

Grundrechte in Mehrebenensystemen

- lokal, national, international, supranational -

I. Die traditionelle Sicht

1. Abwehrrechte – soziale Grundrechte – Mitwirkungsrechte

Grundrechte beschränken die umfassende Macht des Nationalstaats – dies wäre vor vierzig Jahren eine zwar grobe, aber gleichwohl im Kern zutreffende Beschreibung der Funktion von Grundrechten gewesen. Freiheitsrechte verbieten staatliche Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Bürgers. Soziale Grundrechte gehen darüber hinaus und verpflichten den Staat zur Herstellung eines bestimmten Zustands, insbesondere zur Gewährung bestimmter Leistungen: Er muss beispielsweise Gerichte zur Verfügung stellen, das Existenzminimum der sich auf seinem Territorium befindlichen Menschen sichern und für einen angemessenen Gesundheitsschutz sorgen, was insbesondere die medizinische Behandlung umfasst. Dazu kommen Mitwirkungsrechte – neben der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen gehört dazu das Recht, sich an der öffentlichen Willensbildung zu beteiligen, Vereinigungen und Parteien zu bilden und mit Hilfe von Gewerkschaften Entscheidungen im Arbeitsleben zu beeinflussen.

2. Die Horizontalwirkung der Grundrechte

Grundrechte schützen grundsätzlich nicht nur vor der öffentlichen Gewalt. Jedenfalls nach dem Rechtsverständnis der meisten europäischen Staaten trifft – anders als in den USA – den Staat eine Schutzpflicht, wenn die Freiheitssphäre des Einzelnen durch die Machtentfaltung eines anderen Privatrechtssubjekts in Gefahr gerät. In Deutschland spricht man insoweit von der Drittwirkung der Grundrechte. Wird beispielsweise ein Mieter gekündigt, weil er politische Meinungen vertritt, die dem Vermieter nicht zusagen, so muss der Staat grundsätzlich dafür sorgen, dass diese Kündigung wirkungslos ist und so die Meinungsfreiheit gesichert bleibt. In aller Regel wird sich der „Stärkere“ gleichfalls auf Grundrechte berufen können, so dass eine Abwägung zwischen den kollidierenden

Rechten der beiden Seiten erfolgt. Dies führt häufig dazu, dass die Freiheitssphäre des Einzelnen gegenüber privaten Mächten einen geringeren Schutz als gegenüber dem Staat genießt. Möglich wäre auch, lediglich den Schwächeren durch eine entsprechende Anwendung der im Verhältnis zwischen Bürger und Staat geltenden Grundsätze zu schützen, doch hat sich dieser einfache Weg bisher nicht durchgesetzt.

3. Menschenrechte der dritten Generation

Die Unterscheidung zwischen der Staats- und der Drittrichtung spielt keine Rolle, wenn es um die sog. Menschenrechte der dritten Generation geht. Gemeint ist damit - über Freiheitsrechte und soziale Grundrechte hinaus - die rechtliche Absicherung von „Gemeinschaftsgütern“ wie einer gesunden Umwelt, an deren Erhaltung und Fortentwicklung sich die gesamte Staatstätigkeit orientieren muss. Inwieweit auch der Einzelne oder Gruppen in die Lage versetzt werden, selbst auf dem Rechtswege eine Annäherung an den gewollten Zustand zu erreichen, ist von Fall zu Fall verschieden. So kann es Rechtsordnungen geben, die das Grundrecht auf Leben und Gesundheit in einer Weise auslegen, dass schlechte Umweltbedingungen zugleich als Eingriff in dieses Menschenrecht qualifiziert und die Betroffenen damit in die Lage versetzt werden, sich aus eigenem Antrieb vor Gericht oder auf anderem Wege zur Wehr zu setzen und so zum Schutz dieses Gemeinschaftsguts beizutragen. Andere haben einen solchen Schritt bisher nicht getan.

4. Die politische Funktion der Grundrechte und ihre stillschweigenden Voraussetzungen

Grundrechte sind nicht nur ein zentraler Teil des geschriebenen Rechts. Vielmehr sind sie auch ein politisches Integrationselement, eine Größe, mit der sich die Bürger identifizieren können und identifizieren sollen. Für nicht wenige ist das Bekenntnis zu Menschenrechten eine Art Ersatz für den Kampf um eine bessere Ordnung – wenn es schon in absehbarer Zeit kein sozialistisches Gemeinwesen der Freien und Gleichen geben wird, dann soll wenigstens der Einzelne, insbesondere der wirtschaftlich schwächere Mitbürger in ausreichendem Maße geschützt sein. Dabei werden bestimmte Prämissen unbefragt zugrunde gelegt.

a) Recht = Realität?

