

Human Rights - Menschenrechte
Droits de l'Homme - Ανθρώπινα Δικαιώματα

15

Julia Iliopoulos-Strangas (Hrsg.)

Soziale Grundrechte in den „neuen“ Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Zugleich eine Einführung in die mitgliedstaatlichen
Allgemeinen Grundrechtslehren



Nomos

facultas



SAKKOULAS PUBLICATIONS
ATHENS - THESSALONIKI

Human Rights - Menschenrechte
Droits de l'Homme - Ανθρώπινα Δικαιώματα

Bd. 15

Herausgegeben von
Julia Iliopoulos-Strangas

Human Rights - Menschenrechte
Droits de l'Homme - Ανθρώπινα Δικαιώματα

Bd. 15

Julia Iliopoulos-Strangas (Hrsg.)

Soziale Grundrechte in den „neuen“ Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Zugleich eine Einführung in die mitgliedstaatlichen
Allgemeinen Grundrechtslehren

Geleitwort

Vassilios SKOURIS

I. Teil: Nationale Berichte

II. Teil: Der Schutz der sozialen Grundrechte in den
„neuen“ Mitgliedstaaten der Europäischen Union
im Rechtsvergleich – Zugleich eine Einführung in
die mitgliedstaatlichen Allgemeinen
Grundrechtslehren



Nomos

facultas



SAKKOULAS PUBLICATIONS
ATHENS - THESSALONIKI

Human Rights - Menschenrechte
Droits de l'Homme - Ανθρώπινα Δικαιώματα

Bd. 15

Julia Iliopoulos-Strangas (Hrsg.)

Soziale Grundrechte in den „neuen“ Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Zugleich eine Einführung in die mitgliedstaatlichen
Allgemeinen Grundrechtslehren

Geleitwort

Vassilios SKOURIS

mit Beiträgen von

Armanas ABRAMAVIČIUS

Katarína ANDOVÁ

Alexander ARABADJIEV

Georges ARESTIS

Nada BODIROGA-VUKOBRAT †

Ottó CZÚCZ

Vincent A. DE GAETANO

József HAJDÚ

Julia ILIOPOULOS-STRANGAS

Marian KOKEŠ

Constantinos KOMBOS

Egils LEVITS

Kalle MERUSK

Katja PLAUŠTAJNER METELCO

Vojtěch ŠIMÍČEK

Vanja SMOKVINA

Helga ŠPADINA

Daniel ŠVÁBY

Simina Elena TĂNĂSESCU

Gaabriel TAVITS

Verica TRSTENJAK

Miroslaw WYRZYKOWSKI



Nomos

facultas



SAKKOULAS PUBLICATIONS
ATHENS - THESSALONIKI

Dieses Werk wurde zum Teil mit Mitteln aus der Hans-Böckler-Stiftung finanziert.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5556-1 (Print) (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)

ISBN 978-3-8452-9701-9 (ePDF) (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)

ISBN 978-3-7089-1924-9 (Print) (facultas Verlag, Wien)

ISBN 978-960-648-048-5 (Print) (Sakkoulas Publications, Athens-Thessaloniki)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

„Το Δίκαιον ἴσον“

„(so) bedeutet das Gerechte Gleichheit“
Aristoteles, Nikomachische Ethik, V, 1131a6

[übersetzt von Franz Dirlmeier, in
Hellmut Flashar (Hrsg.), *Aristoteles Werke in deutscher Übersetzung*.
Begründet von Ernst Grumach, Bd. 6, S. 101, Darmstadt 1956]

Geleitwort

Mit dem Buch schließt sich ein Kreis von Studien, die alle der Entstehung und Entwicklung der sozialen Grundrechte in Europa gewidmet sind und der Grundrechtsdoktrin einen großen Dienst erweisen*.

Hinter ihnen steht die Herausgeberin der Werke, die Professorin Julia Iliopoulos-Strangas, die seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts unermüdlich und konsequent das Ziel verfolgt, die Bedeutung der sozialen Grundrechte aufzuzeigen und aufzuwerten und damit ihren Schutz insbesondere durch die Betonung ihrer rechtsvergleichenden Dimension zu stärken. Der anzuzeigende Band rundet den bei sämtlichen hier interessierenden Werken im Vordergrund stehenden rechtsvergleichenden Überblick durch substantielle nationale Berichte aus den 13 „neuen“ – d.h. nach 2004 beigetretenen – Mitgliedstaaten der EU ab und bietet den krönenden Abschluss durch einen geschlossenen rechtsvergleichenden Beitrag aus der Hand der Herausgeberin an. Der Ertrag ist also reich und gibt Gelegenheit, in Verbindung mit den bereits vorliegenden Bänden ein treues und vollständiges Bild über die Lage der sozialen Grundrechte in Europa zu erhalten.

