

Soziale Grundrechte in Griechenland und europäische Austeritätspolitik

1. Die soziale Situation in Griechenland hat sich durch die Krise und der von der Troika durchgesetzten Sparpolitik bei gleichzeitig weiterhin hoher Zinsbelastung mit dem Ziel des Anlegerschutzes massiv verschärft. Die eigentlich aus Steuermitteln finanzierte Gesundheitsversorgung ist radikal eingeschränkt und muss von Menschen ‚out-of-pocket‘ finanziert werden, die durch die Austeritätspolitik entweder arbeitslos sind und/oder deutliche Einkommensverluste erlitten haben. Zwar ist die Europäische Union dominiert durch das Freihandelsdogma, dennoch, insbesondere durch das EU-Parlament sind soziale Grundsätze als Gemeinschaftsvision verankert. Im Folgenden soll deren Bedeutung für das Gemeinschaftshandeln sowie die Handlungsmöglichkeiten mit Blick auf die Krisenpolitik gegen Griechenland erörtert werden.
2. Die Europäische Sozialcharta ist ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen des Europarats, dem auch europäische Staaten außerhalb der EU angehören. Die Urfassung stammt aus dem Jahr 1961, trat aber erst 1965 in Kraft, weil erst bis zu diesem Zeitpunkt fünf Unterzeichnerstaaten die Charta ratifiziert hatten. Zu den ersten Unterzeichnerstaaten gehörte Griechenland, ratifizierte die Charta allerdings erst 1984, also nach der Militärdiktatur.
3. 1996 wurde die Sozialcharta revidiert. Diese Neufassung wurde von Deutschland unterzeichnet, aber nicht ratifiziert.
4. Im Jahre 1989 wurde die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von allen Mitgliedsstaaten der EU außer Großbritannien unterzeichnet. Die Eckpunkte gleichen denen der Europäischen Sozialcharta, die allerdings im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung ausführlicher ist.
5. Grundsätze der Gemeinschaftscharta sind
 - (1) Recht auf Freizügigkeit jedes Arbeitnehmers, in dem Mitgliedstaat seiner Wahl zu arbeiten;
 - (2) Recht auf freie Wahl und Ausübung eines Berufes sowie auf ein gerechtes Entgelt;
 - (3) Recht auf verbesserte Lebens- und Arbeitsbedingungen (Ausgestaltung des Arbeitsrechts, bezahlter Jahresurlaub);
 - (4) Recht auf angemessenen sozialen Schutz entsprechend den Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten und – unabhängig von der Größe des Unternehmens – auf Leistungen der sozialen Sicherheit;**
 - (5) Koalitionsfreiheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Recht auf Tarifverhandlungen und Tarifabschlüsse;
 - (6) Recht auf eine Berufsausbildung;
 - (7) Recht von Männern und Frauen auf Gleichbehandlung, weiterer Ausbau der Chancengleichheit;
 - (8) Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung;
 - (9) Recht auf Gesundheitsschutz und Sicherung in der Arbeitsumwelt;
 - (10) Kinder- und Jugendschutz (keine Arbeit unter 15 Jahren, angemessenes Arbeitsentgelt usw);
 - (11) Recht der älteren Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard (Rentenanspruch, Mindesteinkommen, Sozialfürsorge, Krankenpflege);
 - (12) Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung von Behinderten.

