

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Karl Hermann Haack (Extertal), Gerd Andres, Robert Antretter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 13/10460 –**

Haltung der Bundesregierung zur Ratifizierung und Anwendung der Europäischen Sozialcharta des Europarates

Die Europäische Sozialcharta des Europarates besteht seit 1961 neben der Europäischen Konvention der Menschenrechte als wichtigstes europäisches Vertragswerk über soziale und wirtschaftliche Grundrechte. Sie ist rechtsverbindlicher Ausdruck der Untrennbarkeit von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und sozialen Rechten. In ihren rechtlichen und politischen Zielen der Garantie sozialer Grundrechte, der Regelung der kollektiven und individuellen Arbeitsbeziehungen, der Verpflichtung zur Sicherung eines Lebens frei von Not und sozialer Ausgrenzung ist die Europäische Sozialcharta eine tragende Säule für die Entwicklung des europäischen Sozialmodells.

Die Europäische Sozialcharta von 1961 wurde seit 1988 in mehreren Schritten ergänzt und verändert:

- Zusatzprotokoll vom 5. Mai 1988
- Änderungsprotokoll vom 21. Oktober 1991
- Zusatzprotokoll über das Kollektive Beschwerdeverfahren vom 9. November 1995
- Revidierte Sozialcharta vom 3. Mai 1996

Die Bundesrepublik Deutschland hat bislang lediglich die Sozialcharta von 1961 ratifiziert und das Zusatzprotokoll von 1988 unterzeichnet. Darüber hinaus wurden Einzelbestimmungen der Sozialcharta von der Bundesrepublik Deutschland zwar ratifiziert; die Einhaltung von damit eingegangenen Verpflichtungen (so 1994 zur Familienzusammenführung und 1998 zum Streikrecht) wurde jedoch vom Ministerkomitee des Europarates als mangelhaft gerügt.

- Angesichts des im kommenden Jahr bevorstehenden fünfzigsten Jahrestages der Gründung des Europarates und der damit verbundenen Anstrengungen zur Stärkung des Europarates und seiner Rechtsinstrumente;
- angesichts der einstimmig verabschiedeten Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Zukunft und Weiterentwicklung der Europäischen Sozialcharta;
- angesichts der Ergebnisse des zweiten Gipfels der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1997;
- angesichts der wichtigen Rolle Deutschlands im Prozeß der europäischen Einigung sowie der gegenwärtigen Stellung der Bundesrepublik Deutschland als Inhaberin des Vorsitzes des Europarates;

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 2. September 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

- angesichts des Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland als sozialer Rechtsstaat und der völkerrechtlichen Bedeutung der Einhaltung internationaler Verträge

kommt der Politik der Bundesregierung gerade auch im Hinblick auf die Europäische Sozialcharta eine besondere Bedeutung zu.

I. Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland bei der Umsetzung und Ratifizierung der Sozialcharta und ihrer Protokolle in den Mitgliedstaaten des Europarates

1. In welcher Weise und mit welchen Argumenten ist die Bundesregierung seit dem 30. Jahrestag des Bestehens der Sozialcharta im Jahr 1991, das für den Europarat Anlaß für eine – noch anhaltende – Kampagne zur Erneuerung und Ratifizierung der Sozialcharta war, in den Institutionen des Europarates und bei einzelnen Mitgliedstaaten des Europarates für die Verbreitung, Ratifizierung und Einhaltung der Sozialcharta sowie der zugehörigen Protokolle eingetreten?

Die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland arbeiten in den zuständigen Gremien des Europarats bei den Beratungen zugunsten einer Verbreitung, Ratifizierung und Einhaltung der Europäischen Sozialcharta (ESC) konstruktiv mit. In diesen Gremien sind auch eine Reihe von mittel- und osteuropäischen Ländern vertreten, die eine Ratifizierung der ESC prüfen. Somit trägt die Mitwirkung Deutschlands in diesen Gremien auch dazu bei, daß diese Länder mit der ESC vertraut werden und die Bereitschaft zu einer Ratifizierung gefördert wird.

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die gegenwärtige Funktion der Bundesrepublik Deutschland als Inhaberin des Vorsitzes im Europarat die Bundesregierung in besonderer Weise dazu verpflichtet, für die Ratifizierung und die Einhaltung der Sozialcharta zu werben und dabei selbst eine Vorbildrolle einzunehmen?
3. Durch welche konkreten Schritte und Maßnahmen wird die Bundesregierung dieser Vorbildfunktion im Hinblick auf die Europäische Sozialcharta gerecht?

Die sich aus der Mitgliedschaft im Europarat ergebenden Verpflichtungen gelten in gleicher Weise und in gleichem Umfang für sämtliche Mitgliedstaaten. Zu diesen Verpflichtungen zählt insbesondere, daß die Übereinkommen des Europarates ernst genommen werden. Dies schließt z. B. aus, daß Übereinkommen auch dann gezeichnet und ratifiziert werden, wenn einer innerstaatlichen Anwendung der Bestimmungen schwerwiegende rechtliche und politische Hindernisse entgegenstehen.

Deutschland gehörte zu den ersten sieben Staaten, für die die ESC bereits 1965 in Kraft getreten ist. Innerstaatlich geltendes Recht ist die ESC vom 18. Oktober 1961 durch das Vertragsgesetz vom 19. September 1964 geworden (BGBl. 1964 II S. 1261; Bekanntmachung vom 9. September 1965 über das Inkrafttreten: BGBl. 1965 II S. 1122). In der Zwischenzeit ist die Zahl der Vertragsstaaten auf 22 gestiegen. Deutschland hat somit vorbildhaft gehandelt.

Im übrigen hat die Bundesregierung die mit der Ratifikation verbundenen umfangreichen Berichtspflichten stets mit großer Sorgfalt erfüllt. Die deutschen Sozialpartnerverbände hatten regel-

mäßig Gelegenheit, zu den deutschen Berichten über die Anwendung der ESC Stellung zu nehmen. Die deutschen Gewerkschaftsverbände waren über einen langen Zeitraum die einzigen nationalen Verbände, die von der Möglichkeit zur Abgabe von kritischen Stellungnahmen Gebrauch gemacht haben. Anfang der 90er Jahre wurden auch die Länder in das periodische Berichtsüberprüfungsverfahren zur ESC einbezogen.

4. Wie ist der gegenwärtige Stand der Unterzeichnungen und Ratifizierungen der Sozialcharta von 1961, des Zusatzprotokolls von 1988, des Änderungsprotokolls von 1991, des Protokolls über das Kollektive Beschwerdeverfahren von 1995 und der Revidierten Sozialcharta von 1996 durch die 40 Mitgliedstaaten des Europarates?

Der Europarat hat 40 Mitgliedstaaten.

Die ESC von 1961 wurde von 22 Staaten ratifiziert und weiteren neun Staaten gezeichnet.

Das Zusatzprotokoll zur ESC von 1988 wurde von acht Staaten ratifiziert und weiteren 13 Staaten gezeichnet.

Das Protokoll zur Änderung der ESC von 1991 wurde von 14 Staaten ratifiziert und weiteren neun Staaten gezeichnet.

Das Zusatzprotokoll zur ESC über Kollektivbeschwerden wurde von sechs Staaten ratifiziert und weiteren fünf Staaten gezeichnet.

Die Revidierte Europäische Sozialcharta (Revidierte ESC) wurde von einem Staat ratifiziert und weiteren 14 Staaten gezeichnet.

5. Hält die Bundesregierung den gegenwärtigen Stand der Unterzeichnungen und Ratifizierungen für ausreichend, und wie begründet sie ihre diesbezügliche Haltung?

Der Stand der Zeichnungen und Ratifizierungen resultiert aus den jeweiligen souveränen Entscheidungen der Mitgliedstaaten, die von der Bundesregierung nicht zu bewerten sind. Davon unabhängig ist auf folgendes hinzuweisen: Die Zahl der Mitgliedstaaten des Europarates hat sich seit dem Wegfall des „Eisernen Vorhangs“ ungefähr verdoppelt, und parallel dazu hat das Wohlstandsgefälle zwischen den Mitgliedstaaten zugenommen. In den neueren Mitgliedstaaten müssen deshalb zunächst die Voraussetzungen für eine Ratifizierung der ESC geschaffen werden.

6. Welche konkreten zukünftigen Maßnahmen hält die Bundesregierung für notwendig, um die Beschlüsse der zweiten Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs des Europarates am 10. und 11. Oktober 1997 in Straßburg („die Instrumente, die ein Bezugspunkt und ein Aktionsmittel für die Staaten und die Sozialpartner sind, insbesondere die Europäische Sozialcharta auf rechtlichem Gebiet ... zu fördern und vollen Gebrauch von ihnen zu machen“) umzusetzen und um die im ebenfalls beschlossenen Aktionsplan eingegangene Verpflichtung („die in der Sozialcharta und anderen Instrumenten des Europarates verankerten sozialen Normen zu fördern“) zu verwirklichen?
7. In welcher Weise wird sich die Bundesregierung – als vorsitzführendes Land und als Mitgliedstaat – an den Anstrengungen des Euro-

parates zur Umsetzung der sozialen Ziele des Gipfels im allgemeinen und hinsichtlich der Sozialcharta im besonderen beteiligen?

8. Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung, um die ebenfalls auf dem zweiten Gipfel beschlossene Verpflichtung „zu einem weitestmöglichen Beitritt zu diesen Instrumenten“ zu verwirklichen?

