

## **Antworten**

### zu Themen-Übersicht / Fragenkatalog

### Öffentliche Anhörung zur Europäischen Sozialcharta am 10.06.2015

Entsprechend der Aufforderung werden die (*kursiv* hervorgehobenen) Fragen wie folgt beantwortet.

#### Vorbemerkungen:

Die Charta<sup>1</sup> ist das wichtigste soziale Menschenrechtsinstrument auf europäischer Ebene. Sie hat eine wichtige Ausstrahlungswirkung auf die ‚Charta der Grundrechte der Europäischen Union‘ einerseits und auf die Europäische Menschenrechtskonvention andererseits.

Die Charta gewinnt zurzeit an Bedeutung. Ausdruck dieser Entwicklung ist nicht nur die jetzige Anhörung, sondern auf europäischer Ebene u.a. die beiden Konferenzen, die in Turin (Oktober 2014) den sog. ‚Turin-Prozess‘ eingeleitet und in Brüssel (Februar 2015) vertieft haben. Auch der Generalsekretär des Europarats hat für seine zweite Amtszeit (2014 – 2019) die Frage der Stärkung der Sozialen Grundrechte zu einem Schwerpunkt gemacht. Sicher nicht zuletzt haben die Aktivitäten der Parlamentarischen Versammlung zu dieser Bedeutungszunahme beigetragen.

Dabei wurden und werden u.a. auch die im Folgenden näher zu behandelnde Fragen diskutiert:

- Wie kann das Charta-System insgesamt und das Beschwerdesystem im Besonderen gestärkt werden?
- Wie können die sozialen Grundrechte der Charta gerade auch in Krisenzeiten eine größere Bedeutung gewinnen?
- Wie lässt sich eine bessere Beachtung der Charta-Rechte im Rahmen der EU erreichen?

Der im Generalbericht<sup>2</sup> des Berichtstatters der Konferenz in Turin enthaltene Aktionsplan sowie das für die Folgekonferenz von ExpertInnen erstellte abschließende

<sup>1</sup> Soweit sich bestimmte Aussagen sich sowohl auf die Europäische Sozialcharta von 1961 (ESC) als auch auf die - bisher noch nicht ratifizierte - Revidierte Europäische Sozialcharta von 1996 (RESC) beziehen, wird hier der allgemeinere Begriff ‚Charta‘, ansonsten die Abkürzungen für die beiden Instrumente verwendet. Die Abkürzungen

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/TurinConference/Turin-General-Report\\_EN.pdf](http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/TurinConference/Turin-General-Report_EN.pdf)

„Brüsseler Dokument“<sup>3</sup> enthalten einen wichtigen Orientierungsrahmen für die weiteren Aktivitäten zur Stärkung der Charta. Dies gilt vor allem für die Regierungen der Europaratsmitgliedstaaten. In dem hier interessierenden Zusammenhang sollte also die Bundesregierung diese Anregungen uneingeschränkt aufgreifen und möglichst schnell umsetzen.

Dabei wird auch immer wieder die wichtige Rolle der nationalen Parlamente hervorgehoben. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Deutsche Bundestag schon früher eine aktive Rolle bei der Ratifizierung internationaler Arbeits- und Sozialnormen eingenommen hat.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Fragen beantwortet.

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?*

Jede Grundrechtsverletzung ist (ggf. sehr) kritisch zu bewerten. Dies gilt insbesondere auch für die genannten Länder.

Jedoch ist bei der Bewertung Folgendes zu berücksichtigen:

- Im hier interessierenden Zusammenhang insbesondere der Ratifizierung der RESC wirft diese Frage die Gegenfrage auf, ob ein Vergleich mit diesen Ländern wirklich hilfreich ist.
- Eine nähere Analyse der (Anzahl der negativen) Schlussfolgerungen im letzten Kontrollzyklus<sup>5</sup> zeigt insgesamt jedoch durchaus ein differenziertes Bild:
  - o Deutschland: 67 Bestimmungen akzeptiert: 9 Verletzungen
  - o Aserbaidschan: 47 Bestimmungen akzeptiert: 22 Verletzungen
  - o Russ. Föderation: 67 Bestimmungen akzeptiert: 7 Verletzungen<sup>6</sup>
  - o Türkei 91 Bestimmungen akzeptiert: 39 Verletzungen.

