

STEFAN LUNTE

## Die »Sozialcharta« der Europäischen Gemeinschaft – eine Bilanz aus sozialetischer Sicht

### I. EINLEITUNG

Am 9. Dezember 1989 nahmen elf Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer an. Die Regierung Großbritanniens verweigerte die Unterschrift unter die »feierliche Erklärung« der »EG-Sozialcharta«, wie der Text häufig auch genannt wird. Es handelte sich um eine politische Erklärung im allgemeinen Stil ohne jeden rechtsverbindlichen Charakter.<sup>1</sup>

Acht Jahre später, auf dem europäischen Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 trat Großbritannien – nunmehr unter einer Labour-Regierung – der Charta bei, so daß sich nun jeder der inzwischen fünfzehn Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf diesen Text be ruft. Außerdem findet die Gemeinschaftscharta zusammen mit der Sozialcharta des Euro parats<sup>2</sup> im Artikel 117 (Art. 136 neue Zählung) des neugestalteten Sozialkapitels neuer dings im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-V) Erwähnung und ist somit künftig – die Ratifizierung des Vertrags vorausgesetzt – im Vertragskörper selbst erwähnt. Bis zu dieser Änderung fand sich ein Hinweis auf die Gemeinschaftscharta nur in dem dem Vertragstext angehängten Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrags.

Das Sozialprotokoll selbst ist wesentlich von der Gemeinschaftscharta inspiriert worden. Es grenzte die Zuständigkeiten von Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten ab und präzisier te die rechtliche Grundlage für den sozialen Dialog von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf europäischer Ebene. Die Aufwertung des Sozialprotokolls zu einem integralen Bestand teil des Vertrags ist ebenfalls auf dem Amsterdamer Gipfel durch die geänderte Hal tung Großbritanniens möglich geworden.<sup>3</sup>

Die Wirkungsgeschichte der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeit nehmer ist somit auf dem Amsterdamer Gipfel zu einem gewissen Höhepunkt und vorläufig en Abschluß gelangt. Eine erste Bilanzierung von Erfolg oder Mißerfolg dieses Textes bietet sich deshalb an. Zu diesem Zweck soll im folgenden gefragt werden, inwieweit sich die Absichten der Staats- und Regierungschefs erfüllt haben, mit der EG – Sozialcharta einerseits der beunruhigten Öffentlichkeit in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die so zialpolitische Dimension des Binnenmarktprogramms zu signalisieren und andererseits

---

<sup>1</sup> Neben den verschiedenen Dokumenten der Europäischen Kommission und der einschlägigen Literatur zur europäischen Sozialpolitik sei hier insbesondere hingewiesen auf *Otto Schulz*, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik (Schriften zur europäischen Integration, Band 1), Köln/Berlin/Bonn/München 1996. Zur »Gemeinschaftscharta« siehe 53 – 60.

<sup>2</sup> Die Sozialcharta des Europarats wurde am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichnet, am 5. Mai 1988 und 21. Oktober 1991 ergänzt und revidiert am 3. Mai 1996.

<sup>3</sup> Selbstverständlich war auch das Sozialprotokoll in Verbindung mit Art. 239 EG-Vertrag bereits Bestandteil des Vertrags und im Unterschied zur Gemeinschaftscharta gültiges Gemeinschaftsrecht.

eine Art politischen Leitfadens für die künftige Rechtssetzung der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft auf sozialpolitischem Gebiet zu erstellen.

Dabei wird sich zeigen, daß die Gemeinschaftscharta bei einer unbestritten positiven Gesamtbilanz in einigen Bereichen, die sich für den anstehenden Umbau des Sozialstaats allerdings als vordringlich erweisen, nur lückenhaft umgesetzt wurde. Auch eine Revision der Charta wäre indessen nicht ausreichend, um die Reformbereitschaft der europäischen Bürger und Bürgerinnen erheblich zu steigern. Dazu bedarf es einer umfassenderen europaweiten Bewegung, der sich auch die Kirchen anschließen sollten.

## II. DIE CHARTA ALS SIGNAL FÜR DIE SOZIALE DIMENSION DES EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPROZESSES

Mit der Verkündung der Einheitlichen Europäischen Akte und der Verabschiedung des Binnenmarktprogramms Mitte der achtziger Jahre endete die Zeit der sogenannten »Euro-sklerose«, und ein neuer europäischer Elan erfaßte die politischen Akteure. Gleichzeitig mehrten sich die Stimmen, die angesichts der Öffnung der Märkte vor »sozialem Dumping« warnten. Im wesentlichen ging es darum zu klären, »ob das Soziale ausgeklammert bleiben kann, wenn mit einem neuen Schritt ein höherer Integrationsstand erreicht werden«<sup>4</sup> soll.