Zum einen geht man in der Regel davon aus, dass Recht und Realität übereinstimmen, dass also der Einzelne auch wirklich in die Lage versetzt wird, von seinen Befugnissen Gebrauch zu machen. Dies ist – wie unschwer erkennbar ist – etwa bei all jenen ein frommer Wunsch, die im informellen Sektor der Ökonomie tätig sind (den es auch in Europa gibt). Aber auch anderen, die eine normale Tätigkeit ausüben, mag es schwer fallen, trotz eines bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, sich an die Arbeitsaufsicht zu wenden oder einen Strafantrag zu stellen.¹

b) Schutz des Schwächeren

Zum zweiten wird unterstellt, dass Grundrechte dem Einzelnen dienen, dass sie seine Freiheitssphäre erweitern oder seine soziale Situation verbessern. Dies ist sicherlich richtig, wenn es um die Meinungsfreiheit oder den Schutz des Existenzminimums geht. Daneben gibt es jedoch auch Rechte, die Privilegien absichern, die einer Relativierung der Macht des Stärkeren entgegenstehen. Im deutschen Recht lässt sich hier das vergleichsweise einfache Beispiel der in Art. 5 Abs.3 der Verfassung geschützten Wissenschaftsfreiheit nennen: Es ist im Wesentlichen beschränkt auf Hochschulprofessoren und schließt damit andere Interessierte von einer in gleichem Umfang geschützten Betätigung aus. Viel gravierender und auch in anderen Gesellschaften vorfindbar ist der Schutz des Privateigentums an Gegenständen, die nicht dem Eigenbedarf dienen, sondern die wie insbesondere größere Produktionsmittel nur mit Hilfe anderer Menschen genutzt werden können. Ein solches „Menschenrecht“ steht von vorne herein nur einem kleinen Teil der Bevölkerung zu und zwingt die Mehrheit, sich in abhängige Beschäftigung zu begeben. In seiner Mitbestimmungsentscheidung vom März 1979 hat das deutsche Bundesverfassungsgericht dies ausdrücklich anerkannt und deshalb den Gesetzgeber für berechtigt angesehen, weitergehende Eingriffe als in Bezug auf das persönlich genutzte Eigentum vorzunehmen.² Gleichwohl bleibt die Tatsache, dass eben auch das „Großeigentum“ als Menschenrecht den Schutz der Verfassung genießt und

¹ Zum Beispiel des Arbeitsverhältnisses s. die Zusammenstellung empirischer Forschungen bei Höland, Der arbeitsgerichtliche Rechtsschutz während des Arbeitsverhältnisses – einige Schwächen, ihre Gründe und ihre Folgen, AuR 2010, 452 ff.

² BVerfGE 50, 290 ff.

damit zusätzliche Legitimation gewinnt. Es wird aus den folgenden Betrachtungen ausgeklammert.

5. Zentralstaatliche und einzelstaatliche Ebene

In Bundesstaaten werden Grundrechte bisweilen nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in den einzelnen Untergliederungen („Bundesstaaten“) garantiert. Dies wirft Kollisionsprobleme auf, die sich allerdings unschwer einer Lösung zuführen lassen.

- Gehen einzelne Garantien auf einer Ebene weiter als auf der anderen, so gilt die für den Bürger günstigere Lösung. Gibt etwa der Bundesstaat nur ein Recht auf angemessene Ausbildung, gewährt aber ein Einzelstaat einen Anspruch auf einen Platz im Kindergarten und in der Grundschule, so findet das letztere Anwendung.

- Stimmen die Rechte überein, so bleiben sie beide wirksam. Dies hat die Folge, dass bei einer Verletzung sowohl die Rechtsbehelfe des Landesrechts als auch die des Bundesrechts Anwendung finden.

- Diese Kollisionsregeln können dann nicht Platz greifen, wenn der Zentralstaat eine umfassende Kompetenz auf dem fraglichen Sachgebiet besitzt und von ihr auch Gebrauch gemacht hat. In der Regel geht dann das für den ganzen Staat geltende Recht vor. Einzelne deutsche Landesverfassungen sehen beispielsweise im Interesse der Freiheit des Einzelnen vor, dass marktbeherrschende Positionen zu bekämpfen sind. Auf Bundesebene gibt es aber ein umfassendes (Anti-)Kartellgesetz, das auch diesen Bereich regelt; eine Berufung auf die landesrechtlichen Bestimmungen kann daher nicht mehr in Betracht kommen.

