

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zu dem Fakultativprotokoll vom 10. Dezember 2008 zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Gesetzentwurf zur Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt überarbeiten

September 2022

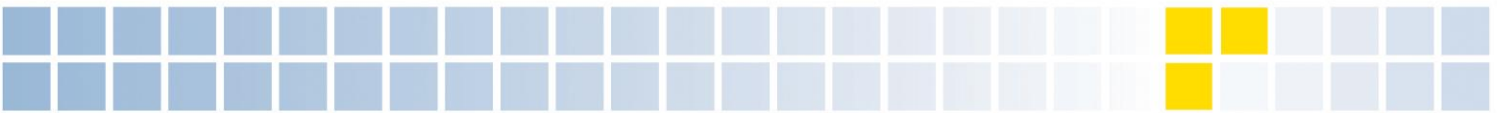
Zusammenfassung

Die deutsche Wirtschaft steht uneingeschränkt zu Menschenrechten und zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Die Unternehmen nehmen ihre unternehmerische Verantwortung derzeit sowohl im Inland als auch in Entwicklungs- und Schwellenländern bewusst wahr. Viele Unternehmen tragen konkret zu höheren Arbeitsstandards und besserer Bildung im Rahmen ihres außenwirtschaftlichen Engagements bei und verbessern Standards vor Ort. Es ist wichtig, dass Unternehmen bei der Wahrnehmung menschenrechtlicher Verantwortung unterstützt und nicht durch realitätsferne Rechtsauslegungen überfordert werden.

Die Öffnung des Individualbeschwerdeverfahrens für beispielsweise Nichtregierungsorganisationen zum UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sollte einer umfassenden Prüfung hinsichtlich nichtbeabsichtigter Effekte unterzogen werden. Dabei sollten kontraproduktive Auswirkungen für außenwirtschaftliches Engagement insbesondere bei der Wahrnehmung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten beachtet werden.

Die Wahrnehmung der in Deutschland eingeführten menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch Unternehmen bedarf eines praktikablen und realistischen Rahmens. Die Erweiterung von Prüfpflichten und Sorgfaltspflichten, für die ohnehin infolge der Corona-Krise und des Ukrainekriegs stark betroffenen globalen Lieferketten ist zu vermeiden. Denn dies kann negative Auswirkungen sowohl auf die gesamte Wertschöpfungskette als auch auf die internationale Präsenz von Unternehmen in Ländern und Regionen mit erhöhten menschenrechtlichen Risiken verursachen. Daher sollte von einer Ratifikation des Fakultativprotokolls derzeit abgesehen werden. Auf jeden Fall sollte die Denkschrift des Gesetzentwurfs grundlegend überarbeitet werden, um unbeabsichtigte schädliche Effekte einer Ratifikation zu vermeiden.

Darüber hinaus muss die Kohärenz der Auslegung von internationalen Kernarbeitsnormen und Sozialstandards sichergestellt werden. Die Festsetzung dieser Normen erfolgt durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) als spezialisierte UN-Sonderorganisation und ist das Ergebnis eines umfassenden und ausgewogenen Entscheidungsprozesses, an dem Regierungen sowie Arbeitgeber und Gewerkschaften nach einem klaren Regelwerk beteiligt werden.



Der ausdifferenzierte Normenüberwachungsmechanismus der ILO gewährleistet die rechtliche und praktische Durchsetzung der Kernarbeitsnormen. Sowohl der Normenanwendungsausschuss als auch der ILO-Ausschuss für Vereinigungsfreiheit sind spezialisierte und damit geeignete Instrumente zur Überwachung der menschenrechtlichen Kernarbeitsnormen. Die Erweiterung von parallelen Strukturen und Normenüberwachungsmechanismen kann zu Rechtsunsicherheit führen und sollte vermieden werden.

