

Gesetzentwurf zur Ratifizierung der Revidierten Europäischen Sozialcharta

Stellungnahme der BDA

27. Mai 2020

Zusammenfassung

Deutschland weist einen höchst entwickelten Lebens- und Sozialstandard als Kennzeichen seiner Sozialen Marktwirtschaft sowie kaum Einkommensungleichheiten im internationalen Vergleich auf. (Quelle: OECD-Wirtschaftsberichte).

Die Mitglieder des Europarats beziehen ihre Stärke daraus, dass unterschiedliche Traditionen und Rechtssysteme bestehen und aktiv gelebt werden. Dies gilt besonders für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Ratifizierung der Revidierten Europäischen Sozialcharta (RESC) darf zu keiner Änderung des nationalen gesetzlichen Rahmens führen. Dies muss in der Denkschrift zum Gesetzentwurf explizit klargestellt werden.

Insbesondere die oft extensive Auslegung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte (Sachverständigenausschuss) darf nicht Maßstab für Anpassungen der nationalen Gesetzgebung sein. Ein Beispiel dafür ist die Auffassung des Sachverständigenausschusses, ein Mindestlohn müsse 60% des Medianlohns betragen.

Die erhebliche Ausweitung des Diskriminierungsverbots darf nicht zu weiteren Belastungen der Unternehmen führen.

Die im Zusammenhang mit der Ratifizierung geplante Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes (JArbSchG) wirft Fragen auf. Die genaue Anzahl an 14-Jährigen mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag wird in

der deutschen Bildungsstatistik nicht ausgewiesen. Auch wenn diese Personengruppe nicht sehr groß sein dürfte, würde die Änderung des JArbSchG eine Einschränkung für die ausbildenden Betriebe und damit gleichzeitig eingeschränkte Ausbildungschancen für die jungen Menschen bedeuten. Die Änderungen würden nicht nur Inhalte der praktischen Ausbildung betreffen, sondern auch organisatorische Probleme für Ausbildungsbetriebe mit sich bringen, die z.B. für diese Personengruppe gesonderte Ausbildungspläne erstellen müsste.

Der BDA ist die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben seit Langem ein wichtiges Anliegen. Es muss explizit klargestellt werden, dass sich aus der RESC kein gesetzlicher Anpassungsbedarf ergibt. Vielmehr entspricht das deutsche Recht den Anforderungen der RESC.

Die Bundesregierung hat die Ratifizierung bis heute aus guten Gründen aufgeschoben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum gerade in diesen Zeiten, in denen die Unternehmen erheblich unter den Folgen der Corona-Krise leiden, erneut ein Ratifikationsprozess in Gang gesetzt wird. In jedem Fall muss durch entsprechende Vorbehalte sichergestellt werden, dass keine Rechtsänderungen erforderlich sind und keine zusätzlichen Belastungen auf die deutschen Unternehmen zukommen.

Im Einzelnen

Deutschland hat die Europäische Sozialcharta (ESC) vom 18. Oktober 1961 im Jahr 1964 ratifiziert. Die Revidierte Europäische



Sozialcharta vom 3. Mai 1996 erweitert die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (BGBl. 1964 II S. 1261, 1262) erheblich, indem sie zusätzliche arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften in den Kreis ihrer Regelungen aufnimmt. Bei der Anwendung der ESC von 1961 hat Deutschland insgesamt fünf Ratifikations- bzw. Anwendungsvorbehalte erklärt. Diese betreffen die Anwendung von

- Artikel 4 Absatz 4 (angemessene Kündigungsfrist),
- Artikel 7 Absatz 1 (Mindestbeschäftigungsalter 15 Jahre),
- Artikel 8 Absatz 2 und 4 (Mutter-schutz, Kündigung, Nachtarbeit)
- Artikel 10 Absatz 4 (Umschulung und Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen).

Mit Ausnahme des Vorbehalts zu Artikel 7 Absatz 1, der aufgehoben werden soll, sollen die verbleibenden Ratifikationsvorbehalte bestehen bleiben.

Extensive Auslegung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte darf nicht zum Maßstab für nationales Recht werden

Insbesondere die oft extensive Auslegung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte (Sachverständigenausschuss) darf nicht Maßstab für Anpassungen der nationalen Gesetzgebung sein. Ein Beispiel dafür ist die Auffassung des Sachverständigenausschusses, ein Mindestlohn müsse 60% des Medianlohns betragen.

