahmen einschließlich Streik) im – stärker kollektiv ausgerichteten – Kapitel ‚Solidarität‘ (sog. Zweite Generation) beschrieben sind.

Die ‚klassischen‘ Grundrechte der ArbeitnehmerInnen

Allgemein: Kernarbeitsnormen im Rahmen der IAO

Spätestens seit der ‚IAO-Erklärung zu den grundlegenden Rechten und Prinzipien am Arbeitsplatz‘³³ ist international ein ‚Korpus‘ von Kernarbeitsnormen weltweit anerkannt. So wurden die Übereinkommen der IAO, die schon bisher zu den ‚Kern-

³³ ‚Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen‘ angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 86. Tagung, Genf 18. Juni 1998.

arbeitsnormen‘ gezählt wurden, mit einem speziellen Rahmen versehen. Hintergrund war, dass auch diejenigen Staaten, die diese Übereinkommen nicht ratifiziert haben, im Hinblick auf ihre Verpflichtungen aus der IAO-Verfassung zur möglichst weitgehenden Anwendung motiviert werden sollten (und weiterhin sollen). Der Sache nach handelt sich um 8 Übereinkommen aus 4 Bereichen:

- Vereinigungsfreiheit (Übereinkommen Nr. 87 und 98),
- Verbot der Zwangsarbeit (Übereinkommen Nr. 29 und 105),
- Verbot der Kinderarbeit (Übereinkommen Nr. 138 und 182) und
- Verbot der Diskriminierung (Übereinkommen Nr. 100 und 111).

Was die Ratifizierungen und Anerkennungen dieser Rechte anbetrifft, so haben alle EU-Mitgliedsstaaten fast alle Kernarbeitsnormen ratifiziert: nur beim – erst nach der Annahme dieser Erklärung – verabschiedeten Übereinkommen Nr. 182 (über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit³⁴) fehlen noch bei sieben EU-Mitgliedsstaaten die entsprechenden Ergebnisse³⁵; aber auch hier ist in Kürze mit der vollständigen Ratifizierung zu rechnen. Damit kann gemäß Art. 53 keine der folgenden Bestimmungen so ausgelegt werden, als würde sie einen geringeren Schutz bieten als denjenigen, der in den entsprechenden IAO-Übereinkommen vorgesehen ist.

Auch im Bereich der (Revidierten) ESC findet man Bereiche, die mit einem besonderen Gewicht versehen sind; es handelt sich um die Bestimmungen aus dem sog. ‚harten Kern‘. Allerdings ist dort die Schwerpunktsetzung etwas unterschiedlich, da sich die hervorgehobenen Rechte nicht nur auf das Arbeitsrecht beziehen, sondern auch weitere soziale Rechte wie Soziale Sicherheit und Fürsorge oder den Schutz der Wander-

Mitgliedsstaaten
haben fast alle
Kernarbeitsnormen
ratifiziert

³⁴ Das Bundeskabinett hat beschlossen, die Ratifizierungsschritte einzuleiten (siehe Pressemitteilung des BMA v. 21.02.2001), vgl. dazu auch Düwell, Kinderarbeit – Beseitigung der schlimmsten Formen, AuA 2000, S. 492 f.

³⁵ Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Niederlande, Österreich und Schweden.

Arbeitnehmer umfassen³⁷. Alle Mitgliedsstaaten haben die ESC, inzwischen vier³⁸ davon auch die Revidierte ESC ratifiziert.

Schließlich ist ein Blick auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte³⁹ der UNO erforderlich, da alle EU-Mitgliedstaaten diesen Pakt ratifiziert haben. Er kennt allerdings keine unterschiedliche Gewichtung.

Vereinigungsfreiheit

Änderungen,
die auf Ein-
schränkung von
Gewerkschafts-
rechten zielen

Die wesentlichen Elemente der Vereinigungsfreiheit sind in den grundlegenden Übereinkommen der IAO aus den Jahren 1948 und 1949 enthalten (IAO Üb. Nr. 87 und 98⁴⁰) und im wesentlichen übernommen in:

- Art. 12⁴¹ (Vereinigungsfreiheit)
- Art. 28 (Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen einschließlich Streik).

Aus gewerkschaftlicher Sicht sind hier nähere Überlegungen anzustellen. Zunächst fällt negativ auf, dass in der letzten Minute⁴² verschiedene Änderungen vorgenommen worden sind, die eher auf eine Einschränkung von Gewerkschaftsrechten zielen.

37 Nach Artikel 20 Abs. 1 Buchst. b) ESC gehören dazu:

- Art. 1: Das Recht auf Arbeit
 - Art. 5: Das Vereinigungsrecht
 - Art. 6: Das Recht auf Kollektivverhandlungen
 - Art. 12: Das Recht auf Soziale Sicherheit
 - Art. 13: Das Recht auf Soziale Fürsorge
 - Art. 16: Das Recht der Familien auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz
 - Art. 19: Das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand.
- Durch die Neufassung von Art. 20 Abs. 1 Buchst. b) ESC in Art. A Abs. 1 Buchst. b) der Revidierten ESC kommen noch folgende hinzu:
- Art. 7: Das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz
 - Art. 20: Das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

38 Schweden (29.05.1998), Frankreich (07.05.1999), Italien (05.07.1999), Irland (04.11.2000); nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem 40-jährigen Jubiläum der Unterzeichnung der ESC in diesem Jahr ist mit weiteren Ratifizierungen zu rechnen.