Um die Akzeptanz des Binnenmarktprogramms nicht zu gefährden und dessen soziale Dimension herauszutreiben, verpflichtete sich zunächst der damalige Präsident der Europäischen Kommission, *Jacques Delors*, im Mai 1988 vor dem Stockholmer Kongreß des Europäischen Gewerkschaftsbundes, den Mitgliedsstaaten eine Charta der sozialen Grundrechte vorzuschlagen.<sup>5</sup> Auf den Treffen des Europäischen Rats in Hannover und Rhodos im Juni bzw. Dezember 1988 unterstrichen die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft in ihren Schlußfolgerungen die Bedeutung der sozialen Aspekte des gemeinsamen Marktes. Auf dem Madrider Gipfel vom Juni 1989<sup>6</sup> bekannten die Staats- und Regierungschefs schließlich, daß den »sozialen Fragen die gleiche Bedeutung wie den wirtschaftlichen Fragen beizumessen« sei.

Bereits im November 1988 hatte die Kommission vom beratenden Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Stellungnahme zum möglichen Inhalt einer Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte erbeten, die dieser im Februar 1989 abliefern konnte. Auch das Europäische Parlament äußerte sich mit Entschließungen am 15. März, 14. September und 22. November 1989 zur sozialen Dimension des Binnenmarktes und dem Projekt einer Gemeinschaftscharta. Am 30. Oktober 1989 verabschiedete der Ministerrat unter Vorsitz des französischen Arbeitsministers *Jean-Pierre Soisson* schließlich einen Entwurf, der von den persönlichen Beauftragten der Arbeitsminister erarbeitet worden war. Die feierliche Annahme des Textes erfolgte dann auf der bereits erwähnten Tagung der Staats- und Regierungschefs am 9. Dezember 1989 in Straßburg. Die sozialpolitische Debatte des Jahres wurde also wesentlich von den Planungen zur Gemeinschaftscharta bestimmt. Ob es aber gelang, einer breiteren Öffentlichkeit die soziale Flankierung des Binnenmarktes glaubhaft zu machen,

<sup>4</sup> Vgl. *Schulz*, 54 (Anm. 1).

<sup>5</sup> Ein historischer Abriss über die Entstehung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer findet sich bspw. in *Europäische Kommission*, Die Sozialpolitik der Gemeinschaft. Situation am 1. Januar 1996, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996.

<sup>6</sup> *Europäischer Rat in Madrid*, Tagung der Staats- und Regierungschefs der EG am 26. und 27. Juni 1989, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 69/S. 605ff. vom 30. 6. 1989.

ist schwer zu überprüfen. Gleiches gilt für die Annahme, die Gemeinschaftscharta habe den Menschen in Mittel- und Osteuropa nach 1989 deutlich gemacht, daß sich die Europäische Gemeinschaft nicht nur um wirtschaftliche Belange, sondern auch um Fragen der sozialen Gerechtigkeit kümmere.<sup>7</sup>

Die Rufe nach einer Sozialunion, nach einem sozialen Europa, daß die Wirtschaftsmacht EG ergänzen müsse, sind unterdessen auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nicht verstummt, sondern scheinen sich im Gegenteil mit dem Heranrücken der Wirtschafts- und Währungsunion noch zu verstärken. Erinnert sei hier etwa an das »Gemeinsame Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland«<sup>8</sup> oder die bitteren Auseinandersetzungen in Frankreich und Belgien um die Schließung eines Zweigwerks des französischen Automobilherstellers Renault im Brüsseler Vorort Vilvoorde<sup>9</sup>.

Dabei geht es diesmal jedoch nicht allein um die Ergänzung der wirtschaftspolitischen Integration, die mit der Währungsunion ihren logischen Schlußstein erhält. Die zukünftige Gestalt des Sozialstaats wird neu ausgehandelt werden müssen, weil der Arbeitsmarkt von den global operierenden Kapital- und Gütermärkten nicht unbeeinflusst geblieben ist und neue Formen der Arbeitsorganisation Platz greifen, weil die Familie als fundamentale Institution der Gesellschaft instabiler wird und weil – insbesondere in Westeuropa – die Bevölkerung im Durchschnitt deutlich altern wird. Daß die Gemeinschaftscharta als politisches Instrument mit unverbindlichem und allgemeinem Charakter dazu beitragen kann, die Akzeptanz für den unausweichlichen Umbau des Sozialstaats europaweit zu fördern, ist unbestritten. Mit Blick auf die folgende Bilanz der Charta als programmatischer Richtschnur für europäische Sozialpolitik sind jedoch Zweifel erlaubt, ob in entscheidenden Bereichen der Text allein – sei es in der vorliegenden oder in einer revidierten Fassung – hinreichend ist.