Dieses Bild wäre im Einzelnen noch weiter zu analysieren (nicht nur qualitativ, sondern auch noch hinsichtlich der (nur) vertagten Schlussfolgerungen).

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

<sup>3</sup> [http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/Doc\\_Bruxelles\\_version\\_EN\\_FR\\_DEF\\_tcm312-266750.PDF](http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/Doc_Bruxelles_version_EN_FR_DEF_tcm312-266750.PDF)

<sup>4</sup> Z.B. zur Ratifizierung grundlegender (Kern-)Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit - BT-Drs. 2/1367), Nr. 98 (Kollektivverhandlungen - BT-Drs. 2/1368) und Nr. 100 (Entgeltgleichheit - BT-Drs. 2/1369).

<sup>5</sup> Auf der Basis der jeweiligen vom ESC-Sekretariat erstellten ‚Factsheets‘ (sie beinhalten die Ergebnisse des 20. Kontrollzyklus (XX-1, XX-2, XX-3) und des letzten Teils des 19. Kontrollzyklus (XIX-4), da der 20. Kontrollzyklus jedoch noch nicht abgeschlossen ist.

<sup>6</sup> Die vierte Gruppe von Bestimmungen ist jedoch noch nicht überprüft worden.

Es besteht keine (zusätzliche) ‚Gefahr‘. Denn - wie bei allen Normen – kann auch der Begriff der Diskriminierung weit ausgelegt werden. Dies ist aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bekannt. Die entsprechenden Urteile wurden dann in der Regel in die neue EU-Rechtssetzung aufgenommen.

Insbesondere bei Menschenrechtsinstrumenten handelt es sich aber nicht um eine ‚Gefahr‘, sondern um eine besondere Art einer effektiven Realisierung der Anti-Diskriminierungsvorschrift. In diesem Zusammenhang sei an die verschiedenen einschlägigen UN- und ILO-Normen sowie nicht zuletzt Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erinnert.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der einschlägige Artikel E RESC vom EASR im Rahmen des Berichtssystems nicht selbständig, sondern jeweils im Zusammenhang mit den materiellen Bestimmungen der RESC überprüft wird.

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

Ja. Schon seit Beginn seiner Tätigkeit (Conclusions I) hat der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte das umfassende Streikverbot für Beamte als mit Art. 6 Abs. 4 ESC nicht vereinbar angesehen. Die ESC ist durch Ratifizierung Teil des innerstaatlichen Rechts geworden. Entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Konflikt mit verbindlichen völkerrechtlichen Vorgaben durch völkerrechtsfreundliche Auslegung zu vermeiden.

Die von der Bundesregierung vorgebrachten Gründe für die Nichtberücksichtigung der Spruchpraxis sind jeweils vom EASR zurückgewiesen worden.

Zur Klarheit sei darauf hingewiesen, dass diese Frage vollkommen unabhängig von der Frage der Ratifizierung der RESC ist. Denn Artikel B Abs. 1 RESC legt die Verpflichtung zur uneingeschränkten Übernahme der bereits mit der ESC übernommenen Verpflichtungen fest, sodass sich an der gegebenen Situation bzw. Umsetzungsverpflichtung nichts ändert.

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

(1) Die Ratifizierung der RESC ist u.a. aus folgenden Gründen wichtig:

- In 50 Jahren seit Inkrafttreten – also seit zwei Generationen – hat die Bundesrepublik keine zusätzlichen Schritte zur Absicherung sozialer Rechte durch die ESC unternommen. Weder hat die bisherigen 5 fehlenden Bestimmungen anerkannt, noch erst recht nicht die seit Anfang der
- Die Bundesrepublik gehört zu den Schlusslichtern (33 Mitgliedstaaten haben die RESC schon ratifiziert, darunter Länder wie die Türkei). Bei der ESC hatte sie eine führende Rolle eingenommen und so das (völkerrechtli-

che) Inkrafttreten herbeigeführt. Der Turin-Prozess zielt auf eine neue Dynamik ab.

