

Antje Goy: Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen.

*In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
9/2000: 283- 285*

Am 18. Mai 2000 führte der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge im Rahmen des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Tagung zum Thema "Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen – Vorschläge für eine europäische Grundrechtscharta " in Berlin durch. Der folgende Artikel skizziert den Hintergrund und den Verlauf der Tagung.

Die Diskussion um eine Grundrechtscharta der Europäischen Union hat in letzter Zeit zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Wahrung der Grundrechte ist ein Gründungsprinzip der Europäischen Union und unerlässliche Voraussetzung für ihre Legitimität. Die Verpflichtung der Union zur Achtung der Grundrechte hat der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bestätigt und ausgeformt. Im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union ist es erforderlich, so der Europäische Rat in Köln, eine Charta dieser Rechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürgerinnen und –bürger sichtbar zu verankern. Im Vordergrund steht die Frage nach der Möglichkeit, die sozialen Grundrechte zu einem konstitutionellen Element der Europäischen Union zu machen.

Zum Hintergrund

Die Annahme des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 hat die Dringlichkeit einer ausdrücklichen Anerkennung der Grundrechte noch nachdrücklicher demonstriert und die Jahre zurück reichende Forderung nach einem europäischen Grundrechtekatalog noch einmal intensiviert. Insbesondere die wachsende Integration Europas am Ende des 20. und Beginn des 21. Jahrhunderts hat zu einem Bedarf nach der Darstellung einer gemeinsamen europäischen Werteordnung geführt. Die Erweiterung der Aufgaben der Europäischen Union verdeutlicht, dass die Anerkennung von Grundrechten nicht zu den langfristigen Aufgaben, sondern vielmehr zu den kurzfristigen Zielen der Union gehören muss.

Im Juni 1999 fasste der Europäische Rat in Köln den Beschluss zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Der Europäische Rat begründet dieses Erfordernis mit der Notwendigkeit, die herausragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürgerinnen und –bürger sichtbar zu verankern.

Nach Auffassung des Europäischen Rates von Köln soll diese Charta

- die Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Verfahrensgrundrechte umfassen (Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts),
- jene Grundrechte enthalten, die lediglich den Unionsbürgerinnen und –bürgern zustehen und schließlich
- wirtschaftliche und soziale Rechte berücksichtigen, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind, soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen.

Der Europäische Rat legte weiter fest, dass ein Gremium, das aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, einem Vertreter der Europäischen Kommission, Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sowie einigen Beobachtenden besteht, einen Entwurf dieser Charta ausarbeiten und seine vorläufigen Ergebnisse dem Rat übermitteln sollte. Den Vorsitz dieses sogenannten Konvents führt der Bundespräsident a.D. Prof. Dr. Roman Herzog.

Der Europäische Rat wird dem Europäischen Parlament und der Kommission vorschlagen, gemeinsam mit dem Rat eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf der Grundlage des Entwurfs feierlich zu proklamieren. Danach wird zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte.

Die politische Dimension dieses Vorhabens für die Union ist von überragender Bedeutung: Einerseits ist die Europäische Gemeinschaft mit einer kaum vorhandenen Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Projekt Europäische Union konfrontiert – andererseits steht sie vor der größten Erweiterung ihrer Geschichte. Eine gemeinsame Grundrechtecharta könnte auf einfache Weise vermitteln, auf welchen Werten diese Gemeinschaft fußt und somit wert- und identitätsstiftend wirken. Eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist ein wichtiger Baustein einer Union, die sich selbst als "Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts" bezeichnet.

Zur grundsätzlichen Bedeutung einer Grundrechtecharta

Diese Position der Notwendigkeit der Anerkennung einer Reihe von politischen und sozialen Grundrechten legte bereits im März 1996 ein von der Europäischen Kommission eingesetztes „Komitee der Weisen“ vor. Auch das Europäische Hochschulinstitut betonte in seinen Dokumenten „Projekt zur Europäischen Union und zu den Menschenrechten“ sowie „Menschenrechtsagenda für die Europäische Union für das Jahr 2000“ die Dringlichkeit einer ausdrücklichen Anerkennung der Grundrechte durch die Europäische Union. Dabei wird sich nicht mit einer allgemeinen Betrachtung über die Bedeutung einer solchen Entscheidung zufriedengegeben. Vielmehr wird auf die Notwendigkeit verwiesen, "alle künftigen Bemühungen in einen institutionellen und administrativen Rahmen einzufügen, der eine nachhaltige Stärkung der Grundrechte und ihre konsequente Einbindung in die laufenden Aktivitäten und politischen Entscheidungen der Europäischen Union sicherstellt."

Worin liegt der konkrete Ertrag einer Europäischen Charta der Grundrechte angesichts der bestehenden nationalen Grundrechtskatalogen und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)?