Nach Artikel 1 der Statuten des Europarates hat dieser u. a. das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in Europa zu fördern. Mittel zur Erreichung des Ziels sind nach den Statuten Diskussionen über Fragen von gemeinsamem Interesse, Übereinkommen und gemeinsame Aktionen u. a. in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten sowie die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Menschenrechte und grundlegender Freiheitsrechte.

Seit der Erweiterung des Europarates durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten ist die Notwendigkeit des Aufbaus eines gut funktionierenden Arbeits- und Sozialsystems in diesen Ländern eine große Herausforderung geworden. Deshalb hat die Bundesregierung den bei dem zweiten Gipfeltreffen des Europarates am 10./11. Oktober 1997 beschlossenen Aktionsplan, zu dem auch der Schwerpunktbereich „sozialer Zusammenhalt“ gehört, voll mitgetragen. Zu den konkreten Maßnahmen zur Umsetzung des Aktionsplans gehört die aktive Mitarbeit in allen Gremien des Europarates, die sich mit Fragen der Arbeits- und Sozialsysteme in Europa befassen.

Ferner arbeitet Deutschland aktiv im Regierungsausschuß für die ESC und in anderen Ausschüssen mit, die sich mit der Anwendung von Übereinkommen im sozialen Bereich befassen, welche von Deutschland ratifiziert wurden. Diese konstruktive Mitarbeit wird sich auch auf den neuen Lenkungsausschuß für soziale Kohäsion erstrecken, der noch in diesem Jahr seine Arbeit aufnehmen soll.

Auf deutsche Initiative hin wurden das Zusatzprotokoll zur ESC von 1988, das Protokoll zur Änderung der ESC, das Zusatzprotokoll zur ESC über Kollektivbeschwerden sowie die Revidierte ESC ins Deutsche übersetzt und die Übersetzung mit den anderen deutschsprachigen Mitgliedstaaten des Europarates abgestimmt. Anlässlich des deutschen Vorsitzes im Ministerrat wurde eine Sammlung mit sämtlichen Übereinkommen des Europarates in englischer, französischer und deutscher Sprache herausgegeben und an die Mitgliedstaaten verteilt. Diese Aktion kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, daß die ESC, Zusatz- und Änderungsprotokolle zur ESC und die Revidierte ESC einen höheren Bekanntheitsgrad in Europa erlangen.

Im übrigen wurden in Deutschland durch die Übersetzung der Texte zur Revidierten ESC und deren Versendung an die zuständigen öffentlichen Stellen und die Sozialpartner die Voraussetzungen für die Prüfung der Revidierten ESC geschaffen.

9. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Europäische Sozialcharta des Europarates weitergehende Rechte enthält als die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 (EG-Sozialcharta), und daß beide Dokumente zudem eine unterschiedliche Rechtsqualität besitzen?

10. Sieht die Bundesregierung in der Rechtsverbindlichkeit der Europäischen Sozialcharta des Europarates ein Vorbild für die Schaffung eines rechtsverbindlichen Systems sozialer Grundrechte und sozialer Standards in der EU, und wie begründet sie ihre Auffassung?

Die in der ESC enthaltenen Gewährleistungen sind hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung nicht mit dem System der Arbeits- und Sozialstandards in der EU vergleichbar. Gemäß den Regelungen im Anhang zur ESC enthält diese rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters, die der Vertragsstaat mit der Ratifizierung eingeht, jedoch keine unmittelbar anwendbaren Individualrechte. Der einzelne Bürger erhält durch die ESC in Verbindung mit dem Vertragsgesetz somit keine Rechte (vgl. dazu die Antwort zu Frage 33).

Demgegenüber sind die Arbeits- und Sozialstandards in der EU in einem mehrstufigen Verfahren als Mindeststandards entwickelt worden. Elf Mitgliedstaaten der EG hatten im Dezember 1989 die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (EG-Sozialcharta) angenommen, die den Weg zu konkreten Regelungen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeit ebnete. Auf der Grundlage eines Aktionsprogramms der EG-Kommission zur Anwendung der EG-Sozialcharta wurden eine Reihe von Regelungen geschaffen, die Rechte und Pflichten für den einzelnen begründen. Der in der EU gewählte Ansatz schützt gleichermaßen vor Überforderung wie vor ungerechtfertigtem Sozialabbau dort, wo größere wirtschaftliche Leistungskraft höhere Standards erlaubt. Inzwischen ist der Ausbau verbindlicher Mindeststandards vor allem im Arbeitsschutz, aber auch im Arbeitsrecht gut vorangekommen.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die durch den Vertrag von Amsterdam beschlossene Stützung der EU auf die Europäische Sozialcharta, die nun im vierten Erwägungsgrund der Präambel sowie in Artikel 136 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft unter „Bestätigung der Bedeutung, die sie den sozialen Grundrechten beimessen“ von den Vertragsparteien eingefügt wurde, und welche völkerrechtliche Bedeutung für die Geltung und Wirkung der Europäischen Sozialcharta sieht die Bundesregierung darin?
12. Welche Folgerungen zieht die Bundesregierung aus der mehrfachen Bezugnahme in den Gründungsverträgen (einschließlich der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte) auf die Europäische Sozialcharta für deren Rolle im Prozeß der Erweiterung der EU, und in welcher Form wird die Bundesregierung die Europäische Sozialcharta als Gegenstand bei den Beitrittsverhandlungen einbringen?

Die Nennung von sozialen Grundrechten in der Präambel zum EU-Vertrag und in Artikel 136 der durch den Vertrag von Amsterdam konsolidierten Fassung des EG-Vertrages hebt zwar deren Bedeutung auch für die EU hervor; jedoch hat der Hinweis auf die sozialen Grundrechte, „wie sie in der ESC und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von 1989 festgelegt sind“, nur programmatischen Charakter. Unmittelbare Rechte und Verpflichtungen sind daraus also nicht abzuleiten.

Unabdingbare Voraussetzung für den Beitritt eines Staates zur EU ist die Übernahme des gesamten Besitzstands des Gemeinschafts-

rechts, des „acquis“. Dies gilt auch für den Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik. Da die ESC nicht Bestandteil des Gemeinschaftsrechts ist, wird sie auch nicht Gegenstand der Beitrittsverhandlungen sein.

II. Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta und ihrer Protokolle durch die Bundesrepublik Deutschland

13. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung seit 1991 ergriffen, um die Europäische Sozialcharta allgemein zugänglich zu machen, öffentlich zu verbreiten und das Bewußtsein für die Sozialcharta als rechtsverbindliches Dokument des Arbeits- und Sozialrechts zu schärfen?

Auf die Antworten zu den Fragen 6 bis 8 (zweitletzter Absatz), 14 und 15 wird verwiesen.

Im übrigen wird dem mit der Frage zum Ausdruck gebrachten Anliegen insbesondere auch durch die Einbeziehung der deutschen Sozialpartnerverbände sowie der Länder in das periodische Berichtsüberprüfungsverfahren zur ESC (s. Antwort zu den Fragen 2 und 3) entsprochen.

14. Wie begründet die Bundesregierung, daß sie bislang keine deutschsprachige Fassung der Revidierten Sozialcharta von 1996 vorgelegt hat?

Die Revidierte ESC liegt in deutscher Sprache vor. Auf die Antworten zu den Fragen 6 bis 8 (zweitletzter Absatz) wird Bezug genommen.

15. Welche Anstrengungen unternimmt die Bundesregierung, um eine rasche Übersetzung zu gewährleisten, und wann wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit eine deutschsprachige Fassung aller seit dem (Ersten) Zusatzprotokoll von 1988 verabschiedeten Änderungen und Ergänzungen vorlegen?

Wie sich aus den Antworten zu den Fragen 6 bis 8 (zweitletzter Absatz) und 14 ergibt, wurden die Zusatzprotokolle, das Änderungsprotokoll und die Revidierte ESC ins Deutsche übersetzt und an die Länder sowie an die Sozialpartner versandt. Der Deutsche Bundestag wird regelmäßig im Rahmen der Berichterstattung der Bundesregierung über den Stand der Unterzeichnung und Ratifizierung europäischer Abkommen und Konventionen durch die Bundesrepublik Deutschland auch über alle seit dem (Ersten) Zusatzprotokoll von 1988 verabschiedeten Änderungen und Ergänzungen der ESC unterrichtet. Die formelle Zuleitung an den Deutschen Bundestag hat dann zu erfolgen, wenn ein Ratifizierungsverfahren eingeleitet werden soll. Wenn die Bundesregierung ein Vertragsgesetz einbringt, ist dem eine amtliche deutsche Übersetzung beigelegt.

Die deutschsprachigen Fassungen der Änderungen und Ergänzungen zur ESC wurden auch dem Generalsekretariat des Europarates zur Verfügung gestellt. Der Europarat hat daraufhin die Absicht geäußert, eine Neuauflage der deutschsprachigen Bro-

schüre mit den Texten der ESC von 1961 und aller nachträglich angenommenen Zusatz- und Änderungsprotokolle sowie der Revidierten ESC zu veröffentlichen, die der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden kann.

16. Aus welchen Gründen hat die Bundesregierung bisher die folgenden fünf Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta noch nicht anerkannt, und beabsichtigt sie, dieses in Kürze nachzuholen:
- Artikel 4 Abs. 4: Recht auf angemessene Kündigungsfrist,
 - Artikel 7 Abs. 1: Mindestalter der Beschäftigung von Jugendlichen,
 - Artikel 8 Abs. 2: Kündigungsverbot während Mutterschaftsurlaub,
 - Artikel 8 Abs. 4: Regelung von Nacharbeit von Frauen,
 - Artikel 10 Abs. 4: Maßnahmen zur Anregung der Ausübung des Rechtes auf berufliche Ausbildung?

