

## Dokumentation – Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

### Anhörung 2: Staatliche Schutzpflichten im eigenen Hoheitsgebiet nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

02. September 2015, Berlin

Themenpaten: BDA, DGB  
Termin: 02. September 2015  
Veranstaltungsort: Auswärtiges Amt (Rathenau-Saal)  
Moderation: Dr. Irina Mohr, Friedrich Ebert Stiftung  
Adressierte Leitprinzipien: 1, 2, 3

#### I. Agenda

Wann	Was	Wer
10:00	Begrüßung der Teilnehmer und allgemeine Vorstellungsrunde	Moderation
10:05	Einführung in den NAP Prozess: <ul style="list-style-type: none"><li>• Wo stehen wir aktuell im Prozess?</li><li>• Einbettung in laufende politische Prozesse</li><li>• Zielsetzung der Anhörung</li></ul>	Hans-Christian Winkler, <i>Auswärtiges Amt</i>
<b>Teil I Was fordern die UN-Leitprinzipien und welche Instrumente hat der Staat geschaffen, um im Wirtschaftskontext die Menschenrechte im eigenen Hoheitsgebiet zu schützen?</b>		
10:15	<ul style="list-style-type: none"><li>• Was wird in den UN-Leitprinzipien zu diesem Thema gefordert?</li><li>• Welche staatlichen Maßnahmen bestehen zum Schutz der Menschenrechte? Wo stehen wir in Deutschland?</li><li>• Wie äußern sich die NAPs anderer Staaten hierzu?</li></ul>	Michael Windfuhr, <i>Deutsches Institut für Menschenrechte</i>
10:45	<ul style="list-style-type: none"><li>• Welche Instrumente hat der Staat geschaffen, um die Menschenrechte im arbeitsrechtlichen Kontext zu schützen?</li></ul>	Armin Knospe, <i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i>
<b>Teil II Wie ist die Menschenrechtsslage in Deutschland und welche Menschenrechtsrisiken im wirtschaftlichen Kontext bestehen gegebenenfalls? Welche Erwartungen gibt</b>		

<b>es zu deren Verhinderung an das staatliche Handeln?</b>		
11:15	<b>Die Perspektive der Wirtschaft</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Probleme haben die Unternehmen identifiziert und wie kann diesen abgeholfen werden?</li> <li>• Was erwartet die Wirtschaft vom Staat?</li> </ul>	Prof. Dr. Dominik Enste, <i>IW Köln</i>
11:45	<b>Die Perspektive der Gewerkschaften und Zivilgesellschaft:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Praxisbeispiele</li> <li>• Bestimmung von Problemlagen, insbesondere Menschenrechtsverletzungen im Arbeitsleben</li> <li>• Sanktionen und Verpflichtungen des Staates für Unternehmen, die gegen Menschenrechte verstoßen</li> </ul>	Annelie Buntenbach, <i>DGB</i> Dominique John, <i>Faire Mobilität</i>
12:15	<b>Mittagspause</b>	
13:30	Gibt es staatliche Schutzlücken im Bereich Vereinigungsfreiheit? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsstatements</li> <li>• Diskussion</li> </ul>	Renate Hornung-Draus, <i>BDA</i> Prof. Dr. Jens Schubert, <i>verdi</i>
14:00	Gibt es staatliche Schutzlücken im Bereich Diskriminierung? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsstatements</li> <li>• Diskussion</li> </ul>	Isabella Kluge, <i>Antidiskriminierungsstelle des Bundes</i> Renate Hornung-Draus, <i>BDA</i> Frau Vera Egenberger, <i>Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG)</i>
14:30	Gibt es staatliche Schutzlücken im Bereich Arbeitsausbeutung/ Wanderarbeiter? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsstatements</li> <li>• Diskussion</li> </ul>	Renate Hornung-Draus, <i>BDA</i> Frank Schmidt-Hullmann, <i>Hauptabteilungsleiter Grundsatz und Recht beim Hauptvorstand der IG BAU</i>
15:00	<b>Kaffeepause</b>	
<b>Teil III Sollte der Staat zusätzliche Maßnahmen zur Schließung von ggf. identifizierten Schutzlücken im Wirtschaftskontext in Deutschland einleiten?</b>		
15:20	Zusammenfassen des Diskussionsstands <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ergebniskonsolidierung</li> <li>• Zusammentragen der wichtigsten, ggf. konsensfähigen Punkte für den Aktionsplan/ Erwartungen an die Bundesregierung</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentation der nicht konsensfähigen Positionen der Stakeholder.</li> </ul>	
16:25	Schlusswort	Hans-Christian Winkler, <i>Auswärtiges Amt</i>
16:30	Ende der Veranstaltung	

## II. Verlaufsprotokoll

### 1. Begrüßung der Teilnehmer und allgemeine Vorstellungsrunde, Dr. Irina Mohr, Friedrich Ebert Stiftung (Moderation):

- Der Blick sei bei dieser Anhörung ins Inland gerichtet. Es sei die einzige Anhörung mit einem expliziten nationalen Fokus.
- Es gehe um die Identifikation möglicher Lücken im Menschenrechtsschutz.
- Das Format der Anhörung sei abzugrenzen von einem Workshop, bei dem eine Einigung erzielt werden solle. Vielmehr gehe es bei der Anhörung darum, unterschiedliche Positionen kennenzulernen, kritische Punkte zu ermitteln und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Daher die Bitte um pointierte Beiträge an Stelle von langen Referaten.
- Die Teilnehmer wurden auf die Verfassung eines Verlaufsprotokolls und die Protokollregeln hingewiesen.

### 2. Einführung in den Prozess des Nationalen Aktionsplans (NAP), Hans-Christian Winkler, Auswärtiges Amt (AA):

- Derzeit befinde man sich Mitten im Prozess der Erstellung des NAP, die Federführung liege beim AA.
- Es seien insgesamt vier Plenarkonferenzen vorgesehen. Zwei haben bereits stattgefunden, herzlichen Dank an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) für die letzte Veranstaltung am 6. Mai 2015. Zwei weitere Plenarkonferenzen finden noch statt.
- Die geplanten Anhörungen finden mit verschiedenen Verfahrensbeteiligten statt. Kriterien für die Themenwahl waren die Strittigkeit und die Wichtigkeit des jeweiligen Themas.
- Der Fokus liege heute auf Themen im Inland. Dies sei ein wichtiger Aspekt von NAPs, den andere Staaten (z.B. die USA) bisher in ihren NAPs vernachlässigt haben. Es gehe bei einem NAP aber auch darum, dass die Hausaufgaben im Inland gemacht werden.

## Teil I: Was fordern die UN-Leitprinzipien, und welche Instrumente hat der Staat geschaffen, um im Wirtschaftskontext die Menschenrechte im eigenen Hoheitsgebiet zu schützen?

### 3. Perspektive der Wissenschaft: Michael Windfuhr, Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR):

- Staatliche Schutzpflichten (auch) im eigenen Hoheitsgebiet geregelt in den UNLP 1-3.
- Schutzpflicht des Staates umfasst nach UNLP 1 und 2:
  - Präventivmaßnahmen;
  - Erwartungskommunikation an Unternehmen, dass diese Menschenrechte achten;
  - Bereitstellung von geeigneter Unterstützung für Unternehmen.
- Handlungsoptionen des Staates gemäß UNLP 3:
  - Rechtsvorschriften durchsetzen;
  - Bereitstellung wirksamer Handlungsanleitungen für Unternehmen;
  - Unternehmen anhalten, über den Umgang mit menschenrechtlichen Auswirkungen zu kommunizieren.
- Beispiele für den **Umsetzungsstand** dieser UNLP in DEU (siehe National Baseline Assessment (NBA) auf der DIMR-Webseite [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)):
  - DEU hat die meisten internationalen Menschenrechtsverträge ohne Vorbehalte ratifiziert, nicht jedoch das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt, UN-Wanderarbeitnehmerkonvention.
  - Grundgesetz verpflichtet den Staat zum Schutz der Menschenrechte (Grundrechte); Verpflichtung zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung deutschen Rechts verpflichtet zur Berücksichtigung internationaler Menschenrechte (Rspr. BVerfG). Problem: Instanzengerichte wenden diese Rspr. selten an.
  - Materiell-rechtlicher Menschenrechtsschutz ist hoch.
  - DEU befindet sich aktuell im Prozess der Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel: Artikel 19 erfordert die Errichtung einer unabhängigen Berichterstattungsstelle gegen Menschenhandel. Das umfasst auch Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und muss sich auf die Bereiche Prävention, Rechte der Betroffenen sowie Strafverfolgung beziehen.
- Beispiele für **mögliche Prüfaufträge** im Rahmen des NAP-Prozesses:
  - Bestehen bzgl. menschenrechtlich besonders sensibler Branchen/ Konstellationen in DEU (bspw. Baugewerbe, Landwirtschaft, Gastronomie, häusliche Dienstleistungen/Pflege) adäquate Schutznormen zum Schutz vor Ausbeutung, zum Rechtszugang für Betroffene sowie effektive Kontrollen und ausreichende Beratungsangebote?
  - Wie soll die unabhängige Berichterstattung zu Menschenhandel im Sinne der EU-Richtlinie Menschenhandel gewährleistet werden?
  - Bewirken einzelne aufenthaltsrechtliche Regelungen (staatliche Übermittlungspflichten bei Menschen ohne Papiere, Verpflichtung zur Lebensunterhaltssicherung beim Bleiberecht) eine Vulnerabilität für Ausbeutung und verhindern den Zugang von Betroffenen zu Gerichten?
  - Gewähren die Bestimmungen im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) einen effektiven Rechtsschutz gegen Diskriminierung im Arbeitsleben?
  - Wie kann die menschenrechtliche Qualifikation der Richterschaft und öffentlichen Verwaltung verbessert werden, um die menschenrechtskonforme Auslegung deutschen Rechts in der Praxis sicherzustellen?
- Vergleich **NAPs anderer Staaten**:
  - Häufig fehlende Thematisierung von Auswirkungen der Wirtschaft auf Menschenrechte im Inland (so NAP UK, Niederlande und Dänemark);