39 Vgl. dazu Däubler/Kittner/Lörcher, Internationale Arbeits- und Sozialordnung, 2. Aufl., Köln 1994, Nr. 130.

40 Vgl. dazu Däubler u.a., Fußnote Vh 39, Nr. 210 und 211.

41 Artikel ohne nähere Angaben beziehen sich auf die Europäische Grundrechtecharta (EU-GRC)

42 Die nachfolgenden Zitate beziehen sich jeweils auf CONVENT 53 (Charte 4958/00 v. 27.10.2000) – Verbatim de la réunion de la Convention du 26 septembre 2000 –. Hier hat der Vizepräsident des Konvents, Herr Braibant, die Änderungen zwischen CONVENT 47 und CONVENT 50 erläutert.

So wurde bei der Vereinigungsfreiheit (Art. 12) die zusätzliche Möglichkeit einer Interpretation zugunsten der Bedeutung von Gewerkschaften eingeschränkt⁴³. Als problematischer könnten sich die Änderungen im zentralen Bereich der Kollektivverhandlungen und -maßnahmen einschließlich des Streiks (Art. 28) darstellen. Hier wurde

- die feste Regel („auf allen Ebenen“) durch die offene Formulierung „auf den geeigneten Ebenen“ ersetzt⁴⁴ und
- das Streikrecht im bisherigen Kompetenzrahmen (Art. 137 Abs. 6 schließt u.a. das Streikrecht von der allgemeinen sozialen Rechtssetzungskompetenz der Gemeinschaft gem. Art. 137 EG aus⁴⁵) verortet⁴⁶.

Verbot der Zwangsarbeit

Obwohl für das ‚Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit‘ in Art. 5 vor allem Art. 4 Abs. 1 und 2 EMRK ‚Pate‘ gestanden hat⁴⁷, ist die wichtige internationale Definition der Zwangsarbeit bereits 1930 im IAO-Übereinkommen Nr. 29 (später ergänzt durch das IAO-Übereinkommen Nr. 105⁴⁸) erfolgt.

Definition der
Zwangsarbeit
bereits 1930

43 CONVENT 53, S. 2 f.: „A l'article 12 il s'agit plutôt d'une modification de forme pour répondre à certaines objections qui nous avaient été faites notamment sur l'idée que le mot ‚syndicat‘ revenait plus souvent que les autres. Personnellement je ne pense pas que cela avait beaucoup de signification mais pour donner satisfaction à ceux qui se plaignaient de cette inflation de vocabulaire, on a mis désormais: dans les domaines politiques, syndical et civique, ce qui implique (il s'agit de la liberté d'association) le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.“

44 CONVENT 53 S. 4 „Les articles 26 et 27 [jetzt 27 und 28] ont été modifiés dans le même sens pour donner satisfaction à des demandes pressantes, au lieu de dire ‚à tous les niveaux‘ nous avons dit dans les deux textes ‚au niveau approprié‘.“

45 „Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.“

46 CONVENT 53 S. 4f.: „... à l'article 27 nous avons rédigé d'une manière nouvelle la phrase de manière à bien montrer que les droits qui sont exprimés là ne sont pas couverts par l'expression ancienne qui avait l'air de dire que le droit de grève qui avait fait son introduction comme vous vous en souvenez la dernière fois, était un droit reconnu au niveau européen par la législation européenne. C'est la différence avec la partie de la phrase, il y a bien un droit qui est reconnu actuellement au niveau européen, le droit de négocier, de conclure des conventions collectives, en revanche, le droit de recours à des actions collectives, y compris la grève n'est pas reconnue juridiquement au niveau européen et nous avons voulu ici éviter toute ambigüité.“

47 Vgl. Erläuterungen zu Art. 5, Nr. 1.

48 Vgl. dazu Däubler u.a. a.a.O. Fn. 39, Nr. 214 und 215.

Verbot der Kinderarbeit

Ächtung der
Kinderarbeit

Während die anderen grundlegenden Rechte bei der Arbeit schon länger zu den ‚Kernarbeitsnormen‘ gezählt werden, hat die internationale Ächtung der Kinderarbeit in den letzten Jahren weitere Fortschritte erreicht. So wurde das IAO-Übereinkommen Nr. 138 aus dem Jahr 1973⁴⁹ ursprünglich noch eher als ‚technisches‘ Übereinkommen angesehen. Diese Dynamik hat dann dazu geführt, dass dieser Bereich auch in der IAO-Erklärung von 1998 aufgenommen wurde.

In Art. 32 Abs. 1 wird daran angeknüpft, allerdings – gemäß den Erläuterungen – bezogen auf die grundlegenden Bestimmungen der ESC (Art. 7), der darauf aufbauenden Gemeinschaftscharta (Nummer 20) und – vom zeitlichen Ablauf – schließlich der Jugendarbeitsschutzrichtlinie⁵⁰.

Verbot der Diskriminierung

Diskriminie-
rungsverbot
erweitert

Ausgehend von den IAO-Übereinkommen Nr. 111 (Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf) und Nr. 100 (Lohn- gleichheit)⁵¹ sind in Art. 21 Abs. 1 weitergehende Diskriminie- rungsverbote aufgestellt worden und zwar als Kombination aus den Diskriminierungsverboten gem. Art. 13 EG und Art. 14 EMRK (bzw. 12. Zusatzprotokoll zur EMRK)⁵².

Neben diesen allgemeinen Gleichheitsrechten (siehe dazu auch unten) spielen die Diskriminierungsverbote aus Gründen des Geschlechts und der Staatsangehörigkeit im EU-Recht – und im Bereich des Arbeitsrechts ganz besonders – eine herausra- gende Rolle.

