European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo dell 'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

VARIA 29 (D)

Prof Dr Konrad GRILLBERGER
(Mitglied des beim Europarat gemäß der Europäischen Sozialcharta eingerichteten Komitees unabhängiger Experten)

RECHTSSCHUTZ UND DURCHSETZUNG DER ERNEUERTEN EUROPÄISCHEN SOZIALCHARTA (ESC)

(IM AUFTRAGE DES EUROPÄISCHEN OBMDUSMANN-INSTITUTES FÜR DIE ARBEITSTAGUNG VOM 14.1.1999 IN INNSBRUCK ERSTELLTE EXPERTISE)

EOI

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung

II. Sozialcharta und Europäische Menschenrechtskonvention

III. Inhalt der ESC

1. Rechte betreffend Arbeitsbedingungen
2. Soziale Rechte für besonders schutzbedürftige Gruppen
3. Rechte für die gesamte Bevölkerung

IV. Besonderheiten der sozialen Rechte und Konsequenzen

V. Das Berichtssystem (Reporting System)

1. Allgemeine Bemerkungen
2. Berichte der Staaten
3. Komitee unabhängiger Experten
4. Das Regierungskomitee (Governmental Committee)
5. Ministerkomitee
6. Schwächen des Berichtssystems

VI. Die kollektive Beschwerde (Collective Complaint)

1. Allgemeine Bemerkungen
2. Mögliche Beschwerdeführer
   - 2.1. Internationale Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften (Art 1a)
   - 2.2. Internationale NGOs (Art 1 lit b)
   - 2.3. Nationale Organisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften (Art 1c)
   - 2.4. Andere nationale NGOs (Art 2)
3. Das Verfahren vor dem Komitee unabhängiger Experten
   - 3.1. Zulässigkeitsprüfung (Admissability)
   - 3.2. Inhaltliche Prüfung
4. Die Entscheidung des Ministerkomitees

VII. Zusammenfassung

Die Europäische Sozialcharta und ihr Rechtsschutz

O. Univ.-Prof. Dr. Konrad Grillberger

I. Einleitung

Wenn man von der Europäischen Sozialcharta (ESC) spricht, muß man zunächst klarmachen, was genau damit gemeint ist. Erstens ist nämlich zu beachten, daß auch im Rahmen der Europäischen Union eine Gemeinschaftscharta über soziale Rechte existiert. Dies ist eine politische Willenserklärung, formuliert in Straßburg 1989. Sie hat nichts mit unserem Thema zu tun. Die hier zur Diskussion stehende Sozialcharta ist ein internationaler Vertrag im Rahmen des Europarates. Sie stammt aus dem Jahre 1961 und ist 1965 in Kraft getreten. Von den 40 Staaten, die dem Europarat angehören, haben gegenwärtig 22 Staaten die ESC ratifiziert.

Die Charta von 1961 wurde seither ergänzt durch drei Zusatzprotokolle. Ein Zusatzprotokoll aus 1988 hat einige neue Rechte aufgenommen. Nur einige Staaten, welche die Charta 1961 ratifiziert haben, haben auch dieses Zusatzprotokoll ratifiziert.

Ein Zusatzprotokoll aus 1991 hat das Überwachungssystem geändert und verbessert.

Ferner gibt es ein Protokoll aus 1995, das ein kollektives Beschwerderecht vorsieht. Es ist von den nötigen fünf Staaten ratifiziert worden und damit vor kurzem in Kraft getreten.

Schließlich gibt es eine neue und erweiterte Sozialcharta aus 1996 (Revised European Social Charter). Diese ist aber noch nicht in Kraft, weil sie noch nicht von der erforderlichen Anzahl von Staaten ratifiziert wurde. Wenn im folgenden von der Sozialcharta die Rede ist, ist damit die Charta aus 1961 gemeint.

II. Sozialcharta und Europäische Menschenrechtskonvention

Innerhalb des Europarates ist die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte (ECHR) aus 1950 das bekannteste rechtliche Instrument. Es hat den Schutz der traditionellen Menschenrechte zum Gegenstand. Im Falle von Verletzungen dieser Konvention ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zuständig. Dieser kann (auch) über Beschwerden von Einzelpersonen wegen Verletzungen der Konvention befinden. Wird eine solche Verletzung durch eine Maßnahme des Staates festgestellt und ist nach dem innerstaatlichen Recht nur eine unvollkommene Wiedergutmachung möglich, kann der Gerichtshof dem Beschwerdeführer eine angemessene Entschädigung in Geld zusprechen (Art 50 ECHR).

Zur Sicherung der Einhaltung der Einhaltung dieser Konvention ist also ein Verfahren vor einem Gericht in Form von Individualbeschwerden vorgesehen. Freilich ist anzumerken, daß die Effektivität der ECHR auch davon abhängt, welchen Rang diese Konvention im innerstaatlichen Recht einnimmt. Das betrifft also die Frage, ob sie unmittelbar anwendbar ist (self-executing) und welchen Rang sie innerhalb des nationalen Rechts einnimmt. Das ist nicht in allen Staaten gleich.

Die Sozialcharta wurde als Ergänzung der bürgerlichen Rechte der ECHR geschaffen. Sie beruht letztlich auf der Idee, daß allein durch negative, auf eine Begrenzung der Staatsmacht gerichtete Rechte, die Menschenwürde nicht ausreichend gewahrt werden kann. Um dieses Ziel zu fördern sind auch soziale Grundrechte notwendig. Dieser Zusammenhang mit der ECHR wird auch in der Präambel der Sozialcharta deutlich: „Considering the aim of the Council of Europe is ... realizing the ideas and principles which are the common heritage and of facilitating the economic and social progess, in particular by the maintenence and further realisation of human rights and fundamental freedoms ...".[1] Das bedeutet freilich nicht, daß die ECHR keinerlei Bezug zu sozialen Rechten hätte. Sie verpflichtet zB zur Achtung des Familienlebens (Art 8), enthält ein

1 Vgl insb *D.Harris*, Law and Practice of the European Convention of Human Rights and the European Social Charta (1996) 377.

