Wolfgang Däubler\*

# Soziale Grundrechte für die EG?

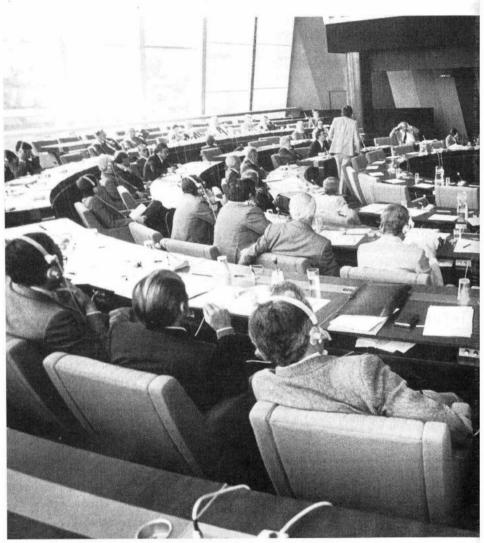
Am 22. Februar 1989 hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG eine Stellungnahme zu den sozialen Grundrechten in der Gemeinschaft abgegeben. Sie enthält einen umfassenden Katalog, der vom Recht auf Bildung über das Recht auf "kollektive Maßnahmen" bis zum Recht auf Jahresurlaub und auf Kündigungsschutz reicht. Der Ausschuß schlägt vor, insoweit verbindliches EG-Recht, das heißt Verordnungen oder Richtlinien, zu erlassen. Bemerkenswert ist, daß der Beschluß mit großer Mehrheit gefaßt wurde; auch ein Großteil der Arbeitgebervertreter (einschließlich der deutschen) stimmte dafür.

Ist dies der Beginn eines neuen Kapitels in der Gemeinschaft? Wird es von jetzt an bei allen Maßnahmen eine automatische soziale Korrektur geben, wird soziales Dumping von vornherein durch allgemeine Anhebung der Schutzstandards unmöglich gemacht? Oder handelt es sich um einen jener vielen wohlmeinenden Beschlüsse, die in europäischen Gremien ohne eigene Entscheidungskompetenz gefaßt werden? Wird nicht — selbst wenn die Kommission die Initiative des Wirtschafts- und Sozialausschusses aufgreift — letztlich alles am englischen Widerstand im Ministerrat scheitern?

Die Unsicherheit über die weitere Entwicklung ist weit verbreitet. Im folgenden sollen eine Reihe von Gesichtspunkten genannt werden, die eine gemäßigt-optimistische Einschätzung nahelegen.

### Die EG - ein grundrechtsfreier Raum?

Das geltende EG-Recht kennt keine Grundrechte im eigentlichen Sinn. Sein Schwerpunkt liegt auf der Herstellung eines einheitlichen Marktes, was nur insoweit "grundrechtsrelevant" ist, als niemand wegen seiner Herkunft aus einem bestimmten Mitgliedstaat (oder der Herkunft seiner Waren, Dienstleistungen usw.) diskriminiert werden darf. Würde sich die Gemeinschaft ausschließlich darauf beschränken, Märkte zu öffnen und staatliche Handelshemmnisse zu beseitigen, könnte es auf den ersten Blick dabei bleiben.



Der Europarat tagt: Palais de l'Europe in Straßburg.

So verhält es sich aber nicht. Auf einer Reihe von Märkten, insbesondere in der Landwirtschaft und bei der Stahlerzeugung, nimmt die Gemeinschaft eine umfassende Reglementierung vor. Verbietet sie etwa bestimmten Weinbauern, mehr als ihr "Kontingent" zu produzieren, so stellt sich selbstredend die Frage, ob sich diese gegen übermäßige Eingriffe in ihre Berufsfreiheit und ihr Eigentum zur Wehr setzen können. Ähnliches gilt für den Umgang der Gemeinschaft mit ihren eigenen Bediensteten - dort können alle jene Grundrechtsprobleme auftreten, die aus dem nationalen Arbeits- und Beamtenrecht bekannt sind. Darf jemand wegen unerwünschter Meinungen gemaßregelt werden, kann der Vorgesetzte Telefongespräche mithören, darf man an bestimmten religiösen Feiertagen die Arbeit verweigern?

Der Europäische Gerichtshof hat in bezug auf diese beiden Bereiche einen "ungeschriebenen" Grundrechtsschutz ent wickelt. Die Gemeinschaft ist an die "allgemeinen Rechtsgrundsätze" der Mitgliedstaaten gebunden, zu denen auch gemeinsame Grundrechtstraditionen gehören. Weiter bieten nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die von den Mitgliedstaaten unterzeichneten internationalen Kon ventionen "Orientierungspunkte" für den Schutz des Individuums: Insbesondere die von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Europäische Menschenrechtskonvention hat insoweit erhebliche Bedeutung.