49 Vgl. dazu Däubler u.a. a.a.O. Fn. 39, Nr. 250.

50 Vgl. dazu Däubler u.a. a.a.O. Fn. 39, Nr. 447 (im Nachtrag zur 2. Aufl.).

51 Vgl. dazu Däubler u.a. a.a.O. Fn. 39, Nr. 217 und 218.

52 Vgl. dazu die Erläuterung, die daneben auch noch auf Artikel 11 des (Europarats-)Über- einkommens über Menschenrechte und Biomedizin hinweist.

So geht das Gleichbehandlungsgebot in Art. 23 (Männer und Frauen) ebenfalls weit über das ursprüngliche Lohngleichheits- gebot im IAO-Übereinkommen Nr. 100 hinaus. Dabei sollte aller- dings nicht vergessen werden, dass es gerade (auch) dieses Übereinkommen war, das den EuGH in der Defrenne-III-Ent- scheidung dazu gebracht hatte, das Prinzip der ‚gleichwertigen‘ Arbeit in Art. 141 EG (ex-Art. 119 EGV) verankert zu sehen⁵³.

Während Art. 21 Abs. 2 jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet und damit – wie auch in der Erläuterung benannt – Art. 12 EG entspricht, ist für Drittstaats- angehörige (nur) ein Anspruch auf Arbeitsbedingungen vorge- sehen, die denen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entsprechen (Art. 15 Abs. 3).

Die anderen ausdrücklichen Grundrechte der ArbeitnehmerInnen

Individuelle Rechte

Ein Überblick über die verschiedenen individuellen, also je- weils das einzelne Beschäftigungsverhältnis betreffenden Rechte lässt sich am ehesten durch eine zeitliche Zuordnung verschaf- fen; die einzelnen Rechte betreffen das Arbeitsverhältnis

- beim Beginn (unentgeltlicher Arbeitsvermittlungsdienst, Recht auf Zugang zur beruflichen Ausbildung, freie Wahl der Arbeit),
- während des Laufs (Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, Recht auf Zugang zur beruflichen Weiter- bildung) und
- beim Ende des Arbeitsverhältnisses (Schutz bei ungerech- fertigtter Entlassung).

Das Recht auf einen unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst

53 U.v. 15.06.1978 – Rs. 149/77 – Defrenne III – EAS Art. 119 EG-Vertrag Nr. 3 Rn. 28.

54 Die Erläuterungen weisen ebenfalls darauf (und auf Nr. 13 der Gemeinschaftscharta) hin.

Gleichbehand-
lungsgebot geht
weit über das
Lohngleichheits-
gebot hinaus

Recht auf beruf-
liche Ausbildung,
gerechte Arbeits-
bedingungen,
Schutz vor
Entlassung

(Art. 29) ist schon lange durch Art. 1 Abs. 3 ESC⁵⁴ anerkannt; trotzdem war es nur mit Mühe zu erreichen, dass die Unentgeltlichkeit auch im EU-Rahmen festgeschrieben wird. Dies wird für alle beschäftigungspolitischen Aktivitäten der EG von Bedeutung sein.

Daran schließt sich inhaltlich gut (neben dem allgemeinen Recht auf Bildung) das Recht auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung (Art. 14 Abs. 1) an. Dieses Recht basiert auf Art. 10 ESC und Nr. 15 der Gemeinschaftscharta.

Vom ursprünglich vorgesehenen Recht auf Arbeit (siehe Art. 1 ESC) ist nur noch das ‚Recht zu arbeiten‘ (Art. 15 Abs. 1) übriggeblieben; in der Struktur der sozialen Grundrechte handelt es sich dabei um den Aspekt der Abwehr von Zwang bei der Arbeit, was durch die Bezugnahme auf Art. 1 Abs. 2 ESC in den Erläuterungen noch unterstrichen wird⁵⁵.

Aus dem Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Art. 31) sticht zunächst das umfassend formulierte Recht auf ‚gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen‘ (Abs. 1) besonders hervor. Während dem Arbeits- und Gesundheitsschutz in der EG schon jetzt ein erheblicher praktischer Stellenwert zukommt, liegt eine wichtige Neuerung in dem Recht auf ‚würdige‘ Arbeitsbedingungen. Die Grundlage, auf die in den Erläuterungen auch ausdrücklich verwiesen wird,

⁵⁵ Dies ist auch ein wichtiges Beispiel für die KritikerInnen der EU-GRC: „Zum Beispiel darüber, dass das Recht auf Arbeit abgelöst worden ist vom ‚Recht zu arbeiten‘. Der feine Unterschied wird in einem Kommentar zum betreffenden Artikel mit den Worten erläutert: ‚Der Text hebt das Recht auf einen Leistungsbezug auf.‘ „Klein, Grundrechtecharta der EU – Ein undemokratisches Verfahren – Sozialistische Zeitung Nr. 23 vom 09.11.2000, Seite 11. Allerdings enthält die ‚Erläuterung‘ zu Art. 15 Abs. 1 keinen solchen Hinweis; es heißt dort: Die in Art. 15 I festgeschriebene Berufsfreiheit wird in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt (...) Dieser Absatz lehnt sich ferner an Art. 1 II der am 18.10.1961 unterzeichneten und von allen Mitgliedsstaaten ratifizierten Europäischen Sozialcharta und an Nr. 4 Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer an. Der Ausdruck ‚Arbeitsbedingungen‘ ist i.S. des Art. 140 EG zu verstehen.“

⁵⁸ Vgl. zuletzt U.v. 17.05.2001 – Beschwerde Nr. 46407/99 – Stoidis gegen Griechenland (zwar wurde in dieser Entscheidung die – doch eher exzessive – Dauer von 6 Jahren, 1 Monat und 18 Tagen für (noch) angemessen angesehen; ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Beurteilung war jedoch, dass der Beschwerdeführer selbst zur Komplexität des Falls beigetragen hatte; im übrigen setzt sich der EGMR nicht mit der nicht erkläraren Dauer von mehr als einem Jahr zwischen der Verkündung und der Zustellung der zweitinstanzlichen Entscheidung auseinander).

bildet Art. 26 RESC. Wie oben erwähnt⁵⁶, wird die (derzeitige) rechtliche Bedeutung der sozialen Grundrechte (möglicherweise auch der Grundrechtecharta insgesamt) voraussichtlich anhand des in Abs. 2 garantierten Rechts auf einen bezahlten Jahresurlaub ausgetestet.

