

Die revidierte Sozialcharta endlich uneingeschränkt ratifizieren!

Seit dem 1. Juli hat Deutschland für sechs Monate den Vorsitz im Rat der Europäischen Union, die EU-Ratspräsidentschaft, angetreten. Deutschland hat diese Aufgabe in einer schwierigen Zeit übernommen, gerade im Hinblick auf die wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen in der Europäischen Union, die das hohe Maß an bestehender Ungleichheit nochmal verschärfen. In ihrem Programm für die Ratspräsidentschaft betont die Bundesregierung deshalb zu Recht die Bedeutung des Sozialen: "Gesellschaftlicher Zusammenhalt, soziale Sicherheit und Solidarität sind zentrale Grundpfeiler eines gerechten Europa. Die COVID-19-Pandemie hat zu nachhaltigen Einschnitten im Alltag von vielen Europäerinnen und Europäern geführt und Ungleichheiten verschärft. Umso entschlossener setzen wir uns in unserer Ratspräsidentschaft für die Bewältigung der sozialen Auswirkungen der Krise, für die Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und für die Förderung nachhaltiger Zukunftsperspektiven junger Menschen in Europa ein". Gleichzeitig betont die Bundesregierung ihren Anspruch, die Herausforderungen solidarisch und zusammen zu gestalten. Das Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft trägt deshalb den Titel "Gemeinsam".

In ihrer praktischen Politik wird die Bundesregierung dem Anspruch, gemeinsam zu handeln, nicht immer gerecht. Das gilt auch in ihrer Ratspräsidentschaft, und es gilt leider insbesondere für die Förderung des Sozialen und des sozialen Zusammenhalts. Die aktuelle Diskussion um die Ratifizierung der revidierten Europäischen Sozialcharta durch Deutschland belegt dies nachdrücklich.

Die Bedeutung der Europäischen Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta ist eine völkerrechtliche Übereinkunft von Mitgliedern des Europarates, dass über die Europäische Union hinaus Relevanz entfaltet. Während die Europäische Menschenrechtskonvention bürgerliche Freiheitsrechte gewährleisten soll, dient die Europäische Sozialcharta der Gewährleistungen von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechten. Dieser Dualismus folgt dabei dem Vorbild der auf internationaler Ebene formulierten Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte formuliert und im "Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte" sowie "Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" normiert sind. Sowohl auf internationaler als auch auf europäischer Ebene ergänzen sich die Dokumente wechselseitig. Die Anerkennung der grundlegenden Menschenrechte und daraus resultierender staatlicher Verpflichtungen bleiben unvollständig, wenn nur ausgewählte Rechte anerkannt werden.

Deutschland hat die in der Europäischen Sozialcharta formulierten Artikel nie vollumfänglich akzeptiert. Dennoch hat Deutschland die ursprünglicher Europäische Sozialcharta, mit Ausnahme wichtiger Artikel, am 27. Januar 1965 ratifiziert.

Vorbehalte, die Deutschland schon damals formuliert hatte, betrafen insbesondere Regelungen der Sozialcharta zur Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen, zum Kündigungsverbot im Mutterschaftsurlaub und beschäftigtenorientierten Kündigungsschutzregelungen.

Weder unterzeichnet noch ratifiziert wurden u.a. das Zusatzprotokoll aus dem Jahr 1988 und das Zusatzprotokoll zum Kollektivbeschwerdeverfahren aus dem Jahr 1995, mit dem Beteiligungsmöglichkeiten der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen gestärkt worden wären. Deutschland hat darüber hinaus bis heute davon Abstand genommen, die später erarbeitete revidierte Sozialcharta, die zum 1. Juli 1999 in Kraft getreten ist, zu ratifizieren. Mit ihr trugen Mitglieder des Europarates veränderten gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten Rechnung. Die Grundsätze und Rechte der Charta wurden aktualisiert, verändert und ergänzt. Gleichbehandlungsrechte wurden deutlich stärker formuliert, nicht nur bezogen auf die unterschiedlichen Geschlechter, sondern auch mit dem Ziel einer inklusiveren Politik. Die Stellung von Müttern und Kindern wurde weiter entwickelt. Zwölf zusätzliche Rechte wurden neu aufgenommen. Dazu zählen Rechte auf Arbeitslosenunterstützung, auf Schutz vor sexueller Belästigung, auf Schutz gegen Armut und vor sozialer Ausgrenzung und ein Recht auf Wohnen. Diese revidierte Sozialcharta hat Deutschland am 29. Juni 2007 nur unterzeichnet, seitdem aber nie die notwendige Ratifikation vollzogen. Insgesamt haben von 47 Mitgliedern des Europarates inzwischen 34 die revidierte Sozialcharta ratifiziert, lediglich 13 nicht. Dazu zählt Deutschland.

Die amtierende Bundesregierung hat früh angekündigt, die ausstehende Ratifizierung in dieser Legislaturperiode nachholen zu wollen. Dazu liegt ein Gesetzentwurf mit Stand vom 19. März 2020 vor. Mit diesem Gesetzentwurf kündigt die Bundesregierung jedoch an, die revidierte Sozialcharta gerade nicht umfassend zu ratifizieren. Sie will vielmehr eine Vielzahl von Vorbehalten formulieren, und zwar zu Artikel 4 Absatz 4, Artikel 7 Absatz 1, Artikel 8 Absätze 2 und 4, Artikel 10 Absatz 4, Artikel 21, Artikel 22, Artikel 24, Artikel 30 und Artikel 31 sowie zu den Auslegungserklärungen zu Artikel 2 Absatz 2, Artikel 3 Absätze 2 und 3, Artikel 4 Absätze 1 und 3, Artikel 6 Absatz 4, Artikel 7 Absatz 5, Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 19 Absatz 11. Die Vorbehalte betreffen keine Marginalien, sie betreffen Kernbereiche des Grund- und Menschenrechtsschutzes. Wie folgenlos eine solche Ratifizierung wäre, erklärt der Gesetzentwurf der Bundesregierung selbst. Auf die Frage nach dem zusätzlichen Haushaltsaufwand hin formuliert die Bundesregierung: "Grundsätzlich sind keine Haushaltsausgaben zu erwarten". Auf die Frage nach dem Erfüllungsaufwand der Wirtschaft hin ist die Antwort der Bundesregierung ebenfalls kurz: "Keiner". Allenfalls ein "geringfügig erhöhter Erfüllungsaufwand durch den erhöhten Umfang der aufgenommenen Regelungen in die jährlichen Berichtspflichten" wird seitens der Bundesregierung nicht ausgeschlossen. Eine Sozial- und Menschenrechtspolitik, die alles ausschließt, was mehr als Bericht umfasst, ist ganz und gar ungenügend. Gerade angesichts der auch zur Übernahme der Ratspräsidentschaft formulierten Ansprüche muss die Europäische Sozialcharta umfassend ratifiziert werden.

Mit den vorgesehenen Ausnahmen distanziert sich die Bundesregierung auch von eigenen Initiativen aus eigenen Ratspräsidentschaften. Deutschland hat in seiner EU-Ratspräsidentschaft 1999, anlässlich des Europäischen Rates in Köln, die Erarbeitung einer Charta der Europäischen Grundrechte initiiert. Diese wurde durch

einen Konvent erarbeitet und am 7. Dezember 2000 anlässlich des Europäischen Rates von Nizza proklamiert. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtsverbindlich. Lediglich Großbritannien und Polen formulierten dazu Vorbehalte. Obwohl die im Rahmen der EU formulierten Grundrechte keine individuell einklagbaren Rechte verbürgen, wirkt die Charta in die Rechtsordnung der Union und ihrer Mitgliedstaaten hinein. So nutzt der Europäische Gerichtshof die Charta in seiner Rechtsprechung. Das Europäische Parlament überprüft jährlich die Einhaltung der Grundrechte durch die EU und ihre Mitglieder. Die Europäische Kommission überprüft Initiativen darauf, ob sie mit den Rechten der Grundrechtecharta in Einklang stehen.

Besonders betont wurde gerade von deutscher Seite, dass die Grundrechtecharta die Gleichrangigkeit von bürgerlichen Freiheitsrechten, von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechten verbürgt. In den Artikel 27 bis 38 etwa formuliert die Grundrechtecharta Rechte auf "Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung" einschließlich einer "Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen" soll, (Artikel 34), "Gesundheitsschutz" (Artikel 35) und auf den "Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" (Artikel 36), zu denen auch Leistungen der Freien Wohlfahrtspflege zählen. Auch wenn die Rechte der Grundrechtecharta der Europäischen Union vergleichsweise allgemein formuliert sind, sind sie doch nicht wirkungslos. Wenn die Bundesregierung die Zustimmung zu vergleichbaren Regelungen in der Europäischen Sozialcharta dagegen heute auch mit dem Argument zurückweist, diese seien zum Teil "nicht ausreichend konturiert", kann das in keiner Weise überzeugen. Mit den im Gesetzentwurf der Regierung formulierten Regelungen verweigert Deutschland in seiner Ratspräsidentschaft nicht nur einen Fortschritt, sondern vollzöge einen Rückschritt.

Weitere Widersprüche ergäben sich auch gegenüber anderen europäischen Regelungen, aber auch gegenüber den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen. Mit der im Jahr 2015 verabschiedeten Agenda 2030 hat sich Deutschland in der Weltgemeinschaft mit verpflichtet, 17 globale Ziele zu verfolgen. Dazu gehört unter anderem:

- Bis 2030 den Anteil der Männer, Frauen und Kinder jeden Alters, die in Armut in all ihren Dimensionen nach der jeweiligen nationalen Definition leben, mindestens um die Hälfte zu senken.
- Auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene solide politische Rahmen auf der Grundlage armutsorientierter und geschlechtersensibler Entwicklungsstrategien zu schaffen, um beschleunigte Investitionen in Maßnahmen zur Beseitigung der Armut zu unterstützen.
- Zusätzlich die Bekämpfung von Kinder- und Altersarmut voranzutreiben sowie auf bezahlbares Wohnen zu fokussieren.

Die Bundesregierung liegt in der Umsetzung dieser Vorhaben zum Teil deutlich hinter ihren eigenen Ansprüchen zurück. Dies darf jedoch kein Anlass sein, die Anerkennung grundlegender sozialer Rechte im europäischen Kontext in Frage zu stellen und die Übernahme entsprechender Verantwortung abzulehnen.

Die revidierte Sozialcharta vollständig ratifizieren!

Soziale Rechte sind dem einzelnen Bürger als Mensch zukommende Rechte, die er nur in seiner Verbindung zu anderen Menschen als Mitglied einer Gruppe wahrnehmen kann, und die nur verwirklicht werden können, wenn die staatliche Gemeinschaft Leistungen zur Sicherung der Lebensgestaltung des einzelnen Bürgers erbringt. Sie sind nicht nur rechtlich zu vernachlässigender Schmuck und Zierrat, ihre Funktion liegt komplementär zu den bürgerlichen Freiheitsrechten. Der Europäische Rat hat deshalb bereits früher festgestellt, „dass den sozialen Aspekten im Rahmen der Errichtung des einheitlichen europäischen Marktes die gleiche Bedeutung wie den wirtschaftlichen Aspekten beizumessen ist und dass sie daher in ausgewogener Weise fortentwickelt werden müssen“.

Die revidierte Sozialcharta (RESC) bietet genau das: eine ausgewogene Fortentwicklung verbürgter gemeinsamer europäischer Rechte, einschließlich der sozialen Rechte. Formuliert werden lediglich Mindestregelungen, deren Formulierung selbstverständlich sein sollte, deren Akzeptanz selbstverständlich sein muss. Dass die Bundesregierung u.a. Artikel 30 und 31 der revidierten Sozialcharta nicht akzeptieren möchte, ist deshalb unverständlich. Beispielhaft seien die Artikel hier im Wortlaut zitiert.

Artikel 30 - Das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung

Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien:

- a) im Rahmen eines umfassenden und koordinierten Ansatzes Maßnahmen zu ergreifen, um für Personen, die in sozialer Ausgrenzung oder Armut leben oder Gefahr laufen, in eine solche Lage zu geraten, sowie für deren Familien den tatsächlichen Zugang insbesondere zur Beschäftigung, zu Wohnraum, zur Ausbildung, zum Unterricht, zur Kultur und zur Fürsorge zu fördern;
- b) diese Maßnahmen, falls erforderlich, im Hinblick auf ihre Anpassung zu überprüfen

Artikel 31 - Das Recht auf Wohnung

Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind:

- 1 den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern;
- 2 der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen;
- 3 die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.

