

Dr. Anastasia Poulou

**»Der Schutz sozialer Grundrechte in Zeiten der Krise«**  
Zur Rekonzeptualisierung der sozialen Dimension Europas

Der vorliegende Beitrag wurde beim Deutschen Studienpreis 2016 mit einem 2. Preis in der Sektion Geistes- und Kulturwissenschaften ausgezeichnet. Er beruht auf der 2015 an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg eingereichten Dissertation »Soziale Grundrechte und europäische Finanzhilfe – Anwendbarkeit, Gerichtsschutz, Legitimation« von Dr. Anastasia Poulou.

## Der Schutz sozialer Grundrechte in Zeiten der Krise

### Zur Rekonzeptualisierung der sozialen Dimension Europas

Dr. Anastasia Poulou

#### I. Einleitung

»Das Europäische Sozialmodell ist Vergangenheit«, so urteilte Draghi, Präsident der EZB, im Jahre 2012 angesichts der Eurokrise und der zu ihrer Überwindung eingeleiteten Reformen. Die als Eurokrise bezeichnete Finanz- und Schuldenkrise hat tatsächlich traditionelle Annahmen des europäischen Verfassungsrechts in Frage gestellt. Sie hat zu Änderungen im Unionsrecht, noch mehr jedoch zur Entwicklung von Instrumenten außerhalb der und neben den EU-Verträgen geführt. Angesichts der akuten Gefahr eines Staatsbankrotts mit unübersehbaren Konsequenzen für die Stabilität der verflochtenen Eurozone wurden Finanzhilfen für Griechenland, Irland, Portugal und Zypern bereitgestellt. Als Gegenleistung verpflichteten sich die Empfängerstaaten zu umfangreichen Auflagen, den sog. Konditionalitäten der Finanzhilfe. Diese regeln das gesamte Spektrum der sozialen Beziehungen innerhalb der Nehmerstaaten: Arbeitsmärkte und Tarifvertragssysteme, Leistungen der sozialen Sicherheit und Gesundheitssysteme.

Die Streichung von 20 % der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor, die Umstrukturierung und die Privatisierung staatlicher Einrichtungen und Unternehmen sowie erhebliche Einschnitte in den Monatslöhnen der Beschäftigten im öffentlichen Sektor waren Teil der Arbeitsmarktreformen, die Griechenland und Portugal durchführen mussten. Beide Länder wurden zu einer Erleichterung der individuellen und kollektiven Entlassungen und zur Verringerung der Kündigungsfrist und der Entschädigungszahlungen verpflichtet. Im Bereich der Sozialversicherungen sollte die Zahl der Pensionsfonds durch Zusammenschlüsse reduziert, der Vorruhestand begrenzt und die Regelaltersgrenze erhöht werden. Darüber hinaus war in den Krisenländern eine progressive Kürzung aller Renten vorgesehen. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sind auch die Gesundheitssysteme zunehmend in den Fokus der Konditionalitäten gerückt. In Griechenland sollte die Anzahl der Ärzte innerhalb von zwei Jahren um 20 % reduziert und Zuzahlungen für Krankenhausbesuche und Medikamente eingeführt werden. Zugleich wurde eine Obergrenze bei der Verschreibung nicht generischer Arzneimittel durch griechische Ärzte vorgeschrieben.

Der empirische Befund der an diesen Beispielen ablesbaren Sparpolitik manifestierte sich in einem gravierenden Abbau des mitgliedstaatlichen Sozialstaates. Die Krisenländer verzeichneten im Zeitraum

2010-2012 die höchsten Reallohnrückgänge in der EU. Griechenland lag auf dem ersten Rang mit einer Ermäßigung der Reallöhne in Rekordhöhe von 20 %, gefolgt von Portugal mit 10 % und Zypern mit 8 %. Finanzhilfebedingte Veränderungen in den Tarifvertragsstrukturen der Krisenländer haben zu einem dramatischen Rückgang der Tarifbindung geführt. In Portugal ist die Gesamtzahl der registrierten Tarifverträge von 295 im Jahr 2008 auf 85 im Jahr 2012 zurückgegangen. Infolge der Renteneinschnitte lagen in Griechenland 35,7 % der Grundrenten bei unter 500 Euro im Monat und 40,02 % der Grundrenten zwischen 500 und 1.000 Euro im Monat. Der Mangel an ausreichenden Sozialleistungen wurde zudem dadurch veranschaulicht, dass in Griechenland 23,1 %, in Portugal 18,7 % und in Zypern 15,3 % der Bevölkerung auch nach Einbeziehung staatlicher Transferleistungen armutsgefährdet waren. Die Kürzungen im öffentlichen Gesundheitswesen hatten erhöhte Wartezeiten, eingeschränkten Zugang zu lokalen Dienstleistungen und Mängel im Krankenhausbedarf zur Folge. In Griechenland konnte die Wartezeit für eine Krebsoperation zwischen sechs und acht Monaten betragen, und oft baten Kliniken Patientenangehörige darum, notwendiges medizinisches Ausstattungsmaterial selbst zu kaufen.