- „Smart mix“ sei ein Problem; Schwerpunkt vieler NAPs (bei Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht) auf freiwilligen Maßnahmen oder Anreizen; weniger auf verbindlichen Regelungen.

#### **An den Vortrag schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:**

- Vertreter Gewerkschaft: wies darauf hin, dass die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (2011/36/EU) über die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle hinaus auch weitere Verpflichtungen des Gesetzgebers beinhalte. Die Umsetzung der EU-Richtlinie sei verzögert worden und bisher lückenhaft; es gebe nun eine „Pseudo-Gesetzgebung“, die nicht als Umsetzung der EU-Richtlinie betrachtet werden könne.
- Vertreter Wirtschaft: fragte, ob die hinsichtlich der NAPs anderer Staaten genannten Regelungen alle bereits bestanden oder ob es sich dabei um geplante Maßnahmen handle.
- Michael Windfuhr: wies darauf hin, dass die erwähnten Maßnahmen sowohl bisherige, erfolgte, Maßnahmen wie auch geplante, zukünftige, Maßnahmen beinhalten. Zum Teil werde in den NAPs explizit differenziert nach bisherigen und geplanten Maßnahmen. Die erwähnten Auszüge aus den NAPs anderer Staaten seien Beispiele der Umsetzung der UNLP.
- Vertreter Zivilgesellschaft: fragte, inwiefern das Thema UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) bereits Thema im NAP-Prozess sei.
- Michael Windfuhr: Die Anhörung diene dazu, Themen und Bedarfe in den Prozess einzubringen. Dies gelte auch hinsichtlich der BRK. Alle Vertreter seien eingeladen, ihre Themen einzubringen.
- Vertreter Gewerkschaft: wies darauf hin, dass die in der Präsentation genannte Liste der nicht ratifizierten Verträge nicht abschließend sei. Zum Beispiel sei auch das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt, aber auch die revidierte EU-Sozialcharta (ESC), nicht (lückenlos) ratifiziert. Außerdem bestünden Lücken im Bereich des Arbeitsrechts.
- Michael Windfuhr: erläuterte, dass das „National Baseline Assessment“ (NBA) in zwei umfangreichen Kommentierungsrunden von den Stakeholdern bearbeitet und ergänzt worden sei. Daraus ergebe sich auch die Vielzahl an Prüfaufträgen. Jedoch seien die im NBA genannten Prüfaufträge nicht abschließend; weitere können im Rahmen der Anhörungen oder auch direkt an den Arbeitsstab im AA herangetragen werden.
- Vertreter Zivilgesellschaft: machte auf frauenspezifische Fluchtgründe aufmerksam. Es gelte, dieses Thema verstärkt in den NAP-Prozess einzubringen.
- Michael Windfuhr: wiederholte, dass es sich bei den Angaben in der Präsentation um Beispiele aus dem NBA handle und dass weitergehende Aspekte im Rahmen der Anhörung gesammelt werden.

#### **4. Perspektive der Bunderegierung: Armin Knospe, BMAS:**

- **These 1:** Gesellschaftliche und unternehmerische Verantwortung beginnt im Kopf, nicht im Bundesgesetzblatt.
- **These 2:** Menschenrechte sind typische Abwehrrechte gegen staatliche Gewalt und entfalten im Privatrechtsverkehr meist eine nur eingeschränkte und im Arbeitsrecht oftmals sublimierte Wirkung.
- **These 3:** Alle Menschenrechte sind über Art. 1 Abs. 2 GG Bestandteil der Rechts-

ordnung Deutschlands, unabhängig davon, ob sie in innerstaatliches Recht transferiert sind.

- **These 4:** Menschenrechte und Arbeitnehmerrechte sind nur zu einem geringen Teil kongruent und haben unterschiedliche Wirkungsebenen: Während Menschenrechte vorrangig im Öffentlichen Recht von Amts wegen zu beachten sind, bedürfen Arbeitnehmerrechte meist der individuellen (Privat-)Rechtsverfolgung und -durchsetzung.
- **These 5:** Zahlreiche grundrechtliche Arbeitnehmerrechte im GG sind keine universellen Menschenrechte (Bsp. Art. 8, 9 Abs. 1, 11, 12 GG); die in innerstaatliches Recht transferierten Menschenrechtsabkommen haben dagegen nur den Rang einfachen Rechts.
- **These 6:** Die wichtigsten internationalen und europäischen Menschenrechtsvereinbarungen sind in Deutschland in innerstaatliches Recht transferiert und enthalten vielfach Redundanzen mit unterschiedlicher Wirkungstiefe.
- **These 7:** Die Wirksamkeit eines nationalen Menschenrechtsschutzes hängt nicht von der Zahl der umgesetzten Rechtsakte, sondern von innerstaatlich wirksamer Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzgewährung ab.
- **These 8:** Das deutsche Arbeitsrecht hat eine zentrale Schutzfunktion. Während diese im Bereich des öffentlich-rechtlichen Arbeitsrechts wirksam kontrolliert werden kann, fehlt eine solche Kontrollfunktion im von der Vertragsfreiheit geprägten privaten Arbeitsrecht.
- **These 9:** Der Menschen- und Arbeitnehmerrechtsschutz im deutschen Arbeitsrecht ist ein offener Prozess und kein statischer Zustand.
- **These 10:** Alle gesetzlichen Regelungen müssen im Einklang mit den Menschenrechten (arg. Art. 1 Abs. 2 GG), den Grundrechten und sonstigen sozialen Rechtspositionen stehen.

#### An den Vortrag schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:

- Vertreter Bundesregierung: äußerte Verwunderung über die Aussage, dass Arbeitsrechtler meinten, das deutsche Arbeitsrecht gelte nur bei einem gültigen Arbeitsvertrag. Die Rechtslage könne nicht dazu „dienen“, dass Arbeitnehmer mit einem ungültigen Arbeitsvertrag eingestellt werden, mit dem Ziel, sie auszubeuten. Schließlich handle es sich dabei zumindest um faktische Arbeitsverhältnisse, auf die das deutsche Arbeitsrecht ebenfalls Anwendung finde.
- Vertreter Zivilgesellschaft: merkte zum Thema Menschenhandel an, dass im deutschen Strafrecht bereits einiges getan wurde. Neben der Berichterstattung gegen Menschenhandel bestehe ein großer Schutzbedarf. Notwendig zu beachtende Themen bei der Umsetzung der EU-RL seien z.B.: Entschädigungen für entgangenen Lohn, Zusicherung von Straffreiheit von Opfern von Menschenhandel, Überprüfung von Vermittlungsagenten.
- Vertreter Gewerkschaft: schätzte es als problematisch ein, dass nach der Ratifizierung von Völkerrecht, dieses in Deutschland den Rang von einfachem Bundesrecht einnehme. Wenn jedoch Menschenrechte als soziale Grundrechte interpretiert werden, dann genießen diese - über die Anwendung der Europäischen Sozialcharta - Vorrang gegenüber einfachem Bundesrecht und auch gegenüber dem Grundgesetz. Daher solle man auch ebendiese Artikel der Grundrechtecharta heranziehen, bspw. Art. 31, das Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen. Die Themen Leiharbeit, Kündigungsschutz, Kontrollen im Arbeitsschutz seien in Deutschland kritisch zu bewerten. Im Bereich prekäre Beschäf-

tigung gebe es eklatante Lücken, bspw. im Hinblick auf Arbeitsunfälle. Publizitätspflichten sollten auch für KMUs in Bezug auf Menschenrechte gelten, die EU-Berichterstattungs-Richtlinie umfasse einen zu kleinen Adressatenbereich.