6. Grundsätze der Sozialcharta sind:

- (1) Jedermann muss die Möglichkeit haben, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen.
- (2) Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen.
- (3) Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen.
- (4) Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard sichert.
- (5) Alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht auf Freiheit zur Vereinigung in nationalen und internationalen Organisationen zum Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen.
- (6) Alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht auf Kollektivverhandlungen.
- (7) Kinder und Jugendliche haben das Recht auf besonderen Schutz gegen körperliche und sittliche Gefahren, denen sie ausgesetzt sind.
- (8) Arbeitnehmerinnen haben im Fall der Mutterschaft das Recht auf besonderen Schutz.
- (9) Jedermann hat das Recht auf geeignete Möglichkeiten der Berufsberatung, die ihm helfen soll, einen Beruf zu wählen, der seiner persönlichen Eignung und seinen Interessen entspricht.
- (10) Jedermann hat das Recht auf geeignete Möglichkeiten der beruflichen Bildung.
- (11) Jedermann hat das Recht, alle Maßnahmen in Anspruch zu nehmen, die es ihm ermöglichen, sich des besten Gesundheitszustands zu erfreuen, den er erreichen kann.
- (12) Alle Arbeitnehmer und ihre Angehörigen haben das Recht auf Soziale Sicherheit.**
- (13) Jedermann hat das Recht auf Fürsorge, wenn er keine ausreichenden Mittel hat.
- (14) Jedermann hat das Recht, soziale Dienste in Anspruch zu nehmen.
- (15) Jeder behinderte Mensch hat das Recht auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft.
- (16) Die Familie als Grundeinheit der Gesellschaft hat das Recht auf angemessenen sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz, der ihre volle Entfaltung zu sichern vermag.
- (17) Kinder und Jugendliche haben das Recht auf angemessenen sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz.
- (18) Die Staatsangehörigen einer Vertragspartei haben das Recht, im Hoheitsgebiet jeder anderen Vertragspartei gleichberechtigt mit deren Staatsangehörigen jede Erwerbstätigkeit aufzunehmen, vorbehaltlich von Einschränkungen, die auf triftigen wirtschaftlichen oder sozialen Gründen beruhen.
- (19) Wanderarbeitnehmer, die Staatsangehörige einer Vertragspartei sind, und ihre Familien haben das Recht auf Schutz und Beistand im Hoheitsgebiet jeder anderen Vertragspartei.
- (20) Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.
- (21) Die Arbeitnehmer haben das Recht auf Unterrichtung und Anhörung im Unternehmen.
- (22) Die Arbeitnehmer haben das Recht auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt im Unternehmen.
- (23) Alle älteren Menschen haben das Recht auf sozialen Schutz.**
- (24) Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf Schutz bei Kündigung.
- (25) Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf Schutz ihrer Forderungen bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers.
- (26) Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf Würde am Arbeitsplatz.
- (27) Alle Personen mit Familienpflichten, die erwerbstätig sind oder erwerbstätig werden wollen, haben das Recht dazu, ohne sich einer Diskriminierung auszusetzen und, soweit

dies möglich ist, ohne dass es dadurch zu einem Konflikt zwischen ihren Berufs- und ihren Familienpflichten kommt.

(28) Die Arbeitnehmervertreter im Betrieb haben das Recht auf Schutz gegen Benachteiligungen und müssen geeignete Erleichterungen erhalten, um ihre Aufgaben wahrzunehmen.

(29) Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf Unterrichtung und Anhörung in den Verfahren bei Massenentlassungen.

(30) Jedermann hat das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung.

(31) Jedermann hat das Recht auf Wohnung

7. Im Jahre 2000 wurde die Charta der Grundrechte der EU feierlich unterzeichnet. Neben den klassischen Bürgerrechten sowie der modernen Freiheitsrechte der Chancengleichheit werden auch soziale Rechte angesprochen, die damit durch die Union respektiert werden. Für den Bereich des Sozialen sind dieses:

Artikel 34

Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

(1) Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(2) Jede Person, die in der Union ihren rechtmäßigen Wohnsitz hat und ihren Aufenthalt rechtmäßig wechselt, hat Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(3) Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Artikel 35

Gesundheitsschutz

Jede Person hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der Union wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.