Es ist aus folgenden Gründen vorerst nicht möglich, die nachfolgenden vier Bestimmungen zu ratifizieren:

- Zu Artikel 4 Abs. 4 ESC:

Der Sachverständigenausschuß hat im 5. Bericht über bestimmte nicht angenommene Bestimmungen der ESC (Berichtsverfahren nach Artikel 22 ESC), der im Jahr 1997 erschienen ist, folgende Bewertung des deutschen Rechts vorgenommen: Die in § 622 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechend der Betriebszugehörigkeit abgestuften Kündigungsfristen seien im Grundsatz angemessen. Da jedoch die vor Vollendung des 25. Lebensjahres zurückgelegten Beschäftigungsjahre bei der Berechnung der Betriebszugehörigkeit nicht berücksichtigt werden, bestehe wegen dieser Einschränkung die Möglichkeit, daß die Vorschrift im Widerspruch zur ESC stehe. Weitere Bedenken gegen eine Vereinbarkeit des deutschen Rechts mit Artikel 4 Abs. 4 ESC ergeben sich aus den Kündigungsfristen im öffentlichen Dienst und insbesondere auch daraus, daß die Tarifverträge nach deutschem Recht die Dauer der gesetzlichen Kündigungsfristen abkürzen können. Eine Änderung der deutschen Rechtslage ist nicht beabsichtigt.

- Zu Artikel 8 Abs. 2 ESC:

Nach Artikel 8 Nr. 2 ESC darf ein Arbeitgeber einer Frau während ihrer Abwesenheit infolge Mutterschaftsurlaub nicht kündigen, auch nicht in der Form, daß die Kündigungsfrist während einer solchen Abwesenheit abläuft. Nach § 9 Abs. 1 des Mutterschutzgesetzes (MuSchG) besteht das Kündigungsverbot vom Beginn der Schwangerschaft bis zum Ablauf von vier Monaten nach der Entbindung. Es verlängert sich während des Erziehungsurlaubs bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes (§ 18 des Bundeserziehungsgeldgesetzes). Die Ausnahme vom mutterschutzrechtlichen Kündigungsverbot gegenüber schwangeren Hausangestellten ist seit Anfang 1997 nicht mehr in Kraft.

In besonderen Fällen, die nicht mit dem Zustand einer Frau während der Schwangerschaft oder ihrer Lage nach der Entbindung im Zusammenhang stehen, kann die zuständige Landesbehörde ausnahmsweise die Kündigung für zulässig erklären (§ 9 Abs. 3 MuSchG und analoge Regelung für den Erziehungsurlaub in § 18 des Bundeserziehungsgeldgesetzes). Ein typischer besonderer Fall ist die akute Gefährdung eines Kleinbetriebes. Die zuständige Behörde muß aber die Umstände des Einzelfalles prüfen. Dabei hat sie die besonderen Interessen der Frau im Mutterschutz zu berücksichtigen und die eventuelle Zustimmung zur anschließenden ausnahmsweisen Kündigung mit Auflagen auch wegen der Kündigungsfristen zu verbinden. Da die Regelung des Artikels 8 Abs. 2 ESC keinerlei Ausnahmen zuläßt, kann diese Bestimmung weiterhin nicht ratifiziert werden. Davon abgesehen reicht das deutsche Mutterschutzrecht jedoch in vielerlei Hinsicht auch mit seinem Kündigungsschutz über Artikel 8 Abs. 2 ESC und die EG-Mutterschutzrichtlinie 92/85 hinaus.

– Zu Artikel 8 Abs. 4 ESC:

Die Bestimmung des Artikels 8 Abs. 4 ESC beeinträchtigt die Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zur Beschäftigung. Dementsprechend sind z. Z. nur elf von insgesamt 22 Vertragsstaaten durch Ratifikation an diese Bestimmung gebunden. Um diese Gleichbehandlung zu gewährleisten, votierten bei den Verhandlungen über die materiellen Änderungen der ESC außer Deutschland viele andere Mitgliedstaaten dafür, das Verbot der Beschäftigung von Frauen mit Untertagearbeiten in Bergwerken und mit allen sonstigen Arbeiten von gefährlicher, gesundheitsschädlicher oder beschwerlicher Art auf die Fälle der Mutterschaft zu beschränken.

– Zu Artikel 10 Abs. 4 ESC:

Artikel 10 Abs. 4 Buchstabe b ESC verpflichtet die Vertragsstaaten, zur wirksamen Ausübung des Rechts auf berufliche Ausbildung in geeigneten Fällen finanzielle Hilfe zu gewähren. Die Vorschrift kann nicht ratifiziert werden, weil die Ausbildungsförderung für Studenten nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und die Förderung der Berufsausbildung von Auszubildenden nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) auf bestimmte Personengruppen beschränkt ist. Neben Deutschen und bevorrechtigten Ausländern (Kontingentflüchtlinge, Asylberechtigte, Staatsangehörige aus EU-Mitgliedstaaten) werden andere Ausländer nur gefördert, wenn sie bereits fünf Jahre rechtmäßig in Deutschland erwerbstätig gewesen sind oder wenn wenigstens ein Elternteil drei Jahre diese Voraussetzung erfüllt (§ 63 Abs. 2 Satz 1 SGB III, § 8 Abs. 2 BAföG). Eine Änderung des innerstaatlichen Rechts könnte dazu führen, daß ein Zuzug von Auszubildenden allein wegen des in Deutschland höheren Leistungsniveaus bei der Ausbildungsförderung bewirkt wird.

Eine Ratifizierung des Artikels 10 Abs. 4 ESC kommt auch deshalb nicht in Betracht, weil gemäß Artikel 10 Abs. 4 Buchsta-

be c ESC die Verpflichtung übernommen werden müßte, daß die Zeiten, die der Arbeitnehmer während der Beschäftigung auf Verlangen seines Arbeitgebers für den Besuch von Fortbildungslehrgängen verwendet, auf die normale Arbeitszeit angerechnet werden. Auch wenn solche Freistellungen gängige betriebliche Praxis sind, gibt es keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Anrechnung auf die Arbeitszeit.

Gemäß Artikel 33 ESC würde es für eine Ratifizierung des Artikels 10 Abs. 4 ESC allerdings auch reichen, wenn entsprechende tarifvertragliche Regelungen bestünden, die auf die überwiegende Mehrheit der betreffenden Arbeitnehmer Anwendung finden. Zwar gibt es zahlreiche Tarifverträge mit solchen Anwendungsklauseln, diese erfassen jedoch nur einen Teil der Arbeitnehmer. Im übrigen besteht für einzelne Ausbildungsmaßnahmen, die keine Berufsschulunterrichtszeiten sind (z. B. Vorbereitungslehrgang auf Abschlußprüfung) keine ausdrückliche gesetzliche Anrechnungspflicht. Das geltende innerstaatliche Recht sollte es dem Arbeitgeber weiterhin ermöglichen, dem Arbeitnehmer andere Ausgleichsmaßnahmen für von ihm gewünschte Fortbildungsmaßnahmen anzubieten.

Zu Artikel 7 Abs. 1 ESC ist zu bemerken:

Die Bundesregierung hat bisher von einer Ratifizierung des Artikels 7 Abs. 1 ESC abgesehen, weil der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der ESC Zweifel daran geäußert hatte, daß das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 mit Artikel 7 Abs. 1 ESC im Einklang steht. Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 311) ist die für Kinder höchstzulässige Wochenarbeitszeit wesentlich reduziert worden. Die leichten und für Kinder geeigneten Arbeiten sind im Gesetz definiert und in der am 1. Juli 1998 in Kraft getretenen Kinderarbeitsschutzverordnung konkretisiert worden.

Die Bundesregierung wird nunmehr sehr sorgfältig prüfen, ob die vorstehend dargestellte innerstaatliche Entwicklung eine Ratifizierung des Artikels 7 Abs. 1 ESC ermöglicht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Sachverständigenausschuß für die ESC bei der Auslegung dieser Bestimmung gegenüber den Staaten, die sie ratifiziert haben, besonders strenge Anforderungen anlegt.

17. Weshalb hat die Bundesregierung bislang noch nicht die Ratifizierung des bereits, unterzeichneten Zusatzprotokolls von 1988 eingeleitet?

Die Bundesregierung wirkte an der Ausarbeitung des Zusatzprotokolls zur ESC von 1988 aktiv mit und unterstützt die darin enthaltenen Grundsätze. Durch die mit dem Protokoll zur Änderung der ESC von 1991 verbundenen Verfahrensänderungen ergaben sich jedoch gravierende negative Rückwirkungen hinsichtlich der Ratifizierungsfähigkeit des Zusatzprotokolls. Der in der Systematik der ESC und des Zusatzprotokolls angelegte sehr weite Inter-

pretationsrahmen bei der Bewertung einer konkreten Sach- und Rechtslage im einzelnen Vertragsstaat im Hinblick auf ratifizierte ESC-Normen wurde bisher durch das ausgewogene Verhältnis der Überwachungsorgane zueinander ausgefüllt. Wann immer der Sachverständigenausschuß als eines der Überwachungsorgane durch Ausweitung seine Spruchpraxis extensiv änderte, konnte der Regierungsausschuß als zweites Überwachungsorgan dem eine andere Bewertung entgegensetzen. Der Regierungsausschuß hat von dieser Möglichkeit stets in maß- und verantwortungsvoller Weise Gebrauch gemacht.