- Armin Knospe:
  - Zwangsarbeit: erinnerte an die Diskussion vor 20 Jahren (Erinnerungstiftung), in der es hieß, Zwangsarbeit falle nicht unter das Arbeitsrecht. Zum Thema Menschenhandel: Ein potentieller Täter würde wahrscheinlich auf § 233 Strafgesetzbuch (StGB) kommen, wenn er sich das StGB anschau, da diese Vorschrift eine verhältnismäßig geringe Strafe vorsieht. Er betonte die „Vorbildfunktion“ von Gesetzestexten, die Täter abschrecken sollen.
  - Arbeitsschutz: In Deutschland werde Arbeitsschutz vergleichsweise gut kontrolliert. Aber es gebe auch Fälle, in denen Arbeitnehmer von Arbeitgebern geschunden werden, oder in denen es um die Zahlung des korrekten Lohns oder der Beiträge zur Sozialversicherung gehe. In diesen Fällen müsse sich der Arbeitnehmer selber drum kümmern.
- Vertreter Gewerkschaft: bemängelte, dass es keine Mindeststandards für Unterkünfte von Arbeitnehmern gebe, sobald sich diese außerhalb des Werkgeländes befinden. Vor allem für Migranten gebe es kaum Schutzvorschriften. Schutzvorschriften seien vor allem im Baurecht zu finden. Es könne aber nicht Sinn der Sache sein, dass es vom Ort abhängt, wie der Unterkunftsstandard von Arbeitnehmern ist. Hier bestehe eine deutliche Regelungslücke.
- Vertreter Bundesregierung:
  - Zu der Anmerkung, dass internationale Menschenrechtsverträge in Deutschland nur als einfaches Bundesrecht gelten: Auch Bundesrecht sei verbindlich geltendes Recht; dies gelte auch im Hinblick aller anderen Normen auf Ebene des Bundesrechtes. Dies sei kein negativer Umstand, sondern etwas Positives. Bat um Mitteilung, falls es in bestimmten Fällen Probleme gebe durch den Umstand, dass eine Vorschrift eines internationalen Menschenrechtsvertrages keine Grundgesetznorm sei, sondern „nur“ eine Norm des Bundesrechtes. Der Vertreter kenne keinen solchen Fall.
  - Zur Anwendung der EU-Grundrechtecharta: Unionsrecht sei nur unter bestimmten Voraussetzungen anwendbar. Wenn es nicht anwendbar sei, dann könne es nicht nutzbar gemacht werden; dann habe deutsches Recht Anwendungsvorrang. Es gehe also vielmehr darum, eventuelle Schutzlücken im deutschen Recht zu schließen.
  - Zu Erwägungsgründen als Vorspann zu Gesetzestexten: Dabei handle es sich lediglich um ein „allgemeines warmes Wort“ zu Beginn von Gesetzen. Normen sollten jedoch Rechtsfolge haben, die einklagbar sind. Bei internationalen Menschenrechtsverträgen und deren Präambeln werde dies manchmal anders gehandhabt. Es sei ein Bemühen des Ministeriums, ein Recht im Gesetz klar auszuformulieren, so dass es anwendbar und einklagbar ist. Es sei ein Unterschied, ob nur ein schöner Grundsatz aufgeschrieben werde, oder ob es sich um ein einklagbares Recht handle.
  - Vertragsverletzungsverfahren zu Menschenhandel: Es gebe einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der EU-RL. Dieser sei geeignet, die EU-RL umzusetzen. Er liege derzeit dem Rechtsausschuss des Bundestages vor.
- Vertreter Gewerkschaft: Neben dem materiellen Recht gehe es auch um deren Durchsetzung. Rechtsklarheit und Wahrnehmungsmöglichkeiten für Gerichte seien ein Thema. Was im Grundgesetz stehe, werde mehr wahrgenommen als einfaches Bundesrecht. So

finden sich die ILO-Normen in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) nur minimal wieder. Hierzu habe es eine Untersuchung gegeben; der Klageweg sei nicht immer erfolgsversprechend, da Richtern häufig das Wissen über Menschenrechtsnormen fehle. Problematisch sei, dass der einzelne Arbeitnehmer stets selber klagen muss; er muss sich selber kümmern und wehren, dabei erfahre er nur wenig Unterstützung. Die Unterstützung durch die Gewerbeaufsicht etc. sei mangelhaft. Es sei fraglich, ob sich stets der Einzelne in einer prekären Lage durchsetzen müsse. Die Bundesregierung habe sich z.B. mit der sog. Sanktions-Richtlinie für einen anderen Weg entschieden. Dies gelte auch beim Mindestlohn, den der Arbeitnehmer in jedem Fall zugesprochen bekommt.

- Armin Knospe: stellte klar, dass BMAS und BMJV inhaltlich nicht weit voneinander entfernt seien. Er wolle in seinem Beitrag zeigen, worüber man sich unterhalten könne. Denn auf der Ebene von Menschenrechten habe die Publizitätsfunktion in der Verfassung einen besonderen Stellenwert. Bei den Menschenrechtspositionen im Grundrechtskatalog seien viele sog. Deutschengrundrechte und keine für alle geltenden Menschenrechte. Darüber hinaus sei anzumerken, dass Grundrechte in ihrer klassischen Position Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat seien. Grundrechte seien darüber hinaus aber auch Teilhabe- und Leistungsrechte. Hier sehe er an vielen Stellen Handlungsbedarf.

**Teil II: Wie ist die Menschenrechtslage in Deutschland und welche Menschenrechtsrisiken im wirtschaftlichen Kontext bestehen gegebenenfalls? Welche Erwartungen gibt es zu deren Verhinderung an das staatliche Handeln?**

#### **5. Perspektive der Wirtschaft: Prof. Dr. Dominik Enste, Institut der deutschen Wirtschaft Köln:**

- Die Sicherung der Schutzpflichten der Menschenrechte kann auf drei Ebenen erfolgen: auf der staatlichen Ebene durch Gesetze und Vorschriften, auf der Unternehmensebene durch Regel und Unternehmenskultur sowie auf der individuellen Ebene, durch jeden Einzelnen im beruflichen wie privaten Alltag.

##### *Ordnungsebene:*

- Das deutsche Rechtssystem ist im Bereich der Menschenrechte sehr gut ausgeprägt und im internationalen Vergleich führend. Das deutsche Rechtssystem schützt die Menschenrechte in sehr hohem Maße und ist beispielhaft für die ganze Welt. Das deutsche Recht sichert den Bürgern wie Unternehmen sehr gute Rahmenbedingungen, Rechtssicherheit und Rechtsschutz. Soweit es zu Streitigkeiten kommt, sorgen effiziente Verfahrensordnungen für schnelle, kompetente und berechenbare Entscheidungen. „Law Made in Germany“ ist ein weltweites Qualitätssiegel.

##### *Unternehmensebene:*

- Die deutschen Unternehmen halten sich nicht nur an Gesetz und Recht, sondern sie bekennen sich darüber hinaus zu ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verantwortung bei ihrem unternehmerischen Handeln. Deshalb sollte das Fehlverhalten einzelner nicht zu einem generellen Misstrauen und in der Folge mehr Kontrollen und Vorgaben führen. Das CSR-Engagement ist heute Bestandteil in fast allen Unternehmenskulturen und dabei äußerst vielfältig. Die zahlreichen Aktivitäten und Initiativen der deutschen Unternehmen auf globaler, europäischer und nationaler Ebene



in den Bereichen Umwelt, Soziales und Menschenrechte sind konkreter Ausdruck dieses Verantwortungsbewusstseins. Mit vielen Initiativen setzen die Unternehmen einen eigenen Beitrag auch zur besseren Umsetzung von Menschenrechten. Unternehmenseigene Verhaltenskodizes oder branchenspezifische Selbstverpflichtungen wurden entwickelt (z.B. die „Blue Competence Initiative“ des Verbands der Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA), die Initiative der Chemieindustrie „Chemie hoch drei“ oder die „Business Social Compliance Initiative“ für die Textilwirtschaft). Auch die Anzahl derjenigen Unternehmen, die CSR- und Nachhaltigkeitsstrategien in ihr Kerngeschäft integrieren, wächst ständig ebenso wie die Anzahl derjenigen, die eigene Nachhaltigkeitsstrategien entwickeln.

*Individuelle Ebene:*

- Darüber hinaus gibt es viel Engagement gegen Menschenrechtsverletzungen auf persönlicher Ebene, welches durch die Gründung von Stiftungen, privaten Spenden oder auch dem persönlichen Einsatz geleistet wird. Damit wird deutlich, dass in Deutschland die staatlichen Schutzpflichten nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im internationalen Vergleich auf allen Ebene sehr gut erfüllt werden und der weitere Ressourceneinsatz im INLAND sehr viel weniger effektiv wäre als in anderen Ländern. Deshalb ist die Fortführung der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Staat ausreichend und wünschenswert. Dazu zählt die Fortsetzung des Projekts „Gesellschaftliche Verantwortung im Mittelstand“ sowie die Bereitstellung von (verlässlichen) Informationen zur Menschenrechtsslage in Zielländern für KMUs.

