

EU UND EUROPARAT: Zwei unterschiedliche regionale Rechtssysteme im Bereich der Sozialrechte

Prof. Dr. Christa Tobler, LL.M.

Europainstitute der Universitäten Basel (Schweiz)
und Leiden (Niederlande)

Fachtagung der ICJ: „Die Schweiz und die Sozialrechte.
Von der rechtlichen Anerkennung zur sozialen Wirklichkeit“
Bern, 3. April 2009

Übersicht

Angesprochene Punkte

- Thesen zum Vortrag
- Grundlegendes zu Europarat und EU: Organisation, Recht (einschliesslich Platz von Sozialrechten), Charakter
- Sozialrechte im Europarat
- Sozialrechte in der EU (Schwerpunkt, mit Beispielen)
- Schlussfolgerung

Thesen

Dem Vortrag liegen die Thesen zugrunde, dass ...

- ... die Durchsetzbarkeit der Sozialrechte wesentlich vom Charakter des Rechtssystems als Ganzes abhängen, in welchem sie verbrieft sind;
- ... das Recht der EG (EG als wichtigster Teil der EU) hier tendenziell wesentlich stärker ist als das Recht des Europarates;
- ... dies aber letztlich auch nur dort gilt, wo Sozialrechte in bindenden Instrumenten des EG-Rechts verankert sind;
- ... letztere keine umfassenden Sozialrechte gewähren.

Europarat und EU (1)

Grundlegendes zum Europarat

- Organisation:
 - Gründung 1949.
 - Heute grosse, europäische Organisation mit 47 Mitgliedstaaten (800 Millionen Menschen), einschliesslich *Schweiz*.
- Recht:

Zusätzlich zur Satzung (= Verfassung) zahlreiche Abkommen zu unterschiedlichen Themen. Besonders wichtig:

 - Die Europäische Konvention zum Schutze der **Menschenrechte und Grundfreiheiten** (EMRK) von 1950, mit Zusatzprotokollen.
 - Die **Europäische Sozialcharta** von 1961, revidiert in 1996, mit Zusatzprotokollen.
- Charakter:

Weitgehend klassisches Völkerrecht (intergouvernemental); Sonderstellung der EMRK betr. Durchsetzung.

Europarat und EU (2)

Grundlegendes zur Europäischen Union (EU): Organisation

- Gründung 1992/1993, aufbauend auf drei in den 1950er Jahren errichteten Europäischen Gemeinschaften: Montanunion, Euratom und EG (vormals EWG).
- Heute 27 Mitgliedstaaten (500 Millionen Menschen).
- *Schweiz:*
 - Nicht Mitglied (Beitrittsgesuch zu den Gemeinschaften im Tiefkühlfach).
 - Auch nicht Mitglied im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der die anderen EFTA-Staaten mit den EG-Staaten verbindet.
 - Stattdessen: weit über 100 bilaterale Verträge mehr oder weniger in Entsprechung zu einzelnen Bereichen des EG-Rechtes (v.a. Wirtschaftsrecht, *nicht* Sozialrecht, ausser koordinierendes Sozialversicherungsrecht; betr. Sozialrecht z.T. autonomer Nachvollzug).

Europarat und EU (3)

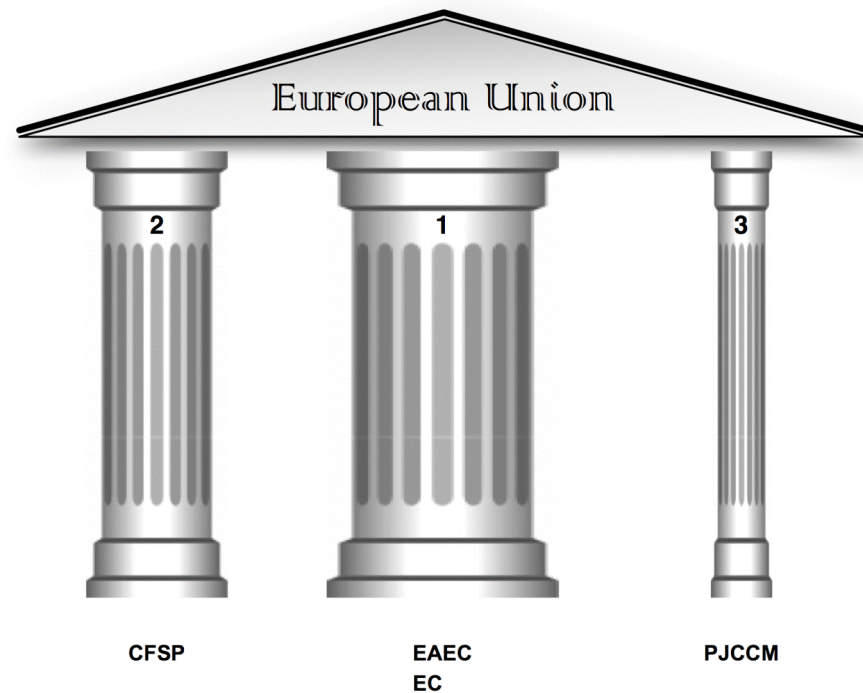
Grundlegendes zur (EU): Recht und Charakter

