



60 Jahre Europäische Sozialcharta, 25 Jahre revidierte Sozialcharta – Deutschlands Rolle im Erneuerungsprozess

Monika Schlachter, Universität Trier,
Deutschland

Die Europäische Sozialcharta (ESC) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, ausgearbeitet vom Europarat, der sich die Wahrung und den Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten zum Ziel setzt. Seit 1961 ist die Sozialcharta das in Europa zentrale Instrument zur Garantie sozialer Rechte, 1996 wurde sie erweitert und neu aufgestellt durch die revidierte ESC. Von den 47 Mitgliedstaaten des Europarats haben alle bis auf vier die ESC in ihrer ursprünglichen oder in ihrer revidierten Fassung ratifiziert. Das kann als großer Erfolg für die politische Unterstützung sozialer Menschenrechte in Europa gelten. Andererseits sind an der Reformbereitschaft der Staaten dennoch auch Zweifel angebracht.

Die Sozialcharta wurde geschaffen als Komplementär zur Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Garantie von bürgerlichen und politischen Rechten, weil diese Ergänzung für ein angemessenes Schutzniveau unverzichtbar ist. Auch bürgerliche Rechte können nur wahrgenommen werden, wenn ihre wirtschaftlichen und sozialen Teilhabevoraussetzungen in einer Gesellschaft vorhanden sind. Daher sind Menschenrechte nicht nur inhaltlich miteinander verwoben, sie bilden eine unteilbare Einheit. Dennoch ist die Bereitschaft zur Anerkennung sozialer Rechte bei europäischen Staaten schwächer ausgeprägt als bei den bürgerlichen und politischen Rechten. Auch die Bundesrepublik gehörte nur bei der alten ESC zu den frühen Unterzeichnern, hat sich aber mit der Akzeptanz der revidierten ESC 25 Jahre lang Zeit gelassen. Seit Deutschland ratifiziert hat, halten nur noch acht Mitgliedstaaten des Europarates an der ursprünglichen Fassung fest und beteiligen sich noch nicht an der Modernisierung. Auch die deutsche Ratifizierungsurkunde wird begleitet von zahlreichen Einschränkungen und Vorbehalten, und enthält damit noch nicht die erhoffte politische breite Unterstützung des Reformprozesses.

Dennoch ist mit der Ratifizierung ein wichtiger Schritt getan, der die gewachsene Bedeutung von Sozialpolitik für die Krisenbewältigung in konkretes Handeln umsetzt. Ein Menschenrechtsinstrument kann seinen Schutzzweck nur erfüllen, wenn es auch auf die

Probleme der Jetztzeit noch adäquate Antworten geben kann. Es bedarf dafür der fortgesetzten Überprüfung und Modernisierung. Eine 1961 an die seinerzeitigen sozialen Fragen angepasste Menschenrechtsgarantie kann ohne Änderungen den aktuell auftretenden Gefahren für den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht immer genug entgegensetzen. Die Aktualisierung sozialer Standards dient auch der Förderung eines gemeinsamen Selbstverständnisses in Europa, zu dem das „europäische Sozialmodell“ entscheidend beiträgt. Die Sozialcharta ist Ausdruck des gemeinsamen Anspruchs, eine Annäherung sozialer Standards der Mitgliedstaaten auf einem möglichst guten Niveau zu fördern. Dennoch hat sie in den 60 Jahren ihrer Existenz dieses Potential noch nicht voll verwirklichen können. Ein Jubiläum gibt daher Anlass, die möglichen Ursachen dieser Schwächen wieder aufzugreifen.

Die Kontrolle der Umsetzung sozialer Rechte in den Vertragsstaaten

Mit Ratifizierung der ESC verpflichten sich die Vertragsstaaten, ihren Bürgern die von ihnen jeweils anerkannten sozialen Rechte tatsächlich zu gewährleisten. Geschieht dies nicht, oder nicht in hinreichendem Umfang, haben die Bürger allerdings keine Möglichkeit, diese Rechte unmittelbar selbst vor Gericht einzufordern, denn anders als bei der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gibt es für die ESC keinen eigenständigen Gerichtshof, an den sich Bürger bei Umsetzungsmängeln wenden könnten. Gänzlich ohne rechtliche Kontrolle bleibt die Umsetzung sozialer Rechte in den Unterzeichnerstaaten deswegen aber nicht. Angelehnt an die Kontrollmechanismen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sieht die ESC dafür ein zweispuriges Verfahren vor. Einerseits *berichten* die Staaten in regelmäßigen Abständen über den Stand der Umsetzung der ESC in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht, andererseits können Sozialpartner und anerkannte Nichtregierungsorganisationen in einem *Kollektivbeschwerdeverfahren* ein ihrer Ansicht nach bestehendes Umsetzungsdefizit überprüfen lassen.