In aller Regel sind die Garantien der dezentralen Einheiten heute von relativ geringer Bedeutung.

II. Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung

Die Vorstellung, der Nationalstaat sei ein geschlossenes System, es genüge, den Einzelnen in diesem Rahmen möglichst umfassend zu schützen, sieht sich in der Gegenwart einer immer stärkeren Relativierung ausgesetzt. Dies gilt nicht nur in der Europäischen Union.

1. Standortverlagerung als Zuwachs privater Macht

Durch die weitgehende Absenkung, ja Abschaffung der Zölle und sonstiger „Abschottungsmaßnahmen“ sind die im nationalen Territorium angesiedelten Unternehmen einem weltweiten Wettbewerb ausgesetzt. Wird in anderen Ländern gleichwertige Ware billiger produziert, entsteht die Gefahr, dass sie nicht nur ihre Exportchancen, sondern auch ihre Stellung auf dem internen Markt verlieren. Wollen die Unternehmen einer solchen wirtschaftlichen Katastrophe entgehen, werden sie ihrerseits zumindest einen Teil ihrer Produktion in die billiger produzierenden Länder verlagern, um selbst an deren komparativen Kostenvorteilen partizipieren zu können. Rechtlich bestehen gegen ein solches Vorgehen in der Regel keine Hindernisse; die unternehmerische Freiheit umfasst auch das Recht, inländische Betriebe zu schließen und an anderem Ort die Produktion wieder aufzunehmen. Nur in ganz wenigen Ländern wie z. B. in Frankreich gibt es Regeln, wonach bei der „Desinvestition“ wenigstens eine Abgabe an die öffentliche Hand zu bezahlen ist; mit den so gewonnenen finanziellen Mitteln sollen neue Arbeitsplätze geschaffen werden.³

Die Entstehung von Märkten ohne Staatsgrenzen hat zur Folge, dass sich nicht nur der Bewegungsspielraum der Unternehmen erweitert, sondern auch der der Nationalstaaten verringert. Dies wird insbesondere bei der Unternehmensbesteuerung deutlich: Würde Deutschland zum Beispiel erheblich höhere Abgaben als Frankreich oder Polen erheben, wäre dies zumindest für manche Unternehmen ein Anreiz, ihre Produktion nach Frankreich oder Polen zu verlagern. Der Unterschied muss selbstredend ins Gewicht fallen, da eine Änderung des Standorts mit erheblichen Kosten verbunden ist und häufig schwer einschätzbare Risiken mit sich bringt. Dennoch: Schon die Drohung, eine Verlagerung in ein anderes Land in Erwägung zu ziehen und damit Arbeitsplätze im Inland zum Verschwinden zu bringen, kann nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die politischen Instanzen beeindrucken und ihr Verhalten wesentlich beeinflussen. Die Macht des Nationalstaats unterliegt so einem Erosionsprozess. Auch der Schutz der Grundrechte ist deshalb kein rein nationales Problem mehr.

³ Näher U. Schuster, Betriebsbedingte Kündigung in Deutschland und Frankreich. Übereinstimmungen und Unterschiede, Baden-Baden 2008, S. 197 ff.

2. Internationale Märkte und ihre Akteure

Die internationalen Märkte unterliegen keiner einheitlichen Regelung durch eine staatsähnliche oder sonstige politische Institution. Die UNO hat als solche wenig Kompetenzen auf diesem Gebiet, die WTO wacht im Wesentlichen über die Herstellung weltweiter Märkte, der IWF über die Währungsstabilität, und die ILO will soziale Korrekturen anbringen, ist damit aber wenig erfolgreich. Etabliert haben sich allerdings private Instanzen, die wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Märkte nehmen.

Zu denken ist dabei einmal an die Rating-Agenturen, die einzelne Großunternehmen, aber auch Staaten bewerten.⁴ Wer dort schlecht abschneidet, muss höhere Zinsen bezahlen und ist ggf. von der Beschaffung von Kapital ausgeschlossen. Eine effektive Kontrolle der Rating-Agenturen, die im Wesentlichen in den USA angesiedelt sind und US-Amerikanern gehören, findet nicht statt. Sie sind die eigentlichen Souveräne in der heutigen Weltwirtschaft; gegen ihre Entscheidungen hilft keine UNO und kein Supreme Court.⁵ Damit ist auch der außenpolitische Spielraum vieler Staaten reduziert, die wirtschaftliche Nachteile in Kauf nehmen müssen, wenn sie sich nicht wie gewünscht verhalten.