Im Einzelnen

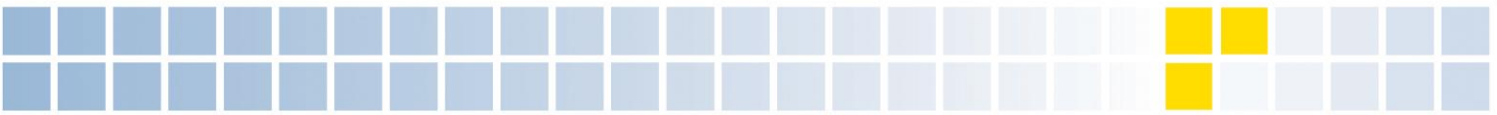
Auswirkungen einer Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt berücksichtigen

Die Öffnung für Individualbeschwerdeverfahren von beispielsweise Nichtregierungsorganisationen zum UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sollte einer umfassenden Prüfung hinsichtlich ihrer Auswirkungen unterzogen werden. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass diese zu weitreichenden Auswirkungen für Unternehmen insbesondere hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten führen kann.

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) sieht in § 2 Abs. 1 vor, dass zu beachtende Rechtspositionen solche sind, die sich aus einer Reihe von internationalen Übereinkommen zu Menschenrechten ergeben, die in der Anlage zum Gesetz aufgelistet sind. Darunter zählt nach Nr. 11 der Anlage zum LkSG der Internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UN-Sozialpakt). Leitprinzip Nr. 12 der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bestimmt, dass sich die Verantwortung der Wirtschaftsunternehmen zur Achtung der Menschenrechte, auf die in diesem Leitprinzip international anerkannten Menschenrechte bezieht. Die zentralen international anerkannten Menschenrechte in Leitprinzip Nr. 12 sind in der Internationalen Menschenrechtscharta verzeichnet, die aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte besteht, sowie in der ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

Der UN-Sozialpakt enthält u. a. auch soziale Rechte: Recht auf Arbeit, Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsfreiheit, Streikrecht, Schutz der Familie, Mutterschutz, Rechte auf soziale Sicherheit und auf angemessenen Lebensstandard. Die Öffnung des Individualbeschwerdeverfahren für beispielsweise Nichtregierungsorganisationen in Verbindung mit der weiten und extensiven Auslegung der einzelnen Bestimmung des UN-Sozialpakts durch den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist mit unkalkulierbaren Risiken für Unternehmen verbunden.

So hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beispielsweise entschieden, dass die Mitgliedstaaten des UN-Sozialpaktes zur rechtlichen Festlegung von Sorgfaltspflichten für Unternehmen verpflichtet sind, obwohl der UN-Sozialpakt keine derartigen Due Diligence-Verpflichtungen enthält ([General Comment Nr. 24 vom 10. August 2017](#)). Zudem hat der UN-Ausschuss bestimmt, dass auch die Unternehmen zur Verwirklichung des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen verpflichtet sind ([General Comment Nr. 23 vom 27. April 2016](#)). Wenn die Unternehmen die Verantwortung z. B. für die „angemessenen Lebensstandards“ in globalen Lieferketten tragen müssen, würde dies zu einer Verlagerung der staatlichen Schutzpflicht auf die Unternehmen führen und könnte bewirken, dass sich Unternehmen aus bestimmten Regionen mit herausfordernder Lage zurückziehen.



Die realistische Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten durch die Unternehmen bedarf jedoch eines praktikablen und realistischen Rahmens. Die Erweiterung von Prüfpflichten und Sorgfaltspflichten für die ohnehin infolge der Corona-Krise und des Ukrainekriegs stark betroffenen Lieferketten sollte vermieden werden. Denn dies kann negative Auswirkungen sowohl auf die gesamte Wertschöpfungskette der Unternehmen als auch auf ihre internationale Präsenz in Ländern und Regionen mit erhöhten menschenrechtlichen Risiken bewirken.