Kontrollorgan für beide Verfahrensarten ist der „Europäische Ausschuss für soziale Rechte“ (ECSR), den die ESC ausdrücklich zu diesem Zweck eingerichtet hat. Er überprüft als neutrales Expertengremium, ob die Vertragsstaaten ihre mit der Ratifizierung der ESC übernommenen Durchführungspflichten einhalten. Stellt der ECSR bei der Überprüfung Umsetzungsmängel fest, kann er darauf lediglich hinweisen, in der Charta sind keine Sanktionen vorgesehen. In letzter Konsequenz könnte allenfalls das Ministerkomitee des Europarates formale Empfehlungen an einen Staat richten, die festgestellten Mängel zu beseitigen und damit seiner Vertragspflicht zu genügen.

Das Staatenberichtsverfahren

Das Berichtsverfahren ist der zentrale Kontrollmechanismus der ESC, dem alle Vertragsstaaten ab der Ratifizierung unterliegen, während das Kollektivbeschwerdeverfahren in einem Zusatzprotokoll zur ESC niedergelegt ist und deshalb nur auf die Staaten angewendet werden kann, die auch dieses Protokoll ratifizieren. Obwohl das Berichtsverfahren im Völkerrecht weit verbreitet ist, werden die damit verfolgten Zwecke anscheinend noch nicht stets deutlich. Manche Regierungen beanstanden vor allem den personellen und finanziellen Aufwand für die Erstellung der Berichte, und fühlen sich bei einer Beanstandung durch den

ECSR „abgestraft“. Das ist zwar mit einer gewissen Verärgerung über das Ergebnis erklärlich, berücksichtigt aber zu wenig auch die positiven Gestaltungsoptionen des Verfahrens. Grundsätzlich ist eine Angleichung von Standards für alle beteiligten Staaten auch wirtschaftlich von Vorteil. Die Einrichtung eines Gremiums zur Überwachung solcher Vereinbarungen soll ein gemeinsames „level playing field“ sicherstellen, damit sich niemand den anderen gegenüber durch Unterbietung von Standards einen Kostenvorteil verschafft. Die sozialen Standards sollen fortschreitend angenähert und ihre Kosten damit dem Wettbewerb entzogen werden. Die Kontrolle und gegebenenfalls auch die Beanstandungen durch den ECSR sind ein wichtiges Mittel zur Verwirklichung eines einheitlichen Mindestschutzniveaus sozialer Rechte in Europa.

Die Maßstäbe, an denen die Situation in den Vertragsstaaten überprüft werden können, haben diese durch Ratifikation der ESC zuvor gebilligt. In ihrem Teil I enthält die Charta explizit die Grundsätze, auf deren schrittweise Verwirklichung sich alle Vertragsstaaten geeinigt haben, selbst wenn sie die erst in Teil II detailliert ausformulierten zugehörigen Rechte noch nicht vollständig ratifizieren wollten. Die gemeinsamen Maßstäbe sind in Teil I als Ziel der Sozialpolitik der Vertragsstaaten unabdingbar, auch der Umstand, dass die ESC in gewissem Umfang eine Auswahl der ratifizierten Bestimmungen des Teil II ermöglicht, ändert daran nichts.

Die Berichtspflicht wird gelegentlich als lästige formale Übung behandelt, die Staaten vorwiegend belastet. Damit würde aber die Leistungsfähigkeit dieses Instruments verkannt. Es ermöglicht die Feststellung nicht nur von Umsetzungsdefiziten, sondern auch von Erfolgen, die den übrigen Staaten Optionen für ihre eigene Rechtsentwicklung vermitteln können. Es fördert die Beteiligung der sachnahen Sozialpartner, die zu den Berichten Stellung nehmen dürfen, und damit etwaige Probleme auf der Umsetzungsebene frühzeitig erkennen helfen. Zudem haben die Beschlüsse des ECSR selbst dann, wenn sie Beanstandungen aussprechen, keinen Sanktionscharakter. Einerseits könnten sie diese Funktion tatsächlich nicht erfüllen, weil von einer Unvereinbarkeitserklärung keine nachteiligen Rechtsfolgen ausgelöst werden. Andererseits ist es auch nicht Zweck der Beschlüsse, einen Tadel auszusprechen, sondern einen Veränderungsprozess in Gang zu bringen, der im gemeinsamen Interesse von Staaten und ihren Bürgern Verbesserungen erreicht. Eine anschließende innerstaatliche Aufarbeitung der Stellungnahmen des ECSR kann nicht nur die Zivilgesellschaft mit ihren Interessen und Erfahrungen zum Teil des Änderungsprozesses machen, sondern auch ein koordiniertes Vorgehen staatlicher Einrichtungen mit unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen fördern.