Bundesregierung und Bundestag haben bei Einführung des bundesweiten Mindestlohns gesetzlich festgelegt, dass sich die Mindestlohnkommission bei der Anpassung des Mindestlohns nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientieren soll. Diese gesetzliche Vorgabe wurde durch die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission und ihre bisherigen Beschlüsse umgesetzt. Die Systematik hat sich bewährt. Eine derartige Mindestlohn-erhöhung wäre nicht nur mit der festgelegten Systematik unvereinbar, sie würde auch einen schwerwiegenden Eingriff in die Tarifautonomie bedeuten und – gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Krise – nicht spurlos

am Arbeitsmarkt vorüber gehen. Eine große Zahl mit den DGB-Gewerkschaften abgeschlossene tarifliche Regelungen in Deutschland wären damit ungültig. Die Sozialpartnerschaft, die in Deutschland zu den Eckpfeilern der wirtschaftlichen Stabilität zählt, würde nachhaltig geschwächt.

Der bundesweite gesetzliche Mindestlohn ist dabei nur ein Element eines engmaschigen Netzes an sozialer Sicherheit in Deutschland. Fünf paritätisch finanzierte soziale Pflichtversicherungen von der Unfall-, Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, zahlreiche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen wie z. B. die Grundsicherung, die jeder Person ein menschenwürdiges Existenzminimum garantiert, ein kostenloses Bildungssystem einschließlich der Universitätsausbildung sowie eine ausgleichende Steuerpolitik gewährleisten jedem Menschen angemessene Lebensbedingungen in Deutschland.

Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Art. 23, 30)

Dem deutschen Sozialstaat gelingt es, alle wesentlichen Ziele einer guten sozialen Absicherung zu erreichen. Alle Bürger haben in Deutschland Anspruch auf eine qualitativ hochwertige Versorgung im Krankheits- und Pflegefall. Die steuerfinanzierte Grundsicherung finanziert allen Bürgern, die nicht über ausreichend eigene Mittel verfügen, den Lebensunterhalt und auch den Schutz bei Krankheit und Pflege.

Mit der Pflegeversicherung gehört Deutschland zu den wenigen Staaten weltweit, die im Pflegefall einkommensunabhängig eine Absicherung gewährleisten.

Ältere Menschen sollten die Möglichkeit haben, ihre Lebensweise frei zu wählen und in ihrer gewohnten Umgebung, solange sie dies wollen und können, ein eigenständiges Leben zu führen. Eine wie in Art. 23 geforderte *Bereitstellung* von ihren Bedürfnissen und ihrem Gesundheitszustand entsprechenden Wohnungen geht über diese Zielsetzung jedoch deutlich hinaus.



Kündigungsschutz (Art. 24)

Nach Art. 24 soll eine Kündigung eines Arbeitsverhältnisses zulässig sein, aus „triftigen“ Gründen, die mit Verhalten oder Fähigkeiten der Beschäftigten zusammenhängen oder auf dringenden Erfordernissen des Unternehmens bzw. Betriebs beruhen (lit. a). Zudem soll ein Entschädigungsanspruch für ohne triftigen Grund gekündigte Beschäftigte bestehen (lit. b).

Der Gesetzentwurf nimmt diese Regelung zu Recht von der Anwendung aus. Das deutsche Kündigungsschutzrecht zielt grundsätzlich auf einen Bestandsschutz. Dazu passen die Erwägungen in der geänderten Sozialcharta nicht. Eine Entschädigung zuzusprechen, wäre eine Überkompensation und unbillig. Das könnte auch dazu führen, dass Kündigungen provoziert werden, um eine Entschädigung zu erlangen.

Zur Modernisierung des Kündigungsschutzes würde vielmehr eine optionale Abfindungsoption beitragen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten vertraglich vereinbaren können, dass der Arbeitnehmer gegen die Zusage einer Abfindung auf die Erhebung einer Kündigungsschutzklage verzichtet. Durch diese Lösung werden ein Abfindungszwang sowie ein langwieriger und kostenintensiver Kündigungsrechtsstreit vermieden. Eine derartige Flexibilisierung würde den Wettbewerbsstandort Deutschland stärken. Arbeitnehmer und Arbeitgeber sollten selbst entscheiden können, ob gegen Verzicht auf Erhebung einer Kündigungsschutzklage eine Abfindungszahlung vereinbart wird.