### III. DIE CHARTA ALS POLITISCHE INSPIRATION FÜR DIE FORTENTWICKLUNG DER SOZIALEN DIMENSION DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Gemeinschaftscharta, die entgegen den Wünschen der Europäischen Kommission und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses nicht soziale Grundrechte der Bürger sondern der Arbeitnehmer proklamiert, gliedert sich in dreißig Nummern, die durch folgende Überschriften strukturiert werden: Freizügigkeit; Beschäftigung und Arbeitsentgelt; Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen; Sozialer Schutz; Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen; Berufsausbildung; Gleichbehandlung von Männern und Frauen; Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer; Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Arbeitsumwelt; Kinder- und Jugendschutz; Ältere Menschen; Behinderte.

Hinzu kommen siebzehn Erwägungsgründe am Beginn und fünf Nummern zur Anwendung der Charta am Ende des Textes. Letztere schreiben insbesondere die vorrangige Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Umsetzung der Charta fest und fordern die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Vorlage eines sozialpolitischen

<sup>7</sup> Vgl. in diesem Sinne *Schulz*, 60 (Anm. 1).

<sup>8</sup> Vgl. »Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit«. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Nr. 234, hg., eingel. und komm. von *Marianne Heimbach-Steins/Andreas Lienkamp*, München 1997.

<sup>9</sup> Vgl. zu den Hintergründen dieses Konflikts aus »europäischer« Sicht *Stefan Lunte*, Die Sozialunion kommt, ein Autohersteller geht, in: *Projekt Europa* 47/48 (1997) 32 – 40.

Maßnahmeplans auf. Das daraufhin vorgelegte zweite sozialpolitische Arbeitsprogramm listete für alle oben genannten Bereiche konkrete Vorhaben auf.<sup>10</sup> Trotz dieses Programms und dem bereits angesprochenen Sozialprotokoll zum Maastrichter Vertrag, trotz eines Grün- und Weißbuchs zur europäischen Sozialpolitik sind allerdings auch auf europäischer Ebene manche Punkte der Gemeinschaftscharta offengeblieben. Erreichtes und De- siderata der Charta sollen im folgenden dargestellt werden.

### 1. Fortschritte für die Sozialpolitik auf der Gemeinschaftsebene

Mit der EG-Sozialcharta wurde das Subsidiaritätsprinzip auf europäischer Ebene verankert. Im Erwägungsgrund 16 der Charta heißt es: »Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips sind für die Schritte zur Verwirklichung dieser sozialen Rechte die Mitgliedsstaaten und ihre Gebietskörperschaften und im Rahmen ihrer Befugnisse die Europäische Gemeinschaft zuständig. Diese Umsetzung kann durch Gesetze oder Tarifverträge erfolgen oder sich nach den Gepflogenheiten auf den verschiedenen Ebenen richten. Sie erfordert in zahlreichen Bereichen die aktive Beteiligung der Sozialpartner«. Aus kirchlicher Sicht fand sich damit erfreulicherweise das Subsidiaritätsprinzip zum ersten Mal ausdrücklich in einer Gemeinschaftsvereinbarung wieder. Dabei ist nicht verwunderlich, daß es zunächst im Zusammenhang mit der Sozialpolitik Eingang in die »Gemeinschaftssprache« fand, bevor es in Artikel 3b des Maastrichter Vertrags zu einem grundlegenden Prinzip bei der Regelung der Kompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten erhoben wurde. Fragen des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherung gehören zu den sehr sensiblen Bereichen nationaler Politik. Auch wenn sie nicht gerade nationale Identitäten begründen, so erzeugen sie doch nationale Gewohnheiten und Traditionen, deren »natürlicher« Erwerb das Zurechtfinden im Alltag erleichtert. Von daher legt es sich nahe, Entscheidungen über Veränderungen möglichst nahe beim Bürger zu belassen.<sup>11</sup>

Die Gemeinschaftscharta hat so zu einer Präzisierung der »EG-Methode« insgesamt beigetragen. Es wurde einer vor allem in Teilen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments vorfindlichen Tendenz gegengesteuert, wonach Integrationsfortschritte stets mit zusätzlichen Gemeinschaftskompetenzen gleichzusetzen sind. Im sozialpolitischen Bereich hat das Subsidiaritätsprinzip zudem eine weitere vertikale Realisierung erfahren. Im »sozialen Dialog« haben Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter auf europä-

