

20.11.89

EG - AS - Fz - In - K - R - Wi

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf einer Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte

KOM(89) 471 endg.; Ratsdok. 8997/89

Punkt der 607. Sitzung des Bundesrates am 1. Dezember 1989

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Ausschuß für Arbeit- und Sozialpolitik (AS),
der Finanzausschuß (Fz),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuß für Kulturfragen (K),
der Rechtsausschuß (R) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat würdigt die Anstrengungen der EG-Kommission und der Mitgliedstaaten, die trotz der unterschiedlichen Ausgangs- und Interessenlagen erreicht haben, daß dem Europäischen Rat am 7./8. Dezember 1989 in Straßburg der Text einer "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" vorgelegt wird.

EG
AS
n
i
bei Annahme
entfällt 2.)

...

Ausgeliefert am 21. NOV. 1989

Fz

2. Der Bundesrat begrüßt die Bemühungen der EG-Kommission, einen Katalog grundlegender sozialer Rechte und Mindeststandards zu erarbeiten, der vom Europäischen Rat in einer Erklärung angenommen werden soll.

EG
AS
In
Wi

3. Der Bundesrat bekennt sich zur Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zu einer Europäischen Union. Er sieht die Schaffung eines einheitlichen Europäischen Marktes ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des EWG-Vertrages gewährleistet ist, als einen wichtigen Schritt dazu an.

Auch der Bundesrat hält zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes dessen soziale Ausgestaltung für unabdingbar. Dabei müssen aber die Wirtschafts- und Sozialsysteme entsprechend den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft gleichgewichtig gesehen werden; ihre Ordnungen stehen in enger wechselseitiger Abhängigkeit. Er begrüßt in diesem Zusammenhang die Feststellung des Europäischen Rates in Hannover, Rhodos und Madrid, daß den sozialen Aspekten im Rahmen der Errichtung des einheitlichen Europäischen Marktes die gleiche Bedeutung wie den wirtschaftlichen Aspekten beizumessen ist und daß die Wirtschafts- und Sozialsysteme daher in ausgeglichener Weise fortentwickelt werden müssen. Der Europäische Binnenmarkt soll die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten verbessern. Damit gewinnt der europäische Einigungsprozeß verstärkt die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten müssen im sozialpolitischen Bereich über eine bloße Koordinierung hinaus stärker zusammenwachsen. Dabei kann sich die Annäherung von Sozialleistungen aber nur im Gleichklang mit der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den Mitgliedstaaten vollziehen.

...

Der Bundesrat hält bei der Ausgestaltung der sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes die Unterstützung durch die Sozialpartner für unverzichtbar.

EG
AS
In
Wi
(bei Annahme
entfallen
5. - 11.
und 25.)

4. Der Bundesrat stellt fest, daß die Bundesregierung den zum Vorentwurf der Gemeinschaftscharta geäußerten Anregungen und Bedenken in wichtigen Punkten Rechnung getragen und insbesondere folgende Änderungen und Klarstellungen erreicht hat:

- Der Anwendungsbereich der Gemeinschaftscharta wird im wesentlichen auf Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten konzentriert. Dies kommt auch in der entsprechend ergänzten neuen Überschrift zum Ausdruck.
- Es wird nunmehr ausdrücklich festgestellt, daß die EG nur im Rahmen der ihr vertraglich eingeräumten Kompetenzen und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips für die Umsetzung der Gemeinschaftscharta zuständig ist.
- Die Durchführung der Gemeinschaftscharta wird nicht zu einer Ausweitung der im EWG-Vertrag festgelegten Befugnisse führen.
- Bei Arbeitskampfmaßnahmen gelten die rechtlichen Gepflogenheiten in den Mitgliedstaaten und die tarifvertraglichen Regelungen. Damit ist die Beachtung der in der Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland entwickelten Grundsätze des Arbeitskampfrechtes gesichert.
- Bei den Ausführungen über das Streikrecht werden die Einschränkungen in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten für den Bereich der Streitkräfte, der Polizei und des öffentlichen Dienstes unberührt gelassen.

- Die Charta beschränkt das Freizügigkeitsrecht auf die Arbeitnehmer der EG. Die Kompetenz für die Regelung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern aus Drittstaaten und ihrer Familienangehörigen verbleibt ausdrücklich bei den Mitgliedstaaten.

