

# **Beitritt der EU zur Europäischen Sozialcharta? – Chancen und Herausforderungen –**

Marian Lunnebach & Maximilian Stützel\*

## Inhalt

A. Einführung	92
B. Vertragssystem der Europäischen Sozialcharta	93
I. Europäische Sozialcharta und Revidierte Europäische Sozialcharta	93
II. Zusatzprotokoll und Kollektivbeschwerdemechanismus	94
III. Bedeutung der Sozialcharta-Verträge für die EU-Mitgliedstaaten und die Union	95
C. Hintergrund der Bestrebungen für einen Beitritt der Union	95
I. Geringer Schutz der sozialen Rechte im Unionsrecht	96
II. Spannungsverhältnis zwischen den Sozialchartaverträgen und dem Unionsrecht	97
III. Chancen eines Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Sozialcharta	98
D. Möglichkeit eines Beitritts der Union zur Europäischen Sozialcharta	99
I. Kompetenzrechtliche Betrachtung	99
II. Offenheit der Revidierten Europäischen Sozialcharta für einen Beitritt	101
E. Herausforderungen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung eines Beitritts	101
I. Autonomie des Unionsrechts: Herausforderungen abhängig vom Umfang des Beitritts	102
1. Beitritt zur Revidierten Europäischen Sozialcharta	102
2. Beitritt zum Zusatzprotokoll	103
a) Vorabbefassungsverfahren	105
b) Mitbeschwerdemechanismus	106
II. Integrationshindernisse	107
F. Fazit	108

\* Marian Lunnebach ist Rechtsreferendar am Landgericht Köln (Germany); E-Mail: mari-an.lunnebach@web.de. Dr. Maximilian Stützel ist Rechtsanwalt bei OPPENLÄNDER Rechtsanwälte in Stuttgart (Germany); E-Mail: maximilian.stuetzel@oppenlaender.de.

## Abstract

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sind Partei der Europäischen Sozialcharta und unterliegen damit völkerrechtlichen Pflichten, die in einem Spannungsverhältnis zum Unionsrecht stehen können. Nicht zuletzt deshalb gibt es Bestrebungen, dass auch die Union selbst der Europäischen Sozialcharta beitritt. Ein solcher Beitritt ist grundsätzlich möglich. Die unionsrechtlichen Hürden für den Beitritt ähneln denen eines Beitritts zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Sie sind bei näherer Betrachtung aber leichter zu überwinden, zumal es keine mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vergleichbare externe Kontrolle gibt. Trotzdem wird ein Beitritt der Union zur Europäischen Sozialcharta verschiedenen Anforderungen des Unionsrechts Rechnung tragen müssen.

### EU Accession to the European Social Charter? – Opportunities and Challenges –

The European Union's member States are also party to the European Social Charter. This can create tensions between their obligations under public international law stemming from the European Social Charter and their obligations under European Union law. For this reason, there are efforts for the European Union itself to accede to the European Social Charter. In principle, such an accession would be possible. With regard to European Union law, the challenges are similar to the challenges posed by the European Unions' attempts to accede to the European Convention of Human Rights. In the case of the European Social Charter those challenges are easier to overcome, particularly as there is no external judicial control comparable to the European Court of Human Rights. Nevertheless, the European Unions' accession to the European Social Charter will have to meet several requirements of Union law.

**Keywords:** European Social Charta, European Union, International Agreements, Accession, Autonomy

## A. Einführung

Die Europäische Sozialcharta ist neben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einer der zentralen Verträge des Europarats und setzt wesentliche Standards für den Schutz sozialer Rechte in Europa. Während sämtliche Mitgliedstaaten der EU als Vertragsparteien dem Regime der Europäischen Sozialcharta unterworfen sind, steht eine Bindung der EU selbst bisher aus. Es verwundert daher nicht, dass auch ein Beitritt der EU zur Europäischen Sozialcharta immer wieder im Raum steht. So unterstrich etwa zuletzt das Europäische Parlament im April 2023 die Beitrittsbestrebungen der EU und forderte die Europäische Kommission auf, einen

klaren zeitlichen Rahmen hierfür vorzuschlagen.<sup>1</sup> Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Beitritt der Union zur EMRK lassen jedoch erahnen, dass auch ein Beitritt der Union zur Europäischen Sozialcharta vor diversen Herausforderungen steht.

Der vorliegende Beitrag widmet sich diesem noch wenig beachteten Thema und soll einen ersten Zugriff auf Fragen ermöglichen, die sich im Kontext eines möglichen Beitritts der Europäischen Union stellen.

Nach einer kurzen Darstellung der Sozialcharta-Verträge (B.) wird zunächst erläutert, warum es Bestrebungen für einen Beitritt der Union zur Revidierten Europäischen Sozialcharta gibt (C.). Anschließend wird dargelegt, dass die Kompetenzordnung der Union und die Europäische Sozialcharta einem solchen Beitritt nicht entgegenstehen (D.). Abschließend wird aufgezeigt, dass das Unionsrecht zwar Anforderungen an die Ausgestaltung des Beitritts stellt, diese Anforderungen aber im vorliegenden Fall erfüllbar sind (E.).

## **B. Vertragssystem der Europäischen Sozialcharta**

Für eine Einordnung der Diskussion um den Beitritt der Union zur Europäischen Sozialcharta ist zunächst festzuhalten, dass das Vertragssystem der Europäischen Sozialcharta aus verschiedenen Verträgen besteht:

### **I. Europäische Sozialcharta und Revidierte Europäische Sozialcharta**

Spricht man von der Europäischen Sozialcharta, so ist zunächst zwischen zwei Vertragstexten zu unterscheiden: Der Europäischen Sozialcharta (in ihrer ursprünglichen Fassung)<sup>2</sup> aus dem Jahr 1961 sowie der Revidierten Europäischen Sozialcharta<sup>3</sup> aus dem Jahr 1996. Beide Verträge bestehen nebeneinander und umfassen einen weitreichenden Katalog sozialer und wirtschaftlicher Rechte. Schon in der ursprünglichen Fassung geschützt werden beispielsweise das Recht auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen, das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt, das Vereinigungsrecht oder das Recht auf den Schutz der Gesundheit, sozialen Sicherheit und Fürsorge. Mit der revidierten Fassung der Europäischen Sozialcharta wurden die Gewährleistungen erweitert. Hinzugekommen sind beispielsweise das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung, das Recht auf Wohnung und das Recht auf Schutz vor Belästigung am Arbeitsplatz. Andere Rechte wurden inhaltlich angepasst.

Die Revidierte Europäische Sozialcharta wurde gleichwohl nicht von allen Vertragsstaaten der Europäischen Sozialcharta von 1961 angenommen. Von den EU-Mitgliedstaaten betrifft dies Dänemark, Kroatien, Luxemburg, Polen und die Tsche-

1 *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 18. April 2023 zu den institutionellen Beziehungen zwischen der EU und dem Europarat (2022/2137(INI)), Rn. 15.

2 European Social Charter (ETS No. 035).

3 European Social Charter (revised) (ETS No. 163).

chische Republik.<sup>4</sup> Damit bestehen zwei Vertragstexte mit unterschiedlichem Gewährleistungsumfang und unterschiedlichen Vertragsparteien nebeneinander.