**An den Vortrag schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:**

- Vertreter Zivilgesellschaft: dankte für die Lehrstunde zur gesellschaftlichen Übernahme von Verantwortung von Arbeitgebern. Kenne aus der Praxis Arbeitgeber, die sich freiwillig einsetzen für Menschenrechte, kenne aber auch andere. Neben einer Vertrauenskultur brauche man klare Regelungen, wer für was zuständig ist. DEU müsse das auch tun. Regulierung sei gerade bei der Frage CSR notwendig. Die EU-Kommission habe das bereits erkannt, da zu wenig freiwillig gemacht werde. Der Rückschluss von Enste sei daher keine zwangsläufige Folge. Zur modernen Industriegesellschaft gehöre, dass verbindliche Standards da sind, die auch Unternehmen betreffen. Nicht beleuchtet habe Enste das Thema Wettbewerbsverzerrung: Auch hier helfen und stärken klare Bedingungen den Wettbewerb, so dass Wirtschaft in unser aller Interesse erfolgen könne. Denn Vertrauen schaffe man durch Klarheit, d.h. durch klare Regelungen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Der Vortrag habe sein Vertrauen in das Vertrauen erschüttert. Freiwillige Vereinbarungen haben bspw. Frauen benachteiligt. Darauf folgte die Quote. Ein anderes Beispiel sei das Vertrauen in angemessene Löhne; später folgte der Mindestlohn. Viele Unternehmen verhalten sich anständig, aber dies tun nicht alle. Daher bedürfe es Regelungen, damit alle sich an diese halten, dies sei (auch) im Interesse der Unternehmen, die sich korrekt verhalten.
- Vertreter Wirtschaft: Art. 9 Absatz 3 GG, die Koalitionsfreiheit, finde auch im Privatrecht Anwendung, d.h. dieses Grundrecht beinhalte auch Verpflichtungen für Unternehmen. Es gebe zahlreiche Initiativen im Bereich soziales Engagement von Unternehmen. Das Engagement belaufe sich zahlenmäßig auf 11,2 Milliarden EUR/Jahr, 28 % der Betriebe seien über den gesetzlich geforderten Standard hinaus engagiert. Speziell das BMAS-Projekt zu gesellschaftlicher Verantwortung im Mittelstand sei sinnvoll gewesen, es haben zahlreiche Schulungen stattgefunden. Das Projekt solle fortgeführt werden. DEU

stehe bei der Umsetzung der UNLP im internationalen Vergleich sehr gut dar. Dies belegen Quellen wie der Global Rights Index. DEU finde sich dort unter den besten 11%. Eine weitere Quelle sei der World Justice Index. Zur Forderung der Ratifikation weiterer völkerrechtlicher Verträge: Dies sei nicht aus den UNLP abzuleiten. So gebe es bspw. eine Vielzahl nicht ratifizierter ILO-Abkommen, es sei fraglich, weshalb die genannten Abkommen besondere Relevanz haben.

- Vertreter Gewerkschaft: regte an, den Fokus auf die Schutzbedürftigkeit erwerbstätiger Gruppen in DEU zu legen. Es gebe eine extreme Segmentierung bzw. Ausdifferenzierung: Dies gelte für die Ausweitung prekärer Formen extremer Beschäftigung, was über illegale Formen der Beschäftigung hinausgehe. Zu nennen seien bspw. Werkverträge, Leiharbeit, Modell sachgrundlose Befristungen und Minijobs. Arbeitnehmer mit einem sehr niedrigen Einkommen haben Schwierigkeiten, ihre Lebensbedürfnisse zu decken. Der Zuwachs von Erwerbspersonen in prekärer Beschäftigung bedeute ein Versäumnis von Schutzpflichten bzgl. dieser Personen. Er beobachte eine erhebliche Asymmetrie: Vertrauen werde anders wahrgenommen als bei den Belegschaften, in denen der Anteil dieser Gruppen sehr gering sei. Es gelte daher, Alltagserfahrungen und soziale Verhältnisse in der Praxis zu beachten. Die Darstellung der ungünstigen Ausdifferenzierung des Arbeitsmarktes habe er im Vortrag vermisst.
- Vertreter Gewerkschaft: Vertrauen sei gut, Kontrolle sei besser. Im CSR-Bereich gebe es bereits die freiwillige Nachhaltigkeitsberichterstattung. Die Ziele seien nicht überall erreicht worden, so gebe es vorbildliche Unternehmen und nicht Vorbildliche. Die EU-Berichterstattungs-Richtlinie gelte es zu konkretisieren. Auch Arbeitgeber wollen nicht allein auf Vertrauen setzen, beispielhaft erwähnt sei hier der LIDL-Fall.
- Vertreter Wirtschaft: Plädoyer für Unternehmertum: Arbeitgeber böten auch Lohn und Brot. Es gebe auch Dinge, die falsch laufen, aber ein Generalverdacht, dass Unternehmen bewusst Arbeitnehmer ausnutzen würden, sei nicht angebracht. Vertrauen gehöre dazu. Pflichten schränken intrinsische Motivation ein. Viele KMUs können manche Vorgaben gar nicht umsetzen. Anregung, dass wenn es neue Pflichten gebe, zunächst geschaut werden solle, ob die Maßnahme (bei Großunternehmen) zum Erfolg führe und nur wenn das der Fall ist, schauen, ob und wie diese Maßnahme auf KMUs übertragen werden könne.
- Vertreter Zivilgesellschaft: kenne aus dem Studium der Wirtschaftswissenschaften, dass es zunächst gelte, dem Wettbewerber zu misstrauen. Vertrauen müsse erst aufgebaut werden. Zu denken sei hier an die Finanzkrise und die Rolle der Deutschen Bank. Auch bei einem Fußballspiel gebe es einen Schiedsrichter. Das Spiel würde ohne Schiedsrichter, allein mit Vertrauen, nicht funktionieren. Regeln seien gut und müssen allen klar sein. Die Einhaltung von Regelungen sei wichtig. KMUs müssen besondere Berücksichtigung finden, aber die Rahmenbedingungen müssten stimmen.
- Vertreter Bundesregierung: war irritiert nach dem Vortrag und fragte sich, inwiefern ein allgemeiner Vertrauensdiskurs in dieser Anhörung helfen könne. Er vermisse Antworten auf den eigentlichen Titel des Vortrages von Enste.
- Vertreter Bundesregierung: äußerte den Wunsch, sich auf das zu konzentrieren, wo wirkliche Probleme gesehen werden. Natürlich könne die Rechtsordnung nicht nur durch Kontrolle durchgesetzt werden. Klar sei auch, dass DEU einen guten Menschenrechtsstandard im Vergleich zu Albanien habe. Darum gehe es bei dieser Anhörung nicht. Er habe andere Erwartungen an den Vortrag gehabt. Das Ministerium beschäftige sich mit der Menschenrechtssituation in DEU. Es helfe sehr zu sagen, „wenn ihr das nicht tut, dann greift die deutsche Gerichtsbarkeit“. Dies gelte auch für Fälle, in denen Kontrollmechanismen gar nicht tätig sind. Sie tun Gutes, dadurch dass sie da sind. Wenn jemand keine Angst vor Kontrollen haben müsse, dann seien Sitten von Zerstörung bedroht. Allgemeine Bitte, auf realistischem Niveau zu diskutieren.

- Dominik Enste: In DEU gebe es einen Schiedsrichter; der Staat habe entsprechende Regelungen erlassen. Man solle auch in andere Aktionspläne schauen, was zum Beispiel im Ausland an Verbesserung bereitgestellt werden könne. Im Rahmen seines Vortrages hätte es wenig Sinn gemacht, wenn er auf den Bereich Schattenarbeit eingegangen wäre. So hätte er die Bereiche, die gut seien, ausgeblendet.
- Moderation: dankt für die Sicht der Wirtschaft und verweist darauf, dass es am Nachmittag um konkrete Schutzlücken gehe.