R

5. Die vom Europäischen Rat anzunehmende Erklärung, welche die "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" darstellen soll, ist eine EntschlieÙung politischen Inhalts, aber kein völkerrechtlicher Vertrag. Daher können durch die Erklärung keine für die Bundesrepublik Deutschland rechtlich bindenden Verpflichtungen zur Umsetzung der in der Gemeinschaftscharta vorgesehenen Regelungen begründet werden.

Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, der in Nummer 30 des Entwurfs vorgesehenen Formulierung nicht zuzustimmen, soweit dort zum Ausdruck gebracht werden soll, daß sich "die Mitgliedstaaten verpflichten", geeignete Schritte zu unternehmen, um die in der Charta enthaltenen sozialen Grundrechte zu gewährleisten.

Fz
R

6. Für die rechtlichen Maßnahmen, die zur Verwirklichung der im Katalog vorgesehenen sozialen Rechte erforderlich sind, besteht weithin keine Zuständigkeit der EG. Insbesondere fallen das Sozial-, Gesundheits- und Arbeitsrecht sowie das Bildungswesen im wesentlichen in die Kompetenz der Mitgliedstaaten, in der Bundesrepublik Deutschland auch in die der Länder. So fehlt es z. B. an einer Zuständigkeit der EG, die Freizügigkeit aller EG-Bürger zu verwirklichen und eine Gleichstellung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten vorzunehmen.

...

- Fz
R
[R]
7. [Da die Gemeinschaftscharta kein völkerrechtlicher Vertrag ist,] ist die vom Europäischen Rat anzunehmende Erklärung nicht in der Lage, rechtlich verbindliche Ziele der EG zu formulieren und auf diese Weise deren Zuständigkeiten über die sich aus den Gemeinschaftsverträgen ergebenden Befugnisse hinaus zu erweitern.
- R
8. Daher kann es nicht hingenommen werden, daß in dem zweitletzten Erwägungsgrund zum Ausdruck gebracht werden soll, daß "nach dem Subsidiaritätsprinzip die Mitgliedstaaten" für die rechtlichen Schritte zur Verwirklichung der sozialen Rechte zuständig sind.
- Fz
(bei Annahme entfällt 10.)
9. Dies sollte in der Präambel oder bei Abgabe der Erklärung klargestellt werden.
- R
10. Der Bundesrat verlangt, daß vielmehr zumindest in der Präambel klargestellt wird, daß durch die Charta die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EG nicht berührt wird.
- Fz
11. Darüber hinaus werden die im Katalog vorgesehenen sozialen Rechte vielfach mißverständlich und unvollständig definiert (z. B. "Mindesteinkommen und angemessene Sozialhilfe" statt "Mindesteinkommen und angemessene soziale Hilfen") oder nationaler Gegebenheiten nicht gerecht (z. B. Regelung des Streikrechts in der Bundesrepublik Deutschland durch Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts).

Notwendige soziale Rechte, wie z. B. der Kündigungsschutz, der Mutterschutz, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, und die Begrenzung der Arbeitnehmerhaftung bei gefahrgeneigter Arbeit wurden völlig außer acht gelassen.

Der Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften **widerspricht** den Empfehlungen in den Ziffern 5 bis 11 und in der Ziffer 25 mit folgender Begründung:

Den gegenüber dem Kommissionsvorschlag erhobenen berechtigten Bedenken ist durch die nach den Beratungen des Finanzausschusses und des Rechtsausschusses vorgelegte Neufassung des Entwurfs Rechnung getragen. Sie sind damit gegenstandslos geworden.

Der Bundesrat bedauert, daß die Gemeinschaftscharta

EG
AS
In
Wi

12. - keinen zeitlichen Rahmen für ihre Umsetzung festlegt,

EG
AS
In
K
Wi

13. - allein den Bildungsurlaub als Möglichkeit für eine berufliche Fort- und Weiterbildung nennt, ohne zu berücksichtigen, daß z. B. in der Bundesrepublik Deutschland [auch bereits] ohne allgemein gesetzlich verankerten Bildungsurlaub ein überdurchschnittliches Fort- und Weiterbildungsniveau erreicht wurde, und

[K]

- sich im übrigen nicht auf die berufliche Fort- und Weiterbildung beschränkt, sondern die gesamte Berufsausbildung erfaßt.

