

wichten, zuzustimmen und abzulehnen, kurz, gesellschaftlich wirkende Prozesse zu steuern, haben sich im Bereich des Erwerbslebens allemal die kollektiven Vereinbarungen, insbesondere die Tarifverträge, bewährt - wenn sie diesen ihren Charakter nicht ändern. Diese Einschränkung aber führt uns geradewegs zurück zum Beginn meiner Ausführungen.

V.3. Die EG - ein grundrechtsfreier Raum?

Wolfgang Däubler

I. Die vergessenen Grundrechte

Das »Wachstumsprojekt Binnenmarkt« erfreut sich allgemeinen Zuspruchs. Wer wollte ernsthaft etwas dagegen einwenden, daß die bundesdeutsche Wirtschaft expandiert? Den größten Nutzen werden die Unternehmer haben, doch fällt nicht auch für den Verbraucher ein wenig ab? Kann eine »starke Wirtschaft« nicht mehr Arbeitsplätze als eine schwache schaffen? Ob derlei Erwartungen wirklich erfüllt werden, ist hier nicht zu entscheiden. Stattdessen soll es darum gehen, Blickverengungen auf das Ökonomische zu vermeiden: Das Motto »wir werden immer größer und reicher« ist gerade seiner Plausibilität wegen geeignet, alle anderen Dimensionen des persönlichen und sozialen Lebens aus dem Bewußtsein zu verbannen. Die Diskussion um die Zukunft der DDR tut ein übriges, um eine Art Wirtschaftsnationalismus zu begründen: Was einstens Führer, Reich und »deutsches Wesen« waren, sind nunmehr Siemens, Deutsche Bank und die »Weltmeisterschaft« im Export. Hier liegt die verbreitetste Spielart des Nationalismus, die noch sehr viel mehr Zustimmung findet als die ewig-gestrigen Thesen der Republikaner. Nationalismus ist keineswegs per se »schlecht«. Gefährlich wird er erst, wenn dem eigenen Gemeinwesen Vorbildcharakter zugesprochen wird oder wenn alle anderen Werte in den Hintergrund treten.

Was die EG betrifft, so weiß man, daß es sich nicht eben um ein demokratisches Aushängeschild handelt: Das Europäische Parlament ist keine Gesetzgebungsinstanz im traditionellen Sinn; es hat weniger Rechte als der deutsche Reichstag nach der Verfassung von 1871. Viel weniger wird öffentlich darüber nachgedacht, inwieweit es EG-Grundrechte gibt. Wie ist der Menschenrechtsschutz gegenüber Instanzen beschaffen, die wichtige Fragen unseres wirtschaftlichen Lebens entscheiden? Gibt es in der EG grundrechtliche Vorgaben für das soziale Leben, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zu beachten sind?

Der Text der Gründungsverträge ist außerordentlich »mager«. Er kennt im Prinzip nur das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 7 EWG-Vertrag) sowie die Freiheiten des Warenverkehrs, der Niederlassung, der Dienstleistungen und des Kapitalverkehrs sowie die

Freizügigkeit der Arbeitskräfte. An die traditionellen Menschenrechtskataloge erinnert am ehesten noch die Garantie der Lohngleichheit für Mann und Frau in Art. 119 Abs. 1 EWG-Vertrag.

Das sekundäre Gemeinschaftsrecht ist nicht viel ergiebiger. Auch hier geht es im wesentlichen um Inländer-Gleichbehandlung - besonders deutlich etwa bei der Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Gemeinschaft.¹

Sind Grundrechte tatsächlich kein Thema für die Gemeinschaft? Würde sie sich darauf beschränken, Hindernisse an den Grenzen zu beseitigen und auf diese Weise Märkte zu öffnen, wäre Derartiges auf den ersten Blick vorstellbar. Ganz so einfach liegen die Dinge jedoch nicht: Die Gemeinschaft wird auch dirigistisch tätig - beispielsweise in der Landwirtschaft oder gegenüber Unternehmen, die entgegen Art. 85 Abs. 1 EWG-Vertrag Kartellabsprachen treffen,² und die Gemeinschaft besitzt zahlreiche Bedienstete, die sich bei Konflikten mit ihrem Arbeitgeber möglicherweise auf Grundrechte berufen können. Wie reagiert das Gemeinschaftsrecht auf derartige Konstellationen?