An zwei Beispielen soll dies ausschnitthaft kurz erläutert werden: Wenn französische Lastwagenfahrer eine Grenze blockieren, um ihre arbeitsrechtlichen Forderungen durchzusetzen, ergäbe sich dann ein Problem, wenn eine europäische Behörde die Aufhebung des Streiks unter Hinweis der Waren- und Dienstleistungsfreiheit einfordern würde. Sollte in der Grundrechtecharta das nationale Streikrecht von der Union respektiert werden, könnte keine europäische Behörde nationale Sozialstandards aufweichen. Prof. Dr. Jürgen Meyer hat beispielsweise diesen Vorschlag in die Debatten des Konvents eingebracht. In der Frage des Datenschutzes muss eine rechtsstaatliche Überwachung der Verwendung von Eintragungen z.B. bei Europol gewährleistet sein und als Bestandteil einer Grundrechtecharta gelten.

Eine europäische Grundrechtscharta kann und darf sicherlich keinesfalls hinter bestehende nationale Grundrechtsstandards zurückgehen. Dieses Anliegen wird in den horizontalen Bestimmungen der Charta geregelt: Diese besagen, "dass das Schutzniveau der Grundrechtscharta nicht hinter nationale Verfassungen oder internationale Vereinbarungen zurückfallen darf. Darüber hinaus werden durch die Charta nur die Organe der Union und die Mitgliedstaaten in Ausübung europäischen Rechts gebunden, so dass die nationale Grundrechtsabsicherung hiervon unberührt bleibt." Wie eine Charta der Grundrechte Eingang in die Verträge findet, wird nach der Proklamation in Nizza zu prüfen sein. Schon heute steht allerdings für viele fest, dass eine Rechtsweggarantie verankert werden muss, damit eine individuelle Erwirkung der Grundrechte vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Union möglich ist.

Initiative und inhaltliche Ausrichtung

Vor diesem Hintergrund wurde mit rund 100 hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern, Expertinnen und Experten eines breiten Spektrums von Organisationen und Verbänden des Sozialbereichs in der Bundesrepublik Deutschland in der Bank für Sozialwirtschaft / Berlin über Vorschläge für eine europäische Grundrechtscharta aus deutscher Sicht diskutiert. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, welche sozialen Grundrechte, die Familien, Senioren, Frauen und Jugendliche betreffen, in eine künftige europäische Grundrechtscharta aufgenommen werden sollten und was die Folgen einer Nicht-Aufnahme sein könnten.

Ziel der Veranstaltung war es,

- dem Beschluss des Europarats von Köln insofern Rechnung zu tragen, dass gesellschaftliche Gruppen mit in das Erarbeitungsverfahren der Grundrechtscharta einbezogen werden,
- eine Einladung zu einem Dialog über die Verankerung von sozialen Grundrechten im europäischen Grundrechtskatalog anzubieten,
- ein Diskussionsforum zur Erörterung von sozialen Grundrechten als Teil einer europäischen Grundrechtscharta zu bilden und
- die deutschen politischen Organe und den Konvent im Prozess der Erstellung der Grundrechtscharta beratend und fordernd zu unterstützen.

In diesem Kontext haben sich verschiedene Verbände und Organisationen im Sinne der Vertretung der Anliegen ihrer Mitglieder und im Geist konstruktiver Politikberatung positioniert und entsprechende Stellungnahmen erarbeitet und vorgelegt.

Tagungsverlauf

Dirk Jarré, Leiter der Internationalen Abteilung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, eröffnete die Tagung mit einem Wort von Romano Prodi, in dem die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in dem Gestaltungsprozess der Europäischen Union eine herausragende Stellung einnimmt.

Er übergab das Wort an die **Bundesfamilienministerin Dr. Christine Bergmann**, die in die Thematik einführte. Ihr besonderer Schwerpunkt lag auf der Betonung der neuen Qualität sozialer Grundrechte in Europa. Die Ausarbeitung einer europäischen Grundrechtscharta sei ein wichtiger Schritt und bedeute eine neue Qualität im europäischen Integrationsprozess. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union machten damit deutlich, dass sie sich nicht nur als Wirtschafts- sondern auch als

Wertegemeinschaft verstehen. Außerdem könne eine Grundrechtscharta dazu beitragen, dass die Bürgerinnen und Bürger sich wieder stärker mit dem Projekt Europa identifizierten. Deshalb, so die Ministerin, müssten die Menschen in den Mitgliedsstaaten in diesen Prozess der Ausarbeitung der Grundrechtscharta einbezogen werden. Frau Dr. Bergmann betonte weiterhin die Bedeutung einer rechtsverbindlichen Grundrechtscharta, die neben den Freiheitsrechten die Gleichheitsrechte in der EU zentral berücksichtige.