Die Frage nach dem Stellenwert der sozialen Grundrechte zu stellen, würde sich in jedem Fall lohnen, weil diese besondere Gruppe von Grundrechten immer mit einem Fragezeichen verbunden war und sich lange gegen Zweifel behaupten musste. Gegenüber den herkömmlichen Menschen-, Bürger-, Freiheits- und politischen (Grund)Rechten sind die sozialen Grundrechte immer noch klärungsbedürftig, sie lassen sich schwer eingrenzen und sind nicht einfach zu konkretisieren. Ihre Verankerung in klassischen Verfassungstexten, aber auch in modernen Grundrechtskatalogen wie in der Grundrechte-Charta der EU hat nicht verhindert, dass sie

* La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne – Etude de droit comparé, Human Rights – Menschenrechte – Droits de l'Homme – Ανθρώπινα Δικαιώματα, volume 3, Athènes – Bruxelles – Baden-Baden, 2000 (1033 S.); Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon – Eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts, Human Rights – Menschenrechte – Droits de l'Homme – Ανθρώπινα Δικαιώματα, Band 9, Athen – Baden-Baden – Bruxelles – Wien, 2010 (1211 S.).

nach wie vor dem Verdacht ausgesetzt sind, (viel) mehr zu versprechen als sie in Wirklichkeit einhalten können. Die noch andauernde Wirtschaftskrise hat die Fortentwicklung der sozialen Grundrechte wesentlich erschwert – in manchen Fällen wurden sogar tradierte Rechtspositionen in den von der Krise stärker betroffenen Ländern erneut zur Diskussion gestellt, die manchmal radikale Kürzung von Gehältern und Pensionen bzw. die fortschreitende „Neuregelung“ des Arbeitsrechts haben insbesondere die Gerichte vor schier unlösbaren Aufgaben gestellt und oft bewirkt, dass frühere Rechtsprechung(en) aufgegeben wurde(n). Auf der anderen Seite herrscht nach wie vor die Überzeugung, dass die Gewährleistung sozialer Mindeststandards nötig ist, damit die Grundrechtsträger von ihren Freiheitsrechten wirksam profitieren können. Auch aus diesem Grund ist das Buch höchst willkommen.

Man weiss, dass die erste Voraussetzung für eine geglückte rechtsvergleichende Studie der Fragebogen ist. Ist er ausgewogen und ausführlich, so verfügen die Autoren über eine solide Grundlage für die Ausarbeitung ihrer Nationalberichte, können nach einem einheitlichen Muster nützliche Antworten geben und auf diese Weise die Herstellung des rechtsvergleichenden Berichts erleichtern. Hier war dank der Vorarbeiten ein bewährter Fragebogen vorhanden, der auch diesem Werk zugrundeliegt und seinen Zweck voll erfüllt. Ebenso wichtig ist die Auswahl der Verfasser der Landesberichte. Hier bestätigt die Herausgeberin ihre Fähigkeit, namhafte Spezialisten zu gewinnen, die in diesem Fall umso mehr zu loben ist, als in den „neuen“ Mitgliedstaaten – zumindest denjenigen mit kommunistischer Vergangenheit – der EU solche Spezialisten viel schwieriger zu finden sind als in den Ländern Westeuropas. Deswegen ist umso mehr bemerkenswert, dass als Autoren sechs Mitglieder des Europäischen Gerichtshofs, ein Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, mehrere Richter nationaler Höchstgerichte, ausgewiesene Universitätsprofessoren und andere wissenschaftliche Kräfte gewonnen werden konnten. Die insgesamt 21 Autoren haben das nötige Anschauungsmaterial auf fast 1000 Seiten geliefert.

Es schließt sich an der ausführliche – über 300-seitige – rechtsvergleichende Bericht der Herausgeberin unter dem Titel „Soziale Grundrechte in den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich – Zugleich eine Einführung in die mitgliedstaatlichen Allgemeinen Grundrechtslehren“, der dem bewährten Muster der vorausgegangenen Bände folgt. Julia Iliopoulos-Strangas zeigt erneut, dass sie die Problematik um die sozialen Grundrechte souverän beherrscht und durch enormen Einsatz

weiterzuführen imstande ist. Ihr Beitrag erschöpft sich keineswegs auf eine zusammenfassende verkürzte Wiedergabe der inhaltsreichen Nationalberichte, sondern zeichnet sich durch die geglückte und wohl proportionierte Auswertung des vorgelegten Materials sowie durch eigene wichtige Kommentare aus, die das Blickfeld erweitern und eine echte Bereicherung der Allgemeinen Grundrechtslehre(n) darstellen, indem sie das Grundrechtsverständnis in den neuen Mitgliedstaaten der EU als solches im Visier haben und die sozialen Grundrechte in dieses Verständnis einzubauen (ver)suchen. In diesem Punkt hält das Buch, was es verspricht, wenn es den Untertitel „Zugleich eine Einführung in die mitgliedstaatlichen Allgemeinen Grundrechtslehren“ trägt. In Wirklichkeit liefert Julia Iliopoulos-Strangas weit mehr als eine „Einführung“ in dieses besonders anspruchsvolle Kapitel der Grundrechtsdoktrin der „neuen“ Mitgliedstaaten. Die einzelnen Berichte werden richtig eingearbeitet, Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Detail herausgestellt, Tendenzen aufgezeigt – der wissenschaftliche Gewinn ist daher beeindruckend.