II. Die ständige Rechtsprechung des EuGH

Der »Grundrechtsblindheit« der Verträge entsprechend hat es der EuGH zunächst abgelehnt, Maßnahmen der Gemeinschaft auf ihre Vereinbarkeit mit Grundrechten zu überprüfen.³ Erst im Jahre 1969 findet sich in der Rechtssache Stauder die Aussage, die streitige Vorschrift enthalte nichts, »was die in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat, enthaltenen Grundrechte der Person in Frage stellen könnte«.⁴ In der Entscheidung »Internationale Handelsgesellschaft« wird im Jahre 1970 erneut betont, die Beachtung der Grundrechte gehöre zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern habe.⁵ Wie diese Grundrechte zu bestimmen sind, wurde mit zwei Hinweisen umschrieben: Sie müßten von den »gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten« getragen sein, sich aber auch in die Struktur und Ziele der Gemeinschaft einfügen.⁶

1 Verordnung Nr. 1612/68, abgedruckt u.a. in der arbeitsrechtlichen Gesetzessammlung von Nipperdey sowie nunmehr bei Däubler-Kittner-Lörcher (Hrsg.), Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Köln 1990 (Nr. 410).

2 Zur Befugnis der Kommission, Durchsuchungen von Geschäftsräumen vorzunehmen und Zwangsgelder zu verhängen, s. zuletzt EuGH NJW 1989, 3080.

3 EuGH Slg. 1959, 43 (Storck); 1960, 885 (Ruhrkohle); 1965, 295 (Sgarlata).

4 EuGH Slg. 1969, 419-425.

5 EuGH Slg. 1970, 1130.

6 EuGH Slg. 1970, 1130.

Im Fall Nold wurde dies 1974 bekräftigt und mit den Worten weitergeführt:⁷ »Hiernach kann er (d.h. der Gerichtshof - W.D.) keine Maßnahme als Rechtens anerkennen, die unvereinbar ist mit den von den Verfassungen dieser Staaten anerkannten und geschützten Grundrechten. Auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, können Hinweise geben, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind.«

Die Bezugnahme auf die internationalen Abkommen wurde in der folgenden Rechtsprechung vor allem im Hinblick auf die Europäische Menschenrechtskonvention konkretisiert. So hat der Gerichtshof im Fall Rutili⁸ ausländerpolizeiliche Maßnahmen an den Artikeln 8-11 der Europäischen Menschenrechtskonvention⁹ gemessen und im Fall Hauer¹⁰ eingehende Ausführungen zum Eigentumsschutz nach Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention gemacht. Bemerkenswert ist dabei auch, daß Grundrechtseingriffe von der Wahrung der dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft abhängig gemacht und eine Antastung des Wesensgehalts ausgeschlossen wurden. Auch die Europäische Sozialcharta hat vereinzelt Erwähnung gefunden.¹¹

Niemand wird der Rechtsprechung des EuGH die grundsätzliche Anerkennung versagen. Ebenso sicher ist jedoch, daß sie keinen ausreichenden Grundrechtsschutz garantieren kann.

Zunächst zum Äußerlichen. Die »prätorische« Ausbildung von Grundrechten hat den Nachteil, daß die Ausformung einzelner Rechte von dem Zufall abhängt, ob der EuGH mit einem geeigneten Fall befaßt ist.¹² Trotz einer sich über 20 Jahre erstreckenden Rechtsprechung dominieren deshalb noch immer bei weitem die »weißen Flecken«.