Die beiden Verträge gelten zudem für die jeweiligen Vertragsparteien nicht zwangsläufig umfassend. Vielmehr müssen die Vertragsparteien einzelne Verpflichtungen positiv übernehmen. Hierbei treffen die Verträge konkrete Vorgaben. So sind gemäß Art. 20 Abs. 1 lit. b der Europäischen Sozialcharta mindestens fünf von sieben näher bezeichneten Artikeln als bindend anzunehmen. Hierzu zählen etwa das Recht auf Arbeit, das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen. Zudem müssen gemäß Art. 20 Abs. 1 lit. c der Europäischen Sozialcharta insgesamt mindestens zehn Artikel oder 45 nummerierte Absätze der Charta akzeptiert werden. Vergleichbare Vorgaben trifft auch die Revidierte Europäische Sozialcharta. Gemäß Art. A Abs. 1 der Revidierten Europäischen Sozialcharta sind mindestens sechs aus neun bezeichneten Artikeln sowie insgesamt mindestens 16 Artikel oder 63 nummerierte Absätze der revidierten Charta zu übernehmen. Insgesamt ergibt sich damit ein erheblicher Gestaltungsspielraum der Vertragsparteien über die Reichweite ihrer vertraglichen Bindung. Im Zusammenspiel mit den unterschiedlichen Verträgen hat dies zur Folge, dass die Bindung der einzelnen Vertragsparteien unter dem System der Europäischen Sozialcharta sehr divers ist.

Die Rechte aus der Europäischen Sozialcharta gewähren dabei keinen subjektiv verfolgbaren Schutz, sondern verpflichten die Mitgliedstaaten zur systematischen Gewährleistung. Überprüft wird dessen Umsetzung über ein System der Berichterstattung (vgl. Art. 21 ff. Europäische Sozialcharta; Art. C Revidierte Europäische Sozialcharta). Hierbei stellen die Mitgliedstaaten regelmäßig gegenüber dem Europäischen Ausschuss für Soziale Rechte dar, inwieweit sie ihren Verpflichtungen aus der Europäischen Sozialcharta nachgekommen sind. Auf Grundlage eines hieran anknüpfenden Prüfungsprozesses kann das Ministerkomitee der Europäischen Sozialcharta gegenüber dem einzelnen Mitgliedstaat sodann Empfehlungen aussprechen.<sup>5</sup>

## II. Zusatzprotokoll und Kollektivbeschwerdemechanismus

Verschärft wird die Kontrolle der vertraglichen Pflichten in einem Zusatzprotokoll, das es seit 1995 gibt.<sup>6</sup> Dieses führt einen Kollektivbeschwerdemechanismus ein, bei dem internationale und nationale Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie Nichtregierungsorganisationen eine Kollektivbeschwerde einlegen können (vgl. Art. 1 Zusatzprotokoll).<sup>7</sup> Geprüft werden die Kollektivbeschwerden durch den

4 Vgl. zum Stand der Unterzeichnung und Ratifikationen der Europäischen Sozialcharta <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=035> (15.12.2023) sowie der Revidierten Europäischen Sozialcharta <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=163> (15.12.2023).

5 Siehe ausführlich Lukas, S. 10 ff.

6 Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints (ETS No. 158).

7 Siehe ausführlich Lukas, S. 13 ff.

Europäischen Ausschuss für soziale Rechte, der bei zulässigen Beschwerden seine Schlussfolgerungen an das Ministerkomitee des Europarates weiterleitet (vgl. Art. 8 Zusatzprotokoll). Dieses kann eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat richten, über deren Umsetzung der Mitgliedstaat berichten muss (vgl. Art. 9 und 10 Zusatzprotokoll). Anders als bei vielen anderen wichtigen Menschenrechtsverträgen gibt es im Vertragssystem der Europäischen Sozialcharta und Revidierten Europäischen Sozialcharta gleichwohl weder Beschwerden durch Individuen noch durch andere Staaten.

### **III. Bedeutung der Sozialcharta-Verträge für die EU-Mitgliedstaaten und die Union**

Alle EU-Mitgliedstaaten sind entweder Partei der Europäischen Sozialcharta oder der Revidierten Europäischen Sozialcharta.<sup>8</sup> Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten hat zudem das Zusatzprotokoll ratifiziert.<sup>9</sup> Somit unterliegen alle Mitgliedstaaten Verpflichtungen aus den Sozialcharta-Verträgen – wenn auch in unterschiedlichem Umfang.

Die Union selbst ist hingegen bislang noch nicht in das Vertragssystem der Europäischen Sozialcharta integriert. Das Europäische Parlament möchte dies ändern und strebt einen Beitritt der Union zur Revidierten Europäischen Sozialcharta an.<sup>10</sup> Anders als im Fall der EMRK, für die Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV den Beitritt der Union ausdrücklich vorsieht, soll dieses Ziel im Fall der Europäischen Sozialcharta auch zukünftig nicht in den EU-Verträgen festgeschrieben werden.<sup>11</sup> Rechtlich ist eine ausdrückliche Erwähnung des Beitritts in den EU-Verträgen aber auch nicht erforderlich.

### **C. Hintergrund der Bestrebungen für einen Beitritt der Union**

Obwohl alle Mitgliedstaaten (in unterschiedlichem Umfang) Verpflichtungen aus den Sozialcharta-Verträgen unterliegen, kommt der Europäischen Sozialcharta im

8 Dänemark, Kroatien, Luxemburg, Polen und die Tschechische Republik sind nur Partei der Europäischen Sozialcharta. Alle anderen Mitgliedstaaten sind Partei der Revidierten Europäischen Sozialcharta. Vgl. zum Stand der Unterzeichnung und Ratifikationen Europäischen Sozialcharta [https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=sig\\_natures-by-treaty&treatynum=035](https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=sig_natures-by-treaty&treatynum=035) sowie der Revidierten Europäischen Sozialcharta <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=163> (15.12.2023).

9 Vgl. die Liste der Unterzeichnungen und Ratifikationen des Zusatzprotokolls, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=158> (15.12.2023).

10 Vgl. *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 18. April 2023 zu den institutionellen Beziehungen zwischen der EU und dem Europarat (2022/2137(INI)), Rn. 15.

11 Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2023 zu Entwürfen des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge (2022/2051(INL)) sieht jedenfalls keinen entsprechenden Änderungsvorschlag vor.

Rechtsregime der Europäischen Union bisher nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Bestrebungen, dies durch einen Beitritt der Union zur Revidierten Europäischen Sozialcharta zu ändern, begründen sich dabei neben Rechtsschutzgesichtspunkten (I.) auch aus einem zunehmenden Spannungsverhältnis zwischen völkerrechtlichen und unionalen Verpflichtungen (II.).

### I. Geringer Schutz der sozialen Rechte im Unionsrecht

Der Schutz sozialer Rechte ist im Unionsrecht vergleichsweise schwach ausgeprägt. Er wird primär den Mitgliedstaaten auferlegt (Art. 151, 153 AEUV). Die Rechtssetzungskompetenzen der Union sind hier beschränkt. Die Europäische Sozialcharta selbst findet allein unter Verweis auf die allgemeine Achtung der verbrieften Rechte Erwähnung.<sup>12</sup> Zwar lassen sich in jüngerer Zeit Bestrebungen der Union zu einer Stärkung sozialer Rechte erkennen. So proklamierte diese im Jahr 2017 die Europäische Säule sozialer Rechte,<sup>13</sup> die zwanzig Grundsätze im Bereich der Sozialpolitik aufstellt und als Richtschnur für Maßnahmen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene dienen soll. Konkretisiert wurde dies im Rahmen des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2021.<sup>14</sup> Dennoch handelt es sich hierbei jeweils nur um unverbindliche Prinzipien und Ziele. Konkrete Rechte lassen sich nicht ableiten.<sup>15</sup>

Auch innerhalb der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) werden soziale Rechte nur nachrangig erfasst. Oftmals kommt diesen allein eine Geltung als umsetzungsbedürftiger Grundsatz im Sinne des Art. 52 Abs. 5 Satz 1 GRC und nicht als subjektives Recht zu.<sup>16</sup> Der Rechtsschutz ist gemäß Art. 52 Abs. 5 Satz 2 GRC auf die Überprüfung der Umsetzungsakte beschränkt, sofern Rechtsschutz auf anderer Grundlage eröffnet ist. Zudem kommt zwar im Wege der grundsatzkonformen Auslegung eine Überprüfung sonstiger Gesetzgebungsakte nach den Maßstäben sozialer Rechte im Sinne der GRC in Betracht.<sup>17</sup> Im Ergebnis

12 Vgl. Präambel zum Vertrag über die Europäische Union (EUV), Präambel zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) sowie Art. 151 AEUV.