---

<sup>10</sup> Das zweite sozialpolitische Aktionsprogramm wurde von der Europäischen Kommission im November 1989 vorgelegt. Es handelt sich um 48 verschiedene Maßnahmen, von denen ein Großteil umgesetzt wurde. Das vorhergehende erste sozialpolitische Aktionsprogramm der Europäischen Kommission wurde im Oktober 1973 veröffentlicht. Ein weitergehender Impuls ging von diesem sehr ehrgeizigen Programm jedoch nicht aus, weil die Ölkrise mit ihren drastischen Folgen manch gute Vorsätze zunichte machte. Das dritte sozialpolitische Aktionsprogramm für die Zeit von 1995 bis 1997 liest sich wegen der Masse der darin angekündigten Berichte und Erhebungen eher wie ein Studienprogramm und beinhaltet nur wenige gesetzgeberische Initiativen.

<sup>11</sup> Ob die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips gerade im sozialpolitischen Bereich in allen Teilen der Europäischen Union immer gleichermaßen gewürdigt wird, kann bezweifelt werden. So heißt es noch in einem im Juli 1997 verfaßten Bericht über das soziale Europa der von Jacques Delors geleiteten Stiftung »Notre Europe«: »Weil man alle (Mitgliedsstaaten, der Verf.) beruhigen (!) mußte, insistiert die Charta auf dem Prinzip der Subsidiarität... (»Comme il fallait rassurer tout le monde, la Charte insista sur le principe de subsidiarité...«) Aus dem Wortlaut wird die Auffassung deutlich, daß das Subsidiaritätsprinzip vor allem aus taktischen Erwägungen heraus Eingang in die EG-Sozialcharta gefunden habe.

ischer Ebene die Möglichkeit, Vereinbarungen zu schließen, die dann vom Ministerrat zu einem Ratsbeschluß ausgearbeitet werden.<sup>12</sup>

Eng verbunden mit der konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips hat sich in der europäischen Sozialpolitik das Konzept der Mindestnormen durchgesetzt. Dieses Konzept besagt die Einfügung von sogenannten Günstigkeitsklauseln in Richtlinien, wonach es einem Mitgliedsstaat unbenommen bleibt, von den in einer Richtlinie vorgeschriebenen Normen nach oben hin abzuweichen. In der noch näher zu behandelnden Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung heißt es z. B.: »Das Recht der Mitgliedsstaaten, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer günstigere Rechts- und Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen oder die Anwendung von für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer günstigeren Tarifverträge oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern zu fördern oder zu gestatten, bleibt unberührt«<sup>13</sup>.

Auch die inhaltlichen Aussagen der EG-Sozialcharta sind auf der Gemeinschaftsebene nicht folgenlos geblieben. Sie haben über den Weg der Konkretisierung im zweiten sozialpolitischen Aktionsprogramm zu einer Reihe von Richtlinien, Empfehlungen und Aktionen geführt:

Im Bereich der Freizügigkeit ist die Verabschiedung der »Entsenderichtlinie« hervorzuheben, die insbesondere in Deutschland für langanhaltende Diskussionen gesorgt hat.<sup>14</sup> Zur effektiven Gewährleistung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und als Beitrag zur Entwicklung eines echten europäischen Arbeitsmarktes wurde per Kommissionsentscheidung am 22. Oktober 1993 das EURES-System (European Employment Service) geschaffen, das seine Arbeit offiziell im November 1994 aufnahm.

Hinsichtlich des Arbeitsentgelts formuliert die Gemeinschaftscharta in Anlehnung an eine Formulierung der Sozialcharta des Europarats sehr offen, daß »entsprechend den Gegebenheiten eines jeden Landes den Arbeitnehmern ein gerechtes Arbeitsentgelt garantiert wird, daß heißt ein Arbeitsentgelt, das ausreicht, um ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben« (Nr. 5). Die Europäische Gemeinschaft ist deshalb auf diesem Gebiet nicht tätig geworden.<sup>15</sup>

Zu einer gemeinschaftsweiten Regelung kam es hingegen in der unter dem Titel Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Gemeinschaftscharta angesprochenen Frage der Arbeitszeit. Die bereits erwähnte Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung wurde am 23. November 1993 verabschiedet und garantiert mit Ausnahme weniger Berufsgruppen den Arbeitnehmern u. a. eine Mindestruhezeit von elf Stunden pro 24 Stunden, eine durchschnittliche wöchentliche Mindestruhezeit von 35 zusammenhängenden Stunden<sup>16</sup> und einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen. Außerdem wird z. B. geregelt, daß die wöchentliche Arbeitszeit 48 Stunden einschließlich Überstunden nicht überschreiten darf.