Die vom EuGH angewandten Kriterien lassen überdies keine sicheren Schlüsse zu, welche Rechte im einzelnen geschützt sind und welchen Umfang dieser Schutz besitzt. Die internationalen Übereinkommen sind der Sache nach nur Leitlinien, von denen im Einzelfall mehr oder weniger weit abgewichen werden kann. Inwieweit es »gemeinsame Verfassungsüberlieferungen« der Mitgliedstaaten gibt, erscheint zweifelhaft; stellt man auf den Kern gemeinsamer Überzeugungen ab, so werden nur Tatbestände elemen-

7 EuGH Slg. 1974, 507.

8 EuGH Slg. 1975, 1219.

9 Wortlaut in BGBl. 1952, II, 686 sowie bei Däubler-Kittner-Lörcher, a.a.O., unter Nr. 320.

10 EuGH Slg. 1979, 3727.

11 Rechtssache 24/86, Blaizot u.a. gegen Belgien.

12 Ehlermann-Noël, Der Beitritt der EG zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Schwierigkeiten - Rechtfertigung, in: Das Europa der zweiten Generation, Gedächtnisschrift für Sasse, Kehl-Straßburg 1981, S. 689.

tarer Menschenrechtsverletzungen erfaßt, die im Bereich des Gemeinschaftsverhaltens sowieso keine reale Gefahr darstellen. Unklar bleibt weiter, wann sich ein Recht in Struktur und Ziele der Gemeinschaft einfügt. Schließlich könnte die mitgeteilte Formulierung des Gerichtshofs im Fall Nold¹³ für eine Art universelles Günstigkeitsprinzip sprechen, was zur Folge hätte, daß der jeweils beste Schutz einer der zwölf Verfassungsordnungen zum Zuge käme – eine solche Maximallösung ist jedoch schwerlich realistisch.¹⁴ Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, daß eine Reihe wichtiger Fragen nicht oder noch kaum angesprochen ist. Dies gilt etwa für die Konkurrenz von Grundrechten,¹⁵ aber auch für die Frage, ob man sich gegenüber sozialen Gewalten auf Grundrechte berufen kann; die in der Delfrenne II-Entscheidung enthaltene Aussage, der Lohngleichheitsgrundsatz binde auch die Arbeitsvertragsparteien,¹⁶ läßt sich nicht umstandslos auf die ungeschriebenen Grundrechte des Gemeinschaftsrechts übertragen.¹⁷ Schließlich hat auch die Frage, inwieweit sich der Einzelne gegenüber einem Mitgliedstaat auf Grundrechte des Gemeinschaftsrechts berufen kann, noch keine befriedigende Klärung erfahren.¹⁸ Die Rechtsunsicherheit ist in einer solchen Situation evident.¹⁹ Dies geht zu Lasten des Bürgers, der sich seine Grundrechte immer wieder aufs Neue in einem langwierigen gerichtlichen Verfahren erkämpfen muß. Die prekäre Lage der Grundrechte führt dazu, daß sich die Argumentationslast verschiebt: De facto muß nicht die Gemeinschaft oder der Mitgliedstaat sondern der Einzelne belegen, daß im konkreten Fall der gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsstandard verletzt ist. Grundrechte sind keine »Selbstverständlichkeiten« sondern jeweils der Begründung bedürftig. Der Freiheitschutz verflüchtigt sich in gewisser Weise; oft mögen nur glückliche Zufälle helfen, um dem Einzelnen festen Boden unter den Füßen zu verschaffen. Dies ist eine Art Grundrechtsschutz zweiter Klasse.

13 S. Fn. 7.

14 Zur Kritik an den Kriterien des EuGH s. eingehend Betten, *The right to strike in community law*, Amsterdam-New York-Oxford 1985, S. 45 ff.

15 Beutler, *Grundrechtsschutz*, in: von der Groeben-von Boeckh-Thiesing-Ehlermann: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3. Aufl., Baden-Baden 1983, Bd. 2, S. 1461 ff. (Rn 34).

