



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Dokumentation der Tagung **„Soziale Grundrechte** als europäisches Anliegen– Vorschläge für eine europäische Grundrechtscharta“



18. Mai 2000
Berlin
Bank für
Sozialwirtschaft



Deutscher Verein
für öffentliche und
private Fürsorge



Observatorium für die
Entwicklung der sozialen
Dienste in Europa

Impressum:

Herausgeber:

Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
11018 Berlin

Observatorium für die
Entwicklung der sozialen
Dienste in Europa

Träger:

Deutscher Verein	und	Institut für Sozialarbeit
für öffentliche		und Sozialpädagogik e. V.
und private Fürsorge e. V.		Am Stockborn 5-7
Am Stockborn 1-3		60439 Frankfurt am Main
60439 Frankfurt am Main		
(Bezugsstelle)		

Es wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Gestaltung:

UVA Kommunikation und Medien GmbH,
14482 Potsdam

Druck:

Garbs Druck GmbH

Sommer 2000

Diese Broschüre ist ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit
der Bundesregierung; sie wird kostenlos abgegeben
und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Vorwort

Eine Charta auch sozialer Grundrechte zur Stärkung der sozialpolitischen Akteure.

Europäische Sozialpolitik erhebt den Anspruch, gleichberechtigt neben den anderen Politikbereichen zu stehen. Die Aufnahme sozialer Grundrechte aus dem Bereich des Sozialschutzes in eine europäische Grundrechtscharta wäre daher zugleich Signal und Orientierung für den Stellenwert der Europäischen Sozialpolitik. Hierzu ist sowohl eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Mitgliedstaaten und der Europäischen Union erforderlich, die ein funktionierendes Zusammenspiel der europäischen und nationalen Ebene auf Dauer sichert, wie ein gemeinsames Verständnis von Daseinsvorsorge.

Eine Grundrechtscharta mit sozialen Grundrechten überträgt der Union keine neuen Zuständigkeiten, stärkt aber ihr politisches Mandat, noch intensiver mit den Mitgliedstaaten zugunsten der Integration benachteiligter Bürgerinnen und Bürger mit sozialpolitischen Mitteln zu kooperieren. Sie beinhaltet die Verpflichtung, keine Maßnahmen zu ergreifen, die den sozialen Zusammenhalt schädigen. Jedes soziale Grundrecht beschreibt zugleich auch ein politisches Handlungsfeld, das von den verschiedenen staatlichen Ebenen entsprechend ihrer Zuständigkeit auszufüllen ist.

Die staatlichen Instanzen von der kommunalen bis hin zur europäischen Ebene spielen die zentrale Rolle bei der Gewährleistung des sozialen Schutzes in der Europäischen Union. Darüber hinaus sind die nicht-staatlichen Träger sozialer Dienste in vielen Mitgliedstaaten unentbehrlich, wenn es um die Bereitstellung qualitativ hochwertiger und für alle Bevölkerungsgruppen zugänglicher sozialer Dienste geht. Sie bieten einen wichtigen und schützenswerten Bestandteil gemeinwohlorientierter Daseinsvorsorge an, der mittelbar von einer Grundrechtscharta erfasst wird. Soziale Grundrechte im Bereich des Sozialschutzes sollten von den Europäischen Institutionen als Verpflichtung verstanden werden, die gemeinwohlorientierte Tätigkeit der nicht-staatlichen Akteure des Sozialschutzes nicht zu behindern, den Qualitätswettbewerb zu fördern und damit letztlich Rahmenbedingungen zuzulassen, die den Besonderheiten der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Eine gemeinsames von der Kommission und den Mitgliedstaaten getragenes Konzept der Daseinsvorsorge muss die Grundfrage klären, welche Bereiche wir reinen Wettbewerbsbedingungen aussetzen wollen und in welchen Bereichen dieses Vorgehen zu unzumutbaren Nachteilen für

die Bürgerinnen und Bürger führt. Soziale Grundrechte aus dem Bereich der sozialen Sicherheit wären ein eindeutiger Hinweis darauf, dass das in Lissabon formulierte Ziel: „das europäische Gesellschaftsmodell zu modernisieren, in die Menschen zu investieren und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen ist;“ ernst genommen würde und eine zentrale politische Leitlinie der Union darstellt. Die Ergebnisse der Tagung sind somit ein wichtiger Beitrag für die Diskussion über die unentbehrlichen Elemente der Daseinsvorsorge.

Die Tagung „Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen – Vorschläge für eine europäische Grundrechtscharta“ hat im Ergebnis weit mehr hervorgebracht als die Erörterung des Für und Wider der Aufnahme eines möglichen Katalogs sozialer Rechte in die Charta. Vieles hängt natürlich davon ab, wann die Charta Teil der Verträge wird. Eine feierliche Deklaration wäre ein erster Schritt, den man in seiner Wirkung nicht gering schätzen sollte. Auch eine Deklaration wird Gewicht entwickeln. Als Teil der Verträge würde die Charta und damit die sozialen Grundrechte gleichwohl viel früher die von uns gewünschten Auswirkungen zeitigen. Eines ist klar: Auf soziale Grundrechte dürfen wir in keinem Fall verzichten.



Peter Haupt
Staatssekretär des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Inhalt

Vorwort	3
Tagungsablauf	6
Einführung von Dirk Jarré / Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge	8
I. Reden	
Rede Dr. Christine Bergmann	11
Rede Prof. Dr. Rainer Pitschas	16
Rede Prof. Dr. Jürgen Meyer, MdB	25
Rede Dr. Christine Fuchsloch	32
Rede Prof. Dr. Gerhard Naegele	39
Rede Dr. Manfred Ragati	46
Rede Prof. Dr. Illona Ostner	56
Rede Prof. Dr. Meinhard Hilf	66
II. Protokoll und Zusammenfassung	
Protokoll der Redebeiträge	70
Zusammenfassung der Statements und Podiumdiskussion	76
III. Beiträge der Verbände und Institutionen	
Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen e. V. . .	88
Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe	90
PD. Dr. Susanne Baer / Humboldt-Universität zu Berlin	92
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	94
Bundesausländerbeirat	100
Bundesverband der Deutschen Industrie / Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	102
Martin Coen / Vertretung NRW bei der EU	105
DGB-Bundesvorstand	107
Deutscher Caritasverband	110
Deutscher Juristinnenbund	113
Deutsche Postgewerkschaft	122
Deutsches Zentrum für Altersfragen	123
Diakonisches Werk	136
FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk	147
Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik	150
Nationale Armutskonferenz	152
Paritätischer Wohlfahrtsverband	156
Walter Schellhorn	160
Sozialverband Deutschland	161
Prof. Dr. Gisela Zenz	164
Dr. Ziller	167
IV. Texte des Konvents	168
V. Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	197

Tagungsverlauf

Tagung „Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen
– Vorschläge für eine europäische Grundrechtscharta“,
18. Mai 2000 in Berlin (BfS)

- 9.30 **Eröffnung und Begrüßung durch die Ministerin Frau Dr. Christine Bergmann**
- 9.45 **Eingangsreferat**
Prof. Dr. Rainer Pitschas „Bestandsaufnahme der sozialen Grundrechte und Sozialpolitiken für die Zielgruppen Familie, Senioren, Frauen und Jugend in den Mitgliedstaaten“
- 10.15 **Referat**
Prof. Dr. Jürgen Meyer „Soziale Grundrechte in der Diskussion des Konvents zur Erarbeitung einer europäischen Grundrechtscharta – zum Stand der Diskussion“
- 10.45 **Referat**
Dr. Christine Fuchsloch „Der Gleichbehandlungsgrundsatz in der europäischen Politik und seine Weiterentwicklung im EU-Recht“
- 11.00 **Statements der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und Diskussion**
- 11.30 Pause
- 11.45 **Referat**
Prof. Dr. Gerhard Naegele „Generationenverantwortung“
- 12.00 **Referat**
Dr. Manfred Ragati „Zivilgesellschaft als tragendes und dynamisches Element in Europa“
- 12.15 **Statements der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und Diskussion**
- 12.45 Mittagessen

14.00 Referat

Prof. Dr. Ilona Ostner „Vielfalt der familialen Lebensformen in einer EG-Grundrechtscharta“

14.30 Referat

Prof. Dr. Meinhard Hilf: „Was wäre eine europäische Grundrechtscharta ohne soziale Grundrechte? Was wären die Folgen einer europäischen Grundrechtscharta mit sozialen Grundrechten?“

15.00 Podiumsdiskussion : „Soziale Grundrechte in Europa: Mehr soziale Gerechtigkeit durch verbindliche Rechte oder Bürgerfrust durch leere Versprechungen?“

Teilnehmende:

Dr. Wilhelm Adamy, Deutscher Gewerkschaftsbund

Dr. Markus Engels, in Vertretung für Prof. Dr. Jürgen Meyer

Renate Hornung-Draus,

Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände

Soscha Gräfin zu Eulenburg, Vorsitzende der BAGFW,

Vizepräsidentin des Deutschen Roten Kreuzes, Mitglied des WSA;

Jürgen Gohde, Präsident des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Deutschland

Diskussionsleiter: Bernd Schulte, Max-Planck-Institut München

Abschlußdiskussion**16.45** Schlusswort Michael Löher, Geschäftsführer des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Frankfurt am Main

Anschließendender Empfang

Einleitung

Die Tagung „Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen – Vorschläge für eine europäische Grundrechtscharta“, die aufgrund der Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge am 18.05.2000 in Berlin durchgeführt werden konnte, hat zum richtigen Thema, zur richtigen Zeit und am richtigen Ort, genau mit den richtigen hochrangigen Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft stattgefunden.

Denn im Juni 1999 hatte der Europäische Rat in Köln festgestellt: „Die Wahrung der Grundrechte ist ein Gründungsprinzip der Europäischen Union und unerlässliche Voraussetzung für ihre Legitimität ... Im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union ist es erforderlich eine Charta dieser Rechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern.“

Wegweisend hat in diesem Zusammenhang Romano Prodi am 28. April 2000 in Bilbao erklärt: „Die Herausforderung, der wir uns zu stellen haben, ist nicht einfach nur, die Institutionen der Europäischen Union zu reformieren und dafür zu sorgen, dass sie effektiver arbeiten. Die Herausforderung ist vielmehr, radikal zu überdenken, wie wir Europa gestalten wollen. Denn Bürger sind skeptisch, dass die Mechanismen der Politik dazu beitragen können, eine solche Gesellschaft zu schaffen, wie die Bürger sie wollen. Mit Recht fordern sie für sich erheblich mehr Einfluss beim Gestalten des Neuen Europas.“

Europa muss von den Bürgern für die Bürger gestaltet werden. Daher brauchen wir eine intensive öffentliche Debatte darüber, wie die Bürgergesellschaft und die Bürger selbst direkt in die Formulierung von Politiken und in Entscheidungsprozesse eingeschaltet werden können. Es muss eine Debatte darüber sein, wie Europa transparent und demokratisch verantwortlich gemacht werden kann.“

Bei der Erarbeitung der Grundrechtscharta der Europäischen Union, in der auch soziale und wirtschaftliche Rechte zu berücksichtigen sind, ist es von ganz besonderer Bedeutung, die Auffassungen der Organisationen der Bürgergesellschaft in das Zentrum der Beratungen und in die späteren Entscheidungsprozesse einzubringen. Denn diese Organisationen, insbesondere wie wir sie in Deutschland in der Form der Wohlfahrtsverbände, der Vereinigung von Betroffenen und auch den Selbst-

hilfeorganisationen kennen, stehen in ganz besonderer Weise für soziale Grundrechte, für deren Wahrung und für deren Umsetzung in die Lebensrealitäten der Menschen.

Also nochmals: diese Tagung hat zum richtigen Thema, zur richtigen Zeit und am richtigen Ort, genau mit den richtigen hochrangigen Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft stattgefunden.

Die Zielsetzung der Tagung ist in dieser Zusammensetzung und mit den eingebrachten Beiträgen zur Grundrechtscharta der Europäischen Union, die im vorliegenden Band eindrucksvoll dokumentiert werden, voll erreicht worden. Sie ist im besten Sinn proaktive Politikberatung zu einem Zeitpunkt, da die Überlegungen im Konvent zur Erarbeitung der EU-Grundrechtscharta noch offen sind, da Anliegen noch aufgegriffen werden können, da die Beratungen noch nicht inhaltlich durch Strukturvorgaben verengt sind und sich die Regierungen noch nicht endgültig positioniert haben. Eine wichtige Chance für die deutsche freien Wohlfahrtspflege, die Sozialverbände und sonstige Sozialorganisationen in einem ausschlaggebenden Moment eines entscheidenden europäischen Prozesses, die voll genutzt wurde!

Dirk Jarré,
Leiter der Internationalen Abteilung
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge

I.

Reden

Dr. Christine Bergmann,

Bundesministerin für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Zu der Veranstaltung „Soziale Grundrechte – Vorschläge für eine Europäische Grundrechtscharta“ begrüße ich Sie ganz herzlich. Die Tatsache, dass die Europäische Union eine gemeinsame Grundrechtscharta ausarbeitet, ist schon von großer Bedeutung! Es handelt sich hierbei um einen neuen Schritt und um eine neue Qualität im europäischen Integrationsprozess. Ich persönlich fühle mich dabei auch an meine Erfahrungen nach dem Fall der Mauer in Berlin erinnert. In der Wendezeit hatte der zentrale Runde Tisch der DDR eine neue, sehr ambitionierte Verfassung ausgearbeitet, die leider nie breit diskutiert wurde. Im Einigungsprozess wurde keine neue, gesamtdeutsche Verfassung erarbeitet, sondern das Grundgesetz auf die fünf neuen Länder ausgeweitet. Wir haben damals in Berlin auf Landesebene anders entschieden, obwohl es die gleiche Diskussion um das Warum gab. Aber für uns auf Ost-Berliner Seite war es wichtig, nicht mit leeren Händen in die Einheit zu gehen; einen Prozess auch unter uns vorzuschalten, eine Verständigung über eine gemeinsame Verfassung herbeizuführen. Wir haben es durchgesetzt, und es war gut so. Die heutige Berliner Verfassung ist aus den beiden Verfassungen hervorgegangen, ist eine gemeinsame Verfassung. So etwas schafft gemeinsame Identität.

Nun ist die Situation bezogen auf Europa natürlich eine andere, aber lassen Sie mich das deutlich sagen – eine nicht minder dringende Aufgabe. Für viele Menschen ist die Europäische Union immer noch ein ferner bürokratischer Dschungel! Häufig heißt es „Die da in Brüssel“ oder noch schlimmer „Alles Schlechte kommt aus Brüssel“. Bei der Identifikation der Menschen mit dem Projekt Europäische Union haben wir immer noch einen Nachholbedarf. Ich bin mir ganz sicher, dass die Ausarbeitung einer Europäischen Grundrechtscharta hier ein wichtiges Signal setzt. Der Diskurs darüber schafft Bürgernähe, Legitimität, Identität und Transparenz. Dies sind Faktoren, die für den europäischen Einigungsprozess von großer Bedeutung sind. Darüber hinaus ist die Erarbeitung einer Grundrechtscharta auch ein wichtiges Zeichen für die EU-Erweiterung. Hiermit machen wir deutlich, dass es uns um eine Wertegemeinschaft geht, die wir offen halten für andere, die unsere Werte teilen. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat 1999 einen entscheidenden Impuls zur Ausarbeitung der Grundrechtscharta gegeben. Ich darf Sie daran erinnern, dass der Europäische Rat auf seinem Gipfel in Köln im Juni 1999 in seinen Schlussfolgerungen den Entschluss gefasst

hat, eine Grundrechtscharta auszuarbeiten. Der Europäische Rat in Tampere hat im Oktober 1999 die Voraussetzung für die Umsetzung des Beschlusses geschaffen. Danach wurde der Konvent gebildet, der den Auftrag bekam, bis zum Ende 2000 einen Entwurf einer EU-Charta der Grundrechte auszuarbeiten. Der Konvent, der seine Arbeit im Dezember 1999 aufnahm, ist als Institution jetzt schon Rechtsgeschichte. Er tagt öffentlich und ist offen für Beiträge von jeglichen Gruppen und Einzelpersonen der Zivilgesellschaft. Dies ist ein wichtiges Zeichen für ein bürgeroffenes Europas. Ich hoffe, es machen viele davon Gebrauch.

Ich freue mich sehr, dass es uns gelungen ist, Herrn Prof. Dr. Jürgen Meyer als Referenten für unsere heutige Tagung zu gewinnen. Herr Prof. Meyer ist als Vertreter des Deutschen Bundestages Mitglied des Konvents und er hat sich in besonderer Weise um die Ausarbeitung von sozialen Grundrechten verdient gemacht. Ziel dieser heutigen Veranstaltung ist es, die Arbeiten des Konvents zu unterstützen.

Bis Ende Juni soll der erste komplette Entwurf der Charta vom Konvent erarbeitet werden. Der Entwurf des Konvents wird dann nach der Sommerpause zur Beratung in die Mitgliedstaaten gegeben werden. Hierfür wollen wir heute Vorarbeiten leisten. Auf dem Gipfel in Nizza im Dezember diesen Jahres soll der Europäische Rat über die Annahme der Europäischen Grundrechtscharta entscheiden. Die konkrete Ausgestaltung dieser Entscheidung ist noch offen. Eine feierliche Erklärung ist ebenso wie eine Übernahme in den EU-Vertrag bzw. EG-Vertrag möglich.

Ich wünsche mir, dass die Mitgliedstaaten den Mut finden, die Grundrechtscharta in den EU-Vertrag zu übernehmen, um über eine unverbindliche Deklaration von Rechten hinaus Rechtsverbindlichkeit zu schaffen. Das wäre ein wichtiges Zeichen für die Bürgerinnen und Bürger in Europa.

Der Europäische Rat in Köln hat uns für den Inhalt der Grundrechtscharta einen klaren Auftrag mitgegeben.

Die Charta soll auf 5 Pfeilern fußen:

- der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte,
- der Rechtssprechung von EuGH und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte,
- den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten,
- den Grundrechten, die als Menschenrechte ausgestaltet sind und solche, die nur den Unionsbürgern zustehen,
- den wirtschaftlichen und sozialen Rechten, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind.

Neben den Freiheitsrechten sind die Gleichheitsrechte von überragender Bedeutung für eine europäische Grundrechtscharta. Diese Auffassung des Europäischen Rates teile ich. Um die Gleichstellung von Frau-

en und Männern weiter voran zu bringen, ist es entscheidend, den Gedanken des gender-mainstreaming auch in der Grundrechtscharta zu verankern.

Deshalb gehört für mich ein aktives Gleichstellungsgebot, wie wir es bereits im Amsterdamer Vertrag verankert haben, zu den Kernelementen einer fortschrittlichen Charta.

Darüber hinaus geht es um gemeinsame Verfassungsüberlieferungen, für Deutschland bedeutet dies die Verfassungsüberlieferungen des Grundgesetzes genauso wie die Verfassungsüberlieferungen der Bundesländer einzubeziehen.

Im Grundgesetz ist der Gleichheitsgrundsatz bei sozialen Grundrechten natürlich von großer Bedeutung. Im übrigen transportiert die Sozialstaatsklausel im Artikel 20 soziale Grundrechte. Die Verfassungen der fünf neuen Bundesländer sind hinsichtlich sozialer Grundrechte weitergehend.

So bestehen in allen fünf neuen Ländern ein Recht auf Arbeit, Rechte auf soziale Sicherheit wie das Recht auf Wohnung in Sachsen-Anhalt und Brandenburg oder das Recht auf soziale Sicherung der Mutterschaft und Kindererziehung in Sachsen, um nur einige Beispiele zu nennen. Auch Rechte auf sozial-kulturelle Entfaltung und ein Recht auf Umwelt findet man in den Verfassungen der neuen Bundesländer. Wenn es um die sozialen Rechte in der Europäischen Grundrechtscharta geht, sehe ich in den Verfassungen der neuen Bundesländer durchaus eine Reihe von Ansatzpunkten, die es aufzugreifen gilt. Neben der Verfassungstradition der einzelnen Mitgliedstaaten sollen bei der Ausarbeitung der Grundrechtscharta die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer berücksichtigt werden. Ich gebe zu bedenken, dass das Instrument der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte lediglich eine Erklärung war und somit ein sehr schwaches Instrument geblieben ist.

Hiervor müssen wir uns bei einer Europäischen Grundrechtscharta hüten. Die sozialen Rechte, die wir implementieren, sollen durchsetzbare Rechte sein. Die Europäische Grundrechtscharta mit sozialen Grundrechten muss und wird weit über das hinausgehen, was die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer erreichen wollte. Die Frage der Kompetenzerweiterung drängt sich in diesem Zusammenhang auf. Erhält die EU womöglich neue Kompetenzen, wenn wir soziale Grundrechte in der Charta verankern? Geht damit ein Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten einher? Diese Sorge ist unbegründet!

Statt eines Souveränitätsverlustes wird eine bessere Kontrolle der europäischen Institutionen stattfinden, da ihre Handlungen sich an konkreten Rechten messen lassen müssen.

Die Gewaltenteilung wird besser deutlich zu machen sein. Die Verträge und die Rechtshandlungen der EU müssen chartagerecht ausgelegt werden.

Lassen Sie mich das am Beispiel Familie verdeutlichen. Die EU veranlasst jetzt schon viele Rechtsakte, die Familien betreffen, ohne dass sie hierfür eine bestimmte Kompetenz hätte. Diese Zuständigkeit soll auch bei den Mitgliedstaaten bleiben. Trotzdem ist es unerlässlich, dass die EU den Familienschutz als Querschnittsaufgabe begreift. Deshalb plädiere ich für den grundrechtlich garantierten Schutz der Institution Familie.

Gleiches gilt für jugendorientierte Grundrechte. Ich möchte Bezug nehmen auf die vorliegenden Entwürfe zum Kinder- und Jugendschutz. Die EU leistet hier heute schon einen wichtigen Beitrag, den wir nicht genug schätzen können. Der Schutz und die Förderung von jungen Menschen soll aber primär eine Aufgabe und Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben. Er muss jedoch als vordringliche Querschnittsaufgabe der EU begriffen werden, die in allen Zuständigkeitsfeldern zu berücksichtigen ist.

Im Zusammenhang mit sozialen Grundrechten in der Charta wird schnell das Argument vorgebracht, die Durchsetzbarkeit von sozialen Grundrechten sei nicht möglich. So müsse die EU, wenn sie beispielsweise ein Recht auf Arbeit implementiere, Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Wenn ein Bürger aus seinem Recht auf Arbeit klage und Recht erhielte, müsse die EU sich seiner annehmen. Hierbei handelt es sich um Totschlagsargumente. So naiv sind wir nicht.

Derartige Rechte können tatsächlich nicht unter sozialen Rechten, hier speziell einem Recht auf Arbeit, verstanden werden. Ich verstehe darunter vielmehr ein Recht auf Kündigungsschutz, ein Recht auf soziale Absicherung im Falle des Arbeitsplatzverlustes, ein Recht auf Arbeitsvermittlung und ein Recht auf gleichen Zugang zur Arbeitsvermittlung, deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten von den EU-Institutionen nicht erschwert werden darf.

Ähnliches gilt auch für ein Recht auf Zugang zu sozialen Diensten. Gemeint ist nicht das Recht auf Finanzierung sozialer Dienste. Gemeint ist vielmehr ein konkretes Recht auf gleichen Zugang zu sozialen Diensten öffentlicher, privat-gewerblicher und – für mich von besonderer Bedeutung – gemeinnütziger Art, das gerade gegenüber dem europäischen Recht und dem Handeln der Gemeinschaftsorgane erhalten werden muss.

Eine weitere Bresche möchte ich für die Europäische Bürgergesellschaft schlagen. Sie in der Europäischen Grundrechtscharta zu erwähnen, wäre ein wahrer Fortschritt. Damit würden wir ein wichtiges Signal aussenden, dass die Europäische Bürgergesellschaft und der Bürgerdialog

mit den nationalen Organisationen der Zivilgesellschaft von unersetzbarem Wert für die Rechtsgestaltung in Europa ist.

Wir würden zeigen, dass gesellschaftliche Partizipation und freiwilliges Engagement unabdingbare Elemente für eine moderne Demokratie sind.

Lassen sie mich noch einige Sätze zum Verhältnis Europäische Grundrechtscharta und Europäische Menschenrechtskonvention sagen. Wie bereits erwähnt, soll sich die Charta an der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) orientieren. Aber sie wird darüber hinausgehen.

Selbst wenn ein sehr großer Teil der Charta von den Vorschriften der EMRK abgedeckt sein wird, wird es neue Grundrechte geben.

Diese Grundrechte finden sich vor allen Dingen im Bereich der sozialen Grundrechte.

Lassen Sie uns gemeinsam diskutieren, inwieweit soziale Grundrechte Eingang finden sollen in eine Europäische Grundrechtscharta. Lassen Sie uns diskutieren, wie wir dokumentieren können, dass Europa den Wandel von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Wertegemeinschaft geschafft hat. Lassen Sie uns konkretisieren, was für Handlungsfelder wir für unsere Zielgruppen in der Charta durchsetzen können.

In diesem Sinne freue ich mich auf eine anregende Diskussion mit Ihnen und wünsche uns allen eine interessante Veranstaltung.

Prof. Dr. Rainer Pitschas,

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften,
Speyer

Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen – Bestandsaufnahme und Sozialpolitiken für die Zielgruppen Familie, Senioren, Frauen und Jugend in den Mitgliedstaaten

Am Beginn der europäischen Einigung steht die Vision von Robert Schuman, dem französischen Außenminister in der Zeit zwischen 1948 und 1952 und „Vater Europas“, mit einem Plan für eine Gemeinsame Oberste Aufsichtsbehörde über die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion den Einigungsprozess Europas **institutionell** auf den zu Weg bringen. Der Plan wurde Wirklichkeit. Im April 1951 schlossen Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande, Belgien und Luxemburg in Paris den Vertrag über die „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS), auch Montanunion genannt. Der große Staatsmann blieb gleichwohl ein Realist: „Was Dauer haben soll“, so notierte in seinem Buch „Pour l' Europe“, „das lässt sich nicht mit Leichtigkeit schaffen“. Gemeint war damit die Europäische Einigung – und wie vorausschauend war der Verfasser des Buches doch! Um institutionelle Reformen geht es nämlich auch und immer noch in der heutigen Gemeinschaft und insbesondere auf der bevorstehenden Regierungskonferenz zur Revision der Europäischen Verträge.

I. Charta der Grundrechte der Europäischen Union **1. Von der institutionellen zur grundrechtlichen „Modernisierung“**

Die hellsichtige Bemerkung **Schumans** über die Mühen institutioneller Integration steht nunmehr wie ein Leitmotiv auch über dem Vorhaben, die Idee einer Europäischen Grundrechtscharta zu verwirklichen. Diese soll als Instrument zur Verdichtung des europäischen Einigungsprozesses dienen. Sie ist wiederum Teil des umfassenderen Projekts europäischer Verfassungsgebung und als solches in ein Tableau bestehender Normierungen eingebettet, zu denen die Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsvertrags (EGV), die Verbürgungen der Europäischen Menschenrechts-Konvention (EMRK) und ferner die Revidierte Europäische Sozialcharta (ESCh) nebst Protokollen sowie die Europäischen Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten von 1989 und die Gemeinschaftscharta der Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 zählen. Auf diesem Gefüge gründen in der Europäischen Union (EU) die Sozialpolitiken für die Zielgruppen Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Über das deren Wirksamkeit befördernde und bedeutsame Anliegen, eine Charta der Grundrechte für Europa im Gemeinschafts-

recht zu verankern, hat der Europäische Rat am 03./04.06.1999 in Köln beschlossen, dass die „auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und dadurch sichtbar gemacht werden sollten“. Die anschließende Konferenz der Europaminister der Länder begrüßte am 02./03.12.1999 diese Initiative; sie brachte eigene substantielle Vorschläge ein. Unter der Leitung des früheren Bundespräsidenten **Roman Herzog** hat das daraufhin mit der Erarbeitung des entsprechenden Entwurfs betraute Gremium, das unter dem Namen „Konvent“ zusammengetreten ist, inzwischen seine Arbeit aufgenommen. Die Charta soll noch in diesem Jahr vom Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission feierlich proklamiert werden. Dadurch entstehen zwar noch keine unmittelbar verbindlichen und damit einklagbaren Grundrechte, doch wird dieser Akt nicht ohne Wirkung bleiben. Denn der EuGH hat gem. Art. 46 lit. D des Vertrags über die Europäische Union (EUV) im Rahmen seiner Zuständigkeit Handlungen der Organe zu beurteilen, die unter Art. 6 Abs. 2 EUV fallen. In diesem Rahmen dürften auch Grundrechte, die vom Rat, dem Parlament und der Kommission gemeinsam proklamiert werden, den Maßstab der Rechtmäßigkeitskontrolle schärfen, wie sie der EuGH im Hinblick auf Gemeinschaftsakte ausübt.

2. Vertragstext und Rechtsprechung des EuGH

Schon der Weg zu dem grundrechtlichen Istzustand in der Gemeinschaft war allerdings lang und steinig. Das geltende Vertragsrecht enthält in seiner geschriebenen Fassung keinen Grundrechtskatalog. Nur einige wenige Grundrechtsverbürgungen wie etwa das Gebot der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, spezifiziert auf dem Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit (Art. 141 EGV) kennt der Vertragstext. Darüber hinaus ist für Familienleistungen und -Beihilfen das Diskriminierungsverbot von Bedeutung.

Die Wirkung dieser Gebote hat allerdings erst der Europäische Gerichtshof zum Ende der 60er Jahre und in der Folge der Entwicklung der Wirtschaftsgemeinschaft zur Rechtsgemeinschaft zur Geltung gebracht und dadurch entsprechende Politikveränderungen in den Mitgliedstaaten der EU bewirkt. Entscheidend hierfür war, dass der Gerichtshof aus den Grundfreiheiten des Vertrags, gestützt auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und auf die EMRK einen genuin europäischen Grundrechtsschutz ausprägte. Dabei handelt es sich indessen um eine sehr komplexe Judikatur, die vor allem ein punktuell, kasoistisch gefestigtes Verständnis bestimmter **europäischer Grundrechte** offenbart und keineswegs leicht anwendbare Grundrechtsdirektiven bietet. Dies gilt auch mit Blick auf die wirtschaftlich und zugleich sozial bedeutsamen Grundrechte, die der EuGH im Bereich kollektiver sozialer Gewährleistungen u. a. auf dem Gebiet des gleichen Entgelts für Männer und Frauen oder auch bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit mutig entwickelt hat. Andererseits betrifft die Rechtsprechung des Gerichtshofs im Zusammenhang mit Bildungsfragen „nur“ den Zugang der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der

Gemeinschaft und der ihnen Gleich gestellten zu einer Ausbildung sowie die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf diesem Gebiet, jedoch nicht das Bestehen eines **Rechts auf Bildung**. Diesbezüglich dürfte der EuGH die Justiziabilität eines solchen sozialen Grundrechts vermisst haben. Dessen ungeachtet bilden heute die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgeformten Grundrechte einen integralen Bestandteil des Gemeinschaftsrechts. Sie gründen ihren Verbindlichkeitsanspruch allein hierauf, auch wenn sie in ihrem aktuellen Verständnis nicht zuletzt steter Wechselbezüglichkeit zu den Grundrechtsdoktrinen in den europäischen Mitgliedstaaten und dem Dialog mit der dortigen Verfassungsrechtsprechung erwachsen sind. Für Deutschland mag insoweit der Hinweis auf die „SOLANGE-Urteile“ und die „Maastricht-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts genügen.

3. Allgemeine Problemlagen

Für die Diskussion über eine Charta der sozialen Grundrechte der Europäischen Union (EU) könnten alle diese Feststellungen eine erfreuliche Grundlage bieten. Allerdings wirft die Erkenntnis, dass die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze zum Bestand des Gemeinschaftsrechts zählen, zunächst die Frage nach deren Verhältnis zu den Grundrechten und grundrechtsgleichen Verbürgungen in konkurrierenden Rechtsordnungen auf. Dies gilt um so mehr, wollte sich eine künftige Grundrechtscharta nicht auf den gegenwärtigen Bestand beschränken, sondern weitergehend sämtliche denkbaren Grundrechtsforderungen zugunsten des Schutzes von Kinder und Jugendlichen oder auch von Familien und Senioren normieren. Günter Hirsch hat denn auch zu Beginn dieses Jahres und wohl nicht von ungefähr darauf hingewiesen, dass die Bandbreite dieses Problems „Grundrechtspluralismus“ von Grundrechten in den Verfassungen deutscher Länder über die des Grundgesetzes bis zur Menschenrechtskonvention, zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der UN-Folterkonvention, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ reiche. Es versteht sich, dass dies namentlich für die Aufnahme sozialer Grundrechte in diese Charta gelten würde.

Insbesondere wenn man aus deutscher Perspektive das Thema angeht, bedürfte zuerst das Verhältnis zu den Grundrechten und Staatszielbestimmungen im Grundgesetz vertiefter Beachtung. Aber auch in europäischer Sicht ist eine Spannungslage des Projekts der europäischen Grundrechtscharta mit den Gewährleistungen der EMRK des Europarats nicht von der Hand zu weisen, auch wenn sich die bisherigen Formulierungsvorschläge des Konvents und der länderoffenen Arbeitsgruppe „Charta der Grundrechte der EU“ durchgängig an den Garantien der EMRK bzw. an denen der Erklärung des Europäischen Parlaments von 1989 (sowie an der Grundrechts-Rechtsprechung des EuGH) orientieren. Wozu, so wird etwa aus Straßburg gefragt, brauche man eine neue Charta der Menschenrechte für Unionsbürger, wenn es schon lange eine Europäische Konvention der Menschenrechte und den dazugehören-

den Gerichtshof des Europarats in Straßburg gebe? Wenig überzeugend klingt hierzu der Hinweis aus dem Europäischen Parlament, die EMRK sei für die EU nicht mehr ausreichend. Jedenfalls im Hinblick auf die sozialen Menschenrechtsverbürgungen in der EMRK scheint mir umgekehrt die EU ins Hintertreffen geraten zu sein. Könnte also der immer wieder diskutierte Beitritt der Gemeinschaft zur Menschenrechtskonvention dem europäischen Anliegen der Einführung sozialer Grundrechte nicht eher und besser dienlich sein?

4. Soziale Grundrechte als Bestandteil der Charta?

Diese Frage führt auf die Überlegung zurück, welchen **Inhalt** eine Grundrechtscharta der EU denn überhaupt haben sollte. Man mag sich für die Antwort hierauf, d. h. auf diese Vorfrage, an die Funktionen erinnern, die rechtsstaatlichen Grundrechten in liberal-klassischer Perspektive zukommen. Sie sind vor allem, wie wir wissen, als Abwehrrechte in einem rechtsstaatlichen Sinne gegen hoheitliches Handeln gedacht. Daneben steht immer auch und zugleich ihre Wirkung im Sinne einer objektiven Werteordnung. In den letzten Jahren ist dazu die Schutzpflicht getreten, die der Staat gegenüber den Bürgern zwischen den Polen eines Übermaß- und Untermaßverbotes wahrzunehmen hat. Diese Schutz- und Förderpflichten, die in Deutschland u. a. auf gesetzlicher Grundlage zur Garantie des Rechts auf einen Kindertagesstättenplatz geführt haben, verschränken sich mit der manchen Grundrechten vom BVerfG und eben auch einem Grundrechtskatalog zum Teil zugeschriebenen Funktion der Kompetenzverstärkung. Beide Wirkungsebenen könnten eine faktische Erweiterung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft namentlich im Sozialsektor zur Folge haben. Vorgeschlagen wird daher auch, mit der Grundrechtscharta eine klare Kompetenzabgrenzung in Form eines Kompetenzkatalogs zu verbinden.

Alle diese Funktionen stehen auch im Rahmen der europäischen Grundrechtscharta mehr oder weniger außer Streit. Dagegen ist es die Verankerung **sozialer Grundrechte**, die zu Kontroversen führt, und insoweit die Streitigkeiten wieder aufleben lässt, die sich bereits früher an der Europäischen Sozialcharta entzündet hatten. Bezeichnender Weise erinnert denn auch **Günter Hirsch** daran, dass „unverbindliche Zielbestimmungen, Politikaufgaben, sozial oder ethisch Wünschenswertes, das vom Einzelnen nicht als subjektives Recht gegenüber dem Grundrechtsverpflichtenden durchgesetzt werden kann, ... nicht mit dem falschen Etikett ‚Grundrecht‘ versehen werden“ sollte. Dahinter steht freilich die klassische Sicht der deutschen Staatsrechtslehre des 20. Jahrhunderts, die sich nunmehr zu Beginn des dritten Jahrtausends vor die Aufgabe gestellt sieht, bisher als gesichert geltende Auffassungen der Staats- und Verfassungslehre gegenüber den Bedarfen bestimmter „schwacher“ Bevölkerungsgruppen in schutzbedürftigen Lebenslagen zu überdenken und ggf. zu verwerfen oder auch neu zu begründen. In diesem Sinne ist es dann in der Tat kontraproduktiv, eine Charta der Grundrechte „mit einem Versandkatalog schöner Wünsche zu verwechseln“, wie **Günter Hirsch** meint.

II. Die Debatte um soziale Grundrechte im internationalen Kontext

1. Der Streit um soziale Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland

Dieser Diskussionsstand erinnert an die Debatte um die Geltung und Reichweite sozialer Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland. Allzu schnell wird hierbei aber auf das soziale **Grundrecht auf Arbeit** als volles Leistungsrecht zur Bereitstellung eines Arbeitsplatzes abgehoben. Denn die mögliche und insoweit rechtlich zulässige Spannweite der Verwirklichung dieses Rechts im Freiheitsfeld von Arbeit und Beruf durch die berufliche Interventionspolitik des Staates würde von der gesetzlichen Bestandsgarantie für Arbeitsplätze über eine staatliche Innovationspolitik bis hin zur kollektiven Planung des Berufsbedarfs reichen. Gerade wegen dieser Interdependenz von staatlicher Lenkung und sozialem Grundrecht besteht seit langem heftiger Streit über das „Recht auf Arbeit“. Die Maximalgarantie eines solchen sozialen Grundrechts bleibt denn auch im freiheitlichen Rechtsstaat, den die europäische Gemeinschaft verkörpert, utopisch. Ein volles Leistungsrecht auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes für jedermann im Rahmen der Marktwirtschaft ist nicht vorstellbar; die Erfüllung eines solchen individuellen Leistungsanspruchs ist nur über ein planwirtschaftliches Gesellschaftsmodell erreichbar.

Freilich bleibt unterhalb dieser umfassenden staatlichen Lenkungsdimension die sozialgrundrechtliche Verbürgung der Arbeit im Konflikt zwischen individueller Berufsverwirklichung und staatlicher Freiheitswahrung insofern bedeutsam, als die personale Selbstverwirklichung durch Beruf und Arbeit geschützt wird. Damit aber treten zwei bislang in der Diskussion um das Recht auf Arbeit kaum beachtete Aspekte in den Vordergrund, die übrigens auch das Recht auf einen Kindertagesstättenplatz oder der Freizügigkeit der Arbeitnehmer kennzeichnen: Über ihre Rolle als politische Herausforderung hinaus begründet die verfassungsrechtliche Verankerung expliziter Schutzpflichten des Staates gegenüber dem einzelnen im Freiheitsfeld vom Arbeit und Beruf ein objektiv-instrumentelles Korrelat zu der sozialstaatlich wie berufsgrundrechtlich gebotenen „Politik der Vollbeschäftigung“, der Politik der Familienförderung u. a. m. Und daneben formuliert die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ ein „Freiheitsrecht auf Arbeit“, das der bisher wenig durchsetzungskräftigen Teilgarantie der freien Arbeitsplatzwahl in Art. 12 Abs. 1 GG im Rechtsalltag zu sozialer Wirksamkeit verhelfen könnte. Materiell mag allerdings eine solche Verfassungskodifikation nicht wesentlich über das Maß jener Gewährleistungen hinausreichen, die etwa das Recht auf Arbeit schon jetzt im deutschen Grundgesetz vorfindet.

2. Zur Rolle sozialer Grundrechte in der Weltwirtschaftsgesellschaft und Internationalisierung

Gleichwohl sollten soziale Grundrechte unbedingt in die Europäische Grundrechtscharta aufgenommen werden. Man mag sie sogar als einen der „Hauptgründe“ für die Notwendigkeit bezeichnen, einer Grund-

rechtscharta neben den bereits bestehenden und eingangs erwähnten Instrumenten der EMRK oder Sozialcharta **soziale Grundrechtsaufträge** zum Zweck einer Anhebung der Minimalstandards sozialer Sicherung in der EU hinzuzufügen.

Für diese Sicht spricht einerseits die **weltwirtschaftliche Entwicklung**. Sie meint das engere Zusammenrücken von Produktion und Märkten im Zusammenhang eines auf der liberalen Außenwirtschaftstheorie gegründeten Freihandels. Verbunden damit ist ein einzigartiger Strom vom Direktinvestitionen, der neben dem des technischen Fortschritts im Bereich der Datenübermittlung als wesentliches Kriterium für die „Globalisierung“ gelten muß.

In der Folge dieser Entwicklung entstehen weltweit agierende, transnationale Unternehmen. Deren Wettbewerbsstrategien konstituieren einen globalen Wettbewerb mit einhergehendem weltweiten Strukturwandel. Namentlich führt diese **Weltwirtschaftlichkeit** dazu, dass einerseits nationale Industrien in günstigere ausländische Produktionsstandorte abwandern, andererseits zunehmend nur noch voll leistungsfähige und vorzugsweise ausländische (und lohngünstigere) Arbeitnehmer in hiesigen Betrieben dauerhaft arbeiten. In der Konsequenz dessen ist mit der „Globalisierung“ eine gewisse strukturelle Arbeitslosigkeit verbunden. Vor allem Jugendliche, Frauen und ältere Arbeitnehmer werden auf diese Weise aus dem Arbeitsleben gedrängt. Darüber hinaus erzwingt die anhaltende Veränderung der Weltwirtschaft eine wachsende Internationalisierung der Kapitalmärkte – mit der Folge, dass die enge Koordinierung der nationalen Währungs- und Geldpolitiken erforderlich wird, um die Kapitalflucht in das Ausland zu verringern.

Weitere sozialpolitisch nachteilige Erscheinungen werden dadurch unvermeidlich. Zwar führt die Internationalisierung der Kapitalmärkte zunächst „nur“ zu einem Steuerverlust, der für die beitragsfinanzierte Sozialversicherung nicht weiter bedeutsam zu sein scheint. Da indessen die Beiträge allein durchweg nicht ausreichen, um die Sozialversicherung in Deutschland zu finanzieren, bedeuten die finanziellen Einschnitte zugleich eine Gefährdung der Finanzierbarkeit der Sozialversicherung. Damit muß der Staat den Weg vom aktiven zum subsidiären Sozialstaat beschreiten.

In dieser Situation sehen sich die **programmatischen Bedingungen sozialer Integration** innerhalb der EU zu allererst aus der Sicht der „schwachen Bevölkerungsgruppen“ – und diese bilden nun einmal „unproduktive“ Junge wie Alte, Familien und (immer noch) Frauen – in allen Mitgliedstaaten neu formuliert. Während nämlich einerseits die Auffassung wächst, dass die klassischen Interventionsmittel des Rechts und der Sozialfinanzierung künftig nicht mehr ausreichen werden und ein wachsender „Verantwortungs-Imperialismus“ des Staates gegenüber der Gesellschaft unverantwortlich wäre, greift andererseits der Bedarf nach einer **neuen Werteorientierung** mitgliedstaatlicher und

gemeinschaftlicher Sozialpolitik um sich. Immer stärker rückt bei den genannten Gruppen wie unter den Bürgern insgesamt die Frage in den Vordergrund, wie man soziale Gerechtigkeit in einer Gesellschaft sichern kann, in der Menschen auf der einen Seite zahllose Überstunden ansammeln, während es auf der anderen Seite vier Millionen Arbeitslose gibt, die in Lohn und Brot gebracht werden müssen. Ähnliche Fragen lassen sich mit Blick auf die Alterssicherung oder den Gesundheitsschutz stellen. Antworten darauf versuchen, die Menschen- und Bürgerrechte als soziale Werte zu verstehen, die es umzusetzen gilt. Die Diskussion um den Staat als Garanten für Bildung, Arbeit und Wohnen, bei Krankheit und im Alter lässt denn auch die Forderung nach sozialen Grundrechten in einem neuen Licht erscheinen.

Das ist auch deshalb der Fall, weil im Zuge der **Internationalisierung Deutschlands und der EU** die völkerrechtlichen Verpflichtungen auf der Grundlage des UN-Sozialpaktes sowie der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 und ferner im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) die EU langfristig zu einer Wertereaktion namentlich gegenüber ihren schutzbedürftigen Bürgern herausfordern. Dies gilt vor allem in einer supranationalen Wertegemeinschaft, die sich nach der Grundsatzerklärung des Rates der europäischen Union und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 06.12.1993 für gemeinschaftliche Aktionen zugunsten älterer Menschen entschieden hat. Dementsprechend ist daran zu erinnern, dass auch in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, die am 09.12.1989 auf der Tagung des Europäischen Rates in Straßburg von den Staats- und Regierungschefs vom 11 Mitgliedstaaten angenommen wurde, in dem Abschnitt „Ältere Menschen“ vermerkt ist:

„Entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Länder muß jeder Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft, wenn er in den Ruhestand geht, über Mittel verfügen können, die ihm einen angemessenen Lebensstandards sichern; muß jeder, der das Rentenalter erreicht hat, aber keinen Rentenanspruch besitzt über keine sonstigen ausreichenden Unterhaltsmittel verfügt, ausreichende Zuwendungen, Sozialhilfeleistungen und Sachleistungen bei Krankheit erhalten können, die seinen spezifischen Bedürfnissen angemessen sind“.

Versucht man diesen Herausforderungen angemessen zu begegnen, so bedeutet dies den Versuch, wirtschaftliche und soziale Rechte namentlich für benachteiligte Personengruppen, zu denen auch die **Behinderten** in den europäischen Gesellschaften zählen, zu berücksichtigen, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind. Dabei sollte allerdings von dem Versuch Abstand genommen werden, umfassende Anspruchsrechte auf Arbeit, auf Bildung, auf gesunde Umwelt oder auf sozialen Schutz durch subjektiv einklagbare soziale Grundrechte in eine Grundrechtscharta aufzunehmen. Worum es statt dessen geht, ist der Versuch, verschiedene Wirkschichten der **Sorgever-**

pflichtung des Staates freizulegen, um auf jeder dieser Ebenen gesondert Bindungswirkung und Durchsetzbarkeit von Rechtsgarantien, Schutz- und Förderaufträgen bestimmen zu können.

3. Wirkschichten sozialer Grundrechte für Sozialpolitiken gegenüber ausgewählten Zielgruppen

Solche **Wirkschichten der sozialen Grundrechte** sind im internationalen Zusammenhang und speziell mit Blick auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte längst bekannt. Dabei stehen den echten Abwehrrechten des einzelnen gegenüber staatlichem Handeln sog. Schutzpflichten des Staates zur Seite, wenn Dritte geschützte Paktrechte verletzen. Dabei treffen den Staat auch Unterlassungspflichten, deren Überwachung justitiabel ausgestaltet werden könnte. Schließlich und drittens enthalten die Sozialpaktrechte echte Leistungs- oder Erfüllungsverpflichtungen, die allerdings nicht stets den Einsatz finanzieller Mittel voraussetzen.

Eine **vierte Schicht** wäre allerdings diesen drei unterschiedlichen Verpflichtungsebenen an die Seite zu stellen: Für die Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit in der Wissens- und Informationsgesellschaft steht vor allem die „Chancengerechtigkeit“ im Vordergrund. Die Teilhabe und Teilnahme möglichst vieler Bürger an den Wohltaten der Sozialpolitik setzt voraus, Ausschluss und Ausgrenzung einzelner und ganzer Gruppen zu verhindern. Dies bedeutet einerseits die **Garantie elementarer Minimalstandards** als Dimension sozialer Grundrechte, andererseits die Verpflichtung des Staates zur Förderung jener, die im Rahmen einer veränderten Verantwortungskultur der Zivilgesellschaft ihr soziales Schicksal in die eigenen Hand zu nehmen beabsichtigen. Diese Bereitschaft zum **Bürgerengagement** bedarf eines Staates, der entsprechende Bedingungen für soziale Gerechtigkeit befördert. Abschließend soll es somit darum gehen zu prüfen, ob für bestimmte soziale Grundrechte nicht durchaus vergleichbare Individualrechtspositionen wie bei den Freiheitsrechten auszumachen sind. Dies bedingt freilich, von einer Maximalposition Abschied zu nehmen, bei der z. B. das „Recht auf Arbeit“ für benachteiligte ältere Arbeitnehmer als eine selbstvollziehende Verpflichtung und unmittelbare Individualrechtsposition angesehen wird. Solche ressourcenabhängige Leistungsrechte sind nicht in Form subjektiver und volljustitierbarer Leistungsversprechen zu verbürgen. Stattdessen sind andere staatliche Instrumente einzusetzen.

4. Wirkschichten im einzelnen

Von besonderem Interesse für die Einfügung sozialer Grundrechte in die Europäische Grundrechtscharta sind vor diesem Hintergrund echte Leistungs- oder Erfüllungsverpflichtungen der Union bzw. der Mitgliedsstaaten einerseits, wirksame Schutz- bzw. Förderaufträge andererseits. Im Bereich der Leistungs- oder Erfüllungsrechte wären sozialgrundrechtlich zu sichernde Minimalstandards im Hinblick auf die Sozialpolitik für Kinder- und Jugendliche u. a. das Recht auf Ausbildung bzw. auf einen Ausbildungsplatz. Dabei bliebe entscheidend, inwieweit durch die

Gewährleistung eines solchen Leistungsgrundrechts sozialpolitische Handlungsspielräume beseitigt würden. Ich meine freilich, dass es sich bei dem Ausbildungsrecht von Kindern und Jugendlichen um eine elementare Mindestschutzforderung handelt, die schon heute auf die eine oder andere Weise in allen Gemeinschaftsstaaten zumindest einfachgesetzlich gewährleistet ist. Somit bestehen keine grundlegenden Bedenken gegen die Aufnahme in die Grundrechtscharta.

Gleiches gilt für die Ebene der gleichheitsrechtlich fundierten sozialen Gewährleistungen. Wie schon bei den in der Gemeinschaftsrechtsordnung entfalteten Diskriminierungsverboten kommt namentlich der Verwirklichung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in den Sozialpolitiken der Gemeinschaftsstaaten eine besondere Bedeutung zu. So ließe sich in der europäischen Grundrechtscharta die Aufnahme eines Rechts auf gleichen Lohn für Männer und Frauen ebenso rechtfertigen wie der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Hierzu bereits ergangenes europäisches Richtlinienrecht fände dadurch seine grundrechtliche Unterlegung auf der europäischen Ebene. Ähnlich können Rechte im Rahmen der Alterssicherung zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen vorgesehen werden bzw. bei der Arbeitsvermittlung. Auch insofern ist übrigens zur Gewährleistung eines elementaren Minimalstandards denkbar, ein soziales Grundrecht auf Arbeitsvermittlung im Kanon der neuen europäischen Grundrechte zu verankern. Zugleich lassen sich die genannten sozialen Rechte für gemeinschaftsrechtlich relevante Sektoren als subjektiv einklagbare soziale Grundrechte gestalten. Hinzu nehmen ließe sich ferner ein Recht auf Kinder- und Jugendschutz, der vor allem im Internet-Zeitalter belangvoll werden könnte.

Soziale Förderrechte sind insbesondere für ältere Menschen und Behinderte in die Grundrechtscharta aufzunehmen. Im **Europa der heranalternden Gesellschaft** besteht nicht nur ein breites und tiefreichendes Bedürfnis der Älteren in allen Mitgliedstaaten, sozial geschützt zu sein, also über eine ausreichende Alterssicherung und einen entsprechenden Gesundheitsschutz zu verfügen. Beides ließe sich in eine Schutzverpflichtung der Gemeinschaft kleiden. Darüber hinaus aber sind Bemühungen erforderlich die selbständige politische Tätigkeit von Älteren zu garantieren. Hier könnte eine entsprechende Förderpflicht in der europäischen Grundrechtscharta das Tor zu einer politischen Interessenrepräsentanz in der Lebenslage „Alter“ aufstoßen. Institutionelle Arrangements, wie z. B. die Verankerung **europäischer Seniorenräte** sollte bedacht werden.

Prof. Dr. Jürgen Meyer

Stv. Vorsitzender des Ausschusses für die
Angelegenheiten der Europäischen Union
des Deutschen Bundestages

Rückblick und Ausblick auf die Arbeiten des Konvents zur Erarbeitung einer europäischen Grundrechtscharta im Hinblick auf soziale Grundrechte

I.

Es ist unzweifelhaft das Verdienst der deutschen Ratspräsidentschaft, dass mit dem Kölner Beschluss des Europäischen Rates vom 3./4. Juli 1999 die von Sozialdemokraten schon lange erhobene Forderung nach der Schaffung einer Europäischen Grundrechtscharta (GRC) nun Gestalt annimmt. Nachdem in Köln der grundsätzliche Beschluss gefasst worden ist, wurden auf dem Gipfel in Tampere die Zusammensetzung und die Arbeitsmethoden des Konvents zur Erarbeitung der GRC beschlossen. Hiernach existieren drei Großgruppen: pro Mitgliedsland jeweils ein Beauftragter der Regierungen (für Deutschland Prof. Dr. Roman Herzog, der gleichzeitig Vorsitzender des Konvents ist), jeweils zwei Vertreter der nationalen Parlamente (Prof. Dr. Jürgen Meyer für den Bundestag und Jürgen Gnauck für den Bundesrat) und 16 Abgeordnete des Europäischen Parlaments. António Vitorino vertritt die Europäische Kommission, wodurch die Gesamtzahl der Konventsmitglieder 62 beträgt.

II.

Will man über die Einbeziehung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte in die GRC sprechen, müssen zumindest zwei Aspekte des Kölner Beschlusses besonders hervorgehoben werden: die Funktion, die die Charta im Zuge des Europäischen Zusammenwachsens haben soll, und die Grundlagen, auf denen der Konvent die einzelnen Rechte erarbeitet.

- (1) Die Funktion ist von den Staats- und Regierungschefs in Köln wie folgt beschrieben worden: „Im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union ist es erforderlich, eine Charta dieser Rechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern.“ Es geht damit – neben dem nicht zu unterschätzenden juristischen Gewinn – vor allem um die Verfestigung der Identifikation der in der Union lebenden Menschen mit dem Gemeinwesen Europäische Union. Dies wird immer wichtiger, da mancherorts Europegegner mit zum Teil polemischer Kritik Wählerstimmen gewinnen wollen.
- (2) Die Grundlagen, aus denen die einzelnen Artikel für die Charta destilliert werden sollen, sind im Kölner Beschluss wie folgt angegeben: Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und

Grundfreiheiten (EMRK) soll ebenso berücksichtigt werden, wie die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer. Dies ist die Vorgabe des Europäischen Rates, an die sich der Konvent zu halten hat.

III.

Diesen Vorgaben folgend, hat das Präsidium des Konvents die ersten Dokumente vorgelegt, in denen erste Formulierungsvorschläge für soziale Grundrechte gemacht worden sind (Convent 18, 19 und 26). Diese Vorschläge sind während den informellen Sitzungen des Konvents am 3./4. April, am 28. April und am 3./4. Mai – äußerst kontrovers – besprochen worden. Wie nicht anders zu erwarten, folgen manche Delegierte hier einem ideologischen Reflex, indem sie grundsätzlich die Aufnahme von sozialen Rechten ablehnen.

An dieser Stelle muss ganz klar festgestellt werden, dass einerseits mit einer solchen Position nicht die identitätsstiftende Wirkung bei den Bürger erreicht werden kann, da auch die Union verpflichtet ist, die sozialen Belang der Menschen zu respektieren und zu schützen, und andererseits das in dieser Hinsicht eindeutige Kölner Mandat verletzt wird.

IV.

Die Aussage, dass die Skeptiker der sozialen Rechte einem „ideologischen Reflex“ folgen, kann deswegen getroffen werden, da die Annahme, soziale Rechte unterschieden sich ihrem Wesen nach von den klassischen Freiheits- und Partizipationsrechten und seien vor allem Leistungsrechte, als überholt gelten kann: Aus jedem Grundrecht lassen sich drei Verpflichtungen des Staates ableiten, die in der wissenschaftlichen Diskussion mit Respektierungs-, Schutz- und Förderungspflichten beschrieben werden.¹ Dies ist beim Verbot der Folter nicht anders als beim Recht auf Arbeit: Verlangt ersteres Recht das Verbot des Staates, Folterhandlungen durchzuführen (Respektierung), entsprechende Straftatsbestände zu formulieren (Schutz) und schließlich dafür zu sorgen, dass z.B. Vollzugsbeamte durch Schulungen eine besondere Sensibilität für das Folterverbot erlangen (Förderung), beinhaltet letzteres das Verbot von Berufsverboten (Respektierung), die Schaffung von gesetzlichen Vorschriften für diskriminierte Gruppen (Schutz) und schließlich die Organisation von Arbeitsvermittlungen (Förderung). Erwähnt sei in diesem Zusammenhang weiterhin, dass das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip – zu Recht! – enorme finanzielle Aufwendungen vom Staat verlangen, Aufwendungen, die von Kritikern nur bei den sozialen Rechten vermutet werden.

¹ Vgl. Engels, Markus: Verbesserter Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerdeverfahren? Zur Frage der Einführung eines Fakultativprotokolls für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. München: V.Florentz, 2000.

V.

Aus diesem Grund habe ich im Konvent ein 3-Säulen-Modell vorgelegt (Anlage 1), in dem eine Struktur vorgeschlagen wird, wie die sozialen Rechte Eingang in die GRC finden sollen:

- (1) Die erste Säule beinhaltet die grundsätzliche Werteentscheidung der Union zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Solidarität, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Ob diese Festlegung in der Präambel oder in einem gesonderten Artikel geschehen soll, ist dabei sekundär.
Mit der Aufnahme der Solidaritätsforderung in die Charta wird nicht nur auf eine gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten zurückgegriffen, sondern auch die jahrzehntelange Rechtsprechung des EuGH berücksichtigt. Um es ganz klar zu sagen: Berücksichtigt man diesen Wert nicht, fällt man mit der GRC hinter den bereits geltenden europäischen Standard zurück.
- (2) Als zweite Säule müssen diejenigen sozialen Rechte in die Charta aufgenommen werden, die weitestgehend unstrittig sind, sich u.a. in der Europäischen Sozialcharta finden und die ebenfalls in meinem 1995 vorgelegten Diskussionsentwurf zur GRC enthalten sind. Die Rechte, die ich dabei meine, gelten schon jetzt – zum Teil auf verfassungsrechtlicher, zum Teil auf einfachgesetzlicher Ebene – in nahezu allen Mitgliedstaaten, und die Bürger hätten wenig Verständnis dafür, wenn sich Europa nicht zu diesen Rechten bekennen würde. Die Europäische Einigung darf nicht zum Preis des Sozialabbaus erzielt werden, oder wie ich es in einem jüngst erschienenen Artikel der Frankfurter Rundschau gefragt habe: „Will Europa sein Modell opfern?“²
- (3) Bei der dritten Säule habe ich den Umstand berücksichtigt, dass die Benennung von Mindeststandards bei der Formulierung von sozialen Grundrechten nicht statisch erfolgen darf, sondern ein flexibles Element enthalten muss. Es bringt nichts, wenn man festlegen will, dass Arbeitnehmer ein Recht auf 3 Wochen Urlaub im Jahr haben, da sich diese Standards mit der Zeit ändern. Trotzdem ist das grundsätzliche Recht auf Ruhepausen ein Recht, welches in der GRC berücksichtigt werden könnte, da es zum allgemeinen Grund- und Menschenrechtsregime zählt. Aus diesen Erwägungen habe ich einen Querschnittsartikel vorgeschlagen, in dem festgelegt wird, dass keines der in der Charta enthaltenen Rechte nationale oder internationale Standards absenken darf und dass bei der Auslegung der Grundnormen (also z.B. Recht der Arbeitnehmer auf Information, Anhörung und Mitwirkung bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen), diese internationalen Standards berücksichtigt werden müssen.