Prof. Dr. Rainer Pitschas, von der Verwaltungshochschule Speyer, legte eine ausführliche Bestandsaufnahme der sozialen Grundrechte und Sozialpolitiken für die Zielgruppen Familie, Senioren, Frauen und Jugend in den Mitgliedsstaaten der EU vor. Er betrachtete die Rechtsprechung des EuGH zum Grundrechtsschutz und das Verhältnis der künftigen Grundrechtscharta zu den Grundrechten konkurrierender Rechtsordnungen und zur Europäischen Menschenrechtskonvention. In der Frage um die Einführung sozialer Rechte in die Grundrechtscharta vertritt Prof. Pitschas die Auffassung, dass soziale Rechte in die Grundrechtscharta aufzunehmen seien, da wirtschaftliche Entwicklungen den Bedarf nach einer Werteorientierung notwendig machen und zugleich die EU durch internationale Verpflichtungen (Internationale Arbeitsorganisation, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) zu einer Reaktion zugunsten Schwacher herausgefordert sei.

Prof. Dr. Jürgen Meyer, Mitglied des Deutschen Bundestages und Mitglied im Konvent, hatte bereits im Vorfeld dieser Tagung darauf hingewiesen, dass die europäischen Staaten immer wieder in unzähligen Verträgen und Erklärungen auf die Unteilbarkeit der Grund- und Menschenrechte bestanden hätten. Sollte nun die EU eine Charta verabschieden, in der dieser Konsens aufgekündigt würde, wäre die internationale Ausstrahlung verheerend. Seiner Meinung nach sollte die Grundrechtscharta in drei Blöcke eingeteilt werden, und zwar in die klassischen Rechte, in die Bürgerrechte und in die sozialen Rechte im Sinne des "europäischen Modells". Klar formulierte soziale Grundrechte in den Funktionen als Abwehr- und als Teilhaberechte sollten in die Charta geschrieben werden. Er habe dem Konvent ein 3-Säulen-Modell vorgelegt, das folgende Aspekte berücksichtige: Die erste Säule beinhalte die grundsätzliche Wertentscheidung der Union für das Solidaritätsprinzip, die in einer Präambel oder in einem gesonderten Artikel aufgenommen werden sollten. Als zweite Säule müssten die weitgehendst unstrittigen sozialen Rechte in der Charta verankert werden. Die dritte Säule als dynamische Klausel sehe vor, dass keines der in der Charta enthaltenen Rechte nationale oder internationale Standards absenken dürfe und dass bei Auslegung der Grundnormen diese internationalen Standards berücksichtigt werden müssten. Mittels der dynamischen Klausel könnten künftige Entwicklungen im Bereich der sozialen Grundrechte berücksichtigt werden. Ferner schlägt Prof. Meyer einen Abschnitt mit sozialpolitischen Programmsätzen sowie ein europaweites Referendum über die Charta zusammen mit der Europawahl im Jahr 2004 vor.

Frau Dr. Christine Fuchsloch Richterin am Sozialgericht Hamburg und derzeit wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht, stellte im Anschluss den Gleichbehandlungsgrundsatz im deutschen Verfassungsrecht und seine Weiterentwicklung im EU-Recht dar. Das Europarecht und vor allem der Europäische Gerichtshof habe Pionierarbeit vor allem beim Verbot der mittelbaren Diskriminierung wegen des Geschlechts und wegen der Staatsangehörigkeit geleistet. Ihrer Ansicht nach, sollten die Fundamentalrechte auf Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit gleichrangig an den Anfang des Grundrechtskatalogs gestellt werden. Infolge der Bedeutung des EG-Rechts bei der Verwirklichung der Gleichberechtigung der

Geschlechter in den Mitgliedstaaten sei die Gleichstellung von Männern und Frauen als Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche eigenständig an exponierter Stelle zu verankern. Diese Regelung sollte einen gezielten Auftrag an die Union und die Mitgliedstaaten enthalten, um die Bedingungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft zu schaffen.

In den folgenden Statements der Teilnehmenden wurden vor allem die Bedeutung der Kinderrechtskonvention betont, auf das Recht von Gleichstellung für Zugewanderte hingewiesen, kulturelle Rechte, Familienrechte, Rechte behinderter Menschen und die materielle Absicherung des Alters hervorgehoben. Besondere Beachtung fand der Aspekt der Gleichberechtigung.