13 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Einführung einer Säule sozialer Rechte, [SWD(2017) 200 final], [SWD(2017) 201 final], [SWD(2017) 206 final], 26. April 2017, COM(2017) 250 final.

14 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, [SWD(2021) 46 final], 4. März 2021, COM(2021) 102 final.

15 Vgl. *De Schutter*, The European Pillar of Social Rights, S. 47.

16 *De Schutter*, The European Social Charter, S. 16 ff.; *Schlachter*, EuR 2016/5, S. 483; vgl. hierzu auch *Jarass*, in: *Jarass* (Hrsg.), Art. 52 GRC, Rn. 68, 72.

17 Vgl. *Jarass*, in: *Jarass* (Hrsg.), Art. 52 GRC, Rn. 76 m.w.N.; vgl. auch *DeVries/Safrajin*, Impact of the Social and EU Charters in Times of Crisis, Ethos Consortium 2018, abrufbar unter: [https://ethos-europe.eu/sites/default/files/docs/d6.3\\_website\\_report\\_complete.pdf](https://ethos-europe.eu/sites/default/files/docs/d6.3_website_report_complete.pdf) (9/12/2023), S. 47.

bleibt es gleichwohl dabei, dass soziale Rechte durch das Unionsrecht selbst nur eingeschränkt geschützt werden.

## II. Spannungsverhältnis zwischen den Sozialchartaverträgen und dem Unionsrecht

Dieses Schutzdefizit stellt sich auch im Hinblick auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Unionrecht als zunehmend problematisch dar. Mit fortschreitender Integration erstreckt sich das Unionsrecht auf weite Teile der nationalen Rechtsrahmen und genießt dabei Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht. Dadurch besteht zunehmend die Möglichkeit, dass soziale Gewährleistungen durch Unionsrecht beschränkt werden. Sofern jedoch das unionale Schutzniveau hinter dem der Europäischen Sozialcharta zurückbleibt, führt dies für die Mitgliedstaaten zu einem schwierigen Konflikt zwischen ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Europäischen Sozialcharta und der vorrangigen Geltung des Unionsrecht.<sup>18</sup> Die Mitgliedstaaten können die Nickerfüllung ihrer Verpflichtungen aus der Europäischen Sozialcharta völkerrechtlich nicht mit dem Vorrang des Unionsrechts rechtfertigen.<sup>19</sup> Umgekehrt entbindet die völkerrechtliche Verpflichtung aus der Europäischen Sozialcharta sie auch nicht von der Befolgung von Unionsrecht.<sup>20</sup>

Dieses Spannungsverhältnis ist bislang nicht aufgelöst und spiegelt sich auch in der Rechtsprechung des EuGH wieder. So steht diesem die Europäische Sozialcharta zwar als Interpretationsquelle zur Verfügung.<sup>21</sup> Tatsächlich bezieht sich der EuGH aber nur selten und oberflächlich auf die Europäische Sozialcharta. Eine tiefgründige Auseinandersetzung mit den Gewährleistungen unter Einbezug der dortigen Auslegungen findet, wohl auch angesichts der uneinheitlichen Bindung der Mitgliedstaaten und der Zweifel an der Justizierbarkeit der Rechte aus der Europäischen Sozialcharta, nicht statt.<sup>22</sup> Zudem legt der EuGH die Europäische Sozialcharta selbst nicht aus.<sup>23</sup>

Darüber hinaus lässt sich bislang auch kein Dialog zwischen dem EuGH und den Organen der Europäischen Sozialcharta erkennen, wie er insbesondere zwischen dem EuGH und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) betreffend die Inkorporation von Unionsrecht und der EMRK stattfindet. Dort gilt, insbesondere im Hinblick auf die Absicherung von Grundrechten durch die Europäische Union grundsätzlich die Vermutung, dass ein Rechtsakt der Union mit der

18 Vgl. *Schlachter*, EuR, 2016/5, S. 478 f.; *Guiglia*, The Opportunities of the European Social Charter (in Italy), Europeanrights Newsletter, 11.5.2011, abrufbar unter: [http://www.europeanrights.eu/public/commenti/The\\_opportunities\\_of\\_the\\_ESC\\_in\\_Italy\\_-\\_Giovanni\\_Guiglia.pdf](http://www.europeanrights.eu/public/commenti/The_opportunities_of_the_ESC_in_Italy_-_Giovanni_Guiglia.pdf) (9.12.2023), S. 4; *Rocca*, in: ANESC/Angeleri/Nivard (Hrsg.), S. 390 ff.

19 Vgl. bzgl. EMRK: EGMR, Rs. 45036/98, *Bosphorus v. Ireland*, RJD 2005-VI.

20 *Schlachter*, EuR, 2016/5, S. 480.

21 *De Schutter*, The European Pillar of Social Rights, S. 47.

22 *Khalil*, CYELS 2012–2013, S. 175; vgl. auch *Schadendorf*, EuR 2015/1, S. 40 f.; *De Schutter*, The European Pillar of Social Rights, S. 24.

23 EuGH, Rs. C-117/14, *Poclava v. Toledano*, ECLI:EU:C:2015:60; EuGH, Rs. C-561/19, *Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi*, ECLI:EU:C:2021:799.

EMRK vereinbar ist.<sup>24</sup> Eine solche Vermutung besteht im Verhältnis von Europäischer Sozialcharta und Unionsrecht nicht. Diese wäre aktuell auch kaum gerechtfertigt, zumal das Unionsrechtsregime den sozialen Rechten aus der Europäischen Sozialcharta nur eine geringe Bedeutung beimisst und keinen verlässlichen Mindeststandard für deren inhaltliche Umsetzung durch die Union bietet.<sup>25</sup>

Jedenfalls teilweise entschärft wurde der Konflikt im Bereich des Arbeitskampfs. Hier erfolgte eine gewisse, wenn auch beschränkte Annäherung von sozialen Rechten im Sinne der Europäischen Sozialcharta und dem Unionsrecht durch den EGMR. Dieser geht nunmehr davon aus, dass die nach Art. 6 der Europäischen Sozialcharta und Art. 6 der Revidierten Europäischen Sozialcharta verbrieften Rechte auf Tarifverhandlung und Arbeitskampf inhaltlich von Art. 11 EMRK erfasst sind.<sup>26</sup> Der EGMR überträgt diesen Teilbereich sozialer Rechte mithin in die EMRK, deren Integration in das Unionsrecht deutlich weiter fortgeschritten ist. Eine umfassende Übertragung sozialer Rechte im Sinne der Europäischen Sozialcharta auf die EMRK erfolgt hiermit gleichwohl nicht. Auch der EGMR nutzte die Gewährleistungen der Europäischen Sozialcharta lediglich zur eigenen Interpretation, ohne dabei etwa die bestehe Auslegungspraxis zwingend zu übernehmen.<sup>27</sup> Die Europäische Sozialcharta kommt mithin auch hier allenfalls indirekt zur Geltung.