Die EU beschränkt sich in ihrem Selbstbild aber keinesfalls auf eine reine Wirtschaftsunion. Sie ist eine Rechtsgemeinschaft, die sich laut ihrer Verträge auch auf den Schutz individueller und sozialer Grundrechte stützt. Wie sind also die oben genannten Befunde aus menschenrechtlicher Perspektive zu bewerten, und wem ist eine eventuell vorliegende Menschenrechtsverletzung zuzurechnen? Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, der Menschenrechtskommissar des Europarates und die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) warfen den Empfängerstaaten wegen der Umsetzung der Sparmaßnahmen Missachtung der in internationalen Verträgen abgesicherten Grundrechte vor. Gegen Griechenland wurden vom Europäischen Ausschuss für soziale Rechte Entscheidungen erlassen, die anlässlich von Kollektivbeschwerden bezüglich der Sparmaßnahmen Verletzungen der Europäischen Sozialcharta feststellen. Sogar die Kommission hat ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland eingeleitet, über das der EuGH kürzlich (Stand: 23.12.2015) entschied. Nach diesem Urteil (C-180/14) verstößt das für griechische Ärzte neu eingeführte Arbeitsrecht gegen die europarechtliche Pflicht, die Höchstgrenze von durchschnittlich 48 Arbeitsstunden pro Woche für Klinikärzte einzuhalten.

Der Fokus auf die alleinige Verantwortlichkeit der Empfängerstaaten wird jedoch dem Spektrum der geteilten Verantwortlichkeit bezüglich der Sparmaßnahmen nicht gerecht. Die Bedingungen der Finanzhilfe sind auf Verhandlungen zwischen der »Troika«, d.h. Vertretern der Kommission, EZB und des IWF, und den inländischen Behörden zurückzuführen. Als informelle Kooperationsverbindung stellt die Troika kein rechtliches Zurechnungsobjekt dar. Ihre Maßnahmen sind vielmehr gemeinsame Maßnahmen unterschiedlicher Unionsorgane und Völkerrechtssubjekte. Inwieweit sind jedoch die beteiligten Unionsorgane an Grundrechte gebunden? Können die Handlungen der Kommission und EZB

bezüglich der Festsetzung, Genehmigung und Überwachung von Bedingungen der Finanzhilfe dem Maßstab der sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta unterworfen werden? Wenn ja, waren die Bedingungen derart bestimmt und ließen dem Mitgliedstaat keine Ermessensspielräume, sodass sie als ein von den Unionsorganen ausgeübter Eingriff zu werten sind? Oder haben sie vielmehr die mitgliedstaatliche Handlung nicht vollumfassend determiniert, sodass eine Beeinträchtigung der sozialen Grundrechte erst dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist?

Diese Fragen sind nicht nur von akademischem Interesse. Zunächst sind sie von hoher Relevanz für den politischen Diskurs. Die Verantwortung für den Abbau sozialrechtlicher Garantien im Kontext der europäischen Finanzhilfe wurde nämlich von keinem der beteiligten Träger der öffentlichen Gewalt übernommen: Die Gläubiger betonten den nationalen Erlass der Sparmaßnahmen und betrachteten die Empfängerstaaten als einzig verantwortliche Akteure. Nationale Regierungen hingegen deuteten auf den latenten Zwang durch die Kreditgeber hin und erklärten, dass sie sich aufgrund ihrer ungünstigen Verhandlungsposition zur Verfolgung der Austeritätsprogramme verpflichtet sahen. Meine Arbeit zielt nun darauf, ebendieses Schuldenspiel zu beenden. Nach einer Bestandsaufnahme der Bedingungen der Finanzhilfe sowie der nationalen Umsetzungsmaßnahmen wird systematisch geprüft, inwieweit die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten ihren unionalen Grundrechtsverpflichtungen zum Schutz von Arbeits- und Kollektivrechten sowie den Rechten auf soziale Sicherheit und Gesundheitsschutz nachgekommen sind. Der rechtliche Beurteilungsmaßstab, der dafür angelegt wird, ist die Grundrechtecharta der Union (GRC) mit den darin verankerten sozialen Grundrechten. Durch diesen Ansatz strebt die Arbeit an, die Unzulänglichkeiten in der Verantwortungszuschreibung aufzudecken und die verantwortlichen Akteure zur Rechenschaft zu ziehen.

Darüber hinaus wird eine Konzeption zum gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte entwickelt, die dann konkret relevant wird, wenn es zu entscheiden gilt, ob die im Rahmen des komplexen Mehrebenensystems der europäischen Finanzhilfe entstandenen Sparmaßnahmen sozialrechtliche Mindeststandards eingehalten haben. Die Durchsetzung von sozialen Grundrechten ist in der Tat im Spannungsfeld von parlamentarischer Bestimmung der Sozialpolitik und gerichtlichem Schutz sozialer Interessen zu sehen. Dies wird umso wichtiger angesichts der Tatsache, dass die Bedingungen das Ergebnis von Verhandlungen zwischen verschiedenen Akteuren sind, nämlich der Kommission, der EZB und des IWF einerseits und den Empfängerländern andererseits. Es kann daher schwerlich davon ausgegangen werden, dass die Gerichte sich im Kontext der Krise ohne Weiteres dazu ermächtigt betrachten, auf Grundlage der sozialen Grundrechte komplexe Mehrheitsentscheidungen aufzuheben. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, stellt meine Arbeit ein Konzept zur demokratischen Legitimation der Gerichte für den Schutz sozialer Grundrechte vor, welches auf den Erkenntnissen der

prozeduralen Theorien zur Erzeugung richterlicher Legitimation aufbaut und ihren Nutzen für den gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte herausarbeitet.