Das Protokoll zur Änderung der ESC, das aufgrund von Mehrheitsbeschlüssen schon vor seinem Inkrafttreten angewendet wird, hat nunmehr zu einer empfindlichen Störung des Gleichgewichts zwischen den einzelnen Kontrollorganen geführt, weil der Sachverständigenausschuß zu Lasten des Regierungsausschusses zu einer allgemeinen Rechtsauslegungsinstanz umgestaltet wurde, wobei teilweise sogar von einem juristischen Auslegungsmonopol ausgegangen wird.

18. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung zu den im Protokoll von 1988 enthaltenen Grundsätzen und Einzelbestimmungen ein, und welche Einzelbestimmungen stehen einer Ratifizierung entgegen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 17 verwiesen.

19. Beabsichtigt die Bundesregierung, das Änderungsprotokoll von 1991 zu unterzeichnen und zu ratifizieren?

Nein.

20. Wenn nein: Welche Gründe stehen nach Auffassung der Bundesregierung einer Unterzeichnung und Ratifizierung des Änderungsprotokolls von 1991 durch die Bundesrepublik Deutschland entgegen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 17 verwiesen.

21. Wie beurteilt die Bundesregierung die bisherigen Erfahrungen mit den vom Ministerkomitee im Dezember 1991 beschlossenen und von der großen Mehrheit der Vertragsstaaten unterstützten Bemühungen, das Änderungsprotokoll von 1991 – soweit mit dem Wortlaut der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta in der jetzigen Fassung vereinbar – bereits vor der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten umzusetzen?

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung mit Sorge. Es besteht die Gefahr, daß Vertragsstaaten sich gezwungen sehen, bei wiederholten negativen Voten des Sachverständigenausschusses und Zustimmung des Ministerkomitees einzelne Bestimmungen der ESC zu kündigen und deren Wert auf diese Weise zu schmälern. Statt einer Stärkung der ESC wäre eine Schwächung die Folge.

22. Beabsichtigt die Bundesregierung, das Protokoll über das Kollektive Beschwerdeverfahren von 1996 zu unterzeichnen und zu ratifizieren?

Nein.

23. Wenn nein: Welche Gründe stehen nach Auffassung der Bundesregierung einer Unterzeichnung und Ratifizierung dieses Protokolls durch die Bundesrepublik Deutschland entgegen?

Die demokratische Politikgestaltung und damit die innerstaatliche Entscheidungsfreiheit der zuständigen Kompetenzträger – insbesondere auch künftiger Deutscher Bundestage – darf nur dann durch völkerrechtliche Bindungen eingeengt werden, wenn überwiegende Sachgründe hierfür sprechen. Überwiegende sachliche Erwägungen stehen aber einer Ratifizierung des Protokolls entgegen.

Das bisherige Berichtsüberprüfungsverfahren und die in Artikel 29 ESC geregelten Empfehlungen des Ministerkomitees hatten nicht zum Ziel, die nationalen Gesetzgeber durch Ausweitung der mit der Ratifikation übernommenen Verpflichtungen zu überspielen oder einem anderen Druck als dem des Rechtfertigungszwanges auszusetzen. Eine verbindliche „Verurteilung“ zu einem konkreten Verhalten war weder vorgesehen noch gewollt. Das neue Verfahren nach dem Protokoll zur Änderung der ESC und in noch stärkerem Maße das Zusatzprotokoll zur ESC über Kollektivbeschwerden verändern diese Konstellation erheblich. In der nationalen Diskussion nicht mehrheitsfähige Positionen können mit der Absicht in das Beschwerdeverfahren eingebracht werden, den nationalen Gesetzgeber zu überspielen. Ein Kollektivbeschwerdesystem kann damit negative Auswirkungen auf die innerstaatliche sozialpolitische Entwicklung haben. Im übrigen ist zu befürchten, daß das Kollektivbeschwerdeverfahren zu einer zusätzlichen Schwächung der Stellung des Regierungsausschusses führen wird, zumal noch nicht einmal sichergestellt ist, daß der Regierungsausschuß überhaupt bei dem Kollektivbeschwerdeverfahren beteiligt wird.

24. Wie beurteilt die Bundesregierung die Rolle der Sozialpartner vor dem Hintergrund der von der Bundesrepublik Deutschland mitverabschiedeten „Abschließenden Entschließung“ der Ministerkonferenz von Turin (22. Oktober 1991), in deren Absatz 10 die Bedeutung einer möglichst großen Beteiligung der Sozialpartner für die Durchführung und Entwicklung der Sozialcharta hervorgehoben wird und nach der eine Mehrheit der Vertragsparteien eine solche Beteiligung durch ein kollektives Beschwerdesystem gestärkt sieht?

Die Beteiligung der Sozialpartner bei der Durchführung und Entwicklung der Sozialcharta ist sehr wichtig. Dies wird mit den Artikeln 23 und 27 Abs. 2 Satz 2 ESC zum Ausdruck gebracht. Die Bundesregierung begrüßt es, daß die deutschen Sozialpartnerverbände diese Möglichkeiten schon seit vielen Berichtszyklen intensiv nutzen, weil die Sozialpartner wesentliche Verantwortung tragen.

25. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Revidierte Sozialcharta von 1996 zu unterzeichnen und zu ratifizieren?

Mit der Fertigstellung der abgestimmten Übersetzung der Texte zur Revidierten ESC ist eine wichtige Voraussetzung für die Prüfung geschaffen worden, ob eine Zeichnung der Revidierten ESC durch die Bundesregierung in Betracht kommt und den gesetzgebenden Körperschaften die Ratifizierung empfohlen werden kann. In die noch vorzunehmende sorgfältige Prüfung dieser sehr komplexen Materie durch die zuständigen Stellen sind u. a. folgende Fragen einzubeziehen: Welche Wechselwirkungen gibt es zwischen den Artikeln, die dem Wortlaut nach unverändert geblieben sind, und solchen Artikeln, die neu in die ESC aufgenommen wurden? Welche Auswirkungen haben die mit dem Änderungsprotokoll verbundenen verfahrensrechtlichen Änderungen auf die sehr allgemein formulierten Gewährleistungen? Welche Konsequenzen ergeben sich aus den bisherigen Schlußfolgerungen des Sachverständigenausschusses?

26. Wenn nein: Welche Gründe stehen nach Auffassung der Bundesregierung einer Unterzeichnung und Ratifizierung der Revidierten Sozialcharta von 1996 durch die Bundesrepublik Deutschland entgegen?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 23 (erster Absatz) und 25 verwiesen.

27. Welche Auffassung hat die Bundesregierung zu den einzelnen in der Revidierten Sozialcharta von 1996 enthaltenen Grundsätzen und Einzelbestimmungen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 25 verwiesen.

Die Bundesregierung sieht Einzelbestimmungen der Revidierten ESC in Deutschland z. B. durch die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung, die hierdurch bewirkte wesentliche Verbesserung der Pflegeinfrastruktur und die fortschrittliche Behindertengesetzgebung umgesetzt.

28. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung im besonderen zu der durch Artikel A der Revidierten Sozialcharta von 1996 getroffenen Bestimmung, daß Artikel 7 (Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz) und Artikel 20 (Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts) zukünftig zum Kernbestand der Charta gehören sollen?

Die Bundesregierung hat bei den Verhandlungen über die materiellen Änderungen der ESC eine Ergänzung der Kernbestimmungen der Charta grundsätzlich unterstützt. Sie hält diese Ergänzung weiterhin für sinnvoll, weil die Grundprinzipien der Artikel 7 und 20 der Revidierten ESC auch bei anderen internationalen Organisationen (insbesondere IAO, VN und OECD) als grundlegende wirtschaftliche und soziale Rechte mit Menschen-

rechtscharakter angesehen werden. In Anlehnung an das sehr viel weitergehende IAO-Übereinkommen 138 werden besonders ausbeuterische Formen der Kinderarbeit als Verstoß gegen Menschenrechte gewertet. Der Artikel 20 der revidierten ESC hat seine Entsprechung in den grundlegenden Rechte enthaltenden IAO-Übereinkommen 100 und 111 (Recht auf Gleichheit des Entgelts und Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf).

29. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß die Durchsetzung der in diesen beiden neuen Kernartikeln geregelten sozialen Grundrechte in Europa wesentlich durch eine baldige Ratifizierung der Revidierten Sozialcharta von 1996 in allen Mitgliedstaaten des Europarates einschließlich der Bundesrepublik Deutschland gefördert werden kann?

Hinsichtlich der Ratifizierung wird auf die Antwort zu Frage 25 verwiesen. Im übrigen wird die Einhaltung der in den Artikeln 7 und 20 der Revidierten ESC enthaltenen Gewährleistungen schon jetzt im Rahmen des Berichtsüberprüfungsverfahrens zur ESC von 1961 eingehend überwacht.