<sup>12</sup> Der sogenannte soziale Dialog der Sozialpartner wird geregelt in Art. 3 und 4 des Sozialprotokolls, jetzt Art. 118a (Art. 138 NZ) und 118b (Art. 139 NZ) des Amsterdamer Vertrags.

<sup>13</sup> Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. 11. 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Abl. EG Nr. L 307/18 vom 13. 12. 1993, Art. 15.

<sup>14</sup> Richtlinie 96/71 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

<sup>15</sup> Vgl. auch Art. 118,6 (Art. 133,6 NZ) des Amsterdamer Vertragsentwurfs (früher Art. 2,6 Sozialprotokoll).

<sup>16</sup> Im Zusammenhang mit dieser Vorschrift ist in der Richtlinie auch der Sonntag als weiterhin üblicher Erholungstag erwähnt. In einem Urteil vom 12. November 1996 hat der Europäische Gerichtshof die Unzulässigkeit einer solchen Hervorhebung des Sonntags festgestellt. Nach Auffassung des Gerichts ist prinzipiell auch jeder andere Wochentag als Erholungstag möglich.

Die Nr. 16 der Gemeinschaftscharta befaßt sich mit der Frage der Gleichbehandlung von Männern und Frauen. In diesem Bereich waren bereits vor der Verabschiedung der Charta eine Reihe von Richtlinien verabschiedet worden, die die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben und in der sozialen Sicherheit garantieren sollen. Neu hinzugekommen ist nach Verkündung der Charta eine Richtlinie zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen.<sup>17</sup> Die in der Richtlinie enthaltenen Maßnahmen regeln die Beurlaubung, die Arbeitszeiten und die mit dem Beschäftigungsverhältnis verknüpften Rechte sowie die Arbeitsbedingungen der Betroffenen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat damit zumindest teilweise die Forderung der Gemeinschaftscharta aufgegriffen, »die Maßnahmen auszubauen, die es Männern und Frauen ermöglichen, ihre beruflichen und familiären Pflichten besser miteinander in Einklang zu bringen« (Nr. 16,3). In dieselbe Richtung geht die 1996 verabschiedete Richtlinie zum Elternurlaub, die auf einer Vereinbarung der Sozialpartner beruht. Diese Richtlinie gewährt allen Arbeitnehmern der Mitgliedsstaaten ohne Rücksicht auf das Geschlecht einen mindestens dreimonatigen unbezahlten Elternurlaub. Hinsichtlich der Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer ist insbesondere die im Rahmen des Sozialprotokolls verabschiedete Richtlinie über die Schaffung europäischer Betriebsräte<sup>18</sup> von überragender Bedeutung. Darüber hinaus scheint es in der lange blockierten Frage über die Rolle der Arbeitnehmer im zu schaffenden Rechtsstatut einer europäischen Aktiengesellschaft seit dem ersten Halbjahr 1997 Bewegung zu geben. Das in der EU einzigartige deutsche Mitbestimmungsgesetz stellt hier den wesentlichen Hinderungsgrund für eine europaweite Einigung dar. Sowohl in einer Stellungnahme des Europäischen Parlaments<sup>19</sup> als auch in einem Bericht des ehemaligen Kommissionsvizepräsidenten *Etienne Davignon* für die Europäische Kommission<sup>20</sup> wurden sozialpartnerschaftliche Regelungen auf der Basis von gewissen Mindestanforderungen befürwortet.

Am weitesten vorangekommen ist die sozialpolitische Gemeinschaftsgesetzgebung seit Verabschiedung der Gemeinschaftscharta auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz. Wie bei der Gleichbehandlung von Männern und Frauen war auch dieser Bereich bereits vor der Verabschiedung der EG-Sozialcharta ein vorrangiges Betätigungsfeld europäischer Sozialpolitik. Im Rahmen des auf der Charta aufbauenden zweiten sozialpolitischen Aktionsprogramms wurden zehn Vorschläge für Einzelrichtlinien (u. a. Baustellenrichtlinie, Asbestrichtlinie) umgesetzt, die größtenteils Ausführungsrichtlinien der Rahmenrichtlinie »Arbeitsschutz«<sup>21</sup> sind.

Im Kinder- und Jugendschutz ist die Jugendarbeitsschutzrichtlinie<sup>22</sup> zu erwähnen. Die Richtlinie sieht vor, daß die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen für ein Verbot

<sup>17</sup> Richtlinie 92/85 EWG des Rates vom 16. Oktober 1992, Abl. EG Nr. L 348/1 vom 28. 11. 1992.

