ZÖR
59 (2004), 351–373

Zeitschrift für
öffentliches Recht

© Springer-Verlag 2004
Printed in Austria

Der Schutz sozialer Grundrechte in der Europäischen Union

Peter Hilpold, Innsbruck

I. Einleitung
II. Was sind „soziale Grundrechte"?
III. Die Entwicklung der sozialen Grundrechte auf internationaler Ebene und im Bereich der Europäischen Union
IV. Die Aufnahme sozialer Grundrechte in die Grundrechte-Charta
V. Die einzelnen sozialen Grundrechte in der Grundrechtecharta
VI. Zusammenfassung

Deskriptoren: Soziale Grundrechte; Grundrechtsschutz; Leistungsrechte; Rechte, soziale; Völkerrecht; Grundrechte-Charta; Menschenrechte.

Rechtsquellen: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948); UNO-Pakt I; UNO-Pakt II; EMRK; Europäische Sozialcharta; EU Grundrechte-Charta; EUV Art 2, 6; EGV Art 12, 13, 136, 141.

I. Einleitung

Der gegenwärtig ablaufende verfassungsgebende Prozess in der Europäischen Union wird zu Recht allgemein als epochale Entwicklung im System dieser Rechtsordnung gesehen. Wenngleich in vielem umstritten[1] stellt der vorliegende Text dennoch einen Quantensprung dar. Begründet werden könnte dieses Urteil mit dem Hinweis auf eine Vielzahl von Neuerungen. Auf der Suche nach dem augenfälligsten „Mehrwert", den dieses Dokument zu schaffen vermag, wird das Auge aber primär auf seinen Teil 2 gelenkt, der die

[1] Vgl beispielsweise die pointierte Kritik in der Zeitschrift „Economist" v 23.6.2003 und v 22.6.2004.

nunmehr auf Verfassungsebene gehobene Grundrechtecharta enthält.[2] Wie zu zeigen sein wird, gilt dies trotz der Tatsache, dass rein formal eine Fortentwicklung des Grundrechtschutzstandards damit nicht intendiert ist. Innerhalb der Grundrechtecharta ragen wiederum jene Normen hervor, die gemeinhin den „sozialen Grundrechten" zugeschrieben werden. Diese Normen sind nicht immer eindeutig identifizier- und abgrenzbar; sie sind auch nicht abschließend in einem bestimmten Teil der Charta lokalisiert. Dennoch ist ihre Präsenz mehr als auffallend, und zwar nicht als solche, sondern in ihrer Verbindung mit den traditionellen, bürgerlichen und politischen Rechten. Nachfolgend sollen die Rolle dieser Verbürgungen im Grundrechtesystem der Europäischen Union untersucht und potentielle Entwicklungslinien aufgezeigt werden.

II. Was sind „soziale Grundrechte"?

Schon diese erste Frage könnte auf den ersten Blick schier unlösbare Probleme aufwerfen. Wenn für einen breiten Kernbereich weitgehender Konsens in der Zurechnung besteht, so darf sich der Jurist dennoch nicht einer Beurteilung der Grundthematik entziehen, auch wenn in den Randgebieten die konzeptionelle Grenzziehung im Flusse begriffen ist. Gerade die mit dieser Beurteilungstätigkeit verbundene Systematisierungsleistung kann prospektiv dazu beitragen, klarere Abgrenzungslinien im Ganzen zu finden.

Mit den „sozialen Grundrechten" soll hier ein Oberbegriff für soziale Rechte im engeren Sinne sowie für wirtschaftliche und kulturelle Rechte verstanden werden.[3] Das Adjektiv „sozial" verdeutlicht die Gesellschaftsbe-

---

[2] Die Rückwirkungen der Grundrechtsdiskussion in der EU auf den Konstitutionalisierungsprozess insgesamt werden von *Funk*, Die sozialen Rechte der Grundrechtscharta vor dem Hintergrund des EG-Rechtsbestandes und im Vergleich zur Europäischen Sozialcharta, in *Duschanek/Griller* (Hrsg), Grundrechte für Europa, Die Europäische Union und Nizza (2002) 39, hervorgehoben.

[3] In diesem Sinne auch *Gijzen*, The Charter: A Milestone for Social Protection in Europe? MLJ 2001, 33 mwN. In der österreichischen Literatur vor allem *Pernthaler*, Über Begriff und Standort der Leistenden Verwaltung in der österreichischen Rechtsordnung, JBl 1965, 57ff; *ders*, Grundrecht auf Schutz der Gesundheit?, Der Staatsbürger (1968) 10, 1; *ders*, Die Grundrechtsreform in Österreich, AÖR 1969, 31; *ders*, Bemerkungen zum Recht auf Umweltschutz, in *Rack* (Hrsg), Grundrechtsreform (1985) 205; *ders*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre[1] (1986) 386; *ders*, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg (1990); *ders*, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in *Pernthaler/Weber/Wimmer*, Umweltpolitik durch Recht – Möglichkeiten und Grenzen (1992) 1; *ders*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre[2] (1996) 267; *ders*, Staatsziel Umfassender Umweltschutz, in *Kerschner* (Hrsg), Staatsziel Umweltschutz. (1996) 5; *ders*, „Sozialstaat" als Grundsatz der Bundesverfassung? JRP 2002, 83f; *ders*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 473ff und 620ff.

zogenheit dieser Rechte.[4] Anders als bei den bürgerlichen und politischen Rechte stehen sich hier Staat und Bürger nicht frontal gegenüber, wobei das Individuum primär eine Respektierung seiner Individualsphäre (bzw weiterführend auch seiner gesellschaftlichen Mitgestaltungsrechte) begehrt, sondern das Verhältnis ist vielmehr kooperativer Natur, wobei Leistungspflichten des Staates zugunsten des Individuums als Einzelner, aber auch in seiner gesellschaftlichen Vernetzung in den Vordergrund treten. Vereinfachend auf den Punkt gebracht wird die Essenz der bürgerlichen und politischen Rechte darin gesehen, dass sie die Freiheit vor dem Staat sicherstellen sollen,[5] während die sozialen Rechte die Verwirklichung der Freiheit mit Hilfe des Staates bezwecken.[6]

Diese Qualifizierung der sozialen Grundrechte beschreibt einen zentralen Wesenszug dieser Kategorie und sie ist deshalb in einem ersten Schritt der Annäherung als durchaus brauchbar zu bezeichnen. Im Rahmen einer näheren Betrachtung wird freilich deutlich, dass hierzu zahlreiche Spezifizierungen erforderlich sind. Die traditionelle Unterscheidung zwischen Abwehr- und Leistungsrechten, wobei die erste Kategorie die Untätigkeit des Staates, die zweite ein gezieltes Tätigwerden implizieren würde, lässt sich in dieser Trennschärfe nicht aufrecht erhalten. Jede Form der Zuerkennung von Rechten ist mit Kosten und damit mit öffentlichen Leistungen verbunden. Es ist nicht einmal zwingend, dass die Kosten im erstgenannten Fall absolut niedriger sind als im Kontext der Leistungsrechte. Dies wird allein schon dadurch deutlich, dass nicht nur die Dimension der zugesicherten Leistungsrechte vielfältige Abstufungen zulässt; auch die klassischen bürgerlichen und politischen Rechte sind vielfach differenzierbar mit extremen Kosten in Grenzsituationen.[7] Wenn hier dennoch an dieser Kategorisierung festgehalten werden soll, dann deshalb, weil sie essentielle Charakterzüge dieser Rechte hervorzuheben vermag, wobei gleichzeitig vor einer Verabsolutierung dieser Unterscheidung und einer Ableitung unzulässiger Rechtsfolgen gewarnt werden soll.

Die Definition der sozialen Grundrechte über die Wendung „Freiheit durch den Staat" bedarf einer weiteren Ergänzung, da sie allein eine vertikale Wirkungsform dieser Rechte, also zwischen öffentlichen Einrichtungen und Individuen zu implizieren scheint. Tatsächlich wird das Individuum im

---

[4] Vgl *Kluge*, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache[24] (2002) 859, wo sozial als „die Gesellschaft betreffend, gesellig" definiert wird und auf die lateinische Wurzel „teilnehmend, in Verbindung stehend, zugesellt" verwiesen wird.

[5] Vgl *Alexy*, Theorie der Grundrechte (1994) 395.

[6] Vgl *Butt/Kübert/Schultz*, Soziale Grundrechte in Europa, Europäisches Parlament 2/2000, SOCI 104 DE – 02/2000, www.europarl.eu.int/workingpapers/soci/104/default_de.htm (abgerufen am 25.9.2004).

[7] Man denke nur an die Kosten eines effizienten Gerichtssystems oder an jene eines wirkungsvollen Datenschutzes.