Zweite private Instanz sind die Banken; nur wer ihren Vorgaben entspricht, kann als Unternehmen expandieren und neue Arbeitsplätze schaffen. Geraten die Banken ihrerseits wegen der Fehlbeurteilung von Risiken in existentielle Gefahr, müssen die Nationalstaaten enorme Geldmittel aufbringen, um einen Zusammenbruch des weltweiten Währungssystems, ja der gesamten Geldwirtschaft zu verhindern. Dieses Geld fehlt dann an anderer Stelle, z. B. bei der Schaffung von Bildungseinrichtungen oder Arbeitsplätzen. Zum Dritten sind die multinationalen Konzerne außerhalb des Bankensektors zu nennen, die bisher die größte wissenschaftliche Publizität genossen.

⁴ Zur aktuellen Rechtslage Stemper, Rechtliche Rahmenbedingungen des Ratings, Baden-Baden 2010; Korth, Dritthaftung von Rating-Agenturen, Baden-Baden 2010; s. bereits Däubler, Unternehmensrating – ein Rechtsproblem? BB 2003, 429 ff.

⁵ Däubler, Wer kontrolliert die Rating-Agenturen? NJW 2003, 1096 f.

3. Leer laufende Grundrechte

Was folgt aus diesen Entwicklungen für den Grundrechtsschutz? Soweit es um Freiheitsrechte geht, werden sie nicht unmittelbar bedroht. Weder die WTO noch multinationale Konzerne verfügen über eine Polizei, die eine unerwünschte Demonstration auflösen könnte. Anders sieht es jedoch mit sozialen Grundrechten und mit Mitwirkungsrechten aus. Die finanziellen Mittel, die der Nationalstaat für die Gewährleistung des Existenzminimums, der Ausbildung, der Renten usw. benötigt, werden geringer, weil die Besteuerung von Unternehmen nicht mehr in gleicher Weise wie in der Vergangenheit möglich ist. In vielen Ländern ist deshalb zu Recht von „Sozialabbau“ die Rede. Gravierender ist allerdings die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen weg von demokratisch legitimierten politischen Instanzen hin zu privaten Institutionen wie den Rating-Agenturen: Während die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gegenüber dem Nationalstaat Wirkung entfalten kann, ist dies bei privaten Instanzen ohne demokratische Legitimation selten der Fall. Eine Demonstration, die sich gegen die Zentrale eines multinationalen Konzerns oder die Abenteuer-Politik von Banken richtet, verpufft im Regelfall ohne Wirkung. Meist kommt sie schon gar nicht zustande, weil den Betroffenen die nötigen Informationen fehlen. Wer kennt schon die Mechanismen, nach denen Unternehmen bewertet oder internationale Bankgeschäfte getätigt werden? Im europäischen Absolutismus gab es die sog. geheime Kabinettsorder, von der nur diejenigen Beamten wissen durften, die sie auszuführen hatten. Heute gibt es andere, aber vergleichbare Mechanismen, die dafür sorgen, dass viele Entscheidungsprozesse verborgen bleiben. Eines wird klar: Die Mitwirkungsrechte der Betroffenen laufen weithin leer, sobald es um private Entscheidungen auf den internationalen Märkten geht. Der Anspruch, ein demokratisches Staatswesen zu sein, wird immer weniger eingelöst.

4. Staaten mit guter Marktposition

Diese Diagnose kennt allerdings eine Ausnahme. Nationalstaaten, die selbst über Rohstoffe mit gutem Marktwert verfügen, behalten einen großen Teil ihrer Souveränität. Die finanziellen Ressourcen, die ihnen zufließen, ermöglichen den Abbau von Armut und die (bessere) Realisierung sozialer Rechte. Dabei wird allerdings vorausgesetzt, dass der Staat selbst die Verwertung der Rohstoffe steuert und diese nicht multinationalen

Unternehmen zur Ausbeutung überlässt. Mehrere Staaten, die in dieser Lage sind, können eng kooperieren und ggf. sogar diejenigen an ihrem Reichtum partizipieren lassen, die nicht in gleicher Weise durch die Umstände begünstigt sind. Allerdings bleiben auch die Märkte für Erdöl, Lithium und ähnliche Güter „Märkte“, die Schwankungen unterliegen und die den Exportländern keineswegs auf unabsehbare Dauer Einnahmen verschaffen. Notwendig ist daher, die gute Situation zu nutzen und insbesondere in die Infrastruktur und die Ausbildung der Bevölkerung zu investieren, um so auch auf schlechtere Zeiten vorbereitet zu sein.