## 6. Perspektive der Gewerkschaften und Zivilgesellschaft

### **Annelie Buntenbach, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB):**

- Das Schutzniveau, gemessen an der Anwendung völkerrechtlicher Verträge, wird nicht erreicht. Leider hat Deutschland wichtige UN-, ILO- und Europarats-Übereinkommen zu zentralen Arbeitsbedingungen wie Kündigungsschutz und Mindestentgelte, Schutz von Whistleblowern und von Wanderarbeitnehmern etc. bisher nicht ratifiziert – in diesen Fällen erreichen die nationalen Rechte auch nicht das völkerrechtliche Niveau. Der Bestandsschutz in Kleinbetrieben bis 10 Beschäftigte und eine Kündigung nur wegen eines vorliegenden Grundes entfallen daher für ca. die Hälfte der Beschäftigten in Deutschland.
- Die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte, Gesetzesverstöße wie Korruption und Unterschlagung anzuzeigen enden für den Betroffenen meistens mit arbeitsrechtlichen Nachteilen und oftmals mit Arbeitsplatzverlust.
- Die Ratifizierung von weiteren ILO-Übereinkommen etwa zu den Themen Kündigungsschutz, Vergabe sowie Mindestentgelte und des UN-Übereinkommens zu Wanderarbeitnehmern und den Zusatzprotokollen zum UN-Pakt (insb. Nr. 12) sind überfällig, ebenso wie die Ratifizierung des Straf- sowie Zivilrechtsübereinkommens des Europarates, Letzteres zur Bekämpfung der Korruption, um damit den (arbeitsrechtlichen) Schutz von Hinweisgebern zu verbessern. Ebenso sind die Ratifizierung der revidierten Europäischen Sozialcharta mit den Zusatz- und Änderungsprotokollen und gezielte Maßnahmen zur stärkeren Sensibilisierung der Rechtsprechung völkerrechtliche Rechtsquellen, zumindest bei der Auslegung, zu berücksichtigen.
- Probleme in der Praxis:
  - Die Praxis in der Fleischindustrie, Logistik oder bei Autozulieferern: dauerhafte Vergabe an ausländische, meist osteuropäische Unternehmen, die zu niedrigsten Entgelt- und Arbeitsbedingungen, häufig befristet oder sogar mit rotierendem Aufenthalt arbeiten.
  - Die Betroffenen sind entsandte Arbeitnehmer, Leiharbeiter, (Schein-) Soloselbständige, Migranten, Beschäftigte im Niedriglohnbereich, aber auch Höherbezahlte.
  - Gesetzliche Pflichten des Auftraggebers die Beachtung von Menschenrechten zu prüfen, bestehen derzeit nicht; auch wird das verantwortliche Vorstandsmitglied nicht unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens herangezogen.
  - Unkenntnis über die Rechte, Sprachbarrieren; Beweislast für einen Anspruch oder Schadensersatz liegt voll beim Betroffenen; nur er kann den Anspruch durchsetzen; die staatliche Kontrolldichte ist dünn.
- Notwendig ist daher die Kodifizierung von Sorgfaltspflichten für Unternehmen bezüglich Menschenrechten mit entsprechenden Rechtsfolgen bei Verstößen; die Umset-

zung der CSR-Richtlinie mit Berichtspflichten etc. sowie die Erleichterung bei der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen wegen Menschenrechtsverletzungen, die Einführung eines Unternehmensstrafrechtes, um die persönliche Haftung von Vorstandsmitgliedern und Geschäftsführern zu verbessern.

- Werkvertragsarbeit ist in Abgrenzung zu Leiharbeit und Arbeitnehmereigenschaft klar zu definieren, Vermutungsregelung und Beweislastumkehr müssen geregelt werden; soziale Sicherung von Soloselbständigen ist zu verbessern. Zudem sollte Kündigungsschutz in Kleinbetrieben verbessert und die sachgrundlose Befristung eingeschränkt werden, die Entgeltgleichheit von Frauen und Männern durch mehr Transparenz verbessert werden, die Beratung mobiler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer muss ausgebaut werden sowie staatliche Kontrollen verbessert und ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften sowie weitere Maßnahmen zur Verbesserungen bei der Rechtsdurchsetzung eingeführt werden.

#### **Dominique John, DGB-Projekt „Faire Mobilität“:**

- „Faire Mobilität“ ist eine Beratungsstelle für Arbeitnehmer aus mittel- und osteuropäische Ländern berät.
- Ein Hauptproblem auf dem Arbeitsmarkt sei die Segmentierung des Arbeitsmarktes und die Vergabe von Werkverträgen an Subunternehmen im Ausland:
  - Beispiel 1: im Sektor der Automobilezulieferer arbeiteten vor Gültigkeit des Mindestlohngesetzes gleichzeitig deutsche Arbeitnehmer für 20€/h und durch ausländische Subunternehmer eingesetzte Werkvertragsunternehmer für 6€/h.
    - Die Abführung der Sozialabgaben in das Herkunftsland auf niedrigerer Bemessungsgrundlage erfolge bis zum Ablauf einer Frist von zwei Jahren.
    - Anschließend erfolge eine Unterbrechung des Arbeitsvertrages für mehrere Wochen und das geschilderte System beginne von vorne.
  - Beispiel 2: Kopplung von Unterkünften mit Arbeitsverträgen:
    - Ziel sei das Zurückholen eines Teils des Arbeitslohnes durch einen hohen Mietpreis,
    - Nach Beendigung des Arbeitsvertrages drohe Obdachlosigkeit,
    - Es existiere ökonomischer Zwang und die Androhung von physischer Gewalt.
- Weitere Probleme:
  - Der Übergang zwischen Arbeitsausbeutung zu Menschenhandel sei häufig fließend:
    - Die Beweislast für Schadensersatzanspruch liege grundsätzlich beim Beschäftigten, das führe zur oftmaligen Nichtinanspruchnahme von Rechten.
- John wies darauf hin:
  - Man solle über ein Verbandsklagerecht nachdenken;
  - Das Recht auf arbeitsrechtliche Beratung sei für migrantische Arbeitnehmer und für Neuzugänge von großer Bedeutung.

- Zwar gebe es das Recht auf Beratung für neu nach DEU kommende Unternehmen, nicht aber für Arbeitnehmer.

**An die beiden Impulsstatements schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:**

- Vertreter Zivilgesellschaft: In haushaltsnahen Dienstleistungen arbeiten über 80% Migrantinnen, hier gebe es ein großes Problem der Ausbeutung und des Menschenhandels.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Es existieren große Probleme mit der Arbeit privater Vermittlungsagenturen, Gebühren würden ohne Gegenleistung eingezogen, im Bereich der Pflege sollten Verträge offengelegt werden, eine Kontrolle der Arbeitszeiten sei schwierig, sollte aber angedacht werden.
- Vertreter Zivilgesellschaft: merkte an, dass der NAP explizit das Thema der Arbeitsaufnahme von Menschen mit Behinderung (MmB) behandeln solle, MmB werde das Menschenrecht auf Arbeit vorenthalten, ein Recht auf Arbeit werde nicht gewährt, was eine gleichbleibend hohe Arbeitslosigkeit zeige. Der Vertreter kritisierte, dass barrierefreie Zugänge zum Arbeitsplatz erst rechtlich notwendig wären.
- Vertreter Gewerkschaft: fragte, ob das Thema Solo-Selbstständige auch behandelt werde?
- Dominique John: Personen könnten ihre Situation oft nicht selbst einschätzen, würden in die Scheinselbstständigkeit gedrängt, ohne dass es ihnen bewusst wäre. Eine bessere Beratung dieser Personen wäre notwendig.
- Vertreter Gewerkschaft: erkundigte sich nach Schwierigkeiten beim Zugang zu Justiz.
- Dominique John: Zugang sei aufgrund mangelnder Kenntnis oftmals nicht der Fall. Das Thema sei schwierig einzuschätzen.
- Vertreter Wirtschaft: wies darauf hin, dass nicht jede Leiharbeitnehmertätigkeit illegal sei. Ein Generalverdacht gegen die Wirtschaft sei nicht sachgemäß. Die Wirtschaft brauche die Möglichkeit, spontan auf Aufträge zu reagieren.
- Vertreter Gewerkschaft: merkte an, es gebe große Umsetzungsprobleme bei Zugangsrechten von EU-Bürgern zu Sozialleistungen als Umsetzung sozialer Menschenrechte. Der Zugang zu Arbeitsmarktleistungen, nach SGB II, für Migranten aus EU-Ländern, die ausschließlich zur Arbeitsaufnahme nach DEU kämen, sei hoch umstritten.
- Vertreter Zivilgesellschaft: verwies auf Entgeltungleichheit von Frauen und Männern und unterschiedlichen Zugang zum Arbeitsmarkt. Die wenigsten haushaltsnahen Dienstleistungen seien legal. Der Vertreter kritisierte, dass die BUNDESREGIERUNG die ILO-Norm 189 zwar unterzeichnet habe, aber die 24h-Pflege dabei ausgeschlossen worden sei.
- Annelie Buntenbach: unterstrich, dass es nicht angehe, dass bei der Zeichnung von ILO-Normen die problematischen Bereiche ausgeschlossen würden. Die Existenz von Werkverträgen sei nicht grundsätzlich das Problem, sondern deren Missbrauch. Die Durchsetzungsmöglichkeiten des Rechts für die Betroffenen müssen viel klarer geregelt werden.

**Zusammenfassung des Vormittags (durch Moderation):**

- Eine klare Problematisierung sei gelungen.
- Die Antworten der verschiedenen Akteure am Nachmittag werden sehr unterschiedlich sein.
- Es gehe nicht darum, Arbeitgeber grundsätzlich unter Verdacht zu stellen.