16 EuGH NJW 1976, 2068.

17 Beutler, a.a.O., Rn 39.

18 Zum Stand der Rechtsprechung s. die Analyse von Weiler, *The European Court at a Crossroads: Community Human Rights and Member State Action*, in: Capotorti u.a. (Hrsg.), *Du droit international au droit de l'intégration*, Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 821 ff.

19 Überzeugend Sasse, *Der Schutz der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften und seine Lücken*, in: Mosler-Bernhardt-Hilf (Hrsg.), *Grundrechtsschutz in Europa. Europäische Menschenrechtskonvention und Europäische Gemeinschaften*, Berlin-Heidelberg-New York 1977, S. 57.

III. Marktrisiken und Grundrechtsschutz

Grundrechtsprobleme sind bislang im wesentlichen im Zusammenhang mit atypischen Handlungsformen der Gemeinschaft aufgetreten: Es ging etwa um Anbauverbote im Bereich der Landwirtschaft, um Verfügungen gegenüber Wanderarbeitnehmern, um konkrete Entscheidungen der Gemeinschaft gegenüber einzelnen Unternehmen, um Maßnahmen im Verhältnis zu den einzelnen Bediensteten. Das typische Gemeinschaftsverhalten – die Öffnung von Märkten – wird auf diese Weise nicht erfaßt. Damit fallen von vornherein bestimmte Risiken aus jeder weiteren Betrachtung heraus. Dies ist eine gefährliche »Selbstbeschränkung« – gefährlich für den einzelnen Bürger wie für die Gemeinschaft insgesamt. Am Beispiel potentieller Auswirkungen des Binnenmarktes wird das besonders deutlich. Vier Bereiche seien hervorgehoben, die als mögliche »Negativposten« mehr oder weniger große öffentliche Aufmerksamkeit erfahren haben.

– Die Beseitigung der noch bestehenden »Wirtschaftsgrenzen« zwischen den Mitgliedstaaten wird in zahlreichen Branchen zu Umstrukturierungen führen. Betroffen sind insbes. Wirtschaftszweige, die vorwiegend die öffentliche Hand beliefern und bei denen die inländischen Hersteller durch gewichtige, nicht-tarifäre Handelshemmnisse geschützt sind.²⁰ Werden hier die Märkte geöffnet, indem die technischen Handelshemmnisse durch Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung der Vorschriften beseitigt und die Auftragsvergabe liberalisiert werden, so sind tiefgreifende Umstrukturierungen angesagt. Die Tatsache, daß es auf dem vergleichbar großen amerikanischen Markt eine erheblich geringere Zahl von Anbietern als (bisher) in der EG gibt,²¹ vermag dies zusätzlich zu unterstreichen. Das heute noch vorhandene Preis- und Produktivitätsgefälle dürfte daher in absehbarer Zeit zum Ausscheiden einzelner Unternehmen aus dem Wettbewerb führen, was die Form einer Insolvenz oder die einer Übernahme durch ausländische Konkurrenten annehmen kann. Veränderungen sind angesichts der sehr großen Preisdifferenzen auch in der pharmazeutischen Industrie wahrscheinlich.²² Im Dienstleistungsgewerbe sind insbes. bei Banken und Versicherungen erhebliche Anpassungsmaßnahmen zu erwarten.²³

– In einem Teil dieser binnenmarkt betroffenen Branchen können im Wettbewerb auch die Arbeitskosten eine erhebliche Rolle spielen. Genannt wer-

20 Nach dem sog. Zwischenbericht der interdirektionalen Arbeitsgruppe der EG-Kommission gehören dazu u.a. Turbinengeneratoren, Lokomotiven, aber auch Zentralrechner, Fernmelde- und Fernsprechanlagen sowie Laser-Technik (Zwischenbericht: *Die soziale Dimension des Binnenmarktes*, Soziales Europa, Sondernummer, Luxemburg 1988, S. 43).