Überarbeitung der Denkschrift notwendig – Bedeutung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle präzisieren

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist kein Gericht, sondern ein Gremium aus 18 Expertinnen und Experten, die von den UN-Mitgliedstaaten bestimmt werden. In der Denkschrift des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, dass es eine „hohe menschenrechtspolitische Autorität“ der Empfehlungen des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gebe.

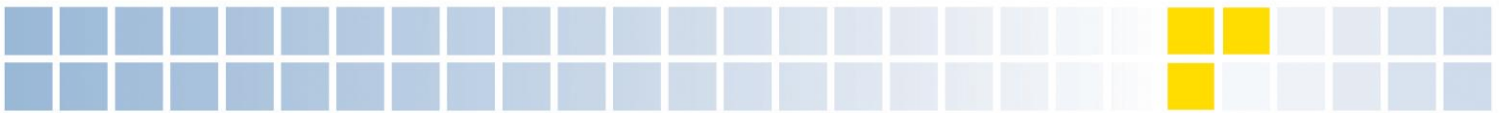
Dies verkennt, dass für die Auslegung von Grund- und Menschenrechten in Deutschland und Europa das Bundesverfassungsgericht, die Verfassungsgerichte der Länder, der Gerichtshof der Europäischen Union und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zuständig sind. Diese Rechtsprechung ist gegenüber der Auslegung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vorrangig. Diese Gerichte haben also die „Autorität“ in diesen Rechtsfragen. Der Zusatz „hohe menschenrechtspolitische Autorität“ ist deshalb irreführend und sollte gestrichen oder zumindest in „wichtige menschenrechtspolitische Bedeutung“ geändert werden. Die Bedeutung der Spruchpraxis des UN-Ausschusses sollte präzisiert werden, insbesondere vor dem Hintergrund der langbewährten Mechanismen der staatlichen Gerichte.

Kohärenz der internationalen Arbeits- und Sozialnormen nicht untergraben

Die ILO ist die Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die für die Erstellung und Durchsetzung verbindlicher internationaler Arbeits- und Sozialstandards seit über 100 Jahren zuständig ist. Die von der ILO verabschiedeten Kernarbeitsnormen bilden das Grundgerüst für internationale Arbeits- und Sozialstandards, die für die ratifizierenden Staaten rechtlich bindend sind. Zu den international anerkannten Menschenrechten gehören auch die Prinzipien hinsichtlich der grundlegenden Rechte aus den acht ILO-Kernarbeitsnormen.

Obwohl die Individualbeschwerde aufgrund des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt nur zulässig ist, wenn die Sache nicht in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren untersucht worden ist, kann die Situation im Bereich der sozialen Rechte entstehen, dass anstelle der zuständigen spezialisierten Überwachungsmechanismen der ILO der für die Überwachung des UN-Sozialpaktes zuständige allgemeine Ausschuss infolge einer Individualbeschwerde angerufen wird. Dies kann zur parallelen Spruchpraxis und mangelnder Kohärenz in der Auslegung und Anwendung der internationalen Kernarbeitsnormen und Sozialstandards führen. Dies muss jedoch vermieden werden, da damit auch eine Schwächung der Rolle der ILO einhergehen kann.

Die Festsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards durch die ILO ist das Ergebnis eines umfassenden und ausgewogenen Entscheidungsprozesses, an dem Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen sowie von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften nach einem klaren Regelwerk beteiligt werden.



Der ausdifferenzierte Überwachungsmechanismus der ILO erlaubt eine bessere, sowohl rechtliche als auch praktische Umsetzung und Durchsetzung der sozialen Rechte als das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt. Sowohl der Normenanwendungsausschuss als auch der ILO-Ausschuss für Vereinigungsfreiheit sind spezialisierte und damit geeignetere Instrumente zur Überwachung der menschenrechtlichen Kernarbeitsnormen. Parallele Strukturen und Überwachungsmechanismen können zu Rechtsunsicherheit führen und sollten unbedingt vermieden werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Volkswirtschaft und Internationales

T +49 30 2033-1900

volkswirtschaft@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 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.