Schließlich ist in Art. 30 der Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung vorgesehen. In Anlehnung an Art. 28 Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) war dieses Recht in früheren Phasen noch umfassend formuliert; erst am Schluss der Beratungen wurde noch die Einschränkung ‚nach Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten‘ eingefügt.

Kollektive Rechte

Neben dem Recht auf Kollektivverhandlungen und -maßnahmen ist das Recht auf Information und Anhörung (Art. 27) das zweite wesentliche kollektive Recht. Es hat seinen Ursprung einerseits in verschiedenen EG-Richtlinien, nicht zuletzt die Eurobetriebsrats(EBR)-Richtlinie. Den allgemeinen Zusammenhang stellt andererseits Art. 21 RESC her, der seinerseits bereits 1988 im 1. Zusatzprotokoll zur ESC enthalten war.

Dieses Recht, das keine Mitwirkung (oder gar Mitbestimmung) vorsieht, wird derzeit in Form einer Richtlinie näher ausgestaltet. Inwieweit dabei eine starke Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen erreicht werden kann, wird ein wichtiger Gradmesser für die praktische Bedeutung der Grundrechtecharta sein.

Rechte von Personengruppen

Rechte spezieller Personengruppen sind immer auch im Zusammenhang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz zu sehen. Deshalb kann es nicht erstaunen, dass ein Teil dieser Rechte im Kapitel ‚Gleichheit‘ (Kapitel III), andererseits im Kapitel ‚Solidarität‘ (Kapitel IV) zu finden sind.

Recht auf Arbeit
ist nur noch
Recht zu arbeiten

Recht auf
Information und
Anhörung

Dass für Menschen mit Behinderungen keine ausdrücklichen Rechte aufgenommen worden sind, sondern nur die abgeschwächte Formulierung ‚Die Union anerkennt und achtet Anspruch auf Maßnahmen zu ihrer beruflichen Eingliederung‘ (Art. 26), ist ein gutes Beispiel dafür, wie sehr bei der Lösungssuche im Konvent Kompromisse eingegangen werden mussten.

Man (und Frau) mag sich deshalb fragen, warum dann der – vom Ansatz her als Neuheit zu verstehende – Schutz der Personen mit Familienpflichten (Art. 33 Abs. 2) aufgenommen wurde. Es wäre sicher leichter gewesen, sich auf die bekannten Elemente wie z.B. den Mutterschutz zu beschränken. Die Regelung über den Elternurlaub zeigt jedoch, dass hier ein starker Wille bestand, neue Entwicklungen aufzugreifen.

Neben dem bereits erwähnten Verbot der Kinderarbeit (Art. 32 Abs. 1) ist für die zur Arbeit zugelassenen Jugendlichen ein Anspruch auf ihrem Alter angepasste Arbeitsbedingungen geregelt (Art. 32 Abs. 2).

Die übrigen Grundrechte mit Bezug zu ArbeitnehmerInnen

Es ist sicher nicht üblich, bei Arbeitnehmerrechten auf ‚allgemeine‘ oder ‚klassische‘ Grundrechte hinzuweisen. Sie bilden jedoch den notwendigen Rahmen für die Ausübung der anderen Arbeitnehmerrechte. Dabei ist sicher Ausgangspunkt und gleichzeitig Zentrum die ‚Würde des Menschen‘ (Art. 1).

Freiheitsrechte

Für die einzelnen ArbeitnehmerInnen sind die Freiheitsrechte – gerade auch in Bezug auf das Beschäftigungsverhältnis – unverzichtbar.

Als wichtigen Konfliktfall im Hinblick auf die Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7) stellen sich im Beschäfti-

gungsverhältnis alle Kontroll- und Untersuchungsmaßnahmen dar.

Zum ersten Mal in den Bereich von Grundrechten ausdrücklich mit einbezogen ist der Schutz personenbezogener Daten (Art. 8). Alle Rechte im Beschäftigungsverhältnis, die mit dem ‚Recht auf informationelle Selbstbestimmung‘ zusammenhängen, haben zunehmende praktische Bedeutung.

Auch bei der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 10) besteht ein enger Bezug zum Beschäftigungsverhältnis: Kann jemand deshalb gekündigt werden, weil er eine (bestimmte) Arbeit deshalb nicht ausführt, weil er/sie mit seinem/i ihrem Gewissen nicht vereinbaren kann?

Geradezu ‚klassisch‘ sind die Probleme, die sich im Beschäftigungsverhältnis aus der Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Art. 11) ergeben (können). Die Liste der Rechtsprechung ist lang.

Gleichheitsrechte

Der fundamentale Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 20) ist auch für alle Regelungen zum Beschäftigungsverhältnis sowie für die Beschäftigungsverhältnisse selbst die wesentliche Grundlage.

Wie bereits erwähnt, ist die Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 21 Abs. 2) ein Teil der allgemeinen Gleichheitsrechte.