21 Ebenda S. 43.

22 Vgl. Busch Mitb 1988, 648.

23 Zwischenbericht, a.a.O., S. 44.

den insbes. »arbeitsintensive, verhältnismäßig alltägliche Bereiche wie bestimmte Zweige der Nahrungsmittelindustrie, der Verkehr (vor allem Straßen- und Seeverkehr), das Baugewerbe (im Rahmen der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens) usw.«²⁴ Bemerkenswert ist, daß sogar eine Arbeitsgruppe von Brüsseler Beamten die Möglichkeit eines sozialen Dumpings nicht völlig von der Hand weist.²⁵ Dies deckt sich in frappierender Weise mit den bei Korn mitgeteilten Ergebnissen einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelstags.²⁶ Mehr als 20% der Bauunternehmen gehen davon aus, daß auf dem größeren EG-Markt zusätzliche Wettbewerberschwerungen auf sie zukommen, besonders große Besorgnisse bestehen in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie. Die bei weitem größten Probleme erwartet das Verkehrsgewerbe, bei dem z.T. über 90 % der befragten Unternehmen erhebliche Schwierigkeiten auf sich zukommen sehen. Die portugiesische Baukolonne, die die Stelle eines deutschen Subunternehmers einnimmt, oder der griechische Spediteur, der einen Transport von Hamburg nach München übernimmt, sind keine Hirngespinnste: Sind die Lohnkosten ein wesentlicher Faktor in der Kalkulation, und liegen sie bei 30 bis 50 % des deutschen Niveaus, ist eine drastische Unterbietung der deutschen Konkurrenten unschwer möglich. Die sozialen Folgen einer solchen Situation wären verheerend. Deutsche Unternehmen würden entweder Marktanteile verlieren und evtl. ganz aus dem Markt ausscheiden oder ihrerseits Niederlassungen in den Billig-Lohn-Ländern eröffnen, die mit dort eingestelltem Personal den deutschen Markt bedienen würden. In beiden Alternativen würden die deutschen Beschäftigten ihre Arbeitsplätze verlieren.

- Sobald Unternehmen im Binnenmarkt ihren Sitz frei wählen können, haben sie es grundsätzlich in der Hand, sich nicht nur einem unerwünschten Gesellschafts- und (vielleicht auch) Steuerrecht zu entziehen, sondern auch einer Reihe arbeitsrechtlicher Normen zu entgehen. Der nach Luxemburg, Irland oder Portugal »auswandernde« Arbeitgeber unterliegt auch dann nicht mehr der deutschen Mitbestimmung, wenn er nur seine Hauptverwaltung verlegt, im übrigen aber wie bisher im Inland weiterproduziert. Scheidet er - was die Regel sein wird - aus dem deutschen Arbeitgeberverband aus, wirken auch die Tarifverträge bestenfalls noch bis zur nächsten Tarifrunde weiter.²⁷ Die zuständige Gewerkschaft müßte grenzüberschreitende Tarifverhandlungen um einen Firmentarif führen, wozu sie schon aus organisatorischen Gründen meist nicht in der Lage ist, und bei dem im üb-

rigen unklar wäre, welcher Rechtsordnung er unterliegt.²⁸ Da aus dem deutschen Unternehmen eine schlichte Zweigstelle eines ausländischen Unternehmens würde, könnte nach Art. 17 des Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens²⁹ im Arbeitsvertrag auch die Zuständigkeit der luxemburgischen, irischen oder griechischen Gerichte vereinbart werden.³⁰ Unter heutigen Bedingungen ist eine solche Art »Arbeitgebermobilität« noch nicht gegeben,³¹ doch wäre dies anders, wenn etwa eine europäische Aktiengesellschaft eingeführt³² oder eine grenzüberschreitende Fusion ermöglicht würde.³³