Vor diesem Hintergrund sind die Forschungsergebnisse meiner Arbeit für folgende drei Bevölkerungsgruppen relevant: erstens für Individuen und Sozialgruppen, die in ihren sozialrechtlichen Interessen beeinträchtigt wurden und rechtliche Argumente suchen, um sich dagegen zur Wehr zu setzen; zweitens für Gerichte, die immer wieder nach der Konformität der krisenbedingten Sparmaßnahmen hinsichtlich der sozialen Grundrechte befragt werden; drittens schließlich für Politiker, die in dem heutigen Prozess der Vertiefung die Reformen in Europa zur Stärkung ihrer sozialen Dimension vorantreiben wollen. In diesem Beitrag werden die zentralen Thesen meiner Arbeit und deren gesellschaftliche Bedeutung wie folgt vorgestellt: Zunächst wird erklärt, wie die Eurokrise zur Emergenz der europäischen Sozialregierung geführt hat (II). Darunter wird der grundlegende Paradigmenwechsel im Bereich der europäischen Sozialpolitik verstanden, der durch die Gewährung von Finanzhilfen an Eurostaaten initiiert wurde. Im nächsten Teil (III) wird auf die Frage nach der Anwendung der Grundrechtecharta im Kontext der Finanzhilfe eingegangen. Auf dieser Grundlage werden im Anschluss die Ergebnisse der Untersuchung der Auflagen der Finanzhilfe im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den sozialen Grundrechten der Grundrechtecharta vorgestellt (IV). Zum Schluss wird die Rolle der Gerichte beim Schutz der sozialen Grundrechte in Zeiten der Krise analysiert (V).

## **II. Die Eurokrise als Auslöser der Europäischen Sozialregierung**

Die Eurokrise von 2009 stellt zweifellos eines der gravierendsten Ereignisse in der Geschichte der Europäischen Union dar. Im Kern der Krise stand die Wirtschaft, alsbald zeigte sich jedoch ihre verfassungsrechtliche Relevanz. Die Verschärfung der Staatsschuldenkrise in den Euroländern traf die Union völlig unvorbereitet. Zum ersten Mal waren Mitglieder der Eurozone auf finanzielle Hilfe – über die Finanzmärkte hinaus – angewiesen. Umso mehr stellte die Bekämpfung der »Ansteckungsgefahr« und des Auftretens von Zahlungsbilanzschwierigkeiten in mehreren Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ein Novum für die Union dar. Das Unionsrecht enthielt keinen Krisenbewältigungsmechanismus, der bei hoher Staatsverschuldung von Eurostaaten aktiviert werden konnte.

Der unionsrechtskonforme Umgang mit der bisher beispiellosen Situation wurde zum Gegenstand einer europaweiten Debatte. Nach einer ersten Phase der Verlegenheit wurde zur Bewältigung der Krisensituation außerhalb der bzw. neben den EU-Verträgen improvisiert. Griechenland wurde eine Ad-hoc-Darlehensfazilität bereitgestellt, die durch eine Sui-generis-Kombination von Instrumenten

unterschiedlicher Rechtsnatur ermöglicht wurde. Kurz danach zeichnete sich ab, dass auch andere Mitgliedstaaten der Eurozone auf finanzielle Unterstützung angewiesen sein würden. Die wirtschaftlichen Fundamentaldaten von Portugal, Irland und Zypern erwiesen sich als nachhaltig geschwächt, und die Lage auf den Finanzmärkten für deren Staatsanleihen hatte sich verschärft. Angesichts dieser Ereignisse war das Bedürfnis spürbar, das Vertrauen der Finanzmärkte in die Zahlungsfähigkeit der Eurostaaten dauerhaft wiederherzustellen. Zu diesem Zweck wurde die einzelfallbezogene Ad-hoc-Krisenreaktion durch Finanzhilfeleistung auf bilateralem Wege als unzureichend beurteilt. Stattdessen wurde ein dauerhafter »Euro-Schutzschirm« geschaffen, der aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und ergänzenden Krediten des IWF besteht.

Angesichts der engen Zusammenarbeit mit dem IWF und in Ermangelung eigener Erfahrung eignete sich der ESM die Methoden des IWF an. Hauptmerkmal der vom IWF übernommenen Praxis war die Anknüpfung der gewährten Finanzhilfe an umfangreiche Bedingungen, die die Wirtschaftsformen der Nehmerländer betreffen. In Ermangelung traditioneller Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise, wie Zinserhöhung zur Bremsung der Inflation oder progressive Abwertung des Wechselkurses, wurde die Verfolgung einer Sparpolitik zum Postulat der Strategie zur Krisenbewältigung erhoben. Die Kürzungen in den öffentlichen Ausgaben betreffen jedoch nicht nur wirtschaftspolitische, sondern auch sozialpolitische Grundentscheidungen eines Staates. Die auferlegte Verpflichtung zur Sparpolitik übte somit einen wesentlichen Einfluss nicht nur auf die Wirtschaftspolitik, sondern auch auf die Gewährleistung sozialer Grundrechte seitens der Nehmerländer aus. Durch die Teilnahme der Unionsorgane (Kommission und EZB) an der Formulierung, dem Abschluss und der Überwachung dieser Programme wurde ihre Regulierungskraft bezüglich der Sozialangelegenheiten der Mitgliedstaaten wesentlich erweitert. Die traditionelle Trennung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik auf Unionsebene und die kompetenzielle Zurückhaltung der Union im Bereich der Letzteren wurde somit in erheblichem Ausmaß relativiert.