Solidarität

Besonders stark kritisiert und nur durch sehr nachdrücklichen Einsatz vor allem der französischen VertreterInnen durchgesetzt werden konnte der Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 36). Er ist letztlich im wesentlichen in Anlehnung an Art. 16 EG formuliert wor-

Gedanken-,
Gewissens- und
Religionsfreiheit

Nichtdiskrimi-
nierung

Starker Wille,
neue Entwicklun-
gen aufzugreifen

Ausgangspunkt
und Zentrum
ist die „Würde
des Menschen“

den, um die inhaltlichen Angriffe abwehren zu können. Auch hier ist aufgrund des anhängigen Verfahrens beim EuGH⁵⁷ besonders interessant, inwieweit der EuGH aus dieser Regelung irgendwelche Schlussfolgerungen zieht.

Justizielle Rechte

Recht auf
wirksamen
Rechtsbehelf

Die auf Art. 6 und 13 EMRK beruhende Bestimmung zum Recht auf wirksamen Rechtsbehelf und vor allem auf eine Entscheidung ‚innerhalb angemessener Frist‘ (Art. 47 Abs. 2) ist in seiner Auswirkung für das Arbeitsrecht nicht näher untersucht worden. Die Dauer der (arbeits-)gerichtlichen Verfahren ist jedoch ein schon vom EGMR häufiger im Hinblick auf Art. 6 EMRK behandeltes Problem⁵⁸. Deshalb ist die zunehmende Dauer der Verfahren vor dem EuGH sicher ein besonderer Kritikpunkt.

Bei der Unschuldsvermutung (Art. 48 Abs. 1) vermutet man zunächst keinerlei arbeitsrechtlichen Bezug. Bei der in der Bundesrepublik⁵⁹ anerkannten sog. ‚Verdachtskündigung‘, d.h. einer Kündigung, die wegen des Verdachts auf eine strafbare Handlung (also ohne dass die Begehung der Straftat in einem Strafverfahren festgestellt worden wäre) ausgesprochen werden kann, stellt sich durchaus die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung.

Ausblick

Die Grundrechtecharta ist vom Deutschen Gewerkschaftsbund inhaltlich grundsätzlich begrüßt worden⁶⁰; die Einbeziehung in die Verträge wird jedoch weiter nachhaltig gefordert.

⁵⁹ Konkret kann sich diese Bestimmung bisher jedoch deshalb nicht auswirken, da das (individuelle) Kündigungsrecht noch nicht ‚vergemeinschaftet‘ ist, d.h. es liegt noch weiter in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten und damit außerhalb des Geltungsbereichs der EU-GRC.

⁶⁰ „Der DGB bewertet den Entwurf der GRC grundsätzlich positiv.“ Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand (Hrsg.), ISA – Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (Ausgabe 2/2001) – Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Düsseldorf, Februar 2001, S. 4.

So lange sie jedoch noch nicht unmittelbar verbindlich ist, wird es sehr stark darauf ankommen, gerade durch den offensiven politischen und vor allem auch rechtlichen Gebrauch der darin enthaltenen Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Grenzen auszutesten, in denen schon jetzt eine auch rechtliche Bedeutung der Grundrechtecharta entwickelt werden kann.

Bei der im Jahr 2004 anstehenden weiteren Regierungskonferenz wird es darauf ankommen, dass

- die Grundrechtecharta (endlich) in die Gründungsverträge aufgenommen und
- an verschiedenen Stellen im Sinne der ArbeitnehmerInnen verbessert, auf keinen Fall aber verschlechtert wird.

Grundrechte-
charta sollte in
die Gründungs-
verträge aufge-
nommen werden

Schlussfolgerungen:

Soziale Menschenrechte in der globalisierten Welt – internationale Bedeutung der Grundrechtecharta

Ute Hausmann

Anerkennung
der Unteilbarkeit
der Menschen-
rechte erreicht

Eine Europäische Grundrechtecharta ohne das Streikrecht – was undenkbar scheint, wäre fast Wirklichkeit geworden. Der jahrhundertealte Kampf um die Anerkennung sozialer Menschenrechte ist somit keineswegs gewonnen. Unter diesen Vorzeichen muss die vorliegende Europäische Grundrechtecharta zunächst positiv gewertet werden, gleichzeitig müssen ihre Schwächen deutlich benannt werden. Die Anerkennung der Unteilbarkeit der Menschenrechte, die mit der Grundrechtecharta erreicht wurde, wird ohne praktische Folgen bleiben, wenn es nicht gelingt, die Verbindlichkeit und Einklagbarkeit der in der Charta enthaltenen Rechte durchzusetzen und eine nachhaltige Entwicklung des Grundrechtsschutzes in Europa einzuleiten. Die Bedeutung dieser Entwicklungen reicht über Europa hinaus. Dabei können aufbauend auf den Ausführungen der Autoren drei Ebenen identifiziert werden:

1. Einfluss auf Entwicklungen im internationalen Menschenrechtsregime.
2. Ausgestaltung der Globalisierung nach menschenrechtlichen Kriterien.
3. Bindung der Außenpolitik der EU an soziale Menschenrechte.

Einfluss auf Entwicklungen im internationalen Menschenrechtsregime

Mit der Formulierung von Menschenrechten verbindet sich ein universeller Geltungsanspruch, auch wenn die direkte Bindungswirkung sich im Fall der Grundrechtecharta auf „die

Universeller
Geltungsanspruch

Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedsstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ (Art 51) beschränkt. Die Diskussion um die sozialen Menschenrechte in der Grundrechtecharta wird deshalb von Befürwortern und Gegnern der Stärkung sozialer Rechte im außereuropäischen Ausland weiterhin aufmerksam verfolgt werden. Nachdem die Unteilbarkeit der Menschenrechte durch die Charta bestätigt wurde, wird die Bedeutung der Charta für die Entwicklung im internationalen Menschenrechtsregime vor allem daran liegen, ob sich aus der Charta verbindliche und einklagbare Rechte ableiten lassen, und ob die Europäische Union einer internationalen menschenrechtlichen Überprüfung ihrer Politik zustimmt.