8. Die Europäische Sozialcharta ist als einzelstaatliche Selbstverpflichtung konzipiert. Eine Klagefähigkeit innerhalb der EU wäre nur möglich, wenn die EU selbst der Charta beitreten würde. Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer hat sowieso nur einen postulierenden Charakter ohne jegliche Rechtsbindung besessen. Der Vertrag von Lissabon hat beide Chartas aufgenommen, allerdings nur in einer Formulierung des Sinns über (eingedenk) und nicht als Bestandteil der Regelungen zur Arbeitsweise in der Europäischen Union. Die Charta der Grundrechte ist zwar anwendbares Recht, allerdings mit der Maßgabe, dass dadurch die Zuständigkeiten und Rechtsbeziehungen dadurch nicht verändert werden.
9. Der Europäische Gerichtshof hat im Sozialbereich in der Tendenz dem Grundsatz des ungehinderten Marktes nachzugehen, im Gesundheitswesen bspw. hat es Urteile gefällt, die im

Sinne des Vorrangs des grenzübergreifenden Wettbewerbs in die in der EU bisher als nationalstaatliche Regelungsbereiche geltenden sozialen Sicherungssysteme eingreifen. Die Kommission und der EUGH hat darüber hinaus das Thema Wettbewerbsverzerrung durch staatliche – öffentliche Zuwendung im Krankenhausbereich in den Fokus genommen. Schubert hat in einer neuerlichen Studie zu den Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten aufgezeigt, dass der EUGH auch in anderen Schutzbereichen das Gemeinschaftswohl vor allem als wettbewerbliche und marktliche Freiheitsrechte interpretiert, analog zu den vertraglichen Grundsätzen im Vertrag über die Arbeitsweise der EU, in denen die Förderung einer freien Marktwirtschaft festgelegt ist, noch nicht einmal die soziale Marktwirtschaft.

10. Alle Regelungen zur sozialen Sicherung sind dagegen subsidiär, sind aus formaler Sicht damit nur einklagbar gegen den jeweiligen Staat, mit der Einschränkung, dass Maßstab die jeweiligen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften sowie Gepflogenheiten sein müssen.
11. Maßgabe sind damit vor allem die Festlegungen in den jeweiligen Staaten. Die verfassungsrechtliche Situation in Hinsicht auf soziale Rechte ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle (Europ. Parl. Soziale Grundrechte in Europa, 99):

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Recht auf Arbeit	■	■		■	■	■	□	■	■	■		■	■	■	
-gerechte/sichere Arbeitsbedingungen	■				■			■				■			
-gerechten Lohn	■				■			■				■			
-bezahlten Urlaub								■				■			
Recht auf Bildung und Ausbildung	■			■	■	■	■					■	■	■	
-kostenloser Volksschulbesuch	■	■		■	■		■	■	■			■	■		
-kostenlose höhere Schulen				■								■			
-kostenlose Universitäten												■			
-berufliche Bildung					■							■	■		
Recht auf Wohnung	■			■	■			□		■		■	■	■	
Recht auf Gesundheit	■			■	■	■	□	■	■	■		■	■		
-kostenlos für Bedürftige								■				■			
Recht auf soziale Sicherheit	■	■	□	■	■	■		■	■	■		■	■	■	
-öffentliche. Fürsorge					■	■		■				■	■		
-bes. Schutz f. Mütter			■		■	■	■	■				■	■		
-bes. Schutz f. Familie/Eltern			■	■	■		■	■				■	■		
-bes. Schutz f. Behinderte				■	■							■			
-bes. Schutz f. Kinder/Jugend				■	■	■		■				■			
-bes. Schutz im Alter				■	■	■						■	■		
Recht auf Kultur	■				■					■		■			
Recht auf eine gesunde Umwelt	■		■		■			□		■		■		■	