EG
AS
Wi
(bei Annahme
entfällt 19.)

14. Der Bundesrat sieht in der "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" einen wichtigen ersten Schritt auf dem Weg zur sozialen Ausgestaltung des Europäischen Binnenmarktes, dem allerdings möglichst bald weitere Schritte folgen müssen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die EG-weite Einführung von konkreten [und verbindlichen] Mindestrechten für Arbeitnehmer durch Richtlinien. Der Bundesrat begrüßt die vom Einvernehmen der Sozialpartner getragenen Bemühungen der Bundesregierung, als ersten Schritt konkrete [und verbindliche] Mindestrechte in den folgenden Bereichen festzulegen:

[EG, Wi]

- Recht auf einen bezahlten Jahresurlaub von mindestens 4 Wochen
- Jugendarbeitsschutz
- Mutterschutz für Arbeitnehmerinnen
- Eingliederung Behinderter in das Arbeitsleben
- Unentgeltliche Berufsberatung und Arbeitsvermittlung
- Entgeltfortzahlung an Feiertagen
- Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall
- Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz
- Regelung der Arbeitnehmerüberlassung.

Darüber hinaus hält es der Bundesrat für unverzichtbar, insbesondere in den Bereichen

- Arbeitnehmer-Mitbestimmung
- Koalitionsfreiheit
- Tarifaautonomie
- Gleichstellung von Mann und Frau
- Erziehungsurlaub
- Regelung der Sonntagsarbeit
- Festlegung der Arbeitszeithöchstdauer

[konkrete und] verbindliche Mindestrechte einzuführen.

EG
(bei Annahme
entfällt 16.)

15. Er bittet die Bundesregierung, unbeschadet der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, der Gebietskörperschaften und der Sozialpartner, mit Nachdruck auf den Erlass entsprechender Richtlinien hinzuwirken, damit den berechtigten Erwartungen und Wünschen der Arbeitnehmer der EG im Hinblick auf die Schaffung verbindlicher und einklagbarer Mindestrechte Rechnung getragen wird. Nur durch solche verbindliche Mindestrechte, die über-, jedoch nicht unterschritten werden können, kann sich die Bundesrepublik Deutschland die notwendigen Handlungsspielräume im Rahmen der sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes erhalten.

AS
Wi

16. Er bittet die Bundesregierung, mit Nachdruck auf den Erlaß entsprechender Richtlinien hinzuwirken, damit den berechtigten Erwartungen und Wünschen der Arbeitnehmer der EG im Hinblick auf die Schaffung verbindlicher und einklagbarer Mindestrechte Rechnung getragen wird. Nur durch solche verbindlichen Mindestrechte - die nach dem Subsidiaritätsprinzip über- jedoch nicht unterschritten werden können - kann sich die Bundesrepublik Deutschland die notwendigen Handlungsspielräume im Rahmen der sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes erhalten.

EG
(bei Annahme
entfällt 24.)

17. Auch im Rahmen der Zuständigkeit der EG sind bei der Umsetzung der Grundsatz der Subsidiarität zu wahren und der föderalistische Aufbau der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen.

EG
(bei Annahme
entfällt 26.)

18. Im übrigen ist bei der Umsetzung der Gemeinschaftscharta das Territorialitätsprinzip zu beachten, da nur so die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten und ihrer Länder für diese überschaubar und finanzierbar bleibt.

In

19. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in ihrer Politik fortzufahren, weitere Verbündete unter den Mitgliedstaaten für die Normierung von Mindestrechten zu gewinnen.

Er erwartet, daß mindestens für folgende Bereiche alsbald Richtlinienvorschläge auf Gemeinschaftsebene erarbeitet werden:

- Sicherung von Regelarbeitsverhältnissen
- Begrenzung der Arbeitnehmerhaftung bei gefahrgeneigter Arbeit
- Mindesturlaub
- Mutterschutz

...