- Die Ratifizierung ist auch deshalb von Bedeutung, weil damit auch europäisch die Tendenz einer Anhebung des sozialen Schutzes gefördert wird.
- (2) Außer der RESC sollten noch weitere Instrumente ratifiziert, deren Ratifizierung unterstützt und auch weitere Bestimmungen anerkannt werden:
- Das Turiner Änderungsprotokoll von 1991 bildet die Grundlage für das derzeitige Kontrollsystem zur Einhaltung der Charta. Es ist von den meisten Europarats-Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Da es als Änderungsprotokoll zum förmlichen Inkrafttreten von allen Vertragsstaaten ratifiziert sein muss, ist die Ratifizierung durch die Bundesrepublik von besonderer Bedeutung. Ursprünglich hatten sechs Staaten grundsätzliche Vorbehalte zum Ausdruck gebracht. Von diesen Staaten haben jedoch Österreich und die Türkei diese Abwehrhaltung aufgegeben und das Änderungsprotokoll ratifiziert. Neben der Bundesrepublik fehlen zu einem förmlichen Inkrafttreten nur noch Dänemark, Luxemburg und das Vereinigte Königreich (die letzteren beiden Staaten haben das Änderungsprotokoll immerhin unterzeichnet).
  - Das Kollektive Beschwerdeprotokoll von 1995 eröffnet die Möglichkeit für die Europäischen Sozialpartner (Business Europe und Europäischer Gewerkschaftsbund), für speziell zugelassene internationale Nichtregierungsorganisationen sowie für nationale repräsentative Gewerkschaften/Arbeitgeberverbände die Möglichkeit, sich außerhalb des jeweiligen Kontrollzyklus mit einer Beschwerde (nicht zu einem Individualfall) an den EASR zu wenden. Zur Notwendigkeit der Ratifizierung wird in der Antwort zu Frage 8 näher Stellung genommen.
  - Es gilt aber auch, die fünf bisher noch nicht berücksichtigten Bestimmungen der ESC im Rahmen dieses Prozesses anzuerkennen.
  - Auch wenn es keine unmittelbare Ratifizierung durch die Bundesrepublik darstellt, so sollte die Bundesregierung alle notwendigen Schritte unternehmen und unterstützen, die eine Ratifizierung (in Form eines Beitritts) zur Revidierten Europäischen Sozialcharta sowie der beiden genannten Protokolle durch die EU zum Ziel haben.

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

Es erscheint nicht zutreffend, dass einer Ratifizierung der RESC ‚rechtliche Hürden‘ entgegenstehen.

Mit dieser Formulierung wird leicht der Eindruck erweckt, als ob Verbote einer Ratifizierung entgegenstehen könnten. Dies ist jedoch nicht der Fall. Soweit unter

‚rechtlichen Hürden‘ verstanden wird, dass einer umfassenden Ratifizierung die deutsche Gesetzgebung und Praxis in bestimmten Punkten entgegenstehen würde, kann dies mit dem entsprechenden politischen Willen geändert werden.

Ein Beispiel bildet das Verhalten der Bundesregierung bei der Ratifizierung des ILO Übereinkommen Nr. 132 zum bezahlten Jahresurlaub<sup>7</sup>. Da die damals vorgesehene Urlaubsdauer von 15 Werktagen den Anforderungen des ILO-Übereinkommens nicht entsprochen hatte, war kurz vor der Ratifizierung das Bundesurlaubsgesetzes im Hinblick auf die Urlaubsdauer an die erforderlichen 3 Wochen (also 18 Werktage) durch das Heimarbeitsänderungsgesetz<sup>8</sup> angepasst worden.

Dementsprechend könnte und sollte die Bundesregierung die entsprechenden Schritte einleiten, damit eine Vereinbarkeit (im Zeitpunkt des Inkrafttretens) hergestellt ist.

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?*

- (1) Positiv. Es hat sich sehr gut ausgewirkt, dass nicht mehr zusätzlich dem Regierungsausschuss, sondern allein dem EASR die Kompetenz der Interpretation und Überprüfung der Anwendung zugewiesen worden ist. Damit sind widersprüchliche Auslegungen, wie dies früher der Fall war, ausgeschlossen. Dies trägt sehr zur Rechtssicherheit und –klarheit bei.

Die Qualität der Arbeit des EASR hängt sehr stark von den Berichten der Bundesregierung ab. Je besser sie im Hinblick auf Klarheit (gerade auch hinsichtlich der Umsetzungsprobleme), Präzision (einschließlich statistischer Angaben) und umfassenden Ansatz sind, desto eher kann der Ausschuss eine sinnvolle Kontrolle vornehmen.