- Recht:
 - Drei grundlegende Verträge (wichtigster Teil des Primärrechts):
 - Gemeinschaftsverträge (seit den 1950er Jahren; heute ohne die Montanunion):
 - Euratomvertrag
 - EG-Vertrag
 - EU-Vertrag (seit den 1990er Jahren): erwähnt in Art. 6 EU die **Menschenrechte** als allgemeine Grundsätze der EU (Bindung der Mitgliedstaaten nur im Rahmen des EU-/EG-Rechts).
 - Zahlreiche Verordnung und Richtlinien (Sekundärrecht).
 - Viel “Soft law”, darunter insbes. die **Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer** von 1989 (Erklärung von 11 der damals 12 Mitglieder des Europäischen Rates von Strassburg) und die **Grundrechtecharta der EU** von 2000 (bzw. 2007).
- Charakter:

Kombination von klassischem Völkerrecht (intergouvernemental) und suprationalem Recht (siehe Bild).

Europarat und EU (4)

Heutige Säulenstruktur der EU



Aus: Tobler/Beglinger, Essential EC Law in Charts, Budapest 2007, www.eur-charts.eu

Supranational:

1. Säule: Euratom, EG (enthält einen Titel über Sozialpolitik; Art. 136 EG erwähnt die **Sozialcharta des Europarates** sowie die **Gemeinschaftssozialcharta** - “eingedenk der sozialen Grundrechte”)

Intergouvernemental:

Dach des Tempels (Art. 6 EU erwähnt die **Menschenrechte** und insbes. die **EMRK**)

2. Säule (Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik)

3. Säule (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen)

Europarat und EU (5)

Die EU in der Zukunft (Vertrag von Lissabon): Neue verfassungsrechtliche Grundlage, neue Struktur



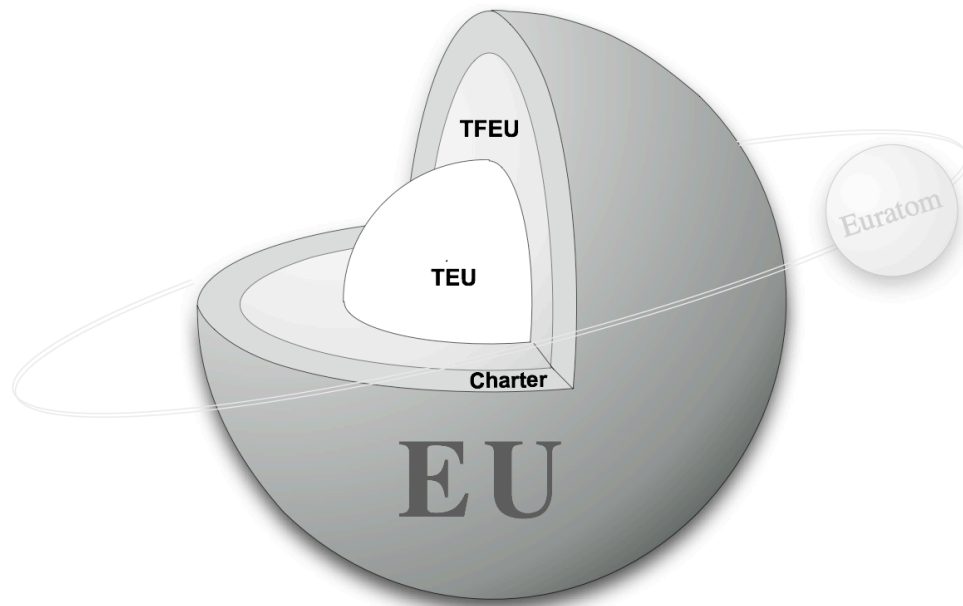
EG geht auf in der EU; Abschaffung der Säulenstruktur. Folge: mehr supranationales Recht (Ausnahme: GASP).