² „Will Europa sein Modell opfern? Die geplante EU-Grundrechtscharta belebt die alte Debatte über die Notwendigkeit sozialer Rechte neu.“ In: Frankfurter Rundschau, 28. April 2000, S. 6.

Mit diesem Querschnittsartikel könnte nicht nur erreicht werden, dass man zu konkrete Festlegungen vermeidet, sondern Europa würde mit der Bezugnahme auf universelle Grund- und Menschenrechtsvereinbarungen verdeutlichen, dass es sich als Teil dieser allgemeinen Regime begreift. Schließlich müsste nicht bei jedem künftigen Entwicklungsschritt auf dem Gebiet der sozialen Grundrechte auch die Charta verändert werden.

VI.

Es ist nicht ohne Bedeutung, dass die Arbeiten zur GRC hohe internationale Aufmerksamkeit genießen. Finden soziale Rechte nicht gleichberechtigt – auch und vor allem was ihre Verbindlichkeit betrifft – mit den bürgerlichen und politischen Rechten Eingang in die Charta, verabschiedet sich Europa von der in über 50 Jahren erarbeiteten internationalen Bill of Rights, die zuletzt eindrucksvoll auf der 1993 stattgefundenen Wiener Weltmensenrechtskonferenz bestätigt worden ist. Damit bietet es all jenen eine Vorlage, die grundsätzliche Einwände gegen internationale Grund- und Menschenrechtsregime haben.

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Überwachungsorgan der Vereinten Nationen für einen der wichtigsten internationalen Menschenrechtsverträge³, hat mit Schreiben vom 27. April 2000 an den Vorsitzenden Prof. Herzog darauf hingewiesen, dass beim Fehlen der sozialen Rechte, der Ausschuss dies als Verletzung des UN-Sozialpaktes begreifen würde. Aus dieser Reaktion wird deutlich, wie aufmerksam und kritisch international die Arbeit des Konvents verfolgt werden.

VII.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Erwartungen, die die europäischen Bürger und die internationale Gemeinschaft an die Grundrechtscharta knüpfen, nicht leichtfertig verspielt werden dürfen. Mit dem Kölner Beschluss der Staats- und Regierungschefs hat der Konvent einen klaren Auftrag zur Berücksichtigung der sozialen Grundrechte erhalten. Es gibt keinen Grund diesen Auftrag zu verletzen. Es geht darum, dass europäische Modell zu bewahren; ein Modell, welches sich an den Bedürfnissen der Menschen orientiert und versucht, die Freiheit, Gleichheit und Solidarität zu sichern.

Änderungsvorschlag

Zur Struktur der sozialen Rechte

Gemäß dem vorgeschlagenen Verfahren des Präsidiums (siehe Convent 15 vom 9. März 2000) reiche ich als Delegierter des Konvents in meiner Funktion als Vertreter des Deutschen Bundestages folgenden Änderungsvorschlag zu Aufbau und Struktur der Grundrechtscharta in Bezug zu den wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte ein.

³ Des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, kurz: Sozialpakt.

I. Einleitung

Da es - erwartungsgemäß - in der Debatte um die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte im Konvent Auseinandersetzungen mit Grundsatzzarakter gegeben hat, bringe ich den folgenden Änderungsantrag ein, um damit einen Vermittlungsvorschlag aufzuzeigen, in dem sowohl die Argumente der Befürworter als auch die Skeptiker der sozialen Grundrechte berücksichtigt werden.

Die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte sollte demnach auf drei Säulen Eingang in die Grundrechtscharta finden:

- 1) Als erste Säule wird – entweder in der Präambel oder in einem gesonderten Artikel – der Grundsatz der „Solidarität“ eingeführt. Damit wird neben der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, eine zusätzliche Wertentscheidung getroffen, die allen Mitgliedstaaten gemein ist.
- 2) Als zweite Säule werden diejenigen wirtschaftlichen und sozialen Rechte aufgelistet, die unstreitig sind und die deshalb in die Charta aufgenommen werden müssen.
- 3) Als dritte Säule wird ein Querschnittsartikel vorgeschlagen, in dem die Festlegung getroffen wird, das erstens das Schutzniveau der Charta nicht hinter nationale und internationale Gesetze, Verträge und Vereinbarungen zurückfallen darf und weiterhin, dass bei der Auslegung der in der Charta enthaltenen Rechte das Bestehende hinzugezogen werden.

II. Formulierungsvorschläge

1. Säule: Für die Präambel bzw. einen gesonderten Artikel wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

Die Union und ihre Organe beruhen auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Solidarität, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

2. Säule: Hier gibt es eine Reihe von Artikeln, die das Präsidium in Convent 18, 19 und 26 vorgeschlagen hat und die unstreitig sind. Ich verweise auch auf die Artikel 8, 13, 14, 15, 20, 21, 22 meines Diskussionsentwurfs, in denen ich Formulierungen für soziale Rechte vorgeschlagen habe (CHARTE 4102/00).

3. Säule: Hier wird als Querschnittsartikel folgender Wortlaut vorgeschlagen:

Art. H 4 Schutzniveau

(1) Keine Bestimmung dieser Charta darf als Einschränkung des Schutzes ausgelegt werden, der durch europäisches und nationales Recht und durch internationale Vereinbarungen und Verträge gewährleistet wird. Dies gilt insbesondere für die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ausgelegt wird.

(2) Bei der Auslegung der in dieser Charta enthaltenen Grundrechte, insbesondere auch der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, sind diejenigen internationalen Vereinbarungen und Verträge zu berücksichtigen, die von den Mitgliedstaaten der Union abgeschlossen worden sind.

III. Begründung

1. Säule:

Die Artikelformulierung übernimmt einen Vorschlag des Präsidium (Art. A Abs. 2 Convent 17) und ergänzt diesen, um den Begriff der „Solidarität“.

Das Solidarprinzip ist konstituierendes Element einer jeden – auch nichtstaatlichen – Gemeinschaft. In Deutschland ist es implizit im Sozialstaatsprinzip des Grundgesetz enthalten¹, in Frankreich in der verfassungsgeschichtlichen Verbindung der Begriffe „Solidarité“ mit „Fraternité“, in der spanischen Verfassung in Art. 2. und in der polnischen Verfassung in der Präambel. Für die EG/EU hat der EuGH auf „die Pflicht der Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben“ hingewiesen (EuGH Urteil Slg. 1973, 101 [102], RS 39/73) und dies in vielen anderen Urteilen und Gutachten wiederholt (EuGH Gutachten Slg. 1977, 741 ff, Gutachten 1/76; EuGH Urteil Slg. 1980, 907 ff; RS 136/82; RS 263/82; RS 64/84; RS 250/84; RS 276/80; RS 203/86).

2. Säule:

Als zweite Säule sollen diejenigen Artikel in die Charta aufgenommen werden, die sich, gemäß dem Kölner Auftrag der Staats- und Regierungschefs, aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, der Europäischen Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer ergeben. Eine Nichtberücksichtigung dieser Rechte würden den Kölner Auftrag verletzen und nicht zu der gewünschten Identifikation der Bürger mit der Grundrechtscharta führen.

Da unter Berücksichtigung der 3. Säule (siehe unten) eine an internationalen Standards orientierte Auslegung der Charta vorgeschlagen wird, müssen diese Artikel keine Detailregelungen enthalten, sondern können sich auf die Grundnorm beschränken. Dies ist auch in der Diskussion innerhalb des Konvents immer wieder gefordert worden.

3. Säule:

Der Abs. 1 orientiert sich an den in Convent 27 gemachten Vorschlägen des Präsidiums (Art. H. 4).

Zu Recht ist im Konvent die Kritik geäußert worden, dass man bei der Festlegung der sozialen Rechte nicht zu detailliert werden darf, da auch bei der Formulierung von Mindeststandards ein dynamisches Element einem statischen vorzuziehen ist. Aus diesem Grund schlage ich mit der

¹ Jarass, Hans/Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. München: Beck, 2000, Art. 20 para 105, S. 503 (5. Auflage).

3. Säule vor, das Problem durch einen Querschnittsartikel zu lösen. Deshalb wird über den Vorschlag des Präsidiums hinaus ein Abs. 2 angefügt, der eine Regelung zur Auslegung der in der Charta enthaltenen Rechte enthält. Der internationale Schutz der Grund- und Menschenrechte muss als Gesamtregime gesehen werden, welches in den letzten 50 Jahren an Klarheit und Verbindlichkeit gewonnen hat. Mit der Erarbeitung der EMRK hat Europa hierbei eine Vorreiterrolle gehabt, die auch große Auswirkungen auf die Erarbeitung anderer, regionaler Menschenrechtskonventionen hatte (Amerikanische Menschenrechtskonvention, Banjul Charta). Gleichzeitig haben die europäischen Staaten intensiv an der Erarbeitung universaler Konventionen mitgewirkt. Hierdurch sind Standards entwickelt worden, die überwiegend für alle Mitgliedstaaten der Union verbindlich sind. Ein Bezug auf diese Standards würde die Interdependenz dieses Regimes verdeutlichen, so wie es auch in nationalen Gerichtsentscheidungen und internationalen Verfahren zum Ausdruck kommt.

- 1) Ein Rekurs auf international anerkannte Standards ermöglicht es, kurze und verständliche Formulierungen zu wählen, ohne dass die notwendige juristische Klarheit fehlt.
- 2) Das notwendige dynamische Element, welches für die Interpretation aller Grundrechte notwendig ist, in der Diskussion des Konvents aber vor allem für die sozialen Rechte gefordert wurde, wird durch den internationalen Bezug sichergestellt.
- 3) Die Europäische Union verdeutlicht mit einem solchen Bezug, dass sie sich als Teil des internationalen Menschenrechtsregimes begreift. Damit wäre ein hohes internationales Ansehen der Grundrechtscharta gewährleistet.
- 4) Ein solches Vorgehen entspricht dem in vielen Verfassungen der Mitgliedstaaten enthaltenem Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung.

Dadurch, dass Bezug auf die von den Mitgliedstaaten anerkannten bzw. abgeschlossen internationalen Vereinbarungen genommen wird, besteht für keinen Staat die „Gefahr“, dass eine spätere Auslegung dem widersprechen würde, was bereits völkerrechtlich und ggf. national anerkannt worden ist. Insofern werden bei der Interpretation der GRC auch jene Einschränkungen berücksichtigt, die einzelne Staaten in Form von Vorbehalten eingelegt haben, sofern sie nicht der Wiener Vertragsrechtskonvention widersprechen.

Dr. Christine Fuchsloch

z. Zt. Wissenschaftliche Mitarbeiterin
am Bundesverfassungsgericht

Der Gleichbehandlungsgrundsatz im nationalen Verfassungsrecht und seine Weiterentwicklung im EU-Recht

Zusammenfassende Thesen

I. Ausgangspunkt

1. Ziel einer europäischen Grundrechtscharta muss es sein, den heute erreichten europäischen Grundrechtsstandard widerzuspiegeln und diesen für alle betroffenen Bürgerinnen und Bürger Europas klar und überzeugend zu formulieren. Bestes Mittel dafür wäre ein Grundrechtskatalog, der nicht nur gegenüber den Organen der EU wirkt, sondern als moderne Fassung der gemeinsamen Verfassungstraditionen jede staatliche Gewalt innerhalb der Gemeinschaft bindet. Nur ein solches Konzept verhindert Rechtsunsicherheit, einen unterschiedlichen Grundrechtsmindeststandard und komplizierte Abgrenzungsprobleme bei der Frage, ob es sich bei bestimmten Bereichen um die Umsetzung von EG-Recht handelt, weshalb dann (auch) europäische Grundrechte gelten.
2. Auch eine in ihrer Reichweite auf die Gemeinschaftsorgane begrenzte Grundrechtscharta bietet die Chance, einen modernen Grundrechtskatalog zu entwickeln, der die aktuellen Gefährdungslagen für die Individualrechte des Einzelnen aufnimmt. Die Europäische Union hat sich über eine Wirtschaftsgemeinschaft hinausentwickelt. Eine Grundrechtscharta, die nur wirtschaftliche Grundfreiheiten oder nur liberale Freiheitsrechte enthielte, entspräche weder dem Stand der europäischen Integration noch dem Grundrechtsniveau der Mitgliedstaaten.
3. Grundrechte müssen rechtlich verbindlich sein. Unabdingbar ist daher eine schnelle Aufnahme in das Primärrecht und eine justizielle Absicherung des individuellen Grundrechtsschutzes. Als Grundrecht kann zudem nur das versprochen werden, was auch eingelöst werden kann. Adressat der Grundrechte ist nach dem gegenwärtigen Konzept die EU, eine Bindung der Mitgliedstaaten besteht allenfalls bei der Umsetzung und Ausführung des europäischen Rechts. Die Grundrechtscharta dient nicht dazu, nationale Kompetenzen auf die EU zu verlagern. Sie muss daher vor allem im Bereich der sozialen Rechte von bereits bestehenden Kompetenzen der EU ausgehen.

II. Der Gleichberechtigungsgrundsatz von Frauen und Männern im Grundgesetz

1. Ausgangspunkt der europäischen Grundrechte sind die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, die vom EuGH im Wege der wertenden Rechtsvergleichung berücksichtigt werden. Für die Bundesrepublik Deutschland ergeben sich zusätzliche Bindungen aus Art. 23 Abs. 1 iVm Art. 79 Abs. 3 GG.

2. Die deutsche Verfassung sieht für unterschiedliche Gruppen unterschiedliche Gleichheitsrechte vor.
 - A) Der allgemeinen Gleichheitssatz („Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“) untersagt eine Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten durch die Rechtsetzung (einschließlich der Tarifverträge) oder Rechtsanwendung, die nicht sachlich zu rechtfertigen ist.
 - B) Absolut verboten ist die rechtliche Unterscheidung nach Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, Glauben und religiöser oder politischer Anschauung (Art. 3 Abs. 3 GG). Diese speziellen Differenzierungsverbote sind vor dem historischen Hintergrund zu verstehen, dass die Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen in besonderem Maße zu Diskriminierungen und Ausgrenzungen führte.
 - C) Daneben besteht seit 1994 ein gezieltes Verbot der Benachteiligung Behinderter. Besserstellungen von Behinderten sind danach zulässig. Das Benachteiligungsverbot richtet sich zunächst wegen der Grundrechtsbindung nur gegen den Staat, mittelbar strahlt es auch in das Privatrecht aus (Art. 3 Abs. 3 GG).

3. Das Verhältnis der Geschlechter ist seit jeher eigenständig und in herausgehobener Weise in Art. 3 Abs. 2 GG verankert.
 - A) Gleichberechtigung geht über die Rechtsgleichheit hinaus. Wie weit jedoch, mit welchem Inhalt und ob beispielsweise Maßnahmen nur zugunsten von Frauen zulässig sind, war lange umstritten, auch wenn das BVerfG schon 1957 festgestellt hatte:

„Zur Gleichberechtigung der Frau gehört aber, dass sie die Möglichkeit hat, mit gleichen rechtlichen Chancen marktwirtschaftliches Einkommen zu erzielen wie jeder männliche Staatsbürger.“ (BVerfGE 6, 55 [82])

 und 1992 klarstellte:

„Der über das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG hinaus reichende Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 GG besteht darin, dass er ein Gleichberechtigungsgebot aufstellt und dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt.“ (BVerfGE 85, 191 [Leitsatz])
 - b) Ausgangspunkt für eine Fortentwicklung und verfassungsrechtliche Verfestigung des Gleichberechtigungsgebots war der Einigungsvertrag. In der Gemeinsamen Verfassungskommission bestand Konsens darüber, dass die Ergänzung von Art. 3 Abs. 2 GG einen Verfassungsauftrag (Gleichstellungsauftrag) und eine

Kompensationsklausel (Frauenfördermaßnahmen) enthalten sollte.

- c) Der Verfassungsauftrag ist jetzt enthalten in der Formulierung „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern.“ Keine Mehrheit gefunden hat der Begriff „gewährleisten“ oder auch die Formulierung „ist verpflichtet, eine gleichberechtigte Teilhabe herzustellen“.
- d) Die Kompensationsklausel heißt nun: „wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“. Die Ergänzung „Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zulässig.“ hat keine Mehrheit gefunden.

III. Der Gleichbehandlungsgrundsatz im EU-Recht

1. Der allgemeine Gleichheitssatz mit der Notwendigkeit einer sachlichen Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen gehört auch ohne ausdrückliche Verankerung im EG-Recht als Bestandteil der gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten zum Grundrechtsstandard des EuGH.
2. Offensichtliche Bedeutung für das Recht einer supranationalen Gemeinschaft hat das Verbot der Benachteiligung wegen der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates. Daher ist nicht verwunderlich, dass in diesem Bereich das Verbot der mittelbaren Diskriminierung (Beispiel: Wohnortklauseln) entwickelt wurde. Vereinfacht kann dies so umschrieben werden: Faktisch ungleich wirkende Regelungen bedürfen einer besonderen Rechtfertigung und werden einer strikten Verhältnismäßigkeitskontrolle unterworfen.
3. Der andere wichtige Bereich für das unmittelbare und mittelbare Diskriminierungsverbot betrifft das Verhältnis zwischen Männern und Frauen.
 - a) Die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen ist als Querschnittsaufgabe der Gemeinschaft in allen Politikfeldern ausgestaltet (Art. 3 Abs. 2 EGV).
 - b) Im Primär- und im Sekundärrecht umfassend für die Bereiche des Erwerbslebens und der sozialen Sicherungssysteme auch und gerade innerhalb der Mitgliedstaaten verboten ist die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts. Beispiel für eine unmittelbare Diskriminierung ist die Anknüpfung an die Schwangerschaft, Beispiel für die mittelbare Benachteiligung die Schlechterstellung von Teilzeitbeschäftigung.
 - c) Der Grundsatz der Gleichbehandlung lässt positive Maßnahmen zu Gunsten des unterrepräsentierten Geschlechts zu (jetzt

Art. 141 Abs. 4 EGV). Der EuGH hat nationale Frauenförderungsmaßnahmen in Form einer starren Ausbildungsquote zuletzt in der Entscheidung zum hessischen Gleichstellungsgesetz umfassend gebilligt.

- D) Das mittelbare Diskriminierungsverbot ist auf Neutralität des Rechts gerichtet und unterwirft Regelungen, die sich unterschiedlich je nach Gruppenzugehörigkeit auswirken, einer besonderen Kontrolle. Je größer die tatsächlichen Unterschiede in den Lebensbereichen von zwei Gruppen sind, um so weniger taugt dieses Instrument dazu, zum Abbau faktisch bestehender Nachteile beizutragen.
4. Andere spezielle Diskriminierungsverbote sind bisher im EG-Recht weniger weit entwickelt.
- a) Im Amsterdamer Vertrag ist das Ziel der „Bekämpfung der Ausgrenzung“ als Ziel der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten genannt (Art. 136, 137 EGV). Art. 13 EGV ermächtigt dazu, im Rahmen der Zuständigkeiten geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.
- b) Die Kommission hat dazu den Vorschlag einer Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vorgelegt, die im Kern das Verbot der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung auf diese Merkmale im Erwerbsleben erstreckt, allerdings in Teilbereichen (vor allem bei den Altersgrenzen) diverse Sonderregelungen zulässt.

IV. Vorschläge für die Verankerung der Gleichheitsrechte in der GRC

1. Von der Stellung und der Formulierung her sollten die Fundamentalrechte auf Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit gleichrangig an den Anfang des Grundrechtskatalogs gestellt werden (so genannte „europäische Trias“; vgl. Susanne Baer, Sachverständigenanhörung der Europa-Ausschüsse des Deutschen Bundestages und Bundesrates).
2. Dabei ist zwischen einem allgemeinen Gleichheitssatz und speziellen Diskriminierungsverboten zu unterscheiden. Beim allgemeinen Gleichheitssatz sollte eine allgemeine Rechtsgleichheit verankert werden (so auch der bisherige Vorschlag des Konvents [Art. 18]). Eine Begrenzung auf das „Recht der Union“ könnte so verstanden werden, dass die Rechtsanwendungsgleichheit nicht gewährleistet ist.
3. Bei den speziellen Diskriminierungsverboten muss zunächst entschieden werden, welche Merkmale davon erfasst werden sollen. Dabei sollte auf Vollständigkeit und Überfrachtung verzichtet wer-

den, damit die wirklich zentralen Benachteiligungsverbote herausgestellt werden. Statt der umfassenden EMRK (Art 14) und dem darauf aufbauenden Vorschlag des Konvents (Art. 19) sollte daher auf Art. 13 EGV zurückgegriffen werden.

Bei dem Merkmal „Alter“ ist allerdings zu bedenken, ob angesichts der zahlreichen und auch akzeptierten Altersgrenzen (ua als Voraussetzung für bestimmte Sozialleistungen und Sozialversicherungsansprüche und zum Jugendschutz) ein generelles Differenzierungsverbot sachgerecht ist, weil dann in der Grundrechtscharta wiederum Sonderregelungen auf der gleichen Ebene vorzusehen sind. In einer modernen Charta vermieden werden sollte auch der Begriff „Rasse“, der per se diskriminiert.

4. Weiter muss geklärt werden, ob es um
 - das Verbot der rechtlichen Ungleichbehandlung (Verbot der direkten oder verdeckten Anknüpfung an ein bestimmtes Merkmal),
 - das Verbot der mittelbaren Diskriminierung (Verbot der Anknüpfung an gruppenneutrale Merkmale, die vor allem die Angehörigen einer bestimmten Gruppe treffen),
 - das Gebot staatlicher Antidiskriminierungspolitik oder
 - das individuelle Recht auf staatlichen Schutz vor faktischer Diskriminierung
 gehen soll.

Meines Erachtens spricht viel dafür, ein klares rechtliches Differenzierungsverbot für Minderheiten zu verankern und damit zu klären, dass die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe rechtlich und tatsächlich unerheblich sein soll. Unterscheidungen beispielsweise nach der Hautfarbe sollen also nicht vorkommen. Wegen der Möglichkeit einer gezielten Antidiskriminierungspolitik wäre dann eine Öffnungsklausel vorzusehen. Gegenüber den Vorschlägen des Konvents, die ein Verbot der Diskriminierung vorsehen, hat eine solche Umschreibung den Vorteil der rechtlichen Eindeutigkeit.

5. Das EG-Recht hat eine herausragende Bedeutung bei der Verwirklichung der Gleichberechtigung der Geschlechter in den Mitgliedstaaten. Daher ist die Gleichstellung von Männern und Frauen als Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche eigenständig an exponierter Stelle zu verankern. Besonders geregelt werden sollte ein qualifiziertes Verbot der mittelbaren Diskriminierung und die ausdrückliche Zulässigkeit von Frauenfördermaßnahmen.

Anhang:

**Textvorschlag
für eine Verankerung der Gleichheitsrechte in der
Grundrechtscharta**

Von dem Aufbau der Charta her ist eine Verankerung der Gleichheit in Art. 3 (und 4) nach der Menschenwürde und dem Selbstbestimmungs-

recht wünschenswert. Zur besseren Übersicht wird nachfolgend die vom Konvent gewählte Nummerierung zu Grunde gelegt.

Art. 18. Rechtsgleichheit

- (1) Alle Menschen sind vor dem Recht gleich.
- (2) Unterscheidungen nach der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Hautfarbe, der Religion, der politischen Anschauung, der sexuellen Identität oder der Behinderung sind untersagt, sofern sie nicht zum Ausgleich bestehender Nachteile erforderlich sind.

Begründung: Zu Abs. 1 siehe den Konventsentwurf. Abs. 2 konkretisiert die Rechtsgleichheit im Sinne genereller rechtlicher Differenzierungsverbote. Ausdrücklich ist die Zulässigkeit kompensatorischer Maßnahmen vorgesehen, so weit sie erforderlich sind. Diese Umschreibung des Benachteiligungsverbots ist klarer und juristisch eindeutiger als ein Diskriminierungsverbot. Bei den Merkmalen sind die wesentlichen, auf elementaren Unrechtserfahrungen beruhenden Kriterien auszuwählen. Ein generelles Unterscheidungsverbot nach Alter oder Vermögen, wie auf Grundlage der EMRK vom Konvent bisher vorgesehen, ist abzulehnen.

Art 19. Gleichstellung von Frau und Mann

- (1) Die Union und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Bedingungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft zu schaffen und bei ihren Maßnahmen die Geschlechtergleichstellung mit einzubeziehen.
- (2) Neben der Ungleichbehandlung nach dem Geschlecht ist die Verwendung von Kriterien untersagt, die formal geschlechtsneutral sind, jedoch einen erheblich höheren Anteil der Angehörigen eines Geschlechts betreffen, ohne dass sie durch wichtige Gründe, die nicht auf das Geschlecht bezogen sind, gerechtfertigt werden können.
- (3) Zur Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung sind Maßnahmen zur Förderung des benachteiligten Geschlechts zulässig.

Begründung: Die Gleichstellung von Frauen und Männern sollte eigenständig und damit besonders herausgehoben verankert werden. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten sind Frauen. Schon deshalb verbietet es sich, die Rechte von Frauen als einen Aspekt des Minderheitenschutzes zu betrachten.

Abs. 1 verspricht nur das, was die EU bzw die Mitgliedstaaten auch einlösen können. Es können die Voraussetzungen für eine tatsächliche Gleichberechtigung geschaffen werden. Das Ergebnis selbst ist beispielsweise einer gleichen Partizipation auf allen Ebenen des Erwerbslebens kann jedoch nicht vom Staat bzw der Union hergestellt werden. Die Formulierung greift einen Vorschlag der Verfassungskommission nach der deutschen Einheit zur Änderung von Art. 3 Abs. 2 GG auf. Der zweite Halbsatz verankert das inzwischen anerkannten „gender“-Ansatz,

wonach Gleichstellungsbelange als Querschnittsfrage in allen Politikbereichen zu berücksichtigen sind.

Abs. 2 schreibt das unmittelbare Diskriminierungsverbot fest. Zu diesem gehören auch verdeckte Benachteiligungen, die nur ein Geschlecht treffen (zB Schwangerschaft). Außerdem wird ein qualifiziertes mittelbares Diskriminierungsverbot mit der rechtstechnisch korrekten Umschreibung verankert. Alles andere erschiene als Rückschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage und würde auch nicht die besonderen Impulse aufnehmen, die von der Rechtsprechung des EuGH ausgegangen sind (jüngstes Beispiel in Deutschland: die Entscheidungen der 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur VBL).

Abs. 3 erlaubt ausdrücklich Maßnahmen zu Gunsten des bisher benachteiligten Geschlechts, zur Zeit also Frauenfördermaßnahmen.

Art. E. Recht auf Vertretung

Gleichberechtigte Teilhabe und Vertretung von Frauen und Männern sind zu gewährleisten.

Begründung: Frauen sind in den Gremien der EU eklatant unterrepräsentiert. Kaum etwas macht das so anschaulich wie die Besetzung des Konvents zum Entwurf einer GRC. Die Regelung stellt sicher, dass künftig die wahlrechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für eine wesentlich stärkere Beteiligung von Frauen getroffen werden. Für eine Umsetzung einer solchen Verpflichtung gibt es viele unterschiedliche Modelle und bereits in der deutschen Praxis erprobte Verfahren (vgl. nur die Regelungen im hessischen Personalvertretungsrecht). Eine langfristig geltende grundrechtliche Regelung sollte sich nicht auf ein bestimmtes Verfahren festlegen (zB 40%-Quotierung der Wahlvorschläge), sondern die Möglichkeit zur Weiterentwicklung und Anpassung an geänderte Verhältnisse offen halten.

Prof. Dr. Gerhard Naegele

Institut für Gerontologie
an der Universität Dortmund

Thesen zum Thema „Generationenverantwortung“

1. Soziale Grundrechte älterer Menschen i.S. eines eigenständigen (rechts-)politischen Anliegens sind m.W. nach in Deutschland bislang nicht Gegenstand expliziter Fachdiskussionen, geschweige denn systematischer Forschung gewesen. Allerdings ergeben sich Querbezüge zur aktuellen sozialpolitischen Altersdiskussion. Im folgenden gehe ich auf drei Aspekte gesondert ein:
 - Schutz vor sozialer Ausgrenzung,
 - Recht auf soziale Sicherheit,
 - Generationenverantwortung.
2. Das soziale Grundrecht „**Schutz vor sozialer Ausgrenzung**“ betrifft grundsätzlich ältere Menschen, da sie **strukturell** zu den von sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerungsgruppen zählen. Allerdings betrifft soziale Ausgrenzung im Alter selbst- nicht zuletzt aufgrund der staatlichen Sozial- und Altenhilfepolitik der vergangenen Jahrzehnte – hierzulande derzeit nur auf kleinere Teilgruppen älterer Menschen zu, so (allerdings wachsende) Teile der älteren ArbeitnehmerInnen, Teile der alleinlebenden, zumeist sehr alten Frauen, Teile der älteren Pflegebedürftigen sowie zunehmend ältere Demenzkranke. Auch lebt nur eine Minderheit der älteren Menschen in finanzieller Armut. Allerdings dürfte das alternstypische Verarmungsrisiko angesichts gewichtiger Veränderungen in Erwerbsverläufen und Biographiemustern – insbesondere bei Frauen – bald wieder ansteigen (Bäcker, Bispinck, Hofemann, Naegele 2000 Bd. 1). Hier gilt es, vor allem durch präventive Maßnahmen eine künftige Ausweitung dieses Risikos zu verhindern; so z.B. im Rahmen von Arbeitsmarktpolitik, Integrationsangeboten auf örtlicher Ebene, die häusliche Pflege ergänzende und stützende Dienste oder die soziale Absicherung der demenzbedingten Pflegebedürftigkeit im Rahmen der Pflegeversicherung. Unbeachtet dieser konkreten Vorschläge für eine „Anti-Ausgrenzungsstrategie“ geht es in der Zukunft auch um die Frage, welche inhaltlichen Entwürfe einem **sozial integrierten Leben** im Alter zugrunde gelegt werden soll. In dieser Frage scheint noch immer Konzeptions- und Fantasielosigkeit zu dominieren.
3. Das „Recht auf soziale Sicherheit“ für ältere Menschen kann zumindest hinsichtlich der ökonomischen Altersrisiken als für die Mehrheit eingelöst gelten, wenn gleich auch nach Einführung der Pflegeversicherung das Sozialhilfebedürftigkeitsrisiko bei stationärer

Pflege noch unverhältnismäßig hoch ist und z.T. erhebliche Sicherungslücken bestehen (sog. Pflegestufe 0). Erweitert man allerdings das Recht auf „soziale Sicherheit“ auf das Recht auf Zugang zu personenbezogenen sozialen Diensten und Einrichtungen – und dieser Perspektive wird hier gefolgt –, die schwerpunktmäßig auf immaterielle Bedarfslagen zielen, dann relativiert sich das im Grundsatz positive Bild noch mehr. Trotz Anschubwirkung der Pflegeversicherung gibt es auch heute noch in Teilen ganz erhebliche Lücken sowohl in quantitativer, insbesondere aber in qualitativer Hinsicht sowie mit Blick auf Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Verzahnung der Dienste. Dies gilt insbesondere für die komplementären und/oder offenen Angebote der Altenhilfe und -arbeit vor Ort. Das Recht auf soziale Sicherheit Älterer darf daher nicht auf die ökonomische Perspektive verengt werden. Diese ist zu ergänzen um das Recht auf eine bedarfsgerechte und qualitativ hochwertige **soziale Infrastruktur**. Im Kern sollte sich das Recht auf soziale Sicherheit somit nicht nur auf eine ausreichende Alterssicherung oder die Vermeidung von Altersarmut beziehen, sondern – gleichberechtigt – auch auf das Recht auf eine möglichst lange selbständige Lebensführung bzw. in den Fällen, in denen dies nicht mehr möglich ist, auf eine angemessene persönliche Betreuung in Heimen und dgl. .

4. Welche Bedeutung kommt nun in diesem Zusammenhang dem Thema „Generationenverantwortung“ zu? Hierauf will ich mich in meinen kurzen Ausführungen beschränken. Die **Generationenverantwortung** beruht in Deutschland traditionell auf dem **Generationenvertrag**. Als ursprünglich wirtschaftstheoretisches Konzept, nach dem – entsprechend der Mackenroth'schen These – aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden müsse, bildet er heute die Grundlage für die soziale Sicherung der älteren Generation. „Der Generationenvertrag moderner, sozialstaatlicher Prägung basiert auf dem Prinzip der intergenerativen Solidarität, bei dem die Jüngeren für die Älteren, aber auch die wirtschaftlich Stärkeren für die wirtschaftlich Schwächeren eintreten“ (Rürup 1999: 289). Bezog er sich ursprünglich einmal auf den monetären Bereich, so muss sich eine moderne Interpretation auf die Gleichzeitigkeit von monetären und nicht-monetären Leistungen, d.h. auf die Absicherung materieller und immaterieller Risiken beziehen; Dies umsomehr, als mittlerweile personenbezogene soziale Dienste für die Lebenslage wachsender Gruppen älterer Menschen sozialpolitisch vermutlich bedeutsamer sind als finanzielle Transferleistungen.
5. Bekanntlich gibt es zunehmende Zweifel an der Stabilität des Generationenvertrages alter Prägung. Diese beziehen sich insbesondere auf die demografischen Herausforderungen, mit denen sich die großen sozialen Sicherungssysteme konfrontiert sehen. Allerdings greift eine primär demografische Sicht zu kurz. Lediglich im Bereich des SGB XI gibt es m.E. nach eindeutige demografische Risiken, denen

vermutlich bald mit stabilitätssichernden Maßnahmen (Beitragserhöhung) zu begegnen sein wird (Deutscher Bundestag 1998). Dem gegenüber sind die finanziellen Herausforderungen im Bereich von GRV und GKV sehr viel weniger demografisch verursacht als gemeinhin behauptet. So wird der Einfluss, der von Veränderungen in der Arbeitslandschaft und auf dem Arbeitsmarkt auf die finanzielle Stabilität ausgeht, vielfach unterschätzt. Und in der GKV betrifft die treibende Kraft für die sog. alterstypische Kostenversteilerung weniger die Nachfrage- als vielmehr primär die Anbieterseite und hängt dort ganz stark mit den Folgekosten des technischen Fortschritts zusammen, der gleichsam auf die weitaus weniger bedeutsame demografische Komponente „aufsetzt“ (Naegele 1999a).

6. Eine noch weitergehende Interpretation des Generationenvertrages, die hier zur Diskussion gestellt werden soll, zielt auf die **intergenerationelle Solidarität**, also auf die **Mehrgenerationenverantwortung**. Die Betonung liegt somit auf **Gegen- und Wechselseitigkeit**. Sie bezieht alle Generationen mit ein, ist damit vom Grundsatz her richtungsoffen und betrifft somit auch die Verantwortung der älteren Generationen gegenüber den jüngeren und mittleren. Zum Recht der Älteren auf Generationensolidarität tritt somit der Beitrag („Pflicht“) der Älteren zur **Generationenverantwortung**. Ältere sind in dieser Interpretation somit **Nehmer** und **Geber** zugleich; letzteres aber ebenso nur im Rahmen ihrer Möglichkeiten, wie dies für die jüngere Generationen als Geber gelten kann. So zählen heute wachsende Gruppen Älterer zu den ökonomisch Stärkeren in dieser Gesellschaft, dem gegenüber aber viele Jüngere, vor allem mit Kindern, zu den ökonomisch Schwächeren (Bäcker, Bispinck, Hofemann, Naegele 2000). Zusätzliche Begründungen für die Forderung nach intergenerationeller Verantwortung liegen – neben demografischen Aspekten – insbesondere in stark veränderten (verdünnten) Familienstrukturen sowie in einer deutlichen Gewichteverschiebung in der zeitlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Belastung der Generationen (Tews 1996; Rosenmayr 1999).
7. Ein Blick auf die empirische Wirklichkeit zeigt, dass trotz aller Unkenrufe die **Mehrgenerationensolidarität** zumindest in den Familien mehrheitlich gut funktioniert. Familiäre Hilfebeziehungen folgen dabei in aller Regel einem **lebenslaufbezogenen Reziprozitätsmuster**, d.h. einem gleichgewichtigen Verhältnis von Geben und Nehmen über die gesamte Lebensspanne hinweg, und finden dabei statt in einem Spannungsverhältnis von „Pflicht und Neigung“ (Schütze 1989). Z. B. belegen alle Pflegebedürftigkeitsstudien der vergangenen Jahre, dass ältere Pflegebedürftige weit überwiegend zu Hause von Familienmitgliedern versorgt werden (Naegele, Reichert 1998). Dies gilt auch für Demenzzranke (Reichert 2000). Auf der anderen Seite belegen die aktuellen Daten des Alters-Surveys, dass viele Ältere durch Geld- und Sachtransfers (d.h. größere

Geschenke, Zuwendungen oder regelmäßige finanzielle Unterstützungen) im bedeutsamen Umfang zum Wohlergehen ihrer Kinder- und Enkelkinder beitragen. „Private Geld- und Sachtransfers sind zwischen Familienmitgliedern stark verbreitet und werden vor allem zwischen den Generationen geleistet. Die Vergabe entspricht dabei einem Kaskadenmodell: Private (monetäre; G.N.) Transfers fließen vornehmlich von den älteren Generationen zu den jüngeren, also in umgekehrter Richtung wie die öffentlichen Leistungen. Drei Faktoren sind dabei besonders wichtig: erstens die Ressourcen der Geber, zweitens die Bedarfslagen der Empfänger und drittens die Kontakthäufigkeit bzw. die emotionale Verbundenheit zwischen den Familiengenerationen“ (Motel, Syzydlik 1999: 3). Andererseits wiederum unterstützen viele Angehörige der jüngeren und mittleren Generationen ihre älteren Familienmitglieder praktisch, d.h. Geld- und Sachleistungen der Alten werden durch praktische Hilfen der Jungen „vergolten“.

8. Ohne die praktische intergenerationelle Solidarität lässt sich für die ältere Generation, insbesondere aber für die stark wachsende Zahl an Hochaltrigen, deren selbständige Lebensführung nicht in der bisher gewohnten Weise aufrecht erhalten. Informelle Hilfen sind zu einem gewichtigen Bestandteil der gegenüber Älteren geleisteten sozialen Dienste geworden und gehören somit zum Kernbestandteil ihrer sozialen Sicherheit. Um so mehr muß es Politik aufmerksam machen, dass ein weiteres demografisches Schrumpfen der mittleren und jüngeren Generationen zu erwarten ist, d.h. damit auch ein Rückgang in den intergenerationellen Solidaritätsmöglichkeiten. Überlagert werden diese demografischen Risiken von zahlreichen altersrelevanten Merkmalen des sozial-strukturellen Wandels wie steigende Frauenerwerbstätigkeit, berufliche Mobilität, mehr Singles oder zunehmende Zahl an Ein-Personen-altenhaushalten (Naegele 1999b). Auf Seiten der Jüngeren wiederum nehmen seit Jahren – und in den Sozialhilfe-Statistiken deutlich nachweisbar – ökonomische Probleme und damit der finanzielle Unterstützungsbedarf zu. Dies betrifft insbesondere Mehr-Kinder-Familien und/oder Allein erziehende. In der Konsequenz gilt auch hier: die jüngere und mittlere Generation kann künftig nicht auf die ökonomische Unterstützung durch die ältere Generation verzichten. Mit anderen Worten: Die bestehenden Strukturen der praktischen wie finanziellen intergenerationellen Solidarität sind für wachsende Gruppen der Bevölkerung **in allen Altersklassen** zu einer tragenden Säule ihrer je spezifischen sozialen Sicherheit geworden.

9. Wenn in diesen Thesen auf die Generationensolidarität in Richtung Ältere abgehoben wird, dann ist dies lediglich der begrenzten Aufgabenstellung hier in diesem Fachforum geschuldet. Es sollte aber deutlich geworden sein, dass wir es mit einer Interdependenzbeziehung in der Weise zu tun haben, dass Unterstützung der älteren

immer auch gleichzeitig Unterstützung der jüngeren und mittleren Altersgruppen bedeutet (und umgekehrt). Unter historisch veränderten Familienstrukturen beinhaltet das soziale Grundrecht der Älteren auf soziale Sicherheit somit stets auch ein Stück Gewähr für die soziale Sicherheit für die jüngere und die mittlere Generation. Diese Perspektive ist zugleich Ausdruck eines dynamischen Familienkonzepts und gehört zum Kern einer modernen Familienpolitik (Bäcker, Bispinck, Hofemann, Naegele 2000 Bd. 2).

10. Immaterielle geleistete intergenerationelle Solidarität mit den Älteren ist derzeit insbesondere bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit gefordert. Gerade hier werden aber auch ihre Grenzen deutlich. Trotz (und z.T. wegen) der Einführung der Pflegeversicherung sind private Pflegesituationen hierzulande häufig von mit der Pflege überlastete Familien, Gewalt in der häuslichen Pflege, ungenügender Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege, nicht selten in der Form der sog. „Sandwich-Situation“, dadurch bedingt massiven beruflichen wie sicherungsmäßigen Benachteiligungen, sowie durch fehlende und/oder qualitativ unzureichend ausgestattete ergänzende und unterstützende Pflegeinfrastruktur gekennzeichnet (Naegele, Reichert 1997, 1998). Von diesen Benachteiligungen und Belastungen sind überdurchschnittlich häufig Frauen als traditionelles „privates Pflegereservoir“ betroffen. Damit wird ein weiteres soziales Grundrecht, wie es auf europäischer Ebene schon seit längerem diskutiert wird, zentral berührt: Die traditionellen Verteilungsmuster von Pflegeaufwand und -belastungen widersprechen diametral dem **Gleichstellungsgebot**.
11. Maßnahmen zur Förderung der intergenerationellen Solidarität und zur Überwindung geschlechtstypischen Benachteiligungen haben somit stets zwei Zielgruppen: (1) Die betroffenen Älteren selbst, sowie (2) die informellen HelferInnen, zumeist Angehörige. Zu erwähnen sind neben kommunikativen und Selbsthilfeangeboten für die informellen HelferInnen u.a. komplementäre hauswirtschaftliche, das Alltagsmanagement selbst bei eingeschränkter Lebenslage unterstützende Dienste, Hausnotrufsysteme, Beratungs- und Vermittlungsangebote, der weitere Ausbau der ambulanten Versorgung insbesondere im ländlichen Raum, ein Angebot an bezahlbaren Tages-, Kurzzeit- und Nachtpflegeeinrichtungen, alternative Wohnformen mit breit gefächertem Servicenetz, Dienste- und Trägervernetzung auf lokaler Ebene. Besonderer Bedarf besteht in der ambulanten Betreuung Demenzkranker. Aufgrund der wachsenden Erwerbsbeteiligung muß dem Thema „Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege“ mehr öffentliche und vor allem tarifpolitische Aufmerksamkeit zukommen. Relativ neue Zielgruppen mit wachsendem, bislang aber nur unzureichend gedecktem Bedarf sind älter werdende Menschen mit Behinderungen und ältere AusländerInnen. Da all diese Angebote nicht im Selbstlauf entstehen, sind (öffentliche) Anreizsysteme gefordert. Hier kommt den Kommunen eine tragende Rolle

- zu. (Naegele 1999b). Zu diskutieren sind dabei unterschiedliche Grade an Verrechtlichungserfordernissen.
12. Zu den sozialen Schutzrechten Älterer sollte der für alle Gruppen älterer Menschen gleichberechtigte, jederzeit erreichbare und barrierefreie Zugang zu Diensten und Angeboten zählen. Dies schließt insbesondere Informationen, Beratung und Ermittlung mit ein. Mindestens eben so wichtig ist der Anspruch auf bedarfsgerechte, lückenlose Vernetzung unterschiedlicher Dienstetypen und -träger. Letzteres ist im in Deutschland traditionell stark fragmentierten System sozialer Dienste eine ganz zentrale Dimension sozialer Sicherheit. Erfahrungsgemäß kann eine marktmäßige Versorgung die Einhaltung all dieser Zieldimensionen nicht garantieren. Andererseits ist ein „Zwei-Klassen“ Versorgungssystem sozialpolitisch nicht akzeptabel. Von daher sind sozial ausgewogene „policy-mix“-Konzepte auf örtlicher Ebene unerlässlich. Den Kommunen als Letztverantwortliche i.S. ihrer verfassungsrechtlich zugewiesenen Allzuständigkeit für die Anliegen der örtlichen Gemeinschaft kommt hierbei ein besonderer Steuerungsauftrag zu (Deutscher Verein 1998). Sie sind neben der gesamtstaatlichen Ebene ein wichtiger Garant für die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit im Alter.
13. U.a. wegen des zunehmenden Anbieterwettbewerbs im Altenhilfe„markt“ sind **Verbraucherschutzbestimmungen** ebenso wie Institutionen, die über ihre Einhaltung wachen, unerlässliche Garanten für die Umsetzung des Rechts auf „soziale Sicherheit“ im Alter; dies um so mehr, da speziell ältere Menschen in besonders schwachen Lebenslagen in aller Regel nicht in der Lage sind, sich „marktrational“ zu verhalten bzw. erfolgreich die Rolle des „homo oeconomicus“ auszuüben. Es gilt insbesondere auf örtlicher Ebene, das allgemeine soziale Verbraucherschutzbedürfnis mit einem besonders ausgeprägten zu verknüpfen. Voraussetzung dafür sind u.a. überprüfbare Qualitätsstandards. Es gilt künftig, **Qualitätssicherung** in sozialen Diensten als allgemein verbindliches Anliegen in den Einrichtungen und bei den Trägern nicht nur in proklamatorischer, sondern in praktischer Hinsicht zu etablieren (Bundeskonferenz 2000).

VERWENDETE UND WEITERFÜHRENDE LITERATUR:

BÄCKER, G., BISPINCK, R., HOFEMANN, K., NAEGELE, G. (2000): SOZIALPOLITIK UND SOZIALE LAGE, Bd. 2. WIESBADEN: WESTDEUTSCHER VERLAG.

BUNDESKONFERENZ ZUR QUALITÄTSSICHERUNG IM GESUNDHEITS- UND PFLEGEGEWESEN E.V. (HG.) (2000): BERLINER MEMORANDUM. SOZIALER FORTSCHRITT, 2-3: 61-67.

DEUTSCHER BUNDESTAG (HG.) (1998): ZWEITER ZWISCHENBERICHT DER BUNDESTAGS-ENQUETE-KOMMISSION „DEMOGRAFISCHER WANDEL“. ZUR SACHE 8/98. BONN: BUNDESTAGSDRUCKEREI.

DEUTSCHER VEREIN (1998): DEUTSCHER VEREIN FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE

(HG.): ZUR ZUKÜNFTIGEN ROLLE DER KOMMUNEN IN DER ALTENHILFE. NACHRICHTENDIENST DES DEUTSCHEN VEREINS, 1: 2-5.

NAEGELE, G. (1999A): DEMOGRAPHIE UND SOZIALEPIDEMIOLOGIE – ZUR THESE VOM DEMOGRAPHISCH BEDINGTEN ANSTIEG DER GESUNDHEITSAUSGABEN. IN: IGL., G., NAEGELE, G. (HG.): PERSPEKTIVEN EINER SOZIALSTAATLICHEN UMVERTEILUNG IM GESUNDHEITSWESEN. MÜNCHEN: OLDENBOURG-VERLAG: 63-86.

NAEGELE, G. (1999B): NEUE MÄRKTE UND BERUFE, ALTERN SCHAFFT BEDARF. IN: NIEDERFRANKE, A., NAEGELE, G., FRAHM, E. (HG.): FUNKKOLLEG ALTERN 2, LEBENSLAGEN UND LEBENSWELTEN, SOZIALE SICHERUNG UND ALTENHILFE. WIESBADEN: WESTDEUTSCHER-VERLAG: 435-478.

NAEGELE, G., REICHERT, M. (1997): KRANKHEIT, ALTER UND PFLEGE ALS PROBLEM IN DER FAMILIE. IN: VASCOVICS, L.A., LIPINSKI, H. (HG.): FAMILIALE LEBENSWELTEN UND BILDUNGSARBEIT (2). OPLADEN: LESKE + BUDRICH: 139-182.

NAEGELE, G., REICHERT, M. (HG.) (1998): VEREINBARKEIT VON BERUFSTÄTIGKEIT UND PFLEGE IN NATIONALER UND INTERNATIONALER PERSPEKTIVE, Bd. 1. DORTMUNDER BEITRÄGE ZUR ANGEWANDTEN GERONTOLOGIE, 7. HANNOVER: VINCENTZ-VERLAG.

REICHERT, M. (2000): HÄUSLICHE PFLEGE DEMENZIELL ERKRANKTER ÄLTERER MENSCHEN: EINE KRITISCHE ANALYSE BESTEHENDER UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTE. EXPERTISE ERSTELLT IM AUFTRAG DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG. FORSCHUNGSBERICHT DER UNIVERSITÄT DORTMUND (IN DRUCK).

ROSENMAYR, L. (1999): ALT UND JUNG – GEGENSATZ ODER ERGÄNZUNG? IN: NAEGELE, G., SCHÜTZ, R.-M. (HG.): SOZIALE GERONTOLOGIE UND SOZIALPOLITIK FÜR ÄLTERE MENSCHEN. GEDENKSCHRIFT FÜR MARGRET DIECK. WIESBADEN: WESTDEUTSCHER VERLAG: 157-169.

RÜRUP, B. (1999): HÄLT DER GENERATIONENVERTRAG? SOZIALE SICHERUNG IM ALTER. IN: NIEDERFRANKE, A., NAEGELE, G., FRAHM, E. (HG.): FUNKKOLLEG ALTERN 2, LEBENSLAGEN UND LEBENSWELTEN, SOZIALE SICHERUNG UND ALTENHILFE. WIESBADEN: WESTDEUTSCHER VERLAG: 287-339.

SCHÜTZE, Y. (1989): PFLICHT UND NEIGUNG: INTERGENERATIONELLE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN ERWACHSENEN UND IHREN ALTEN ELTERN. ZEITSCHRIFT FÜR FAMILIENFORSCHUNG, 1: 72-102.

TEWS, H.P. (1996): PRODUKTIVITÄT DES ALTERS. IN: BALTES, M., MONTADA, L. (HG.): PRODUKTIVES LEBEN IM ALTER. FRANKFURT A.M./NEW YORK: CAMPUS-VERLAG: 184-210.

Dr. Manfred Ragati,

Bundesvorsitzender der
Arbeiterwohlfahrt

Zivilgesellschaft als tragendes und dynamisches Element in Europa

Sehr geehrte Frau Ministerin Dr. Bergmann,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

Wir sind zusammengekommen, um unsere Vorschläge und Ideen im Hinblick auf soziale Grundrechte zu diskutieren, die Eingang finden sollen in die künftige europäische Grundrechtscharta. Ich begrüße sehr, dass das Projekt einer EU-Grundrechtscharta endlich Gestalt annimmt. Wir möchten an dieser Stelle auch der Bundesregierung ausdrücklich für ihr europäisches Engagement in dieser Sache danken.

Wir in der Arbeiterwohlfahrt betrachten Grundrechte als unverzichtbaren Bestandteil des Aufbaus der sozialen Union und der Sicherung und Weiterentwicklung des europäischen Gesellschaftsmodells. Ebenso unverzichtbar ist für uns die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure. Wie Sie wissen, meine Damen und Herren, stehe ich hier nicht nur als Vorsitzender der AWO vor Ihnen, sondern auch als Präsident von Solidar, dem Zusammenschluss europäischer sozialdemokratischer Nichtregierungsorganisationen im sozialen Sektor. Solidar wiederum ist Mitglied der Plattform europäischer Nichtregierungsorganisationen im sozialen Sektor. Die Plattform beteiligt sich in einer gemeinsamen Kampagne mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund an der Diskussion um Inhalt und Gestalt der Charta. Die AWO wird im Rahmen der Kampagne unter dem Motto: „Grundrechte: Das Herz Europas“ am 26. Juni eine Veranstaltung in Berlin durchführen. Sie sehen, die Charta ist uns in vielfältigen Zusammenhängen ein Anliegen.

Ich möchte Ihnen heute darlegen, welche Chancen und Potentiale eine entwickelte Zivilgesellschaft für unser gemeinsames Haus Europa birgt. Dazu werde ich mich zunächst kurz dem Begriff „Zivilgesellschaft“ widmen und im Anschluss danach fragen, welche Rolle die Zivilgesellschaft in Europa spielt und spielen sollte. In einem dritten Schritt werde ich beleuchten, wie die Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Akteure in die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene aussehen kann. Unsere Positionen zur EU-Grundrechtscharta werde ich Ihnen in einem vierten Schritt näher bringen und zuletzt aus meiner Sicht noch einige zentrale Punkte zukünftiger europäischer Sozialpolitik ansprechen.

1) Bevor ich mich mit der Frage befasse, wie wir uns eine Teihabe der Zivilgesellschaft in Europa vorstellen, bedarf meines Erachtens der sperrige Begriff „Zivilgesellschaft“ an sich einiger Worte.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, „Zivilgesellschaft“ ist zweifellos ein Modewort geworden. Kaum ein Aufsatz, der sich mit der zukünftigen Ausgestaltung unserer öffentlichen Lebenszusammenhänge befasst, lässt das Wort unerwähnt. Synonym begegnen uns Begriffe wie „Bürgergesellschaft“, „zivile Gesellschaft“, „zivile Bürgergesellschaft“. Eine Trennschärfe zwischen den Begriffen ist kaum auszumachen. Zuweilen hat man den Eindruck, viele reden und schreiben über das gleiche, ohne dasselbe zu meinen. Die einen verwenden „Bürgergesellschaft“ aus dem Geist der 80er Jahre heraus, als er von den ost- und mitteleuropäischen Bürgerbewegungen als Gegenmodell zu einer staatlich zwangsorganisierten Gesellschaft verstanden wurde. Andere sprechen im Sinne Alexis de Tocquevilles davon, dass erst die Zivilgesellschaft einer Demokratie ihr normatives und partizipatorisches Potential gebe. Diese Diskussion läuft in Frankreich weiter, wie wir vor einem Jahr bei einem Kongress in Nancy es erleben durften.

Auch ich kann Ihnen keine letztgültige Definition bieten: Die Zivilgesellschaft ist ein dynamisches Projekt. Sie hat nichts Statisches an sich. Sie erschafft sich, definiert sich jeden Tag aufs Neue, wenn einzelne Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Initiativen, Verbände, Nichtregierungsorganisationen als zivilgesellschaftliche Akteure **im Diskurs** um Inhalte und Gestalt des gemeinsamen Europas ringen. Sie ringen miteinander und mit den Akteuren von Staat und Markt.

Wie Tilman Evers mit der vielleicht allgemeinsten Formulierung beschreibt, steht die Vokabel im Bewusstsein der Sprechenden meist für (ich zitiere) „das, was jeweils an demokratischer Substanz in einem politischen und gesellschaftlichen System vermisst wird“. Klagen über fehlende demokratische Substanz sind – wie Sie alle wissen – im Hinblick auf die EU oft zu hören. Mit Blick auf die oft reklamierte „schwache“ Stellung des einzigen demokratisch gewählten EU-Organs, des Europäischen Parlaments, wird das Schlagwort „Demokratiedefizit“ von Expertinnen und Experten, aber auch unzufriedenen Bürgerinnen und Bürgern, bemüht. Zu beklagen ist tatsächlich eine noch zu große Distanz der Bürgerinnen und Bürger zur EU. Hier lässt uns das Konzept „Zivilgesellschaft“ hoffen:

Die Zivilgesellschaft verspricht im Idealfall eine Aufhebung der beschriebenen Distanz, sie erlaubt uns, das politische und gesellschaftliche System Europas in eine lebendigere Demokratie zu verwandeln, in der zentrale Werte des Zusammenlebens verwirklicht werden. Wir als Arbeiterwohlfahrt haben die Hoffnung, dass bestimmte Werte des freiheitlichdemokratischen Sozialismus, die das Fundament unseres Handelns bilden, mit der Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft ihre Erfüllung finden können. Ich will an dieser Stelle diese Werte noch einmal nennen: Solidarität, Toleranz, Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit.

2) Welche Rolle kommt der Zivilgesellschaft in der EU zu?

Die Staatengemeinschaft Europäische Union wird von drei Pfeilern getragen:

- dem effektiven Markt zur Sicherung des Wohlstands aller,
- den jeweils aktiven Nationalstaaten zur Sicherung sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit und
- der Bürgergesellschaft mit ihrer Bereitschaft und Fähigkeit zur Teilhabe und zur Übernahme von Verantwortungen.

Gestatten Sie mir den Vergleich – gleich einem dreibeinigen Holzschmelgerät das ganze Gebilde ins Wanken, wenn ich eins der Beine wegnehme oder verkürze. Nur ein ausgewogenes Größenverhältnis der drei garantiert, dass das Gebilde als Ganzes trägt und eine runde Sache wird. Demokratische, rechtsstaatliche und soziale Gesellschaften sind auf die aktive Mitwirkung und Teilhabe ihrer Mitglieder ausgerichtet. Staatliches Handeln allein bewirkt keine Identifikation und kein gesellschaftliches Engagement. Demokratien sind auf entwickelte Bürgergesellschaften und deren Selbstverantwortungsbereitschaft und -fähigkeit, wie auf die Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Verbände und Ehrenamt), insbesondere im sozialen Sektor (Daseinsfürsorge) angewiesen.

Ich behaupte jetzt: Ohne eine entwickelte Zivilgesellschaft mit **institutionell festgelegten** Beteiligungsmöglichkeiten derselben an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene wird die EU für weite Teile der Bevölkerung ein abstraktes Gebilde bleiben, das eher Abwehrenscheinungen hervorruft als ein positives Zugehörigkeitsgefühl. Insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung ist die Schnelligkeit neu festzulegen.

Bürgerschaftliches Engagement muß sich auch auf der europäischen Ebene lohnen. Wir kennen das alle aus eigenen Zusammenhänge: Engagement muß sich lohnen. Damit meine ich nicht speziell finanzielle Anreize – obwohl ich durchaus Diskussionsbedarf sehe, was etwa die Förderung von ehrenamtlicher Arbeit durch eine Anerkennung bei Rentenversicherungszeiten angeht. An dieser Stelle meine ich aber den Lohn, der da heißt: „Etwas bewegen können“. Wer sich in einer der zahllosen zivilgesellschaftlichen Gruppen, Initiativen, Verbänden, Vereinen etc. engagiert, will die Früchte seiner Arbeit sehen, ansonsten ist der Wunsch nach Teilhabe sehr schnell erlahmt. Bürgerinnen und Bürger sind bereit, sich freiwillig für soziale Belange der Gemeinschaft zu betätigen und Verantwortung zu übernehmen, wenn sie darin für sich einen Sinn erkennen können und spüren, dass sie gebraucht und nicht ausgenutzt werden. Ehrenamtliche Tätigkeit macht solidarischen Zusammenhalt erlebbar und fördert das Vertrauen in die Gestaltbarkeit unseres demokratischen Gemeinwesens. Der Staat hat die Verantwortung, die Bürgerinnen und Bürger zu bürgerschaftlichem Engagement zu animieren, Anreize zu schaffen, ihre bürgerschaftlichen Kompetenzen zu fördern, die Bürgerpartizipation zu ermöglichen. Die Staatengemeinschaft muß die Zivilgesellschaft an der Gestaltung Europas teilha-

ben lassen. Der Bau Europas darf kein „closed shop“ sein. Im Umkehrschluss – und das sei hier ausdrücklich hervorgehoben – trägt die Zivilgesellschaft die Verantwortung, ihre Teilhabemöglichkeiten auch wahrzunehmen. **Partnerschaft bedeutet immer Verantwortung beider Seiten.** Es gilt, eine gemeinsame Philosophie zu formulieren, die Rechte auch mit der Übernahme von Verantwortung verbindet. Wobei dies sowohl für die einzelnen Bürger als auch für Interessengruppen und Verbände gelten soll. Diese Regel muß allerdings auch von den übrigen gesellschaftlichen Kräften einschließlich der Wirtschaftsunternehmen eingehalten werden, die sich nicht ihrer gesellschaftlichen Verantwortung entziehen und ihre Wirtschaftsmacht nicht zum Schaden der Allgemeinheit ausnutzen dürfen. Dies heißt, über den zivilen Dialog hinaus, dass alle gesellschaftlichen Kräfte partnerschaftlich und solidarisch für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in Europa zusammenwirken müssen.

