

Gesetzesentwurf zur Ratifikation von IAO-Übereinkommen Nr. 190 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt

Stellungnahme der BDA zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales "Entwurf eines Gesetzes zum Übereinkommen Nr. 190 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt"

Juli 2020

Zusammenfassung

Deutschland weist im internationalen Vergleich einen sehr hoch entwickelten Lebens- und Sozialstandard als Kennzeichen seiner Sozialen Marktwirtschaft auf. Wesentliches Element hiervon ist ein umfassender Schutz vor Diskriminierungen, der im weltweiten Vergleich weit überdurchschnittlich ist. Die Bestimmungen in der Verfassung und Gesetzen gewähren einen sehr weitreichenden Schutz.

Die deutschen Arbeitgeber unterstützen die Zielsetzung, die Beschäftigten vor jeglicher sexuellen Belästigung, Diskriminierung und Gewalt zu schützen. Die Wahrung des Betriebsfriedens und ein gutes Betriebsklima sind im ureigenen Interesse jedes Unternehmens. Ein diskriminierungsfreies Arbeitsklima ist im Interesse von Arbeitgebern und Beschäftigten. Es trägt zur Arbeitszufriedenheit und damit auch zur Motivation der Beschäftigten bei.

Die Arbeitszufriedenheit in Deutschland ist weit überdurchschnittlich. Beschäftigte 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.

Die Zielsetzung, Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt zu bekämpfen, findet die volle Unterstützung der Arbeitgeber. Die Beseitigung von Gewalt und Belästigung ist den deutschen Arbeitgebern ein sehr wichtiges Anliegen. Dieses wird bereits im Rahmen des derzeitigen Rechtsrahmens realisiert. Die Verbesserung der Situation von Menschen ist unabhängig vom IAO-Übereinkommen eine selbstverständliche sozial- und arbeitsmarktpolitische Daueraufgabe.

Vor dem Hintergrund des bestehenden sehr hohen Schutzniveaus plädiert die BDA dafür, zu den Auswirkungen einer Ratifikation von IAO-Übereinkommen Nr. 190 in den intensiven Austausch mit den Sozialpartnern zu treten. Viele Punkte in der Denkschrift sind noch unklar formuliert, weshalb eine überhastete Ratifikation unbedingt vermieden werden muss. Dies ist umso notwendiger, da keine Konsultation der Arbeitgeber vor der Ressortabstimmung stattgefunden



hat und der Referentenentwurf wichtigen Belangen der Arbeitgeber nicht Rechnung trägt. Eine Verabschiedung des Referentenentwurfs mit der Denkschrift in seiner jetzigen Form sollte deshalb nicht erfolgen.

Es ist dringend notwendig im Referentenentwurf klarzustellen, dass die Vorschriften des Übereinkommens nicht hinreichend genau sind (nicht „self-executing“), um Einzelnen konkrete Rechte zu verleihen. Dies ist notwendig und erforderlich, um etwaige aufkommende Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

Die deutschen Arbeitgeber haben grundlegende Bedenken zu den Anforderungen an Arbeitgeber in IAO-Übereinkommen Nr. 190, insbesondere zu Artikel 9. Hierzu sollte insbesondere in der Denkschrift (S. 9) explizit klargestellt werden, dass sich aus Art. 9 a-d keine Notwendigkeit einer Änderung des bestehenden Rechtsrahmens ergibt. Eine allgemeine Formulierung ist nicht ausreichend.

Die Ratifizierung des Übereinkommen Nr. 190 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt sollte nicht zu weiteren Belastungen der Unternehmen im Bereich des Diskriminierungsrechts führen. Aufgrund des bereits in Deutschland geltenden umfassenden Diskriminierungsschutzes besteht kein Bedarf für weitere Diskriminierungstatbestände und Belastungen im Arbeitsrecht und auch deshalb muss ein Änderungsbedarf im nationalen Recht ausscheiden.