\* Prof., Dr., Universität Bremen, Vertrauensdozent der Hans-Böckler-Stiftung. Wie weit der Grundrechtsschutz im einzelnen geht, läßt sich schwer beurteilen.
Alles hängt davon ab, ob bereits einmal ein "ähnlicher" Fall beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) anhängig war. Ist dies nicht der Fall, bleibt fast alles unklar: Was geschieht, wenn keine "gemeinsame Verfassungstradition" ersichtlich ist? Wie verhält sich der Gerichtshof, wenn auch internationale Übereinkommen keine Aussage treffen, oder wenn er sich nicht an ihnen orientieren



will? Nach welchen Kriterien bestimmen sich "verhältnismäßige" Grundrechtseingriffe?

Diese Unsicherheiten sind um so gravierender, als das Bundesverfassungsgericht seit 1987 den Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch vor den Grundrechten des Grundgesetzes anerkennt: Sobald Brüssel eine rechtsverbindliche Verordnung oder Richtlinie erläßt, sind juristiche Gegenstrategien nur noch auf der Basis des Gemeinschaftsrechts möglich.

#### Die Ausklammerung des Sozialen

Die Rechtsprechung des EuGH hatte bislang praktisch nur Gelegenheit, über die Geltung klassischer Grundrechte zu entscheiden, die den Bürger vor hoheitlichen Eingriffen schützen. Soziale Mindestgarantien waren bislang nicht Gegenstand der Rechtsprechung; auch das Brüsseler Beamtenrecht bot insoweit keinen Anlaß. Sich damit zufriedenzugeben, geht jedoch nicht an: Der Binnenmarkt läßt die schon bisher vorhandenen Probleme deutlicher hervortreten.

Die endgültige Herstellung eines einheitlichen Marktes wird in bestimmten Branchen erhebliche Umstrukturierungen zur Folge haben. Dies gilt insbesondere dort, wo bisher zahlreiche technische Handelshemmnisse (wie zum Beispiel Sicherheitsvorschriften) bestanden und die nationalen Märkte zusätzlich dadurch voneinander abgeschottet waren, daß die öffentliche Hand als Hauptnachfrager auftrat und regelmäßig die im eigenen Land ansässigen Unternehmen begünstigte. Werden die technischen Handelshemmnisse beseitigt und wird das öffentliche Beschaffungswesen liberalisiert, ergibt sich eine weitreichende Unterbietungskonkurrenz. Umstrukturierungen werden weiter für den Dienstleistungssektor, insbesondere für Banken und Versicherungen prognostiziert. In einem ganz engen Bereich - etwa im Güterfernverkehr oder in Teilen des Bausektors - muß auch mit einer Lohnkostenkonkurrenz gerechnet werden, die unter dem Stichwort des "sozialen Dumpings" abgehandelt wird. Wenn die Lohnkosten in Portugal etwa nur ein Drittel des deutschen Niveaus betragen, sind "Billig-Angebote" dort denkbar, wo die Lohnkosten den wichtigsten Kalkulationsfaktor darstellen und es außerdem um relativ einfache, kein spezifisches Fachwissen voraussetzende Leistungen geht. Schließlich bringt der Binnenmarkt das Risiko, daß den Unternehmen eine europäische Rechtsform zur Verfügung steht, die es ihnen erlaubt, ihren Sitz ohne allzu großen Aufwand von einem Land in ein anderes zu verlegen: Die Folge wäre, daß sie aus dem jeweiligen nationalen Tarifsystem "herausfallen" und eine Form der Unternehmensmitbestimmung gewählt werden könnte, die weit hinter dem bisherigen Niveau zurückbleibt.

Gegenüber den dadurch geschaffenen Problemen hilft die Berufung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nur wenig. Selbst wenn man einmal unterstellt, daß dieser die bisherigen Grundsätze erweitern und beispielsweise die Europäische Sozialcharta als verbindlich anerkennen würde: Das eigentliche Problem liegt darin, daß Arbeitslosigkeit oder der Abbau sozialer Schutzstandards nicht durch gezielte "Eingriffe" der Gemeinschaft entstehen, sondern gewissermaßen "natürliche" Folge des Marktmechanismus sind. So ist es schwer vorstellbar, daß etwa der Europäische Gerichtshof die Öffnung der Verkehrsmärkte mit dem Argument anhält, dies führe mittelbar zu sozialem Dumping und sei deshalb als Verstoß gegen allgemeine Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten zu werten.