Bestätigung des Unteilbarkeitsprinzips

Mit der Aufnahme von sozialen Menschenrechten in die Grundrechtecharta bestätigt die Europäische Union die Unteilbarkeit der Menschenrechte, wie sie es international schon mit der Unterzeichnung der Abschlusserklärung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz getan hat. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hatte den Konvent ausdrücklich aufgefordert, die sozialen Menschenrechte dem Prinzip der Unteilbarkeit entsprechend in die Charta aufzunehmen. Obwohl Europa über einen starken nationalen und regionalen Menschenrechtsschutz verfügt, genießen die sozialen Menschenrechte einen deutlich schwächeren Schutz. Dies zeigt sich in den unterschiedlichen Überwachungsmechanismen der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta. Auch aus der gemeinsamen Verfassungstradition der EU-Mitgliedsstaaten, welche neben den regionalen Abkommen eine weitere Grundlage für die Grundrechtsprechung in der EU liefert, lässt sich kein eindeutiges Bekenntnis zur Unteilbarkeit der Menschenrechte ableiten. Denn, Markus Zöckler weist in seinem Beitrag darauf hin, eine solche gemeinsame

Unterschiedliche
Überwachungs-
mechanismen

Verfassungstradition gibt es bei sozialen Menschenrechten nicht. Die Grundrechtecharta bestätigt die Unteilbarkeit also in einer Weise, wie sie aus der EMRK und der Europäischen Sozialcharta einerseits und den gemeinsamen Verfassungstraditionen andererseits nur schwer abzuleiten ist: Es gibt in der Charta verstreut eine ganze Reihe von Rechten, die den sozialen Menschenrechten zugeordnet werden können. Deutlicher lässt sich das Prinzip der Unteilbarkeit nicht demonstrieren.

Verbindlichkeit und Einklagbarkeit als internationales Signal

Keine einklagbaren Rechte geschaffen

Auch wenn die Anerkennung der Unteilbarkeit durch die EU bemerkenswert ist, ist sie im internationalen Rahmen keineswegs spektakulär, da mit der Grundrechtecharta keine verbindlichen und individuell einklagbaren Rechte geschaffen worden sind. Um einen effektiven Grundrechtsschutz zu gewährleisten, ist die Verbindlichkeit und Einklagbarkeit jedoch die Voraussetzung. Markus Engels zeigt in seinem Beitrag, dass die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta auch die internationale Bedeutung der Charta erhöhen wird: „Wenn die Rechtsverbindlichkeit verwirklicht ist, liegt mit der Charta das erste international rechtsverbindliche Dokument vor, in dem die Unteilbarkeit und gegenseitige Bedingtheit der Menschenrechte nicht nur als allgemeines Bekenntnis, sondern nachvollziehbar in den materiell-rechtlichen Bestimmungen anerkannt wird.“ Mit der Verbindlichkeit und Einklagbarkeit aller in der Charta enthaltenen Rechte verbindet sich eine Gleichstellung von sozialen Menschenrechten mit bürgerlich-politischen Rechten nicht nur in der Formulierung sondern auch in den Instrumenten zu ihrer Überwachung, die im internationalen Rahmen kein Vorbild hat.

Durch diese Gleichstellung von sozialen Menschenrechten in ihrer Überwachung hätte die Grundrechtecharta international Vorbildcharakter und würde damit die Bestrebungen unterstützen, Instrumente zur Überwachung von internationalen

Gleichstellung von sozialen Menschenrechten

Abkommen über soziale Menschenrechte zu stärken. Dies gilt für die Einführung eines Beschwerdeprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenso wie für Initiativen, einzelne soziale Rechte aus der Europäischen Sozialcharta der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu unterstellen. Die Rolle der EU in der Stärkung sozialer Menschenrechte im internationalen Rahmen wird von Entwicklungen innerhalb der EU und den Erfahrungen mit der Grundrechtecharta beeinflusst werden. In den Mitgliedsstaaten der EU gibt es heute zu diesen Initiativen keine einheitliche Position. Die in der EU gemachten gemeinsamen Erfahrungen mit der Einklagbarkeit sozialer Menschenrechte werden die Entwicklung einer gemeinsamen Position prägen.

Überwachung durch internationale Menschenrechtsgremien

Die Anerkennung von internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen durch die EU wird in der Grundrechtecharta explizit erwähnt. Artikel 53 der Charta legt fest, dass das Schutzniveau, das sich aus dem Völkerrecht und internationalen Abkommen ergibt, bei denen die Union, die Gemeinschaft oder alle Mitgliedsstaaten Vertragsparteien sind, nicht unterschritten werden darf. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die EU sich automatisch den Überwachungsmechanismen dieser Abkommen unterwirft. Die einzige Möglichkeit, die EU international zur Rechenschaft zu ziehen, besteht über die Mitgliedsstaaten. Markus Zöckler zeigt in seinem Beitrag, dass „auch die Übertragung von Hoheitsrechten von den Mitgliedsstaaten (...) nicht dazu führen (darf), dass die Mitgliedsstaaten nun mangels Regelungskompetenz aus ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen entlassen sind. Die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten aus menschenrechtlichen Verträgen wandeln sich bei einem solchen Übergang von Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft in eine Verpflichtung um, auch im Rahmen der Gemeinschaft auf

Verpflichtung der Gemeinschaft, auf eine Beachtung der Verträge hinzuwirken

eine Beachtung der Verträge aktiv hinzuwirken.“ Im Rahmen des Berichtsverfahren zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird die Rolle der Regierungen in internationalen Organisationen verstärkt thematisiert, eine etablierte Berichtspraxis gibt es jedoch noch nicht⁶¹.