Schutz vor Belästigung am Arbeitsplatz (Art. 26)

Der Schutz der Beschäftigten vor jeglicher sexuellen Belästigung, Diskriminierung und Gewalt ist zu unterstützen. Die Wahrung des Betriebsfriedens und ein gutes Betriebsklima sind im ureigenen Interesse jedes Unternehmens. Die Arbeitszufriedenheit in Deutschland ist weit überdurchschnittlich. Beschäf-

tigte und Arbeitgeber arbeiten – unter Einbeziehung der Betriebs- und/oder Personalräte – vertrauensvoll zusammen. In den Betrieben herrscht ein durch gegenseitigen Respekt geprägtes Arbeitsumfeld und die deutschen Arbeitsbeziehungen sind durchweg angemessen und gut geregelt. Daher bedarf es auch keiner weiteren Regulierung, wie sie der Gesetzentwurf in Art. 26 vorsieht.

Die Schaffung weiterer Verpflichtungen zu „sexueller Belästigung“ und „Mobbing“ ist eine bürokratische Wiederholung bereits bestehender Vorschriften. Bereits beim AGG hat sich gezeigt, dass sich viele offene Rechtsfragen und Auslegungsschwierigkeiten ergeben. Die Tatbestände der Absätze 1 und 2 weisen eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe auf, deren Auslegung es im Zweifelsfall bedarf, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

Darüber hinaus sieht das nationale Recht bei Verletzungen des Persönlichkeitsrechts durch beleidigende oder entwürdigende Handlungen bereits heute Ansprüche vor. Die Vorgaben des ArbSchG und des BetrVG sind ausreichend, um einen umfassenden Gesundheitsschutz der Beschäftigten zu gewährleisten. Zusätzliche Regelungen verursachen in diesen Fällen lediglich bürokratischen Aufwand sowie Rechtsunsicherheit. Über die gesetzlichen Pflichten hinaus spielt betriebliches Gesundheitsmanagement für Unternehmen bereits jetzt eine große Rolle.

Des Weiteren werden konkrete Maßnahmen und Handlungsleitfäden zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung Psychischer Belastung bereits erfolgreich im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) herausgegeben und umgesetzt. Auch die Sozialpartner beteiligen sich aktiv. Die Empfehlungen der GDA werden von beiden Sozialpartnern unterstützt. Entsprechend ihrer „Empfehlungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung“ sind insbesondere auch die sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz zu berücksichtigen, welche u. a. Gefährdungen durch „Mobbing“, „Bullying“ und „Bossing“ abdecken.



Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz (Art. 7) und geplante Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

Artikel 7 Absatz 1 Revidierten Europäischen Sozialcharta verlangt ein Mindestalter für eine Beschäftigung (die auch die Berufsbildung umfasst) von 15 Jahren; Kinder dürfen nur leichte Arbeiten ausführen. Nach § 7 Satz 1 Nr. 1 des Jugendarbeitsschutzgesetzes können nach deutschem Recht aber bereits 14-jährige eine Berufsausbildung beginnen, die nicht nur leichte Arbeiten umfasst. Bei einer Ratifikation müsste das Jugendarbeitsschutzgesetz geändert werden.

Der Änderungsvorschlag des Jugendarbeitsschutzgesetzes durch das BMAS sieht vor, dass Kinder über 14 Jahre, die nicht mehr der allgemeinen Vollzeitschulpflicht unterliegen, nur mit leichten und für sie geeigneten Tätigkeiten beschäftigt werden dürften. Die Dauer der Beschäftigung würde auf 6 Stunden täglich und 30 Stunden wöchentlich beschränkt. Die Regelung gilt auch in einem Berufsausbildungsverhältnis. Damit würde die Aufnahme einer Berufsausbildung für diese Kinder weiterhin ermöglicht; bis zur Vollendung des 15. Lebensjahres unterläge die Beschäftigung aber den Beschränkungen dieser Vorschrift.

Die genaue Anzahl an 14-Jährigen mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag wird in der Bildungsstatistik nicht ausgewiesen. Auch wenn diese Personengruppe nicht sehr groß sein dürfte, würde eine Änderung des JArbSchG eine Einschränkung für die ausbildenden Betriebe und damit gleichzeitig eingeschränkte Ausbildungschancen für die jungen Menschen bedeuten. Die Änderungen würden nicht nur insbesondere Inhalte der praktischen Ausbildung betreffen, sondern auch organisatorische Probleme für Ausbildungsbetriebe mit sich bringen, die z.B. für diese Personengruppe gesonderte Ausbildungspläne erstellen müsste. Die Ratifizierung dieses Artikels sowie der Entwurf einer Neuregelung des Jugendarbeitsschutzgesetzes ist daher abzulehnen.