III. Befolgung der durch die Bundesrepublik Deutschland durch die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta eingegangenen Verpflichtungen

30. Wie interpretiert die Bundesregierung im Hinblick auf die Verwirklichung und Anwendung der Europäischen Sozialcharta in der Bundesrepublik Deutschland die von den Staats- und Regierungschefs auf dem zweiten Gipfel geschlossenen Vereinbarungen,

Die in der Frage zitierten Textstellen der Abschlusserklärung des Zweiten Gipfeltreffens des Europarates sind nicht speziell auf die ESC bezogen. Sie enthalten politische Zielsetzungen, die dem innerstaatlichen deutschen Recht entsprechen:

- a) „unsere Sozialgesetzgebung zu überprüfen, um jegliche Form von Ausgrenzung zu bekämpfen und einen besseren Schutz der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft zu gewährleisten“;

Die in Deutschland verwirklichte Soziale Marktwirtschaft, die durch ausgewogene Konsolidierungsmaßnahmen gestärkt worden ist, bietet die Grundlage für eine wirksame Bekämpfung von Ausgrenzung und den Schutz der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft. Die kontinuierliche Fortentwicklung des gegliederten Systems der sozialen Sicherheit gewährleistet, daß die Vorschriften unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen fortlaufend an veränderte Bedarfssituationen angepaßt werden. Die Einführung der Pflegeversicherung als neuer eigenständiger Zweig der Sozialversicherung, die Sozialhilfereform, die Gesundheitsreform, die Rentenreform sowie die Arbeitsförderungsreform sind wichtige Beispiele für den erfolgreichen Umbau des Sozialstaats durch Berücksichtigung neuer sozialpolitischer

Herausforderungen unter Sicherstellung der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme.

- b) „die Rechte der Wanderarbeiter mit rechtmäßigen Wohnsitz zu schützen und ihre Integration in die Gesellschaft, in der sie leben, zu erleichtern“?

Dieser Teil der Erklärung der Staats- und Regierungschefs entspricht inhaltlich den Vorschriften der ESC über den persönlichen Geltungsbereich der Charta. Gemäß der einschlägigen Bestimmung im Anhang zur ESC schließt der durch die Artikel 1 bis 17 erfaßte Personenkreis – vorbehaltlich des Artikels 12 Abs. 4 und des Artikels 13 Abs. 4 – Ausländer insoweit ein, als sie Staatsangehörige anderer Vertragsparteien sind und ihren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der betreffenden Vertragspartei haben oder dort ordnungsgemäß beschäftigt sind, mit der Maßgabe, daß die genannten Artikel im Sinne der Artikel 18 und 19 auszulegen sind.

31. Auf welche Art und Weise stellt die Bundesregierung sicher, daß bei allen neuen innerstaatlichen gesetzlichen Maßnahmen die Verpflichtungen aus der Europäischen Sozialcharta, insbesondere auch
- die auf eine „fortschreitende“ Verbesserung abzielenden Bestimmungen sowie
 - im Fall einer beabsichtigten Verschlechterung eines bereits erreichten Schutzniveaus die besonderen Voraussetzungen des Artikels 31, eingehalten werden?
32. Durch welche Maßnahmen wird sichergestellt, daß in den Bundesländern die Europäische Sozialcharta eingehalten wird?

Das innerhalb der Bundesregierung federführende Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung prüft bei jedem Berichtszyklus sorgfältig, welche innerstaatlichen Stellen jeweils bei der Vorbereitung der periodischen Berichte über die Anwendung der ESC zu beteiligen sind. In den Fällen, in denen sich die Notwendigkeit ergibt, den Kreis der zu beteiligenden Stellen auszuweiten, erfolgt auch dies. So wurden Anfang der 90er Jahre – wie in der Antwort zu den Fragen 2 und 3 ausgeführt – auch die Länder in das periodische Berichtsüberprüfungsverfahren zur ESC einbezogen. Wie auf Bundesebene gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien besteht auch auf Landesebene eine Verpflichtung, andere Ressorts zu beteiligen, wenn dies fachlich geboten ist.

Da die zu beteiligenden Stellen alle relevanten Unterlagen zur ESC zur Verfügung haben, ist gewährleistet, daß sie bei neuen rechtspolitischen Vorhaben die sich aus der Ratifikation der ESC ergebenden Verpflichtungen erfüllen können.

Dies schließt eine angemessene Umsetzung derjenigen Bestimmungen der ESC, die auf eine fortschreitende Verbesserung abzielen, ebenso ein wie die Berücksichtigung der Tatsache, daß ein Zurückgehen unterhalb des von der ESC gesetzten Schutzniveaus nur in den engen Grenzen des Artikels 31 ESC möglich ist.

33. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß
- die Europäische Sozialcharta durch die Ratifizierung Teil des innerstaatlichen Rechts geworden ist,
 - nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Gerichte gehalten sind, das innerstaatliche Recht völkerrechtskonform so auszulegen, daß ein Widerspruch zu den anerkannten Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta vermieden wird,
 - auch Verwaltungsbehörden – zumindest im Rahmen eines ihnen eingeräumten Ermessens – die anerkannten Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta zu beachten haben,
- und welche Maßnahmen ergreift sie ggf., um diese Rechtsansichten nach außen deutlich werden zu lassen?

Die ESC ist mit ihrem völkerrechtlichen Bindungsinhalt durch das Vertragsgesetz Teil des innerstaatlichen Rechts geworden (vgl. dazu die Antworten zu den Fragen 2 und 3). In der Denkschrift zum Entwurf eines Gesetzes zur ESC vom 18. Oktober 1961 (Drucksache IV/2117 S. 28) hat die Bundesregierung folgende Erläuterung zur rechtlichen Bedeutung der ESC sowie zu den mit der Ratifizierung aufgrund des Vertragsgesetzes verbundenen Rechtsfolgen gegeben:

„Ähnlich wie die Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beschränkt sich die Sozialcharta nicht auf eine unverbindliche Darstellung von Grundsätzen, sondern gibt den von ihr als Rechte bezeichneten Grundsätzen einen Charakter, der die einzelnen Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Grundsätze in einem bestimmten Umfang innerstaatlich zu verwirklichen. Die Charta begründet aber im Unterschied zur Konvention kein unmittelbar geltendes Recht, sondern zwischenstaatliche Verpflichtungen der Vertragsparteien. Der einzelne kann also daraus vor den Gerichten der Mitgliedstaaten oder anderen innerstaatlichen Stellen keine Ansprüche geltend machen. Die Einhaltung der Verpflichtungen wird in einem Verfahren überwacht, an dem die Beratende Versammlung, internationale Organisationen der Sozialpartner und andere internationale Organisationen beteiligt sind.“

Diese Rechtsauffassung ist zwischenzeitlich von der höchstgerichtlichen Rechtsprechung in vollem Umfang bestätigt worden.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte insbesondere mit Urteil vom 18. Dezember 1992 (7 C 12.92) und mit Urteil vom 3. November 1993 (14 b REG 6/93) Gelegenheit, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob Personen, die nach innerstaatlichem Recht keinen Anspruch auf Landeserziehungsgeld hatten, einen solchen Rechtsanspruch unmittelbar aus der ESC ableiten können. Das Bundesverwaltungsgericht hat in beiden Fällen entschieden, daß die ESC allein keine Rechtsgrundlage für einen Leistungsanspruch enthält.

In dem Urteil vom 18. Dezember 1992 heißt es dazu:

„Die Klägerin kann sich u. a. nicht auf die ESC berufen, weil es sich dabei um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der keine unmittelbaren Rechte einzelner Bürger begründet, sondern lediglich rechtspolitische Zielsetzungen beinhaltet, deren Umsetzung in einklagbares nationales Recht sich die Parteien ausdrücklich vorbehalten haben. Dies folgt aus Teil III des Anhangs zur ESC, der gemäß Artikel 38 ESC Bestandteil der Charta ist. Wegen der eindeutigen

anderslautenden Festlegungen des Landes kann die ESC selbst dann nicht – etwa im Wege der Auslegung oder Ausfüllung von Regelungslücken – herangezogen werden, wenn die für die Gewährung des Landeserziehungsgeldes maßgeblichen Vergaberichtlinien einer gesetzlichen Regelung gleichgestellt würden.“

In dem Urteil vom 3. November 1993 führt das Bundesverwaltungsgericht ergänzend aus:

„Bei den Regelungen der Charta handelt es sich grundsätzlich nicht um Rechtssätze, die einer unmittelbaren, gerichtlich überprüfbaren Anwendung im innerstaatlichen Recht zugänglich sind. Dies ergibt sich neben der allgemein gehaltenen Formulierung der ESC ausdrücklich aus Teil III ihres Anhangs, der gemäß Artikel 38 ESC Vertragsbestandteil ist, wonach zwischen den Vertragspartnern Einverständnis darüber besteht, daß die Charta rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters enthält, deren Durchführung ausschließlich der in Teil IV vorgesehenen Überwachung unterliegt. Die dort vorgesehene Überwachung enthält aber ausschließlich Berichtspflichten und die Möglichkeit, Empfehlungen an die Vertragsparteien zur Umsetzung der Vertragsziele in innerstaatliches Recht zu geben. Ohne diese Umsetzung in innerstaatliches Recht begründet die ESC keine Rechtsansprüche.“

Die Frage der rechtlichen Bewertung der ratifizierten ESC ist abschließend geklärt, nachdem das Bundesverfassungsgericht durch Beschluß vom 28. März 1995 (2 BvR 368/93) die gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Dezember 1992 (7 C 12/92) erhobene Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen hat.

Die mit der Ratifizierung der ESC verbundenen Rechtsfragen sind den für die Durchführung der Charta in Deutschland zuständigen Stellen bekannt.