Im Einzelnen

Die deutschen und internationalen Arbeitgeber hatten sich in die Arbeiten bei der Internationalen Arbeitsorganisation zur Erstellung des Übereinkommens Nr. 190 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt konstruktiv eingebracht. Das Übereinkommen wurde im Rahmen der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation auf ihrer 108. Tagung am 21. Juni 2019 angekommen. Auch am 21. Juni 2019 wurde die Empfehlung Nr. 206 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt angenommen. Die Empfehlung Nr. 206 unterbreitet politische Hinweise für Politik und Gesetzgebung, die rechtlich nicht verbindlich sind.

Präzisierungen zum Umsetzungsbedarf erforderlich

Im Referentenentwurf wird unter „A. Problem und Ziel“, dargelegt, dass „im Rahmen der Ratifikation Ergänzungen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht erforderlich sind.“ Dies sollte geändert und wie folgt klargestellt werden: „*Durch* die Ratifikation sind Ergänzungen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften *derzeit und künftig* nicht erforderlich.“ Es sollte deutlich werden, dass auch für die Zeit nach der Ratifikation jeglicher Anpassungsbedarf nicht erforderlich ist. Wenn es die Rechtsauffassung der Bundesregierung ist, dass durch die Ratifikation von IAO-Übereinkommen Nr. 190 kein Ergänzungsbedarf und vor allem kein Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten für die Wirtschaft entstehen, dann muss dies im Referentenentwurf zu den einzelnen Artikeln entsprechend deutlicher formuliert werden. Deshalb sollte dies auch insbesondere hinsichtlich Art. 9 des Übereinkommens explizit klargestellt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass nach der Ratifikation unberechtigte Forderungen erhoben und Rechtsunsicherheiten entstehen. Dies muss dringend vermieden werden. Der Referentenentwurf und die Denkschrift (S. 4) sind entsprechend anzupassen.



Darstellung zum „rechtebasierten Ansatz“ streichen

Im Referentenentwurf ist der Satz „Mit dem rechtebasierten Ansatz des Übereinkommen dient das Übereinkommen dazu, die Würde jeden einzelnen Menschen in der Arbeitswelt zu schützen“ (Entwurf, Schlussbemerkung, S. 2) wie folgt zu ändern: „Das Übereinkommen dient dazu, die Würde jeden einzelnen Menschen in der Arbeitswelt zu schützen.“ Hintergrund hierfür ist, dass sich aus dem Übereinkommen für den Einzelnen keine konkreten Rechte ableiten lassen, da die Vorschriften des Übereinkommens nicht hinreichend genau sein. Die Streichung ist deshalb notwendig, um keine Rechtsunsicherheiten entstehen zu lassen.

Klarstellung, dass Regelungen nicht „self-executing“

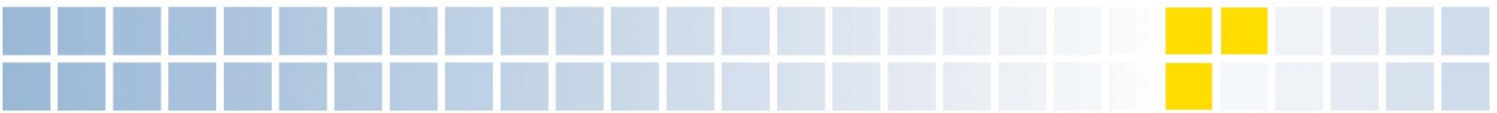
Es deshalb auch notwendig im Referentenentwurf auf S. 2 bei „Schlussbemerkung“ klarzustellen, dass die Vorschriften des Übereinkommens nicht hinreichend genau sind, um Einzelnen konkrete Rechte zu verleihen. Dies ist erforderlich, um etwaige aufkommende Rechtsunsicherheiten und vermeiden.