III. Globalisierung der Menschenrechte?

1. Völkerrechtliche Pakte als scheinbare Internationalisierung

Niemand wird spontan behaupten können, die internationale Normierung der Menschenrechte könne als solche mit der Globalisierung nicht Schritt halten. Die Internationale Erklärung der Menschenrechte durch die UN-Vollversammlung stammt aus dem Jahr 1948, als noch niemand von Globalisierung sprach und es dieses Phänomen auch in der Realität noch kaum gab. Einen zeitlichen Vorsprung kann man auch noch den beiden UN-Pakten von 1967 zusprechen: Dem internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Es existierte also durchaus ein menschenrechtlicher Rahmen, als die Globalisierung nach 1989 ihren Siegeszug begann.

Das Problem liegt aus meiner Sicht darin, dass die Erklärungen und Pakte trotz ihres internationalen Charakters dem Modell des Nationalstaats verhaftet bleiben. Der einzelne Signatarstaat wird verpflichtet, in seinem Wirkungsbereich für die Sicherung vor willkürlicher Verhaftung, für die Versammlungsfreiheit oder für die Koalitionsfreiheit zu sorgen. Ihm kommt die Aufgabe zu, ausreichende Bildungsangebote zu schaffen und die medizinische Versorgung sicherzustellen. Ihrem Anspruch nach definieren die völkerrechtlichen Übereinkommen einen einheitlichen Standard, der von allen Ländern zu beachten ist.

Damit sind einige rechtliche Fragen verbunden, auf die hier kurz eingegangen werden soll.

- Kann sich der einzelne Bürger auf die Rechte der internationalen Pakte berufen, wenn er sie durch die nationalen Autoritäten verletzt sieht? Die Antwort hängt von der Natur des Abkommens ab; wenigstens sollte er verlangen können, dass das nationale Recht „völkerrechtsfreundlich“, d. h. so interpretiert wird, dass im Rahmen des Möglichen ein Widerspruch zu den völkerrechtlichen Normen vermieden wird.⁶ Allerdings besteht bei den meisten nationalen Gerichten wenig Neigung, sich auf einen solchen Weg zu begeben.

- Was geschieht, wenn das internationale Übereinkommen weniger Schutz gewährt als die nationale Verfassung? Hier ist man sich einig, dass die Verfassung vorgeht. Im umgekehrten Fall müsste man das internationale Abkommen anwenden, sofern dieses den Bürgern subjektive Rechte einräumen will.

- Wie ist zu verfahren, wenn es zu einer Frage mehrere internationale Abkommen gibt, die keine einheitliche Lösung vorsehen? Meist wird ausdrücklich vorgesehen, dass bessere Rechte in anderen völkerrechtlichen Verträgen unberührt bleiben, so dass die für den Bürger jeweils günstigere Lösung eingreift. Auch ohne besonderen Vorbehalt sollte in der Regel nach diesem Grundsatz verfahren werden.⁷

Zurück zu den aktuellen Problemen. Die Orientierung der Abkommen auf den traditionellen Nationalstaat führt dazu, dass die Dimension der „Drittwirkung“, der Schutz vor privater Macht kaum angesprochen ist. Ist die Meinungsfreiheit auch am Arbeitsplatz garantiert? Gebietet das schon in der Erklärung von 1948 garantierte Recht auf Arbeit eine bestimmte Beschäftigungspolitik, die die Unternehmen in die Pflicht nimmt, sie beispielsweise zwingt, nur solche Bewerber einzustellen, die ihnen von der Arbeitsverwaltung zugewiesen werden? Diese lange in Italien geltende Regelung soll hier nicht empfohlen, sondern nur als Beispiel für die Regelungsprobleme genannt werden, welche in der Gegenwart entstehen können. Wie lassen sich aktuelle Entscheidungszentren, etwa die Spitzen multinationaler Konzerne oder die Rating-Agenturen, an einen bestimmten Menschenrechtsstandard binden? Dies sind Fragen, die in den genannten internationalen Abkommen nicht angesprochen sind; insofern ist ein bestimmter „Verspätungseffekt“ nicht zu bestreiten.