Die Herausgeberin hat uns mit einer beachtenswerten Leistung beschenkt, selbst wenn es zutrifft, dass Wissenschaft und Praxis der sozialen Grundrechte in den „neuen“ Mitgliedstaaten der EU durch eine Homogenität gekennzeichnet sind, die Julia Iliopoulos-Strangas darauf zurückführt, dass zumindest die Staaten Mittel- und Osteuropas (d.h. mit Ausnahme Maltas und Zyperns) in der kommunistischen Ära über lange Kataloge sozialer Rechte verfügten, mit den einschlägigen internationalen Instrumenten vertraut waren und nach dem Zusammenbruch des Kommunismus Verfassungsgerichte eingerichtet bzw. ausgebaut haben, die sich – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und wechselndem Erfolg – der sozialen Grundrechte angenommen haben.

Dank des beharrlichen Engagements von Julia Iliopoulos-Strangas liegt mit dem Erscheinen des anzuzeigenden Buches ein komplettes Kompendium der sozialen Grundrechte in der Europäischen Union vor. Dafür gebührt (zuallererst) ihr und allen Autoren der Landesberichte unsere höchste Anerkennung.

Thessaloniki, im Juli 2019

Vassilios Skouris

Foreword

This book completes a circle of studies that were all dedicated to the rise and development of fundamental social rights in Europe and that render a great service to the doctrine of fundamental rights*.

Behind them stands the editor of these works, Professor Julia Iliopoulos-Strangas, who since the nineties has tirelessly and consistently pursued the goal of drawing attention to and revaluing fundamental social rights, thus strengthening their protection, above all by emphasizing the perspective of comparative law. The volume to be presented here, first, complements the comparative approach that was at the focus of all of the previous works that are of interest here, by presenting substantial national reports from the 13 “new” EU Member States – i.e., those that have acceded since 2004 – and, second, offers a comprehensive contribution in comparative law – the editor’s crowning achievement. This work yielded valuable results, providing – together with the volumes that are already available – a true, faithful and comprehensive view on the situation of fundamental social rights in Europe.

The question of the significance of fundamental social rights is worth enquiring in its own right, because this special group of fundamental rights has always been questioned and had to assert itself against doubts for a long time. Indeed, compared to the fundamental civil and political rights social rights still need clarification, as they are difficult to delimit and cannot easily be substantiated. Their inclusion in classical constitutional texts, but also in contemporary catalogues of fundamental rights like the Charter of Fundamental Rights of the European Union, did not prevent them from still being exposed to the suspicion of promising (much) more than they can actually deliver. The lasting economic crisis has consider-

* La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l’Union européenne – Etude de droit comparé, Human Rights – Menschenrechte – Droits de l’Homme – Ανθρώπινα Δικαιώματα, volume 3, Athènes – Bruxelles – Baden-Baden, 2000 (1033 pages); Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon – Eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts, Human Rights – Menschenrechte – Droits de l’Homme – Ανθρώπινα Δικαιώματα, Band 9, Athen – Baden-Baden – Bruxelles – Wien, 2010 (1211 pages).

ably impeded the further development of fundamental social rights – in many cases even established legal positions became again the subject of discussion in the countries that were more affected by the crisis. The sometimes radical reduction of wages and pensions or the continual “readjustment” of labour law have notably resulted in the courts being confronted with unsolvable tasks, often distancing themselves from former court rulings. Nonetheless, the conviction that still prevails is that guarantees of minimum social standards are necessary for the holders of fundamental rights to benefit from their liberty rights. For this reason, too, the present book is most welcome.

It is well known that the precondition for a successful study in comparative law is the questionnaire. If it is balanced and detailed, the authors will be equipped with a solid basis for drafting their national reports and will be able to give useful answers in accordance with a standard pattern, thus facilitating the completion of the comparative report. In the present case, thanks to the previous work, a tried and tested questionnaire was available. Hence, this questionnaire, which also constitutes the basis for the present work, has fully served its purpose. Of equal importance is the selection of the authors for the national reports. In that regard, the editor confirmed her ability to attract renowned specialists, an ability that is even more commendable since in the “new” EU Member States – at least those with a communist past – such specialists are much harder to find than in the countries of Western Europe. Therefore it is all the more remarkable that six members of the Court of Justice of the European Union, a judge at the European Court of Human Rights, several judges of national supreme courts, esteemed university professors and other academic experts participate in this volume. Altogether 21 authors delivered results on almost 1000 pages.