Bereich der sozialen Grundrechte aber nicht immer nur als isolierter Rechtsadressat begriffen, sondern regelmäßig in seiner gesellschaftlichen Einbettung und wechselseitigen Bedingtheit. Verlangt schon eine wirklichkeitsnahe Betrachtung der bürgerlichen und politischen Rechte in vielen Fällen die Berücksichtigung einer gewissen Situationsbezogenheit[8] und relationalen Determinierung, so wird die Relativität zu einem zentralen Element für die Beurteilung von Reichweite und Gehalt der sozialen Grundrechte. Die Gewährleistung von Leistungsrechten ist notgedrungenermaßen an die Leistungsfähigkeit des jeweiligen Gemeinwesens gebunden und die genaue Gestalt dieser Verbürgungen wiederum an die auf dem politischen Weg ermittelten Präferenzen.

Im Ergebnis kann also festgehalten werden, dass soziale Rechte weit stärker als bürgerliche und politische Rechte vom Entwicklungsstand einer Gesellschaft und ihren Wertorientierungen abhängen. So sehr einer kontextbezogenen Relativierung des Menschenrechtsschutzes insbesondere im Bereich der traditionellen Menschenrechte mit Vorsicht zu begegnen ist,[9] so sehr wäre eine grundsätzliche Ablehnung einer solchen Differenzierung im Bereich der sozialen Grundrechte wirklichkeitsfremd. Besteht also schon in der Frage der genauen Enumeration der bürgerlich-politischen Rechte keineswegs Einigkeit, so darf es mithin nicht verwundern, dass die diesbezüglichen Auffassungsunterschiede im Bereich der sozialen Rechte noch weiter ausgeprägt sind. Was ein soziales Grundrecht ist, lässt sich somit im Regelfall nur induktiv und mit Gültigkeit allein für einen bestimmten zeitlichen, regionalen und entwicklungsspezifischen Kontext sagen. Dies schließt nicht aus, dass im Wege der Rechtsvergleichung ein relativ breiter gemeinsamer Kernbereich identifiziert werden kann; allerdings wird diesbezüglich ein Ansatz erforderlich sein, der zumindest auf einen bestimmten Zeitpunkt und auf eine bestimmte wirtschaftliche Entwicklungsstufe bezogen ist.

In der Menschenrechtsdiskussion verfestigt hat sich die von *Karel Vasak*[10] entwickelte Begrifflichkeit, die eine Kategorisierung über das Konzept der „Menschenrechtsgenerationen" vornimmt. Zu Recht stößt dieser Ansatz – wenn er in einer bestimmten Lesart präsentiert wird – auf breite Ablehnung. Man könnte in diesen sowohl den Versuch hineinlesen, sozialen Rechten allein eine inferiore Natur zuzuerkennen als auch die Vorstellung, dass diese Generationen eine natürliche Abfolge darstellten und sich wechselseitig ablösten.[11]

---

[8] Im Bereich der EMRK kommt dieser Sachverhalt durch den Grundsatz des Ermessensspielraums („margin of appreciation") zum Ausdruck, nach Maßgabe dessen den Konventionsstaaten ein gewisser Spielraum bei der Umsetzung der Konventionsverpflichtungen zukommt.

[9] Ein Paradebeispiel stellt die Frage dar, inwieweit Frauenrechte regional einer religiös-weltanschaulich bedingten Relativierung zugänglich sind.

[10] Vgl *Vasak*, A 30-Year Struggle, The UNESCO Courier, November 1977, 29.

[11] Vgl *Tomuschat*, Human Rights – Between Idealism and Realism (2003) 24.

Es ist unmittelbar einsichtig, dass eine derart verstandene Kategorisierung den realen Gegebenheiten nicht entspricht und auch für die Zukunft wenig dienlich ist. Wird die richtige Auslegung dafür gefunden, so ist das Generationenkonzept freilich nicht gänzlich abzulehnen und die Brauchbarkeit dieses Ansatzes dürfte letztlich auch seine Behauptung bedingt haben. Gerade in Europa ist nämlich eine bestimmte Abfolge in der Verfestigung der verschiedenen Menschenrechtskategorien festzustellen gewesen, wobei den liberalen Rechten lange Zeit prioritäre Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. Der sich ständig verstärkende Schutz der sozialen Grundrechte hat andererseits den Schutz der liberalen Rechte nicht obsolet gemacht, sondern in erster Linie ergänzt. Der Slogan lautet: „Alle Menschenrechte für alle."[12]

In diesem Sinne könnte in der Einführung eines Katalogs sozialer Grundrechte eine sinnvolle und notwendige Abrundung des Menschenrechtsschutzes insgesamt gesehen werden. Wertungen der Vergangenheit, die auch die zeitliche Abfolge der Entstehung dieser Rechte beeinflusst haben, sollten aber nicht die Interpretation dieser Rechte in der Gegenwart beeinflussen. Das Konzept der Unteilbarkeit der Menschenrechte steht einer Auslegung entgegen, die diesen Rechten nur ergänzende, abrundende Natur zuerkennen möchte. Es impliziert vielmehr, dass sich die verschiedenen Generationen wechselseitig bedingen und stützen. Je nach wirtschaftlichem Entwicklungsstand und kultureller Ausrichtung einer Gesellschaft werden unterschiedliche Konstellationen sozialer und liberaler Rechte das wünschenswerte grundrechtliche Optimum darstellen. Der Schutz liberaler Rechte wird ohne parallele soziale Absicherung stets der Gefahr ausgesetzt sein, leer zu laufen bzw kann ein solch limitierender Ansatz dazu beitragen, Diskriminierungstatbestände noch zu verfestigen.[13] Zudem wird auch jeweils die Natur der in Frage kommenden sozialen Rechte variieren.[14]

---

[12] Vgl *Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem (2002) 26.

[13] Diese Sichtweise kann auch eine Hilfestellung dazu bieten, die scheinbare Unvereinbarkeit einer Sozial- und Umverteilungspolitik mit einem individualrechtsschützenden marktwirtschaftlichen System zu beheben. Vgl *Deakin/Brown*, Social Rights and Market Order: Adapting the Capability Approach, in *Hervey/Kenner* (Hrsg), Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective (2003) 27, die unter Bezugnahme auf Arbeiten von *Amartya Sen* darauf hinweisen, dass der Schutz von sozialen Rechten die volle Nutzung der liberalen Rechte unter Umständen erst ermöglichen kann. Umgekehrt stellen liberale Rechte auch eine wichtige Bestandsgarantie für die nachhaltige Nutzung sozialer Rechte dar: „[...] social rights can be understood as mechanism for enhancing the substantive economic freedoms of individuals to achieve a wide range of functionings. [...] Social rights are the foundation of a market order which is based on the most extensive mobilisation of resources and the widest division of labour which are compatible with a society's initial endowments in terms of human and physical resources. In turn, a market order is one which offers a welfare state regime an extensive set of mechanisms for the application of social rights, ranging from collective bargaining to shareholder pressure, interfirm competition and reputational effects." Ibid 42.

[14] Zwar scheint auf den ersten Blick einem Kern liberaler Rechte – unabhängig vom

Insgesamt ist also das Erfordernis des Schutzes sozialer Rechte – trotz der grundsätzlichen Unverzichtbarkeit solcher Rechte – stark zeit- und wertungsbedingt. Nachfolgend soll aufgezeigt werden, welche historischen Voraussetzungen und internationalen Einwirkungen den jetzigen Katalog sozialer Grundrechte in der Europäischen Union bedingt haben und welche Fortentwicklungen für die nächste Zukunft absehbar sind.

III. Die Entwicklung der sozialen Grundrechte auf internationaler Ebene und im Bereich der Europäischen Union

In einer historischen Betrachtungsweise wird es auf die Frage, welche Wertigkeit sozialen Rechten bei der Etablierung unserer modernen Grundrechtsordnungen beigekommen ist, unterschiedliche Antworten geben, je nachdem, welcher Ansatz gewählt wird.

Eine Bezugnahme auf die „bills of rights" des Jahres 1776 oder auf die französische Menschenrechtserklärung des Jahres 1789 wird zum Ergebnis führen, dass den liberalen Rechten absoluter Vorrang beizumessen ist.