Auch der Bundesratsausschuss für Arbeit hat sich bereits zum Gesetzentwurf der Regierung geäußert. Auch er bedauert, „dass die Gelegenheit nicht genutzt wird, noch nicht vollständig ratifizierte Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 nunmehr im Hinblick auf ihre Anwendung für Deutschland umfassend anzuerkennen“¹.

¹ Bundesrat, Drucksache 261/1/20 vom 19.06.20

Er verweist auf die in der Europäischen Union übernommene Verantwortung Deutschlands und auf die beschlossene Europäische Säule Sozialer Rechte: „Die Mehrzahl der 20 Rechte und Grundsätze der sozialen Säule betreffen Aspekte, die dem Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung und dem Recht auf Wohnung im Sinne der Artikel 30 und 31 der RESC“ weitgehend entsprechen“.

Deshalb sei „insbesondere den Ausschluss der Artikel 30 und 31 RESC von der Ratifikation weder für schlüssig begründet noch (...) sachgerecht“.

Auch der Bundesausschuss für Arbeit befindet in seiner Empfehlung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Blick auf die dort formulierten Vorbehalte: „24 Jahre nach Ergänzung und Aktualisierung der Europäischen Sozialcharta auf noch bestehenden Prüfungsbedarf zu Artikel 31 Abs. 3 RSEC zu verweisen, sei deshalb nicht nachvollziehbar. Die Bundesregierung hat zudem weder zu Artikel 30 noch zu Artikel 31 RESC eine tatsächlich bestehende fehlende Kompatibilität zu nationalem Recht dargelegt“:

Mit der fortgesetzten Verweigerungshaltung fällt die Bundesregierung, zumal in Ausübung der deutschen Ratspräsidentschaft, hinter gemeinsam erreichte, europäische Standards zurück. Das muss sich ändern. Die revidierte Europäische Sozialcharta muss umfassend Anerkennung finden!

Völkerrechtliche Verträge werden gemäß Artikel 59 Abs. 1 S. 2 GG im Namen des Bundespräsidenten geschlossen. Dies gilt auch hier. Der amtierende Bundespräsident, Dr. Frank-Walter Steinmeier, hat seinerseits einen persönlichen Bezug zu sozialen Rechten, deren Anerkennung hier seitens der Bundesregierung ausgeschlossen werden soll. In seiner 1992 im Verlag Soziale Hilfe GmbH, Bielefeld, erschienenen Dissertationsschrift „Bürger ohne Obdach – zwischen Pflicht zur Unterkunft und Recht auf Wohnraum“ entfaltet, formuliert und begründet er nicht weniger als einen Rechtsanspruch auf Wohnen. Sein Vorschlag ist auf Seite 395 der Schrift formuliert:

„Grundrecht auf Wohnraum

(1) Der Schaffung und Erhaltung von gesunden Wohnbedingungen für alle Menschen gilt die besondere Verantwortung des Staates. Er sorgt für eine vorausschauende, der Bedarfsentwicklung angepasste Erweiterung des Wohnraumangebotes und die Schaffung von Wohnumwelten, die der zentralen Bedeutung der Wohnung für das menschliche Leben gerecht werden. Der Gesetzgeber bestimmt Inhalt und Grenzen der wirtschaftlichen Verwertung von Wohnraum, gewährleistet einen sozialen Kündigungsschutz und sorgt für einkommensgerechte Mieten.

(2) Bund, Ländern und Gemeinden obliegt die gemeinsame Sorge für die Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Bevölkerungskreise. Sie fördern dazu einen sozialen Wohnungsbau sowie private und genossenschaftliche Initiative. Die ausreichende Schaffung von alters- und behindertengerechten Wohnungen ist sicherzustellen.

(3) Eine Räumung von Wohnraum darf nur vollzogen werden, wenn zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung steht“.

Die Bundesregierung fällt mit dem vorgelegten Ratifikationsgesetz weit hinter bereits Erreichtes zurück. Sie verkennt soziale Realitäten und Bedarfe. Und sie bremst die soziale Integration in Europa. Das muss sich ändern.

Berlin, dem 23.09.2020