Meine Damen und Herren, die Notwendigkeit der Beteiligung der Zivilgesellschaft ist auf europäischer Ebene erkannt. Der Präsident der tschechischen Republik, Vaclav Havel, hat am 16.2.00 den ersten Teil seiner Rede vor dem Europäischen Parlament dem Thema Stärkung der Zivilgesellschaft gewidmet. Europa bietet insbesondere dem Dritten Sektor die Möglichkeit, aus nationalstaatlichen und industriegesellschaftlichen Entwicklungen herauszuwachsen und das zivilgesellschaftliche Fundament einer künftigen europäischen Gesellschaft zu bilden.

3) Wie kann die Einbeziehung der Zivilgesellschaft aussehen?

Wie die Zivilgesellschaft beteiligt werden kann, ist letztlich noch offen. Bestehende Ansätze zur Zusammenarbeit zwischen Institutionen der EU und Akteuren der Zivilgesellschaft müssen kontinuierlich ausgebaut werden und dort, wo dies noch nicht der Fall ist, einen formellen Charakter erhalten. Die Kommission hat Ende 99 ein **Diskussionspapier zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den NRO** herausgegeben, das im Rahmen des Konsultationsverfahren noch viele offene Fragen enthält, aber die Bereitschaft der Kommission zur Kooperation mit den Nichtregierungsorganisationen, zu denen die Menschenrechtsorganisationen, die Umweltorganisationen, die entwicklungspolitischen Organisationen und die Organisationen im sozialen Sektor gehören, verdeutlicht.

Lassen Sie mich einen näheren Blick auf **unsere europäischen Bündnispartner, die europäischen Nichtregierungsorganisationen**, werfen, die unverzichtbar sind, um unsere Interessen in Europa voranzubringen und die mit ihrer Expertenarbeit das soziale Antlitz Europas wesentlich mitgestalten.

Dies sind zunächst in erster Linie die den jeweiligen Verbänden **weltanschaulich und politisch nahe stehenden** Organisationen wie Eurodiakonia, Eurocaritas usw. Für uns ist dies Solidar. Wie ich bereits

erwähnt habe, bin ich Präsident von Solidar. Wir haben hier den Schwerpunkt unserer politischen Interessenvertretung bei der EU gesetzt.

Ein ganz wichtiger Zusammenschluss für die gemeinsame Interessenvertretung aller europäischen Nichtregierungsorganisationen im sozialen Sektor ist aus unserer Sicht die **Plattform der sozialen europäischen Nichtregierungsorganisationen**. Hier finden sich die wichtigsten europäischen fachpolitischen Organisationen, Lobbyorganisationen und Organisationen sozialer Dienste zusammen.

Mein Eindruck ist, dass von den Wohlfahrtsverbänden noch zu viel Zurückhaltung geübt wird. Wie Sie wissen, ist der Generalsekretär unserer Organisation Solidar, Giampiero Alhadeff, gerade zum Präsidenten der Plattform wieder gewählt worden. Für die Weiterentwicklung des zivilen Dialogs mit den europäischen Institutionen ist aus unserer Sicht ein solcher gemeinsamer Ansprechpartner der sozialen Nichtregierungsorganisationen erforderlich. Auch ohne ein offiziell anerkanntes Konsultationsverfahren sind die zweimal jährlich stattfindenden Treffen zwischen Kommission und Plattform bereits zur Gewohnheit geworden. Die letzte Zusammenkunft fand am 30. März statt und hatte unter anderem Strukturen zukünftiger Zusammenarbeit zum Thema. Kommissarin Diamantopoulou, die persönlich anwesend war, hob in diesem Gespräch noch einmal die befürwortende Haltung der Kommission zur Grundrechtscharta und zur Einbeziehung sozialer Grundrechte hervor. Am 11.2.00, beim informellen Rat der Sozialminister hat die portugiesische Präsidentschaft neben den Sozialpartnern auch Vertreter der Plattform geladen. Auch dies muß zur Gewohnheit werden. Die Rolle der Plattform bedarf der genaueren Definition durch ihre Mitglieder. Aus unserer Sicht soll die Plattform eine „Plattform“ bleiben, in der die eigenständigen Positionen der Mitglieder ein Sprachrohr finden und zu Themen gemeinsamen Interesses auch gemeinsame Positionen erarbeitet werden. Die eingangs erwähnte gemeinsame Kampagne zur Grundrechtscharta mit dem EGB stellt ein gelungenes Beispiel für eine solche Positionserarbeitung in Fragen von allgemeinem Interesse dar.

Der Bereich der sozialen Dienste zwischen Markt und Gemeinnützigkeit, die Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen sowie Qualitätsstandards sind übergreifende Fragestellungen grundsätzlicher Art. Auch hier benötigen wir Bündnispartner, die sich mit ähnlichen Fragen befassen wie wir. Wir denken, dass der **ET Welfare, der Zusammenschluß europäischer Wohlfahrtsorganisationen** mit sozialen Dienstleistungen aus seiner Rolle im Schattendasein herauskommen muß. Seine Tätigkeit muß über den Austausch von Multiplikatoren hinausgehen. Er muß mit seinen Partnern über Fragestellungen grundsätzlicher Bedeutung für die Wohlfahrtsorganisationen mit ihren Diensten und Freiwilligen in den Dialog treten und die gemeinsam formulierten Interessen nach außen vertreten. Angesichts der Vielfalt der Nichtregierungsorganisationen in Europa, die sehr häufig nicht alle sozialen Bereiche abdecken wie unsere Wohlfahrtsverbände, haben sich in Europa eine große

Zahl **fachpolitischer Zusammenschlüsse** gebildet. Ich denke an den Europäischen Flüchtlingsrat ECRE, an das Migrationsforum, an das Europäische Behindertenforum, den Verband der Wohnungslosen usw., die gezielt und fachkompetent die Interessen ihrer Klientel in die europäische Politik einbringen und denjenigen in Europa eine Stimme geben, die über die institutionelle Politik zu oft ungehört bleiben. Ich halte es für erforderlich, dass wir als AWO unsere fachpolitischen Überlegungen auch in diese Organisationen einbringen. Wir haben uns daher entschieden, in der Arbeit der Fachreferentinnen und Fachreferenten unseres Verbandes einen stärkeren europäischen Schwerpunkt zu setzen.

Die Arbeiterwohlfahrt hat gerade ein **verbandliches Leitbild für eine europäische Sozialpolitik** entwickelt. Als wichtiges Ziel wird darin die **Stärkung des zivilen Dialogs** formuliert:

Die AWO setzt sich dafür ein, dass die Wohlfahrtsverbände und die anderen sozialen NROs konkrete Mitwirkungsrechte erhalten und an der Entwicklung der europäischen Sozialpolitik beteiligt werden. Der Stellenwert der sozialen NROs muss in der europäischen Gesetzgebung festgehalten werden. Die einzelnen Staaten sollen darauf verpflichtet werden, existierende Strukturen zu sichern und weiterzuentwickeln, was die Sicherstellung der Finanzierung von sozialen Dienstleistungseinrichtungen durch Projektfinanzierung, Kampagnen und Strukturförderung beinhaltet.

Die **sozialen NROs müssen** als Kraft im dritten Sektor zwischen Staat und Markt **eine Sonderrolle erhalten**. Gerade der Sektor der sozialen NRO, für den ich hier spreche, bündelt wie kaum ein anderer gesellschaftlicher Bereich die Bereitschaft der Bürger, sich freiwillig in den Dienst der Allgemeinheit zu stellen. Diese von der Gemeinwirtschaft zu unterscheidenden Gemeinwohlagenturen müssen allerdings bestimmte Standards einhalten, um den von uns geforderten Sonderstatus zu erhalten:

- a) als Personenzusammenschlüsse auf demokratischem Fundament sind alle NROs durch Bindung des Vermögens dem Gemeinwohl und nicht der Gewinnmaximierung verpflichtet. Dies ist bei der Ausgestaltung steuerlicher Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Die das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht prägenden Erwägungen und Strukturen können als zielführend betrachtet werden.
- b) Die Gemeinwohlagenturen müssen für die Öffentlichkeit transparent und überprüfbar sein, ihre Wirtschaftlichkeit ist sicherzustellen und sie sind der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig.
- c) Soziale NROs auf europäischer Ebene müssen sich einem transparenten Anerkennungsverfahren unterstellen, das die Prinzipien der demokratischen Organisation und einer Qualitätskontrolle ihrer Arbeit beinhaltet. Erst dann haben sie das Recht auf Beteiligung an der Sozialpolitik der EU.

Auch der **Wirtschafts- und Sozialausschusses** zeigt ein besonderes Interesse, das bürgernahe Europa und die Rolle der Zivilgesellschaft zu stärken, sowie sich mit den für uns besonders relevanten Themen

Beschäftigung, Zukunft des europäischen Sozialmodells und Auswirkungen der Erweiterung auf die Zukunft der Europäischen Union zu befassen. Hervorheben möchte ich hier die gemeinsame Veranstaltung von WSA und BMFSFJ zu den Wohlfahrtsverbänden und ihrem Beitrag zum Aufbau einer europäischen Zivilgesellschaft im Dezember 99. Wir befürworten eine Aufwertung der Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure durch ihre Aufnahme in die dritte Gruppe der Mitglieder im WSA. **Aus unserer Sicht muß der zivile Dialog dem sozialen Dialog zur Seite gestellt und im Vertrag verankert werden.** So kann ein dringend notwendiger anderer Zugang zu sozialen Fragen eröffnet und der bisher einseitig auf die Arbeitswelt begrenzte Zugang ergänzt werden, z.B. um Fragen des Dritten Sektors, der Familien- und Freiwilligenarbeit. Bei aller unbestrittener Bedeutung der Beschäftigung – die Behandlung sozialer Fragen in Europa darf sich nicht auf diesen Punkt beschränken. Wir laden die Sozialpartner ein, an diesem Punkt ihre bisherigen Vorbehalte gegenüber einer Gleichrangigkeit des zivilen Dialogs aufzugeben und mit uns gemeinsam an den drängenden Zukunftsfragen zu arbeiten.

4) Unsere Vorstellungen zur EU-Grundrechtecharta

Der Konvent zur Erarbeitung der Grundrechtecharta unter Federführung von Roman Herzog wird dem Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 einen Entwurf vorlegen. Der Rat wird entscheiden, ob der bis dahin vorgelegte Entwurf in den Vertrag integriert und damit verbindlich wird oder es bei einer einfachen politischen Deklaration bleiben soll.

Unsere Position ist eindeutig:

Aus unserer Sicht müssen die Grundrechte im Vertrag verankert werden und einklagbar sein. Mit der BAGFW streben wir die Integration der Grundrechtecharta in eine zukünftige europäische Verfassung an. Wenn wir uns die in unserer bundesdeutschen Verfassung verankerten Grundrechte vor Augen führen, so können wir mit Recht – und Stolz! – sagen, dass sie zu einem lebendigen Element unserer Demokratie geworden und nicht nur Gegenstand trockener juristischer Studien sind. Die Grundrechte machen einen wesentlichen Teil der Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Demokratie aus, in ihnen manifestieren sich zentrale Werte. Ein Modell, das Vorbild für Europa sein sollte.

Wir als AWO fordern bei der Erstellung einer Grundrechtecharta über die Garantie von Menschenrechten hinaus zu gehen und konkrete Mitgliedsrechte zu formulieren. Dazu gehören

- das Recht auf gleichberechtigten Zugang zur Erwerbsarbeit
- das Recht auf soziale Integration und
- das Recht auf gleichberechtigten Zugang zur Bildung.

Die Mitgliedsrechte sollen die Sicherstellung von Chancengleichheit zum Ziel haben. Die EU-Kommission soll für die Einhaltung eines Diskriminierungsverbots sorgen, dass jeder und jedem garantiert, nicht

wegen seiner Herkunft, seines Geschlechts oder einer Behinderung diskriminiert zu werden. Darüber hinaus sind die Maßgaben der UN-Kinderrechtskonvention einzubeziehen. Wir setzen uns für die Unteilbarkeit der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechte ein. Wir stützen die Forderungen der BAGFW, aufgrund derer in den Vertrag das Recht auf Bürgerdialog (gesellschaftliche Partizipation) und Grundsicherung (Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung) einschließlich des Rechts auf Inanspruchnahme sozialer Dienste aufzunehmen ist – alles **moderne Grundrechte**. Die Position der BAGFW fand bereits ein positives Echo bei der Anhörung von Bundestag und Bundesrat am 5.4.00.

5) Ziviler Dialog und Europäische Sozialpolitik

Das Recht auf zivilen Dialog muß durch die Zusammenarbeit mit den NRO und den Wohlfahrtsorganisationen als Akteuren der Bürgergesellschaft unter Achtung der Prinzipien **Subsidiarität** und **Solidarität** umgesetzt werden.

Erlauben Sie mir zum Punkt Subsidiarität und Harmonisierung ein paar Anmerkungen. Bei Diskussionen um die europaweite Harmonisierung der sozialen Systeme werden bei uns schnell Befürchtungen geäußert. Für die praktische Umsetzung europäischer Beschlüsse hat der EU Gipfel in Lissabon im März diesen Jahres nun eine kohärentere und systematischere Vorgehensweise beschlossen: Dieses sog. „**offene Koordinierungsverfahren**“ ist gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates.

In den Schlußfolgerungen des portugiesischen Vorsitzes zum EU Gipfel in Lissabon gibt es ergänzend hierzu eine klare Aussage zum Thema Subsidiarität, die ich zitieren möchte: „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, so dass die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft (ich betone: und die Bürgergesellschaft) im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken. Die Europäische Kommission wird in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern und Nutzern, wie den Sozialpartnern, den Unternehmen und den NRO ein Benchmarking der bewährten Praktiken zur Gestaltung des Wandels erstellen“. Meine Damen und Herren, die Weiterentwicklung europäischer Sozialpolitik im Rahmen einer solchen offenen Methode der Koordinierung, unter Berücksichtigung der in den Mitgliedstaaten gewachsenen Strukturen, halte ich für sinnvoll: Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips soll aus unserer Sicht die Umsetzung und Ausgestaltung der Sozialpolitik in der Verantwortung der Mitgliedstaaten bleiben. Dabei begrüßen wir es, wenn der Europäische Rat seine Leitungs- und Koordinierungsfunktion wahrnimmt.

Die europäische Sozialpolitik ist mit dem Abschluss des Vertrags von Amsterdam auf dem Weg, Grundsätze eines modernen Wohlfahrtsstaates zu diskutieren, und die Entwicklung gemeinsamer Ziele für eine

europäische Sozialpolitik zu fördern. Ich erinnere ich an die Artikel 137 (Förderung der Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Ausgrenzung) und Artikel 13 (Bekämpfung von Diskriminierungen aller Art), sowie die Unterstreichung der Bedeutung der Freiwilligendienste (Erklärung Nr. 38 zum Amsterdamer Vertrag).

Beim Europäischen Rat in Lissabon wurden jetzt die Weichen für die Weiterentwicklung der Sozialpolitik gestellt, insbesondere mit den Beschlüssen zur Bekämpfung von Ausgrenzung.

An dieser Stelle möchte ich die Werte und Vorstellungen nennen, die für uns für eine europäische Sozialpolitik handlungsleitend sind und für die wir uns als zivilgesellschaftlicher Akteur einsetzen werden:

Im Mittelpunkt des europäischen Sozialmodells sollte der Mensch stehen. Unser Credo für Europa heißt: „Social value“, nicht „shareholder value“.

Sozialer Schutz und Umverteilung müssen dazu beitragen, dass es sowohl zu wirtschaftlichem Wachstum als auch zu sozialem Fortschritt kommt.

Es müssen soziale Standards festgelegt werden, die langfristig zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse in Europa führen. Dazu gehören:

- die Bekämpfung von Armut, der eine Lebenslagendefinition zu Grunde liegt,
- der gleichberechtigte Zugang zur Gesundheitsversorgung
- die Sicherstellung einer angemessenen Altersversorgung auf nationaler Ebene.

Dabei müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen für gemeinnützige soziale Dienste es ermöglichen, qualitative Leistungen für Betroffene zu erbringen, ohne dass diese den Gesetzen des freien Marktes geopfert werden müssen. Wir sagen: Wettbewerb ja, aber nicht über Preis, sondern über Qualität.

Dabei darf die Tätigkeit des Qualitätsmanagements, des Transparentmachens der Qualität unserer Leistungen nicht nur gegenüber unseren Kunden und Auftraggebern erfolgen, sondern muß auch den europäischen Kontext ins Blickfeld nehmen. Mit den europäischen Partnern und auf europäischer Ebene müssen wir uns in die Diskussion um die Qualität der Dienstleistungen, um Standards und Wertmaßstäbe begeben.

Meine Damen und Herren,
welche Gestalt wird die EU in Hinblick auf ihre soziale Dimension zukünftig haben?

Wie kann eine **moderne Sozialpolitik** aussehen, die zugleich eine dynamische wettbewerbsfähige, auf Innovation und Wissen basierende

Wirtschaft fördert, und sich auf eine Sozialordnung stützt, die die Grundrechte und den sozialen Zusammenhalt gewährleistet und keinen Platz für Ausgrenzung und Diskriminierungen lässt?

Befriedigende Antworten auf diese Fragen zu finden, sind wir alle aufgerufen. Sie werden sich nur finden lassen, wenn alle Kräfte, einschließlich der Zivilgesellschaft, gemeinsam danach suchen.

Prof. Dr. Ilona Ostner

Universität Göttingen

Vielfalt der familialen Lebensformen in einer EG-Grundrechtscharta.

1. Einleitung

Der Wandel von Haushalt, Ehe und Familie ist wissenschaftlich ausführlich dokumentiert, die Literatur hat sich, wie im zitierten Beispiel, seiner angenommen. Fast täglich berichten die Medien von Veränderungen im Heiratsverhalten, von Trennung, Scheidung und Wiederheirat, sinkenden Kinderzahlen und der Vermehrung der Ein-Eltern-Haushalte. Man kann kaum Neues hinzufügen.

Der Wandel läßt sich zunächst begrifflich, in der Ablösung der „Familie“ durch die „Lebensform“ festmachen, und empirisch durch folgende Fakten belegen, zum Teil relativieren:

- durch die Normalität der vorehelichen Beziehung;
- den Gestaltwandel des Alleinelebens;
- das Beharrungsvermögen der Ehe;
- die verlängerte Adoleszenz, damit verbunden den Aufschub von längerfristigen Bindungen.

Der Wandel erfaßt nicht alle Gruppe gleichmäßig und gleichzeitig; von einer Deinstitutionalisierung von Ehe und Familie kann trotz Schwächung der Institutionen nicht die Rede sein, eher von einer Polarisierung der Lebensformen in einen Familien- und einen Nicht-Familiensektor.

2. Phänomenologie des Wandels

Empirisch gut belegt sind im wesentlichen folgende demographische Entwicklungen: das Absinken der Geburtenrate seit den späten 1960er auf inzwischen 1,29 Kinder pro Frau in Deutschland bei gleichzeitig weiter angestiegener Lebenserwartung bei der Geburt; ein starker Rückgang der Heiratszahlen, vor allem bei den jüngeren Erwachsenen und ein Anstieg der Scheidungsquoten; schließlich eine merkliche Abnahme von Vater-Mutter-Kind-Familien und ein Anstieg nicht-ehelicher und -familialer Haushalte. Der skizzierte Wandel vollzog sich vor allem und mit hohem Tempo zwischen 1965 und 1975. In den 1990er stieg die Scheidungsneigung und zwar inzwischen nicht nur für kurz geschlossene, sondern auch für ältere Ehen. Damit nähert sich die Bundesrepublik nicht nur den Quoten der DDR, sondern auch dem hohen skandinavischen Scheidungsniveau an.

In Deutschland sind geschiedene Frauen in der Regel erwerbstätig, häufig in Vollzeit, vor allem wenn die Ehe von kurzer Dauer, keine schulpflichtigen Kinder vorhanden sind und – im Falle später Scheidung – die Erwerbsarbeit während der Ehe nicht zu lange unterbrochen, die früheren Berufsqualifikationen entwertet und die Frau zu alt für die Wiedereinstieg ist. Frauen, für die diese Faktoren zusammengenommen zutreffen, sind häufig langzeitarbeitslos und/oder sozialhilfeabhängig.

Nicht-eheliche Lebensformen

Das nicht-eheliche, häufig voreheliche, Zusammenleben hat sich als Alternative zu Frühehen fest etabliert. Das Erstheiratsalter ist auch deshalb gestiegen. Nicht-eheliches Zusammenleben kann auch auch Beginn – oder eine Etappe – im Durchleben sukzessiver Partnerschaften sein, eine weitere neue Lebensform, die heute allerdings vor allem dann gesellschaftsfähig ist, wenn Kinder fehlen. Hinzugetreten sind neue Lebensformen, über deren Verbreitung man allerdings wenig weiß, z.B. jenes „living apart together“ oder gleichgeschlechtliche Partnerschaften, meist ohne Kinder. In aller Munde ist ferner die Zunahme des Single-Daseins, wobei oft nicht zwischen alleinstehenden älteren Menschen, oft verwitweten Frauen, und jungen Personen, die zwar alleine wohnen, aber häufig familiär und/oder partnerschaftlich gebunden sind, und den tatsächlich einsamen Wölfen, geschieden wird.

Die Mehrheit dieser nichtehelichen Bindungen ist transitorisch (durchschnittliche Dauer: drei Jahre): entweder trennen sich die Partner oder sie heiraten, wobei die Verbindungen der relativ Jungen besonders kurzlebig sind. Die Geburt eines Kindes zieht in der Regel die Heirat nach sich. Andererseits verringert eine Scheidung die Neigung noch einmal zu heiraten, was erklärt, warum viele geschiedene Frauen und Männer in nichtehelichen Lebensgemeinschaften leben.

Immer mehr Singles?

Über ein Drittel (35,4%) aller Haushalte in Deutschland waren 1997 Einpersonenhaushalte – der Anteil alleinlebender Menschen hat sich also seit den 1980er Jahren beständig erhöht. Am häufigsten leben alte Menschen über 65 in Einpersonenhaushalten. Am auch immer mehr jüngere Menschen zwischen 25 und 35 bevorzugen es, alleine zu leben. Ihre Zahl verdoppelte sich seit den 1980er Jahren. Aber vor allem die älteren alleinlebenden Erwachsenen waren überwiegend schon einmal verheiratet. Die Zahl derjenigen, die nie im Leben verheiratet waren, ist immer noch sehr klein.

Aufschub der Bindung und verlängerte Adoleszenz

Heute heiraten weniger Frauen und Männer ihre/n ersten Partnern/in. Frauen wie Männer schieben eine längerfristige Festlegung auf einen Partner/eine Partnerin, wie sie durch die Eheschließung getroffen wird, auf. Seit den 1970er Jahren ist das durchschnittliche Erstheiratsalter in beiden Teilen Deutschlands kontinuierlich angestiegen. 1996 heirateten ledige Männer mit durchschnittlich 30,1 Jahren, ledige Frauen mit 27,7.

Die bei der Vereinigung niedrigeren Werte in Ostdeutschland gleichen sich allmählich an die westdeutschen an. Heute verzögern in Ost wie in West Optionsoptimierer und Risikominimierer eine feste Bindung.

Mit dem Aufschub von Heirat und Familiengründung nehmen Frauen und Männer eine einmal typische Statuspassage ins Erwachsenenalter später in ihrem Lebensverlauf – sie bleiben in einem gewissen Sinne länger Jugendliche. Dies zeigt sich auch darin, dass eine überraschend hohe Zahl junger Erwachsener noch im Elternhaus lebt und zwar auch dann, wenn sie nicht arbeitslos – oder wenn sie in Ausbildung – sind. Allerdings leben Frauen in der Zeit vor der Eheschließung häufiger als Männer allein, Männer dagegen eher in der Herkunftsfamilie oder unverheiratet mit einer Partnerin.

Der Aufschub der Heirat ist meist mit Aufschub von Familiengründung verbunden. Damit steigt das Risiko der Kinderlosigkeit.

Relativierungen – Ungleichzeitigkeit und segmentäre Entwicklung

Betrachtet man die verschiedenen Facetten des demographischen Wandels, dann liegt es also nahe, von einer Polarisierung in den Trends und weniger von einer Pluralisierung zu sprechen. Die Lebensformen fallen zunehmend in zwei gegensätzliche Kategorien: Unverheiratete stehen Ehepaaren – Familien stehen Kinderlosen gegenüber.

Die Institution der Ehe, so Dorbritz (1998: 205), sei „formell als ein durch die Gesellschaft zur Verfügung stehendes Handlungsmuster geblieben. Eine Deinstitutionalisierung sei jedoch in einem Trend zur Ausbreitung individualisierter Lebensformen erkennbar“. Eine Pluralisierung der Lebensformen habe in dieser Entwicklung nicht stattgefunden.

Allerdings haben sich die Lebensformen in einen Familien- und einen Nichtfamiliensektor polarisiert. Die Individualisierung im „Nichtfamiliensektor“ macht den Kern des Wandels der Lebensformen aus. Spitzt man den Begriff der Bevölkerungspolarisierung zu, dann konkurrieren zwei Lebenslaufoptionen: Familie haben oder in einer individualisierten Lebensform (Single, „living apart together“) leben. Dabei zeigen die Datenanalysen, dass der Familiensektor zwar kleiner wird, „aber immer noch den größeren Teil der Bevölkerung in den relevanten Altersgruppen umfaßt „(Dorbritz 1999: 14).

Aber Familiengründung und Paarbeziehung konkurrieren nicht unter allen Umständen und in allen Milieus, sondern vor allem in der Gruppe der Zwei-Karrieren-Paare im „individualisierten Milieu“ oder im Milieu der konkurrierenden Optionen. Zum letzteren gehören Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen, die befürchten, dass Kinder ihre Handlungsmöglichkeiten empfindlich einschränken. Im ersten Fall – individualisierte Karriereorientierung – konfliktieren möglicherweise

Selbstentfaltung im attraktiven Beruf und/oder in einer individuellen Partnerschaft so sehr, dass Kinder kaum in Frage kommen.

Jedenfalls scheint sich ein Großteil dessen, was Wissenschaft und Politik der Öffentlichkeit als Wandel der Familie präsentiert, auf ein bis zwei Milieus und/oder auf bestimmte Lebensphasen zu konzentrieren. So reduziert sich z. B. die sogenannte Vielfalt der Lebensformen für die Gruppe der 35–45jährigen auf die schlichte Unterscheidung zwischen Zusammenleben oder Alleineleben mit oder ohne Kind.

Ein Trend zum Alleinerziehen?

Die Nichtehelichenquote hat sich in Ost- und in Westdeutschland weiter erhöht. Aber nach wie vor besteht ein beträchtlicher Unterschied zwischen den Werten in Ost (44,1 nichtehelich Geborene auf 100 Lebendgeborene) und West (14,3). Andererseits werden mehr (50%) nichteheliche geborene ostdeutsche Kinder als westdeutsche (35%) durch die Heirat der Eltern legitimiert.

Aus armutspolitischer Perspektive macht es Sinn, Alleinerziehende nach dem Alter zu differenzieren: je jünger die Mütter, um so höher das Armutsrisiko für Mutter und Kind. Die „sexuelle Revolution“ hat anders als in den USA oder im Vereinigten Königreich in Westdeutschland noch nicht zum Anstieg der Zahl von Teenagermüttern geführt. Eher im Gegenteil. Die Zahl nichtehelicher Geburten fiel für Frauen der Altersgruppe von 15 bis 29 Jahren im Zeitraum zwischen 1961 und 1992; zugleich stieg sie in der Altersgruppe der 30- bis 39jährigen. Diese länderspezifischen Unterschiede sind erklärungsbedürftig: – Rolle der beruflichen Bildung!

Fast vierzig Prozent der Einelternfamilien entstehen als Folge einer gescheiterten Ehe, etwa dreißig Prozent durch den Tod eines Elternteils. Vor etwa hundert Jahren kamen nur sieben Scheidungen auf tausend Ehen im Vergleich zu achtzig im Westen 1992 und 123 im Osten 1989. Inzwischen erleben Jahr für Jahr etwa 120.000 Kinder in der Bundesrepublik die Scheidung ihrer Eltern. Heute riskieren mehr Kinder durch Trennung als durch den Tod der Eltern zu „verwaisen“.

3. Ursachen des Wandels

Funktionsverlust der Ehe

In den 1980er Jahren entstand eine sozialwissenschaftliche Perspektive, die, indem sie den Trend sinkender Geburten, veränderter Heiratsneigung, steigender Scheidungsquoten linear fortschrieb, die Ehe als öffentlich sanktionierte, rechtlich gestützte Institution wechselseitiger Sorge und Versorgung zweier Erwachsener verabschiedete. Die Veränderung der Frauenrolle und der Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung bildeten dabei einen wichtigen Erklärungsfaktor. Die Ehe wurde zur „emotional aufgeladenen“ Paarbeziehung wie jede andere auch ohne gesellschaftliche Funktion. Norm und Realität von Monogamie seien im Verschwinden, hieß es, nicht mehr der Tod scheidete die Ehe und begrün-

de die Wiederheirat. Und Heirat und Ehe seien weniger denn je für die Sicherung des ökonomischen und sozialen Status vonnöten. Wenn Monogamie und sozioökonomische Absicherung ihre konstitutive Bedeutung für Paarbeziehung einbüßten, dann könne man zwischen Ehepaar und ‚Paar ohne Trauschein‘ nicht mehr unterscheiden.

Die relative Unabhängigkeit, die Erwerbsbeteiligung und Sozialstaat den Frauen bieten, erleichtern an sich den Entschluß, eine wenig befriedigende Beziehung zu verlassen und es mit dem Kind ohne Paarkonflikte alleine zu versuchen. Wenn Paare dann doch spätestens mit der Geburt des Kindes heiraten und die Frau als Grund die ökonomische Sicherheit angibt, so gilt dies häufig als Folge einer nach wie vor frauenbenachteiligenden Gesellschaft: Würde die staatliche Politik für gleiche Lebenschancen der Geschlechter sorgen und Frauen durch öffentliche Dienstleistungen von Familienpflichten befreien, würden diese die ökonomische Unabhängigkeit anstreben und mit Männern gleichzuziehen versuchen. Interessanterweise sind zumindest in den USA und in Großbritannien – sicherlich moderne individualisierte Gesellschaften – nicht-eheliche Lebensgemeinschaften eher unter den weniger Gebildeten verbreitet, während Zwei-Verdiener-Paare der höheren Schichten verheiratet sind.

Familiengründung als Ressourcen-, Vereinbarkeits- und Perspektivenproblem?

Die Zusammenhänge, die möglicherweise über die Familiengründung entscheiden, sind kompliziert: Frauen und Männer wägen einzeln und gemeinsam die verschiedenen Kosten- und Nutzenkomponenten des Kinderhabens ab. Sie schieben die Entscheidung für eine Familie bis zu dem Zeitpunkt auf, zu dem ihnen ihre Lebensperspektiven einigermaßen sicher, die verfügbaren Ressourcen ausreichend genug sind, um einen sozialen Abstieg zu verhindern, und das Problem der Vereinbarkeit unterschiedlicher Aktivitäten zufriedenstellend gelöst ist. Damit sich verantwortliche Individuen zum Familiehaben entschließen, müssen also Johannes Huinink zufolge drei Probleme gelöst sein: das **Ressourcen-, das Vereinbarkeits- und das Perspektivenproblem.**

Das **Ressourcenproblem** kann der Staat u.a. dadurch zu lösen helfen, dass beide Eltern – auch Alleinerziehende – in Erwerbstätige verwandelt werden. Dies ist heute die amerikanische Situation. Das beste Mittel, die Familie vor Armut zu schützen, sei, beide Eltern so weit wie möglich zur Erwerbstätigkeit zu bringen. Mit ihrem Engagement in der Erwerbsarbeit, heißt es in den USA, geben die Eltern den Kinder nicht nur ein gutes Vorbild; sie verringern auch das Armutsrisiko im Fall der Scheidung und entlasten den jeweils besserverdienenden Ehegatten von Unterhaltszahlungen. Familienpolitik beschränkt sich dort auf Steuerbefreiungen für sehr niedrige Einkommen für erwerbstätige Familien.

Man kann Familien auch direkt Geld geben. Diese Politik wird in Deutschland mit dem „Kollektivgut“problem begründet: Wenn der öko-

nomische Nutzen der Kinder kollektiviert wird, dann sollen diese den Eltern wenigstens möglichst wenig kosten. Ökonomen bezweifeln allerdings die distributive und allokativen Effizienz dieser Politik, – die Zielkonflikte der Familienpolitik einmal vernachlässigt.

Das Vereinbarkeitsproblem läßt sich durch ein günstiges öffentliches oder privatwirtschaftliches Angebot an Kinderbetreuung lösen. Niedrige Löhne und/oder größere Gruppen in Tageseinrichtungen sollen im deutschen Fall diese Lösung fördern. Dem steht die möglicherweise sinkende Qualität des Dienstleistungsangebots gegenüber, aus dem die Besserverdienenden „herausoptieren“ und das sich durch diese Exit-Entscheidung weiter verschlechtert würde. Andere empfehlen flexiblere und kürzere Arbeitszeiten für Männer und Frauen. Dieser Vorschlag übersieht den Wandel der Arbeitszeitpräferenzen und das Problem des kollektiven Handelns, das mit der Erwartung individueller Arbeitszeitverkürzung zugunsten anderer in einer Zeiten der Ungewißheit darüber verbunden ist, ob der in Kauf genommene Einkommensverlust im weiteren Erwerbsverlauf wettgemacht werden kann.

Interessanterweise wird der demographische Wandel gerade auch von den Schichten getragen, die aufgrund ihrer Einkommenssituation die Kinderkosten aufbringen und das Vereinbarkeitsproblem individuell lösen könnten (vgl. ebd.). Das Fehlen von Ressourcen – Geld oder Dienste – erklärt den Geburtenrückgang eben nur sehr bedingt.

Das **Perspektivenproblem**, die Unsicherheit über die eigene Zukunft und die der Kinder, kann Politik freilich kaum lösen. Der negative Kinderdiskurs – Kinderkosten, Kinder kosten, Kinder als Gefahr, Gefährdung, ja Strafe – verschärft die existierende Unsicherheit – vielleicht ein deutsches Phänomen. Wohlfahrtsgewinne durch Kinder sind weniger meßbar.

4. Von der Familie zu den Lebensformen

Empfehlen britische Wissenschaftler, an Stelle von Familie von „family practices“ zu sprechen, so verwenden deutsche den der **„Lebensformen“**. Jeweils ist die Einzahl der Mehrzahl gewichen. Lebensformen umfassen alle auf persönlichem Kontakt und persönlicher Vertrautheit beruhenden Beziehungen im sozialen Nahbereich, die auf eine gewisse Dauer angelegt sind und zumindest vorübergehend ein gemeinsames Projekt – Familiengründung und Kindererziehung, wechselseitige Stützung usw. – verfolgen. Einige Lebensformen sind rechtlich geregelt – in Ehe und in Verwandtschaft gründende Familie – andere streben solch eine Regelung an.

Die rechtliche Sanktionierung einer Lebensform verleiht dieser neben einer klaren Definition der Rechte und Pflichten der Mitglieder gegeneinander wie auch gegenüber der Gesellschaft zugleich eine öffentliche Anerkennung. So verband noch die klassische Soziologie der Jahrhundertwende mit der Heirat sowohl den Schutz des schwächeren Partners

wie auch eine Form der Handlungsentlastung, die neue Handlungsfreiheiten schuf.

Der Wechsel zum Konzept der Lebensform betont das Prinzip individueller Wahlfreiheit und damit auch die Möglichkeit, einmal getroffene Entscheidungen immer wieder zu revidieren. So werden auch die Ehe und die auf der Ehe gegründete Vater-Mutter-Kind-Einheit werden als mögliche „wählbare“ Lebensformen neben anderen untersucht: z. B. neben dem Alleineleben mit und ohne Kinder oder gleichgeschlechtliche Partnerschaften. Klassische Kriterien der Zugehörigkeit zu einer Lebensform, wie das Hineingeborenein und die Verwandtschaft – Nicht-Wählbares also, – treten vor dem Hintergrund der Pluralisierung möglicher Lebensformen und ihrer Dynamik im Lebensverlauf in den Hintergrund. Auf Wahlentscheidungen beruhende – immer weniger natürliche – Kriterien leiten inzwischen auch politische Vorstellungen von Familie und Elternschaft: „Familie ist wo Kinder sind“.

Das Gewicht, das das Wählbare – die Wählbarkeit der Lebensform, der Zugehörigkeiten, Wählbarkeit auch der Lebensverhältnisse – erhält, fördert allerdings auch das nicht Wählbare und nicht zur Verfügung Stehende deutlich zutage: Eine Frau, ein Mann gehen aus freien Stücken eine Ehe ein; sie entscheiden sich ebenso frei für ein Kind, auch dann, wenn dieses ungeplant zur Welt kommt (dem ging die Nichtentscheidung für Verhütung oder Entscheidung für Nichtverhütung voraus); viele entscheiden sich für eine Trennung oder Scheidung.

Man kann zwar eine Ehe eingehen und wieder beenden, aber nicht die (biologische) Elternschaft: einmal Vater, immer Vater. Noch weniger kann das Kind seine Eltern wählen. Allerdings ermöglicht das Recht dem Kind ab einem bestimmten Alter, seine Eltern in Fällen gravierenden Fehlverhaltens „abzuwählen“. Sie bleiben dennoch seine Eltern. Eingeschränkt ist die Wahlfreiheit auch im Fall von chronischer Krankheit oder Pflegebedürftigkeit, oft auch bei andauernder Armut. Über die Wahl dessen, was ein gutes Leben sein soll, entscheiden – wie im Falle des Kindes – in der Regel die Anderen, oft Experten unterschiedlichster Provenienz.

5. Folgerungen für die Sozialpolitik und Debatte um soziale Rechte

Die sozial Verwundbaren sind diejenigen, die nicht oder kaum in der Lage sind, ihre eigenen Lebensverhältnisse anzuwählen, und deshalb von den Wahlentscheidungen anderer abhängen. (Frauen fallen, so lange sie nicht alt und pflegebedürftig sind, immer weniger in diese Kategorie.) Anders formuliert: Ihre soziale Verwundbarkeit folgt daraus, dass andere ihre Freiheitsrechte wahrnehmen.

Damit ist möglicherweise auch das Problem angezeigt, an dem die Formulierung sozialer Rechte – Ansprüche auf Schutz und Hilfe – anknüpfen sollte. Wie verhält es sich aber mit den Kosten, auch gesellschaftli-

chen Kosten, die aus der Wahrnehmung der Freiheitsrechte durch andere entstehen? Wer soll z.B. für die häufig dem Armutsrisiko ausgesetzten Kinder Alleinlebender aufkommen? Und dürfen Politik und Recht überhaupt Handlungsweisen fördern, die mit einiger Sicherheit zu negativen externen Effekten führen?

Der erste Schritt zur Beantwortung solcher Fragen ist einfach und bekannt, die anderen Schritte sind schwieriger ...

Die (EU-) Gesellschaft sollte sich nicht in die Ausübung der Freiheitsrechte einmischen (Wahl der Lebensform), solange diese Ausübung nicht die Rechte anderer auf gleiche Freiheitsausübung schmälert. Geboten ist zunächst das, was Isaiah Berlin „negative“ im Unterschied zur „positiven“ Toleranz genannt und als Handlungsmaxime modernen pluralistischen und „multikulturellen“ (Vielfalt der Lebensformen als Vielfalt der Kulturen) Gesellschaften angeraten hat. Jeder muß das Gebot der „negativen“ Toleranz unterschreiben, was bedeutet, dass die Menschen unterschiedslos frei von Diskriminierung und Belästigung ihren Alltagsgeschäften nachgehen können müssen.

Negative Toleranz akzeptiert allerdings auch, dass „Anderssein“, Andersleben, – dass all das irritiert. Man kann zwar an einen gemeinsamen Wertefundus appellieren – Faktum ist, wie meine Ausführungen zur Pluralisierung der Lebensformen zeigen sollten, dass die Werte, nach denen Erwachsene ihr Leben ausrichten, vielfältiger geworden sind. Der Niedergang gemeinsamer religiöser Bindungen ist eine Ursache dafür. Die Menschen sind freier denn je, für sich das jeweils Gute zu definieren, und sie tun dies mehr denn je. Dies irritiert, wie gesagt. Ein Ende dieser Irritation – gar eine freudige Übereinstimmung mit den vielen unterschiedlichen Lebensformen – kann kaum verordnet und schon gar nicht erwartet werden. „Positive“ Toleranz, die „Buntheit“ der Wahlscheidungen Anderer und deren Folgen über das bloße Zulassen hinaus auch noch freudig zu begrüßen, (und konkret: durch Umverteilung zu fördern und aufzufangen), ist selbst in einer multikulturellen Gesellschaft wie der britischen eine minoritäre Haltung.

Man kann vielleicht sagen, dass jede/jeder irgendwie und irgendwann eine Minderheit oder ein Außenseiter der Gesellschaft ist. Das bestärkt aber nur die Verpflichtung, die abstrakten Prinzipien der „negativen“ Toleranz anzuerkennen, die das Zusammenleben erleichtern. Es begründet keineswegs – und schon gar nicht bedingungslos oder unbegrenzt – die Verpflichtung, für die vielen Folgen der Wahlfreiheit anderer auch noch zu zahlen. Im Gegenteil: Man erwartet, dass die handelnden Menschen – weil frei zu handeln – die negativen externen Effekte ihres Tuns internalisieren. Einfacher gesagt: Mit der Pluralisierung der Lebensformen sinkt die Bereitschaft, durch Umverteilung deren Folgen aufzufangen. Vergrößerung von Handlungsspielräumen und Subsidiarität der Sozialpolitik gehen Hand in Hand.

Dies ist ein Grund, warum selbst die neuen linken Regierungen in der EU betonen, Rechte müßten wieder stärker mit Pflichten verknüpft werden. Konkret bedeutet dies z.B. im UK, Alleinerziehende durch eigene Erwerbsarbeit zunächst selbst für die Kinder aufkommen zu lassen. Hilfe ist subsidiär, indem Steuernachlässe bei Niedrigeinkommen, Zuschüsse zur Kinderbetreuung gewährt und Väter stärker zur Unterhaltszahlung herangezogen werden. Erst wenn all dies vergeblich ist, übernimmt die Gesellschaft unmittelbar die Sorge für die Kinder. Diese Politik entspricht im übrigen auch der liberalen „negativen“ Logik der bisherigen EU-Sozialpolitik.

6. „Negative“ versus „positive“ Integration – der Ort der Familie in der EU-Politik

Für eine Verortung der Familie in der Politik und Rechtsprechung der Europäischen Gemeinschaft ist es sinnvoll, zwischen „negativer“ und „positiver“ Integration zu unterscheiden.

„Negative“ Integration umfaßt supranationale Maßnahmen zur Herstellung eines gemeinsamen Marktes, zur Beseitigung von Handelshindernissen, zur Befreiung von Mobilitäten aller Art. Solche Maßnahmen sind minimalistisch. Die Europäischen Instanzen werden wirtschaftlich und sozial regulierend tätig, sofern und soweit Marktversagen vorliegt. Typische Formen des Marktversagens beziehen sich auf öffentliche Güter, auf „negative Externalitäten“, z.B. abgewälzte Umweltverschmutzung, oder auf unvollständige Informationen, eventuell auch auf vergangene Benachteiligungen, die eine Gleichheit der Startbedingungen im Markt verhindern. Maßnahmen zur Abhilfe verlangen in der Regel keine großen Eingriffe und schon gar keine Umverteilung. Derart beschränkt brauchen sie auch keine demokratische Legitimation.

Negative Integration richtet sich auf die Beseitigung von Barrieren im Markt. Sind diese beseitigt, dann scheint die Arbeitsplatzwahl ausschließlich persönlichen Vorlieben (Präferenzen) zu folgen. Die Familie gilt zunächst als nicht zum Markt zugehörig sondern als Ergebnis subjektiver Präferenzen. Die Gemeinschaft hat sich strikt jeder Einmischung in interne Familienfragen enthalten.

So betonte der Gerichtshof 1984:

„Die [Gleichbehandlungs-]Richtlinie 76/207 [die u.a. mittelbare Diskriminierung verbietet] hat nicht zum Gegenstand, die internen Verhältnisse der Familie zu regeln oder die Aufgabenteilung zwischen den Eltern zu ändern“.

Und im Bilka-Urteil heißt es:

„Der Arbeitgeber ist nach Artikel 119 nicht verpflichtet, die für seine Beschäftigten vorgesehene Versorgungsordnung so auszugestalten, dass die für Arbeitnehmer mit familiären Verpflichtungen bestehenden besonderen Schwierigkeiten, die Voraussetzungen für eine Betriebsrente zu erfüllen, berücksichtigt werden“

Die in den letzten Jahren verabschiedeten familienbezogenen Richtlinien dienen der Anpassung der Familie an den sozioökonomischen Wandel, vor allem der Erhöhung der Beschäftigung von arbeitslosen und nichtbeschäftigten Erwerbsfähigen, darunter viele Frauen. Sie sind also Bestandteil der Bemühungen um Beseitigung von Barrieren für den Marktzugang.

Während das supranationale Recht die „negative“ Integration fördert, ist ein Europäischer Wohlfahrtsstaat kaum in Sicht. „Positive“, den Markt und die Lebensbedingungen in einer Marktökonomie gestaltende Politiken der Europäischen Gemeinschaft- Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik – gibt es kaum. Diese Politik scheitert an den komplizierten Zustimmungsregeln, vor allem aber an nationalen Eigenheiten. Während regulative Politik negativer Integration floriert, tritt, so die Kritiker, Europäische Gesellschaftspolitik, auf der Stelle. Die Pluralisierung der Lebensformen wird deren Formulierung weiter erschweren.

Prof. Dr. Meinhard Hilf,

Direktor der Abteilung für Europäisches
Gemeinschaftsrecht der Universität
Hamburg

„Was wären die Folgen einer Charta mit sozialen Grundrechten und was wären die Folgen einer Charta ohne soziale Grundrechte?“

Kommentar zum Referat von Prof. Dr. Jürgen Meyer I.

Die mir vorgegebene Frage sollte abgewandelt werden: Meines Erachtens verläuft die Trennlinie nicht zwischen einer Charta mit und einer Charta ohne soziale Grundrechte. Vielmehr ist sie zwischen einer Charta mit Freiheitsrechten sowie einklagbaren sozialen Grundrechten und einer Charta mit zusätzlichen Programmsätzen und Aufträgen zu finden. Ausgangspunkt sollte das Mandat von Köln sein. Die Vertreter der Parlamente berufen sich zwar darauf, dass das für sie nicht gelte. Das ist aber eine Fehldeutung, da eine Abweichung vom Mandat von Köln zwangsläufig zu einem Fehlschlag der gesamte Arbeiten führen würde. Drei Aspekte fallen an der Formulierung des Mandats von Köln auf: Sie beginnt mit der Vorgabe: „Es sind wirtschaftliche und soziale Grundrechte zu berücksichtigen...“. Danach besteht kein Entscheidungsspielraum: diese Rechte „sind“ aufzunehmen. Allerdings werden wirtschaftliche und soziale Grundrechte in dieser Formulierung zusammengefaßt. Damit fallen bereits zwei Grundrechte unter diesen Titel, die ohne weiteres konsensfähig sind, nämlich die Berufsfreiheit und die Eigentumsfreiheit. Zweitens fällt die Formulierung auf: „... wie sie in der europäischen Sozialcharta...“ (damit ist ausdrücklich nicht die revidierte Sozialcharta gemeint) „...und in der Gemeinschaftscharta enthalten sind...“. Es heißt also nicht, „solche Rechte, die enthalten sind“. Damit ist eine offenere Formulierung gewählt, die Raum lassen könnte für den ergänzenden Zugriff auf gemeinsame Verfassungstraditionen. Der Satz endet drittens „...soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen“. Damit sind reine Programmsätze und sonstige Wunschvorstellungen völlig ausgeschlossen, jedenfalls nicht im Mandat von Köln enthalten. Dieser Fragenkreis ist allerdings noch nicht ausdiskutiert. Von französischer Seite kommt der Hinweis, dass zumindest auch gemischte Tatbestände aufgenommen werden könnten, d.h. soziale Grundrechte, die einen einklagbaren Kern und zugleich darüber hinausgehende programmatische Zielbestimmungen enthalten. Daraus ergibt sich als abgewandeltes Thema: „Was wären die Folgen einer Charta mit Freiheitsrechten und einklagbaren sozialen Grundrechten und was wären die Folgen einer Charta, in der zusätzlich Programmsätze und Aufträge enthalten sind?“

II.

Sollte man nicht auf reine **Programmsätze** verzichten wollen, so würde man vom Mandat von Köln abweichen. Es käme zu der allgemeinen Diskussion über den Sinn von Programmsätzen in einem Grundrechte-Katalog.

Dabei steht zu bedenken, dass wenn die Charta nicht in Kraft treten würde, lediglich ein Steinbruch übrigbliebe, an dem sich der EuGH wahrscheinlich kaum orientieren würde. Positiv wäre, dass man hier mit großen Strichen ein europäisches Sozialmodell anderen Teilen der Welt gegenüberstellen würde. Man würde signalisieren, dass die Globalisierung nicht rein nach Wettbewerb und Markt funktionieren sollte und wir dem unsere großen Visionen eines europäischen Sozialmodells entgegensetzen. Aber schon hier ist Skepsis angebracht: Was bewirken Visionen, wenn sie nicht konsensfähig sind und nicht von allen verabschiedet im rechtsleeren Raum bleiben? Immerhin ist die Charta auch sonst auf Außenwirkung auf Drittstaaten ausgerichtet: Im freiheitlichen Teil sollen Todesstrafe, Folter und Zwangsarbeit verboten werden. Dort besteht wohl intern kein Regelungsbedarf, aber gegenüber Beitrittsstaaten und Dritten, mit denen man Verträge schließen will, sollten schon klare Signale über die Beachtung europäischer freiheitlicher Grundrechte gesetzt werden.

Letztlich könnte eine Charta mit sozialen Programmen und Visionen die soziale Konvergenz innerhalb der Union fördern.

Aber alle theoretischen Vorteile nützen nichts, wenn eine solche Charta z.Z. nicht konsensfähig ist und noch nicht einmal zu einer feierlichen Deklaration führen würde. Die Arbeiten würden wahrscheinlich ergebnislos abgebrochen werden müssen. Wem an dem Erfolg des Projekts Grundrechtscharta als Ganzem gelegen ist, der muß nach dem Konsens suchen. Hier sind noch vor allem die Positionen Frankreichs des Vereinigten Königreichs und Deutschlands in Übereinstimmung zubringen. In Frankreich scheinen Visionen nicht zu schaden, da dort die in Kraft befindlichen Gesetze nicht an der Verfassung überprüft werden. Die französische Verfassungsgerichtsbarkeit ist eine andere als in Deutschland. Die Briten sehen das „Horrorgespenst“ eines europäischen oder inländischen Richters vor sich, der künftig diese Charta heranziehen könnte, um alles das, was man an sozialen Fehlentwicklungen korrigiert hatte, wieder zu korrigieren. Deswegen scheinen sie eine Berührungsangst nicht nur mit dem sozialrechtlichen Teil, sondern mit der Charta insgesamt zu haben. Hier sind noch Widerstände zu überbrücken. In Deutschland bringen wir das soziale Minimum über die Menschenwürde und das Existenzminimum zur Geltung.

III.

Herr Meyer will die anstehenden Probleme der Einbeziehung sozialer Grundrechte in die Charta mit Hilfe von **vier Säulen** lösen:

Die erste Säule soll eine Präambel sein, in der zumindest der Grundsatz der Solidarität vorgesehen ist. Eine solche Präambel wird es ohne Zwei-

fel geben. Aber was soll mit einer Präambel geschehen, wenn der Text nicht im Stadium der Proklamation endet, sondern in die Verträge einbezogen wird? Fällt die Präambel dann weg oder wird der gesamte Text in einen Anhang oder ein Protokoll abgedrängt, so wären dies keine überzeugenden Lösungen für eine Grundrechtscharta.

Die zweite Säule soll die Einigung auf einen Korb von einklagbaren wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten sein. Welche Rechte wird der Richter unmittelbar anwenden können? Hierher gehören sicherlich die Berufsfreiheit und das Eigentumsrecht, aber auch Fragen der Diskriminierung und einige weitere konkrete soziale Rechte wie die Koalitionsfreiheit. Bei den beiden letzteren wird es Überlegungen über die konkrete Ausgestaltung geben müssen. Schon schwieriger wird eine Einigung über den Umfang eines Rechtes auf soziale Grundsicherung sein. Alles weitere dürfte auf den ersten Blick kaum konsensfähig sein.

Eine kühne, aber möglicherweise zukunftssträchtige Idee scheint mir die dritte genannte Säule zu sein. Meyer schlägt eine dynamische Klausel vor, um alles zu sichern, was sich als Gemeingut aller Mitgliedstaaten noch entwickelt, wie neue internationale Verträge oder neue nachweisbare Verfassungstraditionen. Diese sollen danach künftig als Bestandteil der Charta angesehen werden können. Ob tatsächlich viel dazuwachsen wird in der nächsten Dekade, ist noch nicht abzusehen. Bei der vierten Säule mag man überrascht sein. Ein Referendum würde zunächst einmal eine Änderung der Verträge voraussetzen. Dies würde sicherlich mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Darüber hinaus ist fraglich, ob man hiermit wirklich das erwünschte Ziel einer höheren Wahlbeteiligung bei der Europawahl erreichen würde. Es würde den Bürgern eine fertige Charta mit ca. 60 Rechten und einer längeren Begründung vorgelegt, und sie könnten nur ja oder nein sagen. Ich bin skeptisch, ob die Bürger dieses Angebot aufgreifen würden und ob daraus wirklich eine breite Diskussion in der Bevölkerung erwachsen könnte.

Man könnte der Auflistung noch eine fünfte Säule hinzufügen. Das Europäische Parlament hatte 1989 einen gesonderten Abschnitt vorgeschlagen, in dem man bestimmte Programme und Wünsche zu den sozialen Rechten an die Charta zusammenfaßt. Auch dies ist eine reizvolle Idee, die aber einem zweiten Blick kaum standhält. Es wäre eine neue Diskussion entfacht, die noch heftiger sein könnte, als die vorhandene, und die das gesamte Projekt gefährden könnte. Schließlich wäre auch damit das Mandat von Köln überschritten.

IV.

Abschließend noch einige Anmerkungen zum **Verfahren**.

Der Zeitdruck für die Verabschiedung der Charta mag problematisch erscheinen, ist wohl aber letztlich als äußerst positiv zu bewerten. Er führt zu einem effizienten Diskussionsverhalten. Wenn man einen Konsens in einem Jahr nicht findet, dann wird man ihn auch in einem zweiten oder dritten Jahr nicht finden.

Dem Konvent liegt jetzt ein erster Entwurf des Präsidiums zu den sozialen Grundrechten vor (Konvent 34). Die Mitglieder können noch Änderungsanträge einbringen. Danach wird nur noch Feinarbeit geleistet. Es wird sich wohl nichts Entscheidendes mehr ändern können. Dann wird man im September und Oktober sehen müssen, ob man ohne Abstimmung im Konsens einen Vorschlag an den Europäischen Rat weiterleiten kann. Es ist bis jetzt nie darüber diskutiert worden, mit welchen Mehrheiten man abstimmen will. Man weiß genau, wenn man einen Mitgliedstaat im Konvent überstimmen wollte, dann hätte man sich die Arbeit sparen können.

V.

Die Antwort kann eigentlich nur lauten: Die Charta kann nur mit sozialen Grundrechten verabschiedet werden, soweit diese nicht nur allgemeine soziale Ziel enthalten. Eine solche Charta wäre auch als Proklamation durchaus wirksam, selbst wenn sie nicht Vertragsinhalt werden würde. Dagegen würde der Gerichtshof reine Programmsätze kaum für seine Rechtsprechung heranziehen. Die Charta hätte eine Reihe von **Funktionen** im öffentlichen Bereich zu erfüllen, wozu Frau Bergmann gesprochen hat.

Wichtig sind zwei, die noch nicht erwähnt worden sind: Die eine ist die präventive Rechtsschutzfunktion bei der Rechtsbildung in der Gemeinschaft. Kaum ein Argument könnte etwa im Rat wirksamer sein, als ein Hinweis auf einen möglichen Verstoß gegen die Grundrechtscharta. Die andere Funktion zielt auf die Herausbildung einer Grundrechtsdogmatik ab, die weitgehend auf eine ausformulierte Charta angewiesen ist. Nur an Hand der punktuellen Rechtsprechung der europäischen Gerichte konnten sich bisher keine überzeugende Dogmatik bzw. allgemeinen Grundrechtslehren entwickeln.

Wenn alles gut geht, ist die Charta eines Tages vielleicht Teil einer künftigen europäischen Verfassung. Dies mag aber noch nicht viel heißen, da über den Inhalt und die Funktion einer solchen Verfassung die Meinungen derzeit noch zu weit auseinandergehen.

II.

Protokoll und Zusammenfassung

Protokoll

Dirk Jarré, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Frankfurt am Main, begrüßt die Teilnehmer/innen und eröffnet die Tagung.

Mit der Tagung soll bundesdeutschen Vertretern der „Zivilgesellschaft“ die Möglichkeit gegeben werde, ihre Haltung zu dem Projekt einer europäischen Grundrechtscharta vorzutragen. Ziel der Tagung sei, die Ergebnisse in die Beratungen der Bundesregierung zu dem Projekt einer europäischen Grundrechtscharta einfließen zu lassen. Damit soll dem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach Mitgestaltung Unionseuropas, ihrer Skepsis gegenüber der EU und ihrer Forderung nach verstärkter Einflussnahme Rechnung getragen werden. Erforderlich sei im übrigen eine Debatte, wie die Bürgerinnen und Bürger in die Formulierung der Politiken einbezogen werden können.

Sodann begrüßt die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, **Dr. Christine Bergmann**, die Teilnehmer und referiert zu der europäischen Grundrechtscharta unter dem Aspekt „Eine neue Qualität für soziale Grundrechte in Europa“.

Ihrer Auffassung nach setzt die Ausarbeitung einer Grundrechtscharta wichtige Signale für die Identifizierung des EU-Bürgers mit der Europäischen Union zum einen, zum anderen für die Erweiterung der EU im Sinne einer Wertegemeinschaft.

Die Bundesministerin befürwortet eine Übernahme der Grundrechtscharta in den EU-Vertrag. Dadurch werde die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte herausgestellt und die Grundrechtscharta wirke überzeugender. Sie führt aus, welchen Anforderungen die Grundrechtscharta genügen soll: So sollen etwa die Gleichheitsrechte hinsichtlich ihres Schutzzumfangs über Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz und Artikel 20 Grundgesetz hinausgehen. Aufgenommen werden solle ein aktives Gleichstellungsgebot. Die sozialen Rechte sollten unmittelbar verankert werden. Zu einer Kompetenzerweiterung der EU durch die Grundrechtscharta dürfe es nicht kommen. Eine Durchsetzbarkeit der sozialen Grundrechte ist einer Einklagbarkeit bejaht die Bundesministerin, sofern diese sich auf die mit den sozialen Grundrechten verbundenen Rechte (z.B. im Fall des Rechts auf Arbeit die Durchsetzbarkeit von Kündigungsschutz, Arbeitsvermittlung, soziale Sicherheit bei Arbeitslosigkeit)

beschränke. Ferner sollte die europäische Bürgergesellschaft, deren gesellschaftspolitisches Engagement als Pfeiler der europäischen Demokratie anzusehen sei, und der Zugang zu sozialen Diensten in der Charta festgehalten werden.

Prof. Dr. Walter Pitschas, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, nimmt eine Bestandsaufnahme der sozialen Grundrechte und Sozialpolitiken für die Zielgruppen Familie, Senioren, Frauen und Jugend in den Mitgliedstaaten vor.