Verantwortlichkeit für Schutz liegt beim Staat

In der Denkschrift wird auf S. 3 aufgeführt, dass „verantwortlich für den Schutz der Staat sowie Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen“ sind. Die Gleichstellung von staatlicher Verantwortung und der Verantwortung von Privatrechtssubjekten ist sachlich falsch. Staaten haben eine aktive staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte. Das Übereinkommen Nr. 190 stellt in den Artikel 4 bis 9 dezidierte Pflichten auf, welche die ratifizierenden Staaten treffen. Insbesondere Art. 4, 5 und 6 enthalten die zentralen Grundsätze, wie die ratifizierenden Staaten die Ziele des Übereinkommens verwirklichen sollen. Diese treffen jedoch explizit nicht die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, für die in Art. 9 gesonderte Vorschriften vorgesehen sind. Staaten und Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen haben deshalb nicht die gleichen Schutzpflichten. Dies muss korrigiert werden.

Begrenzung der Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen klarstellen

Arbeitgeber können ausschließlich für Bereiche Verantwortung übernehmen, die sie auch gestalten können. Dieses Prinzip, welches auch in Art. 9 des Übereinkommens verankert ist, wonach die Verantwortung mit dem Grad der Kontrolle korrelieren muss, sollte auch in den Ausführungen in der Denkschrift zu Art. 3 Rechnung getragen werden. Artikel 3 Buchstaben b) und c) eröffnen den Anwendungsbereich des Übereinkommens auf Orte, an denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Ruhepausen einlegen oder eine Mahlzeit einnehmen sowie auf Fahrten und gesellschaftlichen Aktivitäten. Eine Verantwortung der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen ist hier nicht möglich, da Arbeitgeber außerhalb ihrer Arbeitsstätte einschließlich einer evtl. Werkkantine weder die Umgebung gestalten noch Einfluss auf das Verhalten der Personen nehmen können, denen ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern begegnen. Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen haben in diesen Umgebungen keinerlei Handhabe. Auch der in Artikel 3 Buchstabe f) genannte Weg zur Arbeit ist für den Arbeitgeber nicht gestaltbar, fällt in Deutschland allerdings unter den Unfallversicherungsschutz. Dies sollte in der Denkschrift zu Art. 3 klargestellt werden.



Beteiligung der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände am Dialogforen

Das Übereinkommen räumt den „repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden“ eine besondere Bedeutung ein (vgl. Art. 4 Abs. 2). Deshalb sind diese bei den Dialogforen besonders zu berücksichtigen (vgl. S. 8, Denkschrift; Stellungnahme Empfehlung, Absatz 23, S. 14). Dabei sind bei der Bearbeitung von Handlungsempfehlungen und Selbstverpflichtungen der Grundsatz der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie zu beachten.

Ausführungen in Denkschrift zu Art. 9 ändern

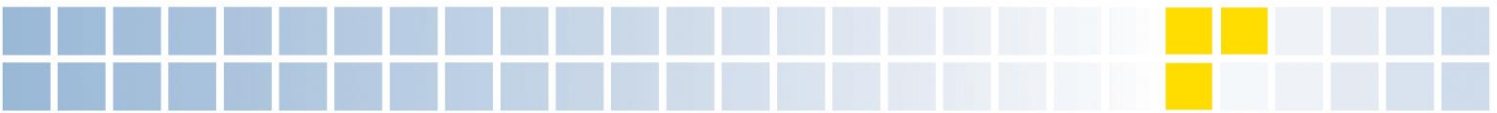
Der Schutz der Beschäftigten vor jeglicher sexuellen Belästigung, Diskriminierung und Gewalt ist zu unterstützen. Die Wahrung des Betriebsfriedens und ein gutes Betriebsklima sind im ureigenen Interesse jedes Unternehmens. Die Arbeitszufriedenheit in Deutschland ist weit überdurchschnittlich. Beschäftigte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