Verbot der Zwangsarbeit (Art 4), und garantiert die Vereinsfreiheit, insb den Schutz der Gewerkschaften (Art 11). Selbst der Schutz des Eigentumsrechtes (1. Zusatzprotokoll) kann eine gewisse soziale Dimension aufweisen: So wurde darauf zB der Schutz von beitragsfinanzierten Sozialleistungen gegründet.[2] Das sind freilich nur Nebenpunkte der ECHR, wenngleich sie bedeutsam sind. Einen umfassenden bzw weitreichenden Schutz sozialer Rechte enthält die ECHR nicht. Das ist auch nicht ihr Zweck. Diesen Zweck soll die Sozialcharta erfüllen.

Die Schwierigkeiten, einen effektiven Schutz von sozialen Rechten zu erreichen, zeigen sich bereits daran, daß die Sozialcharta erst zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der ECHR fertiggestellt wurde und zur Unterzeichnung offenstand. Außerdem ist zu bemerken, daß die Sozialcharta ausschließlich eine völkerrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten schaffen will, während die ECHR den Menschen individuelle Rechte einräumt. Jeder Artikel der Sozialcharta beginnt mit der Formulierung: „The contracting parties undertake to provide, to recognize etc ...". Erst die vertragskonforme Ausführung der Charta im nationalen Recht erfordert in vielen Fällen, daß dem einzelnen individuelle Rechte eingeräumt werden. Dann handelt es sich aber aus der Sicht des einzelnen betrachtet, um innerstaatliches Recht.

Schließlich und vor allem unterscheidet sich der Mechanismus der Rechtsdurchsetzung der Sozialcharta ganz erheblich von dem Verfahren, das für die Einhaltung der ECHR vorgesehen ist. Man kann im großen und ganzen sagen, daß auf dem Gebiet der Sozialrechte die Staaten kaum bereit sind, auf ihre Souveränität in einem nennenswerten Umfang zu verzichten. Deshalb ist der politische Einfluß der Staaten auf den Überwachungsmechanismus weit größer als im Fall der ECHR. Das ist noch im einzelnen darzustellen. Zuvor ist ein kurzer Überblick über den Inhalt der ESC nützlich.

---

2 EGMR 16.9.1996, ÖJZ 1996, 955f und VfGH 11.3.1998, JBl 1998, 438 mit Anm *Öhlinger*.

III. Inhalt der ESC

1. Rechte betreffend Arbeitsbedingungen

- Artikel 1: Recht auf Arbeit (*Right to work*)

  Es handelt sich bei dem Recht auf Arbeit nicht darum, daß die Staaten verpflichtet wären, dem einzelnen ein subjektives Recht auf einen (angemessenen) Arbeitsplatz einzuräumen. Vielmehr geht es in Abs 1 dieses Artikels ausschließlich darum, daß die Staaten die Vollbeschäftigung als eines ihrer Hauptziele der Politik akzeptieren.

  Den Charakter eines Rechts hat dagegen die Verpflichtung in Art 1 Abs 2. Danach sind die Staaten verpflichtet, „to protect effectivly the right of the worker to earn his living in an occupation freely entered upon". Das bedeutet ein Verbot der Zwangsarbeit und außerdem nach der herrschenden Interpretation der Sozialcharta ein Verbot von Diskriminierungen in Arbeitsbeziehungen.

  Abs 3 von Art 1 verpflichtet die Staaten, unentgeltliche Arbeitsvermittlung bereitzustellen. Diese kann staatlich oder privat organisiert sein.

- Artikel 2: Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen (*Right to just conditions of work*)

  Dazu zählen unter anderem die Verpflichtung, die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit auf ein angemessenes Maß zu beschränken.

  Ferner gehört dazu die Verpflichtung, für bezahlte Feiertage zu sorgen.

  Außerdem ist in Art 2 ein zweiwöchiger bezahlter Mindesturlaub verpflichtend vorgeschrieben und schließlich

  ist im innerstaatlichen Recht eine wöchentliche Ruhezeit vorzusehen, in die soweit als möglich der Sonntag zu fallen hat.

- Artikel 3: Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen (*Right to safe and healthy working conditions*)

  Die Staaten müssen Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften haben, die alle Arbeitnehmer vor Gefahren bei ihrer Arbeitsleistung schützen. Dazu muß auch ein geeigneter Überwachungsapparat bestehen und es muß ferner vorgesorgt sein, daß bei Verstößen gegen diese Vorschriften eine ausreichende Sanktion vorhanden ist.

- Artikel 4: Recht auf gerechtes Arbeitsentgelt (*Right to fair remuneration*)

  Die komplizierteste Regel der Charta ist das Recht auf einen Lohn, der einen angemessenen Lebensstandard sichert. Diese Regel wirft erhebliche Probleme auf, wie leicht zu erkennen ist. Wie soll die Angemessenheit berechnet werden (Prozentsatz des Durchschnittslohnes; soll der Durchschnittslohn in der gesamten Wirtschaft genommen werden? Sollen Steuererleichterungen und staatliche Leistungen bei dieser Berechnung berücksichtigt werden etc?).

  Zu den gerechten Arbeitsbedingungen zählt auch das Gebot, gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit für Männer und Frauen vorzusehen sowie das Recht auf angemessene Kündigungsfristen.

- Artikel 5: Recht auf Bildung von Interessenvertretungen (*Right to organize*)

  Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollen das Recht haben, zum Schutz ihrer Interessen Organisationen zu bilden und diesen beizutreten. Dazu gehört auch, daß keine erheblichen administrativen Hindernisse für die Gründung von Gewerkschaften bestehen (zB hohe Registrierungsgebühren; große Zahl von Mitgliedern). Anders als in Art 11 ECHR gibt es hier keine generelle Ausnahme für den öffentlichen Dienst. Sonderregelungen bezüglich des Rechts auf Interessenvertretung bestehen nur für Streitkräfte und Polizei.