Dafür betrachtet er die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Grundrechtsschutz und das Verhältnis der künftigen Grundrechtscharta zu den Grundrechten konkurrierender Rechtsordnungen und zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

In dem Streit um die Einführung sozialer Rechte in die Grundrechtscharta vertritt er die Auffassung, dass soziale Rechte in die Grundrechtscharta aufzunehmen seien. Er begründet seine Auffassung infolge der weltwirtschaftlichen Entwicklung mit dem Bedarf nach einer neuen Werteorientierung und ferner mit dem Umstand, dass die EU durch die internationalen Verpflichtungen (Internationale Arbeitsorganisation; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) zu einer Reaktion zugunsten Schwacher herausgefordert sei. Um die Sorgepflichten des Staates aufzuzeigen, sollten nicht umfassende Freiheitsrechte sondern ihre Wirkschichten in die Charta geschrieben werden. Schließlich nennt er die Rechte, die die Grundrechtscharta im Hinblick auf die internationale und die EU-Ebene beinhalten sollte. In bezug auf die internationale Ebene sollten in die Grundrechtscharta Schutzpflichten des Staates, Unterlassungspflichten mit justiziablem Inhalt, echte Leistungspflichten, die indes Individualansprüche überwiegend nicht gewährleisten dürften und schließlich vom Staat zu fördernde Chancengerechtigkeit aufgenommen werden. In bezug auf die EU-Ebene sollten echte Leistungspflichten, Schutz- und Förderungsaufträge, soziale Mindeststandards sowie Gleichheitsrechte aufgenommen werden.

Prof. Dr. Jürgen Meyer, Mitglied des Deutschen Bundestags und des Konvents, berichtet über die schwierigen Fragen hinsichtlich der sozialen Grundrechte in der Diskussion des Konvents zur Erarbeitung einer europäischen Grundrechtscharta.

Die Grundrechtscharta solle 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 sollen in die Charta geschrieben werden. Die Grundrechtscharta dürfe keine ausschließlichen EU-Kompetenzen für Lebenssachverhalte schaffen, für die (auch) bereits eine Zuständigkeit

der nationalen Mitgliedstaaten bestehe. Indessen sollte die Grundrechtscharta im Hinblick auf zukünftige, bereits vertraglich vorgesehene Kompetenzen der EU (z.B. Einwanderung, Asyl, friedenssichernde Einsätze) vorsorglich greifen können.

Für den Eingang der sozialen Grundrechte in die Grundrechtscharta diskutiere der Konvent drei Lösungsansätze. Nach einem Lösungsansatz sollten die sozialen Grundrechte ableitbar sein aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und den Menschenrechtsverbürgungen. Im übrigen sollten nur einzelne klare soziale Rechte wie z.B. Artikel 6 Europäische Sozialcharta aufgenommen werden. Nach Auffassung des Referenten werde dieser Lösungsansatz allerdings dem Auftrag des Europäischen Rats von Köln 1999 nicht gerecht und würde die Grundrechtsentwicklung auf den Europäischen Gerichtshof verlagern. Der zweite Lösungsansatz, alle Grundrechte in die Charta aufzunehmen, wäre nur möglich, wenn ihre Einklagbarkeit ausgeschlossen würde. Infolge der Erfahrungen aus der deutschen Geschichte sollten die Rechte jedoch einklagbar sein und auch so formuliert werden. Schließlich habe er, der Referent, dem Konvent ein 3-Säulen-Modell vorgelegt. 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 müssen die weitgehendst unstrittigen sozialen Rechte in die 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 der Referent ein unionsweites Referendum über die Charta zusammen mit der Europawahl im Jahr 2004 vor.

Dr. Christine Fuchsloch, Richterin am Sozialgericht Hamburg und derzeit wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht, stellt den Gleichbehandlungsgrundsatz im deutschen Verfassungsrecht und seine Weiterentwicklung im EU-Recht dar.

In der deutschen Verfassung sei neben den in Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz verankerten Differenzierungsgeboten der spezifische Verfassungsauftrag in Richtung auf eine tatsächliche Gleichberechtigung der Geschlechter und die Möglichkeit kompensatorischer Maßnahmen besonders hervorzuheben. 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.

Sie entwickelt Vorschläge für die Verankerung der Gleichheitsrechte in der Grundrechtscharta.

Ihrer Ansicht nach sollten die Fundamentalrechte auf Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit gleichrangig an den Anfang des Grundrechtskatalogs gestellt werden. Bei den Gleichheitsrechten sei zwischen dem allgemeinen Gleichheitssatz und speziellen Diskriminierungsverboten zu unterscheiden. Bei den speziellen Diskriminierungsverboten sollten zur Herausstellung wesentlicher Benachteiligungsverbote nur einige Merkmale erfasst werden. Zu überlegen sei, ob das Merkmal „Alter“ als spezielles Diskriminierungsverbot zu berücksichtigen sei. Der diskriminierende Begriff „Rasse“ sollte nicht verwendet werden. Zeitgemäßer sei ein Diskriminierungsverbot wegen der ethnischen oder sozialen Herkunft und der Hautfarbe. Zwecks rechtlicher Eindeutigkeit sei ein klares rechtliches Differenzierungsverbot zu verankern und im Hinblick auf die Möglichkeit einer gezielten Antidiskriminierungspolitik sei eine Öffnungsklausel vorzusehen. 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. Ebenso müsste der inzwischen anerkannte Ansatz des gender-mainstreaming neben einem klaren Verbot der mittelbaren Diskriminierung wegen des Geschlechts verankert werden. Alles andere wäre nach Ansicht der Referentin ein Rückschritt gegenüber dem bisher auch auf Europaebene erreichten Grundrechtsstandard.

Prof. Dr. Gerhard Naegle, Universität Dortmund, erörtert 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 soziale, immaterielle Faktoren (z.B. angemessene Betreuung, selbstständige Lebensführung) einschließen. Generationenverantwortung bedeute intergenerationelle Verantwortung, also das Recht des Älteren auf Solidarität und Verantwortung. Der Referent führt aus, was Mehrgenerationensolidarität in der Familie ist, wann sie erforderlich ist und weist auf die Folgen ihres Wegfalls hin. Maßnahmen zur Förderung der intergenerationellen Solidarität und Gleichstellung müssen entwickelt werden und etabliert werden. Hierzu gehöre der Zugang zu sozialen Angeboten und der Verbraucherschutz für die Pflege der Alten. Für den Zugang zu sozialen Angeboten seien eine Vernetzung der Dienste und außerdem Mitspracherechte erforderlich. Der Verbraucherschutz müsste durch Kontrolle und Rechtsvorschriften praktisch etabliert werden.

Dr. Manfred Ragati, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., setzt sich auseinander mit der „Zivilgesellschaft als tragendes und dynamisches Element in Europa“.

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.

Wie die Einbeziehung der Zivilgesellschaft aussehen könne, sei letztlich noch offen. In diesem Kontext zeigt der Referent die derzeitige Position der europäischen Nichtregierungsorganisationen hinsichtlich einer Zusammenarbeit mit den Institutionen der EU auf und legt das von der Arbeiterwohlfahrt kürzlich entwickelte verbandliche Leitbild für eine europäische Sozialpolitik dar. Als wichtigstes Ziel werde darin die Stärkung des zivilen Dialogs formuliert. Ferner müssen die sozialen Nichtregierungsorganisationen als Kraft im dritten Sektor zwischen Staat und Markt eine Sonderrolle erhalten.

Im Hinblick auf die europäische Grundrechtscharta steht der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt für die Verankerung der Grundrechte in dem EU-Vertrag und für ihre Einklagbarkeit ein. Nicht ausreichend sei die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als „case law“. Die Charta solle über die Garantie von Menschenrechte hinaus konkrete Mitgliedsrechte des einzelnen, die die Sicherstellung von Chancengleichheit zum Ziel haben, beinhalten, überdies die Unteilbarkeit der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechte berücksichtigen und moderne Rechte wie das Recht auf Bürgerdialog, Grundsicherung und das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste aufnehmen.

Prof. Dr. Ilona Ostner, Universität Göttingen, geht der „Vielfalt der familialen Lebensformen in einer EU-Grundrechtscharta“ nach.

Sie erörtert 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 die Formulierung sozialer Rechte an dem Prinzip der Wählbarkeit der eigenen Lebensform anknüpfen solle. Dabei solle sich die Gesellschaft nicht in die Ausübung der Freiheitsrechte, hier die Wahl der Lebensform, einmischen, solange diese Ausübung nicht die Rechte anderer auf gleiche Freiheitsausübung schmälere. Mit der Pluralisierung von Lebensformen sei das Problem verknüpft, wer für die aus der Wahrnehmung der Freiheitsrechte anderer entstehenden Kosten haften solle. Erwartet werde, dass der einzelne für sein Handeln einstehe. Die nationalen Sozialpolitiken einzelner EU-Staaten ließen staatliche Hilfe nur subsidiär zu. Insofern bekämen die Sozialpolitiken erzieherischen Charakter.

Für eine Verortung der Familie in der Politik und Rechtsprechung der EU unterscheidet die Referentin zwischen „negativer“ und „positiver“ Integration. Die negative Integration umfasse supranationale Maßnahmen zur Beseitigung von Barrieren bei der Herstellung eines gemeinsamen Marktes. Die in den letzten Jahren verabschiedeten familienbezogenen Richtlinien dienten der Anpassung der Familie an den sozioökonomischen Wandel. Durch das supranationale Recht werde also die negative Integration gefördert. Positive Integration, d.h. den Markt und die Lebensbedingungen in einer Marktwirtschaft gestaltende Politiken der EG, gebe es dagegen kaum und werde durch die Pluralisierung der Lebensformen erschwert.

Die in dem Referatsthema „Was wäre eine europäische Grundrechtscharta ohne soziale Grundrechte? Was wären die Folgen einer europäischen Grundrechtscharta mit sozialen Grundrechten?“ vorgenommene Trennlinie zwischen einer Grundrechtscharta mit oder ohne sozialen Grundrechten zieht **Prof. Dr. Meinhard Hilf**, Universität Hamburg, nicht. Er zieht sie zwischen einer Grundrechtscharta mit Freiheitsrechten und einklagbaren sozialen Rechten oder darüberhinaus mit programmatischen sozialen Zielen.

Maßgebend für diese Trennlinie seien die Vorgaben des Europäischen Rates von Köln 1999, an die der Konvent bei der Ausarbeitung der europäischen Grundrechtscharta gebunden sei. Den Vorgaben des Europäischen Rats zufolge seien in die Charta wirtschaftliche und soziale Rechte aufzunehmen, soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union darstellten. Danach seien also zwingend soziale Rechte zu berücksichtigen. Ein Spielraum sei lediglich für Programmsätze eröffnet.

Eine Grundrechtscharta mit weiten Programmsätzen würde von dem Mandat des Europäischen Rats abweichen. Im übrigen wäre die Aufnahme von Programmsätzen in die Charta wenig sinnvoll und auch nicht als Deklaration konsensfähig.

Stellung bezieht der Redner zu dem von Jürgen Meyer vorgeschlagenen Modell der Grundrechtscharta. Abgesehen von dem vorgeschlagenen Referendum, das er schon aus zeitlichen Gründen ausschließt, sind für ihn die vorgeschlagenen drei Säulen durchaus vertretbar.

Meinhard Hilf kommt zu dem Ergebnis, dass die Charta nur mit einklagbaren Rechten verabschiedet werden sollte, die dann auch als Proklamation wirksam wäre. Programmsätze sollten in die Charta nicht verankert werden, überdies würde sie der Europäische Gerichtshof kaum berücksichtigen. Funktion der Charta sei es, präventiv bei der Rechtsetzung und repressiv bei Rechtsverletzungen zu wirken. Insofern könnte sich an Hand der Charta eine Grundrechtsdogmatik entwickeln und die bisherige einzelfallbezogene Rechtsprechung überwunden werden.

Zusammenfassung der Statements und der Diskussion

von Angelika Schmidt

A Statements

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagung hatten Gelegenheit Statements abzugeben.

Herr Hilgers, Präsident des deutschen Kinderschutzbundes e.V. wies auf einen Antrag der Koalitionsfraktionen des deutschen Bundestags vom selben Tag hin, der vorsieht, dass die United Nations (UN) Kinderrechtskonvention Bestandteil der Präambel der Grundrechtscharta werden solle¹, und begrüßte diesen ausdrücklich. Da Kinder besonderer Schutz- und Förderrechte bedürfen, sei es wichtig, dass die Kinderrechtskonvention in der Präambel der Grundrechtscharta genannt und ein Artikel aufgenommen werde, der Kindern und Jugendlichen ein Recht auf besonderen Schutz gewährt. So sei gesichert, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) diesen Artikel und auch die übrigen Garantien der Charta im Lichte der Kinderrechtskonvention auslegt.

Herr Çakir² (Bundesausländerbeirat) hob hervor, wie erfreulich die Diskussion um die Einbeziehung sozialer Rechte in die Grundrechtscharta in unserer neoliberalen Ära sei. Dabei dürfe man aber Drittstaatsangehörige, d.h. Angehörigen von assoziierten Staaten, von ehemaligen Anwerberstaaten und sonstigen Staaten, nicht ausschließen. Erforderlich sei erstens die Gewährung eines Rechts auf Gleichstellung für Zugewanderte, da sein Fehlen zu einer Zweiklassengesellschaft und zu sozialen Problemen führen und den bereits bestehenden Rassismus verstärken könne. Wichtig sei auch die Aufnahme migrationspezifischer Grundrechte, vor allem eines Rechts auf freie Berufswahl und Freizügigkeit, sowie familienspezifischer Garantien. Da soziale Rechte als Menschenrechte auch Drittstaatsangehörigen zustehen, dürfen sie nicht auf Angehörige der Europäischen Union beschränkt werden.

Frau Hausmann³ (FIAN – Food First Informations- und AktionsNetzwerk) gab die internationale Ausstrahlung der Grundrechtscharta zu bedenken. Sie fordere die Aufnahme sozialer Menschenrechte, auch des Art. 11 Internationaler Pakt über wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard), für die sich FIAN engagiert. Da jeder Staat den Internationaler Pakt über wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte ratifiziert hat, seien die dort gewähr-

¹ Dieser Antrag wurde an den Ausschuss für Europaangelegenheiten verwiesen.

² vgl. auch das schriftliche Statement in dieser Veröffentlichung

³ vgl. auch das schriftliche Statement in dieser Veröffentlichung

ten Rechte auch auf europäischer Ebene einzuhalten. Alles andere stelle, wie der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gegenüber dem Konvent betont habe, eine Verletzung des IPwskR dar. Andererseits hätte die Abwesenheit sozialer Rechte in der europäischen Grundrechtscharta eine negative internationale Ausstrahlung, vor allem angesichts der Tatsache, dass jeder Vertrag der Europäischen Union eine Menschenrechtsklausel enthält. Es sei schwierig, die Einhaltung sozialer Rechte gegenüber Ländern der Dritten Welt zu verlangen, wenn man diese selbst nicht garantiert. Auch für FIAN (Food First Informations- und AktionsNetzwerk) würde dies die Arbeit zu Menschenrechtsverletzungen des Rechts auf Nahrung erschweren.

Herr Schnapka (Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter) wies auf das Ratifizierungsprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention hin, nach dem die Bundesregierung erklärt, dass sich aus dem Inkrafttreten der Konvention keine Verpflichtung zur Änderung des deutschen Ausländerrechts ergebe. Der Widerspruch in der deutschen Gesetzgebung, die im Jugendhilferecht einen Leistungsanspruch auch für ausländische jugendliche Menschen definiere, im Ausländerrecht aber die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen zum Ausweisungstatbestand normiere, würde so zementiert. Werde in der Grundrechtscharta eine Verbindung zur Kinderrechtskonvention hergestellt, so dürfe dies nicht für die genannte Protokollnotiz gelten. Die Konvention wie auch die Charta würden entwertet, wenn hier anscheinend ein Leistungsrahmen vereinbart würde, dieser dann aber im „Kleingedruckten“ zurückgenommen werde. Dies sei sowohl gegenüber den in Deutschland lebenden MigrantInnen als auch gegenüber den anderen Mitgliedstaaten unredlich.

In ihrem anschließenden Statement kritisierte **Frau Zenz**⁴ eine Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Mai 2000, in der man sich gegen die Fixierung von Schutzrechten, u.a. aus verfassungsrechtlichen Gründen, ausgesprochen hatte. Da für den Schutz bestimmter besonders schutzbedürftiger Gruppen, vor allem von Kindern und sehr alten Menschen, die allgemeinen Freiheitsrechte nicht ausreichen, vielmehr die Gewährung von Schutzrechten erforderlich sei, begegne diese Stellungnahme erheblichen Bedenken.

Herr Riegert⁵ (Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen) lenkte die Aufmerksamkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf den Schutz der Familien. Hier sei vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) bereits einiges erreicht worden; dem müsse die Normierung von Rechten folgen. Wichtig seien insbesondere die Möglichkeit, frei von Zwang eine Ehe bzw. Partnerschaft einzugehen, das Recht auf gleiche Chancen für Familien, das vor allem Partizipation und Teilhabe sichern soll, und das Recht der Kinder auf gewaltfreie Erziehung, das

⁴ vgl. auch das schriftliche Statement in dieser Veröffentlichung

⁵ vgl. auch das schriftliche Statement in dieser Veröffentlichung

auch in der United-Nations (UN-) Kinderrechtskonvention normiert ist. Diese Rechte müßten als einklagbare formuliert werden und durch einen effektiven Rechtsschutz garantiert werden. In diesem Zusammenhang regte er die Schaffung einer Grundrechtsklage als neue Klageart an.

Drei aus der Sicht der Gewerkschaften wichtige Gesichtspunkte legte **Herr Lörcher** (Deutsche Postgewerkschaft und Europäischer Gewerkschaftsbund) dar. In der Grundrechtscharta dürfe man nicht nur die nationalen Garantien umsetzen, sondern müsse vor allem die europäischen Standards berücksichtigen, die in der revidierten ESC normiert sind. Er warnte außerdem, dass man die bisher kaum diskutierten horizontalen Bestimmungen nicht vernachlässigen dürfe. Diese spielen, da sie Eingriffsmöglichkeiten definieren und das Verhältnis zu anderen Menschenrechten bestimmen, eine wichtige Rolle. Man müsse daher darauf achten, dass durch sie nicht Rechte wieder genommen werden. Abschließend betonte er die Bedeutung einer Rechtsweggarantie.

Frau Kirschnek (BAGSO e.V., Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren) hob die Bedeutung der materiellen Sicherung nach Abschluß des Berufslebens hervor. Zwar sei die Mehrzahl der Senioren selbständig; diejenigen, für die das nicht zutreffe, dürfen aber nicht ausgeschlossen werden. Um Gewalt im Alter zu verhindern sei die Normierung von Schutzrechten, auch gegenüber Beeinträchtigungen durch dritte Personen, erforderlich.

In seiner anschließenden Stellungnahme widersprach **Herr Tesch-Römer**⁶ (Deutsches Zentrum für Altersfragen) dem Beitrag von **Frau Fuchsloch**, insofern sie die Aufnahme von „Alter“ in den Katalog der verbotenen Diskriminierungsmerkmale abgelehnt hatte. Ihr Argument sei formal, allerdings insofern ernst zu nehmen, als die bestehenden Altersgrenzen gut zu begründen seien. Ein Diskriminierungsverbot sei aber wichtig um Benachteiligungen älterer Menschen zu verhindern, die z.B. im Arbeitsleben -ältere Arbeitnehmer werden weniger gefördert- oder im Gesundheitswesen aufgrund von Rationierung vorkomme.

Frau Pathe⁷ vom Sozialverband Deutschlands (SoVD) lenkte den Blick auf die sozialen Grundrechte und Mindeststandards, die nach Meinung des SoVD einklagbar sein sollten. Hierzu zählten vor allem das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Fürsorge und Schutz vor sozialer Ausgrenzung (einschließlich der Inanspruchnahme sozialer Dienste), das Recht der Frauen auf Gleichstellung und volle berufliche und gesellschaftliche Teilhabe, das Recht behinderter Menschen auf Selbstbestimmung, auf Rehabilitation sowie auf soziale und berufliche Eingliederung und schließlich das Recht auf Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, das insbesondere ein Verbot von Benachteiligungen

⁶ vgl. auch das schriftliche Statement in dieser Veröffentlichung

⁷ vgl. auch das schriftliche Statement in dieser Veröffentlichung

aufgrund einer Behinderung oder wegen des Alters beinhalten müsse. Sie wies außerdem darauf hin, dass bereits die Bezeichnung „Behinderter“ diskriminierend sei, und statt dessen von „behinderten Menschen“ oder „Menschen mit Behinderung“ gesprochen werden sollte.⁸

Frau Riedel (Deutscher Frauenrat) betonte die Notwendigkeit einer Verankerung des Gleichbehandlungsgrundsatzes trotz dessen prominenter Stellung im europäischen Recht und des diesbezüglichen Konsenses. Ohne eine Normierung werde es dennoch (wieder) zu Verletzungen kommen. Gleichzeitig wies sie auf die Gefahren hin, die eine zu weite Ausdehnung absoluter Diskriminierungsverbote mit sich bringe.

Zwei weitere Aspekte der Gleichberechtigung griff **Frau Overkämping**⁹ (Deutscher Juristinnenbund) auf. Im Hinblick auf die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau begrüßte sie die Anregung von **Frau Fuchsloch**, „mainstreaming“ in der Grundrechtscharta festzuschreiben. Ihr diesbezüglicher Vorschlag sei griffig und verständlich. Es müsse auch die Durchführung positiver Maßnahmen möglich sein. Als zweiten Punkt betonte sie die Problematik der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie. Ein Familienartikel in der Grundrechtscharta dürfe nicht ohne Blick auf diese Frage formuliert werden. **Frau Overkämping** regte außerdem die Schaffung eines eigenen Artikels „Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Eltern“ an. Dabei sollte allerdings nicht um einzelne Maßnahmen diskutiert werden. Wichtig sei vielmehr die Anerkennung der Tatsache, dass viele Maßnahmen die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie fördern, u.a. ein Recht auf Teilzeitarbeit. Man dürfe also nicht den Status quo festzuschreiben sondern müsse Entwicklungsmöglichkeiten bieten.

B Podiumsdiskussion und Abschlußdiskussion

Die abschließende, von **Herrn Schulte** (Max-Planck Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht) moderierte Podiumsdiskussion, wurde mit der Stellungnahme von **Frau Hornung-Draus**¹⁰ (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) eröffnet. Von **Herrn Schulte** auf die eher negative Einstellung der Arbeitgeber gegenüber der Grundrechtscharta angesprochen relativierte sie dies zunächst, insofern die Wirtschaft nicht gegen die Einführung einer Grundrechtscharta und gegen die Einbeziehung sozialer Rechte als solcher sei. Man müsse aber die Ausgangslage betrachten, wie sie sich aus den Gipfeln von Köln und Tampere ergebe; aus ihr leite sich die Position der Arbeitgeber ab. Diese teilen zwar die Ansicht, dass die Grundrechtscharta mit der Gewährung von Grundrechten europäische Werte sichtbar machen soll. Daraus dürfe sich aber keine Kompetenzerweiterung für die Gemeinschaft ergeben. Hier setzen Kritik und Bedenken der Arbeitgeber gegen den Schutz bestimmter sozialer Grundrechte ein. Während Abwehrrechte den Kompetenzen der europäischen Organe folgen müs-

⁸ vgl. auch das schriftliche Statement, S.

⁹ vgl. auch das schriftliche Statement in dieser Veröffentlichung

¹⁰ vgl. auch die schriftliche Ausarbeitung in dieser Veröffentlichung

sen, bestehe bei sozialen Grundrechten eine andere Situation, da diese nicht nur Abwehr- sondern auch Leistungs- und Teilhaberechte darstellen können. Eine Normierung dieser Garantien würde zu einer Kompetenzerweiterung durch die Hintertür führen, die aber nur durch die Regierungskonferenz vorgenommen werden könne. Eine Erweiterung der Handlungsermächtigungen für die EU durch das Konvent wäre keine demokratische Methode.

Frau Hornung-Draus beteuerte, dass die Wirtschaft viele der diskutierten Rechte anerkenne. So akzeptiere und fordere sie u.a. das Recht auf Respektierung der Arbeit und das Recht darauf, nicht willkürlich oder diskriminierend behandelt zu werden. Diese Garantien betreffen die europäischen Organe, soweit sie bereits eine Kompetenz besitzen. Die Wirtschaft sei, wie auch die Rechtswissenschaft, aber der Meinung, dass allein justiziable Rechte durch die Grundrechtscharta eingeführt werden sollen, keine reinen Ziele, wie z.B. von der französischen Regierung vertreten. Dies gebiete die Ehrlichkeit und Rechtsklarheit.

Zusätzlich betonte **Frau Hornung-Draus** mögliche Gefahren für die nationale Sozialpolitik. So könne z.B. durch eine anglo-amerikanische Auslegung neuer Richtlinienvorschläge zum Diskriminierungsverbot jede soziale Differenzierung bereits als diskriminierend gewertet werden. Das würde den Spielraum für die nationale Sozialpolitik erheblich einengen, was auch die Sozialpartnerschaft beträfe. Insofern sei es wichtig, auch Fernwirkungen zu berücksichtigen.

Auf die kritische Nachfrage von **Herrn Schulte**, der unter Hinweis auf die verfassungsrechtliche Garantie eines Existenzminimums durch das Grundgesetz genauer erläutern wollte, was **Frau Hornung-Draus** unter nicht durchsetzbaren Leistungsrechten verstehe bzw. wo das Problem liege, präziserte diese ihre Position. Zwar seien diese Rechte in Deutschland verankert. Ihre Gewährleistung durch die Grundrechtscharta richte sich aber an die europäischen Organe, die auf diesem Gebiet keine Handlungsermächtigung besitzen. Die Aufnahme derartiger Rechte würde also entweder die bestehenden Kompetenzen erweitern oder reine Lyrik darstellen, die die EG nicht einhalten könne. Deshalb sei die Verortung dieser Rechte auf europäischer Ebene rechtlich nicht zulässig.

In seiner Erwiderung hob **Herr Adamy**¹¹ (Deutscher Gewerkschaftsbund) hervor, dass in der Formulierung der Grundrechte, die die europäischen Organe und die Staaten bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht binden, ein dynamisches Element aufgenommen werden müsse. Die Charta dürfe einerseits, insoweit stimmt er den Arbeitgebern zu, kein Wunschkatalog sein, andererseits müsse aber auch verhindert werden, hinter die bereits anerkannten Standards zurückzufallen. Man müsse sich über die Tatsache im Klaren sein, dass mit der Zunahme von Mehrheitsentscheidungen in der Europäischen Union immer mehr Kompetenzen abgegeben werden. Daher stelle sich die Frage, inwieweit die Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der Europäischen Sozialcharta (ESC) und des Völkerrechts, insbesondere der

¹¹ vgl. auch die schriftliche Ausarbeitung in dieser Veröffentlichung

Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), innerhalb der „Wohlfahrtsinsel Europas“ anerkannt werden. **Herr Adamy** befürwortete die Umsetzung dieser Rechte auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung und wies gleichzeitig auf die Gefahr einer Behandlung sozialer Rechte als Rechte zweiter Klasse hin. So gebe es in der Internationalen Arbeitsorganisation einen Konsens über bestimmte soziale Rechte, die weltweit ohne Rücksicht auf den Entwicklungsstandard eines Landes durchzusetzen sind. Dazu gehören u.a. die Koalitionsfreiheit und die Gewerkschaftsrechte. Würde nun, wie von **Herrn Hilf** vorgeschlagen, die Koalitionsfreiheit zwar normiert, ohne aber einen entsprechenden Inhalt festzuschreiben, so bliebe man dahinter zurück und schriebe den Dritte-Welt Ländern Standards vor, die in Europa nicht fest gelten.

Aus diesen Überlegungen heraus forderte **Herr Adamy** internationale Standards einschließlich der dazugehörigen Spruchpraxis in die Grundrechtscharta einzubeziehen; die völkerrechtskonforme Auslegung der Charta müsse gesichert sein. Für die Gewerkschaften stelle immer noch das Streikrecht und nicht die Verhandlung mit den Arbeitgebern die schärfste Waffe dar. Es müsse daher sichergestellt werden, dass jeder staatliche Eingriff in die Tarifautonomie verboten sei. Das gehe auch nicht zu weit, da innerhalb der Europäischen Gemeinschaft diesbezüglich bereits Konsens bestehe. **Herr Adamy** verwies insofern auf die Möglichkeit von Vereinbarungen der Sozialpartner.

Hinsichtlich der konkret aufzunehmenden Leistungsrechte stelle sich der Gewerkschaftsbund zwar nicht die Normierung von Rechten auf Leistung bestimmter Höhe vor. Erforderlich sei aber die Berücksichtigung von Normen der Europäischen Sozialcharta (ESC) und Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sowie die Einführung von Diskriminierungsverboten und von Rechten auf Arbeitnehmerschutz vor Gefahren. Diese Garantien müßten in Form unmittelbar einklagbarer Rechte formuliert werden. In diesem Zusammenhang betonte **Herr Adamy**, dass Leitungspflichten sich von Abwehr- und Schutzpflichten nicht klar trennen lassen. Abschließend erinnerte er an die Situation von 1989. Damals hatten Arbeitnehmer und Arbeitgeber sich bereits über die Einführung internationaler Normen in die Europäische Gemeinschaft geeinigt, diese Vereinbarung hatte aber nur zu der „zahnlosen“ Gemeinschaftscharta geführt. Darüber solle man jetzt hinauskommen.

Herr Schulte fügte hinzu, dass man damals die Gemeinschaftscharta auf Rechte der Arbeitnehmer beschränkt hatte, da man davon ausgegangen war, dass der Europäischen Gemeinschaft für einen umfassende Grundrechtskatalog die Kompetenz fehlte. dass dies heute nicht mehr Streitig ist, wertete er auch als Verdienst der Akteure der Zivilgesellschaft.

Gräfin zu Eulenburg¹² (Deutsches Rotes Kreuz) ergänzte in ihrem anschließenden Diskussionsbeitrag die Punkte der Vorrednerinnen und

¹² vgl. auch die schriftliche Ausarbeitung in dieser Veröffentlichung

Vorredner um zwei weitere Aspekte. Entscheidende Bedeutung kommt ihrer Ansicht nach der Entwicklung der Grundrechtscharta aus dem Blickwinkel der gesellschaftlichen Partizipation zu. Denn die Teilhabe des Einzelnen am gesellschaftlichen Geschehen stelle eine der Grundbedingungen der Zivilgesellschaft dar. Um sie zu gewährleisten sei erforderlich, dass alle durch eine Grundsicherung zur Partizipation imstande gesetzt werden. Darin liege der stärkste Gedanke dieses Vorschlags, der einer der großen treibenden Kräfte für die Entstehung der Zivilgesellschaft sein werde und sein müsse. Als weiteren Punkt erwähnte **Gräfin zu Eulenburg**, dass Markt und Wettbewerb nicht das Ziel Europas, sondern nur ein Schritt auf dem Weg zum Ziel – Schaffung **eines** politischen Europas – darstellen. Wichtig sei daher, dass der Einzelne sich als Bürger Europas wahrnehme. Möglichen Kritikern, die die Grundrechtscharta für wirkungslos halten, hielt Gräfin zu Eulenburg abschließend den Erfolg der Schlußakte von Helsinki entgegen, die beide große Kraft entfaltet haben.

In seinem Diskussionsbeitrag sprach **Herr Gohde**¹³ (Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland) zunächst seine volle Zustimmung zu der Position von **Herrn Meyer** aus und nahm dann zu einigen der in den vorangegangenen Reden erwähnten Punkten Stellung. Zunächst lenkte er den Blick auf die Bedeutung des von **Frau Ostner** dargelegten veränderten sozialstaatlichen Verhaltens, insbesondere der Betonung der Subsidiarität, für die freie Wohlfahrtspflege. Ein Nachdenken darüber erfordere ein Nachdenken über die Rahmenbedingungen des Sozialstaats, d.h. über das sozialstaatliche Bedingungsgefüge und seine Vor- und Nachteile. Für die Gewährleistung von Grundrechten ergebe sich daraus nicht nur, dass diese einklagbar formuliert werden müssen, sondern vor allem, dass die kollektive Ausübung der Rechte stärker zu betonen sei. So sollte z.B. Vereinigungen ein Recht auf Beteiligung an Willensbildungsprozessen eingeräumt werden; das sei nicht nur für die Wohlfahrtsträger sondern auch die Gewerkschaften von Bedeutung. Anschließend wendete er sich der Frage zu, welche sozialen Rechte geschützt werden sollten. An erster Stelle nannte er das Recht auf Zugang zur Daseinsvorsorge. Allerdings werde dieser Begriff in Frankreich und Großbritannien jeweils anders definiert, was zunächst einen Übersetzungsprozeß erforderlich mache. Obgleich komplex sei dieser doch unerlässlich für die Auslegung von „Menschenwürde“ und „Solidarität“. **Herr Gohde** stellte hier den Zusammenhang mit den bereits mehrfach erwähnten Möglichkeiten des Einzelnen zur Partizipation her. Europa gründe darauf, dass jedem die gleiche Teilhabe möglich ist. Daher müsse Daseinsvorsorge als staatlicher Auftrag definiert und als Recht formuliert werden und dürfe nicht den Marktkräften überlassen werden. Daneben sollen nach Ansicht von **Herr Gohde** die Gedanken- Gewissens- und Religionsfreiheit, das Recht auf einen Beruf in Form eines Rechts auf Ausübung, Beratung und Vermittlung, sowie das Recht auf Zugang zum Gesundheitswesen in die Charta aufgenommen

¹³ vgl. auch die schriftliche Ausarbeitung in dieser Veröffentlichung

men werden. Vor dem letzten Diskussionsbeitrag kam **Herr Schulte** nochmals auf die Frage der Kompetenz zurück und stellte die Frage in den Raum, ob der Schutz eines sozialen Rechts voraussetze, dass eine Handlungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft besteht, oder ob nicht auch andere Instrumente, wie z.B. die Empfehlung von 1992 über Mindeststandards, ausreichen könne. Zu bedenken sei dabei, dass die Grundrechtscharta in die Zukunft gerichtet ist.

Diese Anregung griff **Herr Engels**, der in Vertretung des durch eine Bundestagsdebatte zu demselben Thema verhinderten **Herr Meyer** an der Diskussion teilnahm, auf und widersprach entschieden der Ansicht von **Frau Hornung-Draus**, dass mit der Erarbeitung der Grundrechtscharta durch den Konvent eine Erweiterung der Kompetenzen durch die Hintertür auf undemokratischem Wege geschehe. Dabei wies er zunächst darauf hin, dass der Konvent das „demokratischste Element“ sei, das die Europäische Gemeinschaft je hervorgebracht habe, da er zu etwa 3/4 aus gewählten Vertretern (der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments) besteht. Außerdem habe der Konvent kein Mandat zur Entscheidung über Rechtsverbindlichkeit der Charta, da dies dem Europäischen Rat im Zuge einer Vertragsrevision obliege. Auch die Vorgehensweisen des Konvents sei demokratisch, da er Anhörungen vornimmt und von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) begleitet wird. Es bestehe außerdem Konsens über die Aufnahme einer horizontalen Bestimmung, die klarstellt, dass mit der Charta keine Erweiterungen der Gemeinschaftskompetenzen verbunden ist. **Herr Engels** betonte, dass eine Einbeziehung auch solcher Bereiche, in denen momentan keine Kompetenzen bestehen, geboten ist, um die Dauerhaftigkeit der Grundrechtscharta zu gewährleisten.

Was Art und Inhalt der zu schützenden sozialen Rechte betrifft führte **Herr Engels** vier weitere Punkte an. Zunächst stellte er fest, dass sich die beiden Haupt-Argumentationslinien gegen die Aufnahme sozialer Rechte in die Charta widersprüchen: Einerseits werde so getan, als bringe die Aufnahme dieser Rechte nichts, da sie nur unverbindliche Zielbestimmungen seien und damit nur – wegen nicht erfüllter Versprechungen – zu Bürgerfrust führen könnten; andererseits werde unter Hinweis auf sehr weitreichende Folgen von sozialen Grundrechten eine Standortgefahr für Europa im internationalen Wettbewerb prognostiziert. Diese Argumente, die auf einer Alles-Oder-Nichts-Unterscheidung basierten, widersprechen sich logisch und seien deshalb nicht hilfreich. Der Charta komme insofern Bedeutung zu, als neben subjektiven Rechten auch objektive Werte formuliert werden. Als subjektive Rechte könne man zwar alle Garantien aus der Menschenwürde ableiten, der Anspruch einer Festlegung objektiver Werte erfordere aber die Konkretisierung der Garantien, die folgende vier Werte umfassen sollten: die Rechte der Arbeit, auf Gesundheit, auf Bildung und auf soziale Sicherheit. In diesem Zusammenhang führte **Herr Engels** aus, dass die Gleichsetzung von Freiheitsrechten mit Abwehrrechten und die von sozialen Rechten mit Leistungsrechten ein ideologischer Mythos und

verfehlt seien. Vielmehr enthalte jedes Menschenrecht mit der „duty to respect, to protect und to fulfill“ drei Ebenen. Das konkretisierte er anhand des Folterverbots, das nicht nur eine Unterlassungspflicht sondern auch die Pflicht zur Schaffung von Straftatbeständen (Schutzpflicht) und zur Schulung von Gefängnispersonal (Leistungspflicht) beinhalte. Die Grundrechtscharta enthalte insofern „nichts Neues“, da alle Staaten bereits verfassungsrechtlich, einfachgesetzlich oder international die genannten Rechte anerkannt haben. Es gehe also allein darum, eine Verletzung dieser sozialen Rechte durch die Europäische Gemeinschaft zu verhindern, da die Mitgliedstaaten überwiegend für die Schaffung sozialen Schutzes verantwortlich seien. Schließlich gab **Herr Engels** die internationale Ausstrahlung der Grundrechtscharta zu bedenken. Die Europäische Gemeinschaft könne ohne eine entsprechende Grundrechtscharta die Einhaltung der genannten Rechte nicht mehr glaubwürdig von den Staaten der sogenannten Dritten Welt verlangen (was sie u.a. aus Gründen der Standorticherung tue). Von einer europäischen Charta, die nicht die Unteilbarkeit politischer und sozialer Rechte bekräftige und umsetze, gehe außerdem die reale Gefahr aus, dass der diesbezügliche internationale Konsens, der durch die internationale Diskussion um die Teilbarkeit der Menschenrechte bereits bedroht ist, weiter ausgehöhlt werde. Dies habe auch der Ausschuß des Internationalen Paktes über wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte in einem Schreiben an den Konvent dargelegt: die Nichtberücksichtigung der dort garantierten Rechte hätte nicht nur verheerende Auswirkung für die international anerkannten Menschenrechte, sondern würde auch die Brandmarkung aller EU-Staaten als Verletzer ihrer Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte durch den Ausschuß nach sich ziehen.

Herr Schulte wies ergänzend auf die Bedeutung der Grundrechtscharta als Maßstab für die Beitrittskandidaten hin. Anschließend öffnete er das Podium für einen ersten Beitrag von **Frau Langer** (BMA). Diese lenkte die Aufmerksamkeit des Publikums darauf, dass in Art. 2 und 3 sowie 136 und 137 EGV bereits klare Aufgabenzuweisungen für eine Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Sozialpolitik existierten. Davon habe diese zwar noch kaum Gebrauch gemacht. Die Schlußfolgerungen des Rats von Lissabon haben aber verdeutlicht, dass dies unmittelbar bevorstehe. **Herr Schulte** zog dazu die Parallele zur Beschäftigungspolitik, wo dies geschehen sei, und zum Sozialschutz, wo dies geschehen solle. Dagegen wandte **Frau Hornung-Draus** ein, dass hier lediglich Kompetenzen zu koordinierendem, nicht zu harmonisierendem Handeln existieren, beides müsse auseinandergehalten werden. Von Art. 137 EGV seien auch bestimmte Bereiche ausgeschlossen. Zusätzlich gab sie die Gefahr einer Entleerung wichtiger Grundrechte zu bedenken, wenn zu viele Garantien den Status von Rechten (wie z. B. den des Rechts auf Leben) erhalten. Dies könne dazu führen, dass man es mit diesen Rechten auch nicht mehr so genau nehme. Man müsse auch nuancieren und genau auf den Inhalt der gewährten Rechte achten: z.B. bedeute das Fehlen eines individuellen Streikrechts in Deutsch-

land nicht, dass dieses nicht gewährt werde. Schließlich warnte sie auch vor einer Reduzierung nationaler Spielräume als Folge der Normierung eines Rechts auf Daseinsvorsorge.

Herr Arndt (EU-Kommission) warf die Frage auf, ob das Zusammenspiel von Grundrechten und Art. 137 Abs. 2 und 3 EGV bedeute, dass die Kommission wegen Untätigkeit verklagt werden könne und so Druck auf sie ausgeübt werden könne. Herr Schuler (Hessisches Landesozialgericht) entgegnete, dass mangels einer Kompetenz der EU zur Errichtung eigener Sozialsysteme diese Rechte nur auf nationaler Ebene eingeklagt werden können. Daher bestehe in der Tat ein Widerspruch zur Normierung sozialer Rechte, die allein an die Europäische Union gerichtet seien. Daraus müsse man aber den Schluß ziehen, dass die Charta nicht nur an diese sondern auch an die Staaten zu richten sei.

Diesen Punkt griff **Herr Engels** auf. Durch die Abgabe von Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft sei im Grundrechtsschutz, der bisher nur auf nationaler und internationaler Ebene gewährt worden war, eine Lücke entstanden. Diese müsse nun geschlossen werden. Das bedeute für die EU, dass sie zwar kein System zum Schutz sozialer Rechte aufbauen muß, bestehende Systeme aber nicht verletzen darf. Daneben sei ein Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) denkbar. Auch im Zusammenhang mit der Problematik der Normierung von Rechten trotz fehlender Kompetenz der Europäische Gemeinschaft sei außerdem die internationale Ausstrahlung der Grundrechtscharta zu bedenken. Z. B. werde ein Verbot der Todesstrafe normiert, obwohl die Gemeinschaft diesbezüglich keine Kompetenz besitze. Dies zeige, dass die Europäische Union diesen Wert achtet, und setze ein Signal für die Beitragskandidaten.

Herr Adamy wandte ein, dass wenn die Sozialpartner sozialpolitische Gesetze verabschieden können, es auch möglich sein müsse, die so definierten Elemente sozialen Schutzes in der Charta festzuschreiben. Als Beispiele nannte er den Elternurlaub und die Arbeitszeit, zu denen bereits EG-Richtlinien ergangen sind. So werde vermieden, dass infolge wirtschaftlichen Drucks diese Normen durch anderes EG-Recht ausgehöhlt werden. Durch diese Bindung an zentrale soziale Normen könne den Liberalisierungstendenzen Grenzen gesetzt werden. Die bestehenden Kompetenzen können auch deshalb keine Grenze der Normierung sozialer Rechte darstellen, weil die dynamische Entwicklung dieser Kompetenzen zu beachten sei. Auf die Frage von **Herrn Helmke**, wer denn nun tätig werden müsse, wenn der Europäische Gerichtshof (EuGH) einen Verstoß gegen die Grundrechtscharta feststellt – die Europäische Union oder die nationalen Organe – erwiderte **Herr Adamy**, dass beide verpflichtet sein könnten; dies hänge vom jeweiligen Recht ab. Herr Engels fügte unter Hinweis auf das Kreil-Urteil hinzu, dass sich diese Frage durch die Grundrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) heute bereits täglich stelle. Einen anderen Aspekt der Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen brachte **Frau Zenz** mit

ihrer Frage in die Diskussion, wie über die Signalwirkung und die unmittelbare Wirkung hinaus die Beachtung der Grundrechte evaluiert und transparent gemacht werden wird. Denkbar seien hier z. B. Länderberichte, auch unter Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die den Zustand der sozialen Rechte in einem Staat darlegen. **Herr Lörcher** fragte unter Bezugnahme auf die Ausführungen von **Herrn Engels**, wie die Konzentration auf die von ihm genannten vier Grundrechte sich mit der Verweisung des Mandats des Gipfels von Köln auf die Gemeinschaftscharta verträge.

Herr Engels antwortete auf beide Fragen. Seiner Ansicht nach liegen Argumente für die Charta weniger in der Transparenz, sondern vor allem in der juristischen Regelung und der identitätsstiftenden Wirkung der Charta. Der Prozeß der Transparenz sei auch durch die Diskussion und Normierung der Grundrechte im Konvent gewährleistet. Eine weitere Überwachung durch Länderberichte sei nicht erforderlich, da die Grundrechte bereits durch ihre Einklagbarkeit gesichert werden. Berichtsverfahren im Rahmen der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen (UN) finden nur deshalb statt, weil zur Überwachung der dort gewährten Rechte keine anderen Verfahren möglich seien. Auf die Frage von **Herr Lörcher** erwiderte er, dass die vier genannten Rechte sich aus den Verfassungsüberlieferungen ergeben.

In seinem abschließenden Resümee zog **Herr Schulte** eine Bilanz der Tagung. Ob sie ihrem von **Frau Ministerin Bergmann** gesetzten Ziel, die Arbeit des Konvents zu unterstützen, gerecht geworden sei, wage er nicht zu bejahen. Allerdings gebe die Tagung einen Ansporn, weiterzumachen, und habe auch konkrete Anregungen für die weitere Tätigkeit des Konvents ergeben. Herr Schulte hob hier vor allem die Beiträge zur Bedeutung sozialer Grundrechte für behinderte und alte Menschen sowie für Kinder hervor. Gleichzeitig sei aber auch ein Aufruf zur Bescheidenheit angebracht. Es habe sich herauskristallisiert, dass kein großer Katalog von 40 oder gar 50 Artikeln möglich sein werde, vielmehr sei eine Konzentration auf das Wesentliche geboten und im Übrigen auch einer Verfassung gemäß. Mit der Kodifizierung von 10 Kernrechten könne man bereits zufrieden sein. **Herr Schulte** regte an, neben den diskutierten Rechten auch die gemeinschaftsspezifischen Grundrechte bzw. grundrechtsgleichen oder grundrechtsähnlichen Rechte stärker zu betonen. Vor allem das Recht auf Freizügigkeit, das in der Gemeinschaftscharta von 1989 nicht zufällig an erster Stelle stehe, habe eine große Bedeutung. Vergleichsweise wenig diskutiert wurde seiner Meinung nach der Aspekt der Gleichberechtigung von Männern und Frauen, was er einerseits auf den klaren und überzeugenden Beitrag von **Frau Fuchsloch**, andererseits auf die sehr erfolgreiche Tätigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich zurückführte. In diesem Zusammenhang nannte er das Verbot der mittelbaren Diskriminierung, das im Gemeinschaftsrecht entwickelt wurde, in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dagegen zur gleichen Zeit keine Rolle gespielt habe.

Herr Schulte betonte aber auch, dass einige klärungsbedürftige Punkte verblieben seien. Dazu zähle einerseits das Verhältnis der Grundrechtscharta zu sonstigen Instrumenten internationalen Rechts, vor allem zur Europäischen Sozialcharta (ESC) und zu den nationalen Rechten, andererseits die Frage nach der Normierbarkeit von Leistungsrechten. Die Konzentration auf diesen Aspekt sei auf der Tagung erfreulicherweise sehr relativiert worden, indem die verschiedenen Couleurs und Qualitäten sozialer Rechte betont wurden. Z.B. gehe es bei der Rente nicht unbedingt um das Recht auf eine Rente in bestimmter Höhe sondern möglicherweise nur um den Rang unter den übrigen Rentnern. Als positiv wertete **Herr Schulte**, dass die Diskussion um das „ob“ einer Normierung sozialer Rechte zugunsten der Frage, welche soziale Rechte zu schützen seien, und **welche** Probleme hinsichtlich der Gemeinschaftskompetenzen dabei auftreten, aufgelöst worden ist.

Abschließend hob **Herr Schulte** zwei weitere Punkte hervor. Vor allem der Beitrag von **Herrn Naegele** und die Statements von **Frau Zenz** und **Herrn Ziller** haben gezeigt, dass in den Bereichen Alter, Rente und Alterssicherung eine Hinwendung zu Pflege und Betreuung erforderlich sei. Hier müsse in der Formulierung der Rechte ein neuer Weg eingeschlagen werden. Es sei auch klargeworden, dass der Zugang zu sozialen Diensten ebenso wichtig ist wie die Sicherung des Existenzminimums. In diesem Zusammenhang komme auch der Gesundheitsversorgung hohe Relevanz zu. Von Bedeutung sei daher die Festschreibung eines Rechts des Einzelnen auf Grundversorgung. Diesbezüglich bestehe aber noch weiterer Diskussionsbedarf.

Zum Abschluß bedankte sich **Herr Löher** im Namen des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge beim Ministerium, dem Podiumsleiter, den Referentinnen und Referenten und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Insbesondere die Anwesenheit der Verbände der freien Wohlfahrtspflege habe die Notwendigkeit einer vernetzten und vielfältigen Diskussion gezeigt. Er drückte seine Hoffnung aus, dass vieles des in der Tagung diskutierten von den Anwesenden weitergetragen und so die Diskussion fortgeführt werde.



Beiträge der Verbände und Institutionen

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER DEUTSCHEN FAMILIENORGANISATIONEN E.V.

Stellungnahme der AGF zur Verankerung des Schutzes der Familie in einer Europäischen Grundrechte-Charta

Die AGF als Zusammenschluss der deutschen Familienverbände unterstützt nachdrücklich die aktuellen Überlegungen in der EU, eine Charta der Grundrechte auszuarbeiten, wie dies im entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates von Köln (3./4. Juni 1999) und zuletzt in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat am 15./16. Oktober 1999 in Tampere zum Ausdruck kommt (vgl. Bulletin PE 168.495); dies entspricht langjährigen Forderungen nach einer ausdrücklichen Verankerung der Grundrechte in den Europäischen Verträgen.

Es ist nun dringliche Aufgabe der europäischen Politik, diese Grundrechte auch sichtbar in den Vertragswerken zu verankern. Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam unterstreicht ausdrücklich die erweiterte Zuständigkeit der Europäischen Union für die Stärkung des Grundrechtsschutzes.

In der Präambel des EU-Vertrages wird auf die Europäische Sozialcharta des Europarates aus dem Jahre 1961 und auf die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 verwiesen. Auch der EG-Vertrag enthält in Art. 136 I einen entsprechenden Verweis. Soziale Grundrechte sind aber ausdrücklich nicht ausformuliert, sondern werden allein durch Auslegung und entsprechende Rechtsfortbildung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes garantiert.

Die AGF weist darauf hin, dass im Rahmen der Grundrechte der **Schutz der Familie** als wesentlicher Bestandteil ausdrücklich genannt sein muss. Die Mitgliedstaaten achten die Rechte der Familien in ihren Verfassungen und Gesetzen in unterschiedlicher Weise; auch innerhalb des Europarechts hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in der Vergangenheit – unter Bezug auf die einschlägigen Konventionen – bereits zur Absicherung grundlegender Rechte von Familien geführt.

Die Europäische Union hat – unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten den

Schutz und die Förderung der Familie zu garantieren. Dazu zählen grundsätzlich politische, ökonomische und soziale und juristische Maßnahmen, die die Freiheit umfassen müssen, eine Familie zu gründen und/oder eine Ehe einzugehen und gemeinsam zu leben. Der Schutz von Familie als zentrales soziales Grundrecht bildet den Grundstein für ein Europa der Bürger unterschiedlich wertgebundener Demokratien.

Die angemessene Berücksichtigung von Kinderrechten, wie sie auf internationalem Niveau, z. B. durch die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen von 1989 gewährleistet wird, muss Eingang in die Beratungen und den Text der Charta finden.

Die AGF schlägt vor, bei den Beratungen über die Erstellung der EU-Grundrechtecharta folgende Formulierungen als Minimalabsicherung der Familien aufzunehmen (wir gehen davon aus, dass darüber hinaus weitere grundlegende Menschen- und Bürgerschaftsrechte Eingang in die Charta finden werden):

- **Die Europäische Union erkennt das grundlegende Recht einer jeden Bürgerin und eines jeden Bürgers an, frei und ohne Zwang eine Familie zu gründen und eine Ehe oder Partnerschaft einzugehen.**
- **Die Familie hat das Recht, als Familie zusammen zu leben und sich zu entfalten; niemand darf durch die Gründung einer Familie und die Eingehung einer Ehe oder Partnerschaft diskriminiert werden.**
- **Die besondere Bedeutung und Leistung der Familien müssen in allen gesellschaftlichen Bereichen anerkannt und berücksichtigt werden. Familien haben ein Recht auf rechtliche, wirtschaftliche und soziale Bedingungen, die einen existentiellen Wohn- und Lebensstandard sichern. Die Chancengleichheit der Familienmitglieder in Bezug auf Vereinbarkeit von Familienleben und Erwerbstätigkeit sowie die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben muss gewährleistet sein.**
- **Jedes Kind hat ein Recht auf gewaltfreie Erziehung und Fürsorge. Jedes Kind hat Anspruch auf Maßnahmen, die Entwicklungschancen und Persönlichkeitsentwicklung fördern sowie Bildungsmöglichkeiten sichern.**

Zur Sicherstellung der Umsetzung und Beachtung dieser existentiellen Grundrechte der Familie ist der Europäische Gerichtshof als oberstes juristisches Entscheidungsorgan berufen. Die Europäische Union prüft darüber hinaus bei allen Entscheidungen die Verträglichkeit der Maßnahmen mit diesen Grundrechten. Dazu entwickelt sie ein geeignetes Instrumentarium.

AGJ – Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe

Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen – Vorschläge für eine europäische Grundrechtscharta*

Prämissen

1. Jeder junge Mensch, der in der Europäischen Union lebt, hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.
2. Förderung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen umfassen alle sozialen, kulturellen und politischen Aktivitäten, die die Bedürfnisse, Wünsche sowie Probleme von Kindern und Jugendlichen direkt betreffen oder auch nur tangieren.
3. Förderung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen basieren auf den Prinzipien der Partizipation, Chancengleichheit, Beseitigung von Diskriminierung sowie Marginalisierung.
4. In die Europäische Grundrechtscharta sollte ein Passus aufgenommen werden, mit dem sich die Vertragsstaaten zu ihrer Verantwortung gegenüber künftigen Generationen bekennen.

Einige Erläuterungen

- A – In der Europäischen Union leben derzeit ca. 370 Millionen Menschen; von ihnen sind ca. 65 Millionen jünger als 15 Jahre, und ca. 49 Millionen sind im Alter von 15 bis 24 Jahren.
- Bei Einführung des Binnenmarktes wurde von Seiten der EU-Institutionen verdeutlicht (vgl. Kommissar Flynn, 1996), dass es unbedingt notwendig sei, alle Bürger der Union – einschließlich der Kinder und Jugendlichen – adäquat vor nachteiligen Konsequenzen zu schützen.
 - Die Europäische Union wird im Wesentlichen in folgenden Bereichen tätig: **Verwirklichung des Binnenmarktes** (d.h. Gewährleistung der vier Grundfreiheiten: freier Warenverkehr, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, freier Kapitalverkehr), **Aussen-, Sicherheits-, Innen-, Rechts-, Wettbewerbs-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur-, Umwelt-, Gesundheits-, Kultur-, Bildungs- und Verbraucherpolitik** – einige von diesen politischen Handlungsfeldern wirken direkt in den Lebensalltag junger Menschen, andere nur indirekt.
- B – Kinder- und Jugendpolitik ist grundsätzlich eine gesellschaftliche Aufgabe. Sie ist als Querschnittpolitik zu verstehen, die eng mit anderen politischen Bereichen verknüpft ist.
- Nach dem – kompetenzrechtlich verstandenen – europäischen Subsidiaritätsprinzip wird aber Kinder- und Jugendhilfe/-politik in erster Linie in die Verantwortlichkeit der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten gestellt.

* Anmerkung: der Vorstand der AGJ hat – im Nachgang zu dieser Tagung - auf seiner Sitzung am 24.05.2000 in Nürnberg diese Positionen beschlossen.

- Es gibt allerdings eine Vielzahl von Handlungsfeldern, die weder ausschließlich national noch transnational zu behandeln sind. Wirkungen moderner Informationstechnologien und audiovisueller Medien auf den Alltag junger Menschen, Kinderhandel und -pornographie, sexuelle Ausbeutung von Kindern, Kinderarbeit, Strassenkinder/Trebegänger, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Kinder in bewaffneten Konflikten, Drogenhandel und -konsum sind nur einige dieser Themen.
- C
- Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Kinder verfassungsrechtlich seit langem als unbedingte Grundrechtsträger anerkannt.
 - Alle EU-Mitgliedsstaaten haben die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) ratifiziert. Demnach achten sie die in dem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung (Art. 2 KRK). Des Weiteren treffen die Vertragsstaaten alle gesetzgeberischen Maßgaben, um die in dem Übereinkommen anerkannten Rechte zu verwirklichen (Art. 4 KRK).
 - In den anstehenden Debatten um eine europäische Grundrechtscharta sollten - vor dem Hintergrund der o.g. Gesichtspunkte - alle Anstrengungen unternommen werden, in ihr die grundlegenden Rechte der nachrückenden Generation zu verankern. So bestünde auch auf EU-Ebene bei der Schaffung von Gemeinschaftsrecht, in der Rechtsprechung und der Verwaltung die Verpflichtung, das Kindeswohl als vorrangig zu berücksichtigenden Gesichtspunkt zur Geltung zu bringen (Art.3 KRK).

Konsequenzen

1. Die Präambel der Europäischen Grundrechtscharta muss sich auf die UN-Kinderrechtskonvention berufen.
2. Der spezielle Artikel mit Bezug auf Kinderrechte ist wie folgt zu fassen:
 „Kinder haben das Recht, als gleich gestellte Individuen (‘equal individuals’) behandelt zu werden. In allen Angelegenheiten, die ihre Person betreffen, müssen Schutz, Versorgung, Förderung und Erziehung auf den Prinzipien von Partizipation, Gleichberechtigung, Beseitigung von Diskriminierung und Marginalisierung beruhen. Das Wohl des Kindes muss das Leitprinzip sein“

Bonn, Mai 2000

Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät

„Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen – Vorschläge für eine europäische Grundrechtscharta“

PD Dr. Susanne Baer, LL.M.

1. Eine Grundrechtscharta, die geeignet ist, die Ziele von Köln zu verwirklichen, den heute erreichten europäischen Grundrechtsstandard zu formulieren und in ihrer Klarheit einen Baustein für das Europa der Bürgerinnen und Bürger zu liefern, muss aus juristischer Sicht **rechtliche Verbindlichkeit** für sich beanspruchen können. Dem System europäischen Rechts entspricht daher die Aufnahme in den EUV.
2. Der europäische Grundrechtsstandard basiert auf dem Konsens über eine **europäische Trias** der zentralen Rechte des Individuums. Das ergibt sich aus dem Vergleich der Verfassungen und menschenrechtlichen Bindungen der Mitgliedstaaten. Die Trias besteht aus den Rechten auf **Menschenwürde, Selbstbestimmung und Gleichheit**. Diese sollten das Fundament einer europäischen Grundrechtscharta bilden. Insbesondere das Recht auf Gleichheit muss vor Diskriminierungen schützen, die soziale Ausgrenzung bewirken. Das gilt heute vorrangig im Hinblick auf das Geschlecht, die sexuelle Orientierung und den Familienstand, das Alter, die Behinderung, die Herkunft und Hautfarbe.
3. Daneben kennen viele europäische, insbesondere jüngere Verfassungen auch soziale Konkretisierungen dieser fundamentalen Rechte. Der europäische Grundrechtsstandard und der europäische Verfassungskonsens geht über die Trias hinaus. Eine Grundrechtscharta kann nicht dahinter zurückfallen. Deshalb ist es wichtig, auch die **soziale Dimension der Grundrechte** in die Charta aufzunehmen. Allerdings sollte das Prinzip, eine Charta der Rechte, nicht der Ziele zu schaffen, dabei nicht verletzt werden.
4. Eingedenk der scharfen Abgrenzung zwischen Grundrechten und Handlungszielen sind nur justiziable Rechte in die Charta aufzunehmen. Sie müssen im Bereich europäischer Kompetenzen wirken und individuellem Rechtsschutz zugänglich sein. **Nicht** dazu gehören **soziale Versprechungen** wie das Recht auf Wohnung, das in Europa heute nicht eingeklagt werden könnte. Andere wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Rechte sind dem europäischen Grundrechtsdenken dagegen weder neu noch fremd. Insbesondere gehört der **diskriminierungsfreie Zugang zu sozialen und kulturellen Gütern** zum Kern europäischer Rechte.