Regierungen sollten alles daran setzen, einen Beitritt möglich zu machen

In Zukunft kann es nicht nur darum gehen, die EU über ihre Mitgliedsstaaten international zu verpflichten. Auch wenn die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta den Grundrechtsschutz in der EU stärken wird, reicht eine Selbstbindung der EU durch die Charta nicht aus. Die Institutionen der EU müssen auch vor internationalen Menschenrechtsorganen ausdrücklich zur Verantwortung gezogen werden können. Der Beitritt zu EMRK und Europäischer Sozialcharta wird aus formalrechtlichen Gründen von Seiten des Europäischen Gerichtshofes abgelehnt. Aus politischer Sicht ist ein Beitritt und damit die Unterordnung der EU unter das europäische Menschenrechtssystem jedoch notwendig, um die Rechte der Menschen in der EU nachhaltig zu schützen. International wäre der Beitritt ein Signal, dass auch internationale Organisationen, insbesondere wenn sie so weitreichende Kompetenzen wie die EU haben, zur Rechenschaft gezogen werden können. Die Regierungen sollten deshalb alles daran setzen, einen Beitritt möglich zu machen.

Ausgestaltung der Globalisierung nach menschenrechtlichen Kriterien

Die praktische Relevanz der Grundrechtecharta besteht in ihrer Umsetzung und in der Operationalisierung der in ihr enthaltenen Rechte. In den Überlegungen, wie die Umsetzung von sozialen Menschenrechten durch EU-Politik gefördert werden kann, muss zunächst das der Charta zugrundeliegende

⁶¹ Siehe dazu EED, BfW, FIAN „Compliance of Germany with Its International Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Special focus: the Right to adequate Food“, Heidelberg, August 2001.

Verständnis von sozialen Menschenrechten berücksichtigt werden. Die Charta orientiert sich an dem so genannten Drei-Ebenen-Modell. Demnach begründen sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte staatliche Pflichten auf drei Ebenen: Respektierung, Schutz und Gewährleistung dieser Rechte. Die Tatsache, dass die Europäische Union über begrenzte Kompetenzen im sozialpolitischen Bereich verfügt, macht die Bindung an soziale Menschenrechte nicht überflüssig. Das Gegenteil ist der Fall. Die Ausführungen von Katharina Erdmenger über die Leitplankenfunktion sozialer Menschenrechte in Bezug auf das Wettbewerbsrecht machen deutlich, dass die Bindung europäischer Politik an die Respektierung sozialer Menschenrechte eine ebenso große Bedeutung für die Verwirklichung sozialer Menschenrechte hat wie die nationale Sozialpolitik.

Der Europäische Binnenmarkt stellt nach wie vor das Kernstück des Integrationsprozesses dar. Das Wettbewerbsrecht ist das zentrale Instrument zur Schaffung dieses Marktes. In Kombination mit zunehmender Privatisierung (zum Beispiel in der Gesundheitsvorsorge oder der Wasserwirtschaft) führt die Durchsetzung eines Wettbewerbsrecht ohne Schranken dazu, dass aus Rechten (wie der Zugang zu Gesundheitsdiensten oder zu Wasser) zunehmend Waren werden. Diese Entwicklung findet nicht nur im europäischen Rahmen statt, sondern international, forciert durch internationale Institutionen wie die Welthandelsorganisation und die Weltbank. Über die Grundrechtecharta wird die Europäische Union nun verpflichtet, den Zugang zu sozialen Diensten zu achten. Damit haben soziale Menschenrechte durch die Grundrechtecharta bei Abwägungsfragen einen wesentlich besseren Stand erhalten. Das Wettbewerbsrecht hat nach der Grundrechtecharta keinen Vorrang vor der Gewährleistung sozialer Menschenrechte. Dies ist ein eindeutiges Signal an die internationale Gemeinschaft, auch in anderen Institutionen der Verwirklichung der Menschenrechte den Vorrang vor der Marktorientierung zu geben.

Europäische Sozialpolitik ebenso wichtig wie nationale Sozialpolitik

Soziale Menschenrechte haben besseren Stand erhalten



Grundrechtecharta hat ein außenpolitisches Signal gesetzt

Mit der Grundrechtecharta hat die Europäische Union ein außenpolitisches Signal gesetzt, das sich nicht nur an andere Regierungen, sondern auch an ihre eigene Politik richtet. Mit ihrer gemeinsamen Außenpolitik, der Einflussnahme auf internationale Institutionen und insbesondere der Handelspolitik macht sich die EU für Menschenrechtsverletzungen weltweit verantwortlich. Die Subventions- und Exportpolitik der EU im Agrarbereich hat weitreichende Auswirkungen auf die Möglichkeiten von Bauern in den Ländern des Südens, sich selbst zu ernähren. Eine Überprüfung dieser Politik nach menschenrechtlichen Kriterien findet jedoch nicht statt. Der Anerkennung der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte durch die Europäische Union müssen Schritte folgen, die die Umsetzung sozialer Menschenrechte auch in ihren Außenbeziehungen operationalisiert. Dazu gehört

Stärkung sozialer Menschenrechte in der Globalisierung

- die Überprüfung der Auswirkungen der europäischen Subventions- und Exportpolitik auf die Verwirklichung der Menschenrechte in den Ländern des Südens,
- die Ausrichtung der Entwicklungspolitik der EU an der Verwirklichung sozialer Menschenrechte,
- die öffentliche Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen, auch von sozialen Menschenrechten,
- der Einsatz für die Stärkung von internationalen Instrumenten zum Schutz sozialer Menschenrechte sowie die Bereitschaft, die Politik der EU der Überprüfung durch diese Instrumente zu unterstellen und
- der Einsatz für die Stärkung sozialer Menschenrechte in der Globalisierung und die Einwirkung auf die Politik internationaler Organisationen.