- Artikel 6: Recht auf Kollektivverhandlungen (*Right to bargain collectivly*)

  Die Staaten sind durch Art 6 der Sozialcharta unter anderem verpflichtet, freiwillige Verhandlungen und Schiedsverfahren zur Beilegung von Arbeitskonflikten zu fördern. Besondere Bedeutung hat Art 6 Abs 4: Hier ist das

Recht auf Arbeitskampf, insb auf Streik anerkannt. Dieses Recht ist unter anderem verletzt, wenn ein Staat in Fällen eines Arbeitskampfes zur Zwangsschlichtung greift oder den Streik nur für Gewerkschaften oder nur für den Abschluß von Kollektivverträgen erlaubt. Freilich kann das Streikrecht für bestimmte, besonders wichtige Gruppen von Arbeitnehmern beschränkt werden (zB Polizei, Richter, höhere Beamte, aber auch Dienstnehmer in wichtigen Versorgungsbetrieben).

- Artikel 7: Das Recht auf Kinder- und Jugendschutz (*Right of children und young persons to protection*)

  Dazu zählt unter anderem die Verpflichtung, ein Mindestalter von 15 Jahren für die Beschäftigung Jugendlicher vorzusehen. Ein höheres Mindestalter ist geboten, wenn es sich um gefährliche Beschäftigungen handelt. Eine Beschränkung der Arbeitszeit während des schulpflichtigen Alters, ein Verbot der Nachtarbeit für Jugendliche unter 18 Jahren und schließlich allgemein ein Schutz für Kinder und Jugendliche gegen gesundheitliche und sittliche Gefahren ist ebenfalls Inhalt dieses Artikels.

- Artikel 8: Schutz von Arbeitnehmerinnen (*Right of employeed women to protection*)

  Dazu gehören ein Recht auf Mutterschaftsurlaub von mindestens 12 Wochen, der entweder vom Arbeitgeber oder durch staatliche Leistungen zu finanzieren ist; ein gewisser Kündigungsschutz während des Mutterschutzurlaubes; die Regelung (Begrenzung) der Nachtarbeit für Frauen.

- Artikel 9: Recht auf Berufsberatung (*Right of vocational guidance*)

  Die Berufsberatung kann staatlich oder privat organisiert sein; sie muß aber für alle Personen offenstehen, die sie benötigen.

- Artikel 10: Recht auf Berufsausbildung (*Right to vocational training*)

- Artikel 18: Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit in anderen Vertragsstaaten (*Right to engage in gainful occupation in the territory of other contracting parties*)

  Dieser Artikel schafft kein Recht auf Freizügigkeit, verlangt also nicht, Einreiseerlaubnisse und Arbeitserlaubnisse abzuschaffen.

2. Soziale Rechte für besonders schutzbedürftige Gruppen

- Artikel 15: Recht von Behinderten auf berufliche und soziale Eingliederung (*Right of physically or mentally disabled persons to vocational training*)

  Die Staaten sind verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Hilfe für Behinderte entweder selbst zu treffen oder private Einrichtungen dabei zu unterstützen.

- Artikel 16: Recht auf Familie auf sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Schutz (*Right of the family to social, legal and economic protection*)

  Die Staaten müssen nachweisen, ob und in welchem Umfang zB Kindergärten zur Verfügung stehen, welche finanziellen Leistungen für Familien es gibt udgl.

- Artikel 17: Recht der Mütter und Kinder auf wirtschaftlichen und sozialen Schutz (*Right of mothers and children to social and economic protection*)

  Die Bestimmung ist besonders weit und wenig klar. Es fällt im wesentlichen alles darunter, was zur Unterstützung der Mütter und ihrer Kinder dienen kann: ZB auch Unterhaltsansprüche bei Kindern und Vorsorge für den Fall, daß der Unterhalt nicht geleistet wird; Schutz von Waisenkindern und obdachlosen Kindern ua.

- Artikel 19: Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz (*Right of the migrant workers and their families to protection and assistance*)

  Darunter fällt insb die Pflicht, Arbeitnehmer aus anderen Vertragsstaaten, die sich rechtmäßig im Staatsgebiet aufhalten, bezüglich Entgelt und anderer Arbeitsbedingungen nicht zu diskriminieren; das gleiche gilt für ihre Mitgliedschaft in Gewerkschaften.

3. Rechte für die gesamte Bevölkerung

- Artikel 11: Recht auf Gesundheitsschutz (*Right to protection of health*)

  Die Staaten sind verpflichtet, soweit als möglich die Ursachen von Krankheiten zu verhindern. Also zB Maßnahmen zu treffen, um Drogenmißbrauch einzuschränken, die Kindersterblichkeit zu reduzieren, Impfprogramme durchzuführen etc.

- Artikel 12: Recht auf soziale Sicherheit (Right to social *security*)

  Das betrifft insb Pensionsleistungen und Arbeitslosengeld.

- Artikel 13: Recht auf ärztliche Hilfe und auf Sozialhilfe (*Right to social and medical assistance*)

  Hier ist von besonderer Bedeutung, daß alle Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können, einen individuellen (einklagbaren) Anspruch auf Sozialhilfe und Krankenfürsorge haben müssen.