Vor diesem Hintergrund ist der durch die Bedingungen der Finanzhilfe ausgeübte Eingriff in die Angelegenheiten der Empfängerstaaten nicht nur als ein Instrument der europäischen Wirtschaftsregierung zu verstehen. Die Festlegung von Obergrenzen bei der Verschreibung nicht generischer Arzneimittel durch griechische Ärzte zum Beispiel greift so tief gehend in die Regelung der Bereitstellung eines derart wichtigen öffentlichen Gutes wie der Gesundheitsvorsorge ein, dass sie sich der Klassifizierung als Wirtschaftsregierung entzieht. Der Oberbegriff der »Wirtschaftsregierung«, wenn auch als »neue« oder »verstärkte« bezeichnet, bietet keine ausreichende Trennschärfe, um dieser neuartigen Form des europäischen Regierens Rechnung zu tragen. Würde der Union zugestanden, über die »Hintertür« der Wirtschaftsregierung sensible Sozialbereiche zu betreten, würde sie der rechtlichen

Kontrolle aus Sicht der Sozialpolitik entkommen. Im Schrifttum sind die Emergenz eines supranationalen Interventionismus im Bereich der Sozialpolitik sowie die unpräzise und weitreichende Verwendung des Begriffs der Wirtschaftsregierung heftig kritisiert worden. Jedoch ist bislang kein alternatives Konzept vorgebracht worden, um das durch die Bedingungen der Finanzhilfe praktizierte Regieren zu beschreiben.

In meiner Arbeit wird das Konzept der europäischen Sozialregierung in den Blickpunkt gerückt, um die neu eingeführte indirekte Art der Einflussnahme zu beschreiben, mittels derer die Union die nationale Sozialpolitik in Form von Bedingungen der Finanzhilfe diktiert. Nach diesem neuen Regierungsmuster wird die Sozialpolitik derjenigen Mitgliedstaaten, die finanzielle Unterstützung erhalten, nicht direkt der Zuständigkeit der Union unterstellt, sondern indirekt durch die Bedingungen der Finanzhilfe definiert. Insgesamt wird auf diese Weise die Basis für eine sachliche Machtverschiebung im Bereich der Sozialpolitik zugunsten der Union geschaffen. Nationale Politik wird als regelungsbedürftige, supranationale Politik hingegen als regelsetzende Sphäre behandelt. Der neue europäische Interventionismus im Bereich der Sozialpolitik zeichnet sich zudem dadurch aus, dass er die Nichtverfolgung europäischer Vorgaben für nationale Sozialpolitiken mit der Androhung ökonomischer Sanktionen verbindet.

Das in dieser Arbeit dargelegte Konzept der europäischen Sozialregierung versucht, diesen Neuheiten gerecht zu werden, indem es drei zentrale Funktionen betont. Erstens erlaubt es die Auseinandersetzung mit der Verantwortung der Unionsorgane im Rahmen der europäischen Finanzhilfe. Die Unionsorgane werden nicht mehr in der Lage sein, die tatsächliche Macht, die sie ausüben, zu verbergen und sich der damit verbundenen Verantwortung zu entziehen. Zweitens ermöglicht dies, dass die sozialpolitischen Grundentscheidungen nicht als schlichte ökonomische Anpassungsvariablen, sondern separat und entsprechend ihrer Natur evaluiert werden. Die Einmischung der Unionsorgane in Fragen der nationalen Sozialpolitik wird somit nicht mehr als eine unentbehrliche und subsidiäre Folge der europäischen Wirtschaftsregierung angesehen. Drittens wird hierdurch ermöglicht, der demokratisch fragwürdigen faktischen Erweiterung der Unionskompetenzen auf dem Gebiet der Sozialpolitik eine rechtliche Schranke zu setzen, indem die sozialen Grundrechte der Union als potenzielles Gegengewicht in Stellung gebracht und neu interpretiert werden.

### **III. Die Anwendung der Grundrechtecharta im Kontext der Finanzhilfe**

Von dem ersten Ad-hoc-Finanzhilfepaket für Griechenland 2010 bis zum dauerhaften ESM waren Kommission und EZB als Mitglieder der Troika tätig. In dieser Konstellation waren sie dafür zuständig, die

Finanzhilfemaßnahmen mit den betroffenen Empfängerstaaten auszuhandeln, das sog. Memorandum of Understanding (MoU) – eine gemeinsame Absichtserklärung – abzuschließen und die Durchführung der Finanzhilfemaßnahmen zu überwachen.

Die Frage der Beachtung der Grundrechte bei der Erstellung der Finanzhilfeprogramme erhielt sowohl im politischen als auch im rechtlichen Diskurs besondere Aufmerksamkeit. Bezeichnend ist die Untersuchung des Europäischen Parlaments von 2013 über die Rolle der Troika in Bezug auf Programmländer des Euroraums. Kommission und EZB wurden ausdrücklich gefragt, ob sie eine Bewertung der Vereinbarkeit der Bedingungen der Finanzhilfe mit Grundrechtsverpflichtungen aus den EU-Verträgen vorgenommen hatten. Interessanterweise unterschieden sich die Antworten mitunter stark voneinander. Die EZB sah für sich und die Kommission keine notwendige Verantwortungsübernahme dahingehend, für die Vereinbarkeit der Bedingungen der Finanzhilfe mit dem Unionsrecht zu sorgen. Sie erkannte lediglich die Rolle der Kommission an, als Garant der Verträge gegenüber den Mitgliedstaaten zu agieren. Die Kommission hingegen erkannte ihre Verantwortung für die Einhaltung des »acquis communautaire« und die Beachtung der Grundrechte an. Im rechtlichen Diskurs wurde die Bindung der Unionsorgane an die Grundrechtecharta in Zweifel gezogen, weil Kommission und EZB in diesem Kontext nicht gemäß den Kompetenzen der EU-Verträge handeln. In den meisten Finanzierungsmechanismen handeln Unionsorgane nämlich nach dem Auftrag, der ihnen durch zwischenstaatliche Abkommen verliehen wird.