Die Ausführungen in der Denkschrift zu Artikel 9 (S. 9) müssen um Klarstellungen ergänzt werden. Im Referentenentwurf vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass Ergänzungen der innerstaatlichen Vorschriften im Rahmen einer Ratifikation nicht erforderlich sind. In der Denkschrift muss deshalb zu Art. 9 – wie bei Art. 8 – die Klarstellung aufgenommen werden, dass „die Vorgaben schon erfüllt werden.“ Alles andere würde lediglich Rechtsunsicherheit und unbegründeten Veränderungsdruck erzeugen. Besonders problematisch ist, dass in den Erläuterungen zu den Buchstaben b, c und d die Ausführungen fehlen, warum die Vorgaben schon erfüllt werden.

Zu Art. 9 c sollte klargestellt werden, dass das nationale Recht bei Verletzungen des Persönlichkeitsrechts durch beleidigende oder entwürdigende Handlungen bereits heute Ansprüche vorsieht. Die Vorgaben des ArbSchG und des BetrVG gewährleisten einen umfassenden Gesundheitsschutz der Beschäftigten. Zusätzliche Regelungen würden in diesen Fällen lediglich bürokratischen Aufwand sowie Rechtsunsicherheit verursachen. Über 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.

Daher soll in der Denkschrift explizit klargestellt werden, dass der bestehende Regelungsrahmen den Anforderungen des Übereinkommens entspricht und kein Änderungsbedarf des nationalen Rechts besteht.

Insbesondere sollte klargestellt werden, dass aus Artikel 9 Buchstabe d) keine neuen Informations- und Schulungspflichten entstehen. In Deutschland werden Gefährdungen im Rahmen einer Gefährdungsbeurteilung ermittelt und ggf. Maßnahmen ergriffen einschließlich ggf. notwendiger Informationen und Unterweisungen. Dies ist wesentlich zielgerichteter als generelle neue Informations- und Schulungspflichten.



Diese Klarstellungen sind insbesondere vor dem Hintergrund der Entscheidung des LAG Baden-Württemberg (9.8.2017, 2 Sa 4/17; Anspruch auf bezahlte Freistellung nach Bildungszeitgesetz BW entsprechend IAO-Übereinkommen Nr. 140) erforderlich, um die Rechtsauffassung des Gesetzgebers deutlich zu machen. Dies ist auch wichtig im Hinblick auf die Überprüfung von ratifizierten Übereinkommen durch das Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR).

Zu Art. 9 ist in der Denkschrift auch die Klarstellung notwendig, dass die Vorschriften des Übereinkommens nicht hinreichend genau sind, um Einzelnen konkrete Rechte zu verleihen (nicht „self-executing“). Dies ergibt sich aus den vielen Einschränkungsklauseln in dem Übereinkommen und ist notwendig und erforderlich, um etwaige aufkommende Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

Verantwortung für häusliche Gewalt klarstellen

Hinsichtlich der Ausführungen zur häuslichen Gewalt ist es notwendig, in der Denkschrift (S. 13) die Klarstellung aufzunehmen, dass den Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen nicht die Verantwortung für das Privatleben der Arbeitnehmer übergestülpt werden darf. Hier trägt der ratifizierende Staat Verantwortung. Der Arbeitgeber kann nicht dafür verantwortlich gemacht werden, die Folgen häuslicher Gewalt abzumildern. Auch kann er nicht für Umgebungen und Personenkontakte in die Verantwortung genommen werden, auf die er gar keinen Einfluss hat. Eine Ausweitung des Verantwortungsbereichs von Arbeitgebern, auf die Auswirkungen häuslicher Gewalt zu reagieren und dagegen vorzugehen, würde dem Verständnis widersprechen, dass Arbeitgeber ausschließlich für Bereiche Verantwortung übernehmen können, die sie auch gestalten können. Dies sollte in der Denkschrift zu Artikel 10 Buchstabe f) aufgegriffen und explizit klargestellt werden.

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.