Die Bedeutung der Grundrechtecharta wird sich in Zukunft daran ablesen lassen, ob die Institutionen der EU und die Regierungen der Mitgliedsstaaten die aus ihr abzuleitenden Verpflichtungen ernst nehmen und Initiativen ergreifen, die Rechte umzusetzen. Die Rolle von Gewerkschaften, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen ist es, die Umsetzung dieser Rechte einzufordern, und eine offensive Auslegung der Grundrechtecharta zu begünstigen.

Die Aufnahme der Grundrechtecharta in die Europäischen Verträge, die ihre Verbindlichkeit garantiert, ist eine wesentliche Voraussetzung, dass die Charta ihre Funktion erfüllen kann. Die Forderung nach Verbindlichkeit und Einklagbarkeit der Grundrechtecharta und der in ihr enthaltenen sozialen Menschenrechte haben nicht nur eine europapolitische Bedeutung, sondern sollten auch als ein Schritt zur internationalen Stärkung sozialer Menschenrechte gesehen werden. Die Aufwertung der sozialen Menschenrechte im Verhältnis zu den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen in der Europäischen Union müssen von zivilgesellschaftlichen Akteuren gezielt in die Diskussion um die Ausgestaltung der Globalisierung eingebracht werden. Die Europäische Union spielt in diesem Globalisierungsprozess eine wichtige Rolle. Die negativen Auswirkungen der europäischen Politik treffen oftmals die Ärmsten in den Ländern des Südens. Diesen Menschen muss eine Stimme und die Möglichkeit zu Einflussnahme auch auf die europäische Politik gegeben werden.

Aufnahme der Grundrechtecharta in die Europäischen Verträge

Literaturhinweise

- Deutscher Bundestag (2001)* „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Berichte und Dokumentation mit einer Einleitung von Jürgen Meyer und Markus Engels“
- Engels, Markus (2001)* „Die europäische Grundrechtecharta: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?“ FES Eurokolleg 45
- Europäische Kommission (1996)* „Für ein Europa der politischen und sozialen Grundrechte. Bericht des Komitees der Weisen“
- FORUM MENSCHENRECHTE (1997)* „Für ein Europa der politischen und sozialen Rechte“ Materialien Nr. 8
- FORUM MENSCHENRECHTE (April 2000)* „Stellungnahme zur Europäischen Grundrechtscharta“
- Gustav Heinemann-Initiative (2001)* „Wo bleiben die Grundrechte in Europa? Erwartungen – Bedenken“
- Hausmann, Ute (2001)* „Europäische Grundrechtscharta – soziale Menschenrechte im Kreuzfeuer“ in „Jahrbuch Menschenrechte 2002“
- Kaufmann, Sylvia-Yvonne (Hrsg) (2001)* „Grundrechtecharta der Europäischen Union. Mitglieder und Beobachter des Konvents berichten“

Autorinnen und Autoren

Dr. Markus Engels

war als Referent des Ausschusses für Europäische Angelegenheiten des Deutschen Bundestags unmittelbar in den Entstehungsprozess der Charta einbezogen

Dr. Katharina Erdmenger

ist Europareferentin des Diakonischen Werkes der EKD

Ute Hausmann

ist Grundsatzreferentin der deutschen Sektion von FIAN

Dr. Klaus Lörcher

ist Justitiar bei ver.di

Dr. Markus Zöckler

ist Mitarbeiter im Forschungsverbund Politik-Recht-Philosophie „Globalisierung und internationale Gerechtigkeit“ an der Ludwig-Maximilian-Universität München

Ein Jahr nach der feierlichen Verabschiedung der Grundrechtecharta in Nizza ist es ruhig um die Charta geworden. Dabei muss sie erst als der Anfang der Auseinandersetzung um die Durchsetzung von Menschenrechten in der Europäischen Union und um die Verantwortung der Union für Menschenrechtsverletzungen weltweit gesehen werden. Dies gilt auch für soziale Menschenrechte, die täglich in Frage gestellt und verletzt werden.

Mit der vorliegenden Publikation legen die Autorinnen und Autoren ein politisches Programm vor, das ausgehend von der Europäischen Grundrechtecharta notwendige Schritte für die internationale Stärkung sozialer Menschenrechte formuliert. Dazu gehört die Einklagbarkeit sozialer Menschenrechte in der EU, die Ausgestaltung der europäischen Integration und der Globalisierung nach menschenrechtlichen Kriterien, und die Verantwortung der EU für die Respektierung, den Schutz und die Gewährleistung sozialer Menschenrechte weltweit.

Eine internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht, sich zu ernähren

FIAN steht für FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk. Die 1986 gegründete Menschenrechtsorganisation setzt sich für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ein, wie sie in dem entsprechenden „Sozialpakt“ der UNO verankert sind. FIAN besitzt Beraterstatus bei der UNO und nimmt so Einfluss auf die Weiterentwicklung des internationalen Rechtssystems. In konkreten Fällen von Verletzungen des Rechts auf Nahrung unterstützt FIAN die Betroffenen durch internationale Protestbriefaktionen, Kampagnen und langfristige Fallarbeit durch die FIAN-Gruppen.