- Das Thema haushaltsnaher Dienstleistungen sei intensiv diskutiert worden, dies weise auf die Bedeutung des Themas hin.

### **7. Impulsstatements zu dem Thema: Gibt es staatliche Schutzlücken im Bereich Vereinigungsfreiheit?**

#### **Renate Hornung-Draus, Bund der deutschen Arbeitgeber (BDA):**

- Nicht alles im internationalen Recht gehöre zum Bereich der Menschenrechte. Einige Aspekte gehören in den Bereich der Sozialpolitik.
- In den UNLP sei klar definiert, was Menschenrechte sind.
- Es gehe hier um die erste Säule der UNLP, die staatlichen Schutzpflichten.
- Zwei Dinge seien hierbei zu unterscheiden: Regierungsrahmen und Umsetzung.
- Bei der Vereinigungsfreiheit gebe es staatliche Schutzpflichten, allerdings keine Schutzlücken in DEU.
- In der 1988'er Erklärung der ILO gehe es nicht um die Ratifizierung, sondern darum, dass Mitgliedsstaaten die Prinzipien umsetzen.
- DEU habe nicht nur die Prinzipien umgesetzt, sondern auch ratifiziert, d.h. umfassend in nationales Recht umgesetzt.
- Zum Gesetz zur Tarifeinheit: Der Inhalt entspreche der jahrzehntelangen BAG-Rechtsprechung und sei daher verfassungskonform.

#### **Prof. Dr. Jens Schubert, verdi:**

- Es gebe Schutzlücken in materieller und formeller Hinsicht, die sich gegenseitig beeinflussen und auch verstärken.
- Die Beschränkung des Streikrechts für Beamte und Beamtinnen außerhalb des hoheitlichen Bereichs sei nicht ILO-Konform (z.B. DB, DPAG):
  - Streikrecht sei Teil der Vereinigungsfreiheit und aus ILO-Abkommen 87 herauszulesen,
  - Streikrecht sei zudem Völkergewohnheitsrecht,
  - Die Beachtung der Spruchpraxis der Überwachungsgremien sei unterbewertet,
  - Streik sei gelebte Grundrechtsausübung.
- Es existiere eine Schutzlücke bei den Zutrittsrechten der Gewerkschaft in Betrieben:
  - Streik und Aussperrung seien nicht gleich zu behandeln, Aussperrung sei nicht verboten, aber nicht von gleichem Charakter,
  - §163 SGB II sei auch eine Schutzlücke.
- Grenzübergreifender Solidaritätsstreik könne Garant für Lieferketten sein. Völkerrechtsfreundliche Auslegung sei in diesem Bereich nicht hinreichend genug.
- Diffuse Vorhaben zur Beschränkung des Streikrechts in der sog. Daseinsvorsorge seien völkerrechtswidrig.

**An die Vorträge schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:**

- Vertreter Bundesregierung: erwähnte die revidierte Europäische Sozialcharta. Die Bundesregierung habe sich damit verpflichtet, darüber nachzudenken, ob der Geltungsbereich nicht ausgedehnt werden könne. Es gebe keine Weiterentwicklung bei der ESC, dies sei bedenklich, da ursprünglich die ILO beauftragt sein sollte, die „Charta der Arbeitnehmerrechte“ zu entwickeln. Ein tripartites Verfahren wäre sinnvoll.
- Renate Hornung-Draus: Man müsse immer unterscheiden, was Sozialpolitik und was Menschenrechte sei, anderenfalls führe dies sogar zur Entwertung des Begriffs der Menschenrechte. Auf Seiten von Prof. Schubert gäbe es hier eine selektive Wahrnehmung der Menschenrechte. Eine Asymmetrie der wirtschaftlichen Freiheiten und der sozialen Rechte im Europarecht gebe es nicht. Auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit sei ja ein soziales Recht, dass den Arbeitnehmern nütze.
- Jens Schubert: erwiderte, dass es in seiner Argumentation keine Widersprüche gebe: Arbeitnehmerfreizügigkeit sei kein soziales Recht, sondern Wettbewerbsrecht. Arbeitskampfrecht und wirtschaftliche Rechte im Europarecht seien nicht gleichwertig, hier existieren Schutzlücken. Eine Schließung der Schutzlücken täte doch nicht weh. Ein Bezug zum Völkerrecht auch im Tarifeinheitsgesetz wäre zudem ein wichtiges Signal gewesen.

**8. Impulsstatements zu dem Thema: Gibt es staatliche Schutzlücken im Bereich Diskriminierung?**

**Isabella Kluge, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS):**

Derzeit werde das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) evaluiert:

- Dabei gehe es insbesondere um Umsetzungsdefizite und seine praktische Wirksamkeit.
- Die eingerichtete Beschwerdestelle sei nicht hinreichend bekannt.
- Es stelle sich die Frage, ob die Antidiskriminierungsstelle ein Verbandsklagerecht bekommen solle.
- Es fehlen im Gesetz angemessene Vorkehrungen für MmB.
- Es gebe ein unterschiedliches Schutzniveau in verschiedenen Bereichen (z.B. gutes Schutzniveau bei ethnischen Minderheiten, in anderen Bereichen weniger):
  - Problem: Kirchenklausel bzgl. kirchenrechtliche Loyalitätspflicht (Kirchenaustritt, Mitgliedschaft in einer anderen Religionsgemeinschaft, sexuelle Orientierung, Wiederheirat),
  - Schutz Selbstständiger existiere nur im Bereich des Zugangs zur Erwerbstätigkeit.
- Regelmäßige Evaluierung des Gesetzes sollte vorgesehen werden.

**Renate Hornung-Draus, BDA:**

- ILO 100/111 seien beide von DEU ratifiziert, eine Umsetzung des Rechts sei nicht erforderlich. Im Normenanwendungsausschuss sei dies noch kritisch angesprochen worden. Deutsches Recht sei hier auch stärker als die EU-Richtlinien.
- Die Kirchenklausel sei ein deutsches Verfassungsproblem und eine Frage der deutschen Rechtskultur, aus BDA-Sicht seien hier Änderungen nicht aus den UNLP ab-

leitbar.

- Generelles Plädoyer zum Bezug auf die UNLP.

### **Vera Egenberger, Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG):**

- Soziale Herkunft im AGG werde nicht hinreichend reflektiert. Hier existiere eine offensichtliche Schutzlücke (trotz Bezug auf die ILO-Norm 111).
- Ein Gesetz zur Entgeltgleichheit sei schon länger „in der Pipeline“. Es herrsche Unklarheit, wie der Verfahrensstand derzeit sei (Frage an BMJV).
- Im Rahmen des AGG befänden wir uns in der ersten Entwicklungsstufe des rechtlichen Diskriminierungsschutzes (Notwendigkeit für Betroffene sich selbst zu wehren).
- BUG propagiere die gesetzlich verankerte ‚Positive Verpflichtung‘ der öffentlichen Hand zur Entwicklung von Maßnahmen und Programmen, die in Unternehmen umgesetzt werden sollten (Vorbild: analoge Regelung in Großbritannien). Unternehmen müssen entsprechend über ihre Aktivitäten berichten.
- Vielfaltsdokumentation und Bekämpfung von Diskriminierung werde auch vom Markt gefordert.

### **An die Impulsstatements schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:**

- Vertreter Bundesregierung: erklärte, dass es großen Nachholbedarf in DEU bei der Entgeltgleichheit gebe. Dies werde auch immer durch entsprechende Statistiken der OECD unterstrichen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: sah die Kirchenklausel als „großen Hammer“ – dies müsse im ADG dringend geändert werden. Zudem sei ein angemessenes Verbandsklagerecht dringend erforderlich. Entgeltungleichheit führe auch zu Ungerechtigkeiten bei der Altersversorgung.
- Vertreter Gewerkschaft: unterstrich, dass Diskriminierung durch Gewerbebetriebe nicht genügend geahndet werde. Es existieren riesige Schutzlücken bei der kirchlichen Beschäftigung.
- Vertreter Wirtschaft: sah, dass die Statistik zur Entgeltgleichheit zu unkritisch verwendet werde. Eine Eingruppierung in den Entgeltraumen sei diskriminierungsfrei.
- Vertreter Wirtschaft: ergänzte, dass innerhalb der Tarifbindung die Entgeltgleichheit zudem höher sei. Verringerung der Entgeltgleichheit sei nicht immer staatliche Aufgabe, sondern insbesondere gemeinsame Aufgabe der Tarifpartner. Die Tarifautonomie dürfe nicht berührt werden.
- Vertreter Wirtschaft: erläuterte, dass der Staat durch fehlende Kinderbetreuung für die Ungleichbehandlung einen großen Teil der Verantwortung trage.

### **9. Impulsstatements zu dem Thema: Gibt es staatliche Schutzlücken im Bereich Arbeitsausbeutung/ Wanderarbeiter?**

#### **Renate Hornung-Draus, BDA:**

- Es gebe keine gesetzliche Schutzlücken, aber große Umsetzungslücken und man-



gelnde personelle und strukturelle Infrastruktur.