Recht behinderter Menschen auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und

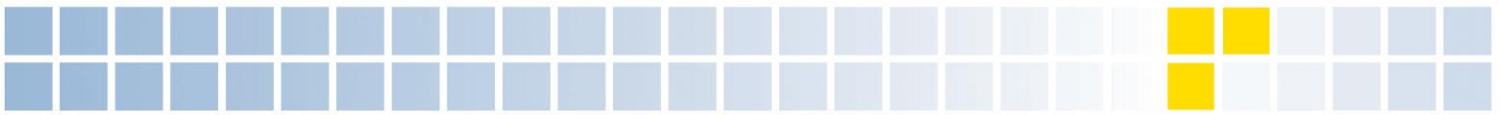
Teilhabe am Leben der Gemeinschaft (Art. 15)

Die Zielsetzung, Menschen mit Behinderungen darin zu fördern und zu unterstützen, ihre Fähigkeiten umfassend entfalten und in der Gesellschaft nutzen zu können, findet die volle Unterstützung der Arbeitgeber. Der BDA ist die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben seit Langem ein wichtiges Anliegen. Die Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen insgesamt und deren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist unabhängig von der RESC eine selbstverständliche sozial- und arbeitsmarktpolitische Daueraufgabe.

Die Bundesregierung geht in ihrer Denkschrift zum Ratifizierungsgesetzentwurf davon aus, dass die RESC hinsichtlich der Regelung des Art.15 „in ihrer Auslegung und Anwendung nicht im Widerspruch zum Inklusionsgedanken der UN-Behindertenrechtskonvention steht“, die Deutschland vor rund 10 Jahren ratifiziert hatte. Damals hat die Bundesregierung zu Recht in der Begründung zum Ratifizierungsgesetz festgestellt, dass aus der UN-Behindertenrechtskonvention kein weiterer gesetzlicher Anpassungsbedarf folgt. Auch aus der RESC ergibt sich daher kein gesetzlicher Anpassungsbedarf. Vielmehr entspricht das deutsche Recht den Anforderungen der RESC. Die Bundesregierung sollte dies noch einmal explizit klarstellen.

Diskriminierungsverbot (Teil V Art. E)

Im Teil V Artikel E der revidierten Sozialcharta wird eine erhebliche Ausweitung des Diskriminierungsverbots vorgenommen. Die revidierte Sozialcharta bezieht sich insbesondere auf folgende Diskriminierungsmerkmale: „Rasse“, „Hautfarbe“, „Geschlecht“, „Sprache“, „Religion“, „politische oder sonstige Anschauung“, „nationale oder soziale Herkunft“, „Gesundheit“, „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“, „Geburt“ oder „sonstiger Status“. Artikel E enthält damit noch weitergehende Kriterien, als die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz vorsehen. Insbesondere Diskriminierungsmerkmale, wie „politische



Anschauung", "sonstige Anschauung", „Geburt“ und "sonstiger Status" sind missbrauchsanfällig. Durch das Merkmal „sonstiger Status“ wird der Katalog der Diskriminierungsmerkmale nahezu endlos.

Zudem ergibt sich aus den übrigen Vorschriften der Sozialcharta, dass das Diskriminierungsverbot vor allem für Arbeitsbedingungen einschließlich Arbeitsentgelt sowie den Zugang zu Beschäftigung, also insbesondere Bewerbungsverfahren, und beispielsweise auch den Kündigungsschutz betrifft. Dies kann zu weiteren Dokumentationspflichten und unnötigem Arbeitsaufwand für Arbeitgeber führen.

Im Anhang zur Sozialcharta zu Artikel E wird zwar festgelegt, dass die sachlich und sinnvoll begründete unterschiedliche Behandlung keine Diskriminierung ist. Diese mit unbestimmten Rechtsbegriffen gespickte Formulierung bietet jedoch auch nicht die nötige Rechtssicherheit.

Ansprechpartner:

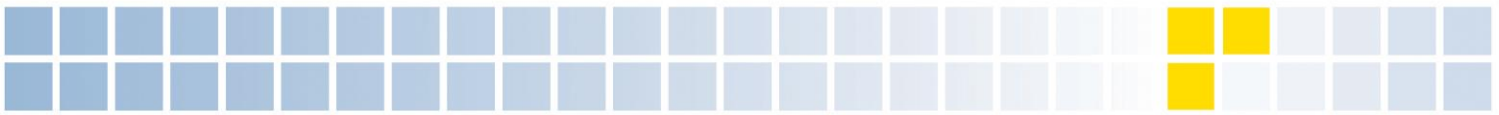
BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Europäische Union und Internationale Sozialpolitik

T +49 30 2033-1900

europa@arbeitgeber.de



Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.