### III. Chancen eines Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Sozialcharta

Mit einem Beitritt der Union zur (Revidierten) Europäischen Sozialcharta wäre diese für die Organe der Union und die Mitgliedsstaaten bindend (Art. 216 Abs. 2 AEUV). Sie würde nach ständiger Rechtsprechung des EuGH integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung werden und würde im Kompetenzrahmen der Union am Vorrangprinzip teilnehmen.<sup>28</sup> Ein Beitritt würde damit einen gewichtigen Beitrag dazu leisten, den Konflikt zwischen den völker- und unionsrechtlichen Pflichten der Mitgliedstaaten aufzulösen. Zudem würde ein Beitritt auch die Gewährleistung sozialer Rechte in der Union stärken und damit die jüngsten Bestrebungen der Union zum Schutz sozialer Rechte konsequent fortführen. Die sozialen

24 EMRK: EGMR, Rs. 45036/98, *Bosphorus v. Ireland*, RJD 2005-VI.

25 Vgl. *Schlachter*, EuR 2016/5, S. 487; vgl. auch *European Committee of Social Rights*, Complaint No. 55/2009 (CGT/ France), Rn. 35.

26 EGMR Rs. 34503/97, *Demir und Baylcaro v. Turkey*, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397, Rn. 147; EGMR, Rs. 31045/10, *National Union of Rail Maritime and Transport Workers (RTM), UK*, RJD 2014-11, ECLI:CE:ECHR:2014:0408JUD003104510, Rn. 84; EGMR Rs. 48408/12, *Tymos-henko v. Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2014:1002JUD004840812, Rn. 78; *Schlachter*, EuR 2016/5, S. 487.

27 *Schlachter*, EuR 2016/5, S. 485; EGMR, Rs. 31045/10, *National Union of Rail Maritime and Transport Workers (RTM), UK*, RJD 2014-11, ECLI:CE:ECHR:2014:0408JUD003104510, Rn. 92–98.

28 Vgl. EuGH, Rs. C-265/19, *Recorded Artists Actors Performers Ltd v. Phonographic Performance (Ireland) Ltd. u. a.*, ECLI:EU:C:2020:677, Rn. 62; *Schmahl/Neidinger*, JuS 2021/1, S. 27 m.w.N.

Rechte müssten nicht nur tiefergehender als bisher berücksichtigt werden, sondern wären auch einer externen Kontrolle unterworfen. Zwar wäre hierbei nicht abzusehen, dass der EuGH seine Letztentscheidungskompetenz über die Rechtmäßigkeit von Unionsrecht aus den Händen geben würde. Jedenfalls zu erwarten wäre aber eine vertiefte Auseinandersetzung mit sozialen Rechten im Sinne der Europäischen Sozialcharta und damit insgesamt eine Anhebung des Schutzniveaus.<sup>29</sup>

#### D. Möglichkeit eines Beitritts der Union zur Europäischen Sozialcharta

Aus rechtlicher Sicht gibt es keine unüberwindbaren Hindernisse für einen Beitritt, zumal ihm weder die innerunionale Kompetenzverteilung noch das Völkerrecht entgegenstehen.

##### I. Kompetenzrechtliche Betrachtung

Aus kompetenzrechtlicher Sicht ist ein Beitritt der Union zur Europäischen Sozialcharta grundsätzlich möglich. Gemäß Art. 216 Abs. 1 AEUV kann die Europäische Union völkerrechtlichen Übereinkommen beitreten, sofern sie hierzu aus dem Prämärrecht explizit ermächtigt ist oder sich aus diesem eine implizite Ermächtigung ergibt. Zwar besteht eine explizite Ermächtigung, anders als bei der EMRK (Art. 6 Abs. 2 EUV), nicht. Gleichwohl käme für die Europäische Sozialcharta eine implizierte Kompetenz wegen der Erforderlichkeit zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Zielen gemäß Art. 216 Abs. 1 Var. 2 AEUV in Betracht. Die Verwirklichung der sozialen Rechte entsprechend der Europäischen Sozialcharta stellt ein solches Ziel dar.<sup>30</sup> Allerdings muss darüber hinaus auch eine interne Sachkompetenz der Union zur Verfolgung dieses Ziels bestehen.<sup>31</sup> Alternativ könnte die Ermächtigung der Union zu einem Beitritt gemäß Art. 216 Abs. 1 Var. 3 AEUV durch einen verbindlichen Rechtsakts der Union begründet werden.

Allerdings lässt die Vertragsschlusskompetenz in Art. 216 Abs. 1 AEUV die innerunionale Verteilung der Sachbereichskompetenzen unberührt und ermächtigt die Union daher nicht dazu, einen Vertrag mit jedwedem Inhalt zu schließen. Die inhaltliche Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten bestimmt sich vielmehr nach den allgemeinen Kompetenzregeln der Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 AEUV sowie nach den Bestimmungen der Europäischen Verträge zu den jeweiligen Sachbereichen.<sup>32</sup> Dies gilt gerade auch für einen Beitritt auf Grundlage von Art. 216 Abs. 1 Var. 3 AEUV (Vertragsschlusskompetenz qua Rechtsakt).

29 Vgl. auch *De Schutter*, The European Social Charter, S. 44 ff.; *Khaliq*, CYELS 2012–2013, S. 196.

30 Vgl. zur Zielbestimmung *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Gabritz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 216 AEUV, Rn. 8 ff.; hier i.E. wohl Art. 3 EUV i.V.m. Art. 151, 153 AEUV.

31 EuGH, *Gutachten 1/13*, ECLI:EU:C:2014:230, Rn. 67.

32 *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Gabritz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 216, Rn. 20.

Für den von der Europäischen Sozialcharta betroffenen Sachbereich besteht gemäß Art. 4, 151, 153 AEUV grundsätzlich eine geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten. Die Union wird zur Verwirklichung sozialer Gewährleistung unterstützend und ergänzend tätig (Art. 153 Abs. 1 AEUV). Daneben wäre ein Rückgriff auf die Kompetenz der Union zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt gemäß Art. 115 AEUV sowie die Anwendung der Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV denkbar.<sup>33</sup> Für die Binnenmarktkompetenz aus Art. 114 AEUV hingegen bleibt auf dem Gebiet der Sozialpolitik typischerweise nur ein geringer Anwendungsbereich, weil Art. 114 Abs. 2 AEUV eine weite Bereichsausnahme für Bestimmungen insbesondere über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer enthält.<sup>34</sup>

Problematisch erscheint eine Unionskompetenz insbesondere in den durch die Europäische Sozialcharta geregelten Bereichen Arbeitsentgelt (Art. 4 (Revidierte) Europäische Sozialcharta), Koalitionsrecht (Art. 5 (Revidierte) Europäische Sozialcharta), Streikrecht und Aussperrungsrecht (Art. 6 (Revidierte) Europäische Sozialcharta). Diese Bereiche sind gemäß Art. 153 Abs. 5 AEUV von der Kompetenz der Union ausgenommen; zuständig sind allein die Mitgliedstaaten. Eine Zuständigkeit der Union lässt sich hier auch nicht auf die Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV stützen, der Maßnahmen ausschließt, sofern die Verträge einer Harmonisierung gerade entgegenstehen (Art. 352 Abs. 3 AEUV). Auch kann die Kompetenzergänzungsklausel schon wegen des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung nicht die Grundlage für Vertragsbestimmungen bilden, die den Folgen nach eine Vertragsänderung ohne Durchführung des dafür vorgesehenen Verfahrens darstellen würden.<sup>35</sup> Ob sich aus Art. 115 AEUV eine Kompetenz ergeben könnte, erscheint angesichts des klaren Wortlauts des Art. 153 Abs. 5 AEUV zweifelhaft,<sup>36</sup> wird jedoch teilweise in Betracht gezogen.<sup>37</sup>

