

EGB-Entschließung über die Neuausrichtung des EU-Konzepts der Grundrechte

Vom EGB-Exekutivausschuss angenommene Entschließung am 10-11 März 2015

Schlüsselbotschaften

- Die Gewerkschaftsbewegung sieht sich ernststen Herausforderungen hinsichtlich der Einhaltung und der Förderung der Grundrechte gegenüber. Ein Überdenken des institutionellen Rahmens der EU ist unerlässlich, um diesen Verirrungen Einhalt zu gebieten und sie zu korrigieren. Die EU muss hinsichtlich der Einhaltung der Grundrechte zur Verantwortung gezogen werden.
- Der EGB steht dem jüngsten Gutachten des Gerichtshofs über die geplante Übereinkunft zum Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte sehr kritisch gegenüber. Der Gerichtshof äußerte große Bedenken und der EU-Beitritt könnte auf lange Zeit verschoben - oder gar blockiert - werden.
- Der EGB erinnert daran, dass die Union rechtlich verpflichtet ist, die EMRK zu unterzeichnen. Dies ist auch unabdingbar für die Zukunft des sozialen Europa und der Demokratie in der Union. Die Kommission sollte daher alle Möglichkeiten ausschöpfen, um in absehbarer Zukunft einen sinnvollen Beitritt zur EMRK zu garantieren.
- Wenn dennoch eine Neuverhandlung der geplanten Beitrittsübereinkunft ins Auge gefasst wird, darf sie die Argumentation, die dem EU-Beitritt zugrunde liegt, nicht beeinträchtigen: EMRK-Prinzipien haben Vorrang vor EU-Aktivitäten.
- Der EGB kann nicht akzeptieren, dass über Vertragsänderungen nach wie vor in einem zwischenstaatlichen Forum, außerhalb jeder demokratischen Kontrolle verhandelt wird. Außerdem dürfen sich die Gespräche um die nächste Vertragsänderung nicht nur darauf konzentrieren, ob der Steuerpakt aufgenommen werden soll oder nicht. Eine breiter angelegte Überlegung über die Lage der Grundrechte in der EU ist wichtig, insbesondere wenn sich eine Vertragsänderung auch als notwendig erweist, um den EU-Beitritt zur EMRK zu beschleunigen.

Einleitung

Die Gewerkschaftsbewegung steht ernststen Herausforderungen hinsichtlich der Einhaltung und der Förderung der Grundrechte gegenüber. Das bekannte Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) über das „Laval-Quartett“ stellte die Souveränität der wirtschaftlichen Freiheiten über soziale Grundrechte, was sodann in einem darauf folgenden Fallrecht bestätigt wurde. Darüber hinaus bedroht der gegenwärtige Kontext der Sparmaßnahmen den sozialen Besitzstand in der gesamten Union und verstößt gegen eine Reihe von Grundrechten¹.

Aufgrund des aktuellen EU-Konzepts hinsichtlich der Grundrechte sehen sich die Mitgliedstaaten widersprüchlichen Verpflichtungen im internationalen Recht gegenüber. Es ist ihnen nicht möglich, sowohl EU-Recht zu entsprechen als auch ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen, die sich auf die EMRK, die Europäische Sozialcharta und die ILO begründen. Ein Überdenken des institutionellen Rahmens der EU ist unerlässlich, um diesen Verirrungen Einhalt zu gebieten und sie zu

¹ <http://www.etuc.org/press/austerity-illegal-european-trade-unions-demand-change-policy-troika-acts-against-eu-law-and#.VOtE5md0y70>

korrigieren. Die EU muss hinsichtlich der Einhaltung der Grundrechte zur Verantwortung gezogen werden. Es ist anzuerkennen, dass die EMRK in Menschenrechtsfragen Vorrang hat. Die Gewerkschaften müssen auch in der Lage sein, die internationalen Instrumente verstärkt zu nutzen, um den Schutz der Grundrechte, insbesondere durch die ILO, zu verbessern.

Die Annahme eines Protokolls zum „Sozialen Fortschritt“ hat für den EGB unbedingten Vorrang. Dieses Protokoll, das ein Anhang zu den Verträgen sein soll, muss den primären Status der Grundrechte und ihre Einhaltung in den täglichen Arbeiten der Union klären.

Parallel dazu ist es nötig, eine tiefgreifende Reflexion über grundlegende Änderungen des institutionellen Rahmens der EU anzustellen. Der EU-Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hat weiterhin absolute Priorität. Aber er wird durch ein kürzlich abgegebenes Gutachten des EuGH gefährdet. Es müssen überzeugende Lösungen gefunden werden, unter anderem eine demokratische und sinnvolle Überarbeitung des Vertrags durch die Abfassung einer Konvention.