The reports are followed by the editor’s detailed comparative law report – exceeding 300 pages – titled “Fundamental social rights in the ‘new’ Member States of the European Union from the perspective of comparative law – An introduction into general fundamental rights doctrines in the Member States”, which follows the proven pattern of the preceding volumes. Julia Iliopoulos-Strangas demonstrates once more that she confidently masters the topic of fundamental social rights and is able to carry it forward with tremendous dedication. Her contribution is by no means limited to a shortened summary of the insightful national reports, but offers a successful and balanced analysis of the comparative material as well as important comments that widen the focus and represent a genuine addition

to the general fundamental rights doctrine, by studying the concept of fundamental rights in the new Member States of the EU in general and trying to integrate fundamental social rights into this concept. In this respect, the book keeps its promise, bearing the subheading “An introduction into general fundamental rights doctrine in the Member States”. In fact, Julia Iliopoulos-Strangas contributes far more than an introduction to this particularly challenging chapter of fundamental rights doctrine in the “new” Member States. The individual reports are accurately assessed, similarities and differences are exposed in detail, tendencies are indicated – the scholarly contribution is therefore impressive.

The editor has presented us with a noteworthy achievement, even if the theory and practice of fundamental social rights in the “new” EU Member States are characterized by a homogeneity. Julia Iliopoulos-Strangas attributes this homogeneity to the fact that the states of Central and Eastern Europe (i. e., with the exception of Malta and Cyprus), during the communist era had long catalogues of social rights, were acquainted with the relevant international instruments and, after the collapse of communism, established or consolidated constitutional courts, which – albeit with differing intensity and varying success – turned their attention to the situation of fundamental social rights.

Thanks to the persistent commitment of Julia Iliopoulos-Strangas, the publication of the present book offers a complete compendium of fundamental social rights in the European Union. For this, our highest appreciation is due to her (first of all) and to all the authors of the national reports.

Thessaloniki, July 2019

Vassilios Skouris

Vorwort

Der Schutz der sozialen Rechte bleibt in allen EU-Mitgliedstaaten eine problemreiche politische und juristische Aufgabe und zugleich Gegenstand laufender Auseinandersetzungen. Die aktuelle wirtschaftliche und finanzielle Krise, die auch für die Vollendung der europäischen Einigung eine Gefahr darstellt, hat nicht nur diese Auseinandersetzungen zugespitzt, sondern auch die realen Chancen der Realisierung von sozialen Grundrechten in Frage gestellt, wenn nicht verringert. Diese Situation ändert jedoch nichts daran, dass sich der demokratische Rechtsstaat weiterhin nur noch im Sinne eines sozialen Rechtsstaates verstehen kann. Ferner besteht inzwischen Einigkeit darüber, dass die in der westlichen Welt allgemein anerkannte Schutzwürdigkeit der menschlichen Würde nicht ohne einen verstärkten Schutz der sozialen Rechte realisiert werden kann. Der Schutz allein der bürgerlichen und politischen Rechte und Freiheiten reicht nicht aus, um dem Menschen ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten.

Die auch in den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten der Europäischen Union festzustellende Konstitutionalisierung von sozialen Rechten, deren Anerkennung und Verwirklichung weiterhin meistens vom guten Willen der Staaten – insbesondere der nationalen Gesetzgeber – und der jeweiligen wirtschaftlichen Situation abhängen, macht ihre Kenntnis auch aus europarechtlicher Sicht unausweichlich. Denn ein ausdrücklicher Verweis auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als materielle Quellen, aus denen sich die Grundrechte der Union ergeben, ist bekanntlich in Artikel 6 Abs. 3 EUV enthalten. Darüber hinaus nimmt die EU-Grundrechtecharta auch an mehreren Stellen auf die nationalen Verfassungsüberlieferungen und die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ausdrücklich Bezug. Der EuGH hat außerdem bereits seit Anfang der siebziger Jahre („*Internationale Handelsgesellschaft*“ [11/1970] und „*Nold*“ [4/1973]) und seitdem konsequent bei der Herausbildung der ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, deren Bestandteil die Grundrechte sind, neben den internationalen Verträgen die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten herangezogen. Der EuGH wird dies auch künftig – in welchem Umfang auch immer – tun. Ebenso wird er so bei der Auslegung der geschriebenen Chartagrundrechte verfahren. Daher kommt der Kenntnis

des Grundrechtsschutzes auf mitgliedstaatlicher Ebene zugleich besondere Bedeutung für den Grundrechtsschutz auf der Unionsebene zu.

Während nun aber der rechtliche Schutz der so genannten bürgerlichen oder individuellen und politischen Grundrechte und Freiheiten seit langer Zeit Gegenstand verfassungsrechtlicher, auch rechtsvergleichender Untersuchungen ist, hat die staatsrechtliche Wissenschaft bereits in den ‚alten‘ Mitgliedstaaten dem Schutz der sozialen Grundrechte für lange Zeit keine große Aufmerksamkeit gewidmet. Studien über allgemeine Lehren zum Schutz sozialer Grundrechte und vor allem auch rechtsvergleichende Untersuchungen auf diesem Gebiet sind, soweit ersichtlich, eher selten gewesen. Diese Situation erklärt sich insbesondere daraus, dass einerseits der (verfassungs)rechtliche Schutz der sozialen Rechte später einsetzte als derjenige der bürgerlichen und politischen Rechte, und dass andererseits der Gewährleistung sozialer Rechte bereits in den ‚alten‘ EU-Mitgliedstaaten keine gemeinsame Konzeption zugrunde liegt. Letzteres hat sich bereits bei der Verabschiedung der Grundrechtecharta manifestiert und ist später durch die ablehnende Haltung einiger Mitgliedstaaten gegenüber der Charta und insbesondere gegenüber den in ihr garantierten sozialen Grundrechten und Gewährleistungen sozialen Inhalts bestätigt worden.