Wählt man als primären Bezugspunkt hingegen die internationale Menschenrechtsordnung, so wie sie nach 1945 entstanden ist, so ergibt sich ein anderes Bild: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948[15] enthält zahlreiche Bestimmungen, die zweifelsfrei den sozialen Grundrechten zuzurechnen sind: Soziale Sicherheit (Art 22); Recht auf Arbeit und gleichen Lohn, Koalitionsfreiheit (Art 23); Erholung und Freizeit (Art 24); Soziale Betreuung (Art 25); Kulturelle Betreuung (Art 26); Freiheit des Kulturlebens (Art 27) und Angemessene Sozial- und Internationalordnung (Art 28). Als bloße Deklaration kommt diesem Dokument freilich keine bindende Wirkung zu. Wenngleich der Menschenrechtserklärung in moralisch-politischer Hinsicht allgemein große Autorität und vielfach auch ein rechtlich verpflichtender Charakter – zumindest bezogen auf Teilbereiche[16]

Entwicklungsstand einer Gesellschaft – absolute Präferenz zu gebühren, so in erster Linie dem Recht auf Leben. Bei genauerer Betrachtung offenbart sich aber sehr rasch, dass ein solches Recht in extremen materiellen Notsituationen bedeutungslos werden kann. Als Antwort auf diese Problematik wurde das Recht auf Schutz vor Hunger proklamiert.

Vgl dazu die grundlegenden Beiträge von *Asbjörn Eide*, gewürdigt in der ihm gewidmeten Festschrift mit dem Beitrag von *Oshaug/Barth Eide*, The long process of giving content to an economic, social and cultural right: twenty-five years with the case of the right to adequate food, in Eide-FS (2003) 325ff.

[15] GV Res 217 (III), v. 10.12.1948.

[16] Häufig wird von einer völkergewohnheitsrechtlichen Bindung gesprochen. S *Gros Espiell*, The Evolving Concept of Human Rights: Western, Socialist and Third World Approaches, in *Ramcharan* (Hrsg), Human Rights: Thirty Years after the Declaration (1979) 46; *Kokott/Doehring/Buergenthal*, Grundzüge des Völkerrechts[3] (2003) 41f; *Müller/Wildhaber*, Praxis des Völkerrechts[3] (2001) 572; *Ipsen*, Völkerrecht[5] (2004) 786. *Manfred Nowak* sieht in der

– zuerkannt wird, bleiben diesbezüglich im Detail zahlreiche Fragen offen.[17]

Unmittelbar nach der Verabschiedung der Erklärung begannen die Arbeiten an einer UN-Menschenrechtskonvention. Während die Arbeiten an der Erklärung noch vom Konsens der Allierten zehren konnten, der auch und gerade im Kampf um Menschenrechtsanliegen gefestigt worden war, so sollte der nachfolgend in den Vordergrund tretende – tatsächlich aber schon von den Anfängen her bestehende – ideologische Gegensatz zwischen Ost und West die Arbeiten an einer verbindlich festzulegenden Werteplattform im menschenrechtlichen Bereich erheblich erschweren. Dieser Gegensatz berührte Grundfragen des internationalen Menschenrechtsschutzes; in der Frage der Wertigkeit von liberalen Rechten einerseits und sozialen Rechten andererseits fand er aber seinen deutlichsten Ausdruck. Dies war schließlich auch einer der maßgeblichen Gründe für die Spaltung des angestrebten Dokuments in zwei Teile.[18] Der zweite lag in der inhärenten Verschiedenartigkeit dieser Rechte, mit all den damit verbundenen Problemen in den Bereichen Rechtsauslegung und Rechtsdurchsetzung.[19]

Die schlussendlich ausgearbeiteten Dokumente, der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I)[20] und der Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II)[21] wurden im Jahr 1966 angenommen; sie traten im Jahr 1976 in Kraft. Der Ratifikationsstand des Paktes I blieb zwar nur geringfügig hinter jenem des Paktes II zurück; insgesamt fristete aber die erstgenannte Konvention gegenüber dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte ein Schattendasein. Dies gilt trotz der vielfältigen Bemühungen auf politischer[22] und auf akademischer[23] Ebene, den Status des Paktes I zu

---

Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte „eine autoritative Interpretation des Begriffs ‚Menschenrechte' in der UNO-Satzung und damit indirekt Völkervertragsrecht [...]". Vgl *Nowak*, Einführung 90. Laut *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht[3] (1984) 822f, sind die in dieser Erklärung formulierten elementaren Menschenrechte durch nachfolgende, darauf Bezug nehmende Deklaration und andere staatliche Akte „unabhängig von vertraglichen Verbürgungen völkerrechtlich verbindlich geworden".

[17] Eine unmittelbare völkerrechtliche Bindungskraft dieses Dokuments wird beispielsweise von *Hailbronner*, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in *Vitzthum*, Völkerrecht[2] (2001) Rn 246, und von *Seidl-Hohenveldern/Stein*, Völkerrecht[10] (2000) 299, abgelehnt.

[18] Kritisch dazu *Eide*, Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in *Eide/Krause/Rosas* (Hrsg), Economic, Social and Cultural Rights (1995) 21 (22).

[19] Diesen Aspekt betonen jüngst *Dennis/Stewart*, Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should there be an International Complaints Mechanism to adjudicate the rights to food, water, housing, and health? AJIL 2004, 462.

[20] International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR); 999 UNTS 3.

[21] International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR); 999 UNTS 171. Das I. Zusatzprotokoll zum Pakt II findet sich in 999 UNTS 302.

[22] Auf rechtlich-politischer Ebene sind insbesondere die Aktivitäten des 1985 vom UN-Wirtschafts- und Sozialrat eingerichteten Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kul-

heben. Der schwächer ausgeprägte Durchsetzungsmechanismus (reines Berichtsverfahren; kein Staaten- bzw Individualbeschwerdeverfahren) tat ein Übriges, dieses Dokument in den Hintergrund zu drängen. Die Formulierung des Art 2 Abs 1 des Paktes I schien selbst das Umsetzungserfordernis – zeitlich und hinsichtlich der materiellen Intensität – zu relativieren.[24] Es darf deshalb nicht verwundern, dass der niedrigere Status des Paktes I auch auf die darin verankerten Rechte abfärbte und deren Stellenwert minderte.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnete sich im Rahmen des Europarates mit der Europäischen Menschenrechtskonvention des Jahres 1950 einerseits und der Europäischen Sozialcharta des 1961 andererseits ab. Zwar wäre es unzutreffend, die EMRK als reine Verbürgung bürgerlich-liberaler Rechte zu sehen;[25] ihr Schwerpunkt liegt aber ganz eindeutig in diesem Bereich. Die ebenfalls im Rahmen des Europarates ausgearbeitete Europäische Sozialcharta aus dem 1961[26] sollte eine Ergänzung dazu darstellen und – wie die Bezeichnung bereits zum Ausdruck bringt – den Bereich der sozialen Rechte abdecken.[27] Soweit die Existenz dieses Dokuments überhaupt wahrgenommen wird, fällt das Urteil dazu häufig negativ aus. Bei einer genaueren Betrachtung wird aber deutlich, dass dieses Urteil wesentlich vom Maßstab beeinflusst wird, der an das betreffende Dokument angelegt wird. In einer kontrastierenden Betrachtung findet die EMRK schon allein unter dem Gesichtspunkt lobende Anerkennung, dass sie eine individuelle Beschwerde-

---

turelle Rechte zu erwähnen, der ein intensives Lobbying für die Stärkung der politischen und rechtlich-strukturellen Rolle dieser Konvention betrieben hat.

[23] Aus der Vielzahl an einschlägigen Publikationen seien beispielsweise erwähnt: *Alston*, Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, HRQ, 1987, 332; *Simma*, „Die vergessenen Rechte": Bemühungen zur Stärkung des VN-Sozialpaktes, in Zacher-FS (1998) 868.

Der zuletzt genannte Autor erklärte, durch seine Tätigkeit im Kontrollausschuss des betreffenden Abkommens sei er „vom Saulus zum Paulus" geworden.

[24] Diese Bestimmung lautet folgermaßen:

„Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen."

Der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte warnte in seinem Kommentar Nr 3 aus 1990 über die Natur der staatlichen Verpflichtungen aus Art 2 Abs 1 des Paktes I aber vor einer Fehldeutung dieser Regelung:

„[...] while the full realization of the relevant rights may be achieved progressively, steps towards that goal must be taken within a reasonably short time after the Covenant's entry into force for the States concerned. Such steps should be deliberate, concrete and targeted as clearly as possible towards meeting the obligation recognized in the Covenant."

[25] Vgl *Frowein*, Wirtschaftliche und Soziale Rechte in der Rechtsprechung der Straßburger Organe, REDP 1992, 263ff.

[26] In Kraft getreten ist die Europäische Sozialcharta im Jahr 1965.