Wie jedoch detailliert in meiner Arbeit aufgezeigt wird, ist dieses Argument nicht ausreichend, um die Anwendung der Grundrechtecharta auszuschließen. Nach Art. 51 Abs. 1 GRC gehören Kommission und EZB zweifellos zu den durch die Grundrechtecharta gebundenen Organen. Die auferlegte Grundrechtsverpflichtung umfasst jegliche Handlungen der Unionsorgane, unabhängig von ihrer Rechtsnatur. Die Tatsache, dass die Kommission und EZB im Rahmen der Finanzierungsmechanismen kraft Organleihe tätig werden, ist nicht ausreichend, um ihre Grundrechtsbindung zu negieren. Soweit sie in der Herkunftsordnung der Organe vorgesehen ist, wird die Grundrechtsbindung in allen Konstellationen ihres Tätigwerdens mitgetragen. Diese Sichtweise wurde auch von Generalanwältin Kokott in ihrer Stellungnahme zur Rechtssache Pringle vertreten, wenn sie formuliert: »[D]ie Kommission bleibt auch bei ihrem Handeln im Rahmen des ESM als Organ der Union in vollem Umfang an das Unionsrecht, einschließlich der Grundrechte-Charta, gebunden.« Im selben Urteil hat der EuGH die Kommission ausdrücklich damit beauftragt, »über die Vereinbarkeit der vom ESM geschlossenen Memoranda of Understanding mit dem Unionsrecht zu wachen«, offensichtlich also auch mit der Grundrechtecharta, die eindeutig Teil des Unionsrechts ist. Abweichende Auslegungen würden es den



Unionsorganen erlauben, ihre Bindung an die Grundrechtecharta durch eine »Flucht in die Organleihe« zu umgehen.

Die Anwendung der Grundrechtecharta auf die nationalen Maßnahmen, welche die Bedingungen der Finanzhilfe in nationales Recht umsetzen, ist hoch umstritten. Im Kontext der Eurokrise hat der EuGH entgegen seiner sonstigen extensiven Tendenz, wie diese im viel beachteten Åkerberg-Fransson-Urteil geäußert wurde, eine restriktive Auslegung bevorzugt. Zwei portugiesische Gerichte haben den EuGH befragt, ob die im staatlichen Haushaltsgesetz vorgeschriebene Herabsetzung von Gehältern gegen die Grundrechtecharta verstoße. Der EuGH lehnte die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsgesuchs ab mit der Begründung, er sei nicht zuständig, da die Vorlageentscheidung keinen konkreten Anhaltspunkt dafür enthalte, dass dieses Gesetz der Umsetzung von Unionsrecht diene. In der Tat ist es dem inadäquat verfassten Antrag auf Vorabentscheidung nicht gelungen, die Verbindung zwischen nationalen Maßnahmen und europäischen Bedingungen auszudrücken.

Auch die nationalen Gerichte haben die Anwendung der Grundrechtecharta entweder explizit verweigert oder ignoriert. Der griechische Staatsrat hat anlässlich von Beschwerden über die Verfassungsmäßigkeit von Einschnitten in Leistungen der sozialen Sicherheit festgehalten, dass die Grundrechtecharta keine Anwendung findet, weil die beanstandeten Maßnahmen durch Beamten des griechischen Staates und auf Grundlage des nationalen Rechts getroffen wurden. Das portugiesische Verfassungsgericht hingegen hat trotz seiner wagemutigen Rechtsprechung im Hinblick auf die portugiesischen Sparmaßnahmen keine eindeutige Meinung bezüglich der Anwendung der Grundrechtecharta geäußert.

Obwohl aus engen politischen Gründen nachvollziehbar, ist die Nichtanwendbarkeit der Grundrechtecharta im Fall der nationalen Sparmaßnahmen rechtlich nicht überzeugend. Zunächst wurden die angefochtenen Sparmaßnahmen nicht auf eigene Initiative der Krisenländer hin ergriffen. Vielmehr erfolgten diese in Umsetzung von Bedingungen der Finanzhilfe, wie durch die häufige wörtliche Übernahme von Auflagen der Memoranda sichtbar wird. Vor diesem Hintergrund sind auch die Mitgliedstaaten beim Erlass der nationalen Sparmaßnahmen an die Grundrechtecharta gebunden. Die Relevanz dieses Ergebnisses sowohl für individuell betroffene Kläger als auch für Gerichte liegt auf der Hand.

#### **IV. Soziale Grundrechte in Gefahr: eine geteilte Verantwortlichkeit**

Die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundrechtecharta sowohl für die beteiligten Unionsorgane als auch für die betroffenen Mitgliedstaaten erlaubt es, die europäischen Bedingungen der Finanzhilfe

und die nationalen Durchführungsmaßnahmen an den sozialen Grundrechten der Charta zu messen. Meine Arbeit unterteilte die Bedingungen der Finanzhilfe ihrem Inhalt nach in Gruppen und stufte sie als potenzielle Eingriffe in den Schutzbereich einzelner sozialer Grundrechte der Grundrechtecharta ein. Mehrere empirische Studien, die eine Abbildung der tatsächlichen Auswirkungen der Bedingungen der Finanzhilfe in den Krisenländern darstellen, in Kombination mit einer Vielfalt juristischer Argumente, die von verschiedenen Spruchkörpern (IAO, Europäischer Ausschuss für soziale Rechte) dargelegt wurden, zeigen hierbei auf, dass die Sparmaßnahmen zu dramatischen Beschränkungen sozialer Grundrechte führten. Interessanterweise sind jedoch nicht alle Bedingungen der Finanzhilfe als Eingriffe in die sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta zu qualifizieren. Wie gezeigt wird, erfolgte der Grundrechtseingriff in einigen Fällen erst durch die nationalen Durchführungsmaßnahmen.