Vorbehaltlich einer eingehenderen Prüfung, die den Rahmen des vorliegenden Beitrags übersteigen würde, ist für einen ersten Zugriff von der folgenden Kompetenzverteilung auszugehen: Während die Union für Teile der Revidierten Europäischen Sozialcharta zumindest über eine geteilte Zuständigkeit verfügt, sind andere Vertragsteile der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten zuzuordnen. Einem Beitritt der Union zur Revidierten Europäischen Sozialcharta steht dies gleichwohl nicht entgegen. Die Union kann einen völkerrechtlichen Vertrag, der von der Union noch nicht ausgeübte geteilte Zuständigkeiten oder sogar ausschließliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten betrifft, als sogenanntes gemischtes Abkommen gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten schließen.<sup>38</sup> Da einige Mitgliedstaaten

33 Bennecke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 151 AEUV, Rn. 12.

34 Bennecke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 151 AEUV, Rn. 11.

35 Vgl. EuGH, Gutachten 2/94, ECLI:EU:C:1996:140, Rn. 30; 42; Erklärung zu Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 362 vom 26.10.2012, S. 1.

36 Bennecke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 153 AEUV, Rn. 101.

37 Rebhahn/Reiner, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), Art. 153 AEUV, Rn. 63.

38 Vgl. Mögеле, in: Streinz (Hrsg.), Art. 216 AEUV, Rn. 43.

noch nicht der Revidierten Europäischen Sozialcharta beigetreten sind, müssten neben der Union auch diese Mitgliedstaaten beitreten, sofern die Union auch solche Verpflichtungen aus der Charta annehmen möchte, die nicht in ihren Kompetenzbereich fallen.

## **II. Offenheit der Revidierten Europäischen Sozialcharta für einen Beitritt**

Aus Sicht der Revidierten Europäischen Sozialcharta, auf welche die folgenden Überlegungen sich beschränken, ist festzuhalten, dass diese bisher keine Beitrittsklausel vorsieht, die den Beitritt der Europäischen Union ermöglichen würde. Ein Beitritt steht bisher allein Staaten offen (Art. K Abs. 1 Revidierte Europäische Sozialcharta). Zwar war eine solche Klausel zum Beitritt der Europäischen Union im Entwurf zur Europäischen Sozialcharta zunächst vorgesehen gewesen. Sie wurde letztlich aber nicht übernommen.<sup>39</sup>

Allein hieran dürfte der Beitritt der Union zur Europäischen Sozialcharta aber kaum scheitern. Eine entsprechende Klausel ließe sich im Wege einer Vertragsänderung formulieren, die hierfür erforderliche Zustimmung aller Vertragsstaaten vorausgesetzt. Die Situation ist insoweit mit der EMRK vergleichbar, in die eine ausdrückliche Klausel zum Beitritt der Union ebenfalls erst nachträglich eingefügt wurde (Art. 59 Abs. 2 EMRK).

### **E. Herausforderungen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung eines Beitritts**

Die Schwierigkeiten beim Beitritt der Union zur EMRK zeigen jedoch, dass auch bei einem grundsätzlich möglichen Beitritt erhebliche Hürden zu bewältigen sind. Bei genauerer Betrachtung fallen diese Hürden bei der Revidierten Europäischen Sozialcharta im Vergleich zur EMRK jedoch deutlich niedriger aus.

Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH darf die Union völkerrechtlichen Verträgen nur beitreten, wenn dieser Beitritt mit der Autonomie der Unionsrechtsordnung vereinbar ist.<sup>40</sup> Hintergrund ist, dass die Unionsrechtsordnung sowohl gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten als auch gegenüber dem Völkerrecht autonom ist. Die Union verfügt daher über einen eigenen verfassungsrechtlichen Rahmen, der durch die Grundwerte der Union (vgl. Art. 2 EUV), die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, die Grundrechtecharta sowie die Vorschriften der beiden EU-Verträge (EUV und AEUV) geprägt wird.<sup>41</sup>

Wenngleich der verfassungsrechtliche Rahmen der Union somit recht weit gezogen ist, haben die Entscheidungen des EuGH über den Beitritt der Union zu völ-

39 Khaliq, CYELS 2012–2013, S. 181.

40 Vgl. EuGH, *Gutachten 1/17*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 106 ff.; EuGH, Rs. C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158, Rn. 32 ff.; EuGH, *Gutachten 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 158 ff.

41 Vgl. EuGH, *Gutachten 1/17*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 109 f.

kerrechtlichen Verträgen insbesondere bestimmte Aspekte betont. Diese sollen im Folgenden näher in den Blick genommen werden.

Aus der Rechtsprechung des EuGH zu dem geplanten EMRK-Beitritt der Union<sup>42</sup> folgt, dass die Union sich durch den Beitritt zur Revidierten Europäischen Sozialcharta keiner externen Kontrolle unterwerfen darf, die ihrer konkreten Ausgestaltung nach mit der Autonomie der Unionsrechtsordnung unvereinbar ist.<sup>43</sup> Dabei geht es dem EuGH vor allem darum, das nationale Gerichtssystem mit seinem Monopol für mitgliedstaatliche Streitigkeiten über Unionsrecht (Art. 344 AEUV) und dem praktisch bedeutsamen Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) zu schützen.<sup>44</sup> Zudem möchte der EuGH sicherstellen, dass der Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen und einer darin vorgesehenen externen Kontrolle den weiteren Integrationsprozess der Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt.<sup>45</sup> Diesen Anforderungen kann bei einem Beitritt der EU zum Vertragsregime der Revidierten Sozialcharta Rechnung getragen werden. Gleichwohl ist eine differenzierende Be trachtung angezeigt.<sup>46</sup>

## I. Autonomie des Unionsrechts: Herausforderungen abhängig vom Umfang des Beitritts

Die Herausforderungen im Hinblick auf die Autonomie des Unionsrechts hängen nicht zuletzt davon ab, ob die Union nur der Revidierten Europäischen Sozialcharta oder auch dem Zusatzprotokoll beitritt.<sup>47</sup>

### 1. Beitritt zur Revidierten Europäischen Sozialcharta

Die Resolution des Europäischen Parlaments ist auf einen Beitritt zur Revidierten Europäischen Sozialcharta gerichtet.<sup>48</sup> Ein solcher auf die Revidierte Europäische Sozialcharta beschränkter Beitritt wird in einem Gutachten, welches der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben hat, als vergleichsweise unproblematisch angesehen. Begründet wird dies damit, dass das Monitoring-System der Europäischen Sozialcharta eher schwach sei und die Union sich beim Beitritt zur UN-Behindertenrechtskonvention schon einem vergleichbaren Mechanismus unterworfen habe.<sup>49</sup> Unabhängig davon, ob und inwieweit die Revidierte Europäische Sozialcharta tatsächlich mit der UN-Behindertenrechtskon

42 EuGH, *Gutachten 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454; siehe ausführlich Beck/Vöneky, Opinion 2/13, MPEPIL 2022, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-epil/9780199231690/law-9780199231690-e2224> (9.12.2023).