2. Menschenrechtsschutz gegenüber privater Macht?

⁶ Dazu eingehend (und die völkerrechtskonforme Auslegung der Verfassung einbeziehend) BVerfG, Beschluss v. 14. 10. 2004 – 2 BvR 1481/04 – BVerfGE 111, 289 ff.

⁷ Nußberger, Sozialstandards im Völkerrecht, Berlin 2005, S. 408 ff. m. w. N.

Es gibt durchaus einzelne Versuche, die Menschenrechtsgarantien an die veränderten Umstände anzupassen. Zu nennen sind etwa die drittelparitätische Prinzipienklärung der ILO zu den multinationalen Unternehmen sowie die OECD-Leitlinien für multinationale Konzerne. In diesen Rahmen gehören auch die Bemühungen um Corporate Social Responsibility sowie die Erklärung der ILO zu den „Core Labour Standards“, denen zum Teil sogar völkergewohnheitsrechtlicher Charakter beigemessen wird. Sie umfassen das Verbot der Zwangs- und der Kinderarbeit, die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen sowie das Verbot der Diskriminierung bei der Arbeit.⁸ Man sollte dies alles unterstützen, aber dabei zwei Dinge nicht aus den Augen verlieren:

- Zum einen handelt es sich typischerweise um sehr allgemeine Festlegungen, die unterschiedlicher Ausdeutung zugänglich sind. Im Grunde kann man nur in Extremfällen ernsthaft davon sprechen, sie seien nicht eingehalten worden, ein Konzern habe sich beispielsweise über sie hinweggesetzt.

- Dies verweist auf den zweiten Punkt. Anders als bei den traditionellen Menschenrechtsgarantien gibt es keine Instanz, die nach Art eines Gerichts eine verbindliche Konkretisierung vornimmt. Man bewegt sich faktisch (oft auch rechtlich) im Bereich des soft law, so dass bei Verstößen keine Sanktionen verhängt werden können. Aussichtsreich ist allenfalls die Mobilisierung der Öffentlichkeit in Ländern, deren Markt für die Unternehmen wichtig ist. Lassen sich Textilien oder Sportartikel in Europa nur noch schlecht absetzen, wenn sich der Produzent als extremer Ausbeuter in Ländern der Dritten Welt erweist, so liegt es in seinem eigenen Interesse, sein Verhalten zu ändern und so diese negative Publizität aus der Welt zu schaffen. Weitergehende Reaktionen oder gar Sanktionen sind derzeit nicht erkennbar. Der Menschenrechtsschutz gegenüber privater Macht bleibt ein höchst rudimentärer.

IV. Der Versuch mit der Supranationalität in Europa

Schon im Jahre 1951 hat man mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl den Versuch unternommen, ein Stück der nationalen Souveränität auf eine internationale Organisation zu übertragen, die – ähnlich einer staatlichen Behörde – im Rahmen ihrer Kompetenzen den einzelnen Unternehmen und Bürgern gegenüber verbindliche Anordnungen treffen konnte. Dies fand damals vorwiegend nur deshalb Akzeptanz, weil

⁸ Einzelheiten bei Zimmer, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen, Baden-Baden 2008, S. 44 ff.

zum wirtschaftlichen ein friedenspolitisches Argument hinzukam: Nur in einer solchen „Vergemeinschaftung“ der Grundstoffindustrien sah man eine Gewähr dafür, dass Deutschland nicht wieder auf eigene Faust Panzer bauen und seine Nachbarn bedrohen würde.

In den folgenden 60 Jahren wurde dieser beschränkte sektorale Ansatz praktisch auf die gesamte Wirtschaft erstreckt. In einer ganzen Reihe von Schritten (Römische Verträge, Einheitliche Europäische Akte, Vertrag von Maastricht, Vertrag von Amsterdam und zuletzt Vertrag von Lissabon) wurde die Supranationalität ausgebaut, um so einen Zustand zu erreichen, dass Europa mit einer Stimme sprechen kann und als gleichberechtigte Größe im Verhältnis zu den USA, Lateinamerika und China wahrgenommen wird. Der Weg war allerdings nicht immer ein geradliniger; auch heute noch gibt es keine Gewähr dafür, dass wirklich eine einheitliche Politik verfolgt wird.