Das Potential des Berichtsverfahrens, zur Förderung des sozialen Zusammenhalts als Voraussetzung von Demokratie und Wohlstand beizutragen, ist längst noch nicht ausgeschöpft. Die aktuelle Gesundheitskrise belegt augenfällig, wie nachteilig, teilweise sogar lebensbedrohlich, unzureichend organisierte und finanzierte Sozialsysteme für Bürger und Staaten wirken. Wenn die Beschlüsse des ECSR als ein Warnsystem dafür dienen, trägt es zum sozialen Schutz deutlich bei. Das bedeutet allerdings nicht, dass das Berichtssystem kein Verbesserungspotential mehr hätte. Dass es für die federführenden Ministerien einen erheblichen Aufwand bedeutet, und zudem durch die Festlegung von Berichtszeiträumen

gelegentlich unflexibel reagiert, ist bereits mehrfach angesprochen worden, und kann in einem kontinuierlichen Reformprozess aufgegriffen werden.

Das Kollektivbeschwerdeverfahren

Das 1998 in Kraft getreten Zusatzprotokoll über das Kollektivbeschwerdeverfahren haben bislang nur 15 Vertragsstaaten ratifiziert. Obwohl die Beteiligten die Leistungsfähigkeit des Verfahrens ausdrücklich positiv werten, sind auch Vorbehalte gegen dieses Instrument erkennbar, die die Bereitschaft zur Teilnahme bei anderen Vertragsstaaten schwächt. Zur Effektivierung sozialer Rechte trägt dieses Instrument allerdings bereits jetzt ganz entscheidend bei. Es ermöglicht Sozialpartnern und anerkannten Nichtregierungsorganisationen eine aktive Beteiligung an der Umsetzung sozialer Rechte. Weil diese Interessenvertreter in der Praxis bei der Behebung oder Milderung sozialer Notstände mitwirken, bemerken sie auch nicht intendierte Nebenwirkungen von Regulierungen frühzeitig und können auf die Notwendigkeit zum Ergreifen von Gegenmaßnahmen hinweisen. Dass sie dies in einem kontradiktorischen Verfahren tun können, das viele Elemente eines Gerichtsverfahrens enthält, trägt womöglich zu der Annahme bei, hierbei ginge es um eine „Verurteilung“ betroffener Staaten. Tatsächlich geht es im Kollektivbeschwerdeverfahren wie bei den Staatenberichten um die Feststellung einer bislang noch nicht zureichenden Umsetzung der ESC. Sanktionen oder nachteilige Rechtsfolgen sind daran nicht geknüpft, der betroffene Staat muss lediglich über seine anschließend getroffenen Gegenmaßnahmen berichten.

Praktisch ist allerdings regelmäßig das öffentliche Interesse an Kollektivbeschwerden höher als das an den Ergebnissen zu Staatenberichten. Das könnte teilweise erklären, warum Staaten eine Sanktionswirkung von Unvereinbarkeitsentscheidungen unterstellen. Die Konsequenz daraus ist gelegentlich, bereits das Verfahren abzulehnen; dabei wird die Kritik in die Form gekleidet, dem Beschwerdeverfahren fehle die Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit für die Betroffenen. Darin spiegelt sich mehr die Unzufriedenheit mit einem bestimmten Ergebnis als konkrete Mängel der Kollektivbeschwerde. Dass überhaupt ein förmliches Verfahren angestrengt wird, ist bereits selbst schon Ausdruck einer gewissen Unsicherheit über die konkrete Bedeutung einer Rechtsnorm; offensichtlich sind sich die Parteien untereinander nicht einig, welche Anforderungen diese Norm tatsächlich regelt. Was bei einer rechtsförmigen Überprüfung im Einzelnen herauskommt, wissen die Parteien daher nicht. Das selbe Ausmaß an Ungewissheit besteht allerdings auch dann, wenn ein Verfahren vor ein nationales oder supranationales Gericht (wie den EGMR oder den EUGH) gelangt. Eine darüber hinausgehende Rechtsunsicherheit schafft auch die Kollektivbeschwerde nicht. Dafür spricht auch, dass sich die 15 Staaten, die dieses Verfahren anerkannt haben, in einer gemeinsamen Stellungnahme positiv dazu äußern und es ausdrücklich unterstützen.