Insoweit erscheint es sehr problematisch, dass der EASR in seinen letzten Schlussfolgerungen (Conclusions XX-3) bei vier der zu prüfenden Bestimmungen seine Entscheidung wegen unzureichender Informationen vertagen musste.

Insgesamt hat der Ausschuss die Bundesrepublik eher ‚geschont‘, wo durchaus weitergehende negative Bewertungen vorstellbar wären (z.B. bei Entgeltgleichheit von Männern und Frauen). Zuletzt hat er sogar seine Spruchpraxis zugunsten der Bundesrepublik geändert.

- (2) Zunächst sind sicher diejenigen Fälle mit Priorität zu anzugehen, die schon seit längerem kritisiert werden. Dazu gehören vor allem die Einschränkungen des

<sup>7</sup> vom 30.4.1975, BGBl. II S. 745.

<sup>8</sup> vom 29.10.1974, BGBl. I S. 2879.

Streikrechts (20 negative Schlussfolgerungen praktisch ununterbrochen seit Beginn der Überprüfung).

Ansonsten sind die negativen Schlussfolgerungen hinsichtlich des angemessenen Lohns nach Art. 4 Abs. 1 ESC von besonderer Bedeutung, weil die Grundsatfrage wohl auch durch das MindestlohnG nicht geklärt worden ist.

Zur Klarheit sei auch hier angemerkt, dass diese Probleme unabhängig von einer Ratifizierung der RESC bestehen (s.o. Antwort zu Frage 3).

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?*

- (1) Das Turiner Änderungsprotokoll (s.o.) weist dem EASR das ausschließliche Recht der Interpretation zu. Dies wird noch verstärkt durch das Kollektive Beschwerdeprotokoll.

Die Spruchpraxis wird nur im Fall von negativen Schlussfolgerungen des EASR kritisiert. Dabei könnte man durchaus die Praxis von Vertagungen oder zusätzlichen Fragen, die erst in vier Jahren zu beantworten sind, oder sogar verschiedene positive Schlussfolgerungen bedenklich nennen.

Unabhängig davon ist die Kritik nicht gerechtfertigt, weil der Ausschuss seine Interpretation in den Beschwerdeentscheidungen näher begründet. Den international anerkannten Bezugsrahmen - festgelegt in Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention, die auch von Deutschland ratifiziert worden ist - erkennt auch der EASR als wichtigen Rahmen für die Auslegung an.

Letztlich ist die Kritik jedoch häufig nicht gegen die Methode, sondern letztlich gegen das (negative) Ergebnis gerichtet. Dabei sollte jedoch im Vordergrund stehen, dass die vom EASR benannten Probleme den Anlass für eine Verbesserung der innerstaatlichen Rechtslage genommen werden sollten.

- (2) Man mag eine nähere Begründung der Schlussfolgerungen im Rahmen des Berichtssystems als Reformbedarf sehen. Dies verdeckt jedoch den Blick auf das zugrundeliegende Problem. Es bezieht sich zunächst auf die unzureichenden Rahmenbedingungen, unter denen der EASR seine Arbeit verrichten muss. Als Reformmaßnahmen sind deshalb vor allem zu sehen:

- bessere personelle Ausstattung des ESC-Sekretariats,
- Erhöhung der Anzahl Mitglieder des EASR.

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?*

(1) Für die Ratifizierung des Kollektiven Beschwerdeprotokolls sprechen mehrere Gründe:

- Eine Ratifizierung würde dem allgemeinen Trend in der Menschenrechtsentwicklung entsprechen, auch hinsichtlich sozialer Rechte externe Überprüfungsverfahren zu akzeptieren. Neben dem Kollektiven Beschwerdeprotokoll sei insoweit auch auf das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hingewiesen.
- Eine Ratifizierung würde das Überprüfungssystem im Rahmen der ESC allgemein und insbesondere auch den (sozialen) Menschenrechtsschutz in der Bundesrepublik stärken.
- Für eine effektivere Realisierung sozialer Menschenrechte wäre die Ratifizierung ein wichtiger Schritt. Bisher ist dieses Protokoll von 15 Europarats-Mitgliedstaaten<sup>9</sup> ratifiziert<sup>10</sup> worden. Die Bundesrepublik könnte also eine Vorbildfunktion auch für weitere Staaten einnehmen.
- Als praktisches Argument sollte folgendes berücksichtigt werden: Durch eine neuere Entscheidung des Ministerkomitees des Europarats würden sich im Fall der Ratifizierung letztlich die Berichtspflichten der entsprechenden Staaten (hier konkret also der Bundesregierung) reduzieren.