Mögliches neues Bild: EU als Planet mit Euratom als Satellit.

Aus: Tobler/Beglinger, Essential EC Law in Charts, Budapest 2007, www.eur-charts.eu

Europarat und EU (6)

Vertrag von Lissabon: drei gleichwertige Grundlagentexte



- 1) EU-Vertrag (sieht vor, dass die **EU der EMRK beitrifft**)
- 2) Vertrag über die Arbeitsweise der EU (ehemaliger EG-Vertrag)
- 3) **Charta der Grundrechte**

Aus: Tobler/Beglinger, Essential EC Law in Charts, Budapest 2007, online-Kapitel über den Vertrag von Lissabon, www.eur-charts.eu

Sozialrechte im Europarat (1)

Sozialcharta als Ergänzung zur EMRK

- Themen:
 - Arbeit, Arbeitsentgelt, Arbeitsbedingungen
 - Vereinigungsrecht
 - Kollektivverhandlungen
 - Kinder-, Jugend-, Familien- und Mutterschutz
 - Berufliche Ausbildung (betr. Bildung auch 1. Zusatzprotokoll zur EMRK)
 - Gesundheitsschutz
 - Soziale Sicherheit und Fürsorge
 - Schutz und Beistand von Wanderarbeitern
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten:
 - Gesamtkatalog als mit allen geeigneten Mitteln zu verfolgende Ziele.
 - Mindestens fünf konkrete Rechte als für sich bindend ansehen.

Sozialrechte im Europarat (2)

Durchsetzungsmechanismen

- Sozialcharta - vergleichsweise schwach, wie im klassischen Völkerrecht üblich:
 - Berichtprüfungsverfahren (Ausschuss für Sozialrechte).
 - Kein Individualbeschwerdeverfahren.
 - Zusatzprotokoll betr. Kollektivbeschwerde durch Gewerkschaften und NGOs.
- EMRK (hier betr. 1. Zusatzprotokoll) - untypisch stark für Völkerrecht): Individualbeschwerdeverfahren.
- **Aber:**
Gilt selbstredend nur dort, wo die erwähnten Instrumente in Kraft sind (siehe nächste Seite).

Sozialrechte im Europarat (3)

Bedeutung für die Schweiz

- Keine unmittelbare Bedeutung:
 - Sozialcharta in der ursprünglichen Version von der Schweiz zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert; in der revidierten Version nicht unterzeichnet.
 - Zusatzprotokoll I zur EMRK von der Schweiz zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert.
- Folgerung:
Politischer und rechtlicher Handlungsbedarf!

Sozialrechte in der EU (1)

Zielsetzung und Instrumente

- EG-Vertrag (1957):
 - Präambel: “wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt“, „stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen“.
 - In der Folge: soziale Nebenelemente des Wirtschaftsrechts.
 - Später Ausbau des ursprünglich schwachen Kapitels über Sozialpolitik.
- **EG-Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer** (1989):
 - Betonung der sozialen Dimension des Binnenmarktes.
 - Umsetzung: Verwirklichung durch die Mitgliedstaaten oder, wo zuständig, durch die Gemeinschaft. Aktionsprogramme der EU-Kommission zielen auf einen gemeinsamen Mindeststandard.
- Heute: **Grundrechtecharta** (2000/2007):
 - Greift u.a. die in der Sozialcharta erklärten Rechte auf.
 - Interessant: keine Aufteilung in verschiedene Arten von Rechten, aber Unterscheidung in justiziable Recht und nicht justiziable Grundsätze.

Sozialrechte in der EU (2)

Bindendes Recht und Durchsetzung

- EG-Recht als Teil der 1. Säule der EU = supranational.
- Insbesondere: vergleichsweise starke Durchsetzung.
- Wichtigste Elemente:
 - Vorrang des EG-Rechts vor nationalem Recht
 - Unmittelbare Wirkung von EG-Recht, das Einzelnen Rechte verleiht (Ausnahme: keine Drittwirkung von Richtlinien)
 - EG-konforme Auslegung des nationalen Rechts
 - Anspruch auf wirksame, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen bei Rechtsverletzungen
 - Schadenersatzpflicht der Mitgliedstaaten
 - Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten
- Folge:
Dort wo Sozialrechte in bindendem EG-Recht verankert sind, sind sie viel stärker als im Recht des Europarates.