IV. Besonderheiten der sozialen Rechte und Konsequenzen

- Die kurze Aufzählung der in der Charta vorgesehenen Rechte zeigt einen sehr weiten Bereich, der durch diese Rechte geschützt werden soll. Vom traditionellen Ausgangspunkt einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, über den Schutz durch Einrichtungen der Sozialen Sicherheit zum Gesundheitsschutz

und zum Schutz der Familie. Nimmt man die neue, noch nicht in Kraft befindliche Sozialcharta dazu, so erweitert sich der Schutz auch auf ein Recht zum Wohnen (Art 31 Right to housing) und ganz allgemein auf ein Recht zum Schutz gegen Armut und sozialen Ausschluß (Art 30 Right to protection aigainst poverty and social exclusion)

- Teilweise sind die Rechte der Sozialcharta sehr weit und vage formuliert. Es wird dem Staat überlassen, zB durch „geeignete Maßnahmen" „soweit als möglich" den von der Charta gewünschten Zustand herbeizuführen. In anderen Fällen trifft den Staat überhaupt nur eine Bemühungspflicht (to promote). In zahlreichen Fällen aber sind die Pflichten wiederum sehr konkret (zB für angemessene Kündigungsfristen zu sorgen, die Gewerkschaftsfreiheit und das Streikrecht zu garantieren oder ein Recht auf Sozialhilfe vorzusehen).

- Die Verwirklichung zahlreicher Sozialrechte erfordert staatliche Leistungen und damit letztlich eine Umverteilungspolitik durch die Gesetzgebung. Wie weit dies möglich ist, hängt nicht nur vom politischen Willen der Staaten ab, sondern auch von ihrer wirtschaftlichen Lage. Diese läßt sich nur begrenzt staatlich steuern. Jedenfalls sind oft staatliche Gesetzgebungsakte erforderlich, um den notwendigen Schutz zu gewährleisten. Dies wiederum kann leicht in einen Konflikt mit den liberalen Grundrechten geraten, wie zB mit dem Eigentumsrecht. Alle diese Schwierigkeiten bei der Durchsetzung sozialer Rechte – anders als bei den negativen bürgerlichen Menschenrechten – sind in der Literatur schon genügend unerörtert worden. Schon oft wurde auf die mangelnde Justiziabilität durch die Gerichte hingewiesen und dabei als Beispiel das Recht auf Arbeit hervorgehoben.[3] Freilich gibt es auch andere Stimmen.[4] Wie dem auch sei: Sicher unzutreffend wäre die Auffassung, alle sozialen Rechte würden sich ihrer Natur nach einem gerichtsförmigen Verfahren entziehen. Es gibt vielmehr eine ganze Reihe solcher Rechte, bei denen ein der ECHR vergleichbares Rechtsschutzverfahren durchaus sinnvoll wäre. Die So-

3 Vgl zB *Tomandl*, Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht (1967); *I.Loebenstein*, Soziale Grundrechte und die Frage ihrer Justiziabilität, FS Floretta (1983) 209ff.

4 ZB *Öhlinger*, Soziale Grundrechte, FS Floretta (1983) 271ff.

zialcharta hat freilich diesbezüglich nicht differenziert, sondern alle Rechte dem gleichen Kontrollverfahren unterworfen.

V. Das Berichtssystem (Reporting System)

1. Allgemeine Bemerkungen

Das herkömmliche Kontrollverfahren ist ein Berichtssystem. Alle Vertragsstaaten müssen in regelmäßigen Abständen einen schriftlichen Bericht über den Stand ihrer Gesetzgebung und Praxis abliefern, mit Hilfe dessen beurteilt werden soll, ob sich der Staat im Einklang mit der Sozialcharta befindet. Das Berichtssystem ist auch in anderen internationalen Verträgen über soziale Rechte, aber auch über Menschenrechte, das übliche System zur Kontrolle. Das trifft etwa für die Menschenrechtskonvention der UN, aber auch für die meisten Verträge innerhalb der ILO zu. Die Individualbeschwerde im Rahmen der ECHR erscheint demgegenüber als Ausnahme.

2. Berichte der Staaten

Gemäß Art 21 der Charta sind die Staaten verpflichtet, in Abständen von zwei Jahren einen Bericht an den Europarat zu senden und zwar betreffend jene Artikel der Charta, die sie unterzeichnet haben. Für die Erstellung der Berichte haben sich die Staaten an einen Fragebogen zu halten, der vom Ministerkomitee des Europarates beschlossen wurde. Dieser Fragebogen ist zum Zeitpunkt des Abschlusses der Charta ausgearbeitet worden. In manchen Punkte ist daher dieser Fragenkatalog reformbedürftig. Es gibt Bestrebungen, ihn auf einen neueren Stand zu bringen. Die Staaten sind freilich auch verpflichtet, ergänzende Fragen des Komitees unabhängiger Experten zu beantworten. Ferner sind diese Berichte auch an nationale Vereinigungen von Arbeitgebern und an die nationalen Gewerkschaften zu übermitteln (Art 23 der Charta). Diese haben dann Gelegenheit, ihre Stellungnahmen zum bzw ihre Kritik am Bericht ebenfalls in das Kontrollverfahren einzubringen. Praktisch wird von dieser Möglichkeit aber

nicht sehr häufig Gebrauch gemacht. Am ehesten nützen diese Möglichkeit die deutschen und niederländischen Gewerkschaften.

3. Komitee unabhängiger Experten

- Die Berichte gelangen zunächst an das Komitee unabhängiger Experten. Dieses Überwachungsorgan hat die Aufgabe, von einem rechtlichen Standpunkt aus zu beurteilen, ob die gesetzliche und praktische Situation im Vertragsstaat mit der Charta in Einklang steht. Das Komitee setzt sich derzeit aus neun Personen zusammen. Da sie unabhängig von ihrer Regierung sein müssen, kommen praktisch im wesentlichen Professoren und Richter für diese Aufgabe in Betracht. Zu beachten ist, daß nicht jeder Staat einen Experten entsenden kann. Jeder Staat kann zwar Vorschläge machen, die Entscheidung über die Auswahl trifft aber das Ministerkomitee bzw in Zukunft die parlamentarische Versammlung des Europarates.[5] Die Mitglieder werden für die Dauer von sechs Jahren gewählt. Eine einmalige Wiederwahl ist zulässig.