(2) Eine Ratifizierung des Kollektiven Beschwerdeprotokolls eröffnet keine neuen Interpretationsmöglichkeiten, weil der EASR in beiden Fällen (Berichts- oder Beschwerdesystem) die Einhaltung anhand derselben Normen überprüfen muss. Trotzdem hat sich gezeigt, dass verschiedene wichtige Entwicklungen in der Auslegung der (R)ESC durch Beschwerde-Entscheidungen in Gang gesetzt wurden.

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?*

Diese Sorgen sind sehr begründet. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, auf die allgemeinen Aussagen des EASR zu Fragen der Vereinbarkeit von Austeritätsmaßnahmen mit den Vorgaben der ESC zu verweisen.

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 Aus-*

<sup>9</sup> Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Niederlande, Norwegen, Portugal, Slowenien, Schweden, Tschechische Republik, Zypern.

<sup>10</sup> Neben den weiteren Staaten, die die RESC unterzeichnet oder ratifiziert haben, haben noch drei weitere Staaten das Kollektive Beschwerdeprotokoll unterzeichnet (Dänemark, Ungarn und die Slowakische Republik).

teritätsmaßnahmen“ 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?

Eine solche Expertenstudie erscheint zunächst sinnvoller, weil sie von unabhängigen ExpertInnen, nicht von den (Regierungen der) Vertragsstaaten erstellt wird. Die entsprechenden Ergebnisse könnten dann in die Entscheidungsorgane des Europarats eingebracht werden. Unabhängig davon bzw. zusätzlich könnte die Einberufung einer ‚High-level‘-Konferenz im Rahmen des Europarats

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

Das ist nicht ersichtlich. Auch durch eine Ratifizierung der RESC ergibt sich gegenüber dem bisherigen Zustand (Ratifizierung – nur – der ESC) keine Veränderung.

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

Diese Frage ist für ‚Externe‘ schwer zu beantworten. Sie sollte direkt der Bundesregierung gestellt werden. Eine Experten-Anhörung könnte gewinnen, wenn die genauen Gründe bekannt gemacht würden.

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

Nein. Wenn überhaupt, dann wären diese ‚Hinderungsgründe‘ durch eine Anpassung der innerstaatlichen Gesetzgebung zu beheben (siehe dazu näher Antwort auf Frage ).

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

Soweit ersichtlich würde eine Ratifizierung keinen größeren Änderungsbedarf auslösen. Für folgende Bestimmungen sei darauf hingewiesen, dass sie sich in ihrem Inhalt wesentlich auf EU-Richtlinien oder (auf von der Bundesrepublik ratifiziert) ILO-Übereinkommen stützen, die also für die Bundesrepublik schon verbindlich sind:

- Art. 2 Abs. 6: Richtlinie 91/533/EWG,



- Art. 25: Richtlinie 80/987/EWG,
- Art. 28: ILO-Übereinkommen Nr. 135 (von der Bundesrepublik ratifiziert),
- Art. 29: Richtlinie 92/56 zu Richtlinie 75/129.

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?*

Die Bundesregierung muss zunächst ihren Verpflichtungen zur umfassenden Information des Ausschusses im Rahmen ihrer Berichte nachkommen. Dies gilt insbesondere auch für die Informationen über den unzureichenden Schutz.

In den seinen letzten Schlussfolgerungen (Conclusions XX-3) zu Art. 4 Abs. 3 ESC hat der EASR (nur) die Beschränkung der der Höhe der Abfindung im Fall eines Kündigungsschutzprozesses wegen einer Benachteiligung (Maßregelung) aufgrund eines Einsatzes für die Entgeltgleichheit kritisiert.

Das Hauptproblem wird vom EASR nicht kritisch angesprochen, sondern es wird nur der Bericht der Bundesregierung zusammenfassend referiert. Hier könnte eine Ratifizierung des Kollektiven Beschwerdeprotokolls helfen, im Rahmen einer Beschwerde die zugrundeliegenden Sachverhalte näher aufzuklären und auf entsprechende Abhilfe zu drängen.