29

PE 168 629

SOZIALE GRUNDRECHTE IN EUROPA

12. Allgemein unterscheidet man drei unterschiedliche Formen der verfassungsrechtlichen Fassung sozialer Rechte:
- (1) Die liberale Verfassung: Soziale Grundrechte sind nicht oder nahezu nicht verfassungsrechtlich garantiert. Soziale Sicherheit ist normales Recht und damit nicht grundrechtlich einklagbar. Zu diesen Ländern gehört Österreich und das Vereinigte Königreich (hat gar keine Verfassung).
 - (2) Die allgemeine Zusicherung sozialer Grundsätze: Soziale Grundsätze sind nicht im Detail niedergeschrieben, aber die Grundsätze sind verankert. Dazu gehören die skandinavischen Länder und die Beneluxstaaten.
 - (3) Die umfassende Zusicherung sozialer Grundrechte. Das sind Spanien, Portugal, Italien und Griechenland.
13. Deutschland ist mit seiner sehr globalen Festlegung der sozialen Marktwirtschaft zwischen Typ 1 +2, Frankreich zwischen Typ 2 und 3 zu finden.
14. Diese Dreiteilung entspricht auch der Hierarchie der Grundrechte in der EU. Klassische liberale Rechte, zu denen vor allem Gewerbefreiheit, aber auch Niederlassungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Wahlrecht, Meinungsfreiheit, Datenschutz und sonstige Eigentumsrechte gelten als Rechte erster Ordnung. Diese sind Aufgabe der EU. Die Grundrechte zweiter Ordnung werden als Prozess der Angleichung „anerkannt“. Sie werden aber auf einzelstaatlicher Ebene verfolgt. Wenn die EU durch die Staaten legitimiert wird, ist ein Eingreifen möglich. Die dritte Ebene als modernste Ebene der Grundrechte wird nur verfolgt (z.B. Umweltschutz).
15. Die Situation in Griechenland verstößt auf der Basis der griechischen Verfassung eindeutig gegen griechisches Verfassungsrecht.
16. Die EU selbst ist nicht der Gewährsträger und ist von der Hierarchie der zu überwachenden Grundrechte nach bisherigem Handeln auch nicht handlungskompetent. Sie besitzt also keine Handlungskompetenz zur Durchsetzung sozialer Sicherungssysteme.
17. Wie es sich verhält, wenn die EU aktiv daran beteiligt ist, die landesspezifischen Regelungen zu desavouieren, ist eine andere Frage. Ich zitiere noch einmal § 35 Grundrechtecharta: „Bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der Union wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“ In Griechenland ist der Zugang zu ärztlicher Versorgung und medizinischen Dienstleistungen durch die Maßnahmen der Troika massiv eingeschränkt. Diese Politik verstößt damit ebenso gravierend gegen die Grundrechtecharta. In Artikel 52, Abs.1 der Grundrechtecharta heißt es überdies: „Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“ Wie immer ist in den Regelungen der EU viel Gummi eingemischt. Aber in Kombination mit Art 3 Abs.1 (Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit) wird durch die Desavouierung des sozialen Sicherungssystems vor allem im Bereich der Gesundheitssicherung (und nebenher auch der verfassungsrechtlichen Stabilität eines ganzen Landes) aus meiner Sicht ein Vorgehen zu konstatieren sein, dass massiv gegen Grundrechte der EU verstößt.

Dieses wäre nur gerechtfertigt, wenn die von der EU und den federführenden Regierungen eingeleiteten Schritte tatsächlich alternativlos gewesen wären. Die Abwägung ist damals und bis heute aus meiner Sicht zu Lasten der Menschen in Griechenland (und Spanien usw.) nicht getroffen worden,