<sup>18</sup> Richtlinie 94/45 des Rates vom 22. 9. 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, Abl. EG Nr. L 254/64 vom 30. 9. 1994.

<sup>19</sup> *Europäisches Parlament*, Bericht über die Mitteilung der Kommission zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer (Berichterstatter *W. Menrad*), Aktenzeichen A4 – 0411/96, 17. 12. 1996.

<sup>20</sup> Schlußbericht der Arbeitsgruppe hochrangiger Sachverständiger zur Beteiligung der Arbeitnehmer im Kontext der Verabschiedung des Statuts der Europäischen Aktiengesellschaft, Abl. EG Nr. C 227 vom 26. 7. 1997.

<sup>21</sup> Richtlinie des Rates vom 12. Juni 1989 (EWG/89/391) über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit, Abl. EG Nr. L 183/1 vom 26. 6. 1989.

<sup>22</sup> Richtlinie des Rates 94/33/EG vom 22. Juni 1994 über den Jugendarbeitsschutz, Abl. EG Nr. L 216/12 vom 20. 8. 1994.

der Kinderarbeit treffen und regelt streng die Arbeit von Jugendlichen. Allerdings können die Mitgliedsstaaten festlegen, daß die Richtlinie keine Anwendung findet auf gelegentliche oder kurzfristige Hausarbeiten in einem Privathaushalt oder auf Arbeiten in Familienbetrieben, sofern diese Arbeiten als für den jungen Menschen weder schädlich noch nachteilig noch gefährlich anzusehen sind.

Hinsichtlich der in der Gemeinschaftscharta erwähnten Personengruppen Ältere Menschen und Behinderte ist die Gemeinschaft als Gesetzgeber bisher nicht tätig geworden. Gemeinschaftsaktivitäten beschränken sich im wesentlichen auf den Erfahrungsaustausch und gemeinsame Pilotprojekte. Ähnliches gilt für die in der EG-Sozialcharta aufgelisteten Bereiche Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen<sup>23</sup> und berufliche Bildung<sup>24</sup>.

## 2. Ungelöste Fragen

Sozialpolitik auf europäischer Ebene wurde nicht mit der EG-Sozialcharta erfunden. Insbesondere im Bereich der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Art. 118a EG-V; Art. 138 NZ), der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer (Art. 51 EG-V; Art. 42 NZ) und der Chancengleichheit (Art. 119 EG-V; Art. 141 NZ) wurde manches bereits vor Verabschiedung der Charta erreicht. Allerdings ist die Sozialcharta in Verbindung mit dem zweiten sozialpolitischen Aktionsprogramm der Europäischen Kommission zu einem wichtigen Impuls für die Entwicklung europäischer arbeitsrechtlicher Normen geworden. Hier liegt die unbestritten wichtige Bedeutung der »nur« politischen und nicht rechtsverbindlichen Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer.

Die Charta hat aber auch Themen aufgelistet, bei denen auf europäischer Ebene nur geringe Fortschritte erzielt werden konnten. Bemerkenswerterweise handelt es sich durchweg um Fragen, deren Wichtigkeit mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel eher zu- als abgenommen haben. Bei Themen wie der sozialen Ausgrenzung, der Mobilität und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, der Förderung von Beteiligungsformen der Arbeitnehmer an ihren Unternehmen hätte im Geiste der Gemeinschaftscharta auch auf europäischer Ebene mehr getan werden können.

Das Phänomen der sozialen Ausgrenzung bereitet nicht nur auf europäischem Niveau große Schwierigkeiten, weil sich hinter der griffigen Formel eine Realität verbirgt, die mit Einkommenskategorien nur schwer faßbar ist. Wenngleich die EG-Sozialcharta in einem Erwägungsgrund formulierte, daß »die soziale Ausgrenzung ... im Geiste der Solidarität zu bekämpfen« sei, fehlte bislang eine konkrete Rechtsgrundlage, um auf europäischer Ebene Impulse für neue Politiken zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu setzen. Die fortgesetzte Anwendung der Generalermächtigung im Art. 235 (Art. 308 NZ) des EG-V für diesbezügliche Programme wurde nicht zuletzt von der deutschen Bundesregierung zurückgewiesen.

Diese Lücke im EU-Vertragswerk wurde nun mit dem neuformulierten Art. 118,2 (Art. 137,2 NZ) des Amsterdamer Vertragsentwurfs geschlossen, wo folgender Abschnitt eingefügt wurde: »Der Rat kann zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstandes, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer An-

<sup>23</sup> Dieser Bereich ist durch vertragliche Regelung Art. 118,6 (Art. 137,6 NZ) Amsterdamer Vertragsentwurf; früher Art. 2,6 Sozialprotokoll) der Gemeinschaftskompetenz ausdrücklich entzogen.