- Das Komitee ist im Hinblick auf die Unabhängigkeit seiner Mitglieder von den Mitgliedstaaten der Charta einem Gericht ähnlich. Es unterscheidet sich aber von einem Gericht in zwei wesentlichen Punkten: Grundlage seiner „Urteilsfindung" sind hauptsächlich die Berichte der Staaten und nicht etwa die Beschwerde eines Individuums über einen ganz konkreten Sachverhalt. Zweitens haben die Entscheidungen des Komitees nicht jene Wirkungen, die üblicherweise Urteile eines Gerichtes haben.

  Das Komitee prüft wie schon erwähnt an Hand der Berichte und der ergänzenden Informationen, ob die Situation eines Staates im Einklang mit der Charta steht. Seit 1991 ist es auch möglich und kommt auch praktisch vor, daß zur Klärung offener Fragen ein Meeting mit Vertretern der Staaten abgehalten wird. Solche Meetings kann entweder das Komitee selbst oder ein Vertragsstaat verlangen.

---

5 Art 25 idF des Zusatzprotokolles 1991.

- Das Komitee gibt seine Rechtsauffassung in Form von sogenannten Conclusions ab. Diese sind entweder positiv, negativ oder bestehen in einer Verschiebung der Entscheidung, wenn die Sach- bzw Rechtslage zu einer Beurteilung nicht ausreichend klar ist. In jedem Fall wird aber die Rechtsmeinung begründet. Diese Conclusions werden vom Europarat publiziert. Sie enthalten gewissermaßen die Interpretation der Charta durch die unabhängigen Experten.

- Es ist selbstverständlich, daß die Experten einen Hilfsapparat benötigen. Das ist das Sekretariat für die Europäische Sozialcharta. Es ist organisatorisch ein Teil der Direktion für Menschenrechte innerhalb des Europarates. Müßten die Experten die Berichte und zusätzlichen Informationen selber auswerten, würde dies auf einen Hauptberuf hinauslaufen. Daher ist es besonders wichtig, daß die Conclusions vom Sekretariat gut vorbereitet werden: Welche Fragen beantwortet der Bericht überhaupt nicht und in welchen Punkten kann es Probleme mit der Vereinbarkeit einer nationalen Situation mit einem Artikel der Charta geben? Bei der großen Zahl der Vertragsstaaten und dem Umfang ihrer Berichte ist es für die Mitglieder des Komitees geradezu unmöglich, alle Berichte zu jedem Artikel der Charta im einzelnen zu prüfen. Daher ist es seit je üblich, daß jedem Mitglied des Komitees bestimmte Artikel zugeteilt sind, für die er im besonderen zuständig ist, auf die er also besonders genau zu achten hat.

- Die zunehmende Anzahl von Vertragsstaaten und daher auch von Berichten hat ferner dazu geführt, das Komitee unabhängiger Experten in zwei Arbeitsgruppen aufzuteilen. Das beschleunigt nicht nur das Verfahren sondern spart auch Kosten. Eine Gruppe hat als Arbeitssprache Englisch, die andere Gruppe Französisch. Das reduziert die Kosten für die Dolmetscher. Bestimmte, besonders wichtige bzw heikle Artikel werden aber immer im Gesamtgremium behandelt (zB Art 5 und 6 der Sozialcharta). Das Gesamtgremium ist auch zu befassen, wenn eine Gruppe von einer etablierten Entscheidungspraxis zu einer bestimmten Frage abweichen will oder wenn ein Mitglied einer Gruppe die Diskussion einer Frage im Gesamtgremium verlangt. Üblicherweise kommt das Komitee ca siebenmal im Jahr für eine Woche in Straßburg zusammen.

4. Das Regierungskomitee (Governmental Committee)

- Die Conclusions der unabhängigen Experten werden in der Folge einem Regierungskomitee vorgelegt (Art 27 idF des Zusatzprotokolls 1991). Es besteht aus je einem Regierungsvertreter jedes Staates, der die Charta ratifiziert hat. Als beratende Mitglieder gehören ihm auch Vertreter von internationalen Arbeitgebervereinigungen und des Europäischen Gewerkschaftsbundes an.

- Aufgabe des Governmental Committees ist es, die Entscheidungen des Ministerkomitees vorzubereiten und zwar im Lichte der Entscheidungen des Komitees unabhängiger Experten und an Hand der Länderberichte. Das Governmental Committee soll auf der Basis sozialer, ökonomischer und anderer politischer Überlegungen dem Ministerkomitee Vorschläge machen, in welchen Fällen eine Empfehlung wegen Verletzung der Charta ergehen soll (Art 27 Abs 3 idF des Zusatzprotokolles 1991). Es ist klar und in der Charta auch so vorgesehen, daß bei diesen Beratungen politische Erwägungen eine große Rolle spielen. Wahrscheinlich wegen der Bemühungen um eine Revitalisierung der Charta in den vergangenen Jahren, hat sich die Haltung des Regierungskomitees aber in letzter Zeit geändert, das heißt verbessert. Während früher das Regierungskomitee fast niemals negative Entscheidungen empfohlen hat, ist in den letzten Jahren ein positiver Trend zu beobachten.[6] Es gibt nun vergleichsweise viel mehr Vorschläge für Empfehlungen durch das Ministerkomitee als früher. Außerdem hat das Regierungskomitee die Praxis sogenannter „warnings" entwickelt. Das sind Beschlüsse, die einem Staat anzeigen, daß er demnächst mit einer negativen Entscheidung des Ministerkomitees zu rechnen hat, wenn der Staat negativen Conclusions der unabhängigen Experten nicht Rechnung trägt oder weiterhin die von diesem Komitee gestellten Zusatzfragen nicht beantwortet. Freilich ist festzuhalten, daß das Regierungskomitee keineswegs alle oder auch nur die meisten negativen Conclusions der unabhängigen Experten auf diese Weise übernimmt. Das mag teilweise auch

6 Vgl zur früheren Situation die Kritik von *Öhlinger*, Die Europäische Sozialcharta, in *Matscher* (Hg), Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Rechte (1991) 344ff.

damit zusammenhängen, daß die unabhängigen Experten nicht selten sehr ins Detail gehen, also auch weniger wichtige Punkte kritisieren, oder daß sie manchmal dazu neigen, die Bestimmungen der Charta sehr großzügig zu interpretieren.