Diese Feststellungen und Überlegungen standen am Anfang eines wissenschaftlichen Projekts, welches eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme bezweckte. Die Ergebnisse dieses Projekts sind von mir im Jahr 2000 als Sammelband unter dem Titel „La protection des droits sociaux fondamentaux dans les États membres de l’Union européenne - Étude de droit comparé“ (Athen – Bruxelles – Baden-Baden, Editions Ant. N. Sakkoulas – Bruylant – Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, 1033 Seiten) herausgegeben worden. Diese rechtsvergleichende Arbeit wurde später aktualisiert und mit der europarechtlichen Dimension des Schutzes der sozialen Grundrechte auf Unionsebene bereichert. Die Ergebnisse dieses zweiten Projekts sind von mir im Jahr 2010 als Sammelband unter dem Titel „Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon - Eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts“ (Baden-Baden – Athen – Brüssel – Wien, Nomos – Ant. N. Sakkoulas – Bruylant – facultas.wuv, 2010, 1211 Seiten) herausgegeben worden.

Meine weitere wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Schutz der sozialen Grundrechte in den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten der Europäischen Union war bereits im Vorwort letzteren Werkes angekündigt. Dort hieß es nämlich: „Die inzwischen zum 1. Mai 2004 vollzogene Erweiterung wird

Gegenstand eines getrennten Bandes sein, der dem Schutz der sozialen Grundrechte in den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten gewidmet wird“.

Diese Ankündigung der Fortsetzung des Werks, die die inzwischen in die Union aufgenommenen dreizehn weiteren Mitgliedstaaten behandeln sollte, wird in der Tat durch den vorliegenden Band realisiert. *Klaus Stern* hat in seinem Geleitwort zum letztgenannten Vorläuferwerk „*eine ebenso glückliche Hand bei der Edition des neuen Bandes*“ gewünscht. Ich habe alle meine Kräfte eingesetzt, um diesem Wunsch gerecht zu werden. Allerdings war dieses wissenschaftliche Unternehmen schwieriger als die Behandlung der ‚alten‘ Mitgliedstaaten. Denn bereits aus historischen Gründen war die Rechtstradition der ‚neuen‘ Mitgliedstaaten nicht mit derjenigen der westlichen Demokratien vergleichbar. Zwischen den ‚alten‘ und den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten gab es nämlich nicht zu unterschätzende Unterschiede, die mit der geschichtlichen und politischen Entwicklung ihrer Rechtssysteme und ihrer Rechtskultur zusammenhängen.

Ähnlich wie die oben erwähnten Vorläuferwerke in französischer und deutscher Sprache bündelt und vergleicht nunmehr der vorliegende Band wichtige, in dieser Form bisher nicht zugängliche Erkenntnisse über den Schutz der sozialen Grundrechte in den ‚neuen‘ dreizehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Hierzu war es freilich wieder erforderlich, die sozialen Grundrechte in den umfassenderen juristischen Kontext des Öffentlichen Rechts der Mitgliedstaaten zu stellen. Diese rechtsvergleichende Studie erfasst somit nicht nur die sozialen Grundrechte im engeren Sinne, sondern auch die sozialen Freiheiten (Bildungsfreiheit, Koalitionsfreiheit u.ä.) und die Gleichheitsrechte. Wie bei den oben genannten französischen und deutschen Bänden lag der Erstellung der einzelnen Nationalberichte ein „Fragebogen“ zu Grunde, der auch in diesem Band abgedruckt wird (siehe unten S. XXVII f.).

Es ist mir ein großes Anliegen, allen Mitverfassern dieses Bandes für ihre wertvollen wissenschaftlichen Beiträge, ihr persönliches Engagement und ihre Bereitschaft, meine gelegentlichen Anregungen im Interesse der gemeinsamen Sache aufzugreifen, aufrichtig zu danken. Auf diese Weise ist ein Werk entstanden, das, wie ich hoffe, den internationalen Anforderungen gerecht wird, die an rechtsvergleichende Studien zu stellen sind.

Herzlich danken möchte ich aber auch meinem Kollegen *Thorsten Kingreen*, Universität Regensburg, der mir bei der Anfangsphase des Projekts zur Seite gestanden ist. Eine erste sprachliche Ausarbeitung der ursprünglichen Nationalberichte erfolgte nämlich an seinem Lehrstuhl.