Ein Grundrechtseingriff sowohl durch die Unionsorgane als auch durch die nationalen Gesetzgeber ist bei der Regelung der Kollektivverhandlungen und der Arbeitsbedingungen festzustellen. In diesen Fällen waren die grundrechtseinschränkende Bedingungen der Finanzhilfe derart bestimmt und detailliert, dass den Mitgliedstaaten keinerlei Ermessensspielräume zur unionsgrundrechtskonformen Umsetzung der Maßnahmen zur Verfügung standen. Als Beispiel ist etwa die Senkung um 22 % der durch den nationalen Gesamttarifvertrag festgelegten Mindestlöhne zu nennen, die im griechischen Memorandum vorgesehen war. Dieser gesetzliche Schnitt des tariflich erschlossenen Mindestlohns wurde ohne die Zustimmung der Tarifvertragsparteien erschlossen und stellt somit einen Eingriff in die freien Tarifverhandlungen (Art. 28 GRC) dar. Da diese Regelung ausreichend bestimmt war und dem Mitgliedstaat keine Ermessensspielräume ließ, ist sie als ein Eingriff in die freien Tarifverhandlungen sowohl seitens der Unionsorgane als auch des griechischen Gesetzgebers, der sie in nationales Recht umgesetzt hat, zu werten.

Anders verhielt es sich im Falle der Reformen von Kündigungsschutz, Rentensystemen sowie Sozial- und Gesundheitssystemen. In diesen Bereichen haben die Bedingungen der Finanzhilfe die mitgliedstaatliche Handlung nicht vollumfassend geprägt, sodass die Mitgliedstaaten über ein Ermessen bezüglich der Umsetzungsart der Maßnahmen verfügten. Beispielsweise ordneten die an Griechenland gerichteten Bedingungen die Senkung der öffentlichen Gesundheitsausgaben auf 6 % des BIP und die Einführung von Zuzahlungen für Krankenhausbesuche und Medikamente an. Diese unionsrechtlichen Vorgaben haben dem griechischen Staat einen Spielraum bei der Umsetzung der Maßnahmen eingeräumt, welcher die Gewährleistung eines existenziellen Minimums gesundheitsschützender Arztversorgung erlauben würde. Soweit es also dem Mitgliedstaat möglich war, diese Bedingungen ohne Beeinträchtigung des Rechts auf Gesundheitsschutz (Art. 35 GRC) umzusetzen, ist den Unionsorganen kein Eingriff in diese Norm zuzuschreiben. Anders liegt jedoch der Fall in Bezug auf die entsprechenden nationalen Maßnahmen. Der

griechische Gesetzgeber hat nämlich den Zugang von Immigranten und Menschen ohne Versicherungsschutz zu präventiven und kurativen Gesundheitsleistungen wesentlich beschränkt und somit das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge beeinträchtigt.

## V. Die Rolle der Gerichte bei der Krisenbewältigung

Mit der positiven Feststellung von Eingriffen in die Grundrechtecharta ist die Frage nach dem eigentlichen Schutz sozialer Grundrechte jedoch noch keineswegs hinreichend beantwortet. Denn die tatsächliche Haltung der Gerichte während der Eurokrise zeigt, dass sie sich zurückhaltend gegenüber sozialrelevanten Entscheidungen der Legislative und Exekutive verhielten. Selbst das portugiesische Verfassungsgericht, das als das aktivste Gericht der Empfängerländer im Kontext der Eurokrise wahrgenommen wurde, hat die Verfassungswidrigkeit mehrerer Sparmaßnahmen nur durch den Rückgriff auf allgemeine Grundsätze ausgesprochen.

In der Tat werden Entscheidungen über sozialrechtliche Fragen oft als ungeeigneter Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung angesehen. Gegen den Rechtsschutz auf Grundlage von sozialen Grundrechten wird vorgebracht, dass die Justiz nicht über das nötige ökonomische Fachwissen bezüglich der Folgen von Ressourcenallokationen verfügt, um die aus den sozialen Grundrechten erwachsenen juristischen Konflikte in angemessener Weise beurteilen und lösen zu können. Ein weiterer Einwand betrifft die Behauptung, dass die kostspielige gerichtliche Durchsetzung von sozialen Grundrechten mit dem Prinzip der Gewaltenteilung unvereinbar sei, da dadurch die Richter in den Kompetenzbereich des Gesetzgebers eingriffen. Darüber hinaus wird der gerichtliche Schutz von sozialen Grundrechten aus demokratischen Legitimitätsgesichtspunkten für problematisch gehalten. Der Auseinandersetzung der Gerichte mit ressourcenbezogenen und polyzentrischen sozialpolitischen Fragen stehe der Mangel der Judikative an politischer Rechenschaftspflicht gegenüber.