5. Ministerkomitee

- Die letzte Stufe des Kontrollverfahrens ist das Ministerkomitee des Europarates. Dieses besteht aber – in der Regel – nicht aus den Ministern der einzelnen Staaten, sondern aus den ständigen Vertretern (Botschafter) dieser Staaten beim Europarat. Die Beschlüsse und Empfehlungen des Regierungsausschusses werden dem Ministerkomitee übermittelt. Es liegt dann am Ministerkomitee, darüber zu entscheiden, ob gegenüber einem Staat eine Empfehlung ausgesprochen wird, einen bestimmten kritisierten Zustand im Bereich der Gesetzgebung oder Praxis zu korrigieren.

- Früher waren alle Mitgliedstaaten der Europarates an solchen Entscheidungen beteiligt. Seit 1991 haben aber – vernünftigerweise – nur mehr solche Staaten ein Stimmrecht, die auch die Charta ratifiziert haben. Das Ministerkomitee faßt seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von zwei Dritteln.

- In den letzten Jahren hat es zunehmend an einzelne Staaten adressierte Empfehlungen gegeben. So zB eine Empfehlung an das Vereinigte Königreich, die unzureichende Höhe von staatlichen Leistungen im Falle der Mutterschaft (maternity benefits) zu ändern oder gegen Österreich, weil nur ein unzureichender gesetzlicher Schutz vor Kündigungen von Arbeitnehmern wegen Gewerkschaftsaktivitäten besteht.

- Unmittelbare rechtliche Konsequenzen hat eine Empfehlung nicht. Das Ministerkomitee fordert den Staat auf, in seinem nächsten Bericht darüber zu informieren, welche Maßnahmen zur Abhilfe des kritisierten Zustandes unternommen wurden. Es handelt sich also im wesentlichen um ein politisches Druckmittel. Seine Wirksamkeit hängt daher auch stark davon ab, welche Pu-

blizität die Empfehlungen erhalten. Zumindest in Österreich ist die Publizität aber nicht besonders groß. Die parlamentarische Versammlung des Europarates und das Direktorat für Menschenrechte bemühen sich daher seit langem, diese Situation zu verbessern. Es hängt aber auch von nationalen Gruppen, insb von den Gewerkschaften und anderen NGOs ab, diesbezüglich die Aufmerksamkeit des Publikums zu erhöhen.

6. Schwächen des Berichtssystems

Trotz der letzten eingetretenen positiven Entwicklungen (keine Obstruktionspolitik des Regierungsausschusses, wesentlich mehr individuelle Empfehlungen durch das Ministerkomitee) bleiben zahlreiche Schwächen dieses Kontrollverfahrens bestehen. Die wichtigsten sind:

- Die Berichte der Länder sind von sehr unterschiedlicher Qualität. Manche Staaten beschränken sich auf sehr oberflächliche Angaben und erschweren es damit, ihre Situation zu bewerten. Auf konkrete Anfragen des Komitees der unabhängigen Experten wird von manchen Staaten nur spät und gelegentlich auch dann wieder nur unvollständig geantwortet. Das führt zu einer Ungleichbehandlung der Staaten: Je genauer ein Bericht ist, umso leichter kann kontrolliert und kritisiert werden. Jene Staaten, die nur unvollständige oder unklare Berichte abliefern, riskieren nur eine Verschiebung der Bewertung.

- Die Intervalle der Berichte sind zu lang (zwei Jahre). Gerade auf dem Gebiet der Sozialpolitik ändert sich die nationale Gesetzgebung sehr rasch. Nimmt man noch das langwierige Prüfungsverfahren hinzu, tritt manchmal die Situation ein, daß die kritisierte Gesetzgebung inzwischen wieder – aus anderen Gründen – außer Kraft getreten ist.

- Die rechtliche und faktische Situation wird im Prinzip allein an Hand der Länderberichte überprüft. Man muß also im wesentlichen auf die Richtigkeit dieser Angaben vertrauen. Hinzu kommt, daß die rechtlichen Systeme in den einzelnen Staaten erheblich differieren. Zur Illustration seien nur zwei Beispiele

genannt: Wenn es etwa um die Frage geht, ob ein Land die Diskriminierung zwischen den Geschlechtern wenigstens rechtlich abgeschafft hat, verweist ein Staat zB darauf, daß eine entsprechende Regelung bereits in seiner Verfassung verankert ist. Dieses Argument besagt aber offenkundig nicht viel, weil es unter anderem darauf ankommt, welche Wirkung solche verfassungsrechtlichen Gebote auf die Beziehungen unter Privaten haben. Das herauszufinden ist im Rahmen eines Berichtssystems begreiflicherweise sehr mühsam. Wenn dann zu dieser Frage mit Regierungsvertretern ein Meeting abgehalten wird, ist auch damit keineswegs sichergestellt, daß Klarheit erzielt wird. Es kann ja zB sein, daß dieser Punkt im betreffenden Staat selbst umstritten ist.

Oder ein anderes Beispiel: Wenn es etwa darum geht, ob in einem Staat ein individuelles Recht auf medizinische Behandlung besteht (Art 13 Sozialcharta), muß diese Frage für jene Staaten schwer verständlich erscheinen, die über einen staatlichen Gesundheitsdienst verfügen und die demgemäß gar kein individuelles, gerichtlich durchsetzbares Recht für notwendig halten. Man könnte noch eine Reihe anderer Beispiele nennen, etwa die englische Gesetzgebung auf dem Gebiete des Streikrechtes oder die Wirkungsweise von Kollektivverträgen in manchen Staaten des skandinavischen Rechtskreises. All das bedeutet: Es wäre wohl wünschenswert, wenn jedes Mitgliedsland im Komitee der unabhängigen Experten vertreten wäre. Auf diese Weise könnten manche Mißverständnisse aufgeklärt bzw vermieden werden.