Eine GRC kann solche Rechte **ausformulieren oder** sie als Teil eines knappen Kataloges weniger Rechte implizit **anerkennen**. Dabei sind Klarheit, Transparenz und nicht zuletzt integrative Symbolwirkung anzustreben, die begrenzten Kompetenzen der Union zu achten und doch eine Verfassung für ein Europa der Bürgerinnen und Bürger im Jahr 2000 mit entsprechend modernem Text zu formulieren. Das bedeutet:

- Recht auf Schutz der Familie einschließlich des elterlichen Erziehungsrechts,
 - Recht auf Zugang zu Bildung;
 - Recht, sich in Gewerkschaften zu organisieren (auch als Teil der Vereinigungsfreiheit);
 - Recht auf freie Wahl des Berufes, gleichberechtigten Zugang zur Erwerbsarbeit und zur Arbeitsvermittlung, auf Arbeitsschutz, auf diskriminierungsfreie, angemessene Entlohnung (auch als Aspekte der Berufsfreiheit, Gleichheit, Menschenwürde)
 - Recht auf Existenzminimum und diskriminierungsfreien Zugang zu sozialen Sicherungssystemen (auch als Teil des deutschen Grundrechtsstandards, der Menschenwürde).
5. Grundrechte ohne Individualrechtsschutz verdienen ihren Namen nicht. Schon heute können Bürgerinnen und Bürgern der EU ihre Rechte vor nationalen Gerichten und unter bestimmten Bedingungen vor dem EuGH und dem EGMR einklagen. Auch der Menschenrechtsschutz berücksichtigt neben den Staaten zunehmend Einzelpersonen. Eine individuelle **Grundrechtsklage** entspricht dem europäischen Verständnis von Grundrechtssicherung.

Im Hinblick auf weitere Details verweise ich auf die Mitschrift und Unterlagen der Anhörung incl. Meine Stellungnahme als Sachverständige auf der Gemeinsamen Anhörung der Europa-Ausschüsse des Bundestages und Bundesrates Europäische Grundrechtscharta am 5. März 2000 in Berlin.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Diskussionsvorschlag

Zum Entwurf einer EU-Grundrechtscharta

Recht auf Bürgerdialog und Grundsicherung

- (1) Jeder Mensch in der Europäischen Union hat ein Recht auf gesellschaftliche Partizipation (Bürgerdialog) und auf Schutz vor Armut und Ausgrenzung (Grundsicherung).
- (2) Der Bürgerdialog wird nach den Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene insbesondere durch die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und Wohlfahrtsverbänden als Akteuren der Bürgergesellschaft gewährleistet
- (3) Die Grundsicherung beinhaltet das Recht auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum in allen sozialrechtlichen Regelungen. Dazu gehört das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste, die von den Sozialpartnern und von Wohlfahrtsverbänden als dem Gemeinwohl verpflichtete Akteure des Sozialschutzes und als Träger gemeinnütziger Einrichtungen und Dienste unter Mitwirkung von Freiwilligen angeboten werden.

Begründung :

Die Bürger müssen mehr Vertrauen in den europäischen Einigungsprozess gewinnen. Die weltweit zu beobachtende, sich weiter öffnende Kluft zwischen Arm und Reich sowie die damit einhergehende Beschäftigungskrise erfordern neue Wege der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. Nur so kann den Ängsten vor der Globalisierung im allgemeinen und vor der Erweiterung der EU im besonderen Rechnung getragen werden. Das europäische Sozialmodell muss weiter entwickelt werden. Die nach dem gegenwärtigen Stand bereits Ende 2000 von der EU zu beschließende Grundrechtscharta muss deshalb auch soziale Rechte beinhalten. Für das neu einzuführende Recht auf Bürgerdialog muss die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und Wohlfahrtsverbänden als Akteuren der Bürgergesellschaft gewährleistet werden, und zwar auf lokaler, auf regionaler, auf nationaler und auf europäischer Ebene. Nur durch ausreichende Gewährleistung gesellschaftlicher Partizipation kann das Demokratieprinzip nachhaltig gesichert werden. Dabei müssen die Prinzipien der Subsidiarität und der Solidarität beachtet werden.

Es muss ein Recht auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum in allen sozialrechtlichen Regelungen eingeführt werden. Entsprechend Art. 14 der Europäischen Sozialcharta muss das auch ein Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste beinhalten. Die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und mit Wohlfahrtsverbänden als Träger sozialer Einrichtungen und Dienste (vgl. Maastrichter Erklärung Nr. 23 zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden), die den Beitrag der freiwilligen Dienste zur Entwicklung der sozialen Solidarität nutzen (vgl. Amsterdamer Erklärung Nr. 38 zu „freiwilligen Diensten“), entspricht in besonde-

rer Weise den in Art. 136 des EG-Vertrages (Amsterdamer Fassung) verankerten Zielen der europäischen Sozialpolitik.

Bonn, den 03. März 2000

Soscha Gräfin zu Eulenburg, BAGFW-Präsidentin

Anhörung zur EU-Charta der Grundrechte in einer
gemeinsamen Sitzung der EU-Ausschüsse von Bundestag
und Bundesrat am 05. April 2000 in Berlin

Einführung von Gräfin zu Eulenburg

Verehrte Vorsitzende, verehrte Damen und Herren!

Die deutschen Wohlfahrtsverbände, die ich hier vertrete, sind davon überzeugt, dass die Grundrechtscharta ein wichtiger Meilenstein im europäischen Einigungsprozess sein wird. Dafür ist es allerdings notwendig, dass alle Mitgliedstaaten mitsamt ihren zivilen Akteuren die politische Bedeutung der Charta in ihrer ganzen Breite erkennen. Schon im Vorfeld der Beratungen zur Charta muss noch klarer werden, dass sich Europa keineswegs im Markt und im Wettbewerb erschöpft. Das Gemeinwohl muss ebenso bedacht werden. Deshalb soll die Behandlung der politischen Rechts als wichtig, und der sozialen Rechts als unwichtig, aufgegeben werden und ein in seiner Wertung gleichgewichtiger Katalog der Grundrechte aufgelistet werden. Damit wird für den einzelnen Bürger überhaupt erst erkennbar werden, welche Rechte er eigentlich hat. So kann die Charta zu eine gesellschaftspolitischen Angelpunkt werden, von dem sich die Bürger im direkten Sinne des Wortes menschlich angesprochen fühlen. Es muss sich deshalb von selbst verstehen, dass die Charta verbindlich wird.

Das ist auch der Hauptgrund, warum sich die Wohlfahrtsverbände auf einen einzigen Artikel-Vorschlag konzentriert haben. Mit dem Recht auf Bürgerdialog und auf Grundsicherung soll demonstriert werden, dass ein bürgernahes und demokratisches einiges Europa den ausreichenden sozialen Schutz aller Unionsbürger ebenso wie aller in der EU lebenden Menschen voraussetzt. Ohne ein Recht auf Grundsicherung ist Europa keine die Menschen wirklich bewegende Realität. Ohne ein Mensch recht auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum und auf Inanspruchnahme sozialer Dienste verliert Europa eben den Glanz, der sich doch mit dem vielberedeten europäischen Gesellschaftsmodell verbinden soll: eine Zivilgesellschaft von Bürgern, die sich über bisherige nationale Grenzen hinaus für Werte einsetzt, die allen hier zusammenlebenden Menschen zugute kommen. Diese Zielrichtung muss auch die Auswahl der Rechte bestimmen. Weniger Rechte - gestützt auf einen überzeugenden allgemeinen europäischen Konsens - sind deshalb mehr, mehr als noch so ausführliche Rechtskataloge.

Das ist auch der Grund dafür, dass unser Vorschlag auf die Zusammenarbeit mit den Akteuren der Zivilgesellschaft, also mit den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen und den Wohlfahrtsverbänden aufbaut. Ohne die Anerkennung und Stärkung dieser Zusammenarbeit wird sich die europäische Zivilgesellschaft nicht deutlich genug herausbilden können. Die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität müssen gerade im sozialen Bereich deutlich erkennbar realisiert werden. Das ist der Grund, warum in dem Vorschlag schließlich auch gefordert wird, unser Rückgriff auf Art. 14 der Europäischen Sozialcharta, soziale Dienste möglichst von gemeinnützigen verfassten Wohlfahrtsverbänden anbieten zu lassen. Übrigens ein Ansatz, der in der gerade aktuellen Debatte über die Daseinsvorsorge in Europa auch die Freie Wohlfahrtspflege mit einbezieht. Und darüber freuen wir uns.

Bitte unterstützen Sie deshalb in der Stellungnahme der Ausschüsse den Vorschlag der Wohlfahrtsverbände.

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)

Die BAGFW begrüßt es, dass die Charta soziale Grundrechte enthalten wird, und zwar auf der Grundlage der bekannten und im EG-Vertrag bereits erwähnten europäischen Rechtsinstitute. Sie unterstützt Forderungen, die die Substanz des vorhandenen und zukünftigen europäischen Sozialschutzes verdeutlichen. Die BAGFW hat es deshalb als ihre besondere Aufgabe angesehen, sich für einen Vorschlag einzusetzen der den Kern des Sozialschutzes ausmacht. Dieser betrifft insbesondere den Sozialschutz zugunsten der von Anmut und Ausgrenzung bedrohten Menschen.

Das Recht auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum in allen sozialrechtlichen Regelungen ist nicht nur eine Forderung der deutschen Wohlfahrtsverbände für den Sozialschutz in Deutschland. In gleicher Weise fordern dies auch die europäischen Wohlfahrtsverbände, die im European Round Table of Charitable Social Welfare Associations (ETWelfare) zusammenarbeiten (Anlage 1). Sie knüpfen damit an eine EU-Empfehlung aus dem Jahre 1992 an, Mindestzuwendungen in den Mitgliedsstaaten einzuführen. Dies beinhaltet die Inanspruchnahme sozialer Dienste mit der klaren Vorgabe, bei der Durchführung dieser Dienste besonders auf die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen zu achten (siehe Entwurf Europäische Sozialcharta). Ein wesentlicher Aspekt dabei ist die Wahlfreiheit eines jeden Bürgers, welche Organisation und Art der Hilfeleistung er in Anspruch nehmen möchte.

Die BAGFW erwartet rasche Fortschritte im europäischen Einigungsprozess. Es sollte deshalb möglichst bald eine Charta europäischer Grundrechte verabschiedet werden, die in eine zukünftige europäische Verfassung integriert werden kann. Die Bürger in Europa und die sich entwickelnde europäische Zivilgesellschaft, als deren Akteure sich auch die Wohlfahrtsverbände verstehen, brauchen eine solche Charta, um

sich mit dem zusammenwachsenden Europa besser als bisher identifizieren zu können. Die weltweit wirksamen Veränderungsprozesse werden nur unzureichend durch das Stichwort „Globalisierung“ gekennzeichnet. Sie bewirken, dass die Bürger sich nicht nur in gesellschaftlicher und politischer Hinsicht in ihren lokalen, regionalen und nationalen Bezügen wieder finden und wieder erkennen wollen, sondern sie brauchen Europa auch als Heimat. Wir bedauern es, dass die Anhörung und der vorliegende Fragenkatalog im Hinblick auf diesen wichtigen politischen Hintergrund zu kurz greift.

Nur wenn es gelingt, die tragenden politischen Gründe der Forderung nach einer europäischen Verfassung und insbesondere nach einer Charta europäischer Grundrechte offen zulegen und in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion zu stellen, kann dieses Vorhaben nach Überzeugung der BAGFW Erfolg haben. Ein bloßer Bezug auf vorhandene europäische Grundrechtskataloge – z. B. die Europäische Menschenrechtskonvention – reicht nicht aus. Die Charta sollte daher – auch als Bestandteil der europäischen Verträge – so verfasst werden. Dass sie in den weiteren prozeduralen Schritten für eine europäische Verfassung ohne ergänzende Beratungen und Veränderungen für verbindlich erklärt werden kann.

Vor diesem Hintergrund hat sich die BAGFW entschlossen, den Entwurf eines EU-Grundrechtsartikels vorzulegen (Anlage 2). Darin werden die wichtigsten Forderungen für einen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Europas zusammengefasst.

Die BAGFW beantwortet den Fragenkatalog wie folgt:

Block I: Inhalt der Grundrechtscharta (GRC)

1. Welchem Vorgehen sollte der Konvent zur Erarbeitung der GRC folgen? A) Kodifizierung der in den europäischen Verträgen enthaltenen Grundrechte (unter Einbeziehung der Rechtsprechung des EUGH? B) Erarbeitung einer möglichst vollständigen GRC?
Es sollte eine GRC erarbeitet werden, die nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erhebt sondern sich auf die wesentlichen Grundrechte beschränkt.
2. Inwieweit müssen die Grundrechtskataloge der Verfassungen der EU-Mitgliedsstaaten bei der Erarbeitung der GRC berücksichtigt werden? Wenn ja, wie kann man die nationalen Grundrechtskataloge berücksichtigen?
Sie müssen berücksichtigt werden. Dies darf aber nicht dazu führen, dass eigene europäische Zielsetzungen – z. B. das von der BAGFW vorgeschlagene Recht auf Bürgerdialog und Grundsicherung – mangels entsprechender Artikel in den nationalen Katalogen nicht in die GRC aufgenommen werden. Die GRC muss ein eigenständiges Grundrechtsprofil haben.
3. Inwieweit sind die Grundrechtskataloge der Beitrittskandidaten bei der Erarbeitung der GRC heranzuziehen?

Sie sind heranzuziehen, aber nur in gleicher Weise wie die Kataloge der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

4. Inwieweit sollten sich die Formulierungen der GRC an den Formulierungen der EMRK orientieren?

Sie sollten berücksichtigt werden, so weit sie mit den inhaltlichen Forderungen an die GRC übereinstimmen. Aber die GRC muss auch ein eigenes Profil haben (siehe BAGFW-Vorschlag zur Übernahme von Art. 14 der Europäischen Sozialcharta).

5. Sollten neben subjektiven Rechten auch politische Handlungsziele der Union in den GRC, übernommen werden? Würde dies zu einer Erweiterung der Zuständigkeit der Union führen?

Politische Handlungsziele sollten nur in der Weise übernommen werden, dass sich dies in bestimmten Bürgerrechten niederschlägt (Beispiel: Der BAGFW-Vorschlag für ein Recht auf Bürgerdialog soll Anlass zu neuen rechtlichen Rahmenbedingungen für Aktivitäten der Europäischen Zivilgesellschaft geben). Dies muss nicht zur Erweiterung der Unionszuständigkeit führen (Beispiel: Der BAGFW-Vorschlag zum Recht auf Grundsicherung ist zwar an die EU-Institutionen adressiert muss aber nach den jetzigen EU-Zuständigkeiten von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, wobei die EU gemäß Art. 137.2 EG-Vertrag assistiert).

Wohlfahrtsverbände zu einem Meinungsaustausch mit dem Bundeskanzler

Berlin, 30. Mai 2000: Bundeskanzler Gerhard Schröder empfing gestern die Präsidenten und Vorsitzenden der Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, DER PARITÄTISCHE, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland zu einem Meinungsaustausch.

Im Mittelpunkt des Gesprächs beim Bundeskanzler standen europäische Themen. Zunächst machte die amtierende Präsidentin der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) und Vizepräsidentin des Deutschen Roten Kreuzes, Soscha Gräfin zu Eulenburg, deutlich, dass es die Wohlfahrtsverbände für unerlässlich halten, in einer EU-Grundrechtscharta das Recht jedes Menschen auf gesellschaftliche Partizipation und auf Schutz vor Armut und Ausgrenzung zu sichern.

Unter Hinweis auf den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 18. Mai 2000 zur „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ sagte der Bundeskanzler zu, er werde sich dafür einsetzen, dass wirtschaftliche und soziale – kollektive und individuelle – Grundrechte Eingang in die Charta finden. Er bat zugleich um Verständnis dafür, dass die Bundesregierung sich auf konkrete Formulierungen nicht festlegen könne, ehe der Konvent einen Entwurf vorgelegt habe.

Zweiter Schwerpunkt des Gesprächs war die Weiterentwicklung des Europäischen Konzepts der „Daseinsvorsorge“. Die Wohlfahrtsverbände

dankten dem Bundeskanzler für seine klaren Worte dazu in Lissabon. Ihnen ist in diesem Zusammenhang wichtig, die besonderen sozialpolitischen Aufgabenstellungen von Sozialorganisationen zu berücksichtigen. Sie führten aus, dass sich die Dienstleistungen von Sozialorganisationen nicht für einen marktwirtschaftlichen Preiswettbewerb eignen. In ihrer gemeinwohlorientierten sozialen Arbeit seien die Wohlfahrtsverbände in Deutschland Teil des „Systems der öffentlichen Sicherheit“. Eine besondere Erwähnung der Sozialorganisationen im Rahmen des EG-Vertrages wäre ein wichtiger politischer und gesellschaftlicher Meilenstein, so die BAGFW-Präsidentin weiter.

Der Bundeskanzler bestätigte, dass es sein Anliegen gewesen sei, die Mitteilung der Kommission von 1996 im Lichte des Amsterdamer Vertrages zu aktualisieren. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hätten sich dies beim letzten Treffen in Lissabon zu eigen gemacht. Eine entsprechende Bitte an die Kommission wurde in die Schlussfolgerungen aufgenommen.

Der Bundeskanzler sagte: „Die Bundesregierung steht in Kontakt mit der Kommission, um die deutsche Position zu erläutern und in die laufenden Arbeiten einzubringen. Generell geht es zunächst darum, der Kommission die Bedeutung der verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge in Deutschland zu vermitteln“.

Bundesausländerbeirat
Murat Çakir

Die Notwendigkeit der Verankerung sozialer Grundrechte

Der Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 richtet sich u.a. auf einen verbesserten Grundrechtsschutz der Unionsbürger und die Stärkung der sozialen Komponente der EU. Allgemeine Bestimmungen über Nichtdiskriminierung, die ausdrückliche Verankerung des EuGH in Grundrechtsfragen und Sanktionsverfahren gegen Verstöße betreffend Menschenrechte und Grundfreiheiten sind vorgesehen.

Individuelle Ansprüche müssen jedoch hinreichend bestimmt sein, um durchsetzbar zu sein. Deshalb ist die Verankerung sozialer Grundrechte nötig, um diese Grundfreiheiten oder auch die allgemeine Bestimmung über Nichtdiskriminierung zu konkretisieren und damit auch unmittelbare, gerichtlich verfolgbare Ansprüche des Bürgers zu werden. Dies setzt typischerweise eine Konkretisierung durch ein Gesetz voraus und lässt sich weder durch einen staatlichen Auftrag, noch durch richterliche Rechtsfortbildung bzw. durch Rechtsprechung des EuGH ersetzen. Nur dann kann der Einzelne auf dieser Grundlage staatliche Aktionen zur Verwirklichung der sozialen Grundrechte einfordern.

Als vordringlichste Forderung ist das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, welches mit dem Recht auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit in allen Lebensbereichen korrespondiert, zu nennen. Insbesondere muss diese Position allen im Bereich der EU lebenden Menschen zugänglich sein. Die sozialen Grundrechte dürfen deshalb nicht lediglich den Unionsbürger/innen zustehen, sondern müssen so weit wie möglich auch von Zuwanderern (Drittstaatsangehörigen) einfordernbar sein. Eine Abstufung zwischen EU-Bürgern, Staatsangehörigen aus Staaten, die mit der EU assoziiert sind und anderen Drittstaaten würde zu einer „Mehrklassengesellschaft“ und zu Benachteiligung bereits bei der Anwendbarkeit der sozialen Grundrechte führen. Dies würde deren Intention von Grund auf widersprechen. Eine Partizipation aller in der EU lebenden Staatsangehörigen an sozialen Grundrechten gleichermaßen könnte auch den Ausschluss von „Inländerdiskriminierungen“ gewährleisten.

Ferner darf sich die Bedeutung der sozialen Grundrechte nicht in einer theoretischen Diskussion erschöpfen. Auch wenn z.B. Nichtdiskriminierung als Grundrecht unbestritten sein dürfte, ist es unabdingbar, den Zugriff darauf für den Betroffenen sicherzustellen, damit soziale Gerechtigkeit eingefordert und gezielte Maßnahmen auch verwirklicht werden können.

In die Auflistung der sozialen Grundrechte sind z.B. insbesondere aufzunehmen:

- Recht auf Familienleben
- Recht auf freie Berufswahl und Arbeitsaufnahme.

Gerade diese beiden Komponenten sind im Migrationsbereich im Hinblick auf die Freiheit des Einzelnen stark eingeschränkt.

Zur persönlichen Freiheit des Einzelnen gehört es auch, zu entscheiden, mit welchen Familienangehörigen er zusammen leben will. Gerade hierbei sind Drittstaatsangehörige gegenüber Unionsbürgern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit benachteiligt. Im Bereich der Arbeitsaufnahme hat sich gezeigt, dass Beschäftigungsverhältnisse durch notwendige Arbeitsgenehmigungen gerade für Zuwanderer oftmals nicht zugänglich sind. Demgegenüber wird in den Assoziationsverträgen der EU mit Drittländern teilweise auf eine Wanderungsbewegung innerhalb der EU abgestellt, die letztlich mit der Möglichkeit der Arbeitsaufnahme einhergeht.

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
(BDA)
Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT)
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)

Erste Stellungnahme zur EU-Charta der Grundrechte

Der Europäische Rat hat am 3. und 4. Juni 1999 in Köln beschlossen, eine Charta der Grundrechte zu entwerfen, um „die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern“.

BDI, BDA, DIHT und ZDH anerkennen den darin zum Ausdruck gebrachten Gestaltungswillen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten. Die Ausarbeitung einer EU-Charta der Grundrechte ist ein Bekenntnis zu einer gemeinsamen europäischen Werteordnung und soll der Konsolidierung der bisher erreichten Integration dienen. Eine EU-Charta der Grundrechte stellt zugleich einen weiteren wichtigen Schritt in Richtung eines Europas der Bürger dar.

Das Handeln der Europäischen Union und ihrer Organe beeinflusst heute das Leben der Bürger in immer umfassenderer Weise. Zunehmend überlagert Gemeinschaftsrecht nationales Recht. Das Gemeinschaftsrecht selbst stellt eine autonome Rechtsordnung dar, die den Bürgern der Gemeinschaft unmittelbar Rechte verleihen und Pflichten auferlegen kann. Bisher hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) einen Bedarf nach Grundrechtsschutz durch fallweise Entscheidungen abgedeckt. Für den einzelnen Bürger sind die heute in der Gemeinschaft bereits anerkannten und geschützten Rechte aber nicht hinreichend sichtbar.

Wenn die Charta künftig als Maßstab für die europäische Integration und als Bezugsrahmen für das konkrete Handeln der EU und ihrer Organe dienen soll, richten sich aus Sicht der Wirtschaft an sie folgende Anforderungen:

1. Die Charta soll ausschließlich für die Organe und Institutionen der EU sowie die nationalen Stellen bindend sein, die europäisches Recht anwenden und vollziehen. Sie darf sich nicht auf die Umsetzung gemeinschaftlicher Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten erstrecken. Die Wirtschaft tritt nachdrücklich dafür ein, dass mit der Charta eine weitere Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene nicht einher gehen darf. Die Charta sollte vielmehr Rechtssicherheit bei der Anwendung von EU-Recht schaffen und die klassischen Abwehrrechte der Bürger in den Vordergrund stellen. Auch für den mit der Ausarbeitung der Charta befassten Konvent sollten die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit maßgeblich sein.
2. Ziel der Charta sollte es primär sein, das Bewusstsein der Bürger für ihre Rechte in der Europäischen Union zu schärfen und die Identifikation mit den von der Wirtschaft sehr positiv bewerteten Fortschritten bei der europäischen Integration zu stärken. Die klassi-

schen Grundrechte als Abwehrrechte, nicht politische Zielsetzungen sollten im Vordergrund stehen. Grundrechte als Leistungsrechte, wie sie aus einigen nationalen Verfassungen hergeleitet werden, können nicht Gegenstand der EU-Charta sein.

3. Der Konvent berät auf der Grundlage eines zunächst unverbindlichen Katalogs möglicher rechtlicher Gewährleistungen. In diesen Katalog sind neben den klassischen Grundrechten der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Grundfreiheiten sowie den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten auch Rechtspositionen eingegangen, die in erster Linie auf politische Zielvorgaben zurückzuführen sind. Beispiele sind der Umweltschutz, das Recht auf Arbeit und die Gewährleistung bestimmter Arbeitsbedingungen, das Recht auf Gesundheit und die soziale Sicherheit. Die Wirtschaft warnt vor einer Aufnahme politischer Ziele in die Charta in Form von Grundrechten. Schon vor einer möglichen rechtsverbindlichen Verankerung der Charta in das europäische Vertragswerk würden diese tief und auf noch völlig unabhsehbare Weise in die bestehenden Rechtssysteme und Verfassungen der Mitgliedsstaaten eingreifen.
4. Auch von der Aufnahme von Grundrechten der so genannten „neueren Generation“, zum Beispiel in der Gentechnik oder bzgl. anderer neuer Technologien ist aus Sicht der Wirtschaft nachdrücklich abzuraten. Die Formulierung von Grundrechten einer „neuen Generation“ werfen so umfassende Fragen hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und vor allem Abgrenzung von rein politischen Zielen für das Handeln der Gemeinschaft auf, dass sie das Projekt einer tragfähigen Europäischen Grundrechtscharta insgesamt gefährden könnten.
5. Wirtschaftliche und soziale Rechte als Teil der Charta müssen sich in besonderer Weise an den eigentlichen Kompetenzen der Gemeinschaft ausrichten. Die klassischen wirtschaftlichen Grundrechte wie die Berufsfreiheit, der Schutz des Eigentums, einschließlich der Gewährleistung von Koalitionsfreiheit sollten Gegenstand der Charta sein. Darüber hinausgehende Gewährleistungen sind im Rahmen der Charta nicht zu rechtfertigen. Gemäß den Beschlüssen des Europäischen Rates von Köln sind wirtschaftliche und soziale Grundrechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta von 1961 und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (Art. 136 EGV) enthalten sind, nur dann bei der Ausarbeitung der Charta zu berücksichtigen, so weit sie nicht bloß politische Ziele für das Handeln der EU begründen. Auch hier plädiert die Wirtschaft nachhaltig dafür, eine strikte Beschränkung auf solche Rechte vorzusehen, die von der Union im Rahmen ihrer Kompetenzen überhaupt gewährleistet werden können.

Noch offen ist, ob die Charta in Form einer gemeinsamen Erklärung von Europäischem Parlament, Rat und Kommission verabschiedet oder in die Verträge aufgenommen werden soll. Als Gegenstand einer Erklärung wäre die Charta vom Europäischen Gerichtshof bei der Anwendung von Artikel 6 des EU-Vertrages heranzuziehen. Wenn das Ziel im

Vordergrund stehen soll, die Grundrechte der Unionsbürger transparenter zu machen, ohne neue Kompetenzen auf EU-Ebene zu schaffen, ist aus Sicht der Wirtschaft eine Erklärung ausreichend. Gleichwohl wäre mit Blick auf eine spätere mögliche Rechtsverbindlichkeit der Charta schon jetzt auf strikte Vertragskonformität zu achten. Auch dies spricht für eine Beschränkung auf die eigentlichen Grund- und Freiheitsrechte der Unionsbürger im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten.

Diese erste Stellungnahme beschreibt die grundsätzlichen Erwartungen der deutschen Wirtschaft an den Konvent zur Erarbeitung der Grundrechtscharta. BDI, BDA, DIHT und ZDH behalten sich vor, im weiteren Verlauf der Beratungen zu allen aus ihrer Sicht relevanten Fragen ggf. weitere Stellungnahmen vorzulegen.

Martin Coen, Vertretung NRW bei der EU

„Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen – Vorschläge für eine europäische Grundrechtscharta“

Die Vollendung des Binnenmarktes und die Einführung des Euro sind ein großer Schritt auf dem Weg zur europäischen Wirtschaftsintegration. Trotz Wirtschafts- und Währungsunion sind Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik bisher jedoch überwiegend national geblieben. Solange diese Politiken aber nicht umfangreicher vergemeinschaftet sind, kann die Gemeinschaft nur eingeschränkt soziale Grundrechte gewährleisten.

Die Anerkennung von Grundrechten ist danach ein Prozess, der vor allem bei den sozialen Rechten von dem Stand der Integration der Gemeinschaft abhängig ist.

Nach dem gegenwärtigen Integrationsstand sollte die Gemeinschaft vor allem die Koalitionsfreiheit und Diskriminierungsverbote gewährleisten.

I. Koalitionsfreiheit

Die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung nach Einführung des Euro erfordert den Schutz der Koalitionsfreiheit und grenzüberschreitende Kollektivverhandlungen, damit die Sozialpartner ihrer Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung besser gerecht werden können.

II. Diskriminierungsverbote

1. Ausbau des sozialrechtlichen Gehalts der Unionsbürgerschaft

Die Unionsbürgerschaft vermittelt in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot zum einen umfassenden Anspruch auf Teilhabe an allen sozialen Leistungen, die ein Mitgliedsstaat in seinem System des Sozialschutzes vorsieht, und dies unter denselben Bedingungen wie sie für die eigenen Staatsangehörigen bestehen.

Das an die Unionsbürgerschaft anknüpfende gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht vermittelt darüber hinaus einen Anspruch auf soziale Grundsicherung und verschafft unmittelbaren Zugang zu allen, an den Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedsstaat anknüpfenden Sozialleistungen.

In keinem Fall jedoch können über die Unionsbürgerschaft neue Sozialleistungsansprüche geschaffen werden. Vielmehr kann die Unionsbürgerschaft nur die Teilhabe an den in den Mitgliedsstaaten jeweils bereits bestehenden Sozialleistungen garantieren. Den Mitgliedsstaaten wird deshalb nicht aufgegeben, neue Ansprüche zu eröffnen oder die bestehenden inhaltlich oder sachlich zu verändern; was von ihnen verlangt wird, ist lediglich die Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs dieser Leistungen, der sich nicht mehr nur auf die eigenen Staatsangehörigen und die durch besondere Merkmale gekennzeichneten Ausländer beschränken kann, sondern potenziell jeden Unionsbürger mitumfasst.

Die Vermittlung von Teilhaberechten erfährt im Bereich des Sozial-

schutzes der Unionsbürger auf diesem Weg eine überragende Bedeutung. Allen Unionsbürgern wird in allen Mitgliedsstaaten der EU über den an die Unionsbürgerschaft anknüpfenden Grundsatz der Nichtdiskriminierung die Teilhabe an allen im jeweiligen nationalen Recht bestehenden Sozialleistungen unter denselben Bedingungen garantiert, wie sie für die Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedsstaates gelten. Für die Sozialleistungsansprüche ist diese Gleichstellung aller Unionsbürger vor den nationalen Sozialrechtsregelungen deshalb von so überragender Bedeutung, weil gerade die nationale Sozialgesetzgebung immer noch geprägt wird von der Forderung nach Erfüllung zusätzlicher Voraussetzungen für die Leistungseröffnung für andere als die eigenen Staatsangehörigen oder Bedingungen und Anforderungen für diese Leistungsgewährung aufstellen, die von anderen als den eigenen Staatsangehörigen nur schwer, oder jedenfalls schwieriger, zu erfüllen sind. Der Grund für diese Regelungen dürfte nach wie vor in dem die nationalen Leistungssysteme beherrschenden Territorialitätsprinzip liegen, das nicht nur für eine geographische Abgrenzung der Leistungsansprüche sorgt, sondern darüber hinaus auch erhebliche Reflexwirkungen auf den persönlichen Anwendungsbereich der Sozialleistungen zeitigt.

2. Verbesserung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen

Die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen sollte der Rechtsstellung der Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten, das heißt der Unionsbürgerschaft, angenähert werden. Einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedsstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, sollte in diesem Mitgliedsstaat grundrechtlich gesichert eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden, die sich an diejenigen der EU-Bürger anlehnen; zum Beispiel das Recht auf Wohnsitznahme, das Recht auf Bildung und das Recht auf Ausübung einer nichtselbständigen oder selbständigen Arbeit sowie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber den Bürgern des Wohnsitzstaates.

3. Art. 13

Aufnahme der Diskriminierungsverbote aus Art. 13 in die Charta

4. Gleichstellung von Männern und Frauen

III. Tätigkeiten der EG

Art. 3 EGV sollte dahingehend geändert werden, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft eine Menschenrechtspolitik umfasst und nach Art. 4 Abs. 1 EGV sollte die Wirtschaftspolitik dem Grundsatz einer sozialen Marktwirtschaft verpflichtet sein.

DGB Bundesvorstand

Anforderungen des DGB an eine europäische Grundrechtscharta

Dr. Wilhelm Adamy, Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt und Internationale Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand

1. Der DGB begrüßt mit Nachdruck alle Bestrebungen, eine umfassende Grundrechtscharta in der EU zu verabschieden. Dies entspricht einer langjährigen gewerkschaftlichen Forderung. Bereits 1989 hat der DGB konkrete Vorschläge für einklagbare Grundnormen in der EU vorgelegt.
2. Die Gewerkschaften setzen sich nachdrücklich für eine verbindliche Charta mit individuell einklagbaren Rechten ein. Ohne gerichtliche Anerkennung sind diese Rechte nutzlos. Schöne und unverbindliche Erklärungen zu sozialen Grundrechten in Europa haben wir genug. Einer europäischen Grundrechtscharta darf nicht das gleiche Schicksal drohen wie der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“, die zwar von den Staats- und Regierungschefs feierlich verabschiedet wurde, aber keine nachhaltige rechtliche Wirkung erzielen konnte.
3. Für den DGB sind insbesondere folgende grundsätzliche Regelungen in einer Grundrechtscharta erforderlich:
 - Sie darf zu keiner (auch nur mittelbaren) Verschlechterung des nationalen Grundrechtsschutzes führen.
 - Sie darf zu keiner Regelung führen, die unterhalb des Schutzniveaus der europäischen Menschenrechtskonvention einschließlich der Zusatzprotokolle und der revidierten europäischen Sozialcharta liegen würde. Dabei ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und die Spruchpraxis des Europäischen Komitees für soziale Rechte zugrunde zu legen.
 - Sie sollte sicherstellen, dass das Schutzniveau des Europarates sowie die internationalen Regelungen der Vereinten Nationen, insbesondere der Internationalen Arbeitsorganisation eingehalten werden.
 - Die besonderen Probleme, die durch grenzüberschreitende Situationen entstehen können, müssen besonders berücksichtigt werden (wie transnationale Gewerkschaftsrechte).
4. Der DGB setzt sich dafür ein, dass im Grundsatz allen Personen - unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit - die Rechte einer EU-Grundrechtscharta gewährt werden sollen. Dies entspricht auch dem Ansatz der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Beschränkung auf Rechte der EU-Bürgerinnen und Bürger sollte nur im Ausnahmefall - vor allem bei bestimmten politischen Teilhaberrechten - erfolgen.
5. Der DGB legt besonders großen Wert auf **soziale** Grundrechte und unterstützt entsprechende Forderungen von Europaparlament und auch dem Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU. Soziale Grund-

rechte müssen einen gleichgewichtigen Stellenwert erhalten. Sie bilden das Gegenstück zur primär wirtschaftlichen Ausrichtung der Union und vor allem der Gemeinschaft. Soziale Grundrechte würden die soziale Dimension der EU stärken und damit den Weg in eine Sozialunion bereiten. Eine europäische Grundrechtscharta würde nach der Vollendung des Binnenmarktes und der Einführung der einheitlichen Währung die Identifikation der Bürger mit dem europäischen Einigungsprozess erhöhen und diesem mehr Glaubwürdigkeit verleihen. Sie hätte aber auch über die Binnengrenzen hinaus Ausstrahlungskraft, was nicht zuletzt für den Prozess der EU-Erweiterung außerordentlich wichtig ist.

Diese sozialen Grundrechte müssen zumindest das Schutzniveau der Bestimmungen der revidierten europäischen Sozialcharta sicherstellen und auch völkerrechtskonform ausgelegt werden. Zum Schutz der Betroffenen muss es insbesondere für Arbeitskräfte günstigere nationale gesetzliche und tarifliche Regelungen geben. Aus Sicht des DGB muss die Grundrechtscharta die Unteilbarkeit der Menschenrechte betonen.

6. Die Grundrechtscharta sollte darüber hinaus auch so genannte moderne Grundrechte einbeziehen, die neuere gesellschaftliche Entwicklungen aufgreifen wie Umweltschutz oder das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.
7. Neben den klassischen individuellen und politischen Freiheitsrechten sowie dem Schutz der Menschenwürde sollten insbesondere die folgenden sozialen Grundrechte in die Grundrechtscharta Eingang finden:
 - Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung jeglicher Art;
 - die Gleichstellung von Frauen und Männern;
 - Recht auf Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit;
 - Recht auf Bildung und freie Berufswahl;
 - Koalitionsfreiheit, einschließlich des Rechts auf grenzüberschreitende Kollektivmaßnahmen einschließlich Streiks;
 - Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretung;
 - Schutz vor ungerechtfertigter oder missbräuchlicher Entlassung;
 - Schutz der Wanderarbeitnehmer auf Gleichbehandlung

Aufnahme in die Grundrechtscharta müssen aber ebenso finden:

- das Recht auf Arbeit, aus dem sich staatliche Fürsorgepflichten ableiten, wenn auch kein einklagbares Recht auf einen konkreten Arbeitsplatz;
- Förderung und Schutz von Kindern, Jugendlichen und Behinderten;
- das Recht des Arbeitnehmers auf Schutz bei Zahlungsunfähigkeit

Dabei muss aus Sicht des DGB gewährleistet sein, dass günstigere nationale gesetzliche und kollektivvertragliche Regelungen, die zum Schutz

von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern getroffen werden, nicht beeinträchtigt werden. Die Bindungswirkung der Grundrechtscharta sollte sich sachlich auf alle Bereiche der EU-/EG-Kompetenz erstrecken und daher alle EU-/EG-Organe betreffen. Dies muss gleichermaßen für alle Ebenen der Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht gelten. Im Hinblick auf die Dynamik des Integrationsprozesses darf die Charta aber nicht zu eng auf den gegenwärtigen Zuständigkeitsbestand begrenzt werden.

8. Wir begrüßen den politischen Willen des Konvents, die Debatte über die Charta in allen EU-Staaten auf eine möglichst breite gesellschaftliche Grundlage zu stellen. Der aktuelle Vorschlag des Präsidiums des Konvents für wirtschaftliche und soziale Grundrechte weist in die richtige Richtung. Zu begrüßen ist z.B., ungeachtet möglicher Detailkritik, dass Regelungen zur Ruhezeit und zum Jahresurlaub, zum Gesundheitsschutz, zur sozialen Sicherheit und zur sozialen Unterstützung aufgenommen werden.

Zu Besorgnis Anlass gibt jedoch ein spezieller Rahmenartikel mit „Grundsätzen“, der speziell den sozialen Rechten vorangestellt werden soll. Die Unteilbarkeit der miteinander verknüpften Menschenrechte macht jedoch besondere Rahmenartikel und Grundsätze speziell zu sozialen Rechten obsolet. Auch die vom Konvent vorgelegten bürgerlichen und politischen Rechte beinhalten vielfach elementare Sozialrechte wie das Verbot der Zwangsarbeit oder das Verbot der Diskriminierung.

Auch das Recht auf kollektive Verhandlungen und Kollektivmaßnahmen ist nicht ausreichend klar geregelt. Dieses zentrale Recht der Arbeitswelt zählt zweifelsfrei zu den unveräußerlichen völkerrechtlichen Menschenrechten. Es muss daher sichergestellt werden, dass die ESC und die Spruchpraxis der IAO als Mindestschutzniveau eingehalten werden. In der ESC wird z.B. – im Unterschied zum Vorschlag des Präsidiums des Konvents – das Streikrecht explizit gewährleistet.

Das vom Konvent vorgeschlagene Recht zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretungen ist gleichfalls nicht ausreichend und sollte um das Recht auf Mitwirkung erweitert werden.

Präzisionsbedürftig scheinen ebenso die Artikel zur sozialen Sicherheit, zu Behinderten und zum Schutz der Jugendlichen.

9. Die europäische Grundrechtscharta bietet eine historische Chance, nicht nur die bürgerlichen, sondern auch die wirtschaftlichen und sozialen Rechte in der EU stärker zu verankern.

Deutscher Caritasverband

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes Zur Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte der europäischen Union

Der Deutsche Caritasverband als einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland begrüsst das Zustandekommen einer europäischen Grundrechts-Charta.

- Als kirchlicher Wohlfahrtsverband mit nahezu einer Million freiwilligen und hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,
- als Bestandteil des deutschen Sozialstaatsystems,
- als Teil der Zivilgesellschaft und in sozialanwaltlicher Funktion und
- als wertorientierter Wohlfahrtsverband

anerkennt der Deutsche Caritasverband, dass die europäische Union ihr Zusammenwachsen durch die Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte fundiert. Die Union stützt ihre Bürgerinnen und Bürger mit Rechtspositionen aus und sagt ihnen sowohl persönliche Freiheitsrechte wie Solidarität der Staatengemeinschaft zu.

Als Sozialverband eingeladen, zu dieser Entwicklung und zu einzelnen Formulierungen der Charta der Grundrechte eine Position abzugeben, möchten wir in dieser Stellungnahme ergänzend deutlich machen

- dass die Beschreibung der Freiheitsgrundrechte, insbesondere **Menschenwürde, Religionsfreiheit und Asylrecht** zum Ausdruck bringen, dass **alle staatlichen Gewalten** eingeschlossen die Organe der EU **jedem** Menschen die Wahrnehmung dieser Grundrechte garantieren und zu ihrer aktiven Durchsetzung beizutragen haben.

(Die Würde des Menschen ..., Das Recht auf Unversehrtheit ..., und daraus abgeleitet Das Verbot der Folter ..., Verbot der Sklaverei ..., Der Ausschluss von Zwangs- oder Pflichtarbeit ... manifestieren das Menschenrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Dadurch wird das **Recht auf Freiheit und Sicherheit ...** den Bürgerinnen und Bürgern zugesichert.

Dem Deutschen Caritasverband als konfessionellem Wohlfahrtsverband mit sozialanwaltlicher Funktion und Teil der Zivilgesellschaft ist im Kontext dieser Freiheitsrechte

Das Recht auf Gedanken-, Religions- und Gewissensfreiheit ... außerordentlich bedeutsam.

Unsere Vorschläge:

1.

**Artikel 14 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens und Religionsfreiheit.**

Es genügt nicht, in der Grundrechtscharta lediglich Einzelpersonen das Recht auf Gedanken-, Religions- und Gewissensfreiheit zuzugestehen. Es sind auch die auf religiöser Anschauung fundierenden Zusammen-

schlüsse von Menschen (Kirchen und Religionsgemeinschaften) anzuerkennen, die in ihrer gesellschaftlichen Entfaltung **wertebildend und solidarisch** in der Gesellschaft Wirkung erzielen. **Diese Intention ist im Wortlaut des entsprechenden Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention besser ausgedrückt und sollte übernommen werden.**

2.

Artikel XIII Soziale Sicherheit

Jeder Arbeitnehmer und seine anspruchsberechtigten Angehörigen haben (jede Person hat) entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Staaten Anspruch auf einen sozialen Schutz, der insbesondere Sozialleistungen von ausreichendem Umfang umfasst.

Artikel XIV Recht auf Sozialhilfe

Jeder Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt (und sich diese auch nicht selbst oder von anderen verschaffen kann), muss eine angemessene soziale Unterstützung gewährt werden, die es ihr ermöglicht, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

1. Wir halten es für notwendig, das Recht auf ein **soziokulturelles Existenzminimum** (in Ausgestaltung des jeweiligen Landes) als Konkretisierung des sozialen Schutzes durch die Aufnahme von Artikel XIV aufzunehmen. Das soziokulturelle Existenzminimum ist als Voraussetzung zur Wahrnehmung von Bürger- und Freiheitsrechten erforderlich. Soziale Grundrechte sind für eine Vielzahl der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union die Basis dafür, die zugesagten Freiheitsgrundrechte überhaupt wahrnehmen zu können.
2. Das Erfordernis, soziale Grundrechte und insbesondere ein soziokulturelles Existenzminimum als Voraussetzung oder als untrennbar von Freiheitsgrundrechten zu begreifen, ergibt sich aus der gesellschaftlichen Situation vieler Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union: Ihre soziale Existenz ist nicht von Besitz oder Eigentum und oft auch nicht von ihrer materiellen Existenz und die ihrer Familien sichernden Arbeitsverhältnissen abhängig. Daher hat jeder **Bürger oder jede Person ein Recht auf ein soziokulturelles Existenzminimum**. Politische Partizipation und gesellschaftliche Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern sind nur möglich, wenn ein soziokulturelles Existenzminimum ihre Ausgrenzung verhindern konnte und ihnen eine wirtschaftliche Basis zur Wahrnehmung politischer Partizipation erhalten hat.

3.

(alt) Artikel 13 Familienleben

(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Familienlebens.

(2) Jede Person hat das Recht, nach den Gesetzen der Mitgliedstaaten, die die Ausübung dieses Rechts regeln, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.

(3) Der rechtliche, wirtschaftliche und soziale Schutz der Familie wird gewährleistet.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Feststellungen des Artikel 13, den Familien und ihren Mitglieder Achtung und Schutz entgegenzubringen. Durchweg und in kultureller Tradition geht der Gründung einer Familie die Gründung der Ehe voraus. Dieser Schritt und die Institution der Ehe sind für uns ebenso schutzwürdig wie die Familie, die auf der Ehe aufbaut.

Wir fordern daher, das Recht auf Achtung des Familienlebens und das Recht, eine Ehe einzugehen zu ergänzen **um den rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Ehe und der Familie**, und damit auch der **Ehe** einen Schutz der Staatengemeinschaft zukommen zu lassen.

Freiburg, den 29.05. 2000

Deutscher Juristinnenbund

Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Stellungnahme der Kommission Europa des djb

Stand: 5. Mai 2000

Die Grundrechtscharta der Europäischen Union wird das Europa der Bürgerinnen und Bürger um einen großen und entscheidenden Schritt voranbringen. Der djb begrüßt es, wenn hiermit der heute erreichte Grundrechtsstandard niedergeschrieben wird und gleichzeitig die Chance genutzt wird, diesen weiterzuentwickeln, bspw. Durch die Aufnahme sozialer Grundrechte.

Ausgangspunkt

Derzeit hat die EU gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV die Grundrechte gemäß der EMRK, und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, zu achten. Hierzu liegt bereits umfangreiche Rechtsprechung des EuGH vor.

Fortentwicklung

Es ist allerdings zu beachten, dass die EMRK nicht mehr den aktuellsten Stand der europäischen Grundrechtskultur formuliert; so weist sie z. B. Lücken beim Gleichheitssatz auf. Bei einer Gesamtschau der europäischen Verfassungstraditionen sollten auch die Verfassungen der deutschen Länder berücksichtigt werden; diese formulieren z. B. weitergehende Handlungsziele.

Ziel

Die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sollen wissen, welche Rechte Ihnen zustehen (Transparenz), dass die EU sich hieran halten will (**rechtliche Verbindlichkeit**) sowie dass und wie sie diese durchsetzen können (**effektiver Rechtsschutz**).

Transparenz

Die Grundrechte müssen für die EU-Bürgerinnen und Bürger verständlich geschrieben und leicht auffindbar sein. Letzteres spricht auch dafür, sie in den EUV aufzunehmen.

Rechtliche Verbindlichkeit

Um diese Verbindlichkeit zu erreichen, sollte die Grundrechtscharta entsprechend formuliert in den EUV selbst aufgenommen werden. Eine umfassende Bindung der EU ist dabei anzustreben (Handlungen aller Organe etc.).

Effektiver Rechtsschutz

Der Rechtsschutz ist effektiv zu gestalten. Zu den bisherigen Möglichkeiten wie z.B. Vorlageentscheidungen nationaler Gerichte an den EuGH hinzu kommen muss daher eine Grundrechtsklage, insbesondere für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger direkt zum EuGH und zwar nach

Erschöpfung des nationalen Rechtsweges sowie, wenn keine gleichzeitige Klagemöglichkeit andernorts besteht. Hierbei sollte auch Verbänden – wie z.B. dem djb – zumindest ein Recht zur Stellungnahme eingeräumt werden; eine Verbandsklage wäre wünschenswert.

Zwingende Folge einer solchen zusätzlichen Klagemöglichkeit ist eine verbesserte Ausstattung des EuGH im Hinblick auf seine Ressourcen. Denkbar wäre eine Grundrechtskammer. Bei der Besetzung ist neben einem Proportionalitätsprinzip der Mitgliedstaaten auch ein Geschlechterproportionalitätsprinzip notwendig.

Sprachliche Fassung:

Die vom Präsidium vorgelegten überarbeiteten Artikel (Convent 13) sind geschlechtsneutral bzw. geschlechtsdifferenziert formuliert worden. Der djb regt an, dass die gesamte Grundrechtscharta entsprechend formuliert wird.

Die bis jetzt vorliegenden Formulierungsvorschläge sind grundsätzlich zu begrüßen, da sie den europäischen Grundrechtsstandard sachgerecht formulieren. Klarstellungen und Änderungen werden für folgende Bereiche vorgeschlagen:

Art. 1 Würde des Menschen (Convent 13)

Die Würde des Menschen wird unter allen Umständen geachtet und geschützt.

Anmerkung:

Sinnvoll ist die Regelung des Geltungsbereichs in einem Artikel 1 vor der Nennung der Grundrechte oder in einer Präambel.

Keinesfalls darf der Grundrechtskatalog aber in irgendeiner Form von der Regelung des Geltungsbereichs unterbrochen werden. Sonst besteht die Gefahr, dass die Bindung an die vor der Regelung stehenden Grundrechte angezweifelt wird. Insofern sollte die Regelung des Geltungsbereichs auch nicht in einem Absatz 2 zu dem Artikel über die Menschenwürde stehen.

Art. 2 neu

Recht auf freie Entwicklung der Persönlichkeit

Alle Menschen haben das Recht, sich frei in ihrer Persönlichkeit zu entwickeln, so weit sie nicht gegen die Rechte anderer, innerstaatliches Recht oder das Recht der Europäischen Union verstoßen. Der Kern ihrer Persönlichkeit ist frei von hoheitlicher Einmischung.

Begründung:

Eine allgemeine Handlungsfreiheit ist mehreren europäischen Verfassungen bekannt. Ihre Auffangfunktion macht eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit jeglicher belastender Eingriffe möglich, insbesondere des auch europarechtlich anerkannten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Als besonders wichtige Ausprägung der Menschenwürde bedarf es eines ausdrücklichen absoluten Schutzes des Persönlichkeitskerns, der auch über den Schutz des Privatlebens im Sinne des Art. 12 (Convent 13) hinausgeht.

Die Menschenwürde stellt eine absolute Tabugrenze dar, die klassisch mit Bereichen wie Menschenhandel, Folter, Todesstrafe oder Euthanasie verbunden wird.

Die neuere Rechtsentwicklung und die durch sie reflektierte rasante Entwicklung im technologischen Bereich haben jedoch gezeigt, dass auch Fälle wie die Verwendbarkeit von Tagebucheintragungen, die Speicherung persönlicher Daten, der Schutz des Namens, das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung etc. den Kernbereich sowohl der allgemeinen Handlungsfreiheit als auch der Menschenwürde berühren. Eine ausdrückliche grundrechtliche Absicherung ist deshalb geboten.

Die Formulierung „Achtung ihres Privatlebens“ aus Art. 12 (Convent 13) dagegen deutet auf eine Begrenzung des Persönlichkeitsschutzes auf den Bereich außerhalb des Berufs, des öffentlichen Lebens, kurz innerhalb der eigenen vier Wände hin, der zwar notwendig aber nicht ausreichend ist.

Art. 7 Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz und Verfahrensgrundsätze (Convent 13)

- (1) Jede Person, deren Rechte und Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht auf wirksamen Rechtsschutz vor einem Gericht.
- (2) Jede an einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren beteiligte Person hat Anspruch auf rechtliches Gehör.
- (3) Jede Person hat einen Anspruch darauf, dass Verfahren in angemessener Dauer durchgeführt und mit einer anfechtbaren sowie mit einer begründeten Entscheidung abgeschlossen werden.
- (4) Für das Handeln der Gemeinschaftsorgane gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- (5) Der Grundsatz der Vertraulichkeit und Amtsverschwiegenheit wird garantiert.

Begründung:

Es erscheint wünschenswert wegen der zu erwartenden Zunahme von Verfahrensentscheidungen der Gemeinschaftsorgane nicht nur die Beschwerdemöglichkeit einzuräumen, sondern schon für das vorher stattfindende Verwaltungsverfahren die grundlegenden Verfahrensprinzipien in die Grundrechtscharta aufzunehmen und somit die Rechtsstaatlichkeit auch dieses Handelns festzuschreiben.

Es könnte einfach auf die insoweit bereits existierende Rechtsprechung zu den vom EuGH anerkannten bzw. entwickelten Verfahrensgrundrechten zurückgegriffen werden. Die Beachtung dieser Verfahrensrechte in allen Verfahren ist ein elementarer Grundsatz des Gemeinschaftsrechts.

Wegen der Bedeutung dieser allgemeinen Verfahrensgrundsätze sollten diese als Abs. 2–5 angefügt werden.

Art. 8 Recht auf ein unparteiisches Gericht (Convent 13)

Jede Person hat Anspruch darauf, dass ihre Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht verhandelt wird. Für diejenigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird eine unentgeltliche Prozesskostenhilfe bereitgestellt, sofern diese Hilfe unerlässlich ist, um den Zugang zum Recht wirksam zu gewährleisten. Dies gilt auch für Zeuginnen und Zeugen sowie Opfer von Gewaltstraftaten.

Begründung:

Wünschenswert wäre im Hinblick auf Satz 2, dass - insbesondere in Strafverfahren - neben den Rechten des Beschuldigten auch die Rechte der Zeugen beziehungsweise allgemein der Opfer von Gewaltstraftaten angemessen auszugestaltet sind und ihnen ebenfalls unentgeltlich effektiver Schutz ihrer Rechte im Verfahren gewährleistet wird. Dies wird in dem neuen Satz 3 vorgeschlagen.

Eine solche Regelung ist für Frauen besonders wichtig, da sie oft über kein eigenes Einkommen oder lediglich über geringes Einkommen verfügen.

Art. 12 Achtung des Privatlebens (Convent 13)

Jede Person hat Anspruch auf Schutz des Privatlebens vor Zugriffen anderer oder der Union sowie auf freie Gestaltung ihrer Privatsphäre, auf Schutz ihrer Ehre, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.

Begründung:

Die vom Präsidium vorgeschlagene Formulierung „**Achtung des Privatlebens**“ ist ungenau und vermittelt den Eindruck eines im Schutzgehalt nur gering ausgestalteten subjektive Rechts. Es wird daher eine Präzisierung vorgeschlagen, die deutlich macht, dass das Recht auf Privatleben sowohl ein subjektives Abwehrrecht, als auch ein subjektives Recht auf Gestaltung der privaten Sphäre nach eigener persönlicher Entscheidung umfasst.

Die Einfügung des Begriffes der „**Ehre**“ wird begrüßt, da damit über den gegenständlich zu erfassenden Privatbereich hinaus ein Anspruch auf Schutz persönlicher Wertvorstellungen, Empfindungen und Einstellungen gewährt wird. Der Schutz der Ehre ist von Art. 1 „**Würde des Menschen**“ zwar grundsätzlich mit abgedeckt, dennoch ist eine Konkretisierung gegenüber dem allgemein gefassten Grundrecht der Menschenwürde notwendig. Durch die Einbeziehung der Ehre in den Schutzbereich des Privatlebens wird der persönlichen Integrität eines jeden Menschen eine hervorragende Bedeutung zugemessen.

Die Aufnahme des Ehrenschatzes in den Bereich der Schutzklausel zur Achtung des Privatlebens bedeutet eine Aufwertung gegenüber der

Ehrenschutzregelungen des deutschen Grundgesetzes. Dort ist die Ehre in Artikel 5 Abs. 2 GG als eine Schranke des Grundrechts der Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit normiert.

Unter Zugrundelegung eines weitgehenden Verständnisses des Ehrenschatzes wird von dessen Schutzbereich nicht nur die Abwehr ehrverletzender Äußerungen oder Werturteile erfasst, sondern vielmehr auch jede weitere Handlung gegen die persönliche Integrität, insbesondere die – psychische und physische – Gewalt in der Ehe oder sonstige Belästigungen, die in den Persönlichkeitsbereich eines Menschen eingreifen.

Der Ehrenschatz geht im übrigen weiter, als der in Artikel 3 (Convent 13) geschützte Bereich der körperlichen und psychischen Unversehrtheit. Dort zeigt insbesondere Abs. 2, dass der Schutzbereich von Artikel 3 eher in die Richtung einer medizinisch-biologischen Unversehrtheit zu verstehen ist, wohingegen der Ehrenschatz die Unversehrtheit der Gefühle, Empfindungen und Wertvorstellungen erfasst.

Die Gewährung des Ehrenschatzes darf nicht zur Einschränkung der Selbstbestimmung von Frauen führen.

Art. 13 Ehe und Familie (Convent 13)

- (1) Jede Person hat das Recht auf rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz ihres Familienlebens.
- (2) Jede Person hat das Recht, nach den Gesetzen der Mitgliedstaaten, die die Ausübung dieses Rechts regeln, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen. Niemand darf zur Eheschließung gezwungen werden.
- (3) Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit ist zu gewährleisten.

Begründung:

Zu Abs. 1:

Die vom Präsidium vorgeschlagene Formulierung „Achtung“ ist zu präzisieren unter Zuhilfenahme des vom Präsidium vorgeschlagenen Absatzes 3. Die hier vorgeschlagene Formulierung „rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Schutz“ (bisher Abs. 3 des Präsidiumsvorschlages) ist differenzierter und fasst es als subjektives Recht klarer. Allein erziehende, kinderreiche Lebensgemeinschaften und solche mit behinderten Angehörigen sind mit der vorgeschlagenen Formulierung ebenso erfasst wie Menschen, die in häuslicher Gemeinschaft Kinder aufziehen oder Hilfsbedürftige betreuen.

Zu Abs. 2:

Die zentrale Gefährdungslage im Eherecht – der Zwang zur Eheschließung – ist im Präsidiumsvorschlag nicht berücksichtigt und sollte ergänzt werden.

Zu Abs. 3:

Das Recht auf Ehe und Familie kann nicht losgelöst von der im täglichen Leben immer auftauchenden Frage der Vereinbarkeit mit der Erwerbsar-

beit geregelt werden. Frauen und Männer sind Erwerbstätige und tragen zugleich Familienverantwortung. Dies gilt insbesondere im Zuge der fortschreitenden Individualisierung der Rechte und im Hinblick darauf, dass die Alleinverdienerfamilie heute nicht mehr die Lebenswirklichkeit widerspiegelt. Dieses Spannungsfeld ist zu thematisieren und die Vereinbarkeit als Handlungsziel in die Grundrechtscharta aufzunehmen. Die Union sollte verpflichtet werden, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit von Frauen und Männern zu berücksichtigen, wenn sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Maßnahmen beschließt.

Art. 18 Gleichheit (Convent 8, S. 7)

- (1) Alle Menschen sind vor dem Recht gleich.
- (2) Unterscheidungen nach der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Hautfarbe, der Religion, der politischen Anschauung, der sexuellen Identität oder der Behinderung sind untersagt, sofern sie nicht zum Ausgleich bestehender Nachteile erforderlich sind.