[27] Vgl *Strasser*, European Social Charter, EPIL 8, 1985, 211ff.

möglichkeit schafft; zum Teil wurde darin sogar eine Überwindung der Mediatisierung des Menschen und damit seine Anerkennung als partielles Völkerrechtssubjektivität gesehen.[28] Im Gegensatz dazu schafft die Europäische Sozialcharta für die Mitgliedstaaten eindeutig allein völkerrechtliche Verpflichtungen traditioneller Art, wobei die Durchsetzung, die „Achillesferse des Völkerrechts"[29] primär über ein Berichtsverfahren, dem schwächsten Kontrollmechanismus, der für Menschenrechtsabkommen vorgesehen sein kann, sichergestellt wird. An diesem Befund ändert auch das Zusatzprotokoll aus dem Jahr 1995 nichts, mit welchem die Möglichkeit einer Verbandsbeschwerde wegen Verletzung der Charta durch einen Vertragsstaat durch internationale Arbeitnehmerorganisationen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen sowie repräsentative nationale Organisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften eingeräumt wird. Andererseits muss aber die Verschiedenartigkeit der Durchsetzungsmechanismen nicht notwendigerweise eine Wertung in dem Sinne zum Ausdruck bringen, dass etwa den sozialen Rechten ein geringerer Stellenwert zuerkannt würde. Das für die Europäische Sozialcharta gewählte Durchsetzungsverfahren[30] entspricht in erster Linie der Natur der von dieser Konvention geschützten Rechte. Obwohl sozialen Rechten nicht grundsätzlich die Eignung zur unmittelbaren Anwendbarkeit bzw zur Justizibilität abgesprochen werden kann,[31] ist es ihrem Wesen doch eigen, dass primär eine Umsetzung über die Schaffung einer objektiven Ordnung erfolgt, hinsichtlich welcher kaum Maßstäbe für die punktgenaue Beurteilung des Erfüllungsgrades existieren und welche deshalb wirksamer durch traditionelle völkerrechtliche Verfahren als durch gerichtliche Instrumente durchgesetzt werden können.[32]

---

[28] So *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, Rn 422ff. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass eine solche Beschwerdemöglichkeit das Eingehen einer entsprechenden Bindung durch den Vertragsstaat voraussetzt. Vor dem In-Kraft-Treten des XI. Zusatzprotokolls war zudem die Abgabe einer entsprechenden Erklärung gemäß Art 25 EMRK erforderlich.

[29] Zum Thema der Durchsetzung des Völkerrechts vgl beispielsweise die Arbeiten von *Henkin*, How Nations Behave (1969); *Chayes/Chayes*, The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements (1995); *Malanczuk*, Akehurst's Modern Introcution to International Law (1997) 5ff.

[30] Vgl dazu *Öhlinger*, Die Europäische Sozialcharta und der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch den Europarat, in *Nowak* (Hrsg), Europarat und Menschenrechte (1994) 119.

[31] Vgl beispielsweise *Alston*, No Right to Complain About Being Poor: The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant, in *Eide* (Hrsg), The Future of Human Rights Protection in a Changing World (1991) 79.

[32] Zu den mannigfaltigen Wegen, über welche eine wirksame Durchsetzung sozialer Grundrechte erfolgen kann, vgl *Scheinin*, Economic and Social Rights as Legal Rights, in *Eide/Krause/Rosas* (Hrsg), Economic, Social and Cultural Rights (1995) 41. Vgl auch *Golden*, Soziale und Wirtschaftliche Rechte neu betrachtet, in Funk-FS (2003) 215 (224), sowie *Simma*, International Human Rights and General International Law: A Comparative Analysis, in Collected Courses of the Academy of European Law (1993) vol IV, book 2, 153, der ua darauf

Ein weiterer, gegenüber der Europäischen Sozialcharta häufig vorgebrachter Kritikpunkt betrifft den Umstand, dass diese nicht vollumfänglich umzusetzen sind, sondern es werden gewisse Wahlfreiheiten eingeräumt. Während die sieben grundlegenden Bestimmungen in den Art 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19 allgemein verbindlich sind, muss jeder Vertragsstaat darüber hinaus so viele weitere Artikel oder Absätze als für sich verbindlich anerkennen, dass eine Gesamtzahl von zehn Artikeln oder 45 Absätzen erreicht wird. Nun sind auch den Instrumenten zum Schutz liberaler Grundrechte Wahlfreiheiten und Entscheidungsspielräume nicht fremd, was sehr deutlich gerade anhand der EMRK gezeigt werden kann: Neben den norminhärenten Umsetzungsspielraum gesellt sich hier noch ein gewisser Entscheidungsspielraum hinsichtlich des Verpflichtungsumfanges über das System der Zusatzprotokolle. Die wechselseitige Vernetzung, die reziproke Bedingung der liberalen Rechte führt aber dazu, dass hier die Gestaltungsspielräume viel enger sein müssen als im Bereich der sozialen Rechte. Während der Katalog der liberalen Rechte schon seit geraumer Zeit weitgehend abgerundet ist und das Aufkommen neuer Ansprüche größere gesellschaftliche Umbrüche voraussetzt, kann von einem einheitlichen Katalog sozialer Rechte kaum gesprochen werden. Es gibt vielmehr, wie hier schon mehrfach angedeutet, neben einem Kernbereich, der breiten Zuspruch findet, zahlreiche Abstufungen und Schichtungen. Je weiter man sich von diesem Kernbereich entfernt, desto ausgeprägter ist der Dissens über die Schutzwürdigkeit und -fähigkeit einzelner sozialer Rechte, ja selbst über ihre Qualifizierung als Rechte. Durch die Einführung graduierter Verpflichtungsverfahren wird die Möglichkeit geschaffen, unterschiedlichen gesellschaftspolitisch bedingten Präferenzen in diesem Bereich des Grundrechtsschutzes Ausdruck zu geben. Die Festschreibung einer quantitativ definierten Auswahlverpflichtung stellt gleichzeitig sicher, dass das Schutzniveau – unabhängig von inhaltlichen Unterschieden – vergleichbar bleibt.

Die Entwicklungsfähigkeit eines solchen Instrumentariums kennt natürlich Grenzen, Grenzen, die eine Berücksichtigung des sich seit 1961 erheblich fortentwickelten Konsenses in diesem Bereich nicht mehr zuließen. Aus diesem Grunde wurde im Jahr 1996 ein neues Instrument, die Revidierte Europäische Sozialcharta[33] geschaffen, welche im Jahr 1999 in Kraft trat. Diese weist verschiedene neue Verbürgungen auf, die im Jahr 1961 noch unzureichend thematisiert waren bzw hinsichtlich welcher zum damaligen Zeitpunkt die Sensibilisierung noch unzureichend war, so zB der Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung und jener vor sexueller und anderer Formen der Belästigung am Arbeitsplatz. Teilweise hat sich auch die Notwendigkeit

hinweist, dass die Umsetzung des Paktes I nahezu ausschließlich über *soft law* erfolgt sei (ibid, 234).

[33] ETS Nr 163.

ergeben, bereits 1961 gewährte Rechte an neuere Entwicklungen anzupassen, wie im Bereich der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung von Mann und Frau.[34]

Eine Gesamtbeurteilung des Beitrages der Europäischen Sozialcharta (sowie gleichzeitig der Revidierten Europäischen Sozialcharta) zur Fortentwicklung des Schutzstandards im Bereich der sozialen Grundrechte in Europa in den letzten 40 Jahren kann nur differenziert ausfallen. Im Einzelfall mag dieser Schutz oft ungenügend gewesen sein und die von Vertragsstaaten getroffene Wahl mag häufig auch auf dem Versuch begründet gewesen sein, den einfachsten Weg zu gehen.

Die Essenz des Mehrwertes, den dieses Instrument im Bereich des Grundrechtsschutzes geschaffen hat, ist aber in einem anderen Bereich zu suchen, nämlich einmal in der grundsätzlichen Thematisierung dieser Rechte in Europa und zum anderen in der Aufrechterhaltung der einschlägigen Diskussion. Die sozialen Grundrechte blieben salonfähig und es entstand ein leiser, sanft wirkender Druck, diese Ansprüche weiter auszugestalten. Eine Beurteilung dieses Instruments bloß an seiner justiziellen Durchsetzbarkeit verkennt die Wirkungsweise völkerrechtlicher Normen. Allein die Tatsache, dass die Europäische Sozialcharta befruchtend für die Europäische Grundrechtecharta gewirkt hat und ihr Geist in dem zuletzt genannten Dokument fortlebt, verdeutlicht, dass die Bemühungen im Rahmen des Europarates zur Herausbildung von Schutzstandards zu den sozialen Grundrechten – wenn auch nur auf indirektem Wege über ein Zweitinstrument mit unterschiedlicher Rechtsbasis und wenn auch erst nach mehreren Jahrzehnten – beachtliche Folgewirkungen gezeitigt hat.