Sind aber diese Einwände in der bestimmten Konstellation der Krise relevant? Oder ist eine legitimierte Rolle der Gerichte zum Schutz sozialer Grundrechte denkbar? In meiner Arbeit vertrete ich die Ansicht, dass die Gerichte beim Schutz sozialer Grundrechte immer dann legitimiert sind, wenn diese dem Demokratieverständnis der Union, das auf Transparenz, Partizipation und Deliberation aufgebaut ist, Rechnung tragen und dieses stärken. Auf Grundlage dieses Demokratieverständnisses stellt meine Arbeit ein Konzept zur demokratischen Legitimation der Richter vor, das auf den Erkenntnissen der prozeduralen Theorien zur Erzeugung richterlicher Legitimation aufbaut (Ely, Habermas). Die Grundthese lautet hierbei wie folgt: Damit die Stellungnahme der Gerichte in Fällen mit strittigem sozialrechtlichem Bezug legitimiert ist, sollen die Gerichte eine Überprüfung der Einhaltung von prozeduralistischen

Anforderungen vornehmen und, je nach Ergebnis, die Kontrolldichte der materiellen Überprüfung auf Grundlage sozialer Grundrechte entsprechend anpassen. Die Gerichte sollen überprüfen, ob die als Mehrheitsentscheidung verstandene Maßnahme tatsächlich das Ergebnis partizipativer und deliberativer Beratungs- und Entscheidungsvorgänge gewesen ist oder ob die betroffenen Individuen aus dem entsprechenden Verfahren ausgeschlossen wurden. Sollte festgestellt werden, dass die angefochtenen Maßnahmen das Ergebnis eines transparenten Verfahrens unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft sind, ist die Entscheidung der Legislative zur Allokation der sozialrechtlichen Ressourcen durch das Gericht zu respektieren und eine marginale Kontrolle auf Grundlage der sozialen Grundrechte vorzunehmen. Sollte jedoch im Gegenteil die Missachtung eines deliberativen und partizipativen Verfahrens festgestellt werden, wäre die Justiz dazu berechtigt, mit einer strengeren materiellrechtlichen Überprüfung der Maßnahmen aus Sicht der sozialen Grundrechte fortzufahren. Die Justiz würde somit korrigierend auf die demokratischen Defizite einwirken und dafür Sorge tragen, dass die Verfahren für einen inklusiven Meinungs- und Willensbildungsprozess intakt bleiben.

Wie kann nun aber dieses Konzept im Kontext der Eurokrise konkret weiterhelfen? Über materiellrechtliche Bedenken hinaus weist das komplexe System der europäischen Wirtschafts- und Sozialregulierung gewichtige verfahrensrechtliche Mängel auf. Obgleich die Bedingungen der Finanzhilfe nicht nur die sozialpolitischen Spielräume der Empfängerländer einengten, sondern in vielen Fällen einen Eingriff in die sozialen Grundrechte der Bürger darstellten, wurden sie ohne die Einhaltung eines transparenten und inklusiven Rechtsetzungsprozesses festgelegt, welches die effektive und gleichberechtigte Teilnahme der betroffenen Akteure garantieren würde. Das mehrfach beobachtete Phänomen, dass in Krisenzeiten die Organe der Exekutive die Institutionen der repräsentativen Demokratie in den Hintergrund drängen, wurde in der Eurokrise offenkundig bestätigt. Entscheidungsfindungen haben sich nämlich auf supranationale (Kommission) und nationale Exekutiven (Euro-Gruppe) konzentriert. Diese Stärkung des Exekutivismus wurde zugleich von der Einmischung von Expertengremien (EZB und IWF) begleitet. Die Erarbeitung der Bedingungen der Finanzhilfe durch diese Sachverständigen führt zu deren Entpolitisierung, d.h. zu deren Begründung lediglich aus Sicht wirtschaftlicher Parameter. Die Entpolitisierung von sensiblen Sozialbereichen ist jedoch aus demokratischer Sicht kritikwürdig, weil einerseits Entscheidungen über soziale Güter aus dem Spektrum der demokratischen Auseinandersetzung entfernt werden und andererseits die Expertengremien an sich über keine demokratische Legitimation verfügen, diese hochpolitischen Entscheidungen zu treffen.

Die Herrschaft der Exekutiven und Expertengremien auf europäischer Ebene wurde in dem gleichzeitigen Machtverlust sowohl des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente der Empfängerländer widerspiegelt, die traditionell als Kontrollorgane der vollziehenden Gewalt dienen. In

einer Umkehrung seiner progressiven Ermächtigung wurde das Europäische Parlament im Laufe der Eurokrise an den Rand gedrängt. Darüber hinaus wiesen alle Phasen der Erarbeitung der Anpassungsprogramme Mängel an Transparenz und parlamentarischer Kontrolle auf. Von der Vorbereitungsphase der Programme bis zur Entwicklung der Mandate und zur Überwachung der Auswirkungen der durch die Programme erzielten Ergebnisse wurde das Europäische Parlament bis zum Jahr 2013 gar nicht berücksichtigt. Zudem waren weder die an der Troika teilnehmenden Unionsorgane noch die Organe der Finanzierungsmechanismen gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig. Somit hat das Europäische Parlament die Chance verpasst, das Forum der Krisenzeit zu bilden, mittels dessen die nationalen Spaltungen bezüglich der Finanzhilfe überwunden werden konnten.

Auf nationaler Ebene war zweifelhaft, ob formale Dokumente bezüglich der Finanzhilfe den nationalen Parlamenten rechtzeitig und in klarer Weise zur Prüfung vorgelegt und in geeigneter Weise besprochen wurden. Darüber hinaus wurde deutlich gemacht, dass die nationalen Parlamente die Bedingungen der Finanzhilfe nicht verweigern konnten, ohne insgesamt die Regierung zu stürzen und das Land ins Visier der Finanzmärkte zu bringen. Denn die Bedingungen erfolgten in Form eines Gesamtpaketes, das die nationalen Parlamente als Ganzes billigen mussten; im Falle der Ablehnung würden sie den Zugang zur Finanzhilfeleistung ganz und gar verlieren. Anstatt jedoch dieses Risiko einzugehen, beschränkten sich die meisten nationalen Parlamente vielmehr auf eine marginale Parlamentskontrolle. Die Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der europäischen Finanzhilfe wurde somit radikal abgeschwächt und die Verteidigung der Interessen der von den Sparmaßnahmen betroffenen Bürger mithin ausgeschlossen. Der Machtverlust der Parlamente brachte zudem den Verlust an Öffentlichkeit und Transparenz mit sich. Die Verhandlungen wurden hinter verschlossenen Türen durchgeführt, ohne die Präsenz von Sozialpartnern, obgleich diese Praxis von der IAO ausdrücklich kritisiert wurde. Im Ergebnis wurden also die Stellungnahmen der von den Sparmaßnahmen betroffenen Individuen marginalisiert, deren Interessen blieben sodann auch stark unterrepräsentiert.