Nach einer Pause erörterte Herr **Prof. Dr. Gerhard Naegele**, Universität Dortmund, das Thema der "Generationenverantwortung". "Generationenverantwortung" umfasse die soziale und politische Integration im Alter. Die sozialen Rechte haben hier die Funktion des Schutzes vor sozialer Ausgrenzung. Das Recht auf soziale Sicherheit im Alter dürfe nicht auf ökonomische, materielle Faktoren beschränkt sein, sondern müsse soziale, immaterielle Faktoren einschließen. Maßnahmen zur Förderung der intergenerationellen Solidarität und Gleichstellung müssten entwickelt und etabliert werden.

Im Anschluss beschäftigte sich **Dr. Manfred Ragati**, Vorsitzender der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. mit der Frage, welche Rolle der Zivilgesellschaft in der EU zukommt und wie die Einbeziehung der Zivilgesellschaft aussehen könnte. Im Hinblick auf diese Rolle der Zivilgesellschaft verlangt er institutionell festgelegte Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene. Umgekehrt trage die Zivilgesellschaft die Verantwortung, ihre Teilhabemöglichkeiten auch wahrzunehmen. Er kommt zu dem Schluss, dass Europa insbesondere dem Dritten Sektor die Möglichkeit biete, aus nationalstaatlichen und industriegesellschaftlichen Entwicklungen herauszuwachsen und das zivilgesellschaftliche Fundament einer künftigen europäischen Gesellschaft zu bilden.

Nach der Mittagspause referierte **Prof. Dr. Ilona Ostner**, Universität Göttingen, sehr lebhaft über die "Vielfalt der familialen Lebensformen in einer EG-Grundrechtscharta". Sie erörterte die Phänomenologie und die Ursachen des Wandels von der "Familie" zu den "Lebensformen". Für die Sozialpolitik und die Debatte um soziale Rechte ist aus diesem Wandel zu folgern, dass Formulierungen sozialer Rechte an dem Prinzip der Wählbarkeit der eigenen Lebensform anknüpfen sollte.

Prof. Dr. Meinhard Hilf, Universität Hamburg, erörterte in dem abschließenden Vortrag des Tages die Frage, was die Folgen einer europäischen Grundrechtscharta ohne soziale Grundrechte seien. Er verwirft die Trennlinien der Grundfragestellung und zieht sie zwischen einer Grundrechtscharta mit Freiheitsrechten und einklagbaren sozialen Rechten oder darüberhinaus mit programmatischen sozialen Zielen. Meinhard Hilf kommt zu dem Ergebnis, dass die Charta nur mit einklagbaren Rechten verabschiedet werden sollte, die dann auch als Proklamation wirksam wäre. Funktion der Charta sei es, präventiv bei der Rechtssetzung und repressiv bei Rechtsverletzungen zu wirken. Insofern könne sich an Hand der Charta eine Grundrechtsdogmatik entwickeln und die bisherige einzelfallbezogenen Rechtsprechung überwunden werden.

Podiumsdiskussion

In der anschließenden Podiumsdiskussion diskutierten Herr Dr. Engels in Vertretung von Prof. Meyer, Dr. Adamy vom Deutschen Gewerkschaftsbund, Frau Hornung-Draus vom Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände, Soscha Gräfin zu Eulenburg, Vizepräsidentin des Deutschen Roten Kreuzes und Herr Gohde, Präsident des Diakonischen Werkes. Die Diskussion leitete Dr. Bernd Schulte vom Max-Planck-Institut. Besonders betont wurde dabei die Richtigstellung, dass durch eine Grundrechtscharta keinerlei Kompetenzen ausgeweitet würden, sondern dass vielmehr durch die Abgabe von Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft, im Grundrechtsschutz eine Lücke entstanden sei, die es zu schließen gilt.

Dr. Schulte stellte fest, dass die Tagung neben konkreten Anregungen Ansporn zum Weitermachen gegeben hätte. Allerdings sei gleichzeitig ein Aufruf zur Bescheidenheit angebracht insofern, dass man mit der Kodifizierung von rund zehn Kernrechten bereits zufrieden sein könne.

Zum Abschluss bedankte sich Herr Löher im Namen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge bei allen Beteiligten und betonte, dass insbesondere die Anwesenheit der Verbände der freien Wohlfahrtspflege die Notwendigkeit einer vernetzten und vielfältigen Diskussion gezeigt habe.

Den Abschluss der Tagung bildete ein Empfang, in dessen Rahmen den Beteiligten die Möglichkeit zum weiteren Austausch gegeben wurde.

Sollten Sie weitere Informationen zu dieser Tagung wünschen, können Sie gerne die Tagungsdokumentation (einen frankierten Rückumschlag Din-A4 (C4) beiliegend) anfordern beim: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa, Am Stockborn 1-3, 60439 Frankfurt am Main.

Da die Tagung sowie die Tagungsdokumentation durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend gefördert wurde, ist eine kostenlose Abgabe der Dokumentation möglich.

Antje Goy
Frankfurt am Main, den 13.7.00