34. Welche rechtliche Bedeutung mißt die Bundesregierung speziell in dem angesprochenen Zusammenhang den Feststellungen der Überwachungsgremien der Europäischen Sozialcharta, insbesondere eventuellen „negativen Schlußfolgerungen“ des Ausschusses unabhängiger Experten, den Warnungen des Regierungsausschusses und den Empfehlungen des Ministerkomitees im allgemeinen zu?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 23, 33, 37 (dritter Absatz) und 38 (erster Absatz) verwiesen.

35. Wie nimmt die Bundesregierung Stellung zur Empfehlung des Ministerrates Nummer R ChS (94) 3 vom 8. April 1994, in der die Bundesrepublik Deutschland wegen der unzureichenden Durchführung der in Artikel 19 Abs. 6 der Europäischen Sozialcharta eingegangenen Verpflichtungen (Familienzusammenführung von Wanderarbeitnehmern) gerügt wird?
36. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dieser Rüge?

Die Bundesregierung bedauert es, daß der Sachverständigenausschuß seit mehreren Zyklen eine sehr weitgehende Auslegung des die Familienzusammenführung betreffenden Artikels 19 Abs. 6 ESC vorgenommen hat, die mit dem Wortlaut und dem Ziel und

Zweck der Vorschrift nicht vereinbar ist. Bereits der Wortlaut des Artikels 19 Abs. 6 ESC billigt den Vertragsstaaten einen relativ weiten Regelungsspielraum zu, der vom deutschen Ausländerrecht (§§ 17 ff. Ausländergesetz) nicht überschritten worden ist. Gemäß Artikel 19 Abs. 6 ESC verpflichten sich die Vertragsparteien, „soweit wie möglich, die Zusammenführung eines zur Niederlassung im Hoheitsgebiet berechtigten Wanderarbeitnehmers mit seiner Familie zu erleichtern“.

Der Ausschuß der Ministerbeauftragten hat sich ebenso wie zuvor der Regierungsausschuß nicht mit den rechtlichen Argumenten der Bundesregierung auseinandergesetzt. Auch die von der Bundesregierung vorgetragene wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen politischen Argumente wurden nicht ausreichend berücksichtigt. Die Bundesregierung hatte wiederholt insbesondere auf die deutlichen Verbesserungen hingewiesen, die mit dem am 1. Januar 1991 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts verbunden sind. Diese Regelungen stehen im Einklang mit der Entschließung der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EU-Staaten vom 1. Juni 1993 über die Harmonisierung der nationalen Politiken im Bereich der Familienzusammenführung. Außerdem wurde deutscherseits nachgewiesen, daß die Altersbegrenzung für den Kindernachzug notwendig ist, um zu erreichen, daß der Kindernachzug möglichst frühzeitig erfolgt, damit sich die Chancen für die schulische, berufliche und soziale Integration der jungen Ausländergeneration nachhaltig verbessern.

37. Wie ist die Auffassung der Bundesregierung zu der Anfang Februar 1998 ein zweites Mal in Form einer Empfehlung vom Ministerkomitee des Europarates wegen Nichteinhaltung des Artikels 6 Abs. 4 (Streikrecht) der Europäischen Sozialcharta ausgesprochenen Rüge?

Welche Konsequenzen wird die Bundesregierung daraus ziehen, und wie begründet sie ihre Konsequenzen?

Das Bundesarbeitsgericht hält die im Rahmen seiner Rechtsprechung entwickelten Zulässigkeitsvoraussetzungen für Streiks, nämlich Tarifvertragsbezogenheit und gewerkschaftliche Streikführung, mit Artikel 6 Abs. 4 ESC vereinbar. So hat das Bundesarbeitsgericht in seiner Entscheidung vom 12. Januar 1988 (1 AZR 219/86) festgestellt, daß sich aus Artikel 6 Abs. 2 und 4 ESC keine grundsätzliche Zulässigkeit von Sympathiestreiks ergibt, und in einer weiteren Entscheidung vom 7. Juni 1988 (1 AZR 372/86) unter Hinweis auf sein Urteil vom 5. März 1985 (BAGE 48, 160 = AP Nr. 85 zu Artikel 9 GG Arbeitskampf) klargestellt, daß Artikel 6 Abs. 4 ESC i. V. m. Artikel 6 Abs. 1 ESC eine enge Zuordnung des Arbeitskampfes zu Kollektivverhandlungen erfordert.

Die Bundesregierung teilt diese Rechtsauffassung, die vom Regierungsausschuß anläßlich einer Interpretationssitzung im Jahre 1987 mehrheitlich bestätigt wurde.

Die jetzige Empfehlung des Ausschusses der Ministerbeauftragten des Europarates kam aufgrund der in der Antwort zu Frage 17 beschriebenen und beanstandeten Änderung des Verfahrens zur

Überwachung der Einhaltung der mit der Ratifikation der ESC verbundenen Verpflichtungen der Vertragsstaaten zustande. Die Bundesregierung hat seinerzeit einen Vorbehalt gegen das neue Überwachungsverfahren eingelegt, der weiterhin aufrechterhalten wird. Deutschland ist wegen des fortbestehenden Vorbehalts nicht verpflichtet, der Auffassung der Sachverständigen und des Ausschusses der Ministerbeauftragten zu folgen.

Die Bundesregierung sieht somit keinen Handlungsbedarf für eine gesetzliche Regelung oder Änderung des geltenden Streikrechts.

38. In welchen Fällen hat der Regierungsausschuß der Europäischen Sozialcharta seit dem XII. Kontrollzyklus „Warnungen“ gegenüber der Bundesregierung ausgesprochen, und welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um dieser Kritik zu entsprechen?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es für sog. Warnungen seitens des Regierungsausschusses in der ESC keine Rechtsgrundlage gibt; derartige „Warnungen“ beruhen lediglich auf mehrheitlich beschlossenen internen Verfahrensregeln des Regierungsausschusses.

Hinsichtlich Deutschlands hat der Regierungsausschuß „Warnungen“ im Zyklus XIII-2 (Berichtszeitraum 1991 bis 1992) zu den Artikeln 5, 6 Abs. 4 und 16 sowie im Zyklus XIII-4 (Berichtszeitraum 1993 bis 1994) zu Artikel 1 Abs. 4, Artikel 10 Abs. 1 und 2 und Artikel 19 Abs. 4 ESC ausgesprochen.

Die „Warnungen“, die teilweise nicht die Zuständigkeit des Bundes betreffen, wurden sämtlichen zuständigen Stellen zur Kenntnis gegeben und von diesen geprüft. Aufgrund der Ergebnisse der Prüfungen, die dem Generalsekretariat des Europarates schriftlich mitgeteilt wurden, hat die Bundesregierung davon abgesehen, die kritischen Äußerungen des Regierungsausschusses aufzugreifen.

39. In welchen Fällen hat der Ausschuß unabhängiger Experten festgestellt, daß die Gesetzgebung und/oder die Praxis in der Bundesrepublik Deutschland nicht in Übereinstimmung mit den Vorgaben aus der Europäischen Sozialcharta steht, und durch welche Maßnahmen hat die Bundesregierung in diesen Fällen die volle Übereinstimmung mit den Vorgaben sichergestellt?

In den nachfolgend genannten Schlußfolgerungen seit dem Zyklus XII-2 hat der Sachverständigenausschuß zu folgenden Bestimmungen der ESC die Auffassung vertreten, daß die Gesetzgebung und/oder die Praxis in Deutschland nicht völlig in Übereinstimmung mit den Vorgaben der ESC steht:

- Zyklus XII-2: Artikel 6 Abs. 4, Artikel 18 Abs. 2 und Artikel 19 Abs. 6 ESC;
- Zyklus XIII-2: Artikel 5, 6 Abs. 4, Artikel 16, 18 Abs. 2, Artikel 19 Abs. 4 und 6 ESC;
- Zyklus XIII-4: Artikel 1 Abs. 4, Artikel 6 Abs. 4, Artikel 10 Abs. 1 und 2, Artikel 12 Abs. 4, Artikel 16, 17, 18 Abs. 2, Artikel 19 Abs. 4 und 6 ESC;

- Zyklus XIV-1: Artikel 6 Abs. 4, Artikel 13 Abs. 1 und 3, Artikel 16 sowie 19 Abs. 4, 6 und 10 ESC.

Wie in der Antwort zu Frage 37 ausgeführt, ist die Bundesregierung nicht verpflichtet, derartigen Feststellungen des Sachverständigenausschusses Rechnung zu tragen.

Die vorgenannten Schlußfolgerungen, die teilweise nicht die Zuständigkeit des Bundes betreffen, wurden sämtlichen zuständigen Stellen zur Kenntnis gegeben und von diesen geprüft. Aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfungen, die dem Generalsekretariat des Europarates schriftlich mitgeteilt wurden, hat die Bundesregierung davon abgesehen, weitere Maßnahmen zu ergreifen.

40. Hat die Bundesregierung den am 30. Juni 1997 fälligen Bericht fristgerecht vorgelegt, und in welcher Form ist dieser Bericht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden?

Die Bundesregierung hat den am 30. Juni 1997 fälligen 15. und 16. deutschen Bericht dem Europarat im vierten Quartal 1997 in deutscher Sprache zugeleitet. Die sich daran anschließende Übersetzung dieses Berichts wurde in Absprache mit dem Generalsekretariat des Europarates diesem so rechtzeitig zur Verfügung gestellt, daß der Sachverständigenausschuß die Prüfungen einzelner Artikel termingerecht vornehmen konnte.