IV. Die Aufnahme sozialer Grundrechte in die Grundrechte-Charta

Dass die Europäische Union – bzw die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge" – letzthin dazu tendieren, einen wesentlichen Teil des Selbstverständnisses dieser Institution über die Verteidigung und die Förderung von Grundrechten zu definieren, mag verwunderlich erscheinen, wenn man sich ihre Basis vor Augen hält, die eindeutig und nahezu ausschließlich ökonomisch orientiert war.[35] Tatsächlich wirkte der Prozess der Annäherung an

[34] Vgl *Hailbronner*, Einzelmensch 245f.

[35] Der Anfang der 50er Jahre unternommene Versuch der Errichtung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft ist bekanntlich gescheitert, während auf der Konferenz von Messina die Basis für eine rein wirtschaftliche Integration gelegt wurde. Die in Teilen des Schrifttums vorzufindende Ansicht, dass in diese ökonomisch orientierten Integrationsanstrengungen bereits ein – später tatsächlich eingetretener – „spill-over-Effekt" auf den politischen Bereich eingeplant war, lässt sich kaum überzeugend belegen.

grundrechtliche Fragestellungen anfänglich eher unentschlossen, aber beginnend mit der Entscheidung „Stauder" aus dem Jahr 1969, über „Internationale Handelsgesellschaft", „Nold" und schließlich „Hauer" ein Jahrzehnt später,[36] wurde ein Weg eingeschlagen, der offenkundig notwendig und auch unumkehrbar war.[37] Prätorisch entwickelt[38] und über das Institut der Allgemeinen Rechtsgrundsätze gerechtfertigt, wurde die Bindung an eine Rechtsmasse erkennbar, deren genaue Konturen noch zu bestimmen waren. Der Vertrag von Maastricht hat im jetzigen Art 6 Abs 2 EUV diesen Vorgaben näher präzisiert: Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet werden und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Rechtsgrundsätze ergeben. Im Detail bleiben Form und Inhalt dieser Bindung in vielem offen, zumal ein Beitritt der EG zur EMRK vom EuGH mit Gutachten 2/94[39] ausgeschlossen worden ist[40] und die Feststellung des Inhalts der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen notwendigerweise erheblichen Spielraum offen lässt.

In diesem Sinne war die Erarbeitung der Grundrechte-Charta ein geradezu notwendiger weiterer Schritt im evolutiven Prozess der Herausbildung von Grundrechten. Der bewusst offen gehaltene Rechtsstatus der Charta („bloße" Proklamation auf dem EU-Gipfel in Nizza am 9.12.2000) war erneut Ausdruck eines vorsichtigen „Sichherantastens" an die Materie, wobei der verfassungspolitische Konsens innerhalb der Union nicht überfordert werden sollte und insbesondere nicht in einen Kernbereich ihrer Souveränität eingegriffen werden durfte. Es ist interessant festzustellen, dass der einzige – potentielle – Vorbehalt hinsichtlich des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gegenüber den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten gerade im Grundrechtsbereich, und zwar für dessen Kerngebiet, besteht.[41]

---

[36] Vgl EuGH, Slg 1969, 419 – Stauder; Slg 1970, 1125 – Internationale Handelsgesellschaft; Slg 1974, 491 – Nold; Slg 1979, 1979, 3727 – Hauer.

[37] Vgl *Ritgen*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, ZRP 9/2000, 371ff.

[38] Vgl *Pernice/Mayer*, Grundrechtsschutz und rechtsstaatliche Grundsätze, nach Art 6 EUV, in *Grabitz/Hilf*, Das Recht der Europäischen Union – Kommentar, 20. Ergänzungslieferung (2002) Rn 4. Vgl auch *Lenaerts*, Social Rights in the Case-Law of the European Court of Justice, LIEI 2001, 267.

[39] Slg 1996, I-1759.

[40] Primärer Grund für den Ausschluss eines solchen Beitritts war die damit verbundene Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR, die zur einer konstitutionellen Änderung des Gemeinschaftsrechts geführt hätte, welche allein die Mitgliedstaaten selbst durch eine entsprechende Vertragsänderung herbeiführen können. Hinsichtlich der nach wie vor geltenden Argumente für einen Beitritt vgl *Karl*, Aktuelle Entwicklungen im internationalen Menschenrechtsschutz, in *Hummer* (Hrsg), Paradigmenwechsel im Völkerrecht zur Jahrtausendwende (2002) 275 (296ff).

[41] Grundlegend ist in diesem Zusammenhang die sog Solange-Rechtsprechung. Im Solange-II-Beschluss hat das deutsche Bundesverfassungsgericht angekündigt, dass es, solange der EuGH einen wirksamen und dem des Grundgesetzes im Wesentlichen gleich zu achtenden

Mit der am 17. und 18. Juni 2004 von den in Brüssel vereinigten 25 Staats- oder Regierungschefs angenommenen Verfassung für Europa wurde der Grundrechte-Charta – zweieinhalb Jahre nach ihrer Proklamation – eine gänzlich neue Rolle vorgezeichnet. Die Grundrechte-Charta soll in einem Zug die enorme Distanz vom soft law zum konstitutionellen Recht der Union überwinden, sie soll die Grundrechtsthematik definitiv von einem zuerst verleugneten, dann verstohlen akzeptierten Randbereich in eine zentrale Säule der Unionsordnung verwandeln, sie soll die identitätsbildende Kraft stiften, die für die fortlaufende räumliche Erweiterung und inhaltliche Vertiefung dieses Gebildes dringend notwendig ist und es soll gleichzeitig der Spagat geschafft werden zwischen einer materiellen Verfestigung des Grundrechtsschutzes, den all diese Entwicklungen und Erwartungen bedingen und dem nach wie vor geltenden Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung.[42]

Diese relativ späte Kodifikation der Gemeinschaftsgrundrechte bot den Mitgliedstaaten der EU die einmalige Chance, umfassend die europaweiten Erfahrungen im Grundrechtsschutz zu berücksichtigen und insbesondere über den Bereich der liberalen Rechte hinaus auch soziale Rechte in breiterem Umfange in das zu verfassende Dokument aufzunehmen. Was die Erfahrungen der Gemeinschaft selbst anbelangt, so ist insbesondere die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9.12.1989 zu erwähnen, der zwar keine rechtliche bindende Kraft zukommt,[43] wohl aber – über ihre Feststellungsfunktion hinsichtlich der im Gemeinschaftsbereich geltenden Grundrechte – eine ausgeprägte politisch-legitimatorische Rolle für ein Tätigwerden der Gemeinschaft in diesem Bereich.[44]

Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleiste, „seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen" werde. Vgl BVerfGE 73, 339/LS 2, zitiert nach *Streinz*, Europarecht (2003) 85, Rn 217.

[42] S Art I-9 Abs 2 Satz 1 der Verfassung. Vgl dazu *Ludwigs*, Die Kompetenzordnung der Europäischen Union im Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa, ZEuS 2004, 211 (217).

[43] Vgl *Karl* in *Hummer* (Hrsg), Paradigmenwechsel 275.

[44] Einzelne, von dieser Charta erwähnte Rechte betreffen die Bereiche Freizügigkeit; Beschäftigung und Arbeitsentgelt; Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen; sozialen Schutz; Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen; Berufsausbildung; Gleichbehandlung von Männern und Frauen; Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer; Kinder- und Jugendschutz; ältere Menschen; Behinderte.

Es versteht sich von selbst, dass diese Charta als bloße feierliche Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und damit als „gemeinschaftsrechtliches soft law" selbst keine eigenständige Grundlage für die Erlassung verbindlichen Rechts darstellen kann. Vgl auch *Butt/Kübert/Schultz*, Grundrechte 2, sowie *Watson*, The Community Social Charter, Common Market Law Review (1991) 37.

Schließlich sind – in unmittelbarem Zusammenhang mit den bisher erwähnten Quellen – auch jene Ansätze für einen grundrechtlichen Schutz der Sozialrechte zu erwähnen, die seit jeher im Gemeinschaftsrecht verankert waren bzw in dieses verpflanzt wurden. Dabei sind neben der Präambel zum Unionsvertrag, vierter Erwägungsgrund, der die Bindung der Europäischen Union an die sozialen Grundrechte bekräftigt und der bereits erwähnten Bestimmung in Art 6 EUV die Diskriminierungsverbote gemäß Art 12 und 13 EGV zu erwähnen und zum anderen ist auf die sozialrechtlichen Vorschriften zu verweisen.