43 Vgl. EuGH, *Gutachten 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 181 ff.

44 Ibid., Rn. 198, 210.

45 Vgl. De Schutter, *The European Social Charter*, S. 49.

46 Ibid., S. 47 f.

47 Ibid.

48 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. April 2023 zu den institutionellen Beziehungen zwischen der EU und dem Europarat (2022/2137(INI)), Rn. 15.

49 Vgl. De Schutter, *The European Social Charter*, S. 47.

vention vergleichbar ist, überzeugt diese Einschätzung zumindest im Ergebnis. Betrachtet man die Rechtsprechung des EuGH zu den unionsrechtlichen Grenzen für eine externe Kontrolle der Union genauer, steht sie einem bloßen Monitoring-System nicht entgegen.

Bei der Rechtsprechung des EuGH zur externen Kontrolle der Union stehen vor allem zwei Vorschriften im Zentrum: Erstens will der EuGH verhindern, dass das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV beeinträchtigt wird, welches er als „Schlüssellement“ des unionalen Gerichtssystems ansieht.<sup>50</sup> Zweitens wacht der EuGH über Art. 344 AEUV, nach dem die Mitgliedstaaten Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der EU-Verträge ausschließlich mittels der unionsrechtlichen Streitbeilegungsverfahren regeln dürfen. Die Ausschließlichkeit der unionsinternen Streitbeilegungsverfahren geht dabei sogar so weit, dass sie auch eine vorherige oder nachträgliche Kontrolle der unionsinternen Streitbeilegung verbietet.<sup>51</sup> Vor diesem Hintergrund erklärt sich, warum die einschlägigen Leitentscheidungen<sup>52</sup> des EuGH stets eine externe Kontrolle durch Gerichte oder Schiedsgerichte betreffen. Nur diese einzelfallbezogene Form der Streitbeilegung kann mit dem unionalen Gerichtssystem und dessen Monopol für die Auslegung und Anwendung des Unionsrechts konkurrieren.

Das Monitoring-System der Revidierten Europäischen Sozialcharta hingegen ist kein einzelfallbezogener Streitbeilegungsmechanismus, sondern ein allgemeiner Compliance-Mechanismus. Im Rahmen des Monitoring-Systems der Revidierten Europäischen Sozialcharta müssen die Mitgliedstaaten lediglich alle zwei Jahre einen Bericht zur Anwendung der Europäischen Sozialcharta verfassen, der vom Sachverständigenausschuss geprüft wird.<sup>53</sup> Das Monitoring-System der Revidierten Europäischen Sozialcharta konkurriert somit nicht mit dem unionalen Gerichtssystem und stellt folglich keine mit der Autonomie der Unionsrechtsordnung unvereinbare externe Kontrolle dar.

## 2. Beitritt zum Zusatzprotokoll

Ein Beitritt der Union zum Zusatzprotokoll von 1995 ist derzeit eher unwahrscheinlich, zumal auch von ihren Mitgliedstaaten sich nur etwas weniger als die Hälfte zu dessen Ratifizierung entschlossen hat.<sup>54</sup> Sollte es aber einmal zu einem Beitritt der Union zum Zusatzprotokoll kommen, würde dieser im Hinblick auf die unionsrechtlichen Grenzen für eine externe Kontrolle der Union größere Schwie-

50 Vgl. EuGH, *Gutachten 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 198.

51 Ibid., Rn. 210.

52 Vgl. EuGH, *Gutachten 1/17*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 106 ff.; EuGH, Urteil vom 6.3.2018 – Rs. C-284/16, Rn. 31 ff.; EuGH, *Gutachten 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 181 ff.

53 Vgl. Art. 21 und 24 Europäische Sozialcharta i.V.m. Art. C Revidierte Europäische Sozialcharta.

54 Vgl. die Liste der Unterzeichnungen und Ratifikationen des Zusatzprotokolls, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=158> (19.12.2023).

rigkeiten aufwerfen als der bloße Beitritt zur Revidierten Europäischen Sozialcharta. Zwar enthält auch das Zusatzprotokoll keinen mit einem (Schieds-)Gericht vergleichbaren einzelfallbezogenen Streitbeilegungsmechanismus. Allerdings wird durch das Zusatzprotokoll die externe Kontrolle gegenüber einem bloßen Monitoring-System verschärft und wäre eher in der Lage, sich auch auf das unionale Gerichtssystem auszuwirken. Schließlich wird mit der Kollektivbeschwerde erstmals ein Beschwerdemechanismus in das Vertragssystem der Sozialcharta eingeführt, mit dem Verstöße gegen die Sozialcharta gerügt werden können. Die Ergänzung des Monitoring-Systems um einen Beschwerdemechanismus hat dabei zum Ziel, die Durchsetzung der Sozialcharta zu verbessern.<sup>55</sup> Die Stärke der Durchsetzungsmechanismen reicht bei der Sozialcharta zwar nicht an den Beschwerdemechanismus bei der EMRK heran, zumal dieser sogar Individuen offen steht, doch kommen die Kollektivbeschwerden einem klassischen (schieds-)gerichtlichen Streitbeilegungsmechanismus zumindest nahe.

Auswirkungen auf das unionale Gerichtssystem werden beim Zusatzprotokoll auch nicht schon dadurch verhindert, dass ein vom Expertenausschuss festgestellter Verstoß gegen die Sozialcharta nur zu einer „Empfehlung“ des Ministerkomitees an den entsprechenden Mitgliedstaat führt.<sup>56</sup> Da von der Union abgeschlossene völkerrechtliche Verträge integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung werden,<sup>57</sup> können die Sozialcharta und ihre Auslegung durch die dazu berufenen Organe nach einem Beitritt der Union nicht unberücksichtigt bleiben.

Trotz der stärkeren Form der externen Kontrolle spricht jedoch viel dafür, dass auch der Kollektivbeschwerdemechanismus einem Beitritt der Union zu den Europäischen Sozialcharta-Verträgen nicht entgegensteht. Es wird insoweit zutreffend hervorgehoben, dass es auch beim Zusatzprotokoll zwei wichtige Unterschiede zu dem vom EuGH vorerst gestoppten EMRK-Beitritt gibt:

Der erste Unterschied betrifft das unionsrechtliche Vorabentscheidungsverfahren in Art. 267 AEUV. Bei der Europäischen Sozialcharta gibt es, anders als beim EMRK-Beitritt, kein Risiko, dass Art. 267 AEUV durch Gutachtenanfragen von mitgliedstaatlichen Gerichten umgangen werden könnte. Grund dafür ist, dass eine solche Möglichkeit, anders als im EMRK-Protokoll 16, nicht vorgesehen ist.<sup>58</sup>

Der zweite Unterschied betrifft Art. 344 AEUV. Diese Vorschrift wurde beim EMRK-Beitritt schon durch die bloße Möglichkeit beeinträchtigt, dass die Mitgliedstaaten für Rechtsstreitigkeiten im materiellen Anwendungsbereich des Unionsrechts nach Art. 33 EMRK den EGMR anrufen können sollten.<sup>59</sup> Beim Kollektivbeschwerdemechanismus der Europäischen Sozialcharta besteht dieses Problem nicht. Da es hier keine zwischenstaatlichen Beschwerden gibt, können die Mitglied-

55 Vgl. Präambel des Zusatzprotokolls.

56 Vgl. Art. 9 Abs. 1 Satz 2 Zusatzprotokoll.

57 Grundlegend EuGH, Rs. 181/73, *Haegeman*, ECLI:EU:C:1974:41, Rn. 5.

58 De Schutter, The European Social Charter, S. 47 f.

59 Vgl. EuGH, *Gutachten* 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454 Rn. 213 f.

staaten das Rechtsprechungsmonopol des EuGH für mitgliedstaatliche Streitigkeiten über die EU-Verträge von vornherein nicht unterlaufen.<sup>60</sup>

Somit dürfte selbst ein Beitritt zum Zusatzprotokoll und dem darin vorgesehenen Kollektivbeschwerdemechanismus weniger Probleme aufwerfen als seinerzeit der geplante EMRK-Beitritt. Allerdings wird es bei einem Beitritt zum Zusatzprotokoll ebenso wie beim EMRK-Beitritt erforderlich sein, im Rahmen des Beitritts neue Vertragsmechanismen zu schaffen.