VI. Die kollektive Beschwerde (Collective Complaint)

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten des Berichtsverfahrens sind auch dem Europarat seit langem bekannt. Es hat auch immer wieder Versuche gegeben, die Situation zu verbessern. Ein solcher Versuch ist das Zusatzprotokoll 1995, mit dem die Möglichkeit einer kollektiven Beschwerde eingerichtet wurde. Dieses Zusatzprotokoll wurde inzwischen von der Mindestanzahl von fünf Staaten ratifiziert und ist somit in Kraft getreten. Österreich ist derzeit

noch nicht dabei; es besteht aber die berechtigte Hoffnung, daß es demnächst dieses Protokoll unterzeichnet und ratifiziert.

Das Recht zur kollektiven Beschwerde nähert das Kontrollverfahren um einen Schritt an ein Gerichtsverfahren an. Anders als unter dem Berichtssystem gibt es nämlich dann ein Verfahren, in dem sich zwei Parteien gegenüberstehen. Freilich bestehen noch immer erhebliche Unterschiede zu einer Individualbeschwerde etwa gemäß Art 25 ECHR. Bei einer Individualbeschwerde ist nämlich erforderlich, daß der Beschwerdeführer in seinem eigenen Interesse verletzt ist. Die Kollektivbeschwerde setzt das dagegen nicht voraus. Es ist – theoretisch – nicht einmal erforderlich, daß die beschwerdeführende Organisation nach ihrer Statuten oder rein faktisch auf dem Gebiet ihrer Beschwerde überhaupt Aufgaben einer Interessenvertretung wahrnimmt.

2. Mögliche Beschwerdeführer

Das Recht, kollektive Beschwerden über die unzureichende Anwendung der Charta oder einzelner ihrer Bestimmungen durch einen Staat, ist in Art 1 und 2 des Zusatzprotokolles geregelt. Es handelt sich um vier verschiedene Gruppen von Organisationen.

2.1. Internationale Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften (Art 1a)

Als solche kommen nur Organisationen in Frage, die konsultativen Status beim Europarat haben. Das ist derzeit auf Arbeitgeberseite die Union of the Confederations of Industry and Employers sowie die International Organisation of Employers. Auf Seite der Gewerkschaften ist es die European Trade Union Confederation. Diese Organisationen sind gemäß Art 1 lit b des Protokolls ohne weiteres legitimiert und zwar unabhängig davon, ob der Gegenstand ihrer Beschwerde Arbeitsbedingungen betrifft oder ob die Verletzung anderer Artikel der Sozialcharta behauptet wird.

2.2. Internationale NGOs (Art 1 lit b)

Andere internationale NGOs sind zur Beschwerde berechtigt, wenn sie konsultativen Status beim Europarat besitzen. Außerdem ist hier erforderlich, daß die betreffende Organisation sich auf einer Liste befindet. Diese Liste wird vom Governmental Committee erstellt und zwar entsprechend den Kriterien, die das Ministerkomitee dafür erlassen hat.[7] Gegenwärtig befindet sich auf dieser Liste zB die Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists), der Internationale Wohlfahrtsrat (International Council of Welfare) oder das Europäische Netzwerk gegen Armut (European Antipoverty Network).[8] Die Liste ist jeweils gültig für vier Jahre. Das schließt freilich spätere Bewerbungen von internationalen NGOs keineswegs aus. Die internationalen NGOs dürfen aber nur Beschwerden zu solchen Angelegenheiten der Charta erheben, in denen sie eine besondere Kompetenz nachweisen können (Art 3).

2.3. Nationale Organisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften (Art 1c)

Hier ist im Hinblick darauf, daß es in zahlreichen Ländern eine Vielzahl auch kleiner Gewerkschaften gibt, vorgesehen, daß diese Organisationen „repräsentativ" sein müssen. Über diese Voraussetzung hat im konkreten Fall das Komitee der unabhängigen Experten zu entscheiden.

2.4. Andere nationale NGOs (Art 2)

Nationale NGOs – andere als Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen – sind beschwerdeberechtigt, wenn der betreffende Staat zuvor ihnen dieses Recht zuerkannt hat und diese Organisationen repräsentativ sind (Art 3). Auch hier kann es schwierig werden, nach welchen Kriterien das Komitee unabhängiger Experten die Repräsentativität beurteilen soll.[9] Die Charta bzw das Protokoll enthält darüber keine genaueren Hinweise.

---

7 Expandory Report to the additional protocol, European Social Charta – Collected Textes, p 195.

8 Vgl Social Rights = Human Rights Nr 7, Mai 1998.

9 Dazu *R.Birk*, The collective complaint: A new procedure in the European Social Charta, in FS R.Blanpain (1998) 266ff.

3. Das Verfahren vor dem Komitee unabhängiger Experten

3.1. Zulässigkeitsprüfung (Admissability)

Wie bereits gesagt, enthält das Zusatzprotokoll nur wenig konkrete Aussagen darüber, welche Organisationen repräsentativ sind und ob die beschwerdeführende Organisation genügend Kompetenz auf dem Gebiet des Beschwerdegegenstandes erworben hat. Das zu beurteilen ist die erste Aufgabe des Komitees unabhängiger Experten. Bei dieser Entscheidung ist selbstverständlich dem betreffenden Staat, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

3.2. Inhaltliche Prüfung

Ist die Beschwerde für zulässig erklärt, sind davon alle Vertragsstaaten zu informieren. Allerdings haben nur jene Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben, das Recht eine Stellungnahme zur Beschwerde abzugeben. Das Komitee unabhängiger Experten kann zur genaueren Ermittlung der Sach- und Rechtslage auch „Meetings" organisieren, wenn es das für notwendig hält oder eine Partei des Verfahrens es verlangt. Nach Prüfung der Beschwerde hat es darüber einen Bericht (Conclusion) zu verfassen. Dieser ist an die beschwerdeführende Partei, an die Vertragsstaaten sowie an das Ministerkomitee und an die parlamentarische Versammlung zu übermitteln.