Gleich zu Beginn des in Art 2 EUV enthaltenen Katalogs von Unionszielbestimmungen[45] wird „die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung, insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, [u.a. durch die] Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts [...]" erwähnt. Konkrete Umsetzung finden die sozialrechtlichen Aspekte dieser Vorschrift[46] in erster Linie im Kapitel über die Sozialvorschriften im Gemeinschaftsvertrag (Art 136 EGV), das in dieser Form aber erst seit relativ kurzer Zeit besteht, nämlich seit dem Vertrag von Amsterdam, mit welchem das Abkommen über die Sozialpolitik im Wesentlichen in den Vertrag aufgenommen wurde.[47] Dieses Abkommen hatte laut Präambel im Besonderen die Funktion, die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte umzusetzen – ein Umstand, der die enge Vernetzung der Aktivitäten in diesem Bereich in Europa verdeutlicht und der auch implizit offen legt, wie problematisch es ist, den faktischen Stellenwert der einschlägigen Instrumente allein an Kategorien wie Rechtsverbindlichkeit oder Justiziabilität zu messen. Wohl die zentrale Bestimmung in diesem Kapitel ist Art 141 EGV, der die Gleichbehandlungspflicht von Mann und Frau bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit festschreibt; darüber hinaus ist die Sozialpolitik der Gemeinschaft hingegen in einen wettbewerbspolitischen Rahmen eingebettet, der ein eigenständiges sozialpolitisches Konzept nicht erkennen lässt bzw hinsichtlich eines solchen die Frage aufwerfen würde, wie die Konkurrenzfrage zu lösen wäre.[48]

---

[45] Zu diesen „normativen Grundorientierungen" vgl *Meyer/Engels*, Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtscharta? ZRP 9, 2000, 368 (369).

[46] Obwohl die genannte Bestimmung in Art 2 EUV einen gleichrangigen Stellenwert von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung suggeriert, findet diese Annahme auf der Ebene der konkreten Umsetzung dieser Zielvorgabe in der 1. Säule keine Bestätigung. Vgl *Blanke*, Kommentar zu Art 2 EUV, in *Callies/Ruffert* (Hrsg), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag (1999) 25, Rn 4.

[47] Vgl *Kenner*, Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility, in *Hervey/Kenner*, Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective (2003) 11.

[48] Vgl dazu *Krebber*, Kommentar zu Art 136, in *Callies/Ruffert* (Hrsg), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag (1999) 1354, Rn 6.

Zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Vertrages von Amsterdam war somit die Situation in der Union von einem breiten Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit der Berücksichtigung von sozialen Grundrechten gekennzeichnet, ohne dass dieser Konsens aber in einem systematischen Ansatz im Gemeinschaftsrecht Niederschlag gefunden hätte und ohne dass der traditionelle Rahmen dafür erkennbar einen hinreichenden Entwicklungsspielraum geboten hätte. Die Vorzeichen für eine Berücksichtigung dieser Rechte waren aber für den Fall günstig, dass ein grundlegender Ansatz zur Neuregelung aufkommen sollte.

Als der Europäische Rat in Köln im Juni 1999 die Ausarbeitung der Grundrechte-Charta beschloss, legte er auch tatsächlich die Weichen für die Aufnahme sozialer Grundrechte:

„Bei der Ausarbeitung der Charta sind ferner wirtschaftliche und soziale Rechte zu berücksichtigen, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der Arbeitnehmer enthalten sind (Art 136 EGV), soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen."

Trotz dieser an und für sich klaren Vorgaben war die Ausarbeitung der Grundrechte-Charta dann doch wieder von einem grundsätzlichen Dissens darüber geprägt, ob und gegebenenfalls in welcher Form soziale Grundrechte Eingang in dieses Dokument finden sollten,[49] wobei insbesondere die britische Gegnerschaft,[50] getragen von einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber einer zu weitreichenden Integration, aber auch von einem wirtschaftsliberalen Modell der *„industrial relations"*, dem eine Ausweitung der Reglementierung im Bereich der sozialen Rechte grundsätzlich widerstrebt.

Die Befürworter einer Aufnahme dieser Rechte erlangten aber die Oberhand: Zu groß war die Zahl der Mitgliedstaaten, in deren Verfassungsordnungen soziale Rechte bereits geregelt sind, zu verlockend war die Chance, ein international vorbildhaftes Dokument zu schaffen und zu spürbar war der Druck der internationalen Gemeinschaft, diesen Aspekt des Grundrechtsschutzes mitzuberücksichtigen. Hinsichtlich dieser zuletzt genannten Einwirkung ist insbesondere die Intervention des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu erwähnen, dessen oben erwähntes, intensives Lobbying für die Sache der sozialen Rechte im Konvent ein geradezu ideales Betätigungsfeld fand. So wurden an den Konventsvorsitzenden *Herzog* mit Schreiben vom 27.4.2000 „warnende Hinweise" gerichtet, wonach ein Verzicht auf die Aufnahme sozialer Grundrechte in der Charta als Verletzung des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

[49] Vgl zu dieser Diskussion auch *Engels*, Soziale Grundrechte in der Europäischen Grundrechtecharta, in *Frank/Jenichen/Rosemann* (Hrsg), Soziale Menschenrechte – die vergessenen Rechte (2001) 77.

[50] Vgl dazu *Bernsdorff*, Soziale Grundrechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Diskussionsstand und Konzept, VSSR 2001, 1.

angesehen würde.[51] Diese Warnung war zwar angesichts des breiten Umsetzungsspielraums, den dieser Pakt gewährt und auch in Hinblick auf den Umstand, dass eine auf den Bereich der liberalen Rechte beschränkte Kodifikation eine paktkonforme Beachtung der sozialen Rechte nicht ausschließt, rechtlich kaum haltbar. In politischer Hinsicht hat dieser Hinweis seine Wirkung aber nicht verfehlt und es kann zweifelsfrei festgehalten werden, dass die explizite Mitberücksichtigung dieser Rechte in der Charta der effektiven Beachtung des Paktes I nur dienlich sein kann.

Die Frage nach dem „Ob" der Aufnahme war aber eng verknüpft mit jener nach dem „Wie": Nur wenn ein Weg für eine gesamtstrukturell stimmige Einfügung der sozialen Rechte in die Charta gefunden werden konnte, war an eine Ausweitung des Kodifizierungsvorhabens auch auf den Bereich der sozialen Rechte zu denken, ohne dabei das Gesamtprojekt an sich zu gefährden. Die Basis für die letztendlich getroffene Regelung wurde mit dem sogenannten „Drei-Säulen-Modell" des Vertreters des Deutschen Bundestages *Meyer* gelegt. Als erste Säule schlug er die Aufnahme des Grundsatzes der Solidarität gleichberechtigt neben den Grundsätzen der Freiheit, Gleichheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit entweder in der Präambel oder in einer gesonderten Bestimmung vor. Damit sollte eine grundlegende Wertentscheidung und Zielbestimmung für die Berücksichtigung sozialer Rechte vorgegeben werden. Die zweite Säule, der Kernbereich der Regelung, sollte jene sozialen Rechte umfassen, die „unstreitig" zwischen den Mitgliedstaaten gelten, wobei auch – und gerade – die jeweiligen Verfassungsordnungen Berücksichtigung finden sollten. Die dritte Säule, die Querschnittsregelung sollte sicherstellen, dass die in der Charta enthaltenen Rechte nationale oder internationale Standards nicht absenkt und dass bei der Auslegung der Bestimmungen der Charta diesen Bezugspunkten Rechnung getragen wird. Damit sollte insbesondere auch garantiert werden, dass sich die Auslegung dieser Bestimmungen an die Fortentwicklung der internationalen Standards anpasst. Gerade der Bereich der sozialen Grundrechte dürfte auf internationaler Ebene der dynamischte sein und eine Festschreibung dieser Rechte in statischer Form würde die Charta in zentralen Bereichen möglicherweise sehr rasch obsolet erscheinen lassen.

Aufbauend auf diesem „Drei-Säulen-Modell" wurde ein Kompromisspapier erarbeitet, das sogenannte Braibant/Meyer-Papier, das richtungsweisend für die endgültige Form der Einarbeitung der sozialen Rechte in die Grundrechte-Charta wurde. Diese führt nun in Erwägungsgrund 2 der Präambel das Solidaritätsprinzip als gleichberechtigten Wert neben jenen der Menschenwürde, der Freiheit, Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit an.

---

[51] *Bernsdorff*, Grundrechte 3.

Über die gesamte Charta verstreut, schwerpunktmäßig aber im Kapitel IV „Solidarität" finden sich dann zahlreiche Grundrechtsverbürgungen zu sozialen Rechten. Die Querschnittsklausel ist in Art 53 der Charta enthalten. Sie garantiert einerseits, dass das in den nationalen Verfassungen verankerte Mindestschutzniveau nicht abgesenkt werden darf und andererseits auch eine dynamische Fortentwicklung des Schutzstandards gemäß den internationalen Vorgaben, die durch andere völkerrechtliche Menschenrechtsschutzinstrumente gesetzt werden.[52]

Was schließlich den schwierigen Balanceakt zwischen der Notwendigkeit, einen echten Mehrwert zu schaffen und der Tatsache anbelangt, dass die diesbezügliche Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten keine Änderung erfahren hat, so wird die Lösung dafür in Artikel 51 über den Anwendungsbereich angeboten:

„Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten.