18. Eine Argumentation kann angesichts dessen nur über die Frage der realen finanzpolitischen Alternativen und der damit verbundenen Abwägung der Grundrechte einschränkenden Charakter der Maßnahmen. Eine etwa denkbarer Zinsverzicht für Griechenland, die Einleitung von Strukturreformen zur Qualifizierung der griechischen Finanzverwaltung und eine europaweite konzertierte Aktion gegen griechische Steuersünder bspw. wären denkbare Maßnahmen, die zwar die Sparmaßnahmen nicht gänzlich unnötig gemacht, die, in Abwägung der Verletzung von Grundrechten, aber deutlich weniger Steuergarantien erfordert hätten, die Sparbemühungen auch mit einem möglichen Ende versehen hätten.
19. Selbstverständlich bin ich als Verfasser dieses Arbeitspapiers kein Jurist und erst recht keiner, der im Bereich des Verfassungsrechtes besondere Schlagseite hat. Ich bin aber der Meinung, dass die ehemals nur begrenzt schlagkräftigen positiven Handlungskompetenzen auf der anderen Seite der politischen Handlung, der zerstörerischen Seite, nicht unbegrenzt und grundrechtslos sein dürfen. Die europäische Gemeinschaftspolitik kann nur dadurch demokratisch legitimiert werden, dass die Staaten mit dem Gewissen und aus dem Bewusstsein der eigenen Sozialstaatlichkeit europäische Wirtschafts- und Finanzpolitik betreiben. Selbst die eher wirtschaftsfreundlichen Staatsverfassungen Österreichs und Großbritanniens sind begleitet durch nationale Sicherungssysteme, die das Grundrecht auf gesundheitliche Sicherung nicht Makulatur werden lassen. Die Art und Weise des Umgangs mit der Finanzkrise hat dagegen den Charakter der Grundrechtslosigkeit, nicht nur in Griechenland, aber vor allem für Griechenland.
20. Die Anerkennung der Grundrechte ist in der Europäischen Union ein politisches Postulat. Auf europäischer Ebene einklagbar gegen ein vor allem wirtschaftsliberales, eindimensionales Rechtsverständnis, und damit auch gegen eine eindimensionale Rechtsprechung, sind sie nicht oder zumindest nicht in einem Zeitraum, dass es den an der finanz- und wirtschaftspolitischen Situation unschuldigen, aber betroffenen normalen griechischen Bürgerinnen und Bürgern rechtzeitig helfen würde. Wo Recht die falschen Akzente setzt, beginnt das politische Handeln. Der Schutz durch die Europäische Union trifft nicht diejenigen, die des Schutzes elementar bedürfen, sondern vor allem 99999diejenigen, auch in Griechenland, die an der Herbeiführung der Finanzkrise aktiv beteiligt waren. Auch der deutsche Steuerzahler zahlt nicht für die Griechen, sondern für deren Schuldner und deren Zinseszinsen. Eine Diskussion um einen Ausgleich der sozialen Verwerfungen, die durch die Politik der Finanzkrise entstanden ist, gehört eigentlich zu einem Europa, das die sozialen Grundrechte als Leitbild politischen Handelns respektiert.

21. Die Anerkennung sozialer Grundrechte darf daher nicht Kirchenrhetorik bleiben. Wer anerkennt, muss auch danach handeln. Er muss erkennen, dass eine durch die Krise und deren Politik hervorgerufene gesundheitliche Nicht- und Unterversorgung in Griechenland, die das Leben von Menschen gefährden und damit dauerhaft beeinträchtigen kann, eine nicht tolerierbare soziale Situation ist, die keine nationale Gepflogenheit ist. Zugang zu Gesundheitsleistungen bedeutet nicht ausgeschlossen zu sein, und zwar eben dann, wenn man sie sich eigentlich nicht leisten kann. Die europäische Politik hat diese Aufgabe im Umgang mit der Finanzkrise nicht nur nicht angenommen, sondern sie hat sich von ihr abgewandt. Ein Grundrecht auf Zinszahlung gibt es nicht, doch genau das ist Kern der Schuldenpolitik. Die Besinnungslosigkeit in Fragen der sozialen Grundrechte in der europäischen Gemeinschaftspolitik muss ein Ende haben, wenn nicht im Fall Griechenlands, wann dann?

Manfred Fiedler