Die noch außerhalb des Beschwerdesystems stehenden Vertragsstaaten sind von diesen Verfahren keineswegs unabhängig, selbst wenn sie nicht aktiv daran teilnehmen. Die dort entwickelten Auslegungsergebnisse überträgt der ECSR unmittelbar auf das Berichtssystem, und auch die in einer Beschwerde zutage getretenen Umsetzungsprobleme werden für alle

Staaten systematisch nachvollzogen. Der ECSR stellt allen anderen Vertragsstaaten für die Vorbereitung des nächsten Berichtes konkrete Fragen nach ihrem Umgang mit diesen Problemen. Vergleichbare Umsetzungsmängel werden dadurch anschließend im Berichtssystem entdeckt und als unvereinbar mit der ESC bewertet, auch ohne dass der Staat die Kollektivbeschwerde als Verfahren anerkannt hat. Sich außerhalb des Beschwerdesystems zu stellen, verhindert auf mittlere Sicht also nicht das Ergebnis einer Feststellung der Unvereinbarkeit, sondern nur die Möglichkeit einer expliziten Stellungnahme im kontradiktorischen Verfahren.

Beteiligung nationaler Gerichte

Ob die übernommenen Garantien der ESC in einem Vertragsstaat angemessen umgesetzt worden sind, unterliegt im Europarat der rechtlichen Beurteilung durch den ECSR. Andere Gremien des Europarats, wie der Regierungsausschuss und das Ministerkomitee, sind in das Verfahren zwar mit einbezogen, allerdings auf einer anderen Verfahrensstufe, in der es um die politische, nicht die rechtliche Bewertung der Situation geht. Sie können die vom ECSR getroffene rechtliche Einordnung daher weder modifizieren noch außer Kraft setzen, sondern nur aus politischen Gründen auf den Ausspruch einer Empfehlung an einen Staat verzichten.

Auf Ebene der *Vertragsstaaten* besteht dagegen durchaus eine Zuständigkeit für die Interpretation der ESC, denn jede Rechtsanwendung, die den Vertragsstaaten ja gerade aufgegeben ist, setzt notwendig die Auslegung der anzuwendenden Norm voraus. Daher sollen die nationalen Gerichte bei einer direkten oder über das nationale Recht vermittelten Anwendung der ESC deren Rechtsbedeutung ermitteln. Sie dürfen dafür allerdings nicht eine beliebige Auslegung zugrunde legen, sondern müssen sich an der des ECSR orientieren. Auch wenn darüber seit langem gestritten wird, ist dieses Ergebnis sachlogisch zwingend, da die ESC in allen Vertragsstaaten einheitlich angewendet werden muss. Könnte jedes Rechtssystem für sich bindend festlegen, welche Bedeutung die eingegangenen Verpflichtungen besitzen, wäre die Einrichtung eines Überwachungsgremiums funktionslos. Eine Beanstandung unzureichender Umsetzungsmaßnahmen ist ausgeschlossen, wenn jeder Staat nur auf seine eigenen Grundsätze verpflichtet ist. Haben die Vertragsstaaten einen Überwachungsmechanismus eingeführt, haben sie damit auch einem einheitlichen Kontrollmaßstab zugestimmt. Notwendigerweise müssen sich dann die nationalen Rechtsanwender bei ihrer Auslegung von ESC- Bestimmungen an der Interpretation orientieren, die der ECSR herausgearbeitet hat. Funktionsfähig ist diese Kooperation aber nur, wenn die nationalen Gerichte die Auslegung des ECSR kennen, leicht auffinden können und Besonderheiten des eigenen Rechtssystems in den Auslegungsprozess einbringen können.

Schlussbemerkungen

60 Jahre nach Inkrafttreten der ESC und immerhin 25 Jahre nach Inkrafttreten der revidierten Fassung hat die Bundesrepublik die Notwendigkeit der Anpassung und Modernisierung sozialer Rechte anerkannt. Für einen Staat, der seine Sozialstaatlichkeit wertschätzt, bestand zu dieser zögerlichen Akzeptanz sachlich kein Anlass; ein solcher Anlass fehlt auch für die vielen Vorbehalte, die den Erneuerungsprozess eher behindern. Da sich die ESC aber auch künftig kontinuierlich an aktuelle Herausforderungen wie die Finanz-, Umwelt-, und

Gesundheitskrisen, die Globalisierung, Digitalisierung und die künstlichen Intelligenz anpassen muss, ist die letzte Entwicklungsstufe noch nicht erreicht. Eine Aufwertung sozialer Rechte zur Förderung des sozialen Zusammenhalts in Staat und Gesellschaft ist – auch unter aktiver Beteiligung des Sozialstaats Deutschland – als Antwort auf die Lehren der Krisen geboten und möglich.