- Ein direkter sozialer Abbau droht schließlich im Bereich des Arbeitsschutzes. Zwar sieht Art. 118a EWG-Vertrag für die »Arbeitsumwelt« nur die Festlegung von gemeinschaftsweiten Mindeststandards vor, doch ergibt sich möglicherweise eine Durchbrechung im Hinblick auf den freien Warenverkehr: Zu ihm gehört auch das Gebot, Sicherheitsanforderungen an Maschinen und andere Produkte zu vereinheitlichen mit der Folge, daß in diesem Bereich grundsätzlich keine Verbesserungen mehr möglich sind. Wie sich die Regeln über den freien Warenverkehr zu denen über den Arbeitsschutz verhalten, ist noch nicht abschließend geklärt; es wäre freilich nicht verwunderlich, wenn die Entscheidung zugunsten des freien Warenverkehrs fallen würde.³⁴ Art. 118a EWG-Vertrag wäre dann nur noch für den personenbezogenen, nicht mehr für den produktbezogenen Arbeitsschutz relevant.

Alle vier Problembereiche sind mit den traditionellen Mitteln des Grundrechtsschutzes so gut wie nicht zu erfassen. Niemand ist bisher auf den Gedanken verfallen, es sei ein »Eingriff« etwa in die Berufsfreiheit selbständiger Unternehmer oder in das Recht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes, wenn durch Öffnung der Märkte einzelne Betriebe in Existenzschwierigkeiten geraten. Selbst wenn etwa ein gemeinsamer Verkehrsmarkt zu sozialem Dumping führt, wird dies nicht als Grundrechtsverstoß gesehen. Dies hängt damit zusammen, daß die überkommenen Freiheitsrechte unter einem unaus-

24 Zwischenbericht, a.a.O., S. 65/66.

25 Zwischenbericht, a.a.O., S. 65/66.

26 Korn, Chancen und Risiken bei der Vollendung des EG-Binnenmarkts, in: Forschungsgruppe Europa (Hrsg.): Binnenmarkt '92: Perspektiven aus deutscher Sicht, Gütersloh 1988, S. 54.

27 § 3 Abs. 3 TVG.

28 Zu den dabei auftauchenden Rechtsproblemen s. schon Walz, Multinationale Unternehmen und internationaler Tarifvertrag, Baden-Baden 1981, S. 137 ff.

29 Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27. 9. 1968 i.d.F. vom 9. 10. 1978 (abgedruckt bei Däubler-Kittner-Lörcher, a.a.O., unter Nr. 480).

30 Kritisch zu dieser Wahlmöglichkeit im Hinblick auf den Arbeitnehmerschutz Birk RdA 1983, 143, 149, 304.

31 EuGH RIW 1989.

32 Dazu Däubler KJ 1/1990.

33 Dazu Däubler DB 1988, 1850; Köstler, Mitb 1988, 632; Vetter, in: Breit (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum? Bonn 1988, S. 111 ff.

34 Zur Maschinenrichtlinie, wo dieses Problem erstmals in aller Schärfe auftritt, s. Koll DB 1989, 1234.

gesprochenen »Marktvorbehalt« stehen: Nur soweit die wirtschaftliche Entwicklung es zuläßt, können sie Realität gewinnen.

Vergleichbar bescheiden ist das grundrechtliche Instrumentarium, wenn es um indirekten Abbau sozialer Schutznormen geht. Ein Grundrecht auf Erhalt bisheriger Mitbestimmungs- und Tarifstrukturen ist auf Gemeinschaftsebene schwerlich konstruierbar. Ob der Abbau von Arbeitsschutznormen gegen ein (gemeinschaftsweites) Recht auf Leben und Gesundheit verstößt, ist bislang nicht erörtert.