**Frank Schmidt-Hullmann, IG BAU:**

- Es gebe auch gesetzliche Schutzlücken, z.B. bei häuslichen Verpflichtungen (keine Kontrolle in Haushalten, auch wenn dort Arbeitgeberfunktionen ausgeübt werden).
- Mangelnde Existenz von Schwerpunktstaatsanwaltschaften und -kammern. Migranten seien meist Hauptopfer, weil sie meist nicht wissen, was sie unterschreiben.
- Gewerbeanmeldung durch Beauftragte sei ein Problem, weil dies die Kontrolle erschwere.
- Im Bereich der Entsendung gebe es oft Tatbestände, die mit der ursprünglichen Idee der Entsendung nichts mehr zu tun haben.
- Eine Ausdehnung der Arbeitsstättenverordnung auf private Unterkünfte sei dringend notwendig.
- Bei der Gewerbeanmeldung solle persönliches Erscheinen notwendig werden und Kontrolle nach einem Jahr nach Anmeldung vorgesehen werden.
- Problem bei der Abschiebung: Ausstehender Lohn bleibe beim Täter, der daraus womöglich sogar noch die Strafe bezahle.
- Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung müsse umgesetzt werden; mehr Kontakte zu den Gewerkschaften, nicht nur zu NGOs seien in diesem Bereich notwendig, ebenso wie flächendeckende Beratungsangebote.

**An die Impulsstatements schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:**

- Renate Hornung-Draus: Es gebe ein Problem bei der effektiven Durchsetzung. Das Thema Sanktionen für systematisches Fehlverhalten von Unternehmen könne in diesem Zusammenhang diskutiert werden. Sonst entstehe ein Schaden für die Unternehmen, die sich an die Regeln hielten. Wichtig sei aber vor allem auch die europäische, grenzüberschreitende Zusammenarbeit.
- Vertreter DIMR: wies auf ein Forschungsprojekt der EU-Grundrechteagentur (Fundamental Rights Agency, FRA) zum Thema „Ausbeutung ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Wirtschaftsraum der EU“ hin („Severe labour exploitation in the EU. States' obligations and victims' rights“, Juni 2015). In Deutschland gelte es, folgende menschenrechtliche Probleme aufzugreifen:
  - Ausbau der Beratungsstruktur bundesweit und auch für Drittstaatsangehörige: Gewerkschaften engagieren sich mit Beratungsstellen für EU-Wanderarbeiternehmerinnen bundesweit; Infrastruktur reiche aber zum einen quantitativ nicht, zum anderen seien diese Beratungsstellen überwiegend auf EU-Bürger konzentriert. Drittstaatlerinnen würden nicht mit einbezogen, dieses Vakuum gelte es zu füllen, insbesondere vor dem Hintergrund der gestiegenen Flüchtlingszahlen und der Verkürzung der Phase des Arbeitsverbotes für Asylbewerber und Geduldete.
  - Erleichterung von Klagemöglichkeiten für Betroffene von Ausbeutung: Mobile migrantische Arbeitnehmerinnen benötigten einen niedrighschwelligem Zugang zu Arbeitsgerichten und die schnelle Durchsetzung ihrer arbeitsrechtlichen Ansprüche in Deutschland. Das sei in der Regel schwierig, u.a. da sie sich aus Gründen der Existenzsicherung nicht nur für ein Verfahren in Deutschland aufhalten können

oder die Beweisanforderungen nicht erfüllen können. Dies sei ein Kernproblem, stellt die FRA-Untersuchung für die meisten EU-Länder, auch für Deutschland, fest. Für Drittstaatsangehörige stelle sich dabei auch die Frage, ob die Verpflichtung zur Gewährleistung effektiver Rechtsdurchsetzung aus der sog. EU-Sanktionsrichtlinie ausreichend umgesetzt ist. Zu prüfen seien daher:

- Rechtliche Maßnahmen wie ein Verbandsklagerecht oder gesetzliche Prozessstandschaft, für z.B. gewerkschaftliche Beratungsstellen für die Verhinderung von Ausbeutung und Einhaltung arbeitsrechtlicher Normen in diesem Bereich?
  - Welches Potential hätte die Einziehung nicht gezahlter Löhne durch eine Behörde für die Arbeitnehmerinnen entsprechend der Stellen, die Gesamtsozialversicherungsbeiträge bei den Arbeitgebern einziehen?
  - Gesetzliche Klarstellung, dass Gerichte von aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten an Ausländerbehörden ausgenommen seien.
- Vertreter Bundesregierung: gab an, dass Arbeitsausbeutung durchaus ein Problem in DEU sei, welches aber durch aktuelle Erhebungsmethoden beim BKA nicht ausreichend statistisch erfasst werde.
  - Vertreter Zivilgesellschaft: kritisierte die fehlende Umsetzung der entsprechenden EU-RL. Straffreiheit für Opfer von Menschenhandel müsse umgesetzt werden. Gleiches gelte für Einklagemöglichkeiten von entgangenem Lohn.
  - Vertreter Gewerkschaft: erkundigte sich bei den Referenten nach konkreten Lösungsvorschlägen.
  - Frank Schmidt-Hullmann: gab hierzu an, dass u.a. ein persönliches Erscheinen bei der Anmeldung von Selbstständigkeit erforderlich sein müsse, um Scheinselbstständigkeit zu verhindern. Zudem solle die Meldepflicht der Arbeitsgerichte ggü. der Ausländerbehörde abgeschafft werden und in diesem Zuge eine Wiedereinreisemöglichkeit für etwaige Kläger, die auf entgangenem Lohn klagen, ermöglicht werden. Zu guter Letzt müsse es auch mehr Informationen und einheitliche Ansprechpartner (z.B. branchenspezifisch) geben.
  - Renate Hornung-Draus: ergänzte, dass insbesondere die Säule 3 der UNLP bei diesem Thema relevant sei, d.h. die Frage funktionierender (staatlicher) Abhilfemechanismen.
  - Vertreter Gewerkschaft: stellte dennoch die Frage in den Raum, ob die bestehenden Regelungen schon ausreichen, um eine entsprechende Abhilfe gerichtlich zu erstreiten.

### **Teil III: Sollte der Staat zusätzliche Maßnahmen zur Schließung von ggf. identifizierten Schutzlücken im Wirtschaftskontext in Deutschland einleiten?**

#### **10. Zusammenfassung des Diskussionsstandes durch die Moderation:**

- Auf drei Stellwänden seien identifizierte Bereiche / Themen zusammengefasst worden.
- Es seien Erwartungen und Wünsche an die Bundesregierung formuliert worden.
- Zunächst stelle die Moderation diese Bereiche in Kürze vor, im Anschluss folge eine moderierte Gruppendiskussion im Plenum.
- Hinweis, dass es dem AA im NAP (auch im Hinblick auf staatliche Schutzpflichten im Inland) um alle drei Säulen des Ruggie-Rahmens gehe.

**Die Moderation stellt einzelne Themen der drei Stellwände vor:**

Stellwand 1: Internationale Abkommen und Standards

- EU-Richtlinie gegen Menschenhandel umsetzen;
- Revidierte Europäische Sozialcharta;
- EU Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).

Stellwand 2: Schutzrechte in der Praxis

Hier habe es weniger konsensfähige Themen gegeben.

- Schutzbedürftigkeit prekär Beschäftigter;
- Kontrolle/ Begrenzung Subunternehmerketten;
- Entgeltgleichheit; Bereich überprüfen (hier habe es Konsens gegeben);
- Gehe hier auch um staatliche Pflichten; Unterstützung etc.;
- Inklusive Arbeitsmärkte; AGG regelm. evaluieren.

Stellwand 3: Rechtsdurchsetzung und -umsetzung

Hier habe es am meisten konsensfähige Themen gegeben. Es handle sich um ein großes Feld, an das die Bundesregierung im NAP ran müsse.

- Zentrale Beratungsstelle;
- Rechtsklarheit für Gericht;
- Geht auch um Infos für Arbeitnehmer; staatliche Unterstützung sei auch bei der Beratung von Betroffenen notwendig;
- Verbandsklagerecht;
- Rechtlich hohes Schutzniveau; trotzdem gebe es Lücken bei der Rechtsdurchsetzung.