Sollte die Union dem Zusatzprotokoll und dem darin vorgesehenen Kollektivbeschwerdemechanismus beitreten, legt das Gutachten des EuGH zum EMRK-Beitritt nahe, dass die Beitrittsvereinbarung ein Verfahren zur Vorabbefassung des EuGH vorsehen muss.<sup>61</sup> Zudem könnte wie beim EU-Beitritt zur EMRK ein Mitbeschwerde-Mechanismus sinnvoll sein. Die Ausgestaltung dieser Mechanismen muss mit den Vorgaben der Unionsrechtsordnung vereinbar sein.

#### a) Vorabbefassungsverfahren

Nach dem Gutachten des EuGH zum EMRK-Beitritt zu urteilen, erfordert der Schutz des Unionsgerichtssystems, dass im Rahmen des Beitritts zum Zusatzprotokoll ein Verfahren zur Vorabbefassung des EuGH geschaffen wird.<sup>62</sup> Der EuGH hat klargestellt, dass das beim EMRK-Beitritt vorgesehene Vorabbefassungsverfahren nicht nur dem subsidiären Charakter des EMRK-Kontrollsystems Rechnung trägt, sondern schon zum Schutz des Gerichtssystems der Union erforderlich ist.<sup>63</sup> Bei der Europäischen Sozialcharta dürfte ein Verfahren zur Vorabbefassung des EuGH sogar besonders wichtig sein, weil Beschwerden im Rahmen des Kollektivbeschwerdemechanismus, anders als bei der EMRK, nicht erst nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs erhoben werden können.<sup>64</sup>

Auch aus dem Umstand, dass der EuGH beim Beitritt der Union zum umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada das Fehlen eines Vorabbefassungsverfahrens nicht beanstandet hat,<sup>65</sup> lässt sich für den Beitritt zum Zusatzprotokoll nicht die Entbehrllichkeit eines solchen Verfahrens ableiten. Grund für die Entbehrllichkeit eines Vorabbefassungsverfahrens war hier, dass die Auslegungsbefugnisse des Schiedsgerichts auf die Auslegung des Übereinkommens beschränkt sind.<sup>66</sup> Bei der Europäischen Sozialcharta ist schon zweifelhaft, ob eine solche Beschränkung auf die Auslegung der Europäischen Sozialcharta überhaupt praktisch möglich wäre.

Wird beim Beitritt der Union zur Revidierten Europäischen Sozialcharta und dem Zusatzprotokoll ein Verfahren zur Vorabbefassung geschaffen, muss dessen

60 De Schutter, The European Social Charter, S. 48.

61 So auch ibid., S. 48.

62 So auch ibid.

63 Vgl. EuGH, *Gutachten 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 237 f.

64 De Schutter, The European Social Charter, S. 48 f.

65 Vgl. EuGH, *Gutachten 1/17*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 134

66 Ibid.

Ausgestaltung den Anforderungen des EuGH entsprechen.<sup>67</sup> Diese sehen vor, dass nur das jeweilige Unionsorgan selbst entscheiden darf, ob eine Rechtsfrage schon von einem Unionsorgan entschieden wurde oder im Rahmen der Vorabbefassung zu klären ist. Das Verfahren zur Vorabbefassung muss zudem eine vollständige und systematische Unterrichtung der Union gewährleisten, damit diese beurteilen kann, ob der EuGH schon über die maßgebliche Rechtsfrage entschieden hat oder das Vorabbefassungsverfahren eingeleitet werden muss. Zudem muss die Möglichkeit einer verbindlichen Entscheidung über Gültigkeit und Auslegung nicht nur für das primäre Unionsrecht, sondern auch für das sekundäre Unionsrecht bestehen.<sup>68</sup>

### b) Mitbeschwerdemechanismus

Beim Beitritt der Union zur Revidierten Europäischen Sozialcharta und dem Zusatzprotokoll könnte ähnlich wie beim EMRK-Beitritt ein sogenannter Mitbeschwerdemechanismus geschaffen werden. Dieser hatte das Ziel, die bei gemischten Abkommen entstehenden Lücken bei der Verfahrensbeteiligung, Verantwortlichkeit und Erstreckbarkeit der Entscheidungen zu vermeiden.

Die Ausgestaltung eines solchen Mitbeschwerde-Mechanismus darf jedoch nicht dazu führen, dass die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Beanstandet hatte der EuGH im Fall des EMRK-Beitritts daher, dass der EGMR bei der Entscheidung über die Voraussetzungen einer Beteiligung im Rahmen des Mitbeschwerde-Mechanismus auch die Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten hätte prüfen müssen. Aus demselben Grund hatte der EuGH auch eine Regelung beanstandet, nach welcher der EGMR im Rahmen des Mitbeschwerde-Mechanismus vom Grundsatz der gemeinsamen Haftung abweichen und die Verantwortlichkeit allein der Union oder einem Mitgliedstaat zuweisen konnte.<sup>69</sup>

Hinsichtlich der Europäischen Sozialcharta wird zutreffend vertreten, dass diesen Bedenken des EuGH im Rahmen der Gestaltung der Beitrittsvereinbarung zur Revidierten Europäischen Sozialcharta Rechnung getragen werden könnte. Vorgeschlagen wird insoweit, dass die Union und die Mitgliedstaaten selbst über einen Verfahrensbeitritt entscheiden sollen und dem Europäischen Komitee für Soziale Rechte insoweit keine Entscheidungsbefugnis zusteht.<sup>70</sup> Diese Lösung erscheint tragfähig.

Soweit der EuGH beim EMRK-Beitritt zusätzlich beanstandet hat, dass durch die gemeinsame Haftung im Rahmen des Mitbeschwerde-Mechanismus ein mitgliedstaatlicher Vorbehalt gegen die EMRK unterlaufen werden könnte,<sup>71</sup> dürfte dieser Einwand von vorneherein nicht auf die Revidierte Europäische Sozialcharta übertragbar sein. Gerügt hat der EuGH insoweit nur einen Verstoß gegen Art. 2 des

67 Vgl. EuGH, *Gutachten 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 238 ff.

68 Ibid.

69 Vgl. EuGH, *Gutachten 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 222 ff.

70 De Schutter, The European Social Charter, S. 48.

71 EuGH, *Gutachten 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 226 ff.

EU-Protokolls Nr. 8,<sup>72</sup> welches speziell den Beitritt zur EMRK betrifft und verlangt, dass der EMRK-Beitritt die Vorbehalte der Mitgliedstaaten unberührt lässt.<sup>73</sup> Beim Beitritt der Union zur Revidierten Europäischen Sozialcharta ist eine vergleichbare Einschränkung nicht ersichtlich, insbesondere wenn die Mitgliedstaaten dem Beitritt der Union und damit einer etwaigen Ausweitung ihrer Pflichten aus der Europäischen Sozialcharta zustimmen.