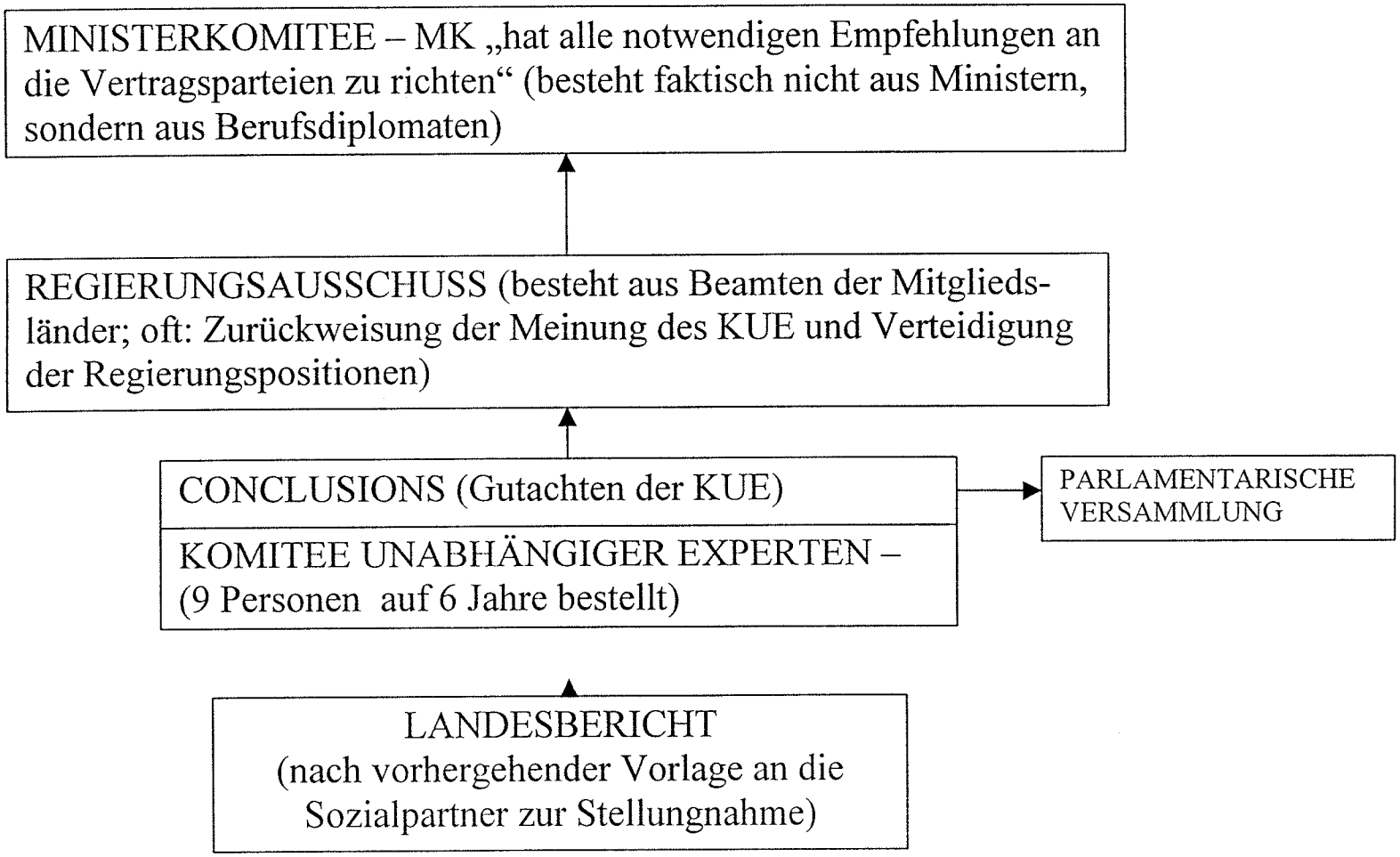
4. Die Entscheidung des Ministerkomitees

Wie beim Berichtssystem liegt die letzte Entscheidung beim Ministerkomitee. Ist die Meinung des Komitees unabhängiger Experten negativ, das heißt, wird die Beschwerde für berechtigt empfunden, so soll das Ministerkomitee mit 2/3-Mehrheit eine Empfehlung an den betreffenden Staat richten. Der Staat hat dann in seinem nächsten Bericht darzulegen, welche Maßnahmen er getroffen hat, um den kritisierten Zustand zu beseitigen. Das Regierungskomitee ist bei der kollektiven Beschwerde somit nicht zwangsläufig eingeschaltet. Es wird

am Verfahren nur beteiligt, wenn es das Ministerkomitee mit einer 2/3-Mehrheit so beschließt (Art 9 Zusatzprotokoll).

VII. Zusammenfassung

Die Europäische Sozialcharta stößt in vielen Punkten auf dieselben Schwierigkeiten wie soziale Grundrechte in den nationalen Verfassungen und in anderen internationalen Konventionen. Das bedeutet freilich nicht, daß der Wert dieser Rechte geringer anzusehen wäre als die meisten bürgerlichen Freiheitsrechte. Ohne soziale und wirtschaftliche Sicherheit müssen auch bürgerliche Freiheitsrechte ihren Sinn ganz oder erheblich verlieren. Es ist daher zu begrüßen, wenn der Europarat sich bemüht, den Mechanismus der Durchsetzung der Charta zu verbessern. Mindestens ebensoviel Gewicht wie das rechtliche Instrumentarium der Durchsetzung hat aber die Publizität bzw öffentliche Meinung über den Inhalt der Charta und vor allem über Entscheidungen, die eine Verletzung dieses völkerrechtlichen Vertrages konstatieren. Auf diesem Gebiet bleibt noch viel zu tun.

Kollektive Beschwerde (Zusatzprotokoll 1995)

Berichtsverfahren