**11. Moderierte Gruppendiskussion:**

- Vertreter Bundesregierung: fasste den Vormittag wie folgt zusammen: „Man muss Schutzlücken schließen, die es nicht gibt“.
- Vertreter Wirtschaft: Unternehmen wollten sich rechtskonform verhalten, häufig sei es aber unklar für Arbeitgeber/Unternehmen, was bspw. Scheinselbständigkeit etc. sei.
- Vertreter Bundesregierung: stellte klar, dass– im Hinblick auf die Themen der Stellwände – nicht geschlussfolgert werden könne, dass mangels Kommentare einzelner Stakeholder zu einzelnen Themen Konsens herrsche. Vertreter habe durch die Anhörung bereits viel gelernt. Sitze in der Anhörung als Beamte der Bundesregierung. So stimme Vertreter bspw. nicht zu, dass Verbandsklagerechte eingeführt werden sollen. Das Ministerium wolle sich damit beschäftigen und stehe Problemen offen gegenüber.
- Moderation: stellte klar, dass natürlich nicht durchgehend Konsens herrsche zu den einzelnen Themen, dies sei auch nicht das Ziel der Anhörung. Ziel sei eine Sensibili-

sierung der Bundesregierung, welche Fragen und Themenbereiche für den NAP zu prüfen sind.

- Vertreter Wirtschaft: stimmt Vertreter der Bundesregierung zu. Man habe sich nicht auf bestimmte Themen geeinigt. Um bei vielen Themen zu einem Ergebnis zu kommen, sei es notwendig, weitere Stakeholder an den Tisch zu holen: z.B. beim Thema kirchliches Arbeitsrecht (Kirchen, Caritas, Diakonie) oder Streikrecht von Beamten (zuständige Stellen der Bundesregierung). Zum Thema UNLP umsetzen: Es sei Aufgabe der Bundesregierung, zu identifizieren, wo es Umsetzungsbedarf gebe. Probleme „unterhalb der UNLP“ (so vielfach in der nationalen Diskussion) seien nicht Teil der UNLP. In dieser Anhörung gehe es um die 1. Säule, die viele Aufforderungen an die Bundesregierung enthalte, der Ball liege nun bei der Bundesregierung.
- Vertreter DIMR: Die Anmerkung des Vorredners, was ein Menschenrecht sei und was darüber (und über die UNLP) hinausgehe sei wichtig: Selbstverständlich seien Diskriminierungstatbestände und der Schutz vor Arbeitsausbeutung Menschenrechte, aber nicht alle arbeitsrechtlichen Probleme seien unter die UNLP zu subsumieren.
- Vertreter Zivilgesellschaft: merkte an, dass die Karte zu ILO-Übereinkommen „soz. Herkunft“ (mittlere Tafel, oben) nicht zum AGG passe, da dieses Kriterium nicht vom AGG erfasst sei. Deshalb müsse die Karte auf die linke Tafel (internationales Recht) verschoben werden.
- Moderation: verweist auf den Vorgang der Themenzusammenfassung (Cluster-Bildung).
- Vertreter Gewerkschaft: Es wurden im Verlauf der Anhörung Schutzlücken identifiziert, die das Niveau von Menschenrechten erreichen. Wenn es einen Dissens gebe, dann solle dieser identifiziert werden. Themen wie Vereinigungsfreiheit, Diskriminierungsschutz etc. sollten nicht verschwiegen werden.
- Vertreter Gewerkschaft: Zur Stellwand „Rechtdurchsetzung/-umsetzung“, das Stichwort „Info und Beratung“: Es werde ein gewisses Verständnis von Menschenrechten und was diesen zuordnen sei als selbstverständlich vorausgesetzt. Jedoch gebe es in der Gesellschaft Wissenslücken, was Menschenrechte sind, welche Rechte dazugehören. Verwies auf Umfragen in der Öffentlichkeit („Was gehört zu Menschenrechten?“, „Ordnen sie folgende Rechte zu...“). Diese Umfragen liefern interessante Ergebnisse.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Es wurde die Evaluation des AGG angesprochen, aber es gebe auch Themen, bei denen ohne eine Evaluation Änderungsbedarf gesehen werde. Zur Einbeziehung weiterer Akteure zu spezifischen Themen (Bezug zu Anmerkung von Vertreter Wirtschaft): Kirchen werden sich gegen eine Änderung des kirchlichen Arbeitsrechts richten. Wenn diese Akteure gefragt werden, sei das Hauptproblem bzw. die Hauptfrage, ob diese Akteure etwas ändern wollen. Der Frauenrat habe ein Papier veröffentlicht, Frage, an wen dieses Papier geschickt werden solle für den weiteren NAP-Prozess.
- Vertreter Bundesregierung: Hinweise bitte an den Arbeitsstab im AA übermitteln. Weitere Einwirkungsmöglichkeiten aller Akteure werden am Ende der Anhörung erläutert.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Infos über Menschenrechte sei auch ein wichtiger Punkt in der Beratungstätigkeit von Mitgliedsorganisationen, hier sieht Vertreter einen enormen Bedarf.
- Moderation: bat die beiden Themenpaten der Anhörung um abschließende Resümees der Veranstaltung und Herrn Winkler um Erläuterung des weiteren Vorgehens.

- Vertreter Wirtschaft: betonte die Wichtigkeit, dass alle Verfahrensbeteiligten eingebunden sind. Anhörungen sollen (weiterhin) so durchgeführt werden, dass alle Verfahrensbeteiligten ihre Punkte vortragen können. Dies sei nicht bei allen Aktionsplänen der Fall (gewesen). Es gibt eine Internetseite des AA, auf der / für die Eingaben gemacht werden können.
- Vertreter Gewerkschaft: dankte Vertreter Wirtschaft für die Zustimmung zu der Konzeption der Anhörung entlang der ILO-Kernarbeitsnormen. Diese Struktur habe sich heute ausgezahlt. Die Anhörung habe gezeigt, dass Defizite im Bereich Diskriminierungsschutz und Arbeitsausbeutung bestehen. Dabei seien die Problematiken vielfältig: Unterschiedliche Gruppen wurden erfasst; es ging um das Thema Niedriglohn; Bereiche, in denen schlechte Kontrollen stattfinden, weshalb es dort vermehrt zu Verstößen komme und die Regelungsebene und Rechtsdurchsetzungsebene wurde angesprochen. Der Aspekt, „was sind Menschenrechte?“ müsse in der Diskussion in DEU ein Profil erhalten.
- Moderation: dankte für die konstruktive Runde und die Diskussion in offener Runde. Hoffe, dass es gelungen sei, so zu strukturieren, dass es dem AA beim Entwurf des NAP weiterhelfe. Dankte allen Vortragenden und Themenpaten. Während der Anhörung wurde Contenance gewahrt, die Teilnehmenden seien sich mit Respekt und dem Wunsch gegenseitigen Verständnisses gegenübergetreten. Sie hoffe, dass die Anhörung für die Ausarbeitung des NAP einen guten Dienst erwiesen habe und sei gespannt, was dabei herauskommt.

## **12. Schlusswort: Hans-Christian Winkler, AA:**

- Dankte allen Teilnehmenden für den Versuch, im Laufe der Anhörung Positionen zusammenzubringen. Dankte den Themenpaten, den Vertretern der Bundesregierung und des DIMR.
- Lobte, dass diese Anhörung und die Diskussion sehr eng am Thema geführt wurden.
- Einwirkungsmöglichkeiten im weiteren Prozess: Internetseite des Arbeitsstabes im AA ([http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/Uebersicht_node.html)). Gemeinsam mit den Kollegen des DIMR werde im Folgenden eine Dokumentation der Anhörung erstellt. Kurze Statements zum NAP-Prozess oder zu Inhalten könnten auch über den Twitter-Hashtag #NAPWiMr übermittelt werden
- Dankte allen, dass sie den Tag so konstruktiv gestaltet haben.

### III. Teilnehmer

<b>Vorname</b>	<b>Nachname</b>	<b>Organisation</b>
Nadine	Absenger	WSI
Lissa	Bettzieche	DIMR
Delal	Brockmeier	Dachverband Migrantinnenorganisationen
Annelie	Buntenbach	DGB
Vera	Egenberger	BUG
Gisela	Eickhoff	HARTING KGaA
Henny	Engels	LSVD
Dominik	Enste	IW Köln
Maleika	Grün	BMWi
Anna	Hellmann	TERRE DES FEMMES
Renate	Hornung-Draus	BDA
Dominique	John	DGB
Regina	Kazmierczak	BMWi
Annalena	Klüh	KOK
Armin	Knospe	BMAS
Lou-Angelina	Lauer	DIHK
Martin	Marquard	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben e. V.
Irina	Mohr	FES
Helga	Nielebock	DGB
Paul	Noll	BDA
Laura	Rappold	DGB
Gwendolyn	Remmert	AA
Hildegard	Reppelmund	DIHK
Gabriele	Scherer	BMJV
Frank	Schmidt-Hullmann	IG Bau
Peter	Schmitz	verdi
Marlene	Schubert	ZDH
Jens	Schubert	verdi
Patricia	Stoebener	DIHK
Naile	Taniş	KOK
Torsten	Walter	DGB
Natascha	Weisert	BMZ
Michael	Windfuhr	DIMR
Hans Christian	Winkler	AA
Dr. Almut	Wittling-Vogel	BMJV
Uwe	Wötzel	verdi
Isabella	Kluge (ehem. Zienicke)	ADS
Anna	Schneider	BMZ