Ein Teil der Übersetzungsarbeiten, die weitere sprachliche sowie eine erste redaktionelle Ausarbeitung der Nationalberichte wurden von Frau *Rhea Psarros*, LL.M. (Queen Mary University of London), durchgeführt. Bei der Endredaktion der Nationalberichte war der Beitrag von Frau Mag. *Marina Kaspar*, Universitätsassistentin prae doc an der Universität Wien, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, entscheidend. Außerdem hat mich mein Schüler RA Dr. *Angelos Gerontas*, LL.M. (Harvard), Lehrbeauftragter am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin, in den verschiedenen Phasen dieses langwierigen Projekts mit großem Engagement begleitet. Ihnen allen bin ich zu Dank verpflichtet. Ein besonderer Dank gilt außerdem meinem jüngsten Schüler RA *Marios Kourtis*, LL.M. (Universität München), für wertvolle Unterstützung bei der Fertigstellung des rechtsvergleichenden Gesamtberichts. Er hat außerdem den tabellarischen Anhang über die nationalen sozialen Grundrechte im engeren Sinne angefertigt.

Schließlich lag das Korrekturlektorat in den erfahrenen Händen meines alten Freundes *Jürgen Heckel*, Lektor und Typograph in Hamburg, dem ich besonders danken möchte. Er hat auch das Geleitwort und das Vorwort übersetzt.

Mein verbindlicher Dank gilt der *Hans-Böckler-Stiftung*. Ihre Förderung war für die Vollendung dieses Projekts entscheidend. Außerdem hat die Stiftung für die Drucklegung des Bandes freundlicherweise einen Druckkostenzuschuss gewährt.

Herzlich danken möchte ich aber auch meinem Kollegen *Vassilios Skouris*, ehemaligem Präsidenten des Gerichtshofs der Europäischen Union, der mir die Ehre erwiesen hat, das Geleitwort zu diesem Werk zu schreiben.

Besonderen Dank schulde ich, schließlich, meiner Familie: meinem Mann Professor Dr. *Constantin Iliopoulos*, Richter am Gericht der Europäischen Union, unserem Sohn RA *Panos Iliopoulos*, MBL (Freie Universität Berlin), MBA (Alba Graduate Business School, The American College of Greece), sowie meiner Mutter *Aikaterini Strangas*, die uns inzwischen verlassen hat, für ihre treue und überaus großzügige Unterstützung, die mir erlaubt hat, dieses Projekt zu einem guten Ende zu bringen.

Dieses Buch ist Constantin und Panos gewidmet.

Athen–Luxemburg, im Frühling 2019

Julia Iliopoulos-Strangas

Preface

The protection of social rights remains a difficult political and legal task in all Member States of the EU, and at the same time a subject of ongoing dispute. The present economic and financial crisis, which also poses a threat to the completion of European integration, has not only exacerbated these controversies, but it has also challenged, perhaps even reduced, the actual chances for the implementation of fundamental social rights. This situation, however, does not alter the premise that the democratic constitutional state can henceforth be conceived only as a social constitutional state. Furthermore, a consensus has meanwhile been established that human dignity, whose worthiness of protection is generally acknowledged in the western world, cannot be realized without an enhanced protection of social rights. The protection of civil and political rights and liberties alone is not sufficient to ensure a humane life.

The constitutionalisation of social rights can be observed in the ‘new’ Member States as well. Its acceptance and realisation depend mostly on the good will of the states – primarily the national legislator – and on the particular economic situation. Acquaintance with the actual situation of these rights is, thus, imperative from the point of view of European Union law. An explicit reference to the common constitutional traditions of the Member States as material sources for the Union’s fundamental rights is, as is well known, included in article 6 paragraph 3 TEU. Furthermore, the European Union’s Charter of Fundamental Rights (the ‘Charter’) refers expressly and repeatedly to national constitutional traditions and national legal regulations and practices. Since the early seventies (“*Internationale Handelsgesellschaft*” [11/1970] and “*Nold*” [4/1973]) and from then on consistently, in developing unwritten general legal principles of European Community law, including fundamental rights, the European Court of Justice (ECJ) has referred to the common constitutional traditions in addition to international treaties. The ECJ will definitely continue to do so in the future. It will proceed in the same way in interpreting the Charter’s written fundamental rights. Therefore, particular importance is due to a better understanding of the protection of fundamental rights at Member State level which, in turn, impacts their protection at Union level.

Preface

While the legal protection of the so-called fundamental civil or individual and political rights and freedoms has been a subject of studies in constitutional and also in comparative law for a long time, constitutional law research, even in the ‘old’ Member States, has not paid much attention to the protection of fundamental social rights. Attempts to conduct a comprehensive elaboration of the protection of fundamental social rights, and above all comparative legal studies in this field have been, it would appear, rather rare. This situation is chiefly due to the fact that, on the one hand, the constitutional protection of social rights started later than that of civil and political rights, and that, on the other hand, even in the ‘old’ EU Member States the protection of social rights is not based on a common approach. The lack of such a common approach has already become manifest with the adoption of the Charter and has recently been demonstrated by the dismissive attitude of some Member States towards the Charter, and above all towards the fundamental social rights and guarantees included in it.