#### Der Handlungsbedarf der Gemeinschaft

Die hier skizzierten Risiken sind - so zynisch das klingen mag - für sich allein noch kein ausreichender Grund, um die Kommission und den Ministerrat zu Aktivitäten zu veranlassen. Soziale Probleme hat es auch vor zehn oder zwanzig Jahren in der Gemeinschaft gegeben; ohne daß deshalb von dieser Seite wesentliche sozialpolitische Aktivitäten entfaltet worden wären. Hinzu kommt in der Gegenwart jedoch eine wesentliche Änderung der politischen "Spielregeln". Die Legitimationsprobleme der Gemeinschaft treten deutlicher hervor: Ohne sozialpolitische Aktivitäten setzt sie mittelfristig ihre eigene Existenz aufs Spiel. Dazu einige Thesen.

- Die Gemeinschaft braucht grundsätzlich die Akzeptanz durch den Bürger. Ihre Ausgangsposition ist allerdings um vieles schlechter als die eines Nationalstaats. Ihrer Kompetenz nach stellt sie lediglich ein "Staatsfragment" für wesentliche Teile der Wirtschaft dar, kann jedoch aus rechtlichen und/oder politischen Gründen auf vielen anderen Sektoren nicht aktiv werden. Dies bedeutet, daß sie weniger "öffentliche Güter" liefert als der traditionelle Nationalstaat: Sie kann wenig oder nichts für die äußere und die innere Sicherheit tun. Die Verteilung von Einkommen, von Vermögen und Bildungschancen ist ihrem Zugriff weithin entzogen. Sie bietet keine gemeinsame Kultur und keine gemeinsame Sprache, mit der sich der einzelne identifizieren könnte. Wirtschaftliche Nachteile, die man beispielsweise als Landwirt oder als Bewohner einer weniger entwickelten Region erleidet, werden daher nicht durch andere "positive Leistungen" ausgeglichen.
- Das zweite Problem liegt in dem offensichtlichen und vielbeschworenen Demokratiedefizit. Das direkt gewählte Europäische Parlament hat keine Entscheidungsgewalt über Gesetze; seine Stellung ist erheblich schwächer als die des Deutschen Reichstags unter der Verfassung von 1871. Das reale Entscheidungszentrum "Ministerrat" ist zwar mittelbar demokratisch legitimiert, entzieht sich jedoch häufig der tatsächlichen Kontrolle durch die nationalen Parlamente. Die "Rückkoppelung" zu den Bürgern ist von Zufällen und demokratischen Grundhaltungen der maßgebenden Funktionsträger abhängig.

# Die Mitbestimmung

 Das Fehlen demokratischer Strukturen wird zum dritten durch mangelnde Transparenz der Entscheidungsabläufe verschärft. Die Kontrolle durch Medien und Öffentlichkeit funktioniert nur in eingeschränktem Maße. Entscheidungen werden in einem komplizierten Verfahren und häufig unter Ausschluß der Öffentlichkeit getroffen. Nicht einmal die Diskussionen im Ministerrat können von kritischen Beobachtern verfolgt werden. Die soziale oder politische Nähe zu bestimmten Personen, die sich in Schlüsselpositionen befinden, entscheidet über den Informationsstand des einzelnen. Die Produktion von Rechtsakten und entsprechenden Vorschlägen ist zwar im "Amtsblatt" nachzulesen, jedoch von einer so überwältigenden Massenhaftigkeit, daß der einzelne erst recht nicht weiß, wo er denn nun die in bestimmten Zusammenhängen wichtigen Informationen finden könnte.

Alle drei Defizite verstärken sich in der Gegenwart dadurch, daß sich der "Wahrnehmungshorizont" des Bürgers ändert. Anders als in der Vergangenheit, wird man in Zukunft wirtschaftliche Fehlentwicklungen auch der Gemeinschaft als solcher zuschreiben. Die öffentliche Aufmerksamkeit, die das Projekt Binnenmarkt findet, bringt nicht nur Schubkraft und Optimismus für die Unternehmer, sondern auch eine gestärkte Sensibilität bei denjenigen, die von den negativen Seiten dieser Entwicklung betroffen sind. Konkurse einzelner Unternehmen, soziales Dumping oder Rechtsflucht werden in Zukunft der

Gemeinschaft zugerechnet werden — und mit der Vorstellung verbunden sein, diese müsse für Abhilfe sorgen. Bleibt sie so inaktiv wie bisher, wird sich eine Anti-Europa-Stimmung ausbreiten, wie sie heute schon unter Bauern sichtbar wird.