- Chancengleichheit für Männer und Frauen
- Elternurlaub
- Verbot der Kinderarbeit
- Verbot der Zwangsarbeit
- Jugendarbeitsschutz
- Mindestalter für den Eintritt in das Berufsleben
- Koalitionsfreiheit
- Recht auf Kollektivverhandlungen
- Beteiligung der Arbeitnehmer an Unternehmensentscheidungen
- Absicherung betrieblicher Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertreter im EG-Gesellschaftsrecht
- Kündigungsschutz
- Lohnfortzahlung im Krankheitsfall
- soziale Absicherung bei Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit
- Teilzeitarbeit
- Höchstarbeitszeit
- Sonntagsruhe
- Mitwirkungsrechte der betrieblichen Arbeitnehmervertreter
- Aus- und Weiterbildung
- Jugendschutz.

K 20. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der zu erwartenden Annahme der "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" durch den Europäischen Rat am 7./8. Dezember 1989 in Straßburg mit Nachdruck auf folgende Punkte hinzuweisen:

K 21. - Für die rechtlichen Maßnahmen, die zur Verwirklichung der in der Gemeinschaftscharta vorgesehenen sozialen Rechte erforderlich sind, besteht weithin keine Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften. Ins-

besondere fallen das Sozial-, Gesundheits- und Arbeitsrecht sowie das Bildungswesen im wesentlichen in die Kompetenz der Mitgliedstaaten, in der Bundesrepublik Deutschland auch in die der Länder. Die Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten und der EG müssen, wie im EWG-Vertrag vorgesehen, voneinander abgegrenzt bleiben.

Fz
R

22. - Der Bundesrat wird etwaigen Versuchen der Kommission, aus der Gemeinschaftscharta als solcher erweiterte Handlungsbefugnisse für die EG herzuleiten, entschieden entgegentreten.

K

23. - Die Gemeinschaftscharta kann nicht über den EWG-Vertrag hinausgehende neue, rechtlich verbindliche Ziele der EG formulieren und in Verbindung mit Artikel 235 EWGV die Zuständigkeit der EG erweitern. Einem Verordnungs- oder Richtlinienvorschlag der EG-Kommission, der die bisherige Zuständigkeitsteilung außer acht läßt, wird nicht zugestimmt.

Der Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften **widerspricht** den Empfehlungen in den Ziffern 20 bis 23 mit folgender Begründung:

Die Bundesregierung hat die dargelegten Anliegen bei den Beratungen über den Entwurf vertreten und durchgesetzt. Nach Auffassung des EG-Ausschusses besteht im Rahmen der feierlichen Erklärung der Sozialcharta im Europäischen Rat weder ein Erfordernis noch die geeignete Gelegenheit entsprechende Stellungnahmen vorzutragen. Der EG-Ausschuß hat die für die Durchführung der Gemeinschaftscharta wichtigen Anliegen in seinen Empfehlungen (Ziffern 15, 17 und 18) zum Ausdruck gebracht. Er beabsichtigt, die von der Kommission vorzuschlagenden Durchführungsmaßnahmen unter den geltend gemachten Gesichtspunkten mit besonderer Aufmerksamkeit zu prüfen.

...

Fz
K
R
Fz, K
(entfällt bei
Annahme von 17.)

24. - Auch im Rahmen der Zuständigkeit der EG sind bei der Umsetzung der Grundsatz der Subsidiarität zu wahren und die föderalistischen Grundstrukturen der Bundesrepublik Deutschland zu beachten.

R
(entfällt
bei Annahme
von 4.)

25. - Das Subsidiaritätsprinzip in bezug auf die Ausübung von Kompetenzen, die der EG zustehen, sollte in der Präambel der Charta klar zum Ausdruck gebracht werden.

Widerspruch des EG-A vgl. nach Ziffer 11.

K
(entfällt
bei Annahme
von 18.)

26. - Im übrigen ist bei der Umsetzung der Gemeinschaftscharta das Territorialitätsprinzip zu beachten, da nur so die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten und ihrer Länder für diese überschaubar und finanzierbar bleibt.

EG
AS
In
Wi

27. Der Bundesrat geht davon aus, daß die Umsetzung der Gemeinschaftscharta zu einer Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EG auf hohem Niveau führen wird. Er sieht deshalb in ihr einen wichtigen, aber nicht abschließenden Beitrag, um auf lange Sicht das große Ziel eines gemeinsamen europäischen Sozialraumes zu verwirklichen.