These observations and considerations stood at the beginning of a research project which aimed at a comprehensive survey from the perspective of comparative law. The results of this project were edited by me in the year 2000 as a collective volume under the title “La protection des droits sociaux fondamentaux dans les États membres de l’Union européenne - Étude de droit comparé” (Athen – Bruxelles – Baden-Baden, Editions Ant. N. Sakkoulas – Bruylant – Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, 1033 pages). This study in comparative law was then updated and expanded to cover the protection of fundamental social rights at European Union level. The results of this second project were edited by me in the year 2010 under the title “Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon - Eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts” (Baden-Baden – Athen – Brüssel – Wien, Nomos – Ant. N. Sakkoulas – Bruylant – facultas.wuv, 2010, 1211 pages).

My further academic preoccupation with the protection of fundamental social rights in the “new” Member States had already been announced in the preface of the latter publication, according to which: “the enlargement, meanwhile completed by 1 May 2004, will be the subject of a separate volume that will be dedicated to the protection of fundamental social rights in the ‘new’ Member States”.

This announcement of a sequel that was intended to cover the thirteen additional states that have since acceded to the Union is indeed being achieved by the present volume. *Klaus Stern* in his foreword to the prequel

volume wished “as much success with the edition of the new volume”. I did my best to deliver on this wish. This research project, however, was more difficult than the one dealing with the ‘old’ Member States. For historical reasons, the legal tradition of the ‘new’ Member States cannot be compared with that of the western democracies. There are differences between the ‘old’ and the ‘new’ Member States that cannot be underestimated, related to the historical and political development of their respective legal systems and their legal culture.

Similar to the above-mentioned antecedent works in French and German, the present volume consolidates and compares important findings regarding the protection of fundamental social rights in the “new” thirteen Member States of the European Union in a form not available until now. To this end, however, the fundamental social rights had to be viewed again within the broader context of public law in the Member States. Thus, this study in comparative law does not just cover fundamental social rights *stricto sensu* but, beyond that, also social liberties (educational freedom, freedom of association and the like) and equality rights. As with the French and German volumes mentioned above, the preparation of the national reports was based on a “questionnaire” that is included in this volume (see below p. XXVII f.).

I would particularly like to express my sincere gratitude to all co-authors of this volume for their valuable contributions, their personal commitment and their willingness to take up my occasional suggestions in the interest of the common cause. Thus, a work has been achieved that, I hope, meets the international standards that are to be met by studies in comparative law.

I also want to cordially thank my colleague *Thorsten Kingreen*, University of Regensburg, for his assistance at the early stage of the project. His chair in Public Law undertook an initial linguistic editing of the national reports’ first drafts.

A part of the translation, further redrafting as well as a first editorial revision of national reports were prepared by *Rhea Psarros*, LL.M. (Queen Mary University of London). A decisive contribution to the final editing of the national reports was made by Mag. *Marina Kaspar*, university assistant *prae doc*, University of Vienna, Institute of Constitutional and Administrative Law. Furthermore, my student Dr. *Angelos Gerontas*, LL.M. (Harvard), attorney at law, lecturer at the department of Law, Free University of Berlin, supported me with great dedication through the different stages of this laborious project. I am indebted to them all. Special thanks

Preface

are due to my youngest student, *Marios Kourtis*, LL.M. (University of Munich), attorney at law, for his valuable assistance with the completion of the general comparative report. He also drew up the tabular appendix of the national fundamental social rights *stricto sensu*.

The final copyediting was in the experienced hands of my old friend *Jürgen Heckel*, editor and typographer in Hamburg, whom I would particularly like to thank. He also translated the foreword and the preface.

Grateful thanks go to the *Hans Böckler Foundation* that provided crucial funding for the completion of this project. In addition, the foundation kindly contributed a printing cost subsidy.

I also would like to extend my warmest thanks to my colleague *Vassilios Skouris*, former President of the Court of Justice of the European Union, who did me the honour of writing the foreword in this volume.

Special thanks are due, finally, to my family: my husband, Professor Dr. *Constantin Iliopoulos*, Judge at the General Court of the European Union, our son *Panos Iliopoulos*, attorney at law, MBL (Freie Universität Berlin), MBA (Alba Graduate Business School, The American College of Greece), and my mother *Aikaterini Strangas*, who is no longer with us, for their loyal and eminently generous support, which allowed me to bring this project to a good conclusion.

This book is dedicated to Constantin and Panos.