Diese Charta 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."

Diese Bestimmungen wurden äußerst kontrovers diskutiert – sowohl im Zuge ihrer Aushandlung als auch nachfolgend durch Lehre und Praxis. Gerade in Zusammenhang mit den sozialen Gewährleistungen kommt ihnen besondere Bedeutung zu.

Nach Maßgabe des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, einem Grundprinzip im Rahmen der Vernetzung des Gemeinschaftsrechts mit jenem der mitgliedstaatlichen Ordnungen,[53] hätte bei der Konzeption der Grundrechtecharta auf den ersten Blick ein Ansatz nahe gelegen, wonach nur jene Grundrechte kodifiziert werden sollten, die einen Kompetenzbereich im Recht der Europäischen Union berühren. Wie treffend in der Literatur formuliert worden ist, entspreche es dem Selbstverständnis der Union, „keine kleinlich auf Ihre Zuständigkeiten schielende Rumpf-Grundrechtsordnung zu haben, sondern einen modernen Katalog all der Grundrechte, auf deren Werte Europa verpflichtet ist".[54]

Vielfältig sind die Gründe, die für einen solchen breiten Ansatz sprechen:

- Die exakte Zuordnung von Grundrechten zu einzelnen Kompetenzbereichen ist oft nicht möglich. Die Praxis der letzten Jahre hat gezeigt, dass

---

[52] Vgl zum Ganzen *Riedel*, Kapitel IV – Solidarität, Vorbemerkungen, in *Meyer* (Hrsg), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2003) 323.

[53] Vgl Art 5 Abs 1 EGV.

[54] Vgl *Hirsch*, Die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag, in *Schwarze* (Hrsg), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents (2004) 111 (117f).

einzelne Kompetenztatbestände Grundrechtsproblemstellungen aufwerfen werden, die selbst mit viel Phantasie kaum zu antizipieren sind.[55]

- Sowohl die Kompetenzthematik als auch die Grundrechtsproblematik sind von einer äußerst dynamischen Entwicklung gekennzeichnet. Durch eine restriktive, allein einem fixen Zeitpunkt gerecht werdende Beschreibung dieses Verhältnisses würde die Gefahr heraufbeschwören, dass das betreffende Dokument bald schon den praktischen Erfordernissen nicht mehr gerecht würde.
- Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die genaue Kompetenzlage im Recht der Europäischen Union selbst für Experten dieses Fachgebietes oft unklar ist. Im internationalen Verkehr dürften darüber – wenn überhaupt – nur sehr vage Vorstellungen vorzufinden sein. Wenn sich die Europäische Union aber mit einer an den Kompetenztatbeständen orientierten, kaleidoskopartigen zusammengestellten Grundrechtecharta begnügt hätte, dann hätte dies möglicherweise der internationalen Fortentwicklung der Grundrechte insgesamt geschadet: Die Nichtaufnahme eines Rechts wäre möglicherweise mit seiner Zweitrangigkeit bzw seiner Obsoletheit und nicht mit der internen Kompetenzsituation in der Union erklärt worden.[56]

Andererseits konnte der die Grundrechtecharta beratende Konvent der Union auch keine neuen Kompetenzen im Grundrechtebereich zuerkennen, und es war auch das besondere Anliegen zahlreicher Mitgliedstaaten, einer indirekten, „kompetenzansaugenden" Wirkung der Charta vorzubeugen. Es mussten Gegengewichte geschaffen werden, die sicherstellen sollten, dass die Proklamierung eines umfassenden Grundrechtekatalogs die Kompetenzstruktur unbeeinflusst lässt. Das schon bisher im Recht der Europäischen Union geltende Prinzip, wonach der Grundrechtsschutz nur für Akte der Gemeinschaftsorgane und für solche der Mitgliedstaaten, mit denen Unionsrecht durchgeführt wird, greift,[57] wurde explizit bestätigt und damit auch die Intention zum Ausdruck gebracht, eine Aufweichung nicht zuzulassen. Ob dies tatsächlich gelingt, erscheint zweifelhaft. Ganz abgesehen von den oben erwähnten vielfachen Überschneidungen und zahlreichen Graubereichen, die im Zweifelsfall wohl häufig dazu führen dürften, dass die Regelungskompetenz umfassend in Anspruch genommen wird, wird hier voraussichtlich die Unteilbarkeit der Grundrechte zumindest in indirekter Form auch in der Form zum Tragen kommen, dass sich die nationale Grundrecht-

[55] So verweist *Borowski* auf die religionsrechtliche Relevanz von agrarrechtlichen Regelungen zum Schlachten von Tieren. Vgl *Borowski*, Kommentar zu Art 51 der Grundrechtecharta, 560 (575) Rn 41, in *Meyer* (Hrsg), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2003).

[56] *Borowski*, Kommentar, Rn 43, weist in diesem Zusammenhang auf die „Symbolwirkung nach außen" hin.

[57] Vgl beispielsweise *Craig/de Búrca*, EU Law – Text, Cases and Materials (2003) 337.

sprechung an der Grundrechtecharta orientiert,[58] und zwar als Gesamtdokument, ohne dass dabei die kompetenzrechtliche Abstützung der Charta im Unionsrecht besondere Beachtung finden würde. Eine solche Prognose erscheint auch deshalb gerechtfertigt, da erfahrungsgemäß die Wirksamkeit internationaler Menschenrechtsdokumente nicht unbedingt streng von ihrer formalrechtlichen Natur abhängt, sondern von der Autorität, die die Staatengemeinschaft (und, immer mehr: die Zivilgesellschaft) diesen faktisch zuerkennt. Ein weiterer Vorteil des umfassenden Ansatzes liegt in der Tatsache, dass den Gemeinschaftsorganen damit auch Grenzen aufgezeigt werden, die außerhalb ihres Kompetenzbereichs liegen, die aber in Form von indirekten Verletzungen zum Tragen kommen können.[59]

Insgesamt stellt die Formulierung der Grundrechtecharta einen Kompromiss dar, der aber dieses Dokument überhaupt erst konsensfähig gemacht und damit die Voraussetzung für eine koordinierte Weiterentwicklung dieser Rechtsmasse geschaffen hat. Im Bereich der sozialen Grundrechte ist diese Tatsache von ganz besonderer Relevanz, da hier die Notwendigkeit einer Bewusstseinsbildung hinsichtlich der gegebenen gemeinsamen Wertebasis noch ausgeprägter ist. Während die Existenz einer solchen Basis nicht geleugnet werden kann, können zu einzelnen Rechten erhebliche Auffassungsunterschiede bestehen und dem offiziellen Bekenntnis zu dieser Rechtsmasse ideologisch-politische Vorbehalte der Regierungen entgegenstehen. Durch die mit der Proklamierung der Charta erfolgte Selbstbindung – zumindest in politischer Hinsicht – ist dieses Hindernis überwunden worden und es ist eine gemeinsame Grundlage für eine weitere koordinierte Rechtsschöpfung in diesem Bereich geschaffen worden. Die Betonung des Subsidiaritätsprinzips in Art 51 Abs 1 fügt sich wiederum gut in dieses Gesamtbild: Sie schaffte die Voraussetzung für eine breite Zustimmung, ohne dass die weitere Rechtsentwicklung tatsächlich hätte restriktiv beeinflusst werden können. Wiederum war hier in erster Linie Befürchtungen im Bereich der sozialen Grundrechte vorzubauen, da hier die nationalen Unterschiede und Präferenzen am ausgeprägtesten sind.

Von den „horizontalen" Bestimmungen darf schließlich bei einer Analyse der sozialen Grundrechte Art 53 nicht unerwähnt bleiben.[60] Diese Bestimmung, die in vergleichbarer Form in zahlreichen anderen Menschenrechts-

---

[58] In diesem Sinne *Hirsch*, Aufnahme 116f.

[59] *Hirsch*, Aufnahme 117.

[60] Der Text dieses Artikels lautet folgendermaßen:

„Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkommen, bei denen die Union, die Gemeinschaft oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden."

instrumenten vorzufinden ist, soll sicherstellen, dass im ständig wachsenden Geflecht von menschenrechtlichen Schutzvorkehrungen die Entwicklung tatsächlich eine vorwärtsgerichtete ist und in der Vergangenheit Erreichtes nicht Gefahr läuft, wiederum in Frage gestellt zu werden. Gerade angesichts der sehr weit reichenden Regelungsdifferenzen im Bereich der sozialen Grundrechte sollte gewährleistet werden, dass die Festlegung einer breiten gemeinsamen Wertplattform nicht auf Kosten des Gehalts dieser Bestimmungen erfolgt und insbesondere eine Aufweichung internationaler oder mitgliedstaatlicher Standards verhindert wird.