Wie in Artikel 23 Abs. 1 ESC geregelt und bereits stets in der Vergangenheit praktiziert, hat die Bundesregierung die Durchführungsberichte den nationalen Sozialpartnerorganisationen zugänglich gemacht.

41. Wann und für welche Artikel der Sozialcharta werden die beiden nächsten Berichterstattungen der Bundesrepublik Deutschland fällig?

Nach Artikel 21 ESC wäre der nächste deutsche Bericht zu allen ratifizierten Bestimmungen zum 30. Juni 1999 zu erstellen. Auf Wunsch vieler Vertragsstaaten wurde jedoch vom Komitee der Ministerbeauftragten ein von Artikel 21 ESC abweichendes Berichtsverfahren beschlossen: Nach diesem neuen Verfahren ist Deutschland verpflichtet, zum 30. Juni 1999 einen Bericht über alle Bestimmungen des sog. harten Kerns der ESC zu erstellen, d. h. über die in Artikel 20 Abs. 1 Buchstabe b ESC aufgeführten Artikel. Im einzelnen handelt es sich um die Artikel 1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19 ESC. Der übernächste Bericht soll bis zum 31. März 2000 erstellt werden. Er beinhaltet die Artikel 7, 8, 11, 17 und 18 ESC.

Die Vertragsstaaten haben die Möglichkeit, diese beiden Teilberichte zusammenzufassen und zu dem früheren Termin dem Europarat zu übermitteln.

42. Wendet die Bundesregierung bei der Berichterstattung der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Sozialcharta den durch das Änderungsprotokoll von 1991 geänderten Artikel 23 der Europäi-

schen Sozialcharta an, und welche Erfahrungen hat sie ggf. damit gemacht?

Das Protokoll zur Änderung der ESC von 1991 ändert für die Vertragsstaaten, für die es in Kraft tritt, hinsichtlich Artikel 23 Abs. 1 ESC lediglich Verfahrenspflichten bei der Beteiligung der nationalen Organisationen, die Mitglieder der internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sind. Nach Artikel 23 ESC haben die vorgenannten Sozialpartnerverbände ihre Stellungnahmen gegenüber den Vertragsparteien abgegeben. Diese sind verpflichtet, die Stellungnahmen der Sozialpartnerverbände dem Generalsekretär des Europarates zuzuleiten. Nach Artikel 23 ESC in der Fassung des Protokolls zur Änderung der ESC von 1991 sollen die vorgenannten Sozialpartnerverbände ihre Stellungnahmen unmittelbar dem Generalsekretär zuleiten, der eine Durchschrift der Stellungnahmen der jeweiligen Vertragspartei übermittelt. Ob die Sozialpartnerverbände von diesem neuen Verfahren Gebrauch machen, bleibt ihnen überlassen.

Da Deutschland die eingegangenen Stellungnahmen der Sozialpartnerverbände stets verpflichtungsgemäß an den Europarat weitergeleitet hatte, ergeben sich durch die vorgesehene Verfahrensänderung faktisch keine Auswirkungen.

43. Ist die Bundesregierung bereit, die Verlängerung des Berichtszeitraums für alle Bestimmungen, die nicht zum Kernbestand der Europäischen Sozialcharta gehören, von zwei auf vier Jahre auszugleichen, und wenn ja, auf welche Art und Weise?

Die Frage eines „Ausgleichs“ ist im Regierungsausschuß erörtert worden. Der Ausschuß hat jedoch mehrheitlich einen „Ausgleich“ nicht befürwortet. Die Bundesregierung hat sich der Ausschußmehrheit angeschlossen.

Sie vertritt die Auffassung, daß ein solches Verfahren dem Bestreben entgegenwirken würde, den Kernbestimmungen der ESC größeres Gewicht zu verleihen. Eine Anfang der 90er Jahre versuchsweise eingeführte zusätzliche Berichterstattung zu einzelnen Artikeln zwischen den üblichen Berichtszeiträumen hat sich nicht bewährt und ist deshalb nicht weitergeführt worden.

IV. Weiterentwicklung der Europäischen Sozialcharta auf der Grundlage der Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates Nummer 1354 (1998) vom 28. Januar 1998

44. Teilt die Bundesregierung die einstimmig durch die Parlamentarische Versammlung des Europarates in ihrer Empfehlung Nummer 1354 (1998) vom 28. Januar 1998 geäußerte Auffassung, daß der Europäischen Sozialcharta gerade angesichts neuer wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen (Globalisierung, Bedeutungswandel der Arbeit, Umwälzungen in den sozialen Beziehungen) eine wichtige Rolle zukommt, und wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung?

Ja. Angemessene wirtschaftliche und soziale Rechte sind Voraussetzung für die Bereitschaft der Arbeitnehmer und ihrer Verbände, auch tiefgreifende strukturelle Veränderungen anzunehmen und mitzugestalten.

45. Stimmt die Bundesregierung den daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen der Parlamentarischen Versammlung zu, daß die Europäische Sozialcharta der Intensivierung und verstärkten Förderung der Ratifizierung, der Schaffung von mehr Transparenz und Zugänglichkeit der Überwachungsverfahren und der Verbesserung der Durchsetzbarkeit und der Kontrollmöglichkeiten bedarf?

Die Bundesregierung befürwortet nachhaltige Fortschritte des Sozialcharta-Prozesses. Sie ist allerdings der Auffassung, daß dies nur durch permanenten Dialog auf der Grundlage von Erfahrungsaustausch und nicht durch mehr Konfrontation gelingen wird. Deshalb steht sie dem Protokoll zur Änderung der ESC von 1991 und dem Zusatzprotokoll über Kollektivbeschwerden reserviert gegenüber.

46. Ist die Bundesregierung bereit, zur Erfüllung der genannten Aufgabenstellungen beizutragen, und wenn ja, in welcher Weise wird sie ihren Beitrag leisten?

Die Bundesregierung leistet ihren Beitrag zur Erfüllung der in der Frage 45 genannten Aufgabenstellungen vor allem, indem sie weiterhin konstruktiv in den dafür zuständigen Gremien des Europarates mitarbeitet.

47. Ist die Bundesregierung insbesondere bereit, die bereits in den Protokollen von 1991 und 1995 ermöglichten und von der Parlamentarischen Versammlung eingeforderten Maßnahmen zur Verbesserung des Überwachungssystems der Europäischen Sozialcharta mitzutragen und zu fördern?

Ein Teil der Maßnahmen zugunsten einer Verbreitung, Ratifizierung und Einhaltung der ESC wird von der Bundesregierung positiv bewertet und unterstützt. Bei anderen Maßnahmen bestehen Vorbehalte fort. Die hauptsächlichsten Bedenken ergeben sich aus den Antworten zu den Fragen 17, 21 und 23.

48. In welcher Weise unterstützt die Bundesregierung die mit der Überwachung der Europäischen Sozialcharta befaßten Gremien des Europarates, insbesondere das Sozialcharta-Sekretariat, angesichts einer durch die geographische Ausweitung des Europarates stark gewachsenen Aufgabenlast?

Durch seinen hohen Finanzbeitrag zum Europarat hat Deutschland mit dazu beigetragen, daß das Sekretariat das Personal für die Sektion „Europäische Sozialcharta“ deutlich aufstocken konnte. Deutsche Vorschläge, durch Straffung des Berichtswesens das Berichtsüberprüfungsverfahren effizienter zu gestalten, fanden leider keine ausreichende Unterstützung beim Generalsekretariat und bei den anderen Mitgliedstaaten des Europarates.

49. Ist die Bundesregierung bereit, zur Entlastung der mit der Überwachung der Europäischen Sozialcharta befaßten Gremien des Europarates, insbesondere das Sozialcharta-Sekretariats, der Forderung der Versammlung beizutreten, die einschlägigen Sach- und Personalmittel zu erhöhen?

Die Bundesregierung wird im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens entsprechende Vorschläge sorgfältig prüfen, falls diese eingebracht werden.

50. Hält die Bundesregierung die Zahl der Mitglieder des Ausschusses unabhängiger Experten für ausreichend, um eine zeitlich überschaubare und transparente Bewältigung der Kontrollaufgaben dieses Gremiums zu gewährleisten?
51. Stimmt die Bundesregierung der Forderung der Parlamentarischen Versammlung nach einer Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Ausschusses unabhängiger Experten zu?

Nach Artikel 25 ESC besteht der Sachverständigenausschuß aus höchstens sieben Mitgliedern. Da vor der letzten Wahl eines Teils des Sachverständigenausschusses die Zahl der Ratifikationen auf 20 gestiegen war, wurde trotz des Wortlauts des Artikels 25 ESC durch Konsensbeschluß des Komitees der Ministerbeauftragten beschlossen, die Zahl der Sachverständigen auf neun zu erhöhen. Bei dieser Gelegenheit hatte die Bundesregierung gefordert, daß vor künftigen Aufstockungen der Zahl der Sachverständigen erst Einvernehmen über die Kriterien erzielt werden müsse. Dabei bedingt die Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen der Zahl der Vertragsstaaten und der Zahl der zu berufenden Sachverständigen jedoch nicht, daß die Zahl der Sachverständigen der Zahl der Vertragsstaaten angenähert werden muß. Dies zeigt ein Vergleich mit dem Sachverständigenausschuß der IAO. Den 174 Mitgliedstaaten der IAO, die Berichtspflichten zu erfüllen haben, stehen 20 Sachverständige gegenüber, die für die Prüfung zuständig sind.