In solchen Fällen der Missachtung des deliberativen und partizipativen Verfahrens sind die üblichen Kompetenz- und Legitimitätsbedenken gegen den gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte nicht mehr haltbar. Die Gerichte sollen die Kontrolldichte des sozialen Grundrechtsschutzes an die relevanten Verfahrensvorkehrungen anpassen, das heißt, die Richter sollen überprüfen, ob die Sparmaßnahmen tatsächlich das Ergebnis partizipativer und deliberativer Entscheidungsvorgänge gewesen sind oder ob die betroffenen Individuen aus dem entsprechenden Verfahren ausgeschlossen wurden. Durch solch eine Aufgabenwahrnehmung würde die Justiz zwei zentrale Funktionen wahrnehmen: Erstens würde sie die für die Vorbereitung und Durchsetzung der Sparmaßnahmen zuständigen Akteure dazu bewegen,

umfassendere Verfahren anzuwenden, die eine aktive Einbindung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner erlauben würden. Zweitens würden die Gerichte die Äußerung von sozialrechtsfreundlichen Argumenten erlauben, die in den Verhandlungsprozess über die Sparmaßnahmen von Argumenten der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit abgedrängt werden. Auf diese Weise würden die Gerichte ein Gegengewicht zu den Legitimationsdefiziten der europäischen Finanzhilfe darstellen und somit zur Bekämpfung der Legitimationskrise der Union beitragen.

## **VI. Fazit und Ausblick**

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass dem europäischen Verfassungsrecht zwei potenzielle Gegengewichte zur durch die Eurokrise verursachten Bedrohung der Sozialstaatlichkeit entnommen werden können. Zum einen sind es die sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta, welche Mindeststandards zum Schutz von Arbeits- und Kollektivrechten sowie Rechten auf soziale Sicherheit und Gesundheitsschutz setzen. Zum anderen kann aus dem deliberativen Demokratieverständnis der Union eine demokratisch legitimierte Rolle der Gerichte zum Schutz sozialer Grundrechte in Zeiten der Krise abgeleitet werden. Durch die Betonung dieser Instrumente würde Europa als Rechtsgemeinschaft den demokratischen Anforderungen der Eurokrise gerecht werden und einen Ausweg aus den ausschließlich wirtschaftlichen Beweggründen der krisenbedingten Sparmaßnahmen formulieren.

Was aber ist die Relevanz dieses Ansatzes für die laufende Debatte über die Zukunft Europas? Meine Arbeit plädiert dafür, die Eurokrise in positiver Auslegung als eine Chance zur Stärkung der sozialen Dimension der Union zu verstehen. Sofern die Isolierung der nationalen Sozialpolitik von supranationaler Einwirkung wirklichkeitsfremd erscheint, sollten die sozialpolitisch relevanten Beschlussfassungen auf Unionsebene zumindest unter Absicherung wesentlicher sozialrechtlicher Garantien getroffen werden. Die Union sollte nicht als antagonistische Ordnung gegenüber der Sozialstaatlichkeit der Mitgliedstaaten wahrgenommen werden. Vielmehr sollte sie neue Möglichkeiten zur sozialen Gerechtigkeit anbieten, wenn die Mitgliedstaaten diese selbst nicht mehr vollumfänglich gewährleisten können. Die auf Unionsebene garantierten sozialen Grundrechte sind das in dieser Arbeit vorgeschlagene Instrument zum Schutz sozialer Gerechtigkeit und zur Schrankensetzung für die indirekte Bestimmung der sozialstaatlichen Gestaltung von Lebensverhältnissen in den Mitgliedstaaten. Diese bilden neben den Vorschriften zu den Zielen und Werten der Union (Art. 2 und 3 EUV) und neben den Kompetenzen der Union im Bereich der Sozialpolitik (Art. 151 AEUV ff.) den dritten Pfeiler der sozialen Grundlagen der Union.

Vor diesem Hintergrund knüpft diese Arbeit an Stimmen an, die ein eindringliches Plädoyer für die Stärkung der sozialen Dimension der Union gehalten haben. Der in meiner Arbeit vorgeschlagene Ansatz spricht für eine Festlegung von materiellrechtlichen Schutzstandards bei der Formulierung der Bedingungen der europäischen Finanzhilfe. Insofern unterscheidet sich der hier vertretene Ansatz zunächst von Vorschlägen, die zur Überwindung des sozialen Defizits lediglich auf die Festlegung von verfahrensrechtlichen Anforderungen bei den entsprechenden Entscheidungsfindungen auffordern. Dieser Aufruf zur Stärkung der sozialen Garantien auf überstaatlicher Ebene ist für den heutigen Prozess der Vertiefung Europas von entscheidender Bedeutung. Denn nach wie vor ist es das oberste Ziel, Wohlstand in einem freiheitlichen Europa zu schaffen – ein Ziel, das zugleich als der einzige Weg angesehen wird, destabilisierende Kräfte in einzelnen Staaten zu bekämpfen.