V. Die einzelnen sozialen Grundrechte in der Grundrechtecharta

Es ist hier nicht der Ort für eine detaillierte Behandlung der in der Grundrechtecharta verankerten sozialen Grundrechte, doch sollen die grundsätzlichen Wertentscheidungen und Weichenstellungen, die aus der Grundrechtecharta hervorgehen, aufgezeigt werden.

Was die Positionierung der sozialen Grundrechte in der Charta anbelangt, so ist der Großteil im Kapitel IV „Solidarität" zu finden. Von zentraler Bedeutung ist dabei das Thema „Arbeit" in vielen unterschiedlichen Ausprägungen:[61] Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen, auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst, Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung, gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, Verbot von Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz. Zu Recht wurde „Solidarität" aber nicht allein arbeitsbezogen definiert, sondern auf eine Garantie der sozialen Sicherheit und der sozialen Unterstützung, auf Maßnahmen des Gesundheitsschutzes, auf den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie auf den Umweltschutz und den Verbraucherschutz ausgedehnt. Soziale Rechte finden sich aber auch außerhalb dieses Kapitels, teils eng verwoben mit liberalen Rechten, teils eindeutig in ihrer Natur zuordenbar. Erwähnt seien das Recht auf Bildung in Art 14, das Recht zu arbeiten und die Berufsfreiheit in Art 15, spezielle Schutzrechte für Kinder in Art 24, ältere Menschen in Art 25 und Menschen mit Behinderungen in Art 26.[62]

Über die Sinnhaftigkeit dieses Ansatzes ist viel diskutiert worden. Insgesamt dürfte aber diese Vorgangsweise zu begrüßen sein, da sie sich von einer

[61] Vgl dazu beispielsweise *Zachert*, Auf dem Weg zu europäischen Arbeitnehmergrundrechten? ZAR 2000, 621; *Lörcher*, Soziale Grundrechte in der EU-Grundrechtecharta (2000) 241; *Weiss*, Grundrechte-Charta der EU auch für Arbeitnehmer? in Kittner-FS, in ArbuR 2001, 374.

[62] Vgl *Riedel* in *Meyer* (Hrsg), Kommentar 333, Rn 28.

allzu schematischen und rigiden Gegenüberstellung von liberalen und sozialen Rechten abwendet und stattdessen die fließenden Übergänge und die – hier schon mehrfach erwähnte – Unteilbarkeit der Menschenrechte verdeutlicht. Letztlich dürfte dieser Ansatz der Förderung der sozialen Rechte nur dienlich sein.

VI. Zusammenfassung

An der Grundrechtecharta im Allgemeinen und an den darin enthaltenen Regelungen zu den sozialen Grundrechten ist viel Kritik geübt worden. Es ist ihr zT wenig innovativer Charakter gerügt worden, ihre Unvollständigkeit und ihr unsicherer Rechtsstatus.[63] Zu diesen generell für den Gesamttext vorgebrachten Kritikpunkten gesellten sich noch weitere, die im Speziellen die sozialen Grundrechte betrafen. So wurde einerseits auf die Gefahr hingewiesen, die die Festschreibung von Leistungsrechten für die Wirtschaftsentwicklung der Europäischen Union (bzw die ihrer Mitgliedstaaten) heraufbeschwören kann. Vielfach wird der Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung der Europäischen Union gegenüber jener der USA gerade auf die Überreglementierung im sozialen Bereich auf dem Alten Kontinent zurückgeführt. Von anderer Seite wurde der gewählte Ansatz als zu zaghaft angesehen, um die sich immer stärker öffnende soziale Kluft wirksam schließen zu können.

Beide Positionen haben ihren Ausgangspunkt in ernst zu nehmenden sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Entwicklungen; die Festmachung dieser Kritik an der Grundrechtecharta erscheint jedoch nicht berechtigt.

Es wären kaum mehr plausible Argumente zu finden gewesen, soziale Rechte weiterhin nur als Ansprüche zweiter Klasse einzustufen, wenn man nicht die Gefahr heraufbeschwören wollte, auch die Wirksamkeit der liberalen Rechte ins Leere laufen zu lassen. Der sich gerade in den letzten Jahren zunehmend verstärkenden Erkenntnis des untrennbaren Zusammenhangs zwischen beiden Kategorien von Rechten durfte die Europäische Union nicht entgegengewirken – im Interesse einer harmonischen Rechtsentwicklung innerhalb der Union, aber auch im Sinne der nachhaltigen Wahrnehmung der Vorreiterrolle, die Europa häufig bei der Kodifikation von Menschenrechten eingenommen hat. Der Vorwurf der Unvollständigkeit mag – isoliert betrachtet – berechtigt sein. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass gerade im Bereich der sozialen Rechte von einer „Vollständigkeit" wohl nie gesprochen werden kann. In einer Welt unsättigbarer Bedürfnisse wird die

---

[63] Vgl *Pache*, Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, Europarecht (2001) 475.

Festlegung von sozialen Ansprüchen stets auf Kompromissen beruhen, wobei hinsichtlich der definitiv getroffenen Auswahl Vorwürfe der Subjektivität oder der Einseitigkeit wohl niemals definitiv widerlegt werden können. Auch die Befürchtung, die Festschreibung von sozialen Ansprüchen könnte die Erreichung des „Lissaboner Ziels" gefährden, wonach die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zur weltweit führenden Wirtschaftsmacht werden soll, erscheint unberechtigt. So sehr Überreglementierung und Bürokratie die Entwicklung der Europäischen Union in der Vergangenheit gehemmt haben mögen, so sehr ist aber auch die Annahme berechtigt, dass angemessene soziale Schutzvorkehrungen den Aufbau des Humankapitals nachhaltig fördern und sogar einen Wettbewerbsvorteil darstellen können.

Was schließlich den Vorwurf der geringen Innovationskraft und Originalität anbelangt, so scheint dieser auf den ersten Blick berechtigt und auch schwer zu entkräften zu sein: Wenn eine grundlegende Zustimmungsvoraussetzung für dieses Dokument gerade in der Wahrung der bestehenden Kompetenzlage und in der Festschreibung des bisherigen *aquis* bestand, so scheint zwangsnotwendig der Schluss nahe zu liegen, dass von diesem Dokument kein Mehrwert zu erwarten ist. Diese Sichtweise greift aber zu kurz, da sie zwei wesentliche Elemente übersieht, die das eigentliche Charakteristikum der Grundrechtecharta ausmachen: Sie schafft Transparenz und sie stellt eine konsolidierte Basis dar, welche in Zukunft den Rechtsetzungsprozess durchaus dynamisch beeinflussen kann. Für den Nachweis zentraler menschenrechtlicher Verpflichtungen entfällt forthin die Notwendigkeit der mühsamen, im Ergebnis von zahlreichen dogmatischen Zweifeln behafteten Rechtsprechungsanalyse. Der Blick ist in Zukunft nicht mehr nach hinten gerichtet, sondern zukunftsorientiert. Von einer gesicherten Grundlage ausgehend, erscheint es weit einfacher, flexibel neue, drängende Herausforderungen im Menschenrechtsbereich anzugehen. Für das Gebiet der sozialen Grundrechte gilt diese Feststellung in besonderem Maße: Angesichts der hier anzutreffenden Rechtsunsicherheit war eine nüchterne Bestandsaufnahme Vorbedingung für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Materie. Die verantwortungsbewusste Auswahl und Formulierung der aufgenommenen Rechte hat eine vielversprechende Ausgangslage für eine wirksame, konsensfähige Wahrnehmung dieser Aufgabe geschaffen.

Summary

In the ongoing process directed at the constitutionalization of EU law the intention to strenghten the protection of fundamental rights plays a pivotal role. In this ambit, also the issue of social rights had to be tackled. While the results obtained in this field in the Charter of Fundamental Rights were by no means sufficient to satisfy all expectations they constitute without doubt a

good beginning. It has been recognized that it is no longer possible to ignore social rights if the existing standard of protection for liberal human rights shall be maintained or possibly extended. A well pondered opening in this field has also been necessary to lay the social foundations on which the area of growth envisioned for the year 2010 can take hold.

Korrespondenz: ao. Univ.-Prof. Dr. Peter Hilpold, Universität Innsbruck, Institut für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Politikwissenschaft, Innrain 52, A-6020 Innsbruck, e-mail: Peter.Hilpold@uibk.ac.at