Sozialrechte in der EU (3)

Im Folgenden: ausgewählte Beispiele zur Konkretisierung

- Beispiele zu den folgenden Themen:
 - Elternschaft
 - Gewerkschaften
 - Menschen mit Behinderungen
 - Zugang zur Arbeit
- Beispiele werden zeigen, dass das EG-Recht in gewisser Hinsicht bezüglich des Schutzes von Sozialrechten nicht schlecht ist, dass aber dieser Schutz bei weitem nicht umfassend ist.
- Frage für die Zukunft:
Inwiefern wird sich die Rechtslage ändern bzw. verbessern, wenn die Grundrechtecharta auch für die Mitgliedstaaten verbindlich wird?

Sozialrechte in der EU (4)

Zum Beispiel: Elternschaft (1)

- Begriffliche Klärung:
Unterschied zwischen biologischer und sozialer Elternschaft.
- Verankerung in Art. 33 Abs. 2 der Grundrechtecharta:
“Um Familien- und Berufsleben miteinander in Einklang bringen zu können, hat jeder Mensch das Recht auf Schutz vor Entlassung aus einem mit der Mutterschaft zusammenhängenden Grund sowie den Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub und auf einen Elternurlaub nach der Geburt oder Adoption eines Kindes.”

Sozialrechte in der EU (5)

Zum Beispiel: Elternschaft (2)

- Regelung in bindendem Recht:
 - Mutterschaft:
 - Richtlinie 76/204/EWG als erster Schritt:
 - Erlaubt Ungleichbehandlung der Geschlechter im Interesse des Mutterschutzes bezüglich u.a. Zugang zu Arbeit und Arbeitsbedingungen.
 - Konkret: z.B. Mutterschaftsurlaub, Nachtarbeitsverbot für Schwangere.
 - Richtlinie 92/85/EWG als zweiter Schritt:
 - Enthält konkrete Schutzvorschriften.
 - Z.B. Mutterschaftsurlaub von mindestens 14 Wochen, mindestens teilweise bezahlt; Bestimmungen über Nachtarbeit.
 - Elternschaft:
Richtlinie 96/34/EG - mindestens drei Monate Elternurlaub (Bezahlung nicht erwähnt).
- Befund:
Nicht schlecht (aber Recht an sich zu eng für die Problematik).

Sozialrechte in der EU (6)

Zum Beispiel: Gewerkschaften (1)

- Verankerung in Art. 12 Abs. 1 der Grundrechtecharta:
“Jede Person hat das Recht, ... zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten ...”
- Regelung im bindenden Recht:
 - Sonderbestimmung im freien Arbeitnehmerverkehr, Art. 7 Abs. 4 der Verordnung 1612/68/EWG:
“Alle Bestimmungen in Tarif- oder Einzelarbeitsverträgen oder sonstigen Kollektivvereinbarungen betreffend Zugang zur Beschäftigung, Beschäftigung, Entlohnung und alle übrigen Arbeits- und Kündigungsbedingungen sind von Rechts wegen nichtig, soweit sie für Arbeitnehmer, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, diskriminierende Bedingungen vorsehen oder zulassen.“
 - Allgemeiner Grundsatz des EG-Rechts: EuGH-Entscheidung *Viking* (2007).

Sozialrechte in der EU (7)

Zum Beispiel: Gewerkschaften (2) - der Fall *Viking*

- Fall:
Das Schifffahrtsunternehmen Viking will sein Schiff Rosella “umflaggen” (estnische Flagge statt finnische Flagge). Folge: es müsste dann die finnischen Vorschriften über Mindestlohn nicht mehr beachten. Finnische Gewerkschaft droht mit Streik. Zulässig nach EG-Recht?
- Entscheidung des EuGH:
 - Streikrecht zwar im Vertrag nicht erwähnt.
 - Aber: Recht auf Durchführung einer kollektiven Massnahme einschliesslich des Streikrechts als Grundrecht (Verweisung u.a. auf die Europäische Sozialcharta, das ILO Übereinkommen 87, die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und die EU-Charta der Grundrechte).
 - „Doch kann seine Ausübung bestimmten Beschränkungen unterworfen werden“.
 - Hier: kollektive Massnahme als Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG).
 - Deshalb: nur verhältnismässige Massnahmen sind zulässig.