<sup>24</sup> Von Bedeutung ist hier insbesondere das Gemeinschaftsprogramm LEONARDO DA VINCI, das der Förderung der Qualität der beruflichen Bildung und der Innovationsfähigkeit auf diesem Gebiet gewidmet ist.

sätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben«<sup>25</sup>. Mit neuen Initiativen der Europäischen Kommission auf diesem Feld dürfte deshalb nach Abschluß der Ratifizierungsverfahren für den Amsterdamer Vertrag zu rechnen sein.

Dabei wäre es sicher hilfreich, sich auf spezifische Personengruppen zu beschränken. So könnte die in der Gemeinschaftscharta eingeführte Thematik »Ältere Menschen« unter dem Stichwort »Ältere Arbeitnehmer« neu aufgegriffen werden, um europaweit die langfristigen Konsequenzen der öffentlichen Subventionierung von Vorruhestandsregelungen auszuloten.<sup>26</sup> Auch die Festlegung von unionsweit gültigen Mindeststandards für die Eingliederung Behinderter in das Arbeitsleben wird bei wachsender Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt immer dringender.<sup>27</sup>

Mit Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion wird die Mobilität der Arbeitnehmer weiter zunehmen. Zur vollen Herstellung der Freizügigkeit in der Europäischen Union ist es jedoch trotz entsprechender rechtlicher Grundlagen und einer prominenten Erwähnung in der EG-Sozialcharta noch nicht gekommen. So fehlt beispielsweise immer noch eine befriedigende Regelung der Übertragbarkeit von Ansprüchen aus ergänzenden Altersversorgungssystemen (Betriebs- und Zusatzrenten), die in Mitgliedsstaaten wie Frankreich oder Großbritannien bei der Absicherung des Altersrisikos eine große Rolle spielen.<sup>28</sup>

Hinter der Forderung nach größerer Flexibilität des Arbeitsmarktes verbergen sich häufig neue Technologien und neue Formen der Arbeitsorganisation. Auch flexiblere Arbeitszeitregelungen gehören zu den hervorstechenden Merkmalen des wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesses. Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse und »Leiharbeit«, die in der Gemeinschaftscharta als »andere Arbeitsformen« (Nr. 7) bezeichnet werden und im Gemeinschaftsjargon als »atypische Arbeitsverhältnisse« figurieren, sind nicht mehr die Ausnahmen vom Regelfall.<sup>29</sup> Um so wichtiger wird es für Arbeitnehmer sein, auf Mindeststandards an arbeitsrechtlichen Normen mit europäischer Reichweite vertrauen zu können. Die Europäische Kommission ist mit ihren diesbezüglichen Richtlinienvorschlägen im Ministerrat nicht durchgedrungen. Zumindest für den Bereich der Teilzeitarbeit wurde im Juni 1997 jedoch eine Vereinbarung der europäischen Sozialpartner geschlossen.<sup>30</sup>

Der gegenwärtig zu beobachtende neue Elan der amerikanischen Wirtschaft wird in zahlreichen Analysen nicht nur auf neue Technologien und harte Managementmethoden zu-

---

<sup>25</sup> Vgl. auch die revidierte Fassung der Sozialcharta des Europarats, bei der neuerdings im Art. 29 ein Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung sowie im Art. 30 ein Recht auf Wohnung postuliert wird. Für eine Zusammenarbeit der Regierungen beim Kampf gegen soziale Ausgrenzung wirbt auch ein Arbeitspapier der OECD mit dem Titel »Beyond 2000: The New Social Policy Agenda«, das anlässlich der Sozialministertagung im Mai 1997 vorgelegt wurde.

<sup>26</sup> Die Gelegenheit für eine solche Initiative bietet sich sicherlich auch im neugeschaffenen Beschäftigungsausschuß der Europäischen Gemeinschaft. Dieser Ausschuß ist ein Element des »Beschäftigungskapitels«, das in Amsterdam neu in den Vertrag aufgenommen wurde (Art. 109n – 109s; [Art. 125 – 130 NZ]).

<sup>27</sup> Die deutsche Bundesregierung hat wiederholt eine Forderung in diesem Sinne erhoben. Vgl. *Schulz*, 205 – 207 (Anm. 1).