Je mehr Hoheitsrechte auf eine supranationale Instanz wie die EU-Kommission oder den Europäischen Gerichtshof übertragen werden, umso dringender stellt sich das Problem, auch ihnen gegenüber die Menschenrechte zur Geltung zu bringen. In den ersten zwanzig Jahren nach 1951 ignorierte man praktisch das Problem; Akte der supranationalen Instanzen wurden am Verhältnismäßigkeitsprinzip gemessen, ohne dass man die Bezugsgröße deutlich gemacht hätte.⁹ Das deutsche Bundesverfassungsgericht erzwang jedoch eine Änderung der Spielregeln: Im Jahre 1974 kündigte es an, Akte der EG am Maßstab der Grundrechte der deutschen Verfassung zu überprüfen, solange kein im Wesentlichen gleichwertiger Grundrechtsschutz auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft geschaffen würde.¹⁰ Dies führte zu Menschenrechtsbekenntnissen der EG-Organen und zu einem ausgedehnten case law des Europäischen Gerichtshofs. Dieser bejahte die Bindung der Gemeinschaft und ihrer Organe an Menschenrechte, obwohl sie in den Gründungsverträgen keine Erwähnung gefunden hatten. Inhaltlich wurden sie durch Rückgriff auf die „Verfassungstraditionen“ der Mitgliedstaaten sowie auf völkerrechtliche Verträge gewonnen, die die Mitgliedstaaten ratifiziert hatten.¹¹ Das deutsche Bundesverfassungsgericht sah daraufhin die von ihm aufgestellte Bedingung als erfüllt an¹² und beschränkt seine Kontrollkompetenz seither auf die Fälle, in denen die

⁹ S. Däubler, *Market and Social Justice in the EC – the Other Side of the Internal Market*, Gütersloh (Bertelsmann) 1991, S. 93 ff.

¹⁰ BVerfG, Beschluss v. 29. 5. 1974 – 2 BvL 52/71 – BVerfGE 37, 271 ff. – „Solange I“

¹¹ S. den Überblick bei Däubler, a. a. O.

¹² BVerfG, Beschluss v. 22. 10. 1986 – 2 BvR 197/83 – BVerfGE 73, 339 ff. – „Solange II“

Gemeinschaft ultra vires gehandelt hat.¹³ Erst durch den Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat, wurde der EU-Grundrechtsschutz in das geschriebene Recht überführt; die Europäische Grundrechtecharta mit ihrem modernen Menschenrechtskatalog wurde Teil des primären Gemeinschaftsrechts.

In den kommenden Jahren werden insbesondere zwei Probleme zu bewältigen sein.

Einmal muss man klären, wann der europäische und wann der nationale Grundrechtsschutz eingreift. Was geschieht beispielsweise, wenn die Nationalstaaten eine Richtlinie der Gemeinschaft umsetzen und dabei einen gewissen Entscheidungsspielraum besitzen? Sind sie bei dessen Ausschöpfung an die Europäische Grundrechtecharta oder an die jeweilige nationale Verfassung oder an beide gebunden? Können sich – so eine weitere Frage - Arbeitnehmer auf das in der Grundrechtecharta garantierte Streikrecht berufen, wenn sie aus Protest gegen eine geplante Regelung der EU für einen halben Tag die Arbeit niederlegen?

Das zweite Problem hängt mit der Entstehungsgeschichte der EU zusammen. Die bis heute geltenden Gründungsverträge garantieren sogenannte Grundfreiheiten, die zunächst nur Diskriminierungen auf dem Markt verhindern wollten. Der „freie Warenverkehr“ sollte beispielsweise garantieren, dass aus einem andern Mitgliedstaat stammende Waren nicht schlechter als eigene behandelt wurden, die „Niederlassungsfreiheit“ sollte verhindern, dass ein ausländisches Unternehmen bei der Etablierung einer Niederlassung höhere Hindernisse als ein nationales überwinden musste. Vergleichbares garantierte die „Dienstleistungsfreiheit“ für Angebote über Dienstleistungen, die aus einem anderen Mitgliedstaat stammten. Und schließlich konnten alle Wanderarbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat Gleichbehandlung mit den einheimischen Arbeitskräften verlangen.