Begründung:

Abs. 2:

Der hier vorgeschlagene Abs. 2 entspricht im Kern dem vom Präsidium vorgeschlagenen Art. 19. Die Rechtsgleichheit wird hier im Sinne genereller rechtlicher Differenzierungsverbote konkretisiert. Kompensatorische Maßnahmen sind ausdrücklich zulässig. Allerdings müssen diese auch erforderlich sein. Die vorgeschlagene Umschreibung des Benachteiligungsverbot ist klarer und juristisch eindeutiger als ein Diskriminierungsverbot. Es sind wesentliche Merkmale ausgewählt worden, die elementaren Unrechtserfahrungen entsprechen. Das vom Präsidium auf der Grundlage der EMRK vorgeschlagene generelle Unterscheidungsverbot nach dem Alter oder dem Vermögen wird abgelehnt. In beiden Fällen existieren vielfältige und allgemein akzeptierte gesetzliche Differenzierungen (Altersgrenzen; Steuer- und Leistungsgesetze), die ein generelles Differenzierungsverbot nicht sachgerecht erscheinen lassen. Der allgemeine Gleichheitssatz bietet hier einen ausreichenden Schutz.

Art. 19 Gleichstellung von Frau und Mann (Convent 8, S. 7)

- (1) Die Union und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Bedingungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen zu schaffen und bei ihren Maßnahmen die Geschlechtergleichstellung miteinzubeziehen.
- (2) Neben der Ungleichbehandlung nach dem Geschlecht ist die Verwendung von Kriterien untersagt, die formal geschlechtsneutral sind, jedoch einen erheblich höheren Anteil der Angehörigen eines Geschlechtes betreffen, ohne dass sie durch wichtige Gründe, die nicht auf das Geschlecht bezogen sind, gerechtfertigt werden können.
- (3) Zur Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung sind Maßnahmen zur Förderung des benachteiligten Geschlechts zulässig.

Begründung:

Die vom Präsidium vorgeschlagene Einbindung der Geschlechtergleichstellung in die Nichtdiskriminierung (Art. 19) ist unangemessen. Die Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern sollte in einem eigenständigen Artikel besonders herausgehoben werden. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten sind Frauen. Die Rechte von Frauen sind deshalb nicht als ein Aspekt des Minderheitenschutzes zu betrachten.

Abs.1:

Die Voraussetzungen der tatsächlichen Gleichberechtigung können von der Union und den Mitgliedstaaten verwirklicht werden. Das Ergebnis selbst, wie z.B. die gleiche Teilhabe auf allen Ebenen des Erwerbslebens kann nicht von den Mitgliedstaaten oder der Union hergestellt werden. Im zweiten Teilsatz ist der gender-mainstreaming-Ansatz formuliert. Union und Mitgliedstaaten müssen die Geschlechtergleichstellung überall miteinbeziehen.

Abs. 2:

Das unmittelbare Diskriminierungsverbot ist in einer Grundrechtscharta festzuschreiben. Dazu gehören auch verdeckte Benachteiligungen, die nur ein Geschlecht betreffen. Die Verankerung eines qualifizierten mittelbaren Diskriminierungsverbotes ist gleichfalls notwendig. Das entspricht der bisherigen Rechtslage.

Abs. 3:

Die Wirklichkeit zeigt deutlich notwendigen Handlungsbedarf. Frauen nehmen anders als Männer am öffentlichen Leben und am Erwerbsarbeitsleben teil. Sie sind in Entscheidungspositionen im wirtschaftlichen und politischen Bereich deutlich unterrepräsentiert, wenn überhaupt vertreten. Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichberechtigung von Frauen und Männern sind deshalb spezifische Vergünstigungen des benachteiligten Geschlechts beizubehalten oder zu beschließen. Eine Kompensationsklausel, wie in Abs. 3 vorgeschlagen, ist deshalb in die Grundrechtscharta aufzunehmen.

Art. 19 Asyl (Convent 8, S. 6)

- (1) Jede nicht der Union angehörende Person, die politisch, aus religiösen oder rassistischen Gründen verfolgt wird oder unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung ausgesetzt ist, hat ein Recht auf Asyl in der Europäischen Union. Sie hat ein Bleiberecht bis zum Abschluss des Verfahrens.
- (2) Kollektivausweisungen von Ausländerinnen und Ausländern sind nicht zulässig.

Begründung:

Das Asylrecht in Abs. 1 ist differenzierter zu fassen. Die vorgeschlagene Formulierung ermöglicht die Anerkennung religiöser, rassistischer und

frauenspezifischer Fluchtgründe. Der notwendige Abschiebungsschutz ist als Satz 2 angefügt.

Art. E Recht auf Vertretung

Die gleichberechtigte Teilhabe und Vertretung von Frauen und Männern sind zu gewährleisten.

Begründung:

Frauen sind in EU-Gremien eklatant unterrepräsentiert. Die Besetzung des Konvents zum Entwurf einer Grundrechtscharta ist hierfür ein deutlicher Beweis (9 Frauen und 53 Männer).

Die vorgeschlagene Regelung sichert, dass zukünftig die wahlrechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für eine angemessene Beteiligung von Frauen und Männern getroffen werden müssen. Eine solche Verpflichtung kann in unterschiedlicher Weise umgesetzt werden. Eine Regelung mit langfristiger Geltung sollte kein bestimmtes Verfahren festlegen, sondern offen sein für Weiterentwicklungen und Anpassungsnotwendigkeiten an geänderte Verhältnisse.

Art. II Berufsfreiheit (Convent 18)

- (1) Jede Person hat das Recht, ihren Beruf und ihr Gewerbe frei zu wählen und auszuüben, unbeschadet der die Freizügigkeit von Personen betreffenden Bestimmungen des Vertrages.
- (2) Zwangsarbeit ist verboten.

Begründung:

Abs. 2:

Das in einem neuen Absatz 2 vorgeschlagene Verbot der Zwangsarbeit entspricht den Grundsätzen der mitgliedstaatlichen Demokratien.

Art. XI Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Eltern (Convent 18)

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer genießen als Eltern besonderen Schutz. Den Belangen von schwangeren Arbeitnehmerinnen ist besonders Rechnung zu tragen.

Begründung:

Elternschaft ist Aufgabe von Müttern und Vätern, die in aller Regel gleichzeitig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind. Um ihren gesellschaftlich wichtigen Betreuungs- und Erziehungsaufgaben nachkommen zu können, benötigen sie einen besonderen Schutz. Dieser besondere Schutz beschränkt sich nicht auf die Gewährung von Elternurlaub. Der durch die Richtlinie 96/34/EG vorgegebene Anspruch auf mindestens drei Monate Elternurlaub ist zudem ausbaufähig. Es sind auch andere Maßnahmen, wie etwa die Freistellung wegen Krankheit des Kindes oder ein Anspruch auf Teilzeit denkbar. Entsprechende gesetzliche Regelungen existieren bereits auf nationaler Ebene oder sind in Vorbereitung.

Im Präsidiumsvorschlag wird in Art. XI (Convent 18) ein Mutterschutz von mindestens vierzehn Wochen als Recht der Arbeitnehmerin formuliert, der gestrichen werden sollte. Der Vorschlag entspricht zwar der momentanen Rechtslage (Richtlinie 92/85/EG). Es ist aber denkbar, dass weitergehende und andere Maßnahmen zum Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen entwickelt werden. Eine Grundrechtscharta sollte diese Entwicklungsmöglichkeit bieten.

Wegen des Sachzusammenhangs sollten die vom Präsidium vorgeschlagenen Art. XI und XII zu dem hier vorgeschlagenen einheitlichen Art. XI zusammengefasst werden.

Gez. Sabine Overkämping

Vorsitzende der Kommission Europa des djb

Deutsche Postgewerkschaft

Soziale Grundrechte in der EU unter besonderer Berücksichtigung der Revidierten Europäischen Sozialcharta des Europarats

Klaus Lörcher, Justiziar der Deutschen Postgewerkschaft

Ein wesentlicher Schritt zur gemeinsamen Grundlage für eine sich ausprägende europäische Identität und Staatlichkeit: die EU-Grundrechtscharta. Sie kann jedoch nur diese Bedeutung nur erhalten, wenn sie mehrere Voraussetzungen erfüllt.

Neben der notwendigen **Verbindlichkeit** durch Aufnahme in die Gründungsverträge und entsprechende Ausprägung in den Formulierungen muss sie im Rahmen der **Gemeinschaftskompetenz** auch für alle Handlungen der Organe der Gemeinschaft(en und der Union) sowie der Mitgliedstaaten gelten, so weit letztere Gemeinschaftsrecht in innerstaatliches Recht umsetzen.

Für die heutige Tagung entscheidend sind allerdings soziale Grundrechte. Hier sind die Defizite im Verhältnis zu den bürgerlichen und politischen Grundrechten besonders deutlich. Gerade hier zeigt ein Blick in den bisherigen Vertrag und zwar konkret in die Bestimmungen mit sozialem Inhalt wie den Aufgaben der Gemeinschaft (Art. 2 EG) und den Kapiteln zur Personenfreizügigkeit, zur Sozial- und Beschäftigungspolitik, dass dort soziale Grundrechte nicht ausdrücklich anerkannt sind, sondern nur durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickelt wurden.

Die Grundlagen

Jedoch kommt nach den derzeitigen Bestimmungen der Verträge der Europäischen Sozialcharta des Europarats (sowie der Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer) eine zentrale Bedeutung zu (Präambel zur Einheitlichen Europäischen Akte, Präambel zum EU-Vertrag, Art. 137 EG-Vertrag). Sie wurde inzwischen zur **Revidierten Europäischen Sozialcharta** (RESC) weiterentwickelt und stellt so auf der europäischen Ebene die derzeit gültige Konzeption von sozialen Grund- und Menschenrechten dar. Das Präsidium des Konvents hat bereits in verschiedenen Punkten darauf Bezug genommen. Sie müssen – wie die Europäische Menschenrechtskonvention – einen Mindeststandard darstellen. Entsprechendes gilt für andere internationale Übereinkommen (z.B. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, einschlägige Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation). Diese internationalen Rechtsinstrumente sind allerdings nicht auf grenzüberschreitende und europäische Fragen ausgerichtet; die Grundrechtscharta muss daher entsprechend ergänzt werden.

Die Struktur

Auch wenn das Präsidium des Konvents mit der Unterteilung in bürgerliche und politische Rechte (einschließlich der Rechte der Bürger-

Innen)¹, soziale Rechte und sog. „horizontale Bestimmungen“² eine gewisse Struktur versucht hat, können diese Vorschläge nicht befriedigen. Die stärker sozial ausgerichteten Grundrechte sollten deshalb nach verschiedenen Gesichtspunkten (v.a. nach der jeweiligen Berchtigung) gegliedert werden:

- Antidiskriminierung und Schutz besonderer Personengruppen (Berechtigte: grundsätzlich jede Person mit dem entsprechenden Merkmal; jedoch spezielle Rechte für ArbeitnehmerInnen)
- Rechte bei der Arbeit (Berchtigte: ArbeitnehmerInnen)
- Rechte im sozialen Bereich (Berechtigte: Jede Person)

Die Inhalte

Zunächst ist zu begrüßen, dass sich das Präsidium des Konvents nicht von vornherein auf einen „minimalistischen“ Ansatz beschränkt, sondern durchaus den „klassischen“ Bestand mit neuen Ansätzen (z. B. biologischer Schutz) verbindet. So weisen z. B. nicht wenige der so bezeichneten „bürgerlichen und politischen“ Rechte soziale Bezüge oder auch konkret soziale Inhalte (wie z. B. die Koalitionsfreiheit) auf.

Strukturell entscheidend sind für die Gewerkschaften die konkreten Koalitionsrechte. Der vorgeschlagene Text kann insbesondere deshalb nicht zufrieden stellen, weil die ausdrückliche Aufnahme der Koalitionsbetätigungsfreiheit ebenso wie des Streikrechts fehlt.

Unabhängig von den vielen wichtigen vorgesehenen Regelungen ergeben sich jedoch im **Verhältnis zur Revidierten Europäischen Sozialcharta** folgende grundlegende Defizite:

- Recht auf Arbeit (Art. 1 Abs. 1 RESC),
- Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen (Art. 2 RESC; aus diesem Artikel ist nur die Begrenzung der Höchstarbeitszeit, die Ruhezeiten und der Jahresurlaub berücksichtigt),
- Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt (Art. 4 RESC),
- Recht der Jugendlichen auf Schutz (Art. 7 RESC ist nur das Mindestalter für eine Beschäftigung,
- Recht auf Mutterschutz (aus Art. Art. 8 RESC ist nur der Mutterschaftsurlaub übernommen),
- aus dem Recht auf soziale Sicherheit und soziale Fürsorge (Art. 12 und 13 RESC) sind nur bestimmte Teilbereiche übernommen; insbesondere fehlt es an Regelungen zur Weiterentwicklung³,
- das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste (Art. 14 RESC);
- das Recht der Kinder und Jugendlichen auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen (Art. 17 RESC),
- das Recht auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt (Art. 22 RESC),
- das Recht des Arbeitnehmers auf Schutz bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers (Art. 25 RESC),

¹ CONVENT 28

² CONVENT 34

³ wobei positiv hervorzuheben ist, dass die Pflegeversicherung aufgenommen ist

- Recht auf Würde am Arbeitsplatz (Art. 26 RESC),
- Schutz der Arbeitnehmervertretungen (Art. 28 RESC),
- Recht auf Wohnen und der Schutz gegen soziale Ausgrenzung (Art. 30 und 31 RESC).

Ausblick

Es wird im weiteren Verlauf darauf ankommen, dass die Behandlung und Weiterentwicklung der Inhalte nicht leidet und dass vor allem bei den abschließenden politischen Entscheidungen nicht Kompromisse auf dem ‚kleinsten gemeinsamen Nenner‘ erfolgen. Schließlich lässt sich nur mit der Übernahme der Bestimmungen der Charta in die Gründungsverträge die neue (rechtliche) Qualität erreichen, die nach dem derzeitigen Stand der Entwicklung der Europäischen Union und Gemeinschaft dringend notwendig ist.

EU-Grundrechtecharta und soziale Grundrechte Eine Zwischenbewertung unter besonderer Berücksichtigung der Revidierten Europäischen Sozialcharta des Europarats¹

1. Einleitung

Die EU-Grundrechtecharta (GRC) macht Fortschritte. Nach den bisherigen Vorarbeiten² ist die Diskussion im „Konvent“ weiter vorangeschritten³. Bereits im Januar wurde vom Präsidium des Konvents eine erste „Liste“ von Grundrechten veröffentlicht⁴. Auf dieser Grundlage wurden dann schwerpunktmäßig die bürgerlichen und politischen Grundrechte beraten⁵, die jetzt – in einem ersten Durchgang – jeweils ausformuliert und mit einer Begründung versehen sind⁶. Für die sozialen Grundrechte liegt eine Entwurfsfassung vor, die derzeit intensiv diskutiert wird. So weit sich nicht unmittelbare Grundlagen im Gemeinschaftsrecht und der Rechtsprechung des EuGH finden lassen, zieht das Präsidium des Konvents bisher bei den bürgerlichen und politischen Grundrechten die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bei den sozialen Grundrechten – als ihr „soziales“ Gegenstück – die Revidierte Europäi-

¹ Dieser Beitrag ist leicht verändert in der Zeitschrift ‘Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht’ (EuroAS) 2000, Heft Nr. 5/6 veröffentlicht

² vgl. dazu Brinkmann EuroAS 1999 S. 155 ff., Schulte EuroAS 2000 S. 5 ff.

³ Sie kann jeweils im Internet verfolgt werden: <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=de>: alle Dokumente sind wie folgt aufgebaut:
 - Datum der Erstfassung in der Originalsprache,
 - laufende Numerierung unter ‘CHARTE’,
 - einfachere Bezeichnung
 - CONVENT mit laufender Nummer, wenn sie vom Konvent (bzw. dessen Präsidium) stammen (bei Beginn, als der endgültige Name für das Gremium noch nicht feststand, wurden diese Dokumente noch allgemein mit ‘BODY’ gekennzeichnet)
 - CONTRIB mit laufender Nummer, sie von Einzelmitgliedern oder sonstigen Interessierten stammen.

⁴ v. 27.01.2000 CHARTE 4112/2/00 REV 2, BODY 4

⁵ vgl. insbesondere für die Menschenrechte:

- v. 15.02.2000, CHARTE 4123/1/00 REV 1, CONVENT 5

- v. 24.02.2000, CHARTE 4137/00, CONVENT 8

- v. 08.03.2000, CHARTE 4149/00, CONVENT 13

⁶ v. 5.5.2000 CHARTE 4284/00, CONVENT 28

sche Sozialcharta (RESC)⁷ sowie die Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer (Gemeinschaftscharta) heran. Dies entspricht dem Mandat des „Kölner EU-Gipfels“ vom Juni letzten Jahres.

2. Soziale Grundrechte im Rahmen der bürgerlichen und politischen Grundrechte (Art. 1–30)

Die bisherigen Vorschläge zu den bürgerlichen und politischen Rechten⁸ zeigen, dass in ihnen wesentliche Elemente enthalten sind, die auch zu den sozialen Grundrechten gezählt werden bzw. auch Bedeutung für sie haben:

- Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit (Art. 5 Abs. 2, unter Bezugnahme auf Art. 4 EMRK⁹),
- Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 7, unter Bezugnahme auf Art. 13 EMRK)
- Recht auf faires Verfahren (Art. 8, unter Bezugnahme auf Art. 6 Abs. 1 EMRK; hier ist vor allem die angemessene Verfahrensdauer von erheblicher Bedeutung)
- Familienleben (Art. 13, Abs. 3 dieser Vorschrift sieht den gesetzlichen wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie vor¹⁰)
- Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 15, unter Bezugnahme auf Art. 10 EMRK)
- Recht auf Bildung (Art. 16, unter Bezugnahme auf Art. 2 des Zusatzprotokolls zur EMRK; da das Recht auf berufliche Bildung eingeschlossen ist, wäre eine Bezugnahme auf Art. 10 RESC erforderlich)
- Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, ‘einschließlich des Rechts Gewerkschaften oder politischen Parteien zu gründen oder ihnen beizutreten’ (Art. 17, unter Bezugnahme auf Art. 11 EMRK¹¹)
- Datenschutz (Art. 19, unter Bezugnahme auf Art. 286 EG, die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG und die Europarats-Konvention zum Schutz der persönlichen Daten)
- Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Art. 22, unter Bezugnahme auf Art. 14 EMRK und Art. 12 und 13 EG mit einer Regelung zur positiven Diskriminierung¹²).

Damit wird deutlich, dass sich eine echte Trennung zwischen bürgerlichen und politischen Grundrechten auf der einen Seite und sozialen Grundrechten auf der anderen Seite nicht wirklich aufrecht erhalten lässt.

⁷ in Kraft getreten am 01.07.1999 - vgl. Lörcher EuroAS 1999, S. 121

⁸ auf das Problem der ‘Bürgerrechte’ (vgl. v. 20.03.2000, CHARTE 4170/00, CONVENT 17) soll nicht näher eingegangen werden; sie finden sich in CONVENT 28 in den Artikeln 24 (Politische Parteien), 25 und 26 (aktives und passives Wahlrecht für das EP und Kommunalwahlen) sowie 30 (Freizügigkeit)

⁹ es fehlt die Bezugnahme auf Art. 1 Abs. 2 RESC

¹⁰ dies entspricht - ohne eine entsprechende Bezugnahme in der Begründung - dem Grundsatz von Art. 16 RESC

¹¹ es fehlt die Bezugnahme auf Art. 5 RESC

¹² hier fehlt die Bezugnahme auf Art. 1 Abs. 2, sowie vor allem auf Art. 20 RESC

3. Zu den ‚sozialen Grundrechten‘ (Art. 31–43)¹³

(a) Zum Vorschlag des Präsidiums des Konvents

Auf der Basis der bereits erwähnten Liste wurden vom Präsidium des Konvents Vorschläge für soziale Grundrechte in drei Dokumenten vorgelegt:

- CONVENT 18¹⁴: Artikel I - XII (mit jeweiliger Begründung)
- CONVENT 19¹⁵: Artikel XIII - XV (ohne nähere Begründung)
- CONVENT 26¹⁶: Artikel XVI -XVIII (mit jeweiliger Begründung)

Sie wurden am 27.04.2000 in einer öffentlichen Anhörung diskutiert und vom Präsidium zu einem einheitlichen Dokument (CONVENT 34¹⁷) zusammengefasst. Im folgenden soll - ausgehend von der aktuellen Nummerierung in CONVENT 34 - eine kurze Darstellung der neuen Inhalte (mit den Unterschieden zu den Vorgängerdokumenten) erfolgen:

ALT ¹⁸		INHALT IN CONVENT 34		BEGRÜNDUNG IN CONVENT 34		
ART.	ART.	ÜBERSCHRIFT	RESC	GEMEINSCHAFT	EG-VERTRAG (EG)	SONSTIGES
I	[22] ¹⁹	[Gleichheit von Männern und Frauen]	20	[Nr. 16]21		
II	32	Berufsfreiheit			EuGH Rs. Nold	
III	33	Pflicht zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer	Art. 21 [und 29]	Nr. 17 [und 18]	[Art. 137]	
IV	[17] 34	[Vereinigungsrecht], Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen ²²	Art. 6 ²³	Nr. 12 [und 13]	Art. 138 und 139 [Art.137 ²⁴]	Art. 11 EMRK
V	–	[Recht auf gleiches Entgelt für gleiche Arbeit]	[Art. 4 ²⁵]	[Nr. 5]		
VI	35	Recht auf Ruhezeit und Jahresurlaub	Art. 2 ²⁶	[Nr. 8]	Richtlinie 93/104/EG	

¹³ zu Art. 31 wird bei den ‚horizontalen Bestimmungen‘ (s.u.) Stellung genommen

¹⁴ v. 27.03.2000 CHARTE 4192/00

¹⁵ v. 29.03.2000 CHARTE 4193/00

¹⁶ v. 17.04.2000 CHARTE 4227/00

¹⁷ v. 16.05.2000 CHARTE 4316/00

¹⁸ hier wird die alte Numerierung nach den Dokumenten CONVENT 18, 19 und 26 angegeben

¹⁹ []-Klammern beziehen sich auf die unter der Überschrift ‚bürgerliche und politische Rechte‘ vom Präsidium vorgeschlagenen Grundrechte in CONVENT 28 (s. Anm.5)

²⁰ hier fehlt eine Bezugnahme auf Art. 20 RESC, der die Gleichheit von Männern und Frauen regelt

²¹ alle Inhalte und Verweise, die kursiv und zusätzlich in []-Klammern enthalten sind, stammen aus CONVENT 18,19 und 26 und sind nicht in CONVENT 34 übernommen worden

²² Für das Vereinigungsrecht wird auf Art. 11 EMRK Bezug genommen

²³ Es fehlt ein Verweis auf Art. 5 ESC, der das Vereinigungsrecht regelt

²⁴ Im Hinblick auf Art. 137 führt die Begründung aus: „Die zusätzliche Bezugnahme auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ist erforderlich, weil die Gemeinschaft nach Artikel 137 Absatz 6 keine Zuständigkeit in bezug auf das Streikrecht in den Mitgliedstaaten hat. Sie muß daher in dieser Hinsicht die geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften anerkennen.“

²⁵ Hier wird zwar der ganze Artikel mit seinen 5 Absätzen zitiert; konkret wird jedoch allenfalls ein Element aus Art. 4 Abs. 1 ESC angesprochen; dieser schreibt nämlich ein ‚Arbeitsentgelt‘ für die Arbeitnehmer vor, ‚welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern‘

²⁶ Zwar wird auch hier der gesamte (aus 7 Absätzen bestehende) Artikel 2 RESC zitiert; konkret wird jedoch nur der Jahresurlaub mit 4 Wochen (Abs. 3) und die wöchentliche Ruhezeit (Abs. 5) angesprochen

ALT ¹⁸	INHALT IN CONVENT 34		BEGRÜNDUNG IN CONVENT 34			
ART.	ART.	ÜBERSCHRIFT	RESC	GEMEIN- SCHAFT	EG-VERTRAG (EG)	SONSTIGES
VII	36	Gesunde und sichere Arbeitsbedingungen	Art. 3	Nr. 19	Richtlinie 89/391/EWG	
VIII	37	Schutz der Kinder und der Jugendlichen	Art. 7	Nr. 20 bis 23	Richtlinie 94/33/EG	
IX	38	Recht auf Schutz im Fall der Entlassung	[24]			Schutz vor willkürlicher Entlassung
X	[16]²⁷⁻	[Recht auf Berufsbildung] [und Berufsberatung]	[Art. 9 und 10]	[Nr. 15]	[Art. 140 und 150]	
s.u.	39	Recht, Familien- und Berufsleben mitein- ander in Einklang zu bringen				
XI	s.o.	Recht der Arbeitnehmerinnen auf Mutterschutz ²⁸	Art. 8		RL 92/85/EWG	
XII	s.o.	Recht auf Elternurlaub ²⁹	Art. 27		RL 96/34/EG	
XVIII	40	Das Recht der Wanderarbeitnehmer auf Gleichbehandlung	Art. 19		Art. 137 Abs. 3, 3. Spiegelstr.	
s.u.	41	Soziale Sicherung und soziale Unterstützung				Umsetzung durch einzel staatliche Rechtsvor schriften
XIII	s.o.	Soziale Sicherheit	30	31		
XIV	s.o.	Recht auf Sozialhilfe	32	33		
XV	42	Gesundheitsschutz ³⁴	35			
XVI	–	[Das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz]	[Art. 23]	[Nr. 24 und 25]		
XVII	43	Behinderte ³⁶	[Art. 15]	[Nr. 26]	Art. 13 und 137 Abs. 1	

²⁷ Art. 16 sieht ein allgemeines Recht auf Bildung ebenso wie das Recht auf Zugang zur beruflichen Bildung vor (nicht jedoch Berufsberatung)

²⁸ ausdrücklich aufgenommen ist jedoch nur der Mutterschaftsurlaub, alle anderen Maßnahmen des Mutterschutzes (z.B. Kündigungsverbot, Stillzeiten usw.) fehlen.

²⁹ In Art. XII war ursprünglich die Angabe von drei Monaten enthalten; sie wurde nun in die Begründung aufgenommen.

³⁰ hier wird keine Begründung gegeben: es fehlt deshalb der Bezug auf Art. 12 RESC

³¹ hier wird keine Begründung gegeben: es fehlt deshalb der Bezug auf Nr. 10, 1. Spiegelstrich

³² hier wird keine Begründung gegeben: es fehlt deshalb der Bezug auf Art. 13 RESC

³³ hier wird keine Begründung gegeben: es fehlt deshalb der Bezug auf Nr. 10, 2. Spiegelstrich

³⁴ ursprünglich hieß die Überschrift von Art. XV: Recht auf Zugang zu ärztlicher Versorgung

³⁵ hier wird keine Begründung gegeben: Art. 11 RESC wäre einschlägig, der zwar nicht ausdrücklich den Zugang zu ärztlicher Versorgung benennt, jedoch allgemein vom Recht auf Schutz der Gesundheit spricht

³⁶ ursprünglich hieß die Überschrift von Art. XVII: Das Recht Behinderter auf berufliche und soziale Eingliederung

(b) Zu den Defiziten im Verhältnis zur Revidierten Europäischen Sozialcharta (RESC)

Es kann hier nicht der Platz sein, alle Vorschläge im einzelnen zu kommentieren. Trotzdem liegt es nahe, sie mit der RESC zu vergleichen. Dies vor allem deshalb, weil die RESC die ‚EMRK auf sozialem Gebiet‘ ist und weil auch das Präsidium selbst bei seinen Vorarbeiten darauf Bezug genommen hat. Dabei fallen wichtige Defizite³⁷ auf:

- das **Recht auf Arbeit** (Art. 1 RESC); dieses Recht/Ziel war in der ‚Liste‘ noch enthalten und wurde jetzt (mit Ausnahme des Elements der Berufsfreiheit, das zu einem Teil Art. 1 Abs. 2 RESC entspricht) nicht aufgenommen; dabei fehlt insbesondere das Recht auf unentgeltliche Arbeitsvermittlung (Art. 1 Abs. 3 RESC) sowie Berufsberatung und berufliche Wiedereingliederung (Art. 1 Abs. 4 RESC);
- das **Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen** (Art. 2 RESC³⁸), insbes.
 - Verkürzung der Arbeitszeit (Art. 2 Abs. 1 RESC),
 - bezahlte öffentliche Feiertage (Art. 2 Abs. 2 RESC),
 - Schutz des Sonntags als Ruhetag (Art. 2 Abs. 5 RESC),
 - das Recht der ArbeitnehmerInnen auf Unterrichtung über die Arbeitsbedingungen (Art. 2 Abs. 6 RESC; Nr. 9 Gemeinschaftsch.);
 - Schutz bei Nachtarbeit (Art. 2 Abs. 7 RESC);
- das **Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt** (Art. 4 RESC); zwar war in Art. V noch ein gewisses Element davon enthalten (gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit); die wichtigsten³⁹ anderen spezifischen Rechte in Art. 4 RESC fehlen:
 - Arbeitsentgelt, das ausreicht um den ArbeitnehmerInnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern (Art. 4 Abs. 1 RESC),
 - Überstundenvergütung (Art. 4 Abs. 2 RESC),
 - Lohnschutz (Art. 4 Abs. 5 RESC);
- das **Recht der Arbeitnehmerinnen auf Mutterschutz** (Art. 8 RESC); im neuen Art. 39 GRC wird zwar Mutterschaftsurlaub garantiert⁴⁰, alle anderen Elemente (wie oben bereits erwähnt: Kündigungsverbot in Abs. 2, Stillzeiten in Abs. 3, Nachtarbeitsverbot in Abs. 4) fehlen;
- das **Recht auf Berufsberatung** (Art. 9 RESC);
- aus dem **Recht auf soziale Sicherheit** und **soziale Fürsorge** (Art. 12 und 13 RESC) sind nur bestimmte Teilbereiche übernommen; insbesondere fehlt es an Regelungen zur Weiterentwicklung⁴¹;

³⁷ es werden im folgenden nicht alle fehlenden Absätze aufgezählt, sondern nur ganze Artikel, die die grundlegenden Rechte beinhalten

³⁸ zwar verweist die Begründung für Art. 35 („Recht auf Ruhezeit und Jahresurlaub“) auf Art. 2 RESC, daraus sind jedoch nur Abs. 3 (bezahlter Jahresurlaub von 4 Wochen)

³⁹ der Grundsatz der Lohngleichheit für Männer und Frauen in Art. 4 Abs. 3 RESC ist in Art. 22 GRC angesprochen

⁴⁰ allerdings nicht in der Form, daß der Mutterschaftsurlaub ‚vor und nach‘ (so aber Art. 8 Abs. 1 RESC), sondern auch nur nach der Niederkunft erfolgen kann (‚vor und/oder nach‘)

⁴¹ wobei positiv hervorzuheben ist, daß die Pflegeversicherung aufgenommen ist

- das **Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste** (Art. 14 RESC);
- das **Recht der Kinder und Jugendlichen auf** sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen **Schutz** (Art. 17 RESC); dieses Recht/Ziel war in der „Liste“ noch enthalten und wurde jetzt nicht aufgenommen⁴²;
- das **Recht auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen** und der Arbeitsumwelt (Art. 22 RESC); dies erscheint umso weniger verständlich, als gerade der Arbeitsumwelt mit der entsprechenden Rahmenrichtlinie 89/391/EWG (verbunden mit der entsprechenden Konsultationspflicht der Arbeitnehmervertretungen nach Art. 11 dieser Richtlinie) besondere Bedeutung im EG-Recht zukommt;
- das **Recht des Arbeitnehmers auf Schutz bei Zahlungsunfähigkeit** ihres Arbeitgebers (Art. 25 RESC); dieses Recht lehnt sich nicht nur an das IAO-Übereinkommen Nr. 173 über den Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers, sondern vor allem an die Richtlinie 80/987/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers an; es erscheint deshalb wenig verständlich, warum es nicht übernommen worden ist;
- das **Recht auf Würde am Arbeitsplatz** (Art. 26 RESC); mit den entsprechenden EG-Empfehlungen wurde bereits ein wichtiger Schritt zu einer Entwicklung dieses Rechts unternommen, auch hier wäre wegen der grundsätzlichen Bedeutung⁴³ eine Übernahme besonders nahe liegend;
- das **Recht der Arbeitnehmervertreter auf Schutz im Betrieb und Erleichterungen, die ihnen zu gewähren sind** (Art. 28 RESC);
- das **Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung** (Art. 30 RESC);
- das **Recht auf Wohnung** (Art. 31 RESC).

(c) Zum Verhältnis zu den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)

Blickt man auf das Mandat des „Kölner EU-Gipfels“ vom Juni 1999, so wird man diese Institutionen nicht erwähnt finden. Hinsichtlich der Übereinkommen der IAO sollte man sich allerdings ins Gedächtnis rufen, dass die Gemeinschaftscharta in ihren Begründungserwägungen durchaus auf sie verwiesen hat⁴⁴. Und der Ausschuss der UNO, der über die Einhaltung des IPWSKR zu wachen hat, hat deutlich gemacht, dass

⁴² auch Art. 23 (Rechte der Kinder) erscheint in seiner Formulierung so allgemein, daß fraglich ist, ob diese Rechte darin enthalten sind

⁴³ als Ausprägung des vorgesehenen Artikels 1 Abs. 1 GRC, wonach die Würde des Menschen respektiert und geschützt werden muß.

⁴⁴ „Es erscheint geboten, sich von den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Sozialcharta des Europarats leiten zu lassen.“ (Begründungserwägung Nr. 10)

die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte die gleiche Stellung haben müssten wie die bürgerlichen und politischen Grundrechte. Ansonsten könnte der Ausschuss dies als Verstoß gegen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten anzusehen haben⁴⁵.

Vergleicht man die Übereinkommen der IAO mit den unter (b) geschilderten Defiziten, so lässt sich eine weitgehende Deckung dieser Defizite mit den IAO-Vorgaben ausmachen⁴⁶. Entsprechendes gilt auch für den IPWSKR.

4. Zu den sog. ‚horizontalen‘ Bestimmungen (Art. 46–50)⁴⁷

Eine besondere Stellung nehmen die Vorschriften ein, die bei uns häufig als Allgemeine Vorschriften oder auch als Schlussbestimmungen auftauchen. Im Bereich der GRC werden sie „horizontale“ Bestimmungen genannt, weil sie für alle Bereiche gelten sollen.

Vorab ist auf eine Bestimmung über die „Rechte und Grundsätze für den Sozialbereich“ (Art. 31 GRC) besonders hinzuweisen; sie soll wie folgt lauten:

„Die Organe und Einrichtungen der Union und die Mitgliedstaaten, wenn sie im Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts tätig werden, sowie die auf Gemeinschaftsebene und im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten handelnden Sozialpartner achten die Rechte und bringen die Grundsätze zur Anwendung, die in dieser Charta für den Sozialbereich aufgeführt sind.“

Gegen diese Bestimmung bestehen besondere Bedenken: Die Verpflichtungen können sich nicht nur auf die im folgenden beschriebenen sozialen Grundrechte beziehen, sondern müssen besonders auch die bürgerlichen Grundrechte mit sozialem Inhalt bzw. Bezug, wie sie unter II. beschrieben wurden (z.B. Koalitionsfreiheit, Nichtdiskriminierung, Verbot der Zwangsarbeit usw.) einschließen. Die eigentlichen Verpflichtungen der verschiedenen Institutionen sind im übrigen in Art. 46 in den horizontalen Bestimmungen geregelt. So weit die Sozialpartner besonders verpflichtet werden sollen, wäre eben dieser Artikel entspre-

⁴⁵ „The Committee, while wishing to express its fullest support for these proposals, would nevertheless like to point out that if economic and social rights were not to be integrated on an equal footing with civil and political rights, such negative regional signals would be highly detrimental to the fullest realization of all human rights at both the international and domestic levels, and would be regarded as a retrogressive step contravening the existing obligations of Member States of the European Union under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In such a case, the Committee might have to raise this issue when examining reports by States parties, as a violation of the obligation under article 2 (1) ICESCR ‘to achieving progressively the full realization of the rights recognized’ in the Covenant, i.e. taking measures geared to progressively realize and promote economic, social and cultural rights.“ Brief der Ausschußvorsitzenden an den Vorsitzenden des Konvents v. 27.04.2000 (Ziff. 4)

⁴⁶ dabei wird im Augenblick vernachlässigt, daß die IAO-Übereinkommen in einzelnen Bereichen noch weiter gehen als die RESC, bzw. noch konkretere Vorgaben enthalten; für die weitere Diskussion kann dies jedoch noch an Bedeutung gewinnen.

⁴⁷ Auf die Artikel 44 (Umweltschutz) und 45 (Verbraucherschutz) wird hier nicht näher eingegangen

chend zu ergänzen. Im übrigen beinhaltet diese Bestimmung Sonderregelungen für soziale Grundrechte, die dem Grundsatz der Unteilbarkeit („indivisibility“) der Grundrechte widersprechen, und birgt außerdem die Gefahr, dass bei den sozialen Rechten in Zukunft zwischen „Rechten“ und „Grundsätzen“ unterschieden wird. Dies kann zu einer wesentlichen Schwächung führen.

Zu den allgemeinen „horizontalen Bestimmungen“ ist grundsätzlich zu bemerken, dass im Fall der Bezugnahme auf europäische Grundrechte nur die EMRK und nicht auch die RESC genannt wird. Dieser grundsätzliche Mangel muss – im Hinblick auf die Gleichwertigkeit bürgerlicher und sozialer Grundrechte – behoben werden. Konkret soll zu den bisherigen Vorschlägen⁴⁸ kurz folgendes bemerkt werden:

- **Anwendungsbereich** (Art. 46); hervorzuheben ist hier, dass sich der Anwendungsbereich nach Abs. 1 nicht nur an die Institutionen und Gremien der EU richtet, sondern auch an die Mitgliedstaaten, jedoch ausschließlich im Rahmen der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht; in Abs. 2 wird der Grundsatz festgeschrieben, dass mit der GRC keine neue Kompetenz oder Aufgabe der Gemeinschaft geschaffen wird;
- **Einschränkungen von garantierten Rechten** (Art. 47); hier wird auf die Rspr. Des EuGH verwiesen;
- Rückverweis auf Bestimmungen des **EG-Vertrags** (Art. 48);
- **Schutzniveau** (Art. 49); der Inhalt dieser Bestimmung ist von herausragender Bedeutung, da es um das Verhältnis zu allen anderen Grundrechten geht; der Entwurf sieht vor, dass keine Bestimmung der GRC so ausgelegt werden darf, dass sie den Anwendungsbereich von Rechten einschränkt, die durch das Recht der Union, das Recht der Mitgliedstaaten, internationales Recht und internationale Übereinkommen, die durch die Mitgliedstaaten ratifiziert wurden, einschließlich der EMRK wie sie durch die EGMR ausgelegt wird; besonders hier muss deutlich gemacht werden, daß das soziale Schutzniveau, wie es durch die RESC gewährleistet wird, ebenso wie die EMRK einen „Mindeststandard“ auf EU-Ebene darstellt; entsprechendes hat für die einschlägigen IAO-Übereinkommen und die betreffenden Bestimmungen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu gelten.
- **Verbot des Rechtsmißbrauchs** (Art. 50); hier wird auf Art. 17 EMRK Bezug genommen.

5. Ausblick

Der Konvent hat sich das ehrgeizige und sehr begrüßenswerte Ziel gesetzt, Mitte Juli einen ersten Entwurf des Gesamttextes vorzulegen. Nur so wird sich gewährleisten lassen, daß die Annahme der endgültigen Textfassung – wie bisher angedacht – am 18./19.10.2000 erfolgen

⁴⁸ CONVENT 34 (ursprünglich: v. 18.04.2000 CHARTE 4235/00, CONVENT 27 als Art. H.1 - H.5)

und die förmliche Entscheidung im Dezember 2000 auf dem Europäischen Rat in Nizza getroffen werden kann.

Im weiteren Verlauf ist jedoch zu gewährleisten, daß die Behandlung und Weiterentwicklung der Inhalte nicht leidet und daß vor allem bei den abschließenden politischen Entscheidungen nicht Kompromisse auf dem ‚kleinsten gemeinsamen Nenner‘ erfolgen. Schließlich lässt sich nur mit der Übernahme der Bestimmungen der Charta in die Gründungsverträge die neue (rechtliche) Qualität erreichen, die nach dem derzeitigen Stand der Entwicklung der Europäischen Union und Gemeinschaft dringend notwendig ist.

Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin

Grundrechte als europäisches Anliegen:
Auch die Belange älterer Menschen sollen
Berücksichtigung finden.

1. Vorbemerkung

Der Entwurf für eine europäische Grundrechtscharta bezieht sich auf die „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ des Europarats (4. November 1950), die „Europäische Sozialcharta“ des Europarats (18. Oktober 1961) sowie die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ (29. Dezember 1989). Im Blick auf die Situation älterer Menschen erscheint es empfehlenswert, auch den „Wiener Aktionsplan zur Frage des Alterns“ (August 1982) sowie die „United Nations Principles for Older Persons“ (16. Dezember 1991) zu berücksichtigen. Auch wenn der Großteil älterer Menschen im Vergleich mit Menschen im mittleren Lebensalter keinen gesonderten Schutzstatus benötigt, so treten doch im hohen Alter vermehrt Lebenslagen auf, die in einer Grundrechtscharta berücksichtigt werden sollten. Zu den Altersrisiken gehören: (a) niedrige Alterseinkommen aufgrund unzureichender Renten- oder Versorgungsansprüche sowie hoher Kosten ambulanter und stationärer Pflege; (b) physische und psychische Beeinträchtigungen, die Fähigkeiten zur Lebensbewältigung und soziale Kontakte reduzieren können; fehlende Netzwerke sozialer Unterstützung und fehlende Bezugspersonen; (c) Probleme der Bewältigung von chronischen Erkrankungen und Multimorbidität, Pflegebedürftigkeit und Abhängigkeit von sozialen und gesundheitlichen Diensten. Es sollte ein Grundrecht auf gesellschaftliche Solidarität bei der Milderung sozialer Altersrisiken formuliert werden, um auch für materiell und sozial beeinträchtigte ältere Menschen die Optionen auf Realisierung eines menschenwürdigen, wirtschaftlich gesicherten und der Persönlichkeitsentfaltung dienenden Lebens zu erhalten. Mit den Rechten auf gesellschaftliche Solidarität sind allerdings auch Pflichten einer subsidiären Selbstverantwortlichkeit verbunden. - Im folgenden werden in Anlehnung an ein Dokument von Eurolink Age die im Entwurf der europäischen Grundrechtscharta (27. Januar 2000) aufgeführten Rechte kommentiert.

Persönliche und politische Grundrechte

2. Würde (Artikel 1)

Hinsichtlich des Schutzes der Menschenwürde sollte das entsprechende Prinzip der UN Berücksichtigung finden: „Ältere Menschen sollten in der Lage sein, in Würde und Sicherheit leben zu können und weder unter Ausbeutung noch unter physischer und psychischer Gewalt leiden zu müssen“ (Prinzip 17).

3. Recht auf Leben (Artikel 2)

Gerade das Recht auf Leben ist im hohen und höchsten Alter zu betonen, wobei die Problematik der Rationierung von medizinischen Maßnahmen, von lebensverlängernden medizinischen Interventionen, der präventiven Patientenverfügung sowie der Palliativmedizin und der Sterbebegleitung in sensibler Weise zu berücksichtigen sind.

4. Freiheit und Sicherheit (Artikel 3)

Die Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten sieht in Artikel 5 (1e) die Möglichkeit einer „rechtmäßigen Haft“ im Falle von „Geisteskrankheit“ vor. Hier ist die besondere Situation jener älteren Menschen zu berücksichtigen, die an dementiellen Erkrankungen leiden. Auch wenn die Anleitung und Beaufsichtigung von Menschen mit Demenz in vielen Fällen unvermeidbar ist, so muss doch Sorge für die individuell größtmögliche Freiheit und Selbstverantwortlichkeit getragen werden.

5. Privatsphäre (Artikel 8)

Für ältere pflegebedürftige Menschen, insbesondere jene, die in Heimen und anderen Institutionen der vollstationären Pflege leben, ist der Schutz der Privatsphäre von besonderer Bedeutung. Auch hier sind die Prinzipien der UN zu nennen, in denen gefordert wird, die Menschenrechte und Grundfreiheiten insbesondere jener älteren Menschen zu gewährleisten, die in Krankenhäusern oder Pflegeeinrichtungen leben.

6. Recht auf Bildung (Artikel 13)

Das Recht auf Bildung sollte sich nicht allein auf die Phase der Ausbildung beschränken, sondern auch das Recht auf Weiterbildung und lebenslange Bildung umfassen. Hier ist auf die Situation älterer Arbeitnehmer hinzuweisen, die häufig nicht in demselben Umfang wie jüngere Arbeitnehmer an beruflicher Fort- und Weiterbildung teilnehmen können.

7. Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes (Artikel 17)

Auch wenn es möglich ist, innerhalb der Europäischen Union seinen Wohnsitz frei zu wählen, so werden ältere Menschen durch die nationalen Ausgestaltungen der Renten-, Gesundheits- und Pflegesysteme daran gehindert, dieses Recht frei auszuüben. Daher ist eine einheitliche Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme zu fordern.

8. Recht auf Eigentum (Artikel 18)

Das Recht auf Eigentum sollte auch jene Rechte umfassen, die durch lebenslange Beitragszahlungen zu sozialen Sicherungssystemen erworben worden sind.

9. Nicht-Diskriminierung (Artikel 21)

Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten berücksichtigt in dem Nichtdiskriminierungsartikel (Artikel 14) Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politische und andere Anschauungen sowie nationale und soziale Herkunft. Es sollte hinzugefügt werden, daß Menschen nicht wegen ihres Alters diskriminiert werden dürfen.

Ökonomische und soziale Rechte**10. Arbeitsbedingungen (Artikel 2 bis 4)**

Rechte zu Arbeitsbedingungen gelten bislang für Arbeitnehmer. Es ist zu bedenken, ob diese Bedingungen auch für ehrenamtlich Tätige sowie für Menschen gelten sollten, die andere Personen pflegen.

11. Renten (Artikel 5)

Auch wenn in einigen Ländern der EU ältere Menschen nicht (mehr) zu den ökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen gezählt werden

müssen, so stellt sich die Situation in der EU so dar, daß ältere Menschen den größten Anteil jener ausmachen, die aufgrund ihrer Einkommenssituation unter „sozialer Exklusion“ leiden. Ältere Menschen sind kaum in der Lage, ihre Einkommenssituation zu verändern. Daher sollte das Recht auf Mindesteinkommen berücksichtigt werden.

12. Soziale Schutzrechte (Artikel 11, 12 und 15)

Menschen jeden Alters sollten das Recht auf ein Minimum an Gesundheitsversorgung, sozialer Sicherung sowie sozialen Dienstleistungen haben und - sofern sie Behinderungen aufweisen - ein Mindestmaß an Unterstützung zur sozialen Integration erwarten können.

Fragen der Umsetzung

13. Information und Verständlichkeit

Die Grundrechtscharta sollte verständlich formuliert sein und zudem leicht zugänglich sein, damit die Bürger der EU sich über ihre Grundrechte informieren können. Beschwerden und Klagen hinsichtlich der Grundrechte sollten zügig entschieden werden.

14. Status der Charta

Es ist zu klären, welchen legalen Status die europäische Grundrechtscharta haben soll. Persönliche und politische Grundrechte müssen den Status von Menschenrechten haben. Soziale und ökonomische Anliegen sollten zumindest den Status verbindlicher Vorgaben für das politische Handeln der verschiedenen Akteure in der EU haben (Europäisches Parlament, Europäische Kommission, Europarat, nationale Parlamente und Regierungen).

Clemens Tesch-Römer, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin

Diakonisches Werk der EKD

Schriftliche Stellungnahme zur Vorlage beim Konvent der EU zur Ausarbeitung einer europäischen Grundrechts-Charta.

Das Diakonische Werk der EKD beteiligt sich als einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland an dem Diskussionsprozess um die Europäische Grundrechtscharta. Das Diakonische Werk vertritt über 30.000 Einrichtungen mit über 800.000 freiwilligen und hauptamtlichen Mitarbeitern, die in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den staatlichen Institutionen der Bundesrepublik Deutschland soziale Dienste und Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen. Im Rahmen dieser Partnerschaft ist das Diakonische Werk Bestandteil des deutschen Sozialstaatsystems. Als kirchlicher Wohlfahrtsverband richtet das Diakonische Werk sein Handeln am christlichen Menschenbild aus. Seine Arbeit ist Wesens- und Lebensäußerung der Evangelischen Kirche. Darüber hinaus gehört das Diakonische Werk zur „Zivilgesellschaft“. Es erfüllt sozialanwaltschaftliche Funktionen und hat es sich zur Aufgabe gemacht, Menschen in allen Lebenslagen zu beraten und zu begleiten, die Stimme zu erheben für diejenigen, die nicht gehört werden, und für eine menschenwürdige Gesetzgebung einzutreten. Gleichzeitig bringt es seine Erfahrung als bedeutendes internationales Hilfswerk in die Diskussion ein, das sich weltweit für Gerechtigkeit und Wahrung der Menschenrechte einsetzt.

Für das Diakonische Werk als wertorientiert arbeitender Wohlfahrtsverband liegt große Bedeutung in der Tatsache, daß die EU mit der Ausarbeitung der Grundrechtscharta Wertvorstellungen zur Richtschnur ihrer Politik macht. Die EU-Bürger werden mit Rechtspositionen ausgestattet, die für diese Freiheiten und Ansprüche begründen. Das ist eine greifbare Konkretisierung der in Artikel 6 EUV niedergelegten Zielbestimmung, daß sich das politische Handeln der EU an Wertvorstellungen orientieren muss, die allen europäischen Staaten gemeinsam sind.

In diesem Prozess der Umsetzung von Wertorientierung in Politikgrundsätze und Rechtspositionen möchte das Diakonische Werk sich vor dem Hintergrund seines Selbstverständnisses und seiner Aufgabenstellung vor allem zu drei Themenbereichen äußern und dabei jeweils nur auf ausgewählte Artikel eingehen, um seine Position klar darzulegen. Diese drei Themenbereiche sind:

- 1) Freiheitsgrundrechte, insbesondere Menschenwürde, Religionsfreiheit und Asylrecht
- 2) Politische Partizipation
- 3) Soziale Grundrechte

1) Freiheitsgrundrechte, insbesondere Menschenwürde, Religionsfreiheit und Asylrecht

Das Diakonische Werk unterstützt nachdrücklich die Absicht des Konvents, in Artikel 1 der Charta die Wahrung der Menschenwürde festzu-

schreiben. Als „Muttergrundrecht“, aus dem sich die meisten weiteren Freiheits- und Gleichheitsrechte und die sozialen Grundrechte ableiten lassen, gebührt der Menschenwürde dieser herausgehobene Platz in der Charta.

Noch klarer als der derzeitige Formulierungsvorschlag „Die Würde des Menschen wird unter allen Umständen gewahrt“ wäre eine Formulierung in Anlehnung an Artikel 1 des Grundgesetzes:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar“.

Der Grundsatz der Wahrung der Menschenwürde verpflichtet die staatlichen Gewalten - und damit auch die Organe der EU - für jeden Menschen Lebensfreiräume zu sichern, ihm die materielle Grundlage für ein würdiges Leben zu verschaffen und insbesondere die Rechte der Schwachen und Fremden zu achten und ihnen Gerechtigkeit zukommen zu lassen. Nach Auffassung des Diakonischen Werkes besteht eine unauflösbare Verknüpfung zwischen der Gewährleistung von Freiheits-, Gleichheits- und schließlich sozialen Rechten. Freiheitsrechte, die bei den elementaren Lebensgrundrechten beginnen und in den ideellen Freiheiten der Gedanken- und Gewissensfreiheit ihre Fortsetzung haben, sind nicht denkbar ohne die einzelnen Ausformungen der Gleichheitsgrundrechte, die jedem die gleichberechtigte Teilhabe am politischen und sozialen Leben ermöglichen. Die gleichberechtigte Teilhabe ist wiederum nicht denkbar ohne daß für jeden einzelnen durch die Festbeschreibung sozialer Grundrechte die materielle Grundlage dafür gesichert ist.

Dementsprechend begrüßt das Diakonische Werk die im Charta-Entwurf gewählte Grundrechtehierarchie, die mit den elementaren Freiheitsrechten - Recht auf Leben, Recht auf körperliche Unversehrtheit, Verbot der Folter und unmenschlicher Behandlung einschließlich des Verbotes der Todesstrafe (Artikel 2-4) - beginnt. Das Diakonische Werk tritt für eine möglichst weite Auslegung dieser Rechte ein, die frauenspezifische Aspekte umfasst.

Zu den Lebensfreiräumen jedes einzelnen gehört nach Auffassung des Diakonischen Werkes unbedingt die Freiheit des weltanschaulichen oder religiösen Bekenntnisses. Dieses Recht ist insofern von besonderer Natur, als es die Freiheit des einzelnen, sich zu einer Weltanschauung oder zu einer Religion zu bekennen, und gleichzeitig die Freiheit des gemeinschaftlichen Bekenntnisses und die Freiheit, dieses Bekenntnis gemeinsam auszuüben, umfasst. Die gemeinschaftliche Ausübung des Bekenntnisses ist oftmals dessen Ausdrucksform. Diese äußert sich in vielen Bereichen des gesellschaftlichen und politischen Lebens, die im Chartaentwurf präzisiert werden sollten. Für besonders bedeutend hält das Diakonische Werk Tätigkeiten in Form von Nothilfe, struktureller Hilfe und Hilfe zur Selbsthilfe, die unter dem Begriff der „karitativen Tätigkeiten“ zusammengefasst Teil des aktiven Praktizierens von Weltanschauungen und Religionen sind.

Das Diakonische Werk begrüßt daher die Festschreibung der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit in Artikel 14 der Charta. Es bedauert die Entscheidung des Konventes, es bei der kurzen Formulierung des Artikel 14 zu belassen („Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit“) und schließt sich daher dem Vorschlag der EKD zu einer ergänzenden Formulierung an:

„Jede Person hat das Recht auf Gedanken- Religions- und Gewissensfreiheit. Die Religionsfreiheit schließt das öffentliche und private, individuelle und gemeinschaftliche Bekenntnis sowie das Recht von Kirchen und Religionsgemeinschaften zur Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten nach den Gesetzen der Mitgliedstaaten ein“

Da das Diakonische Werk es sich zur Aufgabe macht, besonders für die Rechte der Fremden einzustehen, hält es die Festschreibung eines Asylgrundrechtes in der Europäischen Grundrechtscharta für unbedingt notwendig. Das Diakonische Werk unterstützt die in dem Änderungsantrag von Herrn Jürgen Meyer vorgeschlagene Formulierung des Asylrechtes und möchte sie um einen Verweis auf die Genfer Flüchtlingskonvention ergänzen:

Artikel 19 Asyl

- (1) Jeder, der nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention politisch verfolgt wird oder unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung ausgesetzt ist, genießt Asylrecht. Frauenspezifische Asylgründe sind zu berücksichtigen.**
- (2) Niemand darf in einen Staat abgeschoben werden, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, daß nach der Abschiebung die in Abs. 1 beschriebenen Maßnahmen drohen.**
- (3) Kollektivausweisungen von Ausländern sind nicht zulässig.**

Der Schutz vor Verfolgung ist ein bedeutender Rechtsfortschritt im System des allgemeinen Menschenrechtsschutzes seit 1948. Auf dem Sondergipfel in Tampere sind die staats- und Regierungschefs der EU „übereingekommen, auf ein Gemeinsames Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt“ (Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat Tampere, Oktober 1999). Die Aufnahme des Flüchtlingschutzes in die Grundrechtscharta ist die beste Gewähr, daß die EU ihren eigenen Ansprüchen gerecht würde. Die Zukunft des europäischen Asylrechts hat dabei Auswirkungen nicht nur auf den Menschenrechtsstandard in Europa, sondern auch weit darüber hinaus, wie Jean Noel Wetterwald, Vertreter des UNHCR kürzlich feststellte: „Die Wertegemeinschaft Europäische Union steht hier in der Verantwortung für einen Grundwert, nämlich für die Institution des Asyls, deren Einrich-

tung man durchaus auch nach den Erfahrungen in diesem Jahrhundert als Antwort der Zivilisation auf die Barbarei begreifen kann.“ (Vgl. Stellungnahme des „FORUM MENSCHENRECHTE“ zur Vorlage bei der gemeinsamen Anhörung von Bundestag und Bundesrat, an der das Diakonische Werk mitgewirkt hat.)

Das Asylrecht bedarf nach Auffassung des Diakonischen Werkes einer Ergänzung im Bereich des Schutzes der Familie. Flüchtlinge müssen am Recht auf Familienleben partizipieren können. Das Diakonische Werk begrüßt deshalb die Formulierung des Artikel 13 des Charta-Entwurfes in der „Jeder“-Form: auch Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention müssen Teilhaber dieses Rechtes sein.

Zu Artikel 13 verweist das Diakonische Werk im übrigen auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände, die dem Konvent vorliegt.

2) Politische Partizipation

Das Diakonische Werk bedauert, daß in den Abschnitt über die „Bürgerrechte“ keine Vorschrift über die politische Teilhabe der Bürger durch Vereinigungen und Verbände eingefügt worden ist. Wenn die Absicht der europäischen Institutionen, den „Bürgerdialog“ stärker zu strukturieren und die Beteiligung der „Zivilgesellschaft“ an der politischen Meinungsbildung zu intensivieren, umgesetzt werden sollen, muss sich dies in der Charta in einem Grundrecht auf Bildung entsprechender Vereinigungen niederschlagen. Ein solches individuelles Partizipationsrecht ist außerdem eine wichtige Ergänzung zu dem in Artikel 15 niedergelegten Grundrecht auf Freie Meinungsäußerung. Das Diakonische Werk schlägt daher vor, in den Abschnitt „Bürgerrechte“ nach Artikel D „Recht auf Teilnahme an Kommunalwahlen“ folgenden neuen Artikel E einzufügen:

Artikel E Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit
Jeder Unionsbürger hat auf Ebene seines Mitgliedstaates und auf der Ebene der Europäischen Union das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Solche Vereinigungen können der Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Interessen dienen und in Rechtssetzungsverfahren gehört werden.

3) Soziale Grundrechte:

Das Diakonische Werk begrüßt nachdrücklich den in den Schlussfolgerungen des Rates von Köln festgelegten Grundsatz, soziale Grundrechte in die Charta einzufügen. Menschenrechte sind unteilbar. Ihre Unteilbarkeit ist ein Gebot der Menschenwürde. Die Festschreibung sozialer Grundrechte zu verweigern, hieße, die Ausübung der Freiheits- und Gleichheitsrechte zu beschränken oder gar unmöglich zu machen.

Das Diakonische Werk ist sich bewusst, daß es bei der Gewährleistung der sozialen Grundrechte unterschiedliche Ebenen gibt. Im internatio-

nenal Menschenrechtsschutz hat sich dafür folgende Terminologie gebildet: „to protect, to respect and to fulfill“: soziale Grundrechte können ihrer Natur nach politische Zielbestimmungen sein, die staatliches Handeln - oder das Handeln der EU - binden, oder justitiable individuelle Rechtspositionen.

Das Diakonische Werk tritt für die Formulierung solcher individuellen justitiablen Rechtspositionen ein. Die Europäische Union steht an der Schwelle ihrer Entwicklung von der Wirtschaftsunion zu einer politischen Union, die alle Aspekte gesellschaftlichen Lebens umfasst. Nur wenn in dieser Union die individuelle Durchsetzung von Rechtspositionen im sozialen Bereich gewährleistet ist, ist sichergestellt, daß das Wohlergehen des einzelnen Menschen ebensolche Beachtung findet wie die Durchsetzung der Wirtschaftsinteressen im Binnenmarkt.

Besonders nachdrücklich möchte das Diakonische Werk folgende Artikel des Charta-Entwurfes unterstützen bzw. kommentieren:

Artikel II Berufsfreiheit.

Jede Person hat das Recht, ihren Beruf und ihr Gewerbe frei zu wählen und auszuüben, unbeschadet der die Freizügigkeit von Personen betreffenden Bestimmungen des Vertrages.