<sup>28</sup> Die Europäische Kommission hat in dieser Frage im Juni 97 einen neuen Anlauf gewagt und ein Grünbuch vorgelegt, das jedoch vor allem auf die zusätzlichen Investitionsreserven bei ergänzenden Systemen, die im Kapitaldeckungsverfahren finanziert sind, abhebt.

<sup>29</sup> In den Niederlanden z.B. befanden sich 1996 36,5% der Arbeitnehmer in Teilzeitarbeitsverhältnissen. Vgl. *Ruud Lubbers*, In Seeking a »Third Way« the Dutch Model is Worth a Look, in: *International Herald Tribune* vom 16. 9. 1997, 10.

<sup>30</sup> Eine Zusammenfassung dieses Abkommens findet sich z.B. in: *Agence Europe Nr. 6990*, 7. Juni 1997, 10 – 11.



rückgeführt, sondern auch auf eine neue Kultur der Beteiligung der Arbeitnehmer an den Gewinnen, am Kapitalzuwachs und am Kapital der Unternehmen, für die sie tätig sind. Formen der Profit- und Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer sind in der Europäischen Union unterschiedlich weit entwickelt. Der Ministerrat hat hierzu zwar eine Empfehlung<sup>31</sup> ausgesprochen, und die Europäische Kommission gerade kürzlich einen weiteren diesbezüglichen Bericht<sup>32</sup> veröffentlicht, doch wären sicher noch weitere Initiativen möglich, um die Mitgliedsstaaten, die aufgrund ihres Steuermonopols am entscheidenden Hebel sitzen, stärker in diese Richtung zu drängen. Die Gemeinschaftscharta ist in dieser für die Anpassung der europäischen Sozialsysteme an sich wandelnde wirtschaftliche Strukturen so wichtigen Frage ausgesprochen zurückhaltend.

#### IV. SCHLUSS

Mit Blick auf die im letzten Abschnitt erwähnten Punkte wäre eine Revision und Präzisierung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer sicher wünschenswert, um die Möglichkeiten einer sozialen Flankierung einer global operierenden Wirtschaft neu auszuloten. Fraglich ist, ob im Rahmen einer Wirtschafts- und Währungsunion die Beschränkung auf die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer durchgehalten werden kann.<sup>33</sup> Die Bedeutung des Instruments der Charta ist trotz neu hinzugekommener Rechtsgrundlagen für die Sozialpolitik auf europäischer Ebene nicht zu unterschätzen, weil die Textform »Charta« ein effektives Mittel zur politischen Vorbereitung gesetzlicher Regelungen und politischer Vereinbarungen ist.

Gerade weil die Bilanz der Gemeinschaftscharta im Großen und Ganzen positiv ist und auf Worte manche Taten gefolgt sind, könnte eine revidierte Charta zu einer höheren Akzeptanz für die notwendige Anpassung des europäischen Sozialmodells an ein sich wandelndes Wirtschaftssystem beitragen. Um eine kritische Masse von Menschen in Europa für Reformen zu gewinnen, reicht eine Revision der Charta indessen nicht aus. Dazu müssen sich auch andere gesellschaftliche Kräfte engagieren. Die grenzüberschreitende Struktur der Kirchen legt es nahe, daß diese ihre europäischen Anstrengungen verstärken, um den Blick für das sozialpolitisch Notwendige zu schärfen und echte Alternativen aufzeigen zu lassen.

*Stefan Lunte*, Dipl. theol., ist Referent für Wirtschafts- und Sozialpolitik im Sekretariat der Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (COMECE) in Brüssel.

---

<sup>31</sup> Empfehlung des Rates zur Förderung der Beteiligung der Arbeitnehmer an den Gewinn- und Betriebsergebnissen (einschließlich Kapitalbeteiligung), ABl. Nr. L 245 vom 26. 08. 1992.

<sup>32</sup> Europäische Kommission, PEPPER II. Die Förderung der Gewinn- und Betriebsergebnisbeteiligung (einschließlich Kapitalbildung) der Arbeitnehmer in den Mitgliedsstaaten 1996, KOM (96) 697 endg. vom 8. 1. 1997.

<sup>33</sup> 1995 hat die europäische Kommission ein »Comité des Sages« (Rat der Weisen) eingesetzt, um die Fortentwicklung der Gemeinschaftscharta zu beraten. Die Mitglieder des »Comité des Sages« sind dabei zu der Auffassung gelangt, daß sich soziale und bürgerliche Grundrechte nicht voneinander trennen lassen und haben konsequenterweise die Annahme einer europäischen »bill of rights« vorgeschlagen. Vgl. Europäische Kommission, Entwicklung der europäischen Sozialpolitik. Bericht über die Arbeiten des Forums, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996, 5 f.