



Sachstand

Das soziale Menschenrecht auf Arbeit sowie gerechte und günstige Arbeitsbedingungen nach Art. 6 und 7 des VN-Sozialpakts

Das soziale Menschenrecht auf Arbeit sowie gerechte und günstige Arbeitsbedingungen nach Art. 6 und 7 des VN-Sozialpakts

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 089/16
Abschluss der Arbeit: 5. August 2016
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Recht auf Arbeit nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen | 4 |
| 2. | Recht auf Arbeit nach dem VN-Sozialpakt | 5 |
| 3. | Normativer Inhalt der Art. 6 und 7 IPWSKR | 6 |
| 3.1. | Allgemeine Bemerkungen des WSK-Ausschusses | 6 |
| 3.1.1. | Allgemeine Bemerkung Nr. 18 über das Recht auf Arbeit (Art. 6 IPWSKR) | 7 |
| 3.1.2. | Allgemeine Bemerkung Nr. 23 über das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art 7 IPWSKR) | 7 |
| 3.1.3. | Allgemeine Bemerkung Nr. 20 über die Nichtdiskriminierung bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Art. 2 Abs. 2 IPWSKR) | 10 |
| 3.1.4. | Allgemeine Bemerkung Nr. 16 über die Gleichberechtigung von Männern und Frauen bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Art. 3 IPWSKR) | 10 |
| 3.2. | Staatenberichtsverfahren | 11 |
| 4. | Innerstaatliche Wirkung der Sozialpaktnormen und Rechtsprechung in Deutschland | 12 |

1. Recht auf Arbeit nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wie in der Rechtsprechung ist unbestritten, dass sich aus dem Grundgesetz (GG) kein „Recht auf Arbeit“ in Form eines subjektiven öffentlich-rechtlichen Anspruchs auf Zurverfügungstellung oder Erhalt eines konkreten Arbeitsplatzes ableiten lässt.¹

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) stellte mit Urteil vom 24. April 1991 fest:

„Das in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes schützt den Einzelnen in seinem Entschluss, eine konkrete Beschäftigungsmöglichkeit in dem gewählten Beruf zu ergreifen, beizubehalten oder aufzugeben. Dagegen ist mit der Wahlfreiheit kein Anspruch auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes eigener Wahl verbunden.“² „Ebenso wenig verleiht das Grundrecht unmittelbaren Schutz gegen den Verlust eines Arbeitsplatzes aufgrund privater Dispositionen. Insoweit obliegt dem Staat lediglich eine aus Art. 12 Abs. 1 GG folgende Schutzpflicht, der die geltenden Kündigungsvorschriften hinreichend Rechnung tragen. Direkte staatliche Eingriffe in bestehende Arbeitsverhältnisse müssen sich aber stets an dem Grundrecht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes messen lassen.“³

Aus Art. 109 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) lässt sich lediglich eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates zur Herstellung eines hohen Beschäftigungsstandes durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik entnehmen.⁴ Einfachgesetzlich ist dieser Staatsauftrag in den §§ 1 und 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung (SGB III) normiert.

Anders als das Grundgesetz enthalten zwar einige Landesverfassungen ein ausdrücklich formuliertes „Recht auf Arbeit“.⁵ Jedoch handelt es sich dabei nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte insoweit nicht um individuell einklagbare Rechte, sondern ebenfalls um bloße staatliche Programmsätze im oben dargestellten Sinn.⁶

1 Vgl. *Bieback* in Gagel, SGB II / SGB III, 61. EL März 2016, § 260 SGB III Rn. 153 mit weiteren Nachweisen.

2 BVerfG, Urteil vom 24. April 1991- 1 BvR 1341/90, erster Orientierungssatz.

3 BVerfG, Urteil vom 24. April 1991- 1 BvR 1341/90, Rn. 60 (zit. nach juris).

4 *Bieback* (Fn. 1), § 260 SGB III Rn. 153 mit weