

Stellungnahme für die

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Europäischen Sozialcharta am 10.6.2015

Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 24.02.2015 „50 Jahre Europäische Sozialcharta – Deutschlands Verpflichtungen einhalten und die Sozialcharta weiterentwickeln“
(BT-Drs. 18/4092)

I. Vorbemerkungen

Die Stiftung Marktwirtschaft sieht auch das wiederholte 50jährige Jubiläum der Europäischen Sozialcharta (2015 in-Kraft-treten, 2011 Unterzeichnung: Drucksache 17/7484 vom 26.10.2011 und 17/12903 vom 21.03.2013) als hervorragenden Anlass, über deren Wirkung, Umsetzung sowie Bedeutung und praktische Anwendung heute zu diskutieren. Die Europäische Sozialcharta hat wichtige Maßstäbe gesetzt, in den Mitgliedsländern des Europarats Handlungsbedarf deutlich gemacht und darüber hinaus ausgestrahlt. Sie korrespondierte hervorragend mit dem deutschen Verständnis einer Sozialen Marktwirtschaft, deren oberste Leitlinie das Wohl der Menschen ist: Freiheit, Bildung und gern auch Wohlstand für alle, Chancen- und Leistungsgerechtigkeit sowie Solidarität im Bedarfsfall. Die ordoliberalen Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft betonten daher u.a. die Idee des privilegienfreien „Leistungswettbewerbs“, damit ökonomischer Erfolg allen Menschen, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft oder staatlichen Privilegien, offen steht.

In Deutschland traf die Europäische Sozialcharta auf eine Gesellschaft, in der 1965 die Inanspruchnahme von „Sozialhilfe“ durchaus ein Tabu, Altersarmut noch real, Wohlstand bescheiden und der Sozialstaat weitaus weniger ausdifferenziert, leistungsfähig und leistungswillig war als 50 Jahre später.

Beim Ausgabenniveau des Sozialstaats, beim Ausmaß der Umverteilung durch Steuern und Abgaben, beim Durchschnittseinkommen pro Kopf und beim Wohlstandsniveau insgesamt steht Deutschland 2015 im internationalen Vergleich mit an der Spitze. Auch das empirisch schwer messbare gesellschaftliche Klima im Hinblick auf Nichtdiskriminierung und gleichberechtigte Teilhabe, auf den Kampf gegen nicht mehr absolute, sondern relative Armut hat sich spürbar zum Besseren gewandelt. Handlungsbedarf besteht dagegen beim Thema „Chancengerechtigkeit“, insbesondere im Bereich der (vorschulischen) Bildung. Gerade hiermit befassen sich die Anträge der Linken zur Europäischen Sozialcharta, in denen es regelmäßig um Höchstarbeitszeiten, Hartz-IV-Transfer-Erhöhen und den inzwischen umgesetzten Mindestlohn geht, allerdings nicht.

Die genannten Erfolge und das Erreichen dessen, was die Europäische Sozialcharta 1965 ausdrückte, sind fleißigen Arbeitnehmern, innovativen Unternehmern, moderaten Sozialpartnern, mancher wegweisenden politischen Entscheidung und nicht zuletzt dem bewährten Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft zu danken. Der appellative und grundsätzliche Wert der Europäischen Sozialcharta auch heute wird damit nicht gemindert, ihr praktischer Nutzen entsteht durch das entsprechende „Aufholpotential“ aber eher in anderen Mitgliedsländern des Europarats. In Deutschland dagegen bestehen 2015 gegen mögliche Weiterungen der Sozialcharta auch infolge einer Ratifizierung der RESC begründete Bedenken, die erst ausgeräumt sein sollten. Dies gilt vor allem für das umfassende Diskriminierungsverbot als Querschnittsregelung bezüglich aller ratifizierten Schutzrechte: Unklare Rechtsbegriffe und die Auslegung allein durch den Sachverständigenausschuss des Europarats könnten eine unheilvolle Allianz eingehen.

Generell und unabhängig von der Frage der Ratifizierung der RESC scheint die Neigung, die Europäische Sozialcharta als Instrument zu benutzen, um sie z.B. mit allgemeinen sozialpolitischen Forderungen zu verbinden, für die es keine Parlamentsmehrheit gibt, oder auf technisch-administrativem Wege Ziele und Beschlüsse durchzusetzen, zu steigen.

Zuerst einmal sollte aber doch gelten, dass Politik von demokratisch legitimierten Politikern gemacht und nicht von Statistikern, Ausschüssen wie dem EASR oder der Verwaltung. Zweitens muss eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik stets darauf bedacht sein, die produktiven Kräfte und die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft, aber auch die Leistungsbereitschaft der Menschen zu fördern und zu erhalten. Demgegenüber kann eine schlecht konzipierte, einseitig auf Einkommensumverteilung ausgerichtete Sozialpolitik die wirtschaftliche Dynamik lähmen und volkswirtschaftlichen Schaden hervorrufen, etwa wenn übermäßig hohe Steuern und Abgaben Arbeits- und Innovationsanreize beeinträchtigen oder großzügige Einkommenstransfers Fehlanreize bieten, die Kombinationen aus Transferleistungen und gegebenenfalls Schwarzarbeit attraktiver als sozialversicherungs- und steuerpflichtige Tätigkeiten erscheinen lassen.

Die Politik sollte sich daher der Tatsache bewusst sein, dass staatliche Regulierungseingriffe fast automatisch zu Anpassungs- und Ausweichreaktionen bei den Betroffenen führen – mit der Folge, dass gut gemeinte soziale Schutzvorschriften im schlimmsten Fall das Gegenteil von dem bewirken können, was eigentlich die ursprüngliche Zielsetzung war: Dies ist beispielsweise der Fall, wenn

- ein zu hoher Mindestlohn zu Arbeitsplatzverlusten und steigender Arbeitslosigkeit führt, weil Arbeitsplätze entweder ganz wegfallen oder ins Ausland verlagert werden, oder wenn
- weitreichende Kündigungsschutzregeln für Menschen mit geringerer Produktivität zu einer unüberwindbaren Eintrittsbarriere in den Arbeitsmarkt werden.

Kommt es aufgrund einer Überregulierung zu ökonomischen Wohlstandsverlusten, beispielsweise durch Massenarbeitslosigkeit und Wachstumseinbußen, leiden nicht nur die direkt Betroffenen, sondern die Gesellschaft als Ganzes. Zugespielt formuliert: Wenn alle arm sind, mag das zwar „sozial gerecht“ sein, ökonomisch sinnvoll ist es nicht.

Die Grenze, ab wann bei staatlicher Regulierung und staatlicher Umverteilungspolitik die negative Effekte überwiegen, ist allerdings nur schwer vorherzusagen und hängt von zahlreichen weiteren Faktoren und Rahmenbedingungen ab (u.a. Situation auf den Weltmärkten, Präferenzen der Bürger, Innovationsfähigkeit und technischer Wandel, demographische Situation etc.). Für die politische Bewertung kommt erschwerend hinzu, dass die zugrundeliegenden ökonomischen Prozesse (in beide Richtungen) nicht nur zunächst weitgehend unbemerkt verlaufen können, sondern auch lange Zeiträume benötigen. Sowohl in der Vergangenheit Deutschlands als auch in der anderer Länder Europas finden sich Belege für lange andauernde ökonomische Schwäche- bzw. Erosionsphasen als Folge einer ungeeigneten Wirtschafts- und Sozialpolitik, umgekehrt aber auch erst deutlich zeitverzögert einsetzende Erholungsprozesse als Folge wirtschaftspolitischer Reformen.

Auch die dramatische Wirtschaftskrise in Griechenland darf nicht der gegenwärtig aus gutem Grund eingeforderten Sparpolitik angelastet werden, sondern ist vielmehr das Resultat einer langjährigen verfehlten Wirtschafts- und Finanzpolitik. So hat Griechenland es beispielsweise versäumt, die positive Sondersituation, die sich im Zuge der Euroeinführung aufgrund der Zinskonvergenz ergab, zur frühzeitigen Konsolidierung seiner Staatsfinanzen und/oder zu hinreichenden Investitionen in Bildung und Infrastruktur zu nutzen.

Für den weiteren Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft ist es zentral, dass ein sinnvoller und funktionsfähiger Ausgleich zwischen individuellen Eigeninteressen der Wirtschaftsakteure, ihrer gesellschaftlichen Verantwortung und sozialen Sicherungszielen gefunden wird. Eine

„befähigende“, auf Chancengerechtigkeit und freiheitliche Selbstverantwortung zielende Sozialpolitik (z.B. durch eine sozioökonomische Unterschiede ausgleichende Bildungspolitik) ist dabei vorzugswürdig gegenüber weiterer Regulierung und Maßnahmen, die primär auf Einkommensumverteilung abzielen und ähnlich einem „Reparaturbetrieb“ Versäumnisse am Anfang und in der Mitte des Lebenszyklus zu kompensieren versuchen. Die Ratifizierung der revidierten Europäischen Sozialcharta ist dafür nicht zwingend notwendig und des Streikrechts für Beamte bedarf es dazu noch weniger.

II. Kurzstellungnahme zu den im Fragenkatalog skizzierten Themenkomplexen

1. Wie ist es zu bewerten, dass einige Länder wie die Türkei, Russland und Aserbaidschan die neuen Anpassungen ratifiziert haben, aber in der Praxis zahlreiche Grundrechte brechen?

Ganz offensichtlich lässt sich daraus, ob die RESC ratifiziert wurde oder nicht, kein Rückschluss auf die realen Sozialstandards eines Staats ziehen. Eher drängt sich die Vermutung auf, dass der Eifer bei formaler Finalisierung und verbaler Akklamation womöglich in umgekehrt proportionalem Verhältnis zur entsprechenden Qualität des gesellschaftlichen Lebens stehen könnte. Die volle faktische Anerkennung und Verbesserungen z.B. in Russland, Aserbaidschan und der Türkei zu erreichen, hülfe vielen Millionen Menschen – eine gesellschaftliche Notwendigkeit zur dringlichen Ratifizierung in Deutschland darf bezweifelt werden.

2. Wie bewerten die Sachverständigen die Gefahr, dass der Diskriminierungsbegriff sehr weit ausgelegt werden kann?

Sehr groß. Die an sich begrüßenswerte Europäische Sozialcharta lädt als RESC mit unklaren Begrifflichkeiten gerade dazu ein, auf dem Feld der Sozialpolitik, dass auch im Fall der Mitglieder aus der Europäischen Union überwiegend nationaler Entscheidung vorbehalten ist, den nationalen demokratischen Prozess einschließlich breiter öffentlicher Debatten zu umgehen und Minderheitenpositionen und Sonderinteressen auf rechtlich-technisch-administrativem Wege schleichend und öffentlich intransparent durchzusetzen. Dieser Art von Entpolitisierung und Entparlamentarisierung der Politik sollte nicht weiter Vorschub geleistet werden: Das Primat der Politik gilt auch gegenüber dem Sachverständigenausschuss des Europarats.

3. Lässt sich ein Streikrecht für Beamte in der Bundesrepublik Deutschland aus der Sozialcharta ableiten?

Der Eindruck könnte entstehen und es finden sich sicher zahllose Juristen, die die entsprechende Auffassung vertreten. Eigentlich ist dies aber eine politische Entscheidung. Im Sinne der Angestellten im Öffentlichen Dienst, die gegenüber den jeweiligen Beamtenkollegen mit gleicher Aufgabenbeschreibung unter einer massiven „Gerechtigkeitslücke“ leiden, könnte man der Ansicht sein, dass die Beamten, wenn sie die Rosine des Streikrechts picken wollen, dafür auf die Rosinen von Nettoprivilegierung in der aktiven Laufbahn, Beihilfe und Pensionsregelungen verzichten müssen.

4. Was spricht für eine Ratifizierung der RESC? Sollten weitere Instrumente ratifiziert werden?

Wenig, solange weite Begriffe wie das „Diskriminierungsverbot“ nicht präziser und berechenbarer gefasst sind und ausreichend geklärt ist, dass nationale Besonderheiten in Fällen, in

denen es weder um existenzielle Nöte geht noch breiten gesellschaftlichen Veränderungsbedarf gibt, auch berücksichtigt werden.

5. *Ist es zutreffend, dass einer Ratifizierung ‚rechtliche Hürden‘ in Deutschland entgegenstehen?*

Jein. Die „rechtlichen Hürden“ gibt es, z.B. beim Beamtenrecht. Sie entsprechen aber bisherigem politischen Willen und sind nicht in Stein gemeißelt.

6. *Wie beurteilen Sie die Rolle des Regierungsausschusses und des EASR bei der Kontrolle der Umsetzung der ESC in Deutschland? Für welche in den Schlussfolgerungen des EASR für Deutschland angesprochenen Fälle der Nichtkonformität sollte eine Regelung im Sinne der ESC mit Priorität angestrebt werden?*

Der Regierungsausschuss und der 15köpfige EASR sind wie viele vergleichbare Gremien von der Sorge getrieben, man könnte ihnen Inaktivität oder Einseitigkeit vorwerfen. Niemand soll „vor den Kopf gestoßen“ werden. Folglich werden eifrig Beschlüsse formuliert und „verteilungsgerecht“ Detail-Rügen ausgesprochen. Den Mut, auf grundlegende Unterschiede in der Qualität der Sozialstandards in den betrachteten Staaten hinzuweisen und gravierende, systematische Verstöße gegen Menschenrechte und die Europäische Sozialcharta klar anzusprechen, findet dieses Gremium genauso wie der Europarat eher selten.

Eine mögliche Priorisierung sollte bei umfassenderer, faktischer Nichtkonformität in Russland, Aserbeidschan und auch der Türkei liegen.

7. *Worauf begründet sich die Auslegung der Europäischen Sozialcharta durch den EASR und wie beurteilen Sie die Kritik an seiner Spruchpraxis? Wo sehen Sie Reformbedarf?*

Das von Deutschland noch nicht ratifizierte Turiner Änderungsprotokoll von 1991 sieht für den EASR die Interpretationshoheit über die Sozialcharta vor. Dies, seine Zusammensetzung und die bisherige Spruchpraxis (siehe 6.) geben durchaus Anlass zu Zweifeln. Chancen für institutionelle Reformen sind derzeit allerdings nicht zu sehen. Ein wichtiges, konsequentes Signal ist dadurch erfolgt, dass nach der Krim-Annexion Russland im April 2014 vorübergehend die Stimmrechte entzogen wurden.

8. *Was spricht für die Ratifizierung des Zusatzprotokolls über Kollektivbeschwerden? Gibt es dem EASR im Beschwerdeverfahren neue Interpretationsmöglichkeiten über die Einhaltung der Sozialcharta, die im Berichtsverfahren ausgeschlossen sind?*

Rechtspflegerische Aspekte und die allgemeine Entwicklung in vergleichbaren Fällen. In der Sache bestehen starke Zweifel.

9. *Teilen Sie die von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates wiederholt ausgedrückten Sorgen über den Einfluss von, mit der EU-Kommission und der EZB im Zusammenhang mit Krediten vereinbarten, Austeritätsmaßnahmen auf die in der R-ESC garantierten Rechte?*

Nein, in keiner Weise. Gäbe es eine „humanitäre Katastrophe“ in Griechenland, hätte selbstverständlich die links-rechts-radikale-Regierung unter Führung von Alexis Tsipras schon lange das Steuersystem effizienter gestaltet, die Schweizer Auskünfte zu Konten genutzt und eine Verfassungsänderung vorangetrieben, um Reiche und Besserverdienende gemäß ihren Möglichkeiten stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens heranzuziehen. Es scheint eher so zu sein, dass das Wort von der „humanitären Katastrophe“ oder „Krise“ von den einen im Südosten Europas gebraucht wird, um Geld zu erhalten und im wesentlichen so weiterma-

chen zu können wie bisher, sowie von den anderen in Brüssel, um keine Entscheidungen treffen zu müssen und über Notfallkredite und Sondertöpfe weiter auf Zeit spielen zu können.

10. *Die Parlamentarische Versammlung hat den Ministerrat aufgerufen, zusammen mit dem Menschenrechtskommissar des Europarates eine Expertenstudie durchzuführen, zur Vorbereitung eines Katalogs „Kriterien für die Auferlegung von Austeritätsmaßnahmen“ unter Beachtung der Anforderungen der R-ESC, wie vom EASR festgelegt. (Recommendation 2065 (2015); <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21594&lang=en>). Halten Sie eine solche Expertenstudie für geeigneter als eine Konferenz der Mitgliedstaaten, die eine menschenrechtliche Bilanz der letzten fünf Krisenjahre ziehen und notwendige Korrekturen identifizieren sollte?*

Beides ist überflüssig und fördert nur die Unüberschaubarkeit der Institutionen/Strukturen sowie die organisierte Verantwortungslosigkeit auf europäischer und nationaler Ebene. Zuständig und verantwortlich sind, in dieser Reihenfolge, Griechenland, die Eurozone und die Europäische Union. Herausragend unnötig wäre eine Expertenstudie, da unabhängig von ihrem Ergebnis das Fazit je nach politischer Haltung bereits feststeht. Vor politischen Entscheidungen/Bewertungen langjähriger griechischer Betrugereien und Reformunwilligkeit sowie der daraus folgenden Krise und ihrer unzulänglichen Bekämpfung kann man sich nicht durch Expertenstudien und technokratisch-administrative Mechanismen drücken.

11. *Ergibt sich durch die Ratifizierung über irgendeinen juristischen Weg ein individuelles Klagerecht?*

Das bleibt Interpretationssache, es wird sich aber gewiss ein Heer von Interessierten finden, die dieses anzuwenden versuchen werden.

12. *Was sind aus Sicht der Sachverständigen die Hauptgründe für die Nichtratifizierung durch die Bundesregierung?*

Die berechtigte Sorge über unklare Rechtsbegriffe und deren Auslegung sowie das Risiko, dass bei überzogener Vereinheitlichung und Standardisierung Vielfalt auf der Strecke bleibt bzw. historisch gewachsene und wohl begründete Grundsätze und Praktiken beseitigt werden. Das deutsche Beamtenrecht sorgt dafür, dass Beamte im Interesse der von ihnen wahrgenommenen hoheitlichen Aufgaben materiell gut versorgt und abgesichert sind. Mit den besonderen Rechten für Beamte gehen eben auch besondere Pflichten einher.

13. *Gibt es aus Ihrer Sicht gravierende Hinderungsgründe für eine Ratifikation der RESC durch Deutschland?*

Eine Ratifizierung würde z.B. die politische Forderung nach dem Streikrecht und die Versuchung des „Rosinenpickens“ noch unverhältnismäßig verstärken.

14. *Würde eine Ratifikation größeren Änderungsbedarf bei deutschen Gesetzen auslösen? Wenn ja, bei welchen?*

Keinen dramatischen Änderungsbedarf, aber unnötigen politischen Änderungsdruck.

15. *Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte des Europarates hat immer wieder kritisiert, dass das Recht auf gleichen Lohn für Frauen und Männer nicht ausreichend geschützt sei. Was muss Ihrer Ansicht nach unternommen werden, um dieses Recht durchzusetzen?*

Der Großteil der empirisch zu beobachtenden Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern ist nicht das Ergebnis von Diskriminierung, sondern lässt sich ganz überwiegend durch Faktoren wie eine unterschiedliche Berufswahl, unterschiedliche Qualifikationen, letztlich also unterschiedliche Erwerbsbiografien (z.B. aufgrund von beruflichen Auszeiten für Kindererziehung und -betreuung) erklären. Sofern die Unterschiede in den Erwerbsbiografien das Ergebnis frei und eigenverantwortlich getroffener beruflicher und familiärer Entscheidungen von Frauen und Männern sind, letztlich also nur die Präferenzen der Individuen widerspiegeln, besteht kein politischer Handlungsbedarf.

In dem Umfang, in dem diese Entscheidungen durch gegebene defizitäre Rahmenbedingungen oder geschlechtsspezifischer Rollenbilder induziert werden, können sie hingegen sowohl aus individueller als auch aus gesellschaftspolitischer Perspektive politischen Handlungsbedarf nahelegen. In diesem Fall empfiehlt es sich, direkt an den Ursachen, sprich, den empirisch ermittelten Treibern der Lohnunterschiede anzusetzen. Eine stärkere und im Hinblick auf die Entlohnung erfolgreichere Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt könnte beispielsweise durch Maßnahmen gelingen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern (z.B. Ausbau der Kinderbetreuung), oder durch Maßnahmen, die den Abbau von Geschlechterstereotypen bei der Berufs- und Branchenwahl unterstützen. Systemwidrig, wenig erfolgversprechend und daher abzulehnen wären hingegen über die gegenwärtige Gesetzeslage hinausgehende Versuche, Lohngleichheit bzw. den Abbau der geschlechtsspezifischen Lohnlücke direkt durch zusätzliche Gesetze vorschreiben zu wollen. Bei gleicher Tätigkeit und gleicher Leistung sollten Männer und Frauen den gleichen Lohn erhalten. Eine gesetzliche Regelung würde aber voraussichtlich auf die leicht erfassbare Arbeitsplatzbeschreibung abheben, wäre ein Eingriff in die Vertragsfreiheit und ließe kaum Raum zur Anerkennung von Leistungsunterschieden, weil dann wahrscheinlich der oder die jeweils schlechter Bezahlte klagen würde, bei subjektiv ausgeprägter Überzeugung, mindestens so gut zu arbeiten wie der Kollege/die Kollegin.

Prof. Dr. Michael Eilfort / Dr. Guido Raddatz – 09.06.2015

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin

info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de