Sozialrechte in der EU (8)

Zum Beispiel: Menschen mit Behinderungen (1)

- Verankerung in Art. 26 der Grundrechtecharta:
“Die Union anerkennt und achtet den Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Massnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft.”
- Siehe auch Art. 21 Abs. 1 der Grundrechtecharta:
“Diskriminierungen insbesondere wegen ... einer Behinderung ... sind verboten.”

Sozialrechte in der EU (9)

Zum Beispiel: Menschen mit Behinderungen (2)

- Regelung in bindendem Recht:
 - Richtlinie 2000/78/EG:
 - Verbot von Diskriminierungen mit Bezug auf Arbeit und Beschäftigung - einschliesslich der Diskriminierung durch Assoziierung, *Coleman* (2008).
 - Plus: Recht auf verhältnismässige angemessene Vorkehrungen, um Arbeit möglich zu machen.
 - Begriff der Behinderung: eng gefasst, *Chacón Navas* (2006).
 - Vorschlag für eine “ausweitende” Richtlinie vom Sommer 2008: weitere Bereiche, z.B. Waren und Dienstleistung, Bildung und Gesundheit.
 - Speziell für Flugreisen:
Verordnung 1107/2006/EG über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität
- Befund:
Gesetzgebung betrifft nur ausgewählte Aspekte.

Sozialrechte in der EU (10)

Zum Beispiel: Berufsfreiheit und Recht auf Arbeit (1)

- Begriffsklärung: betrifft den Zugang zur Arbeit.
- Verankerung in Art. 15 der Grundrechtecharta:
“(1) Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten Beruf auszuüben.
(2) Alle Unionbürgerinnen und Unionsbürger haben die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.
(2) Die Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten arbeiten dürfen, haben Anspruch auf Arbeitsbedingungen, die denen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entsprechen.”

Sozialrechte in der EU (11)

Zum Beispiel: Berufsfreiheit und Recht auf Arbeit (2)

- Regelung in bindendem Recht:
 - Für EU-Bürgerinnen und -Bürger nach Art. 39 EG ff. (plus Sekundärrecht, insbes. Verordnung 1612/68/EWG): Verbot von Diskriminierungen und Beschränkungen.
 - Für bestimmte Familienangehörige von EU-Bürgerinnen und -Bürger: Richtlinie 2004/38/EG.
 - Für Drittstaatsangehörige:
 - Internationale Abkommen (vermutlich nur Nichtdiskriminierung).
 - (Wenig) Spezielles Sekundärrecht, z.B. Richtlinie 2003/109/EG über Langzeitaufenthaltsstatus.
 - Indirekt im Rahmen der Entsendung nach Art. 43 EG (plus Richtlinie 96/71/EWG).
- Befund:

Wiederum kein umfassender Schutz; auch hier letztlich mehr Schutz für EU-Bürgerinnen und -bürger.

Sozialrechte in der EU (11)

Bedeutung für die Schweiz

- Wie bereits erwähnt:
Stückweise Uebernahme in der Form von bilateralem Recht.
- Konkret:
 - Elternschaft: nicht übernommen.
 - Menschen mit Behinderungen: nicht übernommen.
 - Gewerkschaften: zu einem kleinen Teil übernommen
(Sonderbestimmung in Verordnung 1612/67/EWG)
 - Zugang zu Arbeit: zu einem relativ grossen Teil übernommen, soweit EU-Bürgerinnen und -bürger und Familienangehörige betroffen sind
(aber: alter Rechtsstand!)
- Durchsetzbarkeit:
Folgt den schweizerischen Vorschriften.

Schlussfolgerungen für die Schweiz

- Betr. Europarat:
 - Schweiz ist zwar Mitglied.
 - Aber: sozialrechtliche Instrumente sind nicht Teil des schweizerischen Rechts.
 - Politischer und rechtlicher Handlungsbedarf.
- Betr. Europäische Union:
 - Sozialrechte sind für Nichtmitglieder nicht verbindlich.
 - Teilweise Uebernahme von EG-Recht durch die Schweiz im bilateralen Recht; Durchsetzung davon im üblichen Rahmen wohl gewährleistet.
 - Politischer und rechtlicher Handlungsbedarf?