Diese „Diskriminierungsverbote“, die für die Herstellung eines einheitlichen Marktes unabdingbar waren, wurden seit den 1970-er Jahren vom Europäischen Gerichtshof über ihren eigentlichen Sinn hinaus weit ausgelegt: Jede Einschränkung des freien Warenverkehrs oder der Niederlassungsfreiheit usw. musste nach den Gründungsverträgen gerechtfertigt sein, auch wenn der Regelung keinerlei diskriminierende Wirkung gegenüber ausländischen Anbietern zukam. So wurde

¹³ BVerfG, Urteil v. 12. 10. 1993 – 2 BvR 2134, 2159/92 – BVerfGE 89, 15 ff. „Maastricht“

beispielsweise geprüft, ob das Verbot der Sonntagsarbeit in England gegen die Warenverkehrsfreiheit verstieß, weil eben sonntags der Handel weitgehend zum Erliegen kam.¹⁴ Dies hatte zunächst wenig dramatische Folgen, weil die Verträge relativ weite Eingriffsermächtigungen enthielten und deshalb kaum je eine nationale Einschränkung beanstandet wurde. Dennoch hatte die interpretative Ausweitung perspektivisch ganz entscheidende Bedeutung, weil sie aus Diskriminierungsverboten unternehmerische Betätigungsfreiheiten machte.

In den vergangenen zehn Jahren gerieten nun die so interpretierten „Grundfreiheiten“ immer mehr mit den traditionellen Menschenrechten in Konflikt. Deutlich wurde dies am sog. Schmidberger-Fall, den der Europäische Gerichtshof zu entscheiden hatte.¹⁵ Konkret ging es darum, dass eine Gruppe von Umweltschützern mit Zustimmung der österreichischen Behörden einen Tag lang mit einer Demonstration die Brenner-Autobahn lahmgelegt hatte, über die ein großer Teil des Handels zwischen Österreich und Deutschland auf der einen Seite und Italien auf der anderen Seite verläuft. Ein deutscher Spediteur verlangte von den österreichischen Behörden Schadensersatz; das angerufene österreichische Gericht legte die Angelegenheit dem Europäischen Gerichtshof vor. Dieser nahm eine Abwägung zwischen der Demonstrationsfreiheit und der Warenverkehrsfreiheit vor. Die erstere habe den Vorrang, weil die Umweltschützer keine andere vergleichbar wirksame Möglichkeit zur Kundgabe ihrer Vorstellungen hatten, der Warenverkehr andererseits aber nur für kurze Zeit unterbrochen war.

Anders entschied der Europäische Gerichtshof in den Fällen Viking und Laval. Im ersten Fall¹⁶ wollte eine finnische Gewerkschaft verhindern, dass ein Schiff von Finnland nach Estland, d. h. an die dortige Tochtergesellschaft des Arbeitgebers verkauft wurde und anschließend estnische Seeleute mit niedrigen Löhnen zum Einsatz gekommen wären. Hier lag ein Konflikt zwischen dem Streikrecht und der Niederlassungsfreiheit vor. Bei „Laval“¹⁷ ging es darum, dass eine lettische Firma Bauleistungen in Schweden erbringen wollte. Daran wurde sie durch die dortigen Gewerkschaften gehindert, die die Baustelle blockierten und einzelne Zulieferer bestreikten, was nach schwedischem Recht zulässig war. Hier geriet das Streikrecht in Konflikt mit der Dienstleistungsfreiheit des ausländischen Anbieters. In beiden Fällen entschied der Europäische Gerichtshof

¹⁴ EuGH Urteil v. 28. 2. 1991, EuZW 1991, 318 f.

¹⁵ EuGH Urteil v. 12. 6. 2003 – C-112/00 – Slg. 2003, I-5659

¹⁶ EuGH Urteil v. 11. 12. 2007 – C-438/05 – AuR 2008, 55

¹⁷ EuGH Urteil v. 18. 12. 2007 – C-341/05 – AuR 2008, 59

zugunsten der wirtschaftlichen Grundfreiheiten und gegen das „Recht auf kollektive Maßnahmen“, das zurücktreten musste. Dies hat eine heftige Diskussion ausgelöst, die sich auf die Kernfrage reduzieren lässt, ob die Menschenrechte unter den Vorbehalt der Eigengesetzlichkeit des Marktes gestellt werden dürfen.

V. Schlussbemerkung

Der Stand des Menschenrechtsschutzes ist unzureichend, weil zentrale Bereiche ausgeklammert bleiben. Der Schutz der Grundrechte müsste für alle Instanzen verbindliche Richtschnur sein, die über andere Menschen, häufig sogar über die weitere Entwicklung der Gesellschaft entscheiden. Dies sind immer weniger die Nationalstaaten, immer häufiger private Unternehmen bis hin zu Rating-Agenturen und multinationalen Konzernen. Sie dürfen nicht zu neuen Souveränen der Weltgesellschaft werden, deren Macht keine rechtlichen Grenzen kennt.