

Was ist die Europäische Sozialcharta?

Autor(en): **Brügel, J.W.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **48 (1969)**

Heft 12

PDF erstellt am: **01.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-338151>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Was ist die Europäische Sozialcharta?

Die Schweiz denkt daran, die im Schosse des Strassburger Europarates zustandegekommene *Europäische Konvention über Menschenrechte und Grundfreiheiten* zu ratifizieren, die den Versuch macht, die grundlegenden Rechte des Menschen zu definieren und unter internationalen Schutz zu stellen. Mit Befriedigung können wir vermerken, dass sich die Sozialdemokraten im Nationalrat bei der Behandlung der Sache besonders wacker geschlagen und für die Ausdehnung der Konvention auf die Schweiz gekämpft haben. Es geht dabei nicht darum, den Schweizern und Schweizerinnen mehr Rechte zu verschaffen. Das Zusatzprotokoll zur Konvention, das die Schweiz auch zu ratifizieren gedenkt, sieht vor, dass alle erwachsenen Bürger und Bürgerinnen das Wahlrecht haben, dass also der Ausschluss der Frauen vom Wahlrecht nicht den Intentionen des Vertragswerkes entspricht, aber in dieser heiklen Frage will die Schweiz einen Vorbehalt anmelden, was nach den Bestimmungen der Konvention zulässig ist. Zwar haben Frauenrechtlerinnen verlangt, man möge die Ratifizierung so lange unterlassen, als in der Schweiz das Frauenwahlrecht bei Nationalratswahlen nicht verwirklicht ist, aber die Parlamentsmehrheit ist mit Recht nicht darauf eingegangen, weil sie sich von einer Verzögerung der Ratifizierung keine Beschleunigung in bezug auf das Frauenwahlrecht versprach, um das der innenpolitische Kampf weitergehen muss, bis der Vorbehalt der Schweiz gegenstandslos wird. Durch den Beitritt zur Konvention plus Zusatzprotokoll ändert sich also nichts an der Rechtslage innerhalb der Schweiz, die ein Rechtsstaat ist, so dass man sich schwer vorstellen kann, es könnte von einem Eidgenossen eine halbwegs begründete Beschwerde über Verletzung von Grundrechten an die Europäische Kommission für Menschenrechte in Strassburg gelangen. Aber der Beitritt der Schweiz erweitert den Bereich eines gemeinsamen europäischen Grundrechtes, er schafft ein breiteres Territorium mit gleichen rechtsstaatlichen Grundsätzen, und das kann nicht verfehlen, eine günstige Ausstrahlung auf jene Länder Europas zu haben, in denen die Menschenrechte mit Füßen getreten werden. (Vorläufig ist sogar das faschistisch regierte Griechenland noch Mitglied des Europarates.)

Man kann sich freuen, dass die parlamentarischen Vertreter der SPS in der ersten Reihe jener standen, die für diese Stärkung des europäischen Rechtsbewusstseins eingetreten sind – wo es um Menschenrecht und Menschenwürde geht, sind Sozialdemokraten immer die ersten am Platz. Aber die Europäische Menschenrechtskonvention, so sehr man sie begrüßen muss, ist in den Augen von Sozialisten doch nur Stückwerk, da sie bloss die «klassischen», die politischen Rechte (Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit usw.) garantiert. Diese klassischen Rechte werden aber in der

modernen Gesellschaft nur wirksam, wenn *auch die sozialen und wirtschaftlichen Rechte* des Menschen geschützt werden. In einer ganz anderen als der heutigen Welt, vor mehr als hundert Jahren, hat diesen untrennbaren Zusammenhang, diese Wechselwirkung zwischen den beiden Kategorien von Rechten, der Dichter *Georg Herwegh* in einer Weise präzis ausgedrückt, die später keinem anderen Autor gelungen ist:

Brecht das Doppeljoch entzwei!

Brecht die Not der Tyrannei!

Brecht die Tyrannei der Not!

Brot ist Freiheit, Freiheit Brot!

Aus dieser Erkenntnis ist 1961 ebenfalls im Schosse des Europarates die *Europäische Sozialcharta* (wir wollen sie im folgenden mit ESC abkürzen) geboren worden, die eine Ergänzung und ein Gegenstück zur Menschenrechtskonvention sein soll. Es war eine schwere Geburt – sie hat nicht weniger als zehn Jahre gedauert, bevor man sich auf einen Text geeinigt hatte. Das ist kein Wunder; denn hier ging es um völliges Neuland, und die in den verschiedenen Gremien, die die einzelnen Entwürfe zu durchlaufen hatten, natürlich ebenso wie die Gewerkschaften vertretenen Arbeitgeber haben sich zäh dagegen gewehrt, dass hier die Staaten Verpflichtungen zur Einhaltung sozialer und wirtschaftlicher Rechte auf sich nehmen. Das Ergebnis ist denn auch ein Kompromiss, der keinen Teil befriedigt: die Vertreter privatkapitalistischer Interessen finden, man sei zu weit gegangen, die Sozialisten im Europarat und die Gewerkschafter, die angehört wurden, finden, dass die ESC hinter den Erfordernissen der Gegenwart zurückbleibt. Als Fortschritt und als schwer erungene Konzession ist zu werten, dass das *Streikrecht* zu den geschützten Rechten gehört. Hingegen hat der von den reaktionären Parteien gestützte Widerstand der Arbeitgeber verhindert, dass sich die Staaten, die die ESC ratifizieren, auf das Prinzip der *Vollbeschäftigung* als Regierungsziel festlegen – es ist nur von der «Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes . . . zum Zwecke der Erreichung der Vollbeschäftigung» die Rede. Im ursprünglichen Entwurf war die 40-Stunden-Woche als anzustrebendes Ziel bezeichnet, im definitiven Text ist nur von einer «fortschreitenden Verkürzung der Arbeitswoche» die Rede, aber bloss insoweit, «als es die Produktivitätssteigerung und andere mitwirkende Faktoren gestatten». In einem in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts verkündeten Idealprogramm ist also etwas nicht einmal als unverbindlich anzustrebendes Ziel genannt, was in vielen Ländern schon zur Selbstverständlichkeit gehört.

Die ESC ist ein sehr langes Dokument, das oft unnötig ins Detail geht, und wir können schon aus Raumgründen den ganzen Inhalt der Konvention hier nicht wiedergeben. (Den deutschen Wortlaut findet man in den «Mitteilungen des Europarates», Nr. 11/1961, und in der vom

Europarat 1962 ausgegebenen Broschüre «Das Europa der Werktätigen».) Aber vielleicht bekommt der Leser einen Begriff davon, was durch die ESC garantiert und geschützt werden soll, wenn wir die Titel der neunzehn Artikel wiedergeben, in denen die einzelnen Rechte definiert sind:

1. Das Recht auf Arbeit
2. Das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen
3. Das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen
4. Das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt
5. Das Vereinigungsrecht
6. Das Recht auf Kollektivverhandlungen
7. Das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz
8. Das Recht der weiblichen Arbeitnehmer auf Schutz
9. Das Recht auf Berufsberatung
10. Das Recht auf berufliche Ausbildung
11. Das Recht auf Schutz der Gesundheit
12. Das Recht auf soziale Sicherheit
13. Das Recht auf soziale und ärztliche Hilfe
14. Das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste
15. Das Recht der körperlich oder geistig Behinderten auf Berufsausbildung, Rehabilitation und gesellschaftliche Wiedereingliederung
16. Das Recht der Familie auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz
17. Das Recht der Mütter und Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz
18. Das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet anderer Vertragsparteien
19. Das Recht der Wanderarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Bestand.

In dem «Verpflichtungen» genannten Teil III der ESC wurde der Gedanke eines gemeinsamen sozialpolitischen Grundsatzprogramms aufgegeben. Die Mitgliedsstaaten müssen sich nur verpflichten, fünf von sieben ausdrücklich erwähnten Artikeln als bindend anzuerkennen. Eine Übersicht zeigt, dass infolgedessen nicht eine einzige materielle Bestimmung der Charta von allen Staaten zugleich durchgeführt werden muss. Die Auswahl der sieben bindenden Artikel (1, 5, 6, 12, 13, 16 und 19), aus denen sich die Staaten fünf auswählen können, scheint zudem wenig logisch. Das Recht der Wanderarbeiter (Art. 19), das nur auf einen verhältnismässig kleinen Personenkreis Bezug hat, wird als Grundrecht qualifiziert, nicht aber das Recht auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen (Art. 2 und 3) für alle Arbeitnehmer. Auch wenn man versteht, dass nicht alle Staaten alle Bestimmungen unverzüglich in die Tat umsetzen können, wäre es doch zweckdienlich, von den Mitgliedsstaaten entsprechend begründete Erklärungen zu verlangen, warum die Verwirklichung der einen oder anderen Bestimmung auf sich warten lässt.

Die ESC sieht keine der Menschenrechtskonvention vergleichbaren Beschwerdemöglichkeiten vor, insbesondere nicht für den Einzelmenschen. Diese Tatsache wurde damit begründet, dass hier nicht die Notwendigkeit vorliege, das Individuum gegen den Staat zu schützen. Die ESC ziele darauf hin, dass Gemeinschaft und Einzelwesen gemeinsam handeln, um die Rechte des letzteren zu sichern, so dass die Notwendigkeit einer Beschwerdeinstanz entfalle. Diese Begründung überzeugt wenig. Es fehlt

eine Beschwerdeinstanz gegen Regierungen, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, auch wenn man insoweit zustimmen kann, dass die bloße Kopie des in der Menschenrechtskonvention vorgesehenen Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nicht sinnvoll wäre. Die Überwachungsbestimmungen der ESC beschränken sich auf die Pflicht der Mitgliedsstaaten zur Berichterstattung an den Europarat, dem regelmäßig, aber ohne Begründung, zu melden ist, welche Bestimmungen nicht angenommen wurden. Die Berichte passieren eine Reihe von Instanzen. Abschriften sind den innerstaatlichen Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zuzustellen, denen damit Gelegenheit gegeben wird, sich in die Prüfung der Berichte einzuschalten. Die Berichte werden zunächst in einem siebenköpfigen Sachverständigenausschuss unter Beteiligung der Internationalen Arbeitsorganisation und sodann in einem Unterausschuss des Sozialausschusses der Regierungen geprüft, in dem alle Vertragsparteien vertreten sind und die Vertreter der Sozialpartner konsultativen Status haben. Dann werden die Berichte – und das ist vielleicht die wichtigste dem Ministerausschuss abgetrotzte Errungenschaft – an die Beratende Versammlung des Europarates weitergeleitet, so dass eine öffentliche Kritik gesichert ist. Damit erhält die Beratende Versammlung zum erstenmal eine, wenn auch bescheidene Kontrollfunktion. Schliesslich hat der Ministerausschuss Gelegenheit, mit Zweidrittelmehrheit «Empfehlungen» an die Regierungen zu richten. So unzulänglich manches an der Charta und auch an ihren Überwachungsbestimmungen ist, muss doch zugegeben werden, dass hier den Vertretern der organisierten Arbeiterschaft eine legale Plattform eingeräumt wird, die ihnen nicht zu unterschätzende Möglichkeiten der Initiative für den sozialen Fortschritt ermöglicht.

Der Geltungsbereich der ESC kann ganz oder teilweise auf von den europäischen Staaten abhängige Gebiete ausgedehnt werden, deren Interessen der betreffende Staat wahrnimmt. Eine ähnliche Bestimmung findet sich auch in der Europäischen Konvention für Menschenrechte. Die ESC sieht *keine Sondervorkehrungen für Bundesstaaten* vor, in denen das Zentralparlament keine volle Zuständigkeit in Fragen der Sozialpolitik hat. Es fehlt eine dem Art. 57 der Menschenrechtskonvention entsprechende Vorkehrung, die die Staaten verpflichten würde, auf Anforderung dem Europarat mitzuteilen, wie ihre innerstaatliche Gesetzgebung die Durchführung bestimmter oder aller Bestimmungen der ESC gewährleistet.

Mit Recht wurde kritisiert, dass der Sozialcharta der zündende Funke fehle, der die Bereitschaft erzeugen könnte, die mehr oder weniger zufälligen Unterschiede in der Sozialgesetzgebung der einzelnen Länder zugunsten einer Gesamtregelung für Westeuropa aufzugeben. Man hat die sich bietende Gelegenheit ungenutzt vorübergehen lassen und darauf verzichtet, mehr als nur eine Deklaration zu schaffen. Die Charta enthält

nichts, was in fortgeschrittenen Industriestaaten nicht selbstverständlich wäre, und stellt kaum mehr als einen «Spiegel der gegenwärtigen Sozialstruktur» dar. Wird sie aber wenigstens die weniger fortgeschrittenen Mitgliedsstaaten des Europarates mitreissen können und sie zu Reformen veranlassen, damit sie mit den übrigen Schritt halten? Um diesen Staaten den Beitritt zu erleichtern, hat man bewusst vorsichtige Formulierungen gewählt und damit den anderen Zweck der ESC gefährdet, einen «gemeinsamen Nenner» der europäischen Sozialpolitik zu schaffen, ohne dafür die Sicherheit zu erhalten, dass die weniger entwickelten Länder den Beitritt möglich finden werden.

Die ESC ist 1964 nach der fünften Ratifizierung (durch die Bundesrepublik) in Kraft getreten. In der Schweiz wurde sie unseres Wissens bisher nur in dem Bericht des Bundesrates zur Menschenrechtskonvention erwähnt. Die vorliegenden Betrachtungen dürften der überhaupt erste auf Schweizer Boden erschienene Kommentar sein. Die Ratifizierung der ESC wird wohl für die Schweiz manche Probleme aufwerfen. Trotzdem und trotz der hier geschilderten Schwächen der ESC sollte sie versucht werden – im Interesse der Hebung des sozialen Niveaus im freien Europa.

Prof. Dr. F. Marbach

Die Rolle der Vereinten Nationen

In Nr. 10/69 unserer Zeitschrift (S. 295 ff.) veröffentlichten wir einen Briefwechsel Dr. J. W. Brügel (London) — Prof. Dr. Fritz Marbach (Bern). Leider traf die Antwort von Prof. Marbach auf den Brief von J. W. Brügel vom 6. September 1969 erst in einem Zeitpunkt ein, da das Blatt bereits gedruckt war.

Zu einer Replik gehört selbstredend auch eine Duplik, die uns in diesem Fall besonders willkommen ist, nachdem der genannte Briefwechsel in unserem Leserkreis auf grosses Interesse gestossen ist.

Red.

Bern, 19. September 1969

Sehr geehrter Genosse Brügel,

Besten Dank für Ihren Antwortbrief. Ich habe ihn – mit grossem Respekt vor Ihren grossen Kenntnissen – gelesen. Aber Sie werden es mir sicher nicht übelnehmen, wenn ich der Auffassung bin, dass auch die subtilsten Rechtsüberlegungen keine Satzungstreue der UNO und des grossen Teils ihrer Mitglieder zu konstruieren vermögen. Selbstverständlich ist die Aussage, Nehru hätte die Portugiesen ins Meer geworfen, nicht wortwörtlich