Beitritt zur EMRK - die EU darf die direkte externe Kontrolle über die Menschenrechte nicht aufgeben

Der EGB setzt sich seit langem für einen raschen Beitritt zur Konvention ein. Ein verbesserter Schutz der Grundrechte war einer der ausschlaggebenden Faktoren bei der Entscheidung des EGB, den Lissabon-Vertrag zu unterstützen. Der EGB hat aktiv bei der Arbeit der zuständigen Gremien mitgewirkt, die den Entwurf des Beitrittsübereinkommens verhandelt haben.

Der potenzielle Beitrag der EMRK zur Neuausrichtung des EU-Konzepts der Grundrechte ist beträchtlich. Mit einem Beitritt würde erreicht werden, dass die EU-Arbeit extern auf die Einhaltung der in der EMRK festgeschriebenen grundlegenden Menschenrechte hin geprüft wird. Urteile wie im Fall Viking, das wirtschaftlichen Freiheiten Vorrang vor Sozialrechten einräumt, könnten vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angefochten werden.

Im Juli 2013 wurde ein Gutachten des EuGH beantragt, um zu prüfen, ob die geplante Übereinkunft zum EMRK-Beitritt mit EU-Recht vereinbar ist. Am 18. Dezember 2014 lieferte der EuGH ein sehr negatives Gutachten, in dem er die Auffassung vertrat, die geplante Übereinkunft entspreche EU-Recht. Die Hauptsorge des Gerichtshofs kreist darum, dass EU-Recht autonom gegenüber internationalen Instanzen sei. Laut EuGH kann der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Vereinbarkeit der EU-Aktivitäten mit der EMRK nicht aufheben. Der EuGH schützt auch seine eigene exklusive Rechtsprechung bei der Auslegung von EU-Recht.

Der EGB sieht dieses Gutachten äußerst kritisch. Der EuGH hat große Bedenken geäußert und der EU-Beitritt könnte auf lange Zeit verschoben - oder gar blockiert - werden. Der EGB beharrt darauf, dass der Beitrittsprozess nicht aufgehoben werde. Das wird durch Artikel 6.2, EUV, ausgeschlossen, wonach die Union rechtlich verpflichtet ist, der EMRK beizutreten („Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei.“). Vor allem ist der Beitritt zur EMRK auch unabdingbar für die Zukunft des sozialen Europa und der Demokratie in der Union.

In Artikel 218 des AEU-Vertrags ist das anzuwendende Verfahren für die Aushandlung und Annahme von Übereinkünften mit Drittländern oder internationalen Organisationen beschrieben. Laut Artikel 218.11 des AEU-Vertrags ergeben sich durch ein negatives Gutachten des EuGH über eine geplante internationale Übereinkunft normalerweise zwei mögliche zu beschreitende Wege. Die geplante Übereinkunft wird entsprechend der Entscheidung des EuGH neu verhandelt oder die Europäischen Verträge werden geändert.

Das EuGH-Gutachten fordert die neuerliche Behandlung von wichtigen Aspekten der geplanten Beitrittsübereinkunft. Eine erfolgreiche Neuverhandlung unter diesen Gesichtspunkten scheint nicht sehr realistisch. Der EGB weist darauf hin, dass der EU-Beitritt zur EMRK von einem anderen höheren Status als gewöhnliche internationale Abkommen profitieren könnte. Die in Artikel 6.2., EUV, enthaltene Verpflichtung zum Beitritt muss Vorrang haben vor den in Artikel 218.11 festgelegten verfahrenstechnischen Überlegungen. Der EGB fordert daher die Kommission auf, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, wozu auch Wege zur Umgehung des EuGH-Gutachtens gehören, um in absehbarer Zukunft einen sinnvollen Beitritt zur EMRK zu garantieren.

Wenn dennoch eine Neuverhandlung der geplanten Beitrittsübereinkunft ins Auge gefasst werden soll, weist der EGB darauf hin, dass sie die Argumentation, die dem EU-Beitritt zugrunde liegt, nicht beeinträchtigen darf. Eine neue Beitrittsübereinkunft muss insbesondere zumindest folgende zwei Punkte garantieren.

Erstens, es dürfen der EU im Vergleich zu den anderen Vertragspartnern keine zusätzlichen Privilegien oder Immunitäten gewährt werden. Das bezieht sich auch auf die Verhandlung über die Substanz der Menschenrechte und ihr Schutzniveau. Der EGB akzeptiert auch nicht, dass zusätzliche Verfahrenshindernisse eingeführt werden, die den Zugang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Beitritt erschweren könnten (beispielsweise mit der Verpflichtung, dass im Fall einer Mitklägerschaft zuvor der EuGH angerufen werden muss).