Gleichberechtigte Teilhabe am Berufs- und Erwerbsleben ist ein maßgeblicher Bestandteil eines menschenwürdigen Lebens. Sie bedeutet Teilhabe am gesellschaftlichen und sozialen Leben und damit Integration in die Gesellschaft. Aufgrund des oben beschriebenen Selbstverständnisses ist es dem Diakonischen Werk ein zentrales Anliegen, daß jeder ein individuelles Recht auf Zugang zum Beruf hat. Dementsprechend unterstützt das Diakonische Werk nachdrücklich das in Artikel X formulierte Recht auf Berufsausbildung und Berufsberatung.

Artikel XIII Daseinsvorsorge

(1) Jede Person hat entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Staaten Anspruch auf staatliche Daseinsvorsorge, insbesondere auf Sozialleistungen von notwendigem Umfang

(2) Jede Person hat das Recht, soziale Dienste ihrer Wahl gemäß ihrer Weltanschauung in Anspruch zu nehmen.

Staatliche Daseinsvorsorge ist die wichtigste Ausformung des Grundsatzes, daß jeder Mensch ein seiner Würde entsprechendes Leben führen kann. Die europäischen Gesellschaften gründen sich auf den Grundsatz der Solidarität. Jeder muss gleichberechtigten Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge und des sozialen Schutzes haben. Das schließt mit ein, daß die Bereitstellung dieser Leistungen von allen Mitgliedern einer Gesellschaft getragen und deswegen als staatliche Aufgabe definiert wird. Die Ableitung dieses Rechtes aus der Menschenwürde gebietet es,

einen Rechtsanspruch auf Daseinsvorsorge zu formulieren und die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge und sozialer Dienste nicht den freien Marktkräften zu überlassen. Da soziale Dienstleistungen auch mit Wertorientierungen verknüpft sind, ist die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Angeboten Äquivalent des Artikel 14 ad 1) Gedanken,- Gewissens- und Religionsfreiheit.

**Artikel XIV Recht auf garantierte Mindestsicherung
Jeder Person muss entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Staaten eine angemessene soziale Unterstützung gewährt werden, die es ihr ermöglicht, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Die Mindestsicherung soll darauf ausgerichtet sein, zur Selbsthilfe zu befähigen.**

Das Recht auf garantierte Mindestsicherung ist ein notwendiges Korrelat zu dem Rechtsanspruch auf Leistungen der Daseinsvorsorge: gerade die Ärmsten in einer Gesellschaft dürfen - wiederum unter Berufung auf die Menschenwürde - nicht von der Solidarität der Gemeinschaft ausgeschlossen werden. Im bundesdeutschen Sprachgebrauch ist die Verwendung des Begriffs „Sozialhilfe“ für eine garantierte Mindestsicherung an dieser Stelle missverständlich, weil sie auf die Sozialleistung Sozialhilfe verweist, die in der Bundesrepublik nur einem ausgewählten Personenkreis gewährt wird. (z.B. keine Asylbewerber). Angelehnt an die „Empfehlungen des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leitungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung“ wird hier der Ausdruck „garantierte Mindestsicherung“ empfohlen. Die garantierte Mindestsicherung bezieht sich nicht nur auf Einkommen und damit auf Geldleistungen, sondern z.B. auch auf Beratung zur Sicherung von Rechtsansprüchen. Sie muss auf die individuellen Bedürfnisse ausgerichtet sein, weil gerade in Notsituationen der individuelle Bedarf stark variiert. Die Ergänzung, daß die Mindestsicherung an dem in dem Mitgliedstaat geltenden Minimum ausgerichtet sein soll, betont die Bedeutung der Mindestsicherung als Instrument zur gesellschaftlichen Integration.

Das Diakonische Werk schlägt außerdem die Ergänzung vor, daß die Unterstützung der Aktivierung von Selbsthilfe dienen soll. Ausgehend von der protestantischen Sozialethik und der katholischen Soziallehre ist von unserem Verständnis her jeder gehalten, nach seinen Mitteln selbst für sich zu sorgen; ist er dazu nicht fähig, bekommt er die Unterstützung, die ihn wieder in die Lage zur Selbsthilfe bringt.

**Artikel XV Recht auf Zugang zu Gesundheitsleistungen
Jede Person muss entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Staaten Zugang zu umfassenden individuell notwendigen Gesundheitsleistungen haben.**

Das Recht auf Gesundheitsleistungen sollte so umfassend wie möglich formuliert und interpretiert werden, da Zugang zu Leistungen der

Behandlungspflege allein nicht ausreichend sind. Auch ist die Präzisierung wichtig, daß medizinische Bedürfnisse individuell höchst verschieden sind und dem Einzelbedarf entsprechen müssen.

Jürgen Gohde, Präsident

Beitrag von Präsident Jürgen Gohde, Diakonisches Werk der EKD zur Tagung des Bundesfamilienministeriums „Soziale Grundrechte als europäisches Anliegen – Vorschläge für eine europäische Grundrechtecharta“ am 18. Mai 2000

I

Grundsatzfragen: Zweck der EU-Grundrechtecharta und Erwartungen des DW:

Nach dem Willen der Staats- und Regierungschefs der EU, die den Brüsseler Konvent mit der Ausarbeitung einer EU-Grundrechtecharta beauftragt haben, soll die Charta Europa den Bürgern näherbringen. Die den EU-Bürgern in der Europäischen Union zustehenden Rechte sollen kodifiziert werden, um anschaulich und greifbar zu sein. Durch diese Kodifizierung soll außerdem sichtbar werden, daß die Europäische Union eine Wertegemeinschaft ist. Das DW begrüßt den Ansatz, die Grundrechtecharta zum Spiegel gemeinsamer europäischer Grundwerte zu machen. Es sieht darin insbesondere die Chance, auf Ebene der Europäischen Union das europäische Sozialmodell zu festigen und jeden EU-Bürger gegenüber den nach Maßgabe des Binnenmarktes und des Wettbewerbs handelnden EU-Organen mit Individualrechtspositionen auszustatten, die den Vorrang des Marktes und des Wettbewerbes in der EU begrenzen.

II

Zum Inhalt der Charta:

Die Charta wird sich in drei Teile gliedern:

- 1) Freiheitsgrundrechte
- 2) Bürgerliche und politische Rechte
- 3) Soziale Grundrechte

Kernforderungen des Diakonischen Werkes sind:

zu 1)

Menschenwürde: Die Absicht des Konvents, in Artikel 1 der Charta die Wahrung der Menschenwürde festzuschreiben, wird unbedingt unterstützt. Aus diesem „Muttergrundrecht“ lassen sich alle weiteren Rechte der Charta ableiten, vor allem die sozialen Grundrechte.

Religionsfreiheit: Die Aufnahme eines Artikels zur Gewährleistung der Religionsfreiheit in die Charta ist im Konvent unbestritten. Allerdings überwiegt im Konvent derzeit die Meinung, Religionsfreiheit

brauche nur als individuelles Recht formuliert zu werden, ein Zusatz zu diesem Artikel, der auch die gemeinsame Ausübung einer Religion in den Schutz der Religionsfreiheit mit einbezieht, wurde vom Konvent gestrichen. Als Folge davon droht, daß unter Religionsfreiheit nur die Freiheit des persönlichen Glaubens und die Ausübung von Riten im Rahmen der Kultuskirche subsumiert wird. Das Diakonische Werk hält es demgegenüber für unverzichtbar, daß in der Grundrechtecharta das Recht auf gemeinsame Religionsausübung ausdrücklich festgeschrieben wird, denn nur dies sichert die Freiheit der Tatverkündung, der Ausübung karitativer Tätigkeiten und der Ordnung und Verwaltung der inneren Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Das DW EKD unterstützt deswegen folgende, von der EKD vorgestellte Formulierung für den Artikel über Religionsfreiheit: **„Jede Person hat das Recht auf Gedanken- Religions- und Gewissensfreiheit. Die Religionsfreiheit schließt das öffentliche und private, individuelle und gemeinschaftliche Bekenntnis sowie das Recht von Kirchen und Religionsgemeinschaften zur Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten nach den Gesetzen der Mitgliedstaaten ein“.**

Klargestellt werden muss darüber hinaus noch, ob nur Individuen oder auch juristische Personen Inhaber dieses Rechtes sein können. In diesem Zusammenhang ist vor allem darauf hinzuweisen, daß der Grundrechtecharta insgesamt ein individualistisches Grundrechteverständnis zugrunde liegt. Das DW setzt sich demgegenüber für den kollektiven Charakter der Grundrechte ein.

zu 2: politische Rechte

Recht auf Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

Im Sinne der kollektiven Ausübung der Grundrechte ist auch die Kernforderung des DW im Bereich der politischen Rechte zu verstehen:

Ein Recht auf Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, daß das Recht jedes einzelnen zur Bildung von Vereinen und Gesellschaften schützt, sowie das Recht dieser Vereine und Gesellschaften, sich an politischen Willensbildungsprozessen zu beteiligen.

ad 3) soziale Grundrechte

Im Konvent ist nach wie vor umstritten, ob überhaupt soziale Grundrechte in die Charta aufgenommen werden sollen. Das DW hält eine Grundrechtecharta ohne soziale Grundrechte für undenkbar. Wenn die Europäische Union Sozialunion werden soll, muss sie ihre Bürger mit den entsprechenden Rechtspositionen ausstatten. Würden in der EU-Charta keine sozialen Grundrechte kodifiziert, würde die Charta hinter internationalen Standards, nicht zuletzt hinter dem Standard der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), zurückbleiben. In Verträgen mit Drittstaaten nimmt die EU Menschenrechtsklauseln auf, wenn sie also glaubwürdig sein will, muss sie die Rechte, deren Einhaltung sie von Drittstaaten fordert, auch ihren eigenen Bürgern gewähren. Vor

allem muss auf die Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte verwiesen werden. Ohne soziale Grundrechte ist die Ausübung von Freiheitsrechten und Bürgerrechten nur beschränkt oder gar nicht möglich. Es ist daher ein Gebot der Menschenwürde, soziale Grundrechte zu kodifizieren.

Entkräftung von Argumenten gegen soziale Grundrechte (A und B):

A)

Ein Argument, das von den Gegnern der sozialen Grundrechte vorgebracht wird, lautet, man verpflichte mit den sozialen Grundrechten staatliche Institutionen zur vollen Gewährleistung von sozialen Ansprüchen und Leistungen, die den Staaten per se unmöglich sei. Diesem Argument ist damit zu begegnen, daß es die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes im Rahmen der UN und der Europäischen Menschenrechtscharta außer acht läßt. In der Menschenrechtslehre sind für die sozialen Rechte drei Gewährleistungsebenen entwickelt worden:

- 1) „to protect“ - Schutz von sozialen Rechtspositionen durch den Staat, er muss diese Rechte vor Eingriffen Dritter schützen.
- 2) „to respect“- Schutz vor dem Staat: kein Bürger darf durch den Staat in der Ausübung sozialer Rechte gehindert werden
- 3) „to fulfill“: Gewährleistung durch den Staat im Sinne von Förderung

Aufgrund dieser u.a. von Professor Bruno Simma formulierten Lehre der Gewährleistungsebenen lassen sich soziale Grundrechte ohne Schwierigkeiten in individuelle Rechtspositionen aufschlüsseln, die wie die klassischen Freiheitsrechte einklagbar sind, ohne daß dem Staat dadurch Leistungsverpflichtungen auferlegt würden.

Aufgrund dieser Lehre hat Professor Meyer einen Vorschlag für den Aufbau des Kapitels über soziale Rechte in der Charta vorgelegt, den das Diakonische Werk entschieden unterstützt. Inhalt dieses Vorschlages ist es, soziale Grundrechte in der Charta in drei Säulen zu formulieren.

- 1) Formulierung einer Präambel, in der der Grundsatz der Solidarität als einer der Politikgrundsätze festgeschrieben wird, den die EU achtet.
- 2) Formulierung einer Reihe von Artikeln mit sozialen Rechten, über deren Aufnahme in die Charta weitgehend Konsens im Konvent besteht
- 3) Formulierung eines horizontalen Artikels, in dem klargestellt wird, daß die Charta nicht so ausgelegt werden darf, daß ihr Schutzniveau hinter internationale Standards des sozialen Grundrechtsschutzes zurückgeht.

Zu den sozialen Grundrechten, die im Sinne des Vorschlages von Prof. Meyer als Bestandteil der Säule 2 in jedem Fall Eingang in die Charta finden sollten, zählen nach Ansicht des Diakonischen Werkes:

Zentrales soziales Grundrecht:

Recht auf Zugang zu Daseinsvorsorge: der Begriff des „sozialen Schutzes“ im Entwurf des Konvents wurde bewußt zu „Daseinsvorsorge“ erweitert: Der Begriff der Daseinsvorsorge ist zwar den sozialen Schutz bezogen, geht aber weiter, weil er außerdem die Pflicht jedes Mitgliedstaates der EU mit umfaßt, im sozialen Versorgungsbereich rechtsgestaltend tätig zu werden. Ein Recht des einzelnen auf Daseinsvorsorge macht es dem Staat unmöglich, sich unter Berufung auf EU-Recht aus seiner sozialen Verantwortung zu verabschieden.

Weitere essentielle soziale Grundrechte:

- Recht auf Berufsfreiheit
- Recht auf Berufsausbildung und Berufsberatung (umfaßt Kinder- und Jugendrechte)
- Recht auf Zugang zu garantierter Mindestsicherung (anstatt „Recht auf Sozialhilfe“)
- Recht auf Zugang zu Gesundheitsleistungen

B)

Weiterhin wird gegen die Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Charta vorgebracht, daß die Organe der EU durch die Garantie von sozialen Grundrechten dazu verpflichtet würden, soziale Leistungen zur Verfügung zu stellen. Damit würden der EU sozialstaatliche Kompetenzen übertragen. Das DW lehnt diese Rechtsauffassung ab und verfolgt demgegenüber folgende Argumentation:

Nach dem Willen der Staats- und Regierungschefs soll die Grundrechtecharta die EU-Organe binden und die Mitgliedstaaten, soweit sie EU-Recht ausüben. Es geht also um eine grundrechtliche Beschränkung des Handelns der EU. Diese trifft sich mit der obigen Darlegung gemäß derer auch die sozialen Grundrechte nicht nur Gewährleistungs- sondern auch Abwehrrechte sind. Dieser Auffassung entsprechend geht es mit der Forderung nach sozialen Grundrechten nicht darum, den Institutionen der EU Gewährleistungspflichten aufzuerlegen. Im Gegenteil geht es darum, soziale Rechtspositionen des einzelnen vor Eingriffen durch EU-Recht zu schützen.

Deswegen hat das Diakonische Werk alle seine Vorschläge zu den sozialen Grundrechten in dem Sinne formuliert, daß jedem Bürger ein Recht auf **Zugang** zu den entsprechenden sozialen Leistungen zustehen muss. Jedem einzelnen muss es ermöglicht werden, an staatlichen Daseinsvorsorgeleistungen zu partizipieren. Auf EU-Ebene dürfen mithin keine Entscheidungen getroffen werden, die diesen geschützten Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge beeinträchtigen. So verstanden, würden soziale Grundrechte im EU-Recht bedeuten, daß die EU im Bereich des Wettbewerbsrechtes keine Entscheidungen treffen dürfte, die die Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen in den Mitgliedstaaten beeinträchtigt oder in Frage stellt. Wichtig ist deswegen auch die zweite Komponente in den Formulierungsvorschlägen des Diakoni-

schen Werkes: der Zugang zu Daseinsvorsorge muss nach Maßgabe des jeweiligen Mitgliedstaates gewährleistet werden. Damit ist deutlich, daß den Mitgliedstaaten der notwendige Spielraum zur Gestaltung seines Sozialstaates bleiben muss und daß die Bereitstellung sozialer Dienste in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt. Die Formulierungsvorschläge des DW sollen folgendes Szenario ermöglichen: eine Individualklage eines einzelnen auf Verletzung des Rechtes auf Zugang zur Daseinsvorsorge, wenn durch eine wettbewerbsrechtliche Entscheidung der EU-Kommission der Gemeinnützigkeitsstatus einer Diakonievereinrichtung in Frage gestellt wird.

III)

Verbindlichkeit der Charta, Einklagbarkeit der Grundrechte und Träger der Grundrechte aus der EU-Charta

Die Charta soll aus Sicht des Diakonischen Werkes unbedingt verbindlich im Rechtssinne werden, damit sie wie oben dargestellt das Handeln der EU-Organe einschränken kann. Das erfordert eine Festlegung der Klagemöglichkeiten des einzelnen, damit die o.g. Fallkonstellation möglich wird. Über diese beiden Fragen kann allerdings nicht der Konvent selbst entscheiden, sondern nur die Staats- und Regierungschefs, die Ende des Jahres über die Annahme der Charta befinden werden.

Hinsichtlich der Träger der Rechte aus der Charta fordert das DW, diesen Trägerkreis so weit wie möglich zu fassen, d.h. die Rechte als „Jedermann-Rechte“ zu formulieren und alle Menschen, die sich in der EU aufhalten, nicht nur EU-Bürger, in den Genuß dieser Rechte zu bringen. Wird dieser Rechtsträgerkreis eingeschränkt, müssen dafür gute Gründe vorhanden sein. Einsichtig wäre z.B. die Einschränkung der Rechtsträgerschaft für das Wahlrecht zum Europäischen Parlament auf Bürger der EU.

Jürgen Gohde

Präsident

Berlin, den 15. Mai 2000.

FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk

Expertentagung des BMFSFJ

„Menschenrechte sind universell, unteilbar, bedingen einander und hängen miteinander zusammen“ – Wiener Menschenrechtskonferenz 1993

Die Menschenwürde ist der gemeinsame Bezugspunkt von bürgerlich-politischen und von wirtschaftlich, sozialen und kulturellen Menschenrechten. In der Praxis ist dieser innere Zusammenhang tagtäglich erfahrbar: Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit und eine steigende Zahl armer Kinder sind Zeichen dafür, dass für viele Menschen in den Ländern der Europäischen Union ein Leben in Würde unmöglich geworden ist. Gleichzeitig haben soziale Schwache nur einen sehr geringen Einfluss auf die Ausgestaltung von Politik.

Auf der Wiener Menschenrechtskonferenz im Jahre 1993 wurde nochmals eindrücklich bestätigt, wozu sich die Staaten schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verpflichtet haben und worauf in der gemeinsamen Präambel der beiden Menschenrechtspakte ausdrücklich verwiesen wurde: die Unteilbarkeit der Menschenrechte ist ein zentraler Auftrag in der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten.

Die Umsetzung des Unteilbarkeitsauftrages muss deshalb den Ausgangspunkt in den Diskussionen um die Aufnahme sozialer Menschenrechte in die Grundrechtscharta darstellen, nicht zuletzt wegen der internationalen Ausstrahlung der Grundrechtscharta.

Europäische Integration und die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten

Alle Mitgliedsstaaten der EU haben den Internationalen Pakt über wirtschaftlich, soziale und kulturelle Menschenrechte ratifiziert. Parallel haben sie die europäische Sozialcharta mitgetragen, eine große Zahl weiterer Konventionen ratifiziert, die soziale Menschenrechte beinhalten, und haben auf den Weltkonferenzen der 90er Jahre die Unteilbarkeit der Menschenrechte bestätigt.

Für die Mitgliedsstaaten der EU ergeben sich hieraus Verpflichtungen auf drei Ebenen:

- **Respektierungspflicht**, d.h. die Achtung existierender politischer und wirtschaftlicher Teilhabechancen
- **Schutzpflicht**: d.h. rechtlicher und polizeilicher Schutz des Individuums (politische Betätigung, wirtschaftliche Nutzung von Ressourcen)
- **Gewährleistungspflicht**: d.h. Beseitigung hindernder und Schaffung fördernder Rahmenbedingungen

Menschenrechte verpflichten Staaten also zu einer Unterlassung von Verletzungen und zu einer aktiven Politik zur Gewährleistung dieser

Rechte. Bei der Durchsetzung der wsk-Rechte geht es demnach gerade nicht um die Wiederbelebung oder Absicherung eines zentralen Versorgungsstaates, sondern um die Schaffung und Sicherung sozialer und wirtschaftlicher Teilhabechancen.

Mittlerweile werden die zentralen Entscheidungen über die Ausgestaltung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht mehr auf der nationalen, sondern auf der europäischen Ebene getroffen. Da das europäische Recht grundsätzlich dem nationalen Recht vorgeht, müssen auf europäischer Ebene die Voraussetzungen dafür getroffen werden, dass die menschenrechtlichen Verpflichtungen, welche die Mitgliedsstaaten eingegangen sind, auch auf der europäischen Ebene verankert werden.

Wie sollen soziale Menschenrechte in die Grundrechtscharta aufgenommen werden?

Soziale Menschenrechte unterscheiden sich in ihrer Rechtsnatur nicht von bürgerlich-politischen Menschenrechte. Sie müssen ebenso wie diese als individuell einklagbare Grundrechte in die Charta aufgenommen werden. Die Aufnahme von sozialen Menschenrechten in die Charta greift nicht in die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedsstaaten und europäischen Institutionen ein, da es bei der Aufnahme von sozialen Menschenrechten in die Grundrechtscharta in erster Linie darum geht, sicherzustellen, dass nicht einzelne Maßnahmen europäischer Politik die sozialen Grundrechte der Personen innerhalb der EU verletzen. Die Respektierung und der Schutz sozialer Grundrechte dürfen nicht an die Unionsbürgerschaft gebunden werden.

Verpflichtungen aus der Grundrechtscharta zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte

Das Gemeinschaftsrecht wirkt inzwischen in vielfacher Hinsicht auf die nationalen Systeme der sozialen Sicherung und somit auf die Verwirklichung sozialer Menschenrechte auf nationaler Ebene ein. In welcher Form wird die Aufnahme sozialer Menschenrechte diese Entwicklung beeinflussen?

In seiner bisherigen Arbeit hat das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte der Vereinten Nationen deutlich gemacht, dass unter der Gewährleistungspflicht ein Staat auf alle Fälle zunächst dazu verpflichtet ist, alle besonders benachteiligten Gruppen innerhalb seines Gebiets zu identifizieren und für sie besondere Politikmaßnahmen zu ergreifen. Unterlässt er dies, handelt es sich ebenfalls bereits um eine Verletzung des entsprechenden Rechts. Die Aufnahme von sozialen Menschenrechten in die Grundrechtscharta verpflichtet somit zu einer EU-weiten Beobachtung und Ursachenanalyse von Prozessen sozialer Benachteiligung, deren Ergebnisse als Grundlage für politische Entscheidungen dienen müssen.

Darüberhinaus hat das Komitee das Konzept des „core content“ entwickelt (für Recht auf Bildung: access to primary education) d.h. eine Min-

destsicherung, die von allen Staaten unabhängig ihres Entwicklungsstands und sozialen Systems gewährleistet werden sollte. Zu diesem core content würde für die Grundrechtscharta unserer Meinung nach das Recht auf ein Existenzminium als core content des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard gehören.

Erst jenseits der Gewährleistung des core contents wird die nationale sozialstaatliche Tradition und die Ressourcenfrage für die Umsetzung der WSK-Rechte relevant. Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte verlangt in Art. 2 den Einsatz des „maximums of available resources“. Diese volle Gewährleistung kann sicherlich nur im Sinne von Staatszielbestimmungen in eine Grundrechtscharta aufgenommen werden, damit staatliche Handlungsspielräume für die Umsetzung nicht zu stark begrenzt werden. Allerdings sollte diese fortschreitende volle Verwirklichung mit benchmarks versehen werden und regelmäßig überprüft werden.

Ute Hausmann
FIAN (FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk)
Overwegstr. 31
44625 Herne
Tel.: 0 23 23-49 00 99, Fax: 0 23 23-49 00 18
u. hausmann@fian.de

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) e.V.

Diskussionsbeitrag

Dr. Helga Henke-Berndt,

Vorsitzende des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik
(ISS) e.V.

Die Notwendigkeit der Ausarbeitung einer „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ ist unbestritten. Gilt sie doch als wesentliches Instrument zur Entwicklung einer europäischen Identität und der Stärkung des Vertrauens in den europäischen Einigungsprozess. Die Grundrechte sind somit unverzichtbarer Bestandteil des Aufbaus der sozialen Union und der Sicherung und Weiterentwicklung des europäischen Gesellschaftsmodells. Sie stellen ein Gleichgewicht zwischen den Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion und seinen Wettbewerbsbedingungen und der Gestaltung einer Gesellschaft der Solidarität mit Zugang zu allen grundlegenden sozialen Rechten dar. Die „Charta“ gewinnt allerdings nur dann einen solchen Status, wenn sie über die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozialcharta hinausgeht und den ganzen Kanon bürgerlicher, politischer, sozialer und wirtschaftlicher Rechte garantiert.

Vor diesem Hintergrund erscheint mir außerordentlich wichtig, frühzeitig – auch wenn diese Frage durch den Europäischen Rat auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurde - die künftige Stellung der „Charta“ mit zu bedenken. Sie wird nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn Sie rechtlich bindend in die Verträge aufgenommen wird und sich nicht auf den Status einer feierlichen Erklärung beschränkt. Dies insbesondere mit Blick auf die bevorstehende EU-Erweiterung und die Rolle der Europäischen Union in ihren auswärtigen Beziehungen.

Im Rahmen der bürgerlichen und politischen Rechte ist mir ein Anliegen, den Status von rechtmäßig in der EU ansässigen Bürgern aus Drittstaaten zu sichern, in dem ihnen die gleichen bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte garantiert werden wie den EU-Bürgern. Weiterhin sollten die Achtung des Asylrechts gemäß dem Genfer Abkommen von 1951 gewährleistet sein.

Die Ausgestaltung der sozialen Dimension der Charta der Grundrechte ist zweifelsohne von zentraler Bedeutung. Bei den Adressaten sozialer Grundrechte möchte ich zwei Gruppen hervorheben:

- Alle Kinder verfügen über Rechte gemäß des Übereinkommens der UN. D.h. alle Kinder haben das Recht auf den Schutz ihrer Unversehrtheit und persönliche Entwicklung sowie auf Sicherheit, Bildung und Gesundheit. Die EU sichert ein wirksames Verbot jeder Form von Kinderarbeit.
- Menschen mit Behinderungen haben ein Recht auf Programme und Maßnahmen zur Förderung ihrer Eingliederung in das Berufsleben und Gesellschaft.

Neben diesen adressatenbezogenen Rechten hat für mich besondere

Bedeutung das Recht auf ein angemessenes Mindesteinkommen und auf den Zugang zu sozialen Diensten ohne Diskriminierung. Sicherlich wird die Umsetzung der sozialen Rechte ein gesonderter Problembereich. Ich möchte einen gemeinsamen Vorschlag des Europäischen Gewerkschaftsbundes und der Plattform der europäischen NRO des sozialen Sektors aufgreifen. Demnach wird die EU aufgefordert, nach Anhörung der anderen europäischen Institutionen, der Sozialpartner und der europäischen NGOs einen Fünfjahresplan zur Umsetzung der sozialen Rechte zu entwickeln. Darin werden Fristenpläne, Verfahren und Durchsetzungsmechanismen festgelegt. Die Kommission erstattet regelmäßig Bericht. Auf diese Weise könnte über geeignete Maßnahmen eine umfassende Förderung bzw. Angleichung sozialer Rechte erfolgen.

Nationale Armutskonferenz

Stellungnahme zu den Entwürfen der Europäischen Charta der Grundrechte

Die Nationale Armutskonferenz ist ein Zusammenschluss der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, bundesweit tätiger Fachverbände und Selbsthilfeinitiativen, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Wissenschaftlergruppe „Armut und Unterversorgung“. Angestoßen durch die Gründung des Europäischen Netzwerkes „Kampf gegen die Armut“ haben sich die Verbände 1991 zu einer ständigen Konferenz zusammengefunden.¹

Die in der Nationalen Armutskonferenz zusammengeschlossenen Organisationen sind in ihrer Arbeit tagtäglich mit sozialer Not konfrontiert. Das Verständnis von Armut, das der Konferenz zugrunde liegt, speist sich in erster Linie aus der Praxis der Armutsbekämpfung, aus sozialer Arbeit als Selbsthilfe für sich und andere.

Durch die Gründung der Nationalen Armutskonferenz in der Bundesrepublik wurde eine Form der Zusammenarbeit angeregt, die sich nun auf Landes-, Kreis- und Ortsebene fortsetzt. Zur Zeit gibt es beispielsweise fünf Landesarmutskonferenzen und eine Reihe auf kommunaler Ebene, die sowohl in ihrer Zusammensetzung als auch in der Namensgebung sehr unterschiedlich sind.

Sie sieht ihren Auftrag unter anderem darin, einen Beitrag zu einer veränderten Politik zu leisten, damit die Lebenslage armer Menschen verbessert und strukturelle Überwindung von Armutsbedrohung erreicht wird. Sie will auf nationaler und internationaler Ebene einen Beitrag leisten zur Vernetzung der Aktivitäten zum Armutsproblem.

In den vergangenen Jahren hat sich die Nationale Armutskonferenz immer wieder in verschiedenster Form zur Problematik geäußert, z. B. über die veröffentlichten Positionspapiere: Die Bekämpfung von Armut und Unterversorgung in Deutschland (1992), Für eine Nationale Armutsberichterstattung (1993), Armut im Sozialstaat – Fragen an die Politik (1994), Armut und Kriminalität (1995), Armut in der Bundesrepublik – eine Materialsammlung (1997), Sozialpolitische Bilanz – Neue Wege in der Armutspolitik? (1999).

¹ Im einzelnen gehören der Nationalen Armutskonferenz an: die Arbeiterwohlfahrt - Bundesverband, der Deutsche Caritasverband, das Diakonische Werk der EKD, das Deutsche Rote Kreuz, der Paritätische Wohlfahrtsverband - Gesamtverband, die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, der Deutsche Gewerkschaftsbund, sowie die Bundesarbeitsgemeinschaften der Schuldnerberatung, der Sozialen Brennpunkte, Initiativen gegen Erwerbslosigkeit und Armut, Wohnungslosenhilfe, der Sozialhilfeinitiativen, sowie die Arbeitsgruppe von Wissenschaftlern „Armut und Unterversorgung“ und laut Geschäftsordnung als ständige Gäste die beiden großen Kirchen.

Die Nationale Armutskonferenz versteht sich selbst zum einen als Parallelorganisation zu den anderen Netzwerken in den übrigen EU-Mitgliedsländern, als auch als Teil des Anti-Armutsnetzwerkes auf EU-Ebene. Und sieht ihre Aufgabe auch darin, auf europäischer Ebene Sozialpolitik mitzugestalten², denn nicht in nationalen Einzelaktionen, sondern nur in einer gemeinsamen Anstrengung aller BürgerInnen in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird es gelingen, Armut, Benachteiligung, Rassismus und jede andere Form der Unterdrückung und Ausgrenzung zu bekämpfen.

Daher begrüßt die Nationale Armutskonferenz ausdrücklich das Bemühen der Europäischen Union, die Grundrechte jeden Menschen, der sich in der EU aufhält, in einer Charta zu verankern. Dies ist ein wichtiger Schritt von einer ausschließlichen Wirtschaftsgemeinschaft in eine „Soziale“ Gemeinschaft.

Die Grundrechte sind unverzichtbarer Bestandteil einer stärkeren sozialen Dimension der EU und der Sicherung und Entwicklung des europäischen Gesellschaftsmodells. Die Aufnahme der Grundrechtscharta in die Verträge ist von hoher Bedeutung im Hinblick auf die bevorstehende EU-Erweiterung.

Im Amsterdamer Vertrag heißt es bereits: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit, diese Grundsätze sind allen Mitgliedsstaaten gemeinsam.“

Freiheitsgrundrechte

Am Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte muss festgehalten werden. Daher ist es zu begrüßen, dass der Konvent die Wahrung der Menschenrechte in die Charta aufgenommen hat.

Definitionsgemäß sind Grundrechte oder Menschenrechte solche Rechte, die allen Menschen aufgrund ihres Menschseins zustehen. Die Stärke der Menschenrechte liegt in ihrer Universalität. Dem gemäß würde eine Charta, deren Rechte nur auf eine bestimmte Personenkategorie wie z.B. die Staatsbürgerschaft der Union, eingeschränkt sind, unannehmbar sein.

Die Nationale Armutskonferenz hält die Festschreibung eines Asylgrundrechts in der Europäischen Grundrechtscharta für dringend erforderlich. Schutz vor Verfolgung und ein Asylrecht muss auch in der Europäischen Union gewährleistet sein.

Politische Partizipation

In Artikel 17 „Vereinigungsrecht, Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen“ wird leider nur von Arbeitnehmer und Arbeitgeber gesprochen. Im Rahmen des zivilen Dialogs/„Bürgerdialogs“ ist es

² Nationale Armutskonferenz, Die Bekämpfung von Armut und Unterversorgung in Deutschland, Frankfurt 1993

erforderlich, die Möglichkeit der Vereinigung von Bürgern unabhängig von Arbeitszusammenhängen (Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen) zu schaffen. Daher ist die Anerkennung eines Vereinsstatus aus Sicht der Nationalen Armutskonferenz wünschenswert.

Geeignete Rahmenbedingungen für die Sicherung der Rolle der aktiven Mitgestaltung in der Zusammenarbeit mit den Institutionen sind zu schaffen, um eine aktive Beteiligung der Bürger, der Zivilgesellschaft, der von Armut Betroffenen bei der Entwicklung von Strategien und Programmen der Armutsbekämpfung zu ermöglichen.

Ein besonderer Platz solle Wohlfahrtsverbänden und Initiativen eingeräumt werden, die gegen Ausgrenzung und Armut kämpfen und ausgegrenzte Menschen wie beispielsweise Arbeitslose vertreten (können).

Soziale Grundrechte

Viele Grundrechte beruhen auf der Umsetzung einer bestimmten Sozialpolitik. Daher begrüßen wir, dass die sozialen Grundrechte in der Charta aufgenommen wurden.

Das Recht auf garantierte Mindestsicherung als Schutz vor Armut und Ausgrenzung ist zur Wahrung der Menschenrechte dringend geboten. Die Grundsicherung beinhaltet Recht auf soziokulturelles Existenzminimum in allen sozialrechtlichen Regelungen. Die garantierte Mindestsicherung bezieht sich nicht nur auf Einkommen sondern auch Beratung zur Sicherung von Rechtsansprüchen.

Einzelne Bereiche sozialer Grundrechte:

Einkommen

Einkommen sichert nicht nur den Lebensunterhalt. Einkommen sichert auch soziale und kulturelle Teilhabe. Ausreichendes Einkommen ist eine notwendige Voraussetzung für die Entfaltung der eigenen Persönlichkeit und einer ungefährdeten Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Daher unterstützt die Nationale Armutskonferenz die Forderung nach einem garantierten Mindesteinkommen.

Arbeit:

Ein sicherer und befriedigender Arbeitsplatz ist nicht nur für das Einkommen wichtig. Er bestimmt auch den sozialen Status und beeinflusst das Selbstwertgefühl. Er ermöglicht soziale Kontakte und die Weiterentwicklung individueller Fähigkeiten. Er ist Voraussetzung für die Zukunftsplanung. Nicht nur die Zahl, sondern auch die Qualität der Arbeitsplätze und der Hilfen ist wichtig.

Ausbildung

Bildung und Ausbildung sind zentrale Momente der Entfaltung der Persönlichkeit. Eine gute Ausbildung ist in aller Regel Voraussetzung für einen befriedigenden Arbeitsplatz. Eine gute Ausbildung ermöglicht breite gesellschaftliche Teilhabe und eine höhere Lebenszufriedenheit. Daher ist der Zugang zu Ausbildung von existenzieller Bedeutung.

Wohnen

Die NAK bedauert, dass bisher den Forderungen nach einem Recht auf angemessenen Wohnraum nicht nachgegeben wurde und hofft, dass der Konvent dies in der Überarbeitung berücksichtigen wird.

Wohnen heißt nicht nur ein Dach über dem Kopf zu haben und schützt nicht nur vor Regen und Kälte. Eine angemessene Wohnung ist nicht nur eine notwendige Voraussetzung, um grundlegende Bedürfnisse wie Schlafen, Essen, Körperpflege, Entspannung und soziale Kontakte zu befriedigen. Wohnung ist auch eine notwendige Voraussetzung für die Sicherung und Wahrung einer eigenständigen Existenzgrundlage durch Arbeit.

Gesundheit

Das durch den Konvent vorgeschlagene Recht auf ärztliche Versorgung unterstützt die Nationale Armutskonferenz. Niemand darf aufgrund einer wirtschaftlichen Problematik die Leistungen zur gesundheitlichen Versorgung vorenthalten werden.

Soziale Dienste

Vielen Menschen werden soziale Dienstleistungen vorenthalten. Es muss das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste in der Charta verankert werden.

Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband

Paritätische Vorschläge für eine Charta der Grundrechte in der europäischen Union

Entwurf

Vorbemerkung

Der Paritätische Wohlfahrtsverband ist Dachverband von über 9300 rechtlich selbstständigen Mitgliedsorganisationen, die soziale Arbeit als Hilfe für andere oder als Selbsthilfe leisten. Der Paritätische ist Dienstleister für die ihm angeschlossenen Vereine und Organisationen der sozialen Arbeit und vertritt deren Interessen und die der von ihm betreuten Menschen gegenüber Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung.

Mit diesem Mandat setzt sich der Paritätische Wohlfahrtsverband seinen im Oktober 1989 verabschiedeten Grundsätzen der Verbandspolitik ein

- für die Rechte der Menschen auf soziale Hilfen, wenn sie sich in Not befinden;
- für eine Politik, die auf die Ursachen sozialer Not und sozialer Benachteiligung zielt;
- für das Initiativrecht freier Vereinigungen in der Wohlfahrtspflege und den Vorrang des mitbürgerlichen Engagements und der Selbsthilfe vor staatlichen Initiativen.

Währungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik stehen in einem engen Zusammenhang. Eine zukunftsweisende EU-Grundrechtscharta hat daher Europa auch als Sozialraum in den Blick zu nehmen. Dabei sind aus Sicht des Paritätischen Zielformulierungen und Schutzrechte unabdingbar, die so weit wie möglich

- die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an Arbeit, Wohnen und Bildung sichern;
- die Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf soziale Hilfen, gesundheitliche Versorgung und Betreuung sichern, sofern sie dieser bedürfen;
- die Diskriminierung von Bevölkerungsgruppen ausschließen, die historisch in besonderer Weise der Gefahr der Diskriminierung unterliegen;
- den Vorrang des freien Bürgerengagements gegenüber staatlichen Initiativen in der Wohlfahrtspflege sicherstellen;
- das Wunsch- und Wahlrecht auch bei der Inanspruchnahme von sozialen Diensten berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der zwischen den EU-Mitgliedsstaaten bereits getroffenen vertraglichen Vereinbarungen sowie der bereits vorliegenden verschiedenen Ausarbeitungen für eine EU-Charta der Grundrechte schlägt der Paritätische folgende Formulierungen für die oben genannten Aspekte vor:

Nichtdiskriminierung

- 1) Diskriminierungen wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe oder der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.¹
- 2) Die Union wirkt darauf hin, Chancenungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen sowie von Menschen mit und ohne Behinderung zu fördern.²

Familienleben³

- 1) Jede Person hat das Recht auf Gründung einer Familie und Achtung des Familienlebens.
- 2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die primär ihnen obliegende Pflicht. Die staatliche Gemeinschaft schätzt und fordert darüber hinaus jede Lebensgemeinschaft, in der Kinder und Jugendliche aufwachsen, bei ihrer selbstverantwortlichen Aufgabenerfüllung.
- 3) Kinder und Jugendliche haben darüber hinaus Anspruch auf besonderen Schutz der Unversehrtheit ihrer Person und ihrer Entwicklung. Sie haben insbesondere Anspruch, auf Angelegenheiten, die sie selbst betreffen, entsprechend dem Grad ihrer persönlichen Reife Einfluss zu nehmen.

Hilfe in Notlagen

Wer in Not gerät, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein und für eine Teilhabe an der Gesellschaft unerlässlich sind⁴.

Gesundheitliche Versorgung

Jede Person hat ein Recht auf gesundheitliche Versorgung⁵. Niemandem dürfen wegen seiner wirtschaftlichen Situation oder aus anderen

¹ Formulierung Übernommen aus Convent-Beratung 24.2.2000 Charta 4137/00 Convent 8, Art. 19 Abs. 1

² Es handelt sich um eine Erweiterung von Artikel 19 Absatz 2 der Convent-Beratung 24.2.2000 (Charta 4137/00 Convent 8) um die Gleichstellung von Menschen mit und ohne Behinderung vor dem Hintergrund der deutschen Diskussion um Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 GG (Benachteiligungsverbot für behinderte Menschen)

³ Eines besonderen Schutzes in der Gemeinschaft bedürfen Kinder. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland konfliktieren Artikel 1 Abs. 1 und Artikel 2 - aus denen sich eine stärkere Rechtsstellung des Kindes ableiten ließe - einerseits, und Artikel 6, wonach Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern sind. Mit der Formulierung unter Abs. 3 soll klargestellt werden, daß Abs. 2 sich an dem Recht des Kindes auf Unversehrtheit seiner Person und seiner Entwicklung bricht, und darüber hinaus die zunehmende Mündigkeit des Heranwachsenden zu berücksichtigen hat.

⁴ Diese Formulierung folgt dem Vorschlag des Entwurf v. Gerald Häfner, Dr. Christoph Strawe, Dr. Robert Zuegg im Rahmen der Anhörung von Repräsentanten der Zivilgesellschaft durch den Convent v. 16.3.2000 (Charter 4164/00 CONTRIB 48, Artikel 2)

⁵ Zwar subsumiert bereits der Artikel "Recht auf Hilfe in Notlagen" auch gesundheitliche Hilfen, doch bietet sich eine eigenständige Formulierung zur gesundheitlichen Versorgung an, da vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Europa, aber auch "hausgemachter" Finanzierungsprobleme des Gesundheitssektors in ganz Europa auf Dauer mit einer sehr schwierigen Diskussion über Rationierungen in der gesundheitlichen Versorgung zu rechnen ist. Mit der vorgeschlagenen sehr allgemein gehaltenen Formulierung soll bereits ein Grundkonsens für die weitere Diskussion gelegt werden.

Gründen notwendige Leistungen der gesundheitlichen Versorgung vor-
enthalten werden.

Arbeit

Die europäische Union (und ihre Mitgliedstaaten) setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür ein, dass arbeitsfähige Menschen Arbeit unter angemessenen Arbeitsbedingungen finden oder entsprechende Verhältnisse selbst schaffen können.⁶

Bildung

- 1) Jede Person hat das Recht auf Bildung und Ausbildung gemäß ihrer Fähigkeiten.⁷
- 2) Angehörige nationaler oder ethnischer Minderheiten haben das Recht, ihre Muttersprache zu lernen und eigene Schulen zu gründen und zu unterhalten.⁸

Wohnen

Jede Person hat das Recht auf eine Unterbringung, die seiner Menschenwürde entspricht.⁹

Wahlrecht bei Bildung, Erziehung und sozialen Diensten

Das Wunsch- und Wahlrecht der Personen, die soziale Diensten oder Einrichtungen der Erziehung, Bildung, Ausbildung und der Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen, bzw. ihrer Erziehungsberechtigten ist zu achten.

Stellung freier Vereinigungen in Bildung, Erziehung, Versorgung mit sozialen Diensten¹⁰

- 1) Das Initiativrecht freier Vereinigungen im Bereich der Bildung, der Erziehung und der Versorgung mit sozialen Diensten wird geachtet.¹¹
- 2) öffentliche Schulen in freier Trägerschaft sind staatlichen Schulen unbeschadet der staatlichen Planungs- und Versorgungsverantwortung gleich gestellt.

⁶ Die Formulierung folgt dem Vorschlag des Entwurf v. Gerald Häfner, Dr. Christoph Strawe, Dr. Robert Zuegg im Rahmen der Anhörung von Repräsentanten der Zivilgesellschaft durch den Konvent v. 16.3.2000 (Charter 4164/00 CONTRIB 48, Art. 3 Abs. 2)

⁷ Formulierung Übernommen aus Konvent-Beratung 24.2.2000 Art. 12 Abs. 1 (Charter 4137/00, Konvent 8, Artikel 12 Abs. 1)

⁸ Formulierung folgt dem Vorschlag des Entwurf v. Gerald Häfner, Dr. Christoph Strawe, Dr. Robert Zuegg im Rahmen der Anhörung von Repräsentanten der Zivilgesellschaft durch den Konvent v. 16.3.2000 (Charter 4164/00 CONTRIB 48, Artikel 8 Abs. 5)

⁹ Zwar subsumiert bereits der Artikel „Recht auf Hilfe in Notlagen“ die Hilfe bei Wohnungsnot, doch scheint es angesichts der Tatsache, daß ein menschenwürdiges Wohnen von besonderer Bedeutung für die Abwehr von Armut und Unterversorgung sind (vgl. Walter Hanesch u.a. „Armut in Deutschland“ 1994), ein eigener Artikel in Analogie zu den anderen Lebenslagenfaktoren „Gesundheit“, „Bildung und Ausbildung“ und „Arbeit“ als angemessen.

¹⁰ Die Frage der Verhältnisse von staatlichem Handeln und freien Initiativen ist von wesentlicher Bedeutung für eine EU, die sich konstitutiv als eine Zivilgesellschaft versteht. Die Rechte freier bürgerschaftlicher Initiativen leiten sich direkt ab aus den allgemeinen Bürgerrechten einer EU-Charta. Ein eigener Artikel zur Frage der Subsidiarität und der Einbeziehung der freien Initiativen in die Politikgestaltung auf dem Feld der Erziehung, der Bildung und der Wohlfahrtspflege erscheint daher sinnvoll.

¹¹ Formulierung in Anlehnung an die „Grundsätze der Verbandspolitik“ v. Okt. 1989

- 3) Die Vorrangstellung der Wohlfahrtsverbände und anderer freier dem Gemeinwohl verpflichteter Träger im Bereich der Wohlfahrtspflege und der Erziehung gegenüber staatlich vorgehaltenen sozialen Diensten ist unbeschadet der staatlichen Planungs- und Versorgungsverantwortung zu achten.¹²
- 4) Die Verbände der freien Träger von Einrichtungen der Bildung, Erziehung und der Wohlfahrtspflege sind bei der politischen Gestaltung der Bereiche Bildung, Erziehung und soziale Dienste einzubeziehen.

¹² Der Absatz formuliert den sog. bedingten Vorrang freier Träger in Anlehnung das Urteil des Bundesverfassungsgericht v. 18.7.1967 (AZ 1BvL 15/62)

Walter Schellhorn

Soziale Grundrechte in einer europäischen Grundrechtscharta

I.

Die Aufnahme sozialer Grundrechte in eine europäische Grundrechtscharta ist zu begrüßen. Sie stellt eine notwendige und durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch bereits vorgeprägte Weiterentwicklung des „sozialen Europas“ dar.

II.

Der überragende Grundsatz des Schutzes und der Achtung der Menschenwürde muss am Anfang der Grundrechtscharta stehen, reicht aber trotz seines breiten Anwendungsbereichs für gezielt ableitbare Rechtsansprüche allein nicht aus. Allerdings ergeben sich aus der letztlich im Sozialen eingeschränkten europäischen Kompetenz Schranken für die Aufnahme konkreter, einklagbarer Rechte, bisher unerfüllte Forderungen an den nationalen Grundrechtskatalog (wie etwa ein Recht auf Arbeit) dürften schwerlich Eingang in das europäische Recht finden können.

Unter diesem Aspekt erscheint die Aufnahme folgender sozialer Grundrechte nahe liegend:

- Verbot der Diskriminierung, evtl. mit einer „Insbesondere Aufzählung“ (wie behinderte und alte Menschen) angereichert
- Recht auf Existenzsicherung
- Recht auf ungehinderten Zugang zu den nationalen Sicherungssystemen
- Recht auf freie Berufswahl
- Verbot von Zwangs- und Pflichtarbeit
- Gleichberechtigung von Frauen und Männern
- Schutz der Familie und des familiären Zusammenlebens.

III.

Die begrenzte europäische Kompetenz im Sozialen lässt es m.E. nicht zu, in die Grundrechtscharta politische Zielsetzungen, die letztlich von den nationalen Gesetzgebern zu verwirklichen sind, als „Grundrechte“ aufzunehmen. Hier bleibt es bei den bisherigen Instrumenten der Erarbeitung von Empfehlungen über einheitliche soziale Mindeststandards in den einzelnen Ländern.

Sozialverband Deutschland

Kurzstatement

Der Sozialverband Deutschland befürwortet und unterstützt das Vorhaben einer Grundrechts-Charta der Europäischen Union. Neben den klassischen liberalen Freiheits- und Bürgerrechten muss der Grundrechtskatalog ebenso die international anerkannten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte beinhalten - denn die **Menschenrechte sind unteilbar**, seien es bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Rechte.

Für uns sind Freiheit, Demokratie und soziale Sicherheit untrennbar miteinander verbunden. Nur ein Leben in sozialer Sicherheit ermöglicht für den einzelnen auch die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit.

Der erreichte Stand der wirtschaftlichen Integration der Europäischen Gemeinschaft und die begonnene Wirtschafts- und Währungsunion erfordern auch auf europäischer Ebene dringend **soziale Grundrechte** als Kern eines sozialstaatlichen Fundaments, einschließlich einer Erweiterung der sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft. Europa darf sich nicht in Markt und Wettbewerb erschöpfen. Wir brauchen in der Europäischen Union eine sozialstaatliche Ordnung, in der die **Gleichgewichtigkeit zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik** gewährleistet ist. Wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt müssen Hand in Hand gehen. Die Wirtschafts- und Währungsunion muss zu einer Sozialunion weiterentwickelt werden, in der auch für sozial Schwache und in der Leistungsgesellschaft benachteiligte Menschen Chancengleichheit besteht.

Soziale Grundrechte und ein sozialstaatliches Fundament sind zugleich die Voraussetzung für eine Wirtschaftsordnung in Europa, die durch Marktwirtschaft und freies Unternehmertum geprägt ist. Wirtschaftlicher Fortschritt und marktwirtschaftliche Dynamik mit sozialem Ausgleich zu verbinden – dieses **Leitbild der sozialen Marktwirtschaft** muss auch auf europäischer Ebene Gültigkeit haben. Die sogenannte „**Soziale Dimension**“ in Europa wurde bisher immer nur begrenzt gesehen, und zwar als soziale Flankierung des europäischen Binnenmarktprozesses. Sozialpolitik wird in der EU bis heute nur sehr verkürzt verstanden, nämlich als Politik für Arbeitnehmer und Erwerbstätige. Dabei ist gerade ein **umfassendes Verständnis von Sozialpolitik**, das alle Menschen – insbesondere auch die sozial Benachteiligten - einbezieht, der Schlüssel zum Erfolg bei der europäischen Integration, auch bei der Wirtschafts- und Währungsunion. Soziale Grundrechte und eine gemeinschaftliche Sozialpolitik erhöhen die Akzeptanz bei den Bürgern der Union und stärken Legitimität und Identität der europäischen Union.

Der Sozialverband Deutschland tritt ein für eine aktive und vorausschauende europäische Sozialpolitik, die den Zusammenhalt der Völker

Europas fördert und zu gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Regionen führt. Wir befürworten eine Annäherung und Angleichung der unterschiedlichen Sozialstandards „auf dem Wege des Fortschritts“.

Auf diesem Weg zur europäischen Sozialunion brauchen wir zunächst für alle Mitgliedstaaten **verbindliche soziale Mindeststandards, die als soziale Grundrechte rechtsverbindlich und für jedermann einklagbar in den europäischen Verträgen verankert werden.**

Bloße Staatszielbestimmungen und politische Absichtserklärungen reichen dazu allerdings nicht aus. Zum einen wäre das dem fortgeschrittenen Entwicklungsstand der europäischen Union im Vergleich zu anderen Ländern völlig unangemessen. Zum anderen würde es bei den Unionsbürgern zu Enttäuschungen führen, wenn feierlich proklamierte Grundrechte in der Realität nicht eingelöst werden. Bei den sozialen Grundrechten muss also deutlich unterschieden werden zwischen sozialen Mindeststandards als gerichtlich durchsetzbaren Rechten einerseits und politischen Zielbestimmungen andererseits, die ebenfalls in die Charta aufgenommen werden können.

Zu den einklagbaren sozialen Grundrechten und Mindeststandards zählen für uns **vor allem**

- das Recht auf soziale Sicherheit,
- das Recht auf Fürsorge und Schutz vor sozialer Ausgrenzung, einschließlich der Inanspruchnahme sozialer Dienste,
- das Recht der Frauen auf Gleichstellung und volle berufliche und gesellschaftliche Teilhabe,
- das Recht behinderter Menschen auf Rehabilitation, soziale und berufliche Eingliederung, bei Respektierung ihres Rechts auf Selbstbestimmung und Eigenständigkeit sowie
- das Recht auf Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, insbesondere ein Verbot von Benachteiligungen wegen einer Behinderung oder wegen des Alters.

Außerdem sollten klassische Grundrechte weiterentwickelt werden. Vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen in der Kommunikations-, Informations- und Biotechnologie wäre insbesondere das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie das Recht auf Privatsphäre zu konkretisieren. Wir denken hier vor allem an das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und an den Schutz des Lebens von Menschen mit Behinderung.

Wir vom Sozialverband Deutschland meinen, dass jetzt die Zeit gekommen ist, um mit rechtsverbindlichen und einklagbaren sozialen Grundrechten **einen mutigen Schritt nach vorn zu wagen.** Soziale Grundrechte in Form bloßer Staatszielbestimmungen, wie z.B. beim Recht auf Arbeit, haben wir schon zur genüge. Sie stehen bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Internationalen Pakt

über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in der Europäischen Sozialcharta und – mit Abstrichen – in der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“. Auf Ebene des Europarats wird unterdessen bereits die Errichtung eines Europäischen Sozialgerichtshofs gefordert.

Die Europäische Union als der am weitesten entwickelte Teil und Motor des europäischen Einigungsprozesses sollte deshalb vorangehen, und ihre Grundrechtscharta mit individuell einklagbaren Rechten ausstatten. Europa wird nur dann von allen Bürgern akzeptiert werden, wenn es auch allen Bürgern zugute kommt. Die erweiterten Chancen der europäischen Integration, die sich aus garantierten sozialen Mindeststandards und Grundrechten ergeben, müssen benutzt werden.

Bonn, den 11. Mai 20000

Brigitte Pathe, Mitglied des Präsidiums

Dr. Gisela Zenz

Psychoanalytikerin (DPV, IPV) und Professorin für Familien-, Jugendhilfe- und Sozialrecht an der J.W.Goethe-Universität in Frankfurt am Main

Beitrag zur Tagung

Ich konzentriere mich aufgrund meines beruflichen Erfahrungshintergrundes im Folgenden auf soziale Grundrechte für Kinder, alte Menschen und psychisch kranke oder behinderte Menschen.

Anknüpfen möchte ich an den 1999 vorgelegten Bericht der unabhängigen Expertengruppe von acht Wissenschaftlern, die unter Vorsitz von Professor Spiros Simitis im Auftrag der Europäischen Kommission GD V die Möglichkeiten überprüft hat, sozialen Grundrechten zu einer ausdrücklichen Anerkennung in der europäischen Union zu verhelfen. Ich schließe mich ihren Empfehlungen an, soziale Grundrechte in Verbindung mit politischen Grundrechten eindeutig erkennbar zu machen und zu diesem Zweck an herausragender Stelle in die Verträge einzufügen – wie es inzwischen auch der europäische Rat von Köln (3./4.Juni 1999) beschlossen hat – sowie zugleich politische und rechtliche Entscheidungen und organisatorische Veränderungen zu ihrer Umsetzung zu fördern und einen gesellschaftlichen Dialog in Gang zu setzen, der es ermöglicht, bestimmte, derzeit schon justiziable Grundrechte zu gewährleisten und weitere grundlegende Zielvorstellungen schließlich in justiziable Rechte umzuformen.

Konkret empfiehlt die Kommission, unter Verzicht auf eine risikoreiche Neuformulierung eines gemeinschaftsspezifischen Grundrechtskatalogs die in den Art. 2 bis 13 der EMRK angeführten Rechte in das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen und diese um einige Bestimmungen zu ergänzen, die - neueren Entwicklungen geschuldet – zum Teil bereits formuliert sind, teils noch zu präzisieren wären – so z.B. zum Bereich Umweltschutz und Biotechnologie. Eine Ergänzung in diesem Sinne scheint mir derzeit bereits im Hinblick auf die spezifische Situation von Kindern sowie von alten und behinderten Menschen unbedingt erforderlich.

Im Rahmen der von der Kommission genannten sozialen Grundrechte finden Kinder nirgends ausdrückliche Erwähnung, Alter und Behinderung nur im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung – neben Rasse, Hautfarbe und anderen Gruppenmerkmalen. Dies halte ich nicht für ausreichend. Chancengleichheit und Gleichbehandlung sind wichtige, aber sehr allgemeine Postulate. Sie gehen am spezifischen Rechtsschutzbedarf von Kindern, alten und behinderten Menschen vorbei, die als „systematisch Schwächere“ im Kräftefeld gesellschaftlicher Institutionen, die ihr Leben unausweichlich bestimmen – Familie, Erziehungs- und Pflege-Einrichtungen – auf eine besondere Unterstützung bei der Wahrnehmung allgemein verbürgter Rechte angewiesen sind.

Bekanntlich stellt die angemessene materielle, psychosoziale und medizinische Versorgung der zunehmenden Zahl sehr alter Menschen alle europäischen Länder vor erhebliche Probleme, die sich zugleich auf die Versorgung behinderter Menschen auswirken. Dabei wächst die Gefahr ihrer gesellschaftlichen Ausgrenzung und existentiellen Vernachlässigung sowie struktureller und individueller Gewalt, wie zunehmend durch Forschung und Medien offenkundig wird. Ebenso steigt die Zahl der von Armut, psychosozialer Benachteiligung und gesellschaftlicher Ausgrenzung betroffenen Kinder - insbesondere auch der „jeweils ausländischen“ Kinder - in Europa an, die in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung, d.h. in der Entfaltung ihrer anerkannten Persönlichkeitsrechte keinen angemessenen Rechtsschutz erfahren.

Inwieweit aufgrund dieser Situation justiziable Grundrechte und / oder politische Zielvorstellungen in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen werden sollten, darüber wäre zu diskutieren. Als Ausgangspunkt für die Formulierung eines – vorzugsweise justiziablen – sozialen Grundrechts stelle ich folgenden Text zur Diskussion:

- 1. „Menschen, die aufgrund körperlicher oder geistiger Krankheit oder Behinderung außerstande sind, ihren Lebensalltag allein zu bewältigen, haben das Recht auf die erforderliche Hilfe und die Wahrnehmung ihrer Interessen im Rahmen selbstbestimmten Lebens sowie auf besonderen Schutz vor Vernachlässigung und Gewalt.“**
- 2. „Kinder haben das gleiche Recht auf Hilfe, Schutz und Wahrnehmung ihrer Interessen. Darüber hinaus haben sie das Recht auf Entwicklung ihrer körperlichen, geistigen-seelischen und sozialen Fähigkeiten und auf Erziehung zu selbstbestimmtem, verantwortlichem Handeln im Rahmen der Gesellschaft.“**

Es ist dringend zu hoffen, daß sich gerade für die hier gemeinten Menschen die unbestreitbar in Positionen extremer Abhängigkeit und Verletzbarkeit leben, die Erwartungen bestätigen, die generell mit der Fixierung solcher Grundrechtspositionen verbunden werden. Das heißt zum einen, daß sich die Mitgliedsstaaten der EU aufgerufen fühlen zu verstärkten Anstrengungen bei der Wahrnehmung und Beseitigung von Rechtsschutzdefiziten in diesem Bereich und bei der gegenseitigen Unterstützung in Form von wissenschaftlicher und praktisch-politischer Zusammenarbeit. Nationale Familien-, Alten-, Kinder- und Jugendberichte, sowie Armutsberichte und einschlägige europaweite Untersuchungen haben höchst unterschiedliche Standards in den Ländern der EU dokumentiert, die die Notwendigkeit, aber auch die Chancen einer Kooperation überzeugend belegen. Zum anderen sollte ein solches Grundrecht gewährleisten, daß dieses Thema in Beitrittsverhandlungen nicht mehr ausgespart werden kann, daß vielmehr beitriftswillige Länder Einblick in ihre Situation und ihre Standards geben müssen, aber wenn nötig auch Unterstützung erwarten dürfen, um auf diesem Gebiet grundlegenden Zielvorstellungen der Union entsprechen zu können.