## II. Integrationshindernisse

Doch auch wenn die Union der Revidierten Europäischen Sozialcharta ohne den im Zusatzprotokoll vorgesehenen Kollektivbeschwerde mechanismus beitritt, sind unionsrechtliche Vorgaben zu beachten. Der Beitritt zur Revidierten Europäischen Sozialcharta darf insbesondere keine Hindernisse für die weitere Integration der Union schaffen,<sup>74</sup> zumal der EuGH im Integrationsprozess die Daseinsberechtigung der Union sieht.<sup>75</sup>

Der EuGH hat beim EMRK-Beitritt hervorgehoben, dass das Unionsrecht nach dem Wesen der Union die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten falls erforderlich unter Ausschluss jeden anderen Rechts regelt. Hiermit unvereinbar ist es aus Sicht des EuGH, wenn die Mitgliedstaaten in ihren gegenseitigen Beziehungen die Einhaltung von Grundrechten durch andere Mitgliedstaaten prüfen müssen, obwohl unionsrechtlich der Grundsatz gegenseitigen Vertrauens gilt. Dieser Grundsatz verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie grundsätzlich von einem grundrechtskonformen Verhalten der anderen Mitgliedstaaten ausgehen, also weder die Einhaltung der unionsrechtlich gewährleisteten Grundrechte überprüfen noch ein höheres nationales Schutzniveau der Grundrechte verlangen.<sup>76</sup> Für die Revidierte Europäische Sozialcharta bedeutet dies, dass auch hier eine gegenseitige Kontrolle der Mitgliedstaaten unterbleiben muss.

Weiterhin muss sichergestellt werden, dass die Einheit des Unionsrechts gewahrt bleibt. Art. 53 GRC wird vom EuGH dahingehend ausgelegt, dass eine Anwendung des nationalen und völkerrechtlichen Schutzniveaus der Grundrechte nicht zu einer Beeinträchtigung des in der Grundrechtecharta vorgesehenen Schutzniveaus oder des Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts führen dürfen.<sup>77</sup> Beim EMRK-Beitritt hat der EuGH vor diesem Hintergrund Art. 53 EMRK problematisiert. Dieser Artikel sieht vor, dass die EMRK nicht als Einschränkung der innerstaatlich oder völkerrechtlich von einer Partei anerkannten Rechte ausgelegt werden darf, letztendlich also immer das höhere Schutzniveau greift. Der EuGH

72 Ibid., Rn. 228.

73 Vgl. Art. 2 Protokoll (Nr. 8) zu Artikel 6 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 1.

74 *De Schutter*, The European Social Charter, S. 49.

75 Vgl. EuGH, Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 172.

76 Ibid., Rn. 192 ff.

77 Ibid., Rn. 188.

sah hierin eine Befugnis zu einem über die EMRK hinausgehenden nationalen Schutzniveau der mitgliedstaatlichen Grundrechte. Art. 53 EMRK muss daher nach Auffassung des EuGH mit Art. 53 GRC abgestimmt werden, damit das Schutzniveau der Charta sowie Vorrang, Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts nicht beeinträchtigt werden.<sup>78</sup> Bei der Revidierten Europäischen Sozialcharta dürfte Art. H aus Sicht des EuGH dasselbe Problem aufwerfen. Schließlich sieht auch diese Vorschrift vor, dass das nationale Schutzniveau über dasjenige der Europäischen Sozialcharta hinausgehen kann. Der EuGH dürfte daher auch hier verlangen, dass eine Abstimmung mit Art. 53 GRC erfolgt.

Diese Probleme dürften jedoch lösbar sein. Es empfiehlt sich, hier abzuwarten, ob die im Rahmen der Verhandlungen zum EMRK-Beitritt gefundenen Lösungen vom EuGH akzeptiert werden.<sup>79</sup>

## F. Fazit

Die Bestrebungen für einen Beitritt der Union zur Revidierten Europäischen Sozialcharta werden angesichts der damit verbundenen Chancen eher zu- als abnehmen. Dies gilt umso mehr, als die bei einem solchen Beitritt zu meisternden Herausforderungen überwindbar erscheinen. Insbesondere wenn die Union zunächst nur der Revidierten Europäischen Sozialcharta und nicht dem Zusatzprotokoll beitritt, dürfte der Beitritt erheblich weniger Schwierigkeiten aufwerfen als der EMRK-Beitritt. Der Beitritt der Union zur Revidierten Europäischen Sozialcharta ist damit möglich und bietet Chancen zu einer tieferen Verankerung sozialer Rechte im Unionsrecht.

## Bibliographie:

- BECK, ISABELLA; VÖNEKY, SILJA, *Opinion 2/13*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPIEL], Januar 2022
- BENECKE, MARTINA, *Art. 151 AEUV*, in: Gabritz, Eberhard; Hilf; Meinhard; Nettesheim, Martin (Hrsg.) Das Recht der Europäischen Union, 77. Ergänzungslieferung, München, 2022
- BENECKE, MARTINA, *Art. 153 AEUV*, in: Gabritz, Eberhard; Hilf; Meinhard; Nettesheim, Martin (Hrsg.) Das Recht der Europäischen Union, 77. Ergänzungslieferung, München, 2022
- DE SCHUTTER, OLIVIER, *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*, Brüssel, 2016

78 Ibid., Rn. 189

79 Vgl. den auf technischer Ebene ausgehandelten Vertragsentwurf, Council of Europe, 18th Meeting of the CDDH Ad Hoc Negotiation Group (“46+1”) on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Consolidated Version of the Draft Accession Instruments (as of 2 February 2023).

- DE SCHUTTER, OLIVIER, *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charta in the EU Legal Order*, Straßburg, 2018
- JARASS, HANS, *Art. 52 GRC*, in: Jarass, Hans (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. Auflage, München, 2021
- KHALIQ, URFAN, *The EU and the European Social Charta: Never the Twain Shall Meet?*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2012–2013, Jg. 15, S. 169–196
- LUKAS, KARIN, *The Revised European Social Charter*, Cheltenham, 2021
- MÖGELE, RUDOLF, *Art. 216 AEUV*, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Auflage, München, 2018
- REBHAHN, ROBERT; REINER, MICHAEL, *Art. 153 AEUV*, in: Schwarze, Jürgen; Becker, Ulrich; Hatje, Armin; Schoo, Johann (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Auflage, Baden-Baden, 2019
- ROCCA, MARCO, *The European Social Charter and the European Union*, in: The Academic Network on the European Social Charter and Social Rights; Angelieri, Stefano; Nivard, Carole (Hrsg.), *The European Social Charter: A Commentary*, 1. Auflage, Leiden, 2022, S. 375–401
- SCHADENDORF, SARAH, *Die UN-Menschenrechtsverträge im Grundrechtsgefüge der Europäischen Union*, Europarecht (EuR), 2015, Jg. 50(1), S. 28–49
- SCHLACHTER, MONIKA, *Stärkung sozialer Rechte durch Grundrechtsschutz im europäischen Mehr-Ebenen-System?*, Europarecht (EuR), 2016, Jg. 51(5), S. 478–489
- SCHMAHL, STEFANIE; NEIDINGER, RICO, *Die EU als Partnerin völkerrechtlicher Verträge*, Juristische Schulung (JuS) 2021, Nr. 1, S. 24–29
- VÖNEKY, SILJA; BEYLAKE-HAARMANN, BRITTA, *Art. 216 AEUV*, in: Gabitz, Eberhard; Hilf; Meinhard; Nettesheim, Martin (Hrsg.) *Das Recht der Europäischen Union*, 77. Ergänzungslieferung, München, 2022



© Marian Lunnebach & Maximilian Stützel