Zweitens darf die EMRK nicht der EU-Grundrechtscharta untergeordnet sein; das Gegenteil muss der Fall sein. Der EuGH argumentiert in seinem Gutachten, dass die EMRK mit der EU-Grundrechtscharta koordiniert werden müsse. Das Schutzniveau, das die Charta bietet, sowie das Primat, die Einheit und die Effizienz des EU-Rechts dürfen nicht in Frage gestellt werden. Das ist für den EGB inakzeptabel. Die EU-Verträge besagen, dass „die Charta der Grundrechte und die Verträge rechtlich gleichrangig“ sind, was vom EuGH dahingehend ausgelegt wird, dass im Fall eines Konflikts zwischen den Grundrechten und anderen Aspekten des EU-Rechts die Ausübung der Grundrechte einer strengen Prüfung auf Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit unterzogen werden müssen.

Wahrscheinlich wird eine Änderung der Europäischen Verträge auch als langfristige Möglichkeit zur Beseitigung der Einwände des EuGH angesehen werden. In einem derartigen Szenario müssen eine Reihe von Bedingungen erfüllt werden, um einen demokratischen und sinnvollen Überarbeitungsprozess zu garantieren.

Vertragsänderung - für eine demokratische und sinnvolle Überarbeitung

Der EGB verurteilte die undemokratischen Methoden, die einige Mitgliedstaaten beim Entwurf des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion angewandt hatten. Dieser internationale Vertrag wurde tatsächlich außerhalb des rechtlichen Rahmens der EU geschlossen. In seinem Artikel 16 ist dennoch vorgesehen, dass bis spätestens 1. Januar 2018 die nötigen Schritte unternommen werden, den Vertrag in einen rechtlichen EU-Rahmen zu bringen.

Die undemokratischen Methoden bei der Erstellung des SKS-Vertrags dürfen nicht durch Ergänzungen im Vertrag durch die Hintertür legitimiert werden. Der EGB akzeptiert nicht, dass über Vertragsänderungen nach wie vor in einem zwischenstaatlichen Forum, außerhalb jeder demokratischen Kontrolle verhandelt wird. Jeder Vertrag muss ein „ordentliches Änderungsverfahren“ laut Artikel 48, EUV, durchlaufen, der besagt, dass der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit beschließen muss, eine Konvention einzuberufen.

Außerdem dürfen sich die Gespräche um die nächste Vertragsänderung nicht nur darauf konzentrieren, ob der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion aufgenommen werden soll oder nicht. Eine breiter

angelegte Überlegung über die Lage der Grundrechte in der EU ist wichtig, insbesondere wenn sich eine Vertragsänderung als notwendig erweist, um den EU-Beitritt zur EMRK zu beschleunigen.

Eine Neuausrichtung des EU-Konzepts der Grundrechte setzt voraus, dass die Arbeit einer Konvention zumindest folgende Zielsetzungen enthält:

- Die Durchsetzung von direkten externen Kontrollen der Menschenrechte durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.
- Die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für den EU-Beitritt zur überarbeiteten Europäischen Sozialcharta und ihren Protokollen, die einen eindrucksvollen Rahmen für den Schutz von Gewerkschafts- und Arbeitnehmerrechten bieten.
- Die Neupositionierung der Arbeit der Union innerhalb eines breiteren internationalen Rahmens. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Gleichstellung der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Rahmen der EU-internen Rechtsordnung gewidmet werden.
- Die Verpflichtung der Union, die Grundrechte bei ihrer täglichen Arbeit zu respektieren und zu fördern. Die Rolle und die Wirksamkeit der EU-Grundrechtscharta müssen im Licht des EU-Beitritts zur EMRK neu gewichtet werden. Es muss in allen Stadien des Verfahrens geprüft werden, dass die Gesetzesvorschläge mit der Charta vereinbar sind.
- Zusätzlich zur Annahme eines Sozialfortschrittsprotokolls muss die Wechselwirkung zwischen den wirtschaftlichen Bestimmungen und den sozialen Zielen der Verträge untersucht werden. Die Neupositionierung der Wirtschaftstätigkeiten im Rahmen einer breiter angelegten sozialen Dimension sollte vor allem auf die Bestimmungen bezüglich der Niederlassungsfreiheit und der Bereitstellung von Dienstleistungen, der Wettbewerbspolitik, Wirtschafts- und Währungsangelegenheiten und der progressiven Schaffung des Binnenmarkts abzielen.