Athens–Luxembourg, Spring 2019

Julia Iliopoulos-Strangas

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort <i>Vassilios Skouris</i>	IX
Foreword <i>Vassilios Skouris</i>	XIII
Vorwort <i>Julia Iliopoulos-Strangas</i>	XVII
Preface <i>Julia Iliopoulos-Strangas</i>	XXI
Fragebogen	XXVII
I. Teil: Nationale Berichte	1
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Bulgariens <i>Alexander Arabadjiev</i>	3
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Estlands <i>Kalle Merusk und Gaabriel Tavits</i>	81
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Kroatiens <i>Nada Bodiroga-Vukobrat, Helga Špadina und Vanja Smokvina</i>	139
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Lettlands <i>Egils Levits</i>	217
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Litauens <i>Armanas Abramavičius</i>	265

Inhaltsverzeichnis

Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Maltas <i>Vincent A. De Gaetano</i>	363
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Polens <i>Mirosław Wyrzykowski</i>	401
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Rumäniens <i>Elena-Simina Tănăsescu</i>	515
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung der Slowakei <i>Daniel Šváby und Katarína Andová</i>	619
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Sloweniens <i>Verica Trstenjak und Katja Plauštajner Metelko</i>	681
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Tschechiens <i>Vojtěch Šimíček und Marian Kokeš</i>	761
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Ungarns <i>Ottó Czúcz und József Hajdú</i>	831
Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Zyperns <i>George Arestis und Constantinos Kombos</i>	921
II. Teil: Rechtsvergleichender Gesamtbericht	1001
Der Schutz der sozialen Grundrechte in den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich – Zugleich eine Einführung in die mitgliedstaatlichen Allgemeinen Grundrechtslehren <i>Julia Iliopoulos-Strangas</i>	1003
Anhang Übersicht über die in den Verfassungen der ‚neuen‘ EU-Mitgliedstaaten enthaltenen sozialen Grundrechte im engeren Sinne und Gewährleistungen sozialen Inhalts	1311
Die Autoren	1335

Fragebogen

I. KONZEPTION UND HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES SCHUTZES DER SOZIALEN GRUNDRECHTE

- A. Konzeption der sozialen Rechte
- B. Historische Entwicklung

II. QUELLEN DER SOZIALEN RECHTE

Einleitung: Innerstaatliche Normenhierarchie

- A. Nationales Recht
 - 1. Verfassung
 - 2. Gesetze
 - 3. Tarifverträge
 - 4. Rechtsprechung
 - 5. Common Law
 - 6. Gewohnheitsrecht
- B. Europäisches Gemeinschafts-/Unionsrecht
- C. Völkerrecht

III. KLASSIFIZIERUNG – AUFSTELLUNG UND RECHTS- NATUR DER SOZIALEN GRUNDRECHTE

- A. Aufstellung – Klassifizierung
- B. Rechtsnatur der sozialen Grundrechte
- C. Soziale Pflichten

IV. GESCHÜTZTER PERSONENKREIS – TRÄGER DER SOZIALEN GRUNDRECHTE

- A. Natürliche Personen
 - 1. Staatsangehörige
 - 2. Ausländer
- B. Juristische Personen – Personengruppen oder Vereinigungen ohne
Rechtspersönlichkeit

V. NORMADRESSATEN DER SOZIALEN GRUNDRECHTE

- A. Träger öffentlicher Gewalt
- B. Private

VI. SCHUTZ DER SOZIALEN GRUNDRECHTE

A. Schutzformen

1. Gerichtlicher Schutz
 - a) Schutz gegenüber dem Gesetzgeber
 - b) Schutz gegenüber der Verwaltung
 - c) Schutz gegenüber der rechtsprechenden Gewalt
 - d) Schutz gegenüber Privaten
2. Außergerichtlicher Schutz
 - a) Parlamentarische Kontrolle
 - b) Verwaltungsverfahren
 - c) Petitionsrecht
 - d) Recht auf rechtliches Gehör
 - e) Recht auf Auskunft
 - f) Ombudsmann oder vergleichbare Institutionen
 - g) Andere Schutzmechanismen

B. Inhalt und Tragweite des Schutzes

1. Die zur Begrenzung bzw. Beschränkung der sozialen Freiheiten zuständigen Träger öffentlicher Gewalt
2. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und andere Schranken- Schranken
3. Missbrauch sozialer Grundrechte
4. Möglichkeit der Verwirklichung von verfassungsrechtlich garantierten sozialen Rechten ohne Intervention des Gesetzgebers
5. Rechtsgrundlage der sozialen Leistungen, haushaltsrechtliche Vorgaben und Zwänge
6. Sanktionsmöglichkeiten bei Untätigkeit des Gesetzgebers
7. Gleichheitssatz und Ausdehnung sozialer Leistungen
8. Positive Diskriminierung („affirmative action“)
9. Indirekte Diskriminierung
10. Beweislastumkehr und andere verfahrensrechtliche Mechanismen
11. Spezielle Formen der Wiedergutmachung
12. Andere Techniken zum Schutz der sozialen Rechte

VII. MODIFIKATION DER SOZIALEN GRUNDRECHTE

- A. Verfassungsänderung
- B. Völkerrechtliche Verträge und „leges posteriores“
- C. Schutz des sozialen Besitzstandes

VIII. AUSBLICK

IX. LITERATURVERZEICHNIS

I. Teil: Nationale Berichte

Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Bulgariens

*von Alexander Arabadjiev**

* *Richter am Gerichtshof der Europäischen Union.* Der Autor dankt Frau *Antonya Angelova* und Herrn *Nikolay Bandakov*, beide Jurist-Übersetzer am EuGH, für die Zusammenarbeit und für die Unterstützung bei der Verfassung dieses Beitrages.