Seit der Erhöhung der Zahl der Sachverständigen für die Prüfung der ESC sind nur zwei Vertragsstaaten hinzugekommen, so daß eine weitere Anhebung der Zahl der Sachverständigen nicht vorrangig ist.

52. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung zur Forderung nach Vorschlagsrecht und Wahl – letzteres bereits enthalten im Änderungsprotokoll von 1991 – der Mitglieder des Ausschusses unabhängiger Experten durch die Parlamentarische Versammlung ein, und wie begründet sie ihre Haltung?

Das Verfahren nach Artikel 25 Abs. 1 ESC, wonach das Ministerkomitee die Sachverständigen aus einer Liste unabhängiger, von den Vertragsparteien vorgeschlagener Kandidaten wählt, hat sich überwiegend bewährt. Wie sich eine Wahl durch die Parlamentarische Versammlung im Ergebnis auswirken würde, läßt sich schwer abschätzen.

53. Hält die Bundesregierung die Bestimmungen des durch das Änderungsprotokoll von 1991 geänderten Artikel 23 und des Protokolls über das Kollektive Beschwerdeverfahren für ausreichend, um die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und mit den Nicht-Regierungsorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene mit dem Ziel der Verbesserung von Geltung und Wirkung der Europäischen Sozialcharta zu intensivieren?

Die Bundesregierung sieht im Protokoll zur Änderung der ESC von 1991 und im Zusatzprotokoll zur ESC über Kollektivbeschwerden grundsätzlich keine geeigneten Instrumente zur Intensivierung der angesprochenen Zusammenarbeit (s. auch Antwort zu Frage 45).

Hinsichtlich der Beteiligung der Sozialpartnerverbände am Berichtsüberprüfungsverfahren wird auf die Antwort zu Frage 42 verwiesen.

Soweit es um die Beteiligung sonstiger nichtstaatlicher Organisationen am Berichtsüberprüfungsverfahren geht, ist darauf aufmerksam zu machen, daß die Möglichkeiten, die Artikel 27 Abs. 2 Satz 3 ESC bietet, nicht genutzt wurden. Danach kann der Regierungsausschuß in Fragen, wie etwa des Wohlfahrtswesens und des wirtschaftlichen und sozialen Schutzes der Familie, den Rat von höchstens zwei Vertretern internationaler nichtstaatlicher Organisationen in Anspruch nehmen, die beratenden Status beim Europarat haben und auf diesen Gebieten besonders sachkundig sind. Es hätte nahegelegen, zunächst die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten zu nutzen, statt neue Strukturen zu beschließen.

54. Ist die Bundesregierung insbesondere gewillt, – neben den deutschen Sozialpartnern – gemäß Artikel 2 des Zusatzprotokolls über das Kollektive Beschwerdeverfahren von 1995 auch anderen nationalen repräsentativen Nicht-Regierungsorganisationen das Recht zuzubilligen, Beschwerde gegen sie einzulegen, wann wird sie ggf. diese Möglichkeit eröffnen, und welche Modalitäten sieht sie hierzu vor?

Die Bundesregierung ist dazu nicht gewillt. Auf die Antworten zu den Fragen 22 und 23 wird verwiesen.

55. Welche Möglichkeiten einer darüber hinausgehenden Zusammenarbeit sieht die Bundesregierung, und welche konkreten Schritte schlägt sie zu diesem Zweck ein?

Bei wichtigen Gesetzgebungsarbeiten und bei sonstigen wichtigen Vorhaben der Bundesregierung werden regelmäßig über die Sozialpartnerverbände hinaus andere wichtige nichtstaatliche Verbände angehört. Dadurch wird gewährleistet, daß die Argumente der gesellschaftlich relevanten Gruppen in den Meinungs- und Entscheidungsprozeß Eingang finden. Ebenso findet beim Europarat und bei anderen internationalen Organisationen ein ständiger Dialog zwischen den Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen statt. Die Bundesregierung hält die Fortführung des Dialogs auf nationaler und internationaler Ebene für den geeigneten Weg, die Zusammenarbeit zu intensivieren.

56. Ist die Bundesregierung bereit, den Vorschlag der Parlamentarischen Versammlung zur Schaffung eines Netzes unabhängiger Korrespondenten zur Ergänzung und Verbesserung der Berichterstattung zu unterstützen, und wie begründet sie ihre Auffassung?

Eine Unterstützung des Vorschlags wäre nur gerechtfertigt, wenn erhebliches Mißtrauen hinsichtlich des Handelns der Regierungen der Mitgliedstaaten des Europarates anerkannt werden müßte. Hierzu sieht die Bundesregierung keinen Anlaß.

Im übrigen bestehen völkerrechtliche Bedenken gegen die Verwirklichung des Vorschlags. Im Anhang zu Teil III der ESC ist ausdrücklich geregelt, daß die ESC rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters enthält, deren Durchführung ausschließlich der in ihrem Teil IV vorgesehenen Überwachung unterliegt. Die Verwirklichung des Vorschlags der Parlamentarischen Versammlung würde faktisch zu einer zusätzlichen Überwachung der Vertragsstaaten führen, die nicht in Teil IV der ESC geregelt ist. Der Vorschlag fand bei einem Meinungsaustausch im Regierungsausschuß für die ESC keine Unterstützung.

57. Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung nach Einrichtung eines Europäischen Sozialgerichtshofes?
58. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung zu den nachfolgend genannten Anregungen der Parlamentarischen Versammlung ein:
- Diskussion über die Einführung einer Individualklage und einer Regierungsklage;
 - Integration von sozialen Grundrechten in die Europäische Menschenrechtskonvention;
 - Einbindung des Überwachungsverfahrens der Europäischen Sozialcharta in das Überwachungsverfahren der Menschen- und Bürgerrechte?

Welche Möglichkeiten der rechtlichen Weiterentwicklung der Europäischen Sozialcharta sieht die Bundesregierung?

Eine „Integration“ von sozialen Grundrechten in die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte würde die Konzeption der wirtschaftlichen und sozialen Rechte völlig verändern und könnte zu unabsehbaren finanziellen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte sowie zu erheblichen Kostenbelastungen der Wirtschaft und anderer gesellschaftlicher Gruppierungen führen. Die Zuordnung zur EMRK würde bedeuten, daß der einzelne aus der EMRK Rechtsansprüche ableiten könnte, die beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof durchsetzbar wären.

Solche Rechtsansprüche sind bei bürgerlichen und politischen Rechten (wie sie in der EMRK geregelt sind) annehmbar. Denn bürgerliche und politische Rechte sind Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe in die Sphäre des Bürgers. Hier können Gerichte allgemeingültige Aussagen über die Tragweite dieser Rechte treffen.

Demgegenüber begründen die in der ESC geregelten „sozialen Rechte“ Verpflichtungen der Vertragsstaaten, durch innerstaatliche Maßnahmen sicherzustellen, daß die betreffenden Personengruppen bestimmte wirtschaftliche oder soziale Rechte genießen. Bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen haben die Staaten ein Gestaltungsmessen, das von den Gesetzgebungsorganen ausgeübt wird. Außerdem haben bei der Ausgestaltung sozialer Rechte in Deutschland auch die Sozialpartner einen weiten Gestal-

tungsrahmen; schon das verbietet das Eingehen internationaler Verpflichtungen, die diesen Gestaltungsraum verletzen.

Aus den vorgenannten Erwägungen begründet sich auch, weshalb die Bundesregierung – wie im übrigen die meisten anderen Vertragsstaaten der ESC – der Forderung nach Einrichtung eines Europäischen Sozialgerichtshofes reserviert gegenübersteht.

59. Inwieweit ist die Bundesregierung bereit, die geforderte Änderung der Schlußbestimmungen der Europäischen Sozialcharta dahin gehend, daß alle Artikel des Kernbereichs der Charta für alle Unterzeichnerstaaten verpflichtend gemacht werden, mitzutragen und voranzutreiben?

Bei der Vorbereitung der Revidierten ESC wurde über die Forderung diskutiert, daß alle Artikel des sog. Kernbereichs der ESC für alle Vertragsstaaten verpflichtend gemacht werden. Diese Forderung wurde von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten abgelehnt. Die Bundesregierung hat eine differenzierte Haltung zu einzelnen dieser Kernbereiche vertreten.

Für die Beibehaltung der gegenwärtigen Regelung, daß eine bestimmte Mindestzahl der in Artikel 20 Abs. 1 Buchstabe b ESC bzw. der in Teil III Artikel A Abs. 1 Buchstabe b der Revidierten ESC insgesamt aufgeführten Artikel des Kernbereichs ratifiziert werden müssen, gibt es gute Gründe. Es gibt zahlreiche Vertragsstaaten, die die Grundanliegen der Artikel des harten Kerns voll erfüllen, denen dennoch vom Sachverständigenausschuß der Vorwurf der Verletzung der ESC gemacht wird, wobei sich dieser Vorwurf verschiedentlich auf marginale Fragen bezieht. Zu hohe Anforderungen an die Zahl der zu ratifizierenden Artikel können dazu führen, daß einige Vertragsstaaten wegen der angeblichen Verstöße gegen Völkerrecht die ganze ESC kündigen würden. Dies wäre zu bedauern, weil dann insgesamt weniger Einfluß auf die jeweilige innerstaatliche Rechtsentwicklung genommen werden könnte.