Ergänzend ist auf die Notwendigkeit besonderer Vorkehrungen zur Implementierung dieser Grundrechtsposition hinzuweisen. Die Möglichkeit, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, reicht für die hier gemeinten Menschen – eben wegen ihrer extrem abhängigen Lage – nicht aus. Erforderlich ist die Eröffnung besonderer individueller Zugänge zum Rechtsschutz über ein System von Ombudsleuten, (Für-) Sprechern oder Beauftragten bzw. Kinder-, Alten- und Patienten-Anwälten. Erfahrungen mit unterschiedlichen Modellen in europäischen Ländern könnten und sollten genutzt werden. Wichtig erscheint darüber hinaus ein kontinuierlicher Informations- und Erfahrungsaustausch auf europäischer Ebene ebenso wie die Etablierung von Instanzen und Verfahren zur Überprüfung, Feststellung und öffentlichen Kritik von Defiziten. Besondere Bedeutung kommt dabei – nach allen Erfahrungen mit ähnlichen internationalen Vereinbarungen – unabhängigen Experten-Gremien zu, die in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen eigene Recherche-Befugnisse haben.

Dr. Hannes Ziller, Hessisches Sozialministerium

Thesen zur Ausgestaltung der für die Grundrechte - Charta maßgeblichen sozialen Rechte in Bezug auf alte Menschen

1. Der für jedermann geltende Kern des Grundrechtsschutzes bedarf für die Lebenslage Alter der Konkretisierung und Differenzierung, weil Grundrechte im Verlauf des Alternsprozesses besonderen Gefährdungen ausgesetzt sind.
2. Kernelemente eines solchen konkretisierten Grundrechtsschutzes sollten in Übereinstimmung mit den international einvernehmlichen Leitzielen der Altenpolitik sein:
 - ein Diskriminierungsverbot,
 - ein Recht auf soziale Teilhabe,
 - ein Recht auf größtmögliche Selbständigkeit der Lebensführung.
3. Ein Diskriminierungsverbot in Bezug auf alte Menschen könnte in Anlehnung an Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG – über dessen geltende Fassung hinaus – z.B. wie folgt gefasst werden:
Niemand darf wegen seiner Behinderung oder seines Alters benachteiligt werden.
4. Ein Recht auf soziale Teilhabe für alte Menschen könnte in Anlehnung an die Ausgestaltung des Rechtsanspruchs auf Eingliederungshilfe für Behinderte nach BSHG wie folgt formuliert werden:
Alte Menschen haben ein Recht auf Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.
5. Ein Recht auf größtmögliche Selbständigkeit der Lebensführung sollte sich ausgehend vom Normalitätsprinzip am Gedanken des **least restrictive environment** des amerikanischen Rechts orientieren. Hilfesysteme für alte Menschen sind so anzulegen, dass sie eine möglichst selbständige Lebensführung fördern. Dabei sollte auch der Aspekt der Rehabilitation berücksichtigt werden, der für alte Menschen besondere Bedeutung hat. Eine solche Vorschrift könnte lauten:
Alte Menschen haben ein Recht auf die Erhaltung oder Wiedergewinnung größtmöglicher Selbständigkeit in der Lebensführung.
Der Aspekt der Rehabilitation könnte alternativ oder zusätzlich auch im Kontext Gesundheitswesen berücksichtigt werden.
6. Es sollte bedacht werden, ob ein solcher Grundrechtsschutz für alte und für behinderte Menschen gemeinsam ausgestaltet werden könnte.

IV.

Entwurf der Charta der Grundrechte der europäischen Union

Dieses Dokument war der aktuelle Entwurf zum Zeitpunkt des Druckes.

CHARTE 4284/00

CONVENT 28

Vermerk des Präsidiums

Neuer Vorschlag für die Artikel 1 bis 30 (Bürgerliche und politische Rechte sowie Rechte der Bürger)

Die Mitglieder des Konvents erhalten nachstehend eine Neufassung der Artikel 1 bis 30, die unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Änderungen und der unterbreiteten Bemerkungen erstellt wurde. Jeder Artikel ist mit einer Begründung versehen. Die Reihenfolge der einzelnen Artikel ist vorläufig.

Textentwürfe für die Artikel

Artikel 1. Würde des Menschen

- (1) Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.**
- (2) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.**

Begründung

Dieser Artikel wird als Artikel 1 in die Charta aufgenommen, denn die Würde des Menschen ist ja das eigentliche Fundament der Grundrechte. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte verankert diesen Grundsatz in ihrer Präambel:

„da die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet“.

Die Achtung der Würde des Menschen stellt ein Mindestanfordernis dar, das allen anderen Rechten innewohnt, die nicht dazu verwendet werden dürfen, diese Würde zu beeinträchtigen.

Absatz 2 folgt einem Grundsatz, den der Gerichtshof in einem Urteil als Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts bezeichnet hat (Urteil vom 13. November 1984, Racke, Rechtssache 283/83, Slg. 1984, S. 3791).

Artikel 2. Recht auf Leben

(1) Jede Person hat das Recht auf Leben.

(2) Niemand darf zur Todesstrafe verurteilt oder hingerichtet werden.

Begründung

Absatz 1 entspricht Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der wie folgt lautet:

- „(1) Das Recht jedes Menschen auf Leben wird gesetzlich geschützt. Niemand darf absichtlich getötet werden, außer durch Vollstreckung eines Todesurteils, das ein Gericht wegen eines Verbrechens verhängt hat, für das die Todesstrafe gesetzlich vorgesehen ist.
- (2) Eine Tötung wird nicht als Verletzung dieses Artikels betrachtet, wenn sie durch eine Gewaltanwendung verursacht wird, die unbedingt erforderlich ist, um
- a) jemanden gegen rechtswidrige Gewalt zu verteidigen;
 - b) jemanden rechtmäßig festzunehmen oder jemanden, dem die Freiheit rechtmäßig entzogen ist, an der Flucht zu hindern;
 - c) einen Aufruhr oder Aufstand rechtmäßig niederzuschlagen.“

Die in Artikel 2 Absatz 2 EMRK vorgesehenen Ausnahmen gelten im Rahmen dieser Charta gemäß der allgemeinen Klausel im Entwurf für Artikel H.2 in Dokument 4235/00 CONVENT 27.

Absatz 2 entspricht Artikel 1 Satz 2 des Protokolls Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Artikel 2 dieses Protokolls lautet wie folgt:

„Ein Staat kann in seinem Recht die Todesstrafe für Taten vorsehen, die in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden; diese Strafe darf nur in den Fällen, die im Recht vorgesehen sind, und in Übereinstimmung mit dessen Bestimmungen angewendet werden ...“.

Das Problem der Einschränkungen wird durch die horizontale Bestimmung in bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention gelöst.

Artikel 3. Recht auf Unversehrtheit des Menschen

(1) Jede Person hat das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit.

(2) Im Rahmen der Medizin und der Biologie müssen insbesondere folgende Grundsätze eingehalten werden:

- Verbot eugenischer Praktiken;**
- Achtung der Entscheidung des Patienten nach vorheriger Aufklärung;**
- Verbot, den menschlichen Körper und Teile davon zur Erzielung von Gewinnen zu nutzen;**
- Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen.**

Begründung

Diese Grundsätze sind im Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin enthalten. Die Charta will von diesen Bestimmungen nicht

abweichen. Die Auflistung ist nicht erschöpfend, wodurch die Möglichkeit besteht, etwaigen Fortschritten auf diesem Gebiet Rechnung zu tragen.

Artikel 4. Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden. Niemand darf in einen Staat ausgewiesen oder abgeschoben werden, in dem er durch die Todesstrafe, durch Folter oder durch andere unmenschliche Behandlungen bedroht ist.

Begründung

Dieser Artikel entspricht Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden. Der zweite Satz dieses Artikels bezieht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Artikel 3 ein.

Artikel 5. Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit

(1) Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden.

(2) Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.

Begründung

Dieser Artikel entspricht Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention:

- „(1) Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden.
- (2) Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.
- (3) Nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne dieses Artikels gilt:
- a) eine Arbeit, die üblicherweise von einer Person verlangt wird, der unter den Voraussetzungen des Artikels 5 die Freiheit entzogen oder die bedingt entlassen worden ist;
 - b) eine Dienstleistung militärischer Art oder eine Dienstleistung, die an die Stelle des im Rahmen der Wehrpflicht zu leistenden Dienstes tritt, in Ländern, wo die Dienstverweigerung aus Gewissensgründen anerkannt ist;
 - c) eine Dienstleistung, die verlangt wird, wenn Notstände oder Katastrophen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen;
 - d) eine Arbeit oder Dienstleistung, die zu den üblichen Bürgerpflichten gehört.“

Der dritte Absatz dieses Artikels, in dem aufgeführt ist, in welchen Fällen eine Arbeit nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit angesehen wird, wurde nicht übernommen. Diese Bestimmung wird durch die horizontale Bestimmung in bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention berücksichtigt. Unter den Begriff Zwangsarbeit fallen selbstverständlich insbesondere nicht gesetzlich vorgeschriebene persönliche Leistungen und Leistungen, die von den Bürgern im Rahmen ihrer Bürgerpflichten oder in Notfällen oder bei Katastrophen gefordert werden, die Erfüllung der Militärpflichten oder der Ersatzdienst sowie die üblicherweise von einer Person, der die Freiheit entzogen worden ist, verlangte Arbeit.

Artikel 6. Recht auf Freiheit und Sicherheit

Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in gesetzlich vorgeschriebenen Fällen und Formen entzogen werden.

Begründung

In Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind die Fälle, in denen einem Menschen die Freiheit entzogen werden darf, wie folgt festgelegt:

- „(1) Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:
- a) rechtmäßige Freiheitsentziehung¹ nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht;
 - b) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung¹ wegen Nichtbefolgung einer rechtmäßigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung;
 - c) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung¹ zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, wenn hinreichender Verdacht besteht, daß die betreffende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlaß zu der Annahme besteht, daß es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern;
 - d) rechtmäßige Freiheitsentziehung¹ bei Minderjährigen zum Zweck überwachter Erziehung oder zur Vorführung vor die zuständige Behörde;
 - e) rechtmäßige Freiheitsentziehung¹ mit dem Ziel, eine Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern, sowie bei psychisch Kranken, Alkohol- oder Rauschgiftsüchtigen und Landstreichern;
 - f) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung¹ zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.

¹ In Österreich: rechtmäßiger Freiheitsentzug.

- (2) Jede festgenommenen Person muß unverzüglich in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt werden, welches die Gründe für ihre Festnahme sind und welche Beschuldigungen gegen sie erhoben werden.
- (3) Jede Person, die nach Absatz 1 Buchstabe c von Festnahme oder Freiheitsentziehung¹ betroffen ist, muß unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Wahrnehmung richterlicher Aufgaben ermächtigten Person vorgeführt werden; sie hat Anspruch auf ein Urteil Wahrnehmung angemessener Frist oder auf Entlassung während des Verfahrens. Die Entlassung kann von der Leistung einer Sicherheit für das Erscheinen vor Gericht abhängig gemacht werden.
- (4) Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, daß ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung¹ entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung¹ nicht rechtmäßig ist.
- (5) Jede Person, die unter Verletzung dieses Artikels von Festnahme oder Freiheitsentziehung¹ betroffen ist, hat Anspruch auf Schadensersatz.“

Artikel 6 der Charta zielt darauf ab, Freiheitsentziehung nur in den nach der Europäischen Menschenrechtskonvention zulässigen Fällen zu gestatten, die gemäß dem Entwurf für Artikel H.2 Absatz 2 über Einschränkungen der gewährten Rechte Anwendung finden (siehe Dok. 4235/00 CONVENT 27). Insoweit als die Charta im Rahmen der Union Anwendung findet, müssen diese Rechte insbesondere dann geachtet werden, wenn die Union gemäß Titel VI des Vertrags über die Europäische Union Rahmenbeschlüsse zur Harmonisierung des Strafrechts annimmt.

Artikel 7. Recht auf wirksame Beschwerde

Jede Person, deren Rechte und Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, bei einem Gericht eine wirksame Beschwerde zu erheben.

Begründung

Dieser Artikel entspricht Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention:

„Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 15. Mai 1986 (Johnston, Rechtssache 222/84, Slg. S. 1651) den Grundsatz im Gemeinschaftsrecht

festgeschrieben. Nach Auffassung des Gerichtshofs gilt dieser Grundsatz auch für die Mitgliedstaaten, wenn sie das Gemeinschaftsrecht anwenden. Die Aufnahme dieses vom Gerichtshof vertretenen Standpunkts in die Charta zielt nicht darauf ab, das in den Verträgen vorgesehene System von Rechtsbehelfen, vor allem nicht die Bestimmungen über die Zulässigkeit, zu ändern. Dieser Grundsatz wird nach den in den Verträgen vorgesehenen Verfahren angewandt: Nichtigkeitsklage, wenn die Voraussetzungen für die Zulässigkeit erfüllt sind, oder Vorlage zur Vorabentscheidung über die Zulässigkeit, wenn die Frage einem nationalen Gericht gestellt wird. Der Wortlaut des Artikels wurde geändert, um den Besonderheiten der Union Rechnung zu tragen. So wurde der Bezug auf eine nationale Instanz gestrichen, da die Charta nur für die Organe und Einrichtungen der Union gilt und die Beschwerde in diesem Rahmen entweder vor dem Gemeinschaftsrichter oder vor dem nationalen Richter eingelegt werden kann, der von Rechts wegen für Rechtssachen im Zusammenhang mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zuständig ist. Ebenso wurde der Begriff „innerstaatliche Instanz“ durch „Gericht“ ersetzt, weil die Rechtsprechung des Gerichtshofs auf den gerichtlichen Schutz abstellt.

Artikel 8. Recht auf ein unparteiisches Gericht

(1) Jede Person hat Anspruch darauf, daß ihre Sache einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht behandelt wird.

(2) Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird eine Prozeßkostenhilfe gewährt, sofern diese Hilfe unerlässlich ist, um den Zugang zum Recht wirksam zu gewährleisten.

Begründung

Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 6 Absatz 1 EMRK, der wie folgt lautet:

„Jede Person hat ein Recht darauf, daß über Streitigkeiten in bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muß öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozeßparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.“

Im Gemeinschaftsrecht gilt das Recht auf ein Gericht für alle Streit-sachen. Dies ist eine der Folgen der Tatsache, daß die Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft ist, wie der Gerichtshof in der Rechtssache 294/83, „Les Verts“ gegen Europäisches Parlament (Urteil vom 23. April 1986, Slg. S. 1339) festgestellt hat, woraus sich ein Recht auf die wirksame Einlegung eines Rechtsbehelfs bei einem Gericht ergibt (im Rahmen der umfangreichen Rechtsprechung u.a. Johnston, Rechtssache 222/84, Urteil vom 15. Mai 1986, Slg. S. 1682).

Die Einschränkungen wurden nicht übernommen; sie gelten aber im Rahmen der allgemeinen Einschränkungsklausel, die in der Charta enthalten sein sollte.

In bezug auf Absatz 2 sei darauf hingewiesen, daß nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine Prozeßkostenhilfe zu gewähren ist, wenn mangels einer solchen Hilfe die wirksame Einlegung eines Rechtsbehelfs nicht gewährleistet wäre (Urteil EGMR vom 9.10.1979, Airey, Serie A, Band 32, 11). Es gibt auch ein Prozeßkostenhilfesystem für die beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anhängigen Rechtssachen. Dementsprechend wurde es für wichtig erachtet, den Grundsatz in der Charta zu verankern.

Artikel 9. Unschuldsvermutung und Rechte der Verteidigung

- (1) Jede angeklagte Person gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.**
- (2) Jedem Angeklagten wird die Achtung der Verteidigungsrechte gewährleistet.**

Begründung

Dieser Artikel entspricht Artikel 6 Absätze 2 und 3 EMRK, die wie folgt lauten:

- „(2) Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.
- (3) Jede angeklagte Person hat mindestens folgende Rechte:
 - a) innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung unterrichtet zu werden;
 - b) ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung ihrer Verteidigung zu haben;
 - c) sich selbst zu verteidigen, sich durch einen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen oder, falls ihr die Mittel zur Bezahlung fehlen, unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist;
 - d) Fragen an Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen und die Ladung und Vernehmung von Entlastungszeugen unter denselben Bedingungen zu erwirken, wie sie für Belastungszeugen gelten;
 - e) unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher zu

erhalten, wenn sie die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht.“

Da man sich für knappe Formulierungen entschieden hat, wurde es nicht für zweckmäßig erachtet, diesen Artikel in seiner Gesamtheit wiederzugeben; aber diese Bestimmungen, die die in dem Artikel der Charta festgelegten Grundsätze weiter ausführen, finden gemäß Artikel 6 EUV im Recht der Union Anwendung.

Artikel 10. Keine Strafe ohne Gesetz

- (1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere Strafe als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung dieser Straftat durch Gesetz eine leichtere Strafe eingeführt, so ist diese zu verhängen.**
- (2) Dieser Artikel schließt nicht aus, daß jemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt oder bestraft wird, die zur Zeit ihrer Begehung nach den allgemeinen Grundsätzen des internationalen Rechts strafbar war.**

Begründung

In diesen Artikel ist der klassische Grundsatz des Verbots der Rückwirkung von Gesetzen und Strafen in Strafsachen aufgenommen worden. Hinzugefügt wurde der in zahlreichen Mitgliedstaaten geltende und in Artikel 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte enthaltene Grundsatz der Rückwirkung von milderen Strafrechtsvorschriften. Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention lautet wie folgt:

- „(1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden.
- (2) Dieser Artikel schließt nicht aus, daß jemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt oder bestraft wird, die zur Zeit ihrer Begehung nach den von den zivilisierten Völkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war.“

Es wurde lediglich in Absatz 2 das Wort „zivilisierten“ durch den zeitgemäßen Begriff „allgemeinen Grundsätzen des internationalen Rechts“ ersetzt; der Sinn dieses Absatzes, der insbesondere auf die Verbrechen gegen die Menschlichkeit zielt, wird dadurch in keiner Weise verändert.

Artikel 11. Recht, wegen derselben Sache nicht zweimal vor Gericht gestellt oder bestraft zu werden

Niemand darf wegen einer Straftat, wegen der er bereits nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren erneut verfolgt oder bestraft werden.

Begründung

Artikel 4 des Protokolls Nr. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention lautet wie folgt:

- „(1) Niemand darf wegen einer Straftat, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht eines Staates rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren desselben Staates erneut verfolgt oder bestraft werden.
- (2) Absatz 1 schließt die Wiederaufnahme des Verfahrens nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht des betreffenden Staates nicht aus, falls neue oder neu bekannt gewordene Tatsachen vorliegen oder das vorausgegangene Verfahren schwere, den Ausgang des Verfahrens berührende Mängel aufweist.
- (3) Von diesem Artikel darf nicht nach Artikel 15 der Konvention abgewichen werden.“

Artikel 4 Absatz 2 des Protokolls Nr. 7 wird aufgrund der horizontalen Bestimmung in bezug auf die Konvention Anwendung finden. Der Grundsatz „ne bis in idem“ wird im Gemeinschaftsrecht angewandt (siehe in der umfangreichen Rechtsprechung Urteil vom 5. Mai 1966, Gutmann gegen Kommission, Rechtssachen 18/65 und 35/65, Slg. 1966, S. 150, und in jüngerer Zeit Urteil des Gerichts erster Instanz vom 20. April 1999, verbundene Rechtssachen T-305/94 und andere, Limburgse Vinyl Maatschappij NV gegen Kommission, noch nicht veröffentlicht).

Artikel 12. Achtung des Privatlebens

Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privatlebens, ihrer Ehre und ihres guten Rufs ihrer Wohnung sowie des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses.

Begründung

Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der wie folgt lautet:

- „(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.
- (2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz

der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

Gegenüber dem Text der Menschenrechtskonvention wurde der Begriff der Ehre eingefügt. Er wurde zahlreichen nationalen Verfassungen entlehnt. Der Begriff „Korrespondenz“ wurde durch „Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis“ ersetzt, um der Entwicklung der Kommunikationsmittel Rechnung zu tragen. Die Achtung des Familienlebens wird in einem gesonderten Artikel geregelt. Der die Einschränkungen betreffende Absatz 2 wurde nicht übernommen; er gilt aber im Rahmen des Unionsrechts aufgrund der horizontalen Bestimmung in bezug auf die Menschenrechtskonvention.

Artikel 13. Familienleben

- (1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Familienlebens.**
- (2) Jede Person hat das Recht, nach den innerstaatlichen Gesetzen, die die Ausübung dieses Rechts regeln, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.**
- (3) Der rechtliche, wirtschaftliche und soziale Schutz der Familie wird gewährleistet.**

Begründung

Absatz 1 dieses Artikels lehnt sich an Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention an, während sich Absatz 2 an Artikel 12 der Menschenrechtskonvention anlehnt; letzterer lautet wie folgt:
„Männer und Frauen im heiratsfähigen Alter haben das Recht, nach den innerstaatlichen Gesetzen, welche die Ausübung dieses Rechts regeln, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.“

Der Verweis auf die innerstaatlichen Gesetze in Absatz 2 trägt dem Grundsatz der Subsidiarität und den unterschiedlichen Verhältnissen in den Mitgliedstaaten Rechnung. Absatz 3 verpflichtet die Union, die Belange des Schutzes der Familie zu berücksichtigen, wenn sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Maßnahmen beschließt. Seine genaue Einordnung in der Charta wird bei der Prüfung der Gesamtstruktur festgelegt.

Artikel 14. Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

Begründung

Dieser Wortlaut entspricht Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der wie folgt lautet:

- „(1) Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfaßt die Freiheit, seine Religion oder Welt-

anschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht oder Praktizieren von Bräuchen und Riten zu bekennen.

- (2) Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekennen, darf nur Einschränkungen unterworfen werden; die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die öffentliche Sicherheit, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit oder Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

Die Tatsache, daß die in Absatz 2 genannten Einschränkungen nicht in die Charta übernommen werden, berührt nicht ihre Rechtswirksamkeit im Rahmen des Unionsrechts aufgrund der horizontalen Bestimmung in bezug auf die Menschenrechtskonvention. Der Gerichtshof der Gemeinschaften hat die Religionsfreiheit in der Rechtssache Prais (Urteil vom 27. Oktober 1976, Rechtssache 130/75, Slg. S. 1589) bekräftigt. Da man sich für eine knappe Formulierung der Chartarechte entschieden hat, wurden die Auswirkungen der Religionsfreiheit nicht aufgeführt; damit sollen diese Bestimmungen aber nicht ihrer Wirksamkeit beraubt werden, denn es handelt sich ja nur um Folgewirkungen des allgemeinen Grundsatzes.

Artikel 15. Freiheit der Meinungsäußerung

Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

Begründung

Dieser Artikel übernimmt die Grundsätze von Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der wie folgt lautet:

- „(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.
- (2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher

Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

Absatz 2 wurde nicht übernommen, ist aber aufgrund der horizontalen Bestimmung in bezug auf die Menschenrechtskonvention im Rahmen des Unionsrechts anwendbar. Der Gerichtshof hat den Grundsatz der freien Meinungsäußerung mehrfach bekräftigt - zum ersten Mal in dem Urteil ERT (Urteil vom 18. Juni 1991, Rechtssache C-260/89, Slg. 1991, I-5485).

Artikel 16. Recht auf Bildung

- (1) Jede Person hat Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung. Dieses Recht umfaßt die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen.**
- (2) Die Gründung von Lehranstalten ist frei.**
- (3) Das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen, ist zu achten.**

Begründung

Dieser Artikel lehnt sich sowohl an die gemeinsamen verfassungsrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten als auch an Artikel 2 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention an, der folgenden Wortlaut hat:

„Niemandem darf das Recht auf Bildung verwehrt werden. Der Staat hat bei Ausübung der von ihm auf dem Gebiete der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen.“

Es wurde für zweckmäßig erachtet, das Prinzip der Unentgeltlichkeit des Pflichtschulunterrichts einzufügen. In seiner hier vorliegenden Fassung besagt dieses Prinzip lediglich, daß in bezug auf den Pflichtschulunterricht jedes Kind die Möglichkeit haben muß, eine schulische Einrichtung zu besuchen, die unentgeltlichen Unterricht erteilt. Es besagt nicht, daß alle - und insbesondere auch die privaten - schulischen Einrichtungen, die den betreffenden Unterricht erteilen, unentgeltlich sein müssen. Insoweit die Charta für die Union gilt, bedeutet das, daß die Union im Rahmen ihrer bildungspolitischen Maßnahmen die Unentgeltlichkeit des Pflichtunterrichts achten muß, doch es erwachsen ihr daraus selbstverständlich keine neuen Zuständigkeiten. Der Grundsatz der akademischen Freiheit wurde nicht aufgenommen; er stellt aber sowohl ein strukturelles Prinzip der Hochschulorganisation als auch den Garanten der Freiheit der Meinungsäußerung in diesem Bereich dar. Die Charta berührt diesen Grundsatz in keiner Weise.

Artikel 17. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, Gewerkschaften oder politische Parteien zu gründen und diesen beizutreten.

Begründung

Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention:

- „(1) Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.
- (2) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen.“

Die Frage der Einschränkungen wird mit der horizontalen Bestimmung in bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention geregelt werden.

Artikel 18. Recht auf Zugang zu Dokumenten

Jeder Unionsbürger sowie jede Person mit Wohnsitz in der Union hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Begründung

Dieser Artikel entspricht Artikel 255 Satz 1 des EG-Vertrags. Die in diesem Artikel in der Folge genannten Bedingungen und Einschränkungen sind Gegenstand der horizontalen Bestimmung, mit der diese Frage allgemein geregelt wird.

Artikel 19. Datenschutz

Jede Person hat das Recht, über die Offenlegung und Verwendung ihrer persönlichen Daten selbst zu entscheiden.

Begründung

Gemäß Artikel 286 EGV finden die Gemeinschaftsrichtlinien zum Datenschutz auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwen-

dung. Diese Richtlinien stützen sich auf das Übereinkommen des Europarates über den Schutz personenbezogener Daten. Es erscheint sinnvoller, eine allgemeine Regel aufzuführen, als eine ausführliche Liste von Grundsätzen zu übernehmen, die sich aufgrund des technischen Fortschritts weiterentwickeln werden. Auf jeden Fall ist der Datenschutz ein Aspekt der Achtung der Privatsphäre.

Artikel 20. Eigentumsrecht

Jeder hat das Recht, rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen und darüber zu verfügen. Der Gebrauch des Eigentums muß unter Beachtung der zum Wohl der Allgemeinheit erforderlichen Beschränkungen erfolgen. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses und nur in Fällen und unter Bedingungen, die durch Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine vorher zugesagte angemessene Entschädigung.

Begründung

Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention:

„Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.“

Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem allgemeinen Interesse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.“

Es handelt sich um ein gemeinsames Grundprinzip aller einzelstaatlichen Verfassungen. Es wurde mehrfach durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs – zum ersten Mal in dem Urteil Hauer (13. Dezember 1979, Slg. 1979, 3727) – bekräftigt. Einige Mitglieder wollten die Formulierung der Konvention moderner gestalten.

Artikel 21. Asylrecht und Ausweisung

- (1) Staatsangehörige von Drittländern haben Recht auf Asyl in der Europäischen Union nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.**
- (2) Kollektivausweisungen von Ausländern sind nicht zulässig.**

Begründung

Absatz 2 dieses Artikels lehnt sich hinsichtlich der Kollektivausweisungen an Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention an. Hiermit soll gewährleistet werden, daß jeder Beschluß gesondert geprüft wird und daß nicht beschlossen werden kann, alle Personen mit bestimmten Merkmalen mit einer einzigen Maßnahme auszuweisen. Der Wortlaut des Absatzes 1 lehnt sich an Artikel 63 EGV an, mit dem die Flüchtlingskonvention in das Gemeinschaftsrecht eingliedert wird. Die auf die verfahrensrechtlichen Schutzvorschriften in bezug auf die Ausweisung ausländischer Personen abstellenden Bestimmungen des Artikels 1 des Protokolls Nr. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind nicht übernommen worden, weil die meisten Mitgliedstaaten dieses Protokoll nicht unterzeichnet bzw. ratifiziert haben. Das Genfer Abkommen enthält auf jeden Fall entsprechende Garantien.

Artikel 22. Gleichheit und Nichtdiskriminierung

- (1) Diskriminierungen wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe oder der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, politischer Überzeugungen, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.**
- (2) Im Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union ist jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.**
- (3) Die Union wirkt darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern. Die Gleichheit der Geschlechter wird insbesondere bei der Festsetzung der Arbeitsentgelte und der sonstigen Arbeitsbedingungen gewährleistet.**

Begründung

Absatz 1 greift die Europäische Menschenrechtskonvention auf. Diese beschränkt die Anwendung des Grundsatzes auf die garantierten Rechte, das Gemeinschaftsrecht geht nach Annahme des Amsterdamer Vertrages jedoch weiter. Die Auflistung kombiniert die Diskriminierungsverbote nach Artikel 13 des Gemeinschaftsvertrags und nach Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der in Absatz 2 formulierte Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist in Artikel 12 EGV festgeschrieben.

Artikel 12 EGV: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“

Der Rat kann nach dem Verfahren des Artikels 251 Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen.“

Mit Absatz 3 sollen die im Vertrag vorgesehenen positiven Maßnahmen ermöglicht werden.

Artikel 23. Recht der Kinder

Kinder müssen als eigenständige Personen behandelt werden und die Möglichkeit haben, auf Angelegenheiten, die sie selbst betreffen, entsprechend dem Grad ihrer persönlichen Reife Einfluß zu nehmen.

Begründung

Dieser Artikel entspricht verschiedenen Anträgen und lehnt sich an das Übereinkommen über die Rechte des Kindes an.

Grundsatz der Demokratie

gestrichen

Begründung

In der Folge der Arbeiten des Konvents wurde beschlossen, die folgenden Elemente in die Präambel aufzunehmen:

- (1) Alle öffentliche Gewalt geht vom Volk aus.**
- (2) Die Union und ihre Organe beruhen auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.**

Absatz 3 gibt Artikel 190 Absatz 1 EGV wieder, dem gegenüber Artikel 3 des Zusatzprotokolls zur EMRK der Vorzug gegeben wurde: „Die hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie

Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“ Dieser Artikel begründet nämlich eine internationale Verpflichtung, während der Vertrag in Artikel 190 Absatz 1 EGV bereits Wahlen vorsieht: „Die Abgeordneten der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten im Europäischen Parlament werden in allgemeiner, unmittelbarer Wahl gewählt.“ Dieser Absatz wurde an dieser Stelle gestrichen und in den Artikel über die europäischen Wahlen aufgenommen.

Artikel 24. Politische Parteien

Jeder Bürger hat das Recht, mit anderen eine politische Partei auf der Ebene der Europäischen Union zu gründen, und jede Person hat das Recht, dieser beizutreten. Diese politischen Parteien müssen die durch diese Charta gewährleisteten Rechte und Freiheiten achten.

Begründung

Das Recht, eine politische Partei zu gründen, wird jedem Unionsbürger gewährleistet, während das Recht, dieser beizutreten, jeder Person mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat zusteht. Die Möglichkeit zu Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte ergibt sich aus der horizontalen Bestimmung über die Einschränkungen.

Artikel 25. Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament

- (1) Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt.**
- (2) Jeder Unionsbürger besitzt in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.**

Begründung

Dieser Text übernimmt Artikel 19 Absatz 2 EGV: „(2) Unbeschadet des Artikels 190 Absatz 4 und der Bestimmungen zu dessen Durchführung besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.“

In einer horizontalen Bestimmung wird auf die im Vertrag vorgesehenen Bedingungen hingewiesen.

Artikel 26. Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen

Jeder Unionsbürger hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

Begründung

Dieser Text übernimmt Artikel 19 Absatz 1 EGV: „Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn

dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.“ Eine Bezugnahme auf die im Vertrag vorgesehenen Bedingungen wird in eine horizontale Bestimmung aufgenommen.

Artikel 27. Beziehungen zur Verwaltung

- (1) Jeder hat ein Recht darauf, daß seine Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.**
- (2) Dieses Recht umfaßt insbesondere**
- **das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige, individuelle Maßnahme getroffen wird,**
 - **das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit und der Geheimhaltung der Angelegenheiten,**
 - **die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.**
- (3) Jeder kann sich in einer der Amtssprachen der Union an die Organe und Einrichtungen der Union wenden und muß eine Antwort in dieser Sprache erhalten.**

Begründung

Der erste Absatz entspricht einem Anliegen, das im Rahmen des Konvents mehrere Male, insbesondere vom Bürgerbeauftragten, vorgetragen wurde.

Die in Absatz 2 enthaltenen Grundsätze, die nur Einzelentscheidungen betreffen, ergeben sich im wesentlichen aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs und – bezüglich der Pflicht zur Begründung – aus Artikel 253 des Vertrags: „Die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, die vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam oder vom Rat oder von der Kommission angenommen werden, sind mit Gründen zu versehen und nehmen auf die Vorschläge oder Stellungnahmen Bezug, die nach diesem Vertrag eingeholt werden müssen.“ Auf die Grundsätze des nichtstreitigen Verwaltungsverfahrens wird vor allem in den Urteilen *Orkem* (Rechtssache 374/87, Slg. 1989, 3283), *Lisrestal*, (EuGEI, Rechtssache T-450/93, Slg. 1994, II-1177), *TU München* (C-269/90, Slg. 1991, I-5469), *Nölle* (T-167/94, Slg. 1995, II-2589) verwiesen. Die Bezugnahme auf die Vertraulichkeit betrifft den Schutz personenbezogener Daten. Absatz 3 lehnt sich an Artikel 21 EGV an: „Jeder Unionsbürger kann sich schriftlich in einer der in Artikel 314 genannten Sprachen an jedes

Organ oder an jede Einrichtung wenden, die in dem vorliegenden Artikel oder in Artikel 7 genannt sind, und eine Antwort in derselben Sprache erhalten.“

Artikel 28. Der Bürgerbeauftragte

Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht, den Bürgerbeauftragten der Union im Falle von Mißständen in der Verwaltung der Unionsorgane und -einrichtungen, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, zu befassen.

Begründung

Dieser Artikel bringt die Grundsätze zum Ausdruck, die sich aus den Artikeln 21 und 195 EGV ergeben.

Artikel 21:

„Jeder Unionsbürger kann sich an den nach Artikel 195 eingesetzten Bürgerbeauftragten wenden.“

Artikel 195 Absatz 1: „Das Europäische Parlament ernennt einen Bürgerbeauftragten, der befugt ist, Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen.

Der Bürgerbeauftragte führt im Rahmen seines Auftrags von sich aus oder aufgrund von Beschwerden, die ihm unmittelbar oder über ein Mitglied des Europäischen Parlaments zugehen, Untersuchungen durch, die er für gerechtfertigt hält; dies gilt nicht, wenn die behaupteten Sachverhalte Gegenstand eines Gerichtsverfahrens sind oder waren. Hat der Bürgerbeauftragte einen Mißstand festgestellt, so befaßt er das betreffende Organ, das über eine Frist von drei Monaten verfügt, um ihm seine Stellungnahme zu übermitteln. Der Bürgerbeauftragte legt anschließend dem Europäischen Parlament und dem betreffenden Organ einen Bericht vor. Der Beschwerdeführer wird über das Ergebnis dieser Untersuchungen unterrichtet.

Der Bürgerbeauftragte legt dem Europäischen Parlament jährlich einen Bericht über die Ergebnisse seiner Untersuchungen vor.

(2) Der Bürgerbeauftragte wird nach jeder Wahl des Europäischen Parlaments für die Dauer der Wahlperiode ernannt. Wiederernennung ist zulässig.

Der Bürgerbeauftragte kann auf Antrag des Europäischen Parlaments vom Gerichtshof seines Amtes enthoben werden, wenn er die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat.

- (3) Der Bürgerbeauftragte übt sein Amt in völliger Unabhängigkeit aus. Er darf bei der Erfüllung seiner Pflichten von keiner Stelle Anweisungen anfordern oder entgegennehmen. Der Bürgerbeauftragte darf während seiner Amtszeit keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben.
- (4) Das Europäische Parlament legt nach Stellungnahme der Kommission und nach mit qualifizierter Mehrheit erteilter Zustimmung des Rates die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten fest.“

In einer horizontalen Bestimmung wird auf den Vertrag Bezug genommen.

Artikel 29. Petitionsrecht

Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat besitzt das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament.

Begründung

Dieser Artikel bringt die Grundsätze zum Ausdruck, die sich aus den Artikeln 21 und 194 EGV ergeben.

Artikel 21: „Jeder Unionsbürger besitzt das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament nach Artikel 194.“

Artikel 194 EGV: „Jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat kann allein oder zusammen mit anderen Bürgern oder Personen in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament richten.“

Artikel 30. Freizügigkeit

Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

Begründung

Dieser Artikel übernimmt den in Artikel 18 EGV enthaltenen Grundsatz.

Artikel 18 EGV:

- „(1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.
- (2) Der Rat kann Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung der Rechte nach Absatz 1 erleichtert wird; sofern in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, beschließt er gemäß dem Verfahren

des Artikels 251. Der Rat beschließt im Rahmen dieses Verfahrens einstimmig.“

Eine Bezugnahme auf den Vertrag wird in eine horizontale Bestimmung aufgenommen.

Brüssel, den 16. Mai 2000

CHARTE 4316/00

CONVENT 34

Vermerk des Präsidiums

Neuer Vorschlag für Artikel über die wirtschaftlichen und sozialen Rechte und Artikel mit horizontalen Bestimmungen
(Bezugsdokumente: CHARTE 4192/00 CONVENT 18, CHARTE 4193/00 CONVENT 19, CHARTE 4227/00 CONVENT 26, CHARTE 4235/00 CONVENT 27)

Die Mitglieder des Konvents erhalten anbei die Fassung der sozialen Rechte und der horizontalen Bestimmungen, die ihnen zur Prüfung vorgelegt wird. Die Frist für die Einreichung der Änderungsvorschläge ist auf den 5. Juni festgelegt. Für die Erstellung von Änderungsvorschlägen sollte das Ihnen vorliegende Formular (vgl. Dok. CHARTE 4303/00 CONVENT 29) befolgt werden.

Artikel 31. Rechte und Grundsätze für den Sozialbereich

Die Organe und Einrichtungen der Union und die Mitgliedstaaten, wenn sie im Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts tätig werden, sowie die auf Gemeinschaftsebene und im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten handelnden Sozialpartner achten die Rechte und bringen die Grundsätze zur Anwendung, die in dieser Charta für den Sozialbereich aufgeführt sind.

Begründung

Diese Bestimmung ermöglicht es, dem spezifischen Charakter der sozialen Rechte Rechnung zu tragen und die sich aus dem diesbezüglichen Anwendungsbereich der Charta ergebenden Konsequenzen hervorzuheben. Die sozialen Rechte binden den Gemeinschaftsgesetzgeber, die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts sowie die Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene, die nach Artikel 139 EGV Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene schließen können. Alle diese Instanzen müssen diese sozialen Rechte achten und dürfen bei ihrer normsetzenden Tätigkeit diesen Rechten nicht zuwider-

handeln, außer in bezug auf die in der allgemeinen Einschränkungsklausel vorgesehenen Einschränkungen. In Anbetracht des dynamischen Charakters dieser Rechte und auch in Anbetracht der Tatsache, daß sie eine Konkretisierung, soweit sie einen Anspruch auf eine konkrete Leistung enthalten, oft erst nur im Wege ihrer Anwendung erfahren, muß präzisiert werden, daß es sich in einer Anzahl von Fällen um Grundsätze handelt, deren Anwendung die Verabschiedung von Durchführungsmaßnahmen voraussetzt. In diesem Fall ist es klar, daß die Verabschiedung der betreffenden Maßnahmen nach Maßgabe der durch die Verträge gegebenen Zuständigkeitsverteilung und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt. So ist es mit anderen Worten zum Beispiel nicht möglich, eine Regelung zu erlassen, die den Anspruch auf eine soziale Unterstützung beeinträchtigen oder seine Verwirklichung verhindern würde. Jedoch kann der betreffende Anspruch nur im Rahmen der bestehenden gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Maßnahmen geltend gemacht werden.

Artikel 32. Berufsfreiheit

Jede Person hat das Recht, ihren Beruf und ihr Gewerbe frei zu wählen und auszuüben.

Begründung

Dieses Recht wird durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes unmißverständlich als Grundrecht anerkannt (s. Grundsatzurteil Nölde, Rs. 4/73, Slg. 1974, S. 491). Gemäß Artikel 48 unterliegt die Wahrnehmung dieses Rechts den in den Verträgen vorgesehenen Bedingungen und Einschränkungen, was auch Regelungen für die Ausübung der Berufe umfaßt.

Artikel 33. Pflicht zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen

Die Arbeitnehmer und ihre Vertreter haben Anspruch auf eine rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in dem sie beschäftigenden Unternehmen.

Begründung

Formulierung in Anlehnung an die revidierte Europäische Sozialcharta (Artikel 21) und die Gemeinschaftscharta (Artikel 17). Der Gemeinschaftsbesitzstand in diesem Bereich ist beträchtlich: Richtlinien 98/59/EG (Massenentlassungen), 77/187/EWG (Übertragungen von Unternehmen) und 94/45/EG (Europäische Betriebsräte).

Artikel 34. Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen

Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben das Recht, nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflo-

genheiten Tarifverträge auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten auch auf Ebene der Union kollektive Maßnahmen zu ergreifen, um ihre wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu vertreten.

Begründung

Das Vereinigungsrecht ist in Artikel 11 EMRK anerkannt. Das Recht auf Kollektivverhandlungen und kollektive Maßnahmen ist in der revidierten Sozialcharta (Artikel 6) und durch die Sozialcharta anerkannt. Es wird in Nummer 12 der Gemeinschaftscharta aufgeführt. Es wird durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als Recht, das sich aus Artikel 11 EMRK ableitet, anerkannt (schwedische Lokomotivführergewerkschaft 1976). Artikel 138 und 139 EGV schließlich regeln den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene und sehen den Abschluß von Vereinbarungen vor. Im Begriff der Kollektivverhandlungen ist insbesondere auch das Streikrecht inbegriffen.

Artikel 35. Recht auf Ruhezeit und Jahresurlaub

Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.

Begründung

Ausgangspunkt für diesen Artikel ist insbesondere die Richtlinie 93/104/EG sowie Artikel 2 der Sozialcharta.

Artikel 36. Gesunde und sichere Arbeitsbedingungen

Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf gesunde und sichere Arbeitsbedingungen.

Begründung

Ausgangspunkt für diesen Artikel ist die Richtlinie 89/391/EWG sowie Artikel 3 der Sozialcharta. Siehe auch Nummer 19 der Gemeinschaftscharta.

Artikel 37. Schutz der Jugendlichen

Unbeschadet günstigerer Vorschriften für Jugendliche, vor allem solcher Vorschriften, die ihre berufliche Eingliederung durch Berufsausbildung gewährleisten, und abgesehen von auf bestimmte leichte Arbeiten beschränkten Ausnahmen darf das Mindestalter für den Eintritt in das Arbeitsleben das Alter, in dem die Schulpflicht erlischt, nicht unterschreiten.

Zur Arbeit zugelassene Jugendliche müssen ihrem Alter angepaßte Arbeitsbedingungen erhalten.

Begründung

Dieser Text lehnt sich an Artikel 7 der Sozialcharta und an die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (Nummern 20 bis 23) an. Er greift zunächst den Kerngedanken von Nummer 20 auf, wonach ein Mindestalter festgelegt werden muß, das an das Ende der Schulpflicht gekoppelt ist und in keinem Fall unter 15 Jahren liegen darf. Der entsprechende Chartatext wird indessen mit folgenden Worten eingeleitet: „Unbeschadet günstigerer Vorschriften für Jugendliche, vor allem solcher Vorschriften, die ihre berufliche Eingliederung durch Berufsausbildung gewährleisten, und abgesehen von auf bestimmte leichte Arbeiten beschränkten Ausnahmen ...“

Absatz 2 lehnt sich an Nummer 22 der Gemeinschaftscharta an, wonach die arbeitsrechtlichen Vorschriften für junge Arbeitnehmer so umzugestalten sind, daß sie den Erfordernissen ihrer persönlichen Entwicklung und ihrem Bedarf an beruflicher Bildung entsprechen. Die Formulierung dieses Absatzes wurde im wesentlichen aus Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie 94/33/EG über den Jugendarbeitsschutz übernommen.

Artikel 38. Recht auf Schutz im Falle der Entlassung

Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf Schutz vor un gerechtfertigter oder mißbräuchlicher Entlassung.

Begründung

Mit diesem Artikel wird ein Schutz vor willkürlichen Entlassungen begründet.

Artikel 39. Recht, Familien- und Berufsleben miteinander in Einklang zu bringen

Jeder Arbeitnehmer hat das Recht, sein Familien- und Berufsleben miteinander in Einklang zu bringen. Dieses Recht umfaßt insbesondere den Anspruch auf einen Mutterschaftsurlaub vor und/oder nach der Niederkunft und den Anspruch auf einen Elternurlaub nach der Geburt oder Adoption eines Kindes.

Begründung

Artikel 8 und 27 der revidierten Sozialcharta.

Richtlinie 92/85/EWG vom 19. Oktober 1992 betreffend das Recht auf einen Mutterschaftsurlaub von mindestens vierzehn Wochen und Richtlinie 96/34/EG betreffend das Recht auf einen Elternurlaub von mindestens drei Monaten.

Artikel 40. Recht der Wanderarbeitnehmer auf Gleichbehandlung

Staatsangehörige von Drittländern, die rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einer Erwerbstätigkeit nachgehen, haben Anspruch darauf, in bezug auf die Arbeitsbedingungen nicht weniger günstig behandelt zu werden als Arbeitnehmer der Europäischen Union.

Begründung

Die Gemeinschaftskompetenz in diesem Bereich ist in Artikel 137 Absatz 3 vierter Gedankenstrich festgeschrieben. Die hier aufgestellte Regel ist schlicht und einfach die der Nichtdiskriminierung bei den Beschäftigungsbedingungen.

Artikel 41. Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

- (1) Entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten werden Leistungen der sozialen Sicherheit vorgesehen, die bei Mutterschaft, bei Krankheit, bei Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten.**
- (2) Zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins werden für jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, eine soziale Unterstützung und eine Wohnungsbeihilfe vorgesehen.**

Begründung

Die Umsetzung dieses Grundsatzes erfolgt gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht.

Artikel 42. Gesundheitsschutz

Der Zugang zu ärztlicher Versorgung und zur Gesundheitsfürsorge wird für jede Person entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten sichergestellt.

Begründung

Dieser Grundsatz ist im wesentlichen im Rahmen des einzelstaatlichen Rechts umzusetzen.

Artikel 43. Behinderte

Für Behinderte werden Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung vorgesehen.

Begründung

Artikel 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ermöglicht die Einleitung konkreter Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung. Artikel 137 Absatz 1 vierter Gedankenstrich begründet eine Gemeinschaftszuständigkeit für die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.

Artikel 44. Umweltschutz

Der Schutz der Umwelt, der die Erhaltung, den Schutz und die Verbesserung der Umweltqualität, den Schutz der menschlichen Gesundheit sowie die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen umfaßt, wird durch die Politiken der Union sichergestellt.

Begründung

Titel XIX des Vertrags begründet die Zuständigkeit der Gemeinschaft für Umweltfragen. Auch hier handelt es sich um einen Grundsatz, dessen Konkretisierung im Wege von Umsetzungsmaßnahmen erfolgt, die die Tragweite dieses Rechts festlegen. Die Formulierung ist an Artikel 174 EGV angelehnt.

Artikel 45. Verbraucherschutz

Hinsichtlich der Gesundheit, der Sicherheit und der Interessen der Verbraucher wird durch die Politiken der Union ein hohes Schutzniveau sichergestellt.

Begründung

Die Gemeinschaftszuständigkeit wird durch Titel XIV des Vertrags begründet. Die Charta bestätigt einen Grundsatz, der durch gemeinschaftliche oder einzelstaatliche Rechtsvorschriften konkretisiert wird. Die Formulierung ist an Artikel 153 EGV angelehnt.

Artikel 46. Anwendungsbereich

- (1) Diese Charta findet Anwendung auf die Einrichtungen und Organe der Union bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verträge übertragenen Befugnisse sowie auf die Mitgliedstaaten ausschließlich im Geltungsbereich des Rechts der Union.**
- (2) Sie begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.**

Begründung

Mit dieser Bestimmung soll der Anwendungsbereich der Charta festge-

legt werden. Es soll klargestellt werden, daß die Charta zuerst auf die Organe und Einrichtungen der Union Anwendung findet, und zwar bei der Wahrnehmung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Union. Mit anderen Worten, die Charta findet ausschließlich Anwendung auf die Sachgebiete im Zuständigkeits- und Aufgabenbereich der Union. Bei dieser Bestimmung hat man sich getreu an den Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union gehalten, wonach die Union die Grundrechte zu achten hat, wie auch an das Mandat des Europäischen Rates (Köln). Der Begriff „Organe“ ist durch den

Vertrag festgelegt; die Organe sind dort in Artikel 7 aufgeführt. Der Begriff „Einrichtungen“ wird üblicherweise als Bezeichnung für alle durch die Verträge oder durch sekundäre Rechtsakte geschaffenen Instanzen verwendet. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eindeutig zu entnehmen, daß die Verpflichtung zur Einhaltung der Grundrechte auch für die Mitgliedstaaten gilt, wenn sie im Rahmen des Gemeinschaftsrechts handeln (Urteil vom 13. Juli 1989, Wachauf, Rs 5/88, Slg. 1989, 2609). Der Gerichtshof hat diese Rechtsprechung in allerjüngster Zeit nochmals wie folgt bestätigt: „Die Mitgliedstaaten müssen bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen aber auch die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung beachten.“ (Urteil vom 13. April 2000, Rs. C-292/97, Entscheidungsgrund 37, noch nicht veröffentlicht). Absatz 2 bestätigt, daß die Charta sich nicht auf die Zuständigkeiten und Aufgaben auswirken darf, die der Gemeinschaft und der Union durch die Verträge zugewiesen sind.

Artikel 43. Einschränkung der gewährleisteten Rechte

Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muß durch die zuständige gesetzgebende Instanz vorgesehen werden. Der Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten darf nicht angetastet werden. Jede Einschränkung muß – unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – innerhalb der Grenzen bleiben, die für den Schutz legitimer Interessen in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich sind. Einschränkungen dürfen nicht über die im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten zulässigen Einschränkungen hinausgehen.

Begründung

Mit dieser Bestimmung soll die allgemeine Einschränkungsregelung festgelegt werden. Nach diesem Artikel ist es auf keinen Fall möglich, über die Einschränkungsregelung der Europäischen Menschenrechtskonvention, die einen Mindeststandard darstellt, hinauszugehen. Das bedeutet, daß Rechte, deren Einschränkung die Konvention nicht gestattet, auch auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts nicht eingeschränkt werden dürfen. Was die eigene Einschränkungsregelung der

Union anbelangt, so lehnt sich ihre Formulierung an die Rechtsprechung des Gerichtshofes an, die wie folgt lautet: „Nach gefestigter Rechtsprechung kann jedoch die Ausübung dieser Rechte, insbesondere im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation, Beschränkungen unterworfen

werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der diese Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet“ (Urteil vom 13. April 2000, Rs. C-292/97, Entscheidungsgrund 45).

Artikel 48. Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegte Bedingungen und Grenzen

Die Ausübung der im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft anerkannten Rechte erfolgt im Rahmen der in diesem Vertrag festgelegten Bedingungen und Grenzen.

Begründung

Mit diesem Artikel wird bezweckt, daß auf den Vertrag verwiesen wird, wenn die betreffenden Rechte im Vertrag selbst festgelegt sind. Dies gilt auch für bestimmte Rechte, wie etwa das Recht auf Freizügigkeit, das Recht auf Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament und an den Kommunalwahlen, das Recht auf Befassung des Bürgerbeauftragten, das Petitionsrecht usw.

Artikel 49. Schutzniveau

Diese Charta ist nicht als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten, das Völkerrecht und die internationalen Übereinkommen anerkannt werden, zu deren Vertragsparteien die Union, die Gemeinschaft oder alle Mitgliedstaaten gehören, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Begründung

Der Zweck dieser Bestimmung ist eindeutig. Abgezielt wird auf die Aufrechterhaltung des durch das Recht der Union, das Recht der Mitgliedstaaten und das Völkerrecht gegenwärtig gewährleisteten Schutzniveaus. Aufgrund ihrer Bedeutung findet die Europäische Menschenrechtskonvention Erwähnung, die in jedem Fall einen Mindeststandard darstellt. Der Verweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention versteht sich als Verweis auf die Konvention in ihrer derzeitigen oder künftigen Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Men-

schenrechte nach dem Grundsatz, daß jede Auslegung Bestandteil des ausgelegten Textes wird. Dasselbe gilt für die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts.

Artikel 50. Verbot des Mißbrauchs der Rechte

Diese Charta ist nicht so auszulegen, als begründe sie das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Charta vorgesehen ist.

Begründung

In diesen Artikel wurde der Wortlaut des Artikels 17 der Europäischen Menschenrechtskonvention aufgenommen:

„Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.“

V.

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

NAME	INSTITUTION	ORT
Adamy, Wilhelm, Dr.	Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand	Berlin
Arndt, Torsten Hubertus	Europäische Kommission DG V/E/2	Brüssel
Baer, Susanne, PD. Dr.	Humboldt-Universität	Berlin
Becker, Ursel	Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe	Bonn
Bergmann, Christine, Dr.	Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Biehn, Erika	Nationale Armutskonferenz	Lippstadt
Birkmann, Andreas, Dr.	Präsident der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen	Berlin
Bobke, Manfred, Dr.	Deutsche Telekom AG	Bonn
Boehm, Ana-Sabine	Deutsches Institut für Vormundschaftswesen	Heidelberg
Brückers, Rainer	Arbeiterwohlfahrt -Bundesverband-	Bonn
Çakir, Murat	Vorsitzender des Bundesausländerbeirates	Wiesbaden
Coen, Martin, Dr.	Verbindungsbüro Nordrhein-Westfalen	Brüssel
Colneric, Ninon, Prof. Dr.	Präsidentin des Landesarbeitsgerichts Schleswig-Holstein	Kiel
Devetzi, Stamatia, Dr.	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger	Frankfurt am Main
Dichans, Wolfgang	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Engels, Markus, Dr.	Sekretariat des Ausschusses für europäische Angelegenheiten, Deutscher Bundestag	Berlin
Erdmenger, Katharina, Dr.	Diakonisches Werk der Ev. Kirche in Deutschland	Berlin
Eymer, Anke, MdB	Stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend der CDU/CSU- Bundestagsfraktion	Berlin
Fuchsloch, Christine, Dr.	Bundesverfassungsgericht	Karlsruhe

NAME	INSTITUTION	ORT
Führ, Axel	Diakonisches Werk der Ev. Kirche in Deutschland	Brüssel
Gohde, Jürgen	Präsident des Diakonischen Werks der Ev. Kirche in Deutschland	Berlin
Gölz, Heide, Dr.	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Goy, Antje	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge	Frankfurt am Main
Gräfin von Bassewitz, Martina, Dr.	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Gräfin zu Eulenburg, Soscha	Deutsches Rotes Kreuz, Vorsitzende Vizepräsidentin der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	Bonn
Griese, Antonia	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Großjohann, Klaus	Kuratorium Dt. Altershilfe	Köln
Hausmann, Ute	FIAN - FoodFirst Informations- und AktionsNetzwerk	Berlin
Helmke, Hans Joachim	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Henke-Berndt, Helga, Dr.	Vorsitzende des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik	Frankfurt am Main
Hilf, Meinhard, Prof. Dr.	Universität Hamburg	Hamburg
Hilgers, Heinz	Präsident des Deutschen Kinderschutzbundes	Hannover
Hoffmann, Barbara, Dr.	Familienbund der Deutschen Katholiken, Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen (AGF)	Berlin
Holzer, Beatrix	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik	Frankfurt am Main
Hornung-Draus, Renate	BDA, Wirtschafts- und Sozialausschuss der EG	Berlin
Jarré, Dirk	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge	Frankfurt am Main
Keller, Claudia	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Kirschnek, Renate	Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.	Berlin
Krzekowska, Christine, Dr.	Polnische Botschaft	Berlin
Kuper, Bernd-Otto	Deutscher Caritasverband	Brüssel
Lachwitz, Klaus	Bundesvereinigung Lebenshilfe für geistige Behinderte e.V.	Marburg
Langer, Rose, Dr.	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	Bonn
Lenz-von Traitteur, Carola	Arbeiterwohlfahrt Bundesverband	Bonn

NAME	INSTITUTION	ORT
Liewald, Tilo	Paritätische Akademie Berlin	Berlin
Linzbach, Christoph	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Loges, Frank, Dr.	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	Berlin
Löher, Michael	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge	Frankfurt am Main
Lörcher, Klaus	Deutsche Postgewerkschaft	Frankfurt am Main
Lübking, Uwe	Deutscher Städte- und Gemeindebund	Berlin
Mäder, Werner, Dr.	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales	Berlin
Martens, Rudolf, Dr.	Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband -Gesamtverband-	Frankfurt am Main
Meyer, Jürgen, Prof. Dr., MdB	Deutscher Bundestag	Berlin
Meyerkord, Jürgen	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	Berlin
Mundolf, Sabine	Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen e.V.	Bonn
Murswick, Axel, Prof. Dr.	Universität Heidelberg	Heidelberg
Naegele, Gerhard, Prof. Dr.	Universität Dortmund	Dortmund
Ostner, Ilona, Prof. Dr.	Georg-August-Universität	Göttingen
Overkämping, Sabine	Deutscher Juristinnenbund	Brüssel
Pathe, Brigitte	Sozialverband Deutschland e.V.	Bonn
Pitschas, Rainer, Prof. Dr.	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften	Speyer
Puschmann, Hellmut, Prälat	Präsident des Deutschen Caritasverbandes	Freiburg i.Br.
Ragati, Manfred, Dr.	Bundvorsitzender der Arbeiterwohlfahrt	Bonn
Reuter-Krauss, Wibke, Dr.	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit	München
Riedel, Christel	Deutscher Frauenrat	Bonn
Riegert, Carsten	Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen (AGF)	Berlin
Schellhorn, Walter		Kronberg
Schmidt, Angelika	Max-Planck-Institut für internationales und ausländisches Sozialrecht	München
Schnapka, Markus	Landschaftsverband Rheinland, Vorsitzender der Bundesarbeits- gemeinschaft der Landesjugendämter	Köln
Schneider, Ulrich, Dr.	Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband -Gesamtverband-	Frankfurt am Main

NAME	INSTITUTION	ORT
Schneider, Robin, Dr.	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen	Berlin
Scholz, Rainer, Dr.	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Schuler, Rolf, Dr.	Hessisches Landessozialgericht	Darmstadt
Schulte, Bernd, Dr.	Max-Planck-Institut für internationales und ausländisches Sozialrecht	München
Sember, Antje	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Berlin
Simmel, Monika, Prof. Dr.	Vorsitzende Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband -Gesamtverband-	Frankfurt am Main
Tesch-Römer, Clemens, Dr.	Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA)	Berlin
Trieschmann, Harald	Vorsitzender der Konferenz obersten Landessozialbehörden, Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt	Magdeburg
Ulshoefer, Hilgard	Verband alleinstehender Mütter und Väter -Bundesverband-	Bonn
Weber, Ingrid	Landesarbeitsgericht Berlin	Berlin
Weigel, H.-Georg	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik	Frankfurt am Main
Weingärtner, Ralf - René, Dr.	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Brüssel
Wienand, Manfred, Dr.	Deutscher Städtetag	Berlin
Zenz, Gisela, Prof. Dr.	Universität Frankfurt	Frankfurt am Main
Ziller, Hannes, Dr.	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit	Wiesbaden