## Die Notwendigkeit politischen Handelns

Weder die Schutzbedürftigkeit einzelner Individuen oder Gruppen noch Akzeptanzprobleme der Gesellschaft sind für sich allein in der Lage, politisches Handeln in Gang zu setzen. Notwendig ist vielmehr, daß Regierungen wie soziale Gegenspieler zielgerichtete Aktivitäten entfalten. Sozialpolitik fällt nicht vom Himmel, sondern muß mit den traditionellen Mitteln der Politik, die vom Lobbyismus bis zum Demonstrationsstreik reichen, durchgesetzt werden.

Europa folgt insoweit keinen anderen Gesetzen als der Nationalstaat — sieht man einmal davon ab, daß die "Organisiertheit" der Interessen andere Formen annimmt und weder die Arbeitergeber- noch die Gewerkschaftsseite europaweit wirklich mit einer Zunge spricht.

#### Der WSA-Beschluß als Anfang

Der Gedanke, durch soziale Grundrechte der schrankenlosen Macht des Marktes Einhalt zu gebieten, ist gut und vernünftig. Gegenüber sozialpolitischen Einzelkorrekturen haben sie den Vorzug, auch die Akzeptanz der Gemeinschaft als solcher zu erhöhen: Wer ein Recht auf Arbeit, Koalitions- und Streikrecht sowie ein Recht auf Altersversorgung garantiert, kann sich der Zustimmung der Bürger sicherer sein als derjenige, der alles Heil im "Großen Markt" sieht. Von daher hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß den richtigen Ansatz gewählt: Das Verhalten der Gemeinschaft wie das der Mitgliedstaaten muß von vornherein auch an sozialpolitischen Zielen ausgerichtet sein. Der "Sozialraum" darf nicht erst als nachträgliche Korrektur in Erscheinung treten. Um dieses Ziel eindeutig zu formulieren und es "mobilisierungsfähig" zu machen, ist die WSA-Stellungnahme nachhaltig zu bekräftigen und in verschiedener Hinsicht weiterzuentwickeln.

• Richtig ist, daß der WSA ein verbindliches gemeinschaftsrechtliches Instrument, das heißt eine Verordnung oder Richtlinie, erstrebt. Man könnte auch daran denken, in Anlehnung an die "Einheitliche Europäische Akte" eine "Grundrechtsakte" zu fordern. Eine unverbindliche Empfehlung oder Dekla ration brächte kaum einen Fortschritt – sie wäre eine Art Wohlwollenspapier, das kein noch so kleines Tier hinter dem Ofen hervor locken würde.

● Der WSA hat sich in einer Stellungnahme im wesentlichen auf vorhandene
internationale Übereinkommen beschränkt.
Statt dessen läge es — nicht zuletzt mit
Rücksicht auf die Rechtsprechung des EuG
— nahe, auch auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten Bezug zu nehmen. Vor allem d
in den letzten fünfzehn Jahren erlassenen
Verfassungen von Griechenland, Portugal,
Spanien und den Niederlanden enthalten
sehr viele gute Ansätze bis hin zu so moder
nen Themen wie Umweltschutz und Informationstechnik.

• Die sozialen Grundrechte, die der WSA fordert, müßten konkret ausformuliert werden. Dabei ist besonders darauf zu achten, daß nicht mit einem Mal aus Grundrech ten unverbindliche Programmsätze werden. Vieles läßt sich sicherlich nicht in die Form eines einklagbaren Anspruchs bringen - da Recht auf Arbeit garantiert ersichtlich keiner Anspruch auf einen ganz bestimmten Arbeitsplatz. Doch ist dafür Sorge zu tragen daß das Verhalten der politischen Instanzen an den normativen Vorgaben gemessen wird. "Recht auf Arbeit" kann deshalb beispielsweise bedeuten, daß die Vollbeschäft gung Vorrang vor anderen Zielen der Wirtschaftspolitik genießt. Ob sich Gemeinscha und nationale Regierungen daran halten od nicht, sollte nicht nur von Gerichten überpri werden: Auch die Mobilisierung der politischen Kontrolle durch die Bürger ist bedeut

Die Rahmenbedingungen für ein "sozi les Europa" sind nicht schlecht — es liegt a uns, die vorhandenen Chancen zu nützen.



WSA-Beschluß für Streikrecht, Koalitionsfreiheit.