IV. Handlungsbedarf

Die hier skizzierten Probleme machen deutlich, daß die Grundrechtsdiskussion bisherigen Zuschnitts an den eigentlichen Problemen des Binnenmarkts vorbeigeht. Für den Einzelnen bedeutet dies, daß er Risiken ausgesetzt ist, die über das in einer »sozialen Marktwirtschaft« übliche Maß hinausgehen. Der »Große Markt« schafft einen stärkeren Wettbewerbsdruck, der auch soziale Schutznormen in Gefahr bringen und zu Umstrukturierungen neuer Dimension führen kann. »Rechtsflucht« durch Sitzverlegung ist innerhalb eines Nationalstaats selten möglich; der Konflikt zwischen (erst noch herzustellendem) freien Warenverkehr und Arbeitsschutz taucht nicht auf. Von daher sind weitergehende Schutzmaßnahmen zugunsten des Einzelnen geboten.

Eine aktive Sozialpolitik liegt daneben aber auch im elementaren Eigeninteresse der Gemeinschaft. Diese bedarf der Zustimmung der großen Mehrzahl ihrer Bürger; andernfalls ist sie mittel- bis langfristig zum Scheitern verurteilt. Ihre Ausgangsposition ist allerdings um vieles schlechter als die eines Nationalstaates. 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 derzeit 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.³⁵ Wirtschaftliche Nachteile, die man beispielsweise als Landwirt oder als Bewohner einer weniger entwickelten

³⁵ Vgl. Padoa-Schioppa-Bericht: Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der EG. Bericht einer von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften eingesetzten Studiengruppe unter der Leitung von T. Padoa-Schioppa, April 1987, S. 118.

Region erleidet, können so nicht durch ein »Trotz alledem« kompensiert werden. Weitere Nachteile der Gemeinschaft liegen in ihrem evidenten und vielbeschworenen Demokratiedefizit sowie in der mangelnden Transparenz der Entscheidungsabläufe. Das »Projekt Binnenmarkt« hat die damit verbundenen Legitimationsprobleme der Gemeinschaft eher verschärft. Auch in den nationalen Öffentlichkeiten treten nunmehr die Brüsseler Instanzen stärker als früher als eigene Entscheidungsträger in Erscheinung, mit deren Verhalten sich bestimmte Hoffnungen und Befürchtungen verknüpfen. Dies bedeutet, daß sich Enttäuschungen und wirtschaftliche Nachteile eher stärker in einer »Europaverdrossenheit« niederschlagen können. Würde die Arbeitslosenrate aufgrund der definitiven Öffnung der Grenzen um zwei oder drei Prozent steigen, wäre mit Protestaktionen gegen die Gemeinschaft als solche zu rechnen; ihre Akzeptanz wäre gefährdet.

V. Was ist zu tun?

Der deutlich gewordene Handlungsbedarf könnte – abstrakt gesehen – auf zwei verschiedenen Wegen befriedigt werden. Denkbar sind zum einen der Erlaß einzelner sozialpolitischer Vorschriften und der gezielte Einsatz finanzieller Mittel, um sich abzeichnende oder eingetretene Mißstände zu beseitigen: Die Gemeinschaft würde erst eingreifen, wenn beispielsweise deutlich würde, daß einzelne Mitgliedstaaten die anstehenden Umstrukturierungen nur um den Preis großer innerer Erschütterungen bewältigen könnten. Der zweite Weg knüpft insbes. an die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 22. Februar 1989³⁶ an und besteht in der gemeinschaftsrechtlichen Garantie sozialer Grundrechte.

Die aktuelle Diskussion hat zu Recht die zweite Alternative in den Mittelpunkt gestellt. Ihrer Entscheidungsstruktur nach ist die Gemeinschaft nur bedingt geeignet, »Feuerwehrfunktionen« zu erfüllen, d.h. dort, wo es am dringendsten ist, in angemessener Zeit die notwendige Abhilfe zu schaffen. Allzusehr liegt die Gefahr auf der Hand, daß trotz des Mehrheitsprinzips bei vielen Fragen der Entscheidungsprozeß langwierig sein und zu eher halbherzigen Schritten führen wird. Auf der anderen Seite war es 1986 möglich, eine vergleichsweise weitreichende Reform wie die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte zu bewerkstelligen. Die aufgetauchten Schwierigkeiten, die etwa zu den Volksabstimmungen in Dänemark und Irland führten, sollen nicht in Abrede gestellt werden: Wenn jedoch prinzipielle Schritte in der Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu

³⁶ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu »Die sozialen Grundrechte der Europäischen Gemeinschaften« vom 22. Februar 1989, CES 270/89.

tun sind, erweist sich der Handlungsdruck als größer und deshalb auch die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten als stärker ausgeprägt.

Was sollte Inhalt einer solchen Garantie sozialer Grundrechte sein? Inhaltlich geht es im Kern um zwei Punkte.

Zum einen muß verhindert werden, daß auf nationaler Ebene vorhandene soziale Standards abgebaut werden – sei es durch das automatische Wirken des Marktes, sei es durch die Rechtsetzung der Gemeinschaft. Für die oben angesprochenen Problemfelder bedeutet dies, daß man mit Hilfe der sog. Strukturfonds Beschäftigungsprogramme umsetzt, die dort wirksam werden, wo der Wettbewerb zu Umstrukturierungen und Entlassungen führt. Sozialem Dumping kann in der Weise entgegengewirkt werden, daß die am Arbeitsort geltenden Arbeitsbedingungen auch auf solche Beschäftigte erstreckt werden, die von ausländischen Unternehmen dorthin entsandt wurden. Eine »Auffanglösung« wäre eine Vergabepaxis, die Aufträge nur an solche Unternehmer erteilt, die keine unangemessene Lohnkostenkonkurrenz praktizieren. Die Verlegung des Unternehmenssitzes in einen anderen Mitgliedstaat sollte ausgeschlossen bleiben, der Arbeitsschutz Vorrang vor dem freien Warenverkehr besitzen.

Zum zweiten geht es über die Bewahrung des Erreichten hinaus um die Entwicklung von Zukunftsperspektiven. Eine »EG-Grundrechtsakte« sollte in Anknüpfung an mitgliedstaatliche Verfassungen einen Katalog sozialer Grundrechte enthalten. Dabei sollte man sich hüten, von vornherein nur an Programme zu denken, deren Mißachtung keinerlei Sanktionen auslöst. Zum einen gibt es eine ganze Reihe von sozialen Grundrechten, die der Struktur nach mit traditionellen Freiheitsrechten identisch sind und die deshalb als unmittelbar verbindliches Recht garantiert werden können. Dazu zählen etwa Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Streikrecht, aber auch Meinungs-, Gewissens- und Wissenschaftsfreiheit am Arbeitsplatz. Zum zweiten sind auch »Programmnormen« wie das Recht auf Bildung oder das Recht auf Arbeit nicht von vornherein auf eine Existenz als unverbindliche Bekundung beschränkt: Sie können zumindest Interpretationsrichtlinie für das geltende Recht werden, darüber hinaus aber auch verhindern, daß bestimmte staatliche Leistungen überhaupt nicht erbracht oder bestimmte Personengruppen von ihnen ausgeschlossen werden.

Soziale Grundrechte zu garantieren, gibt auch die Chance, neuere Entwicklungen aufzugreifen. Dazu gehören die Gefährdungen durch Gen- und Informationstechnologien, aber auch die langfristige Gleichstellung der Nicht-Erwerbsarbeit. In Anlehnung an die Verfassungen Griechenlands, Spaniens, Portugals und der Niederlande bedarf auch der Umweltschutz einer nachdrücklichen Garantie.³⁷

³⁷ Zum konkret ausformulierten Vorschlag einer Grundrechtsakte s. Däubler, Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarkts, Gütersloh 1989, S. 112 ff.

Menschenrechte fallen nicht vom Himmel. Auch im EG-Binnenmarkt müssen sie politisch durchgesetzt werden. Dies wird ein langer Prozeß sein; wir stehen heute erst am Anfang. Wir müssen uns zunächst darüber verständigen, welche konkrete Gestalt eine EG haben soll, die nicht nur für größere Märkte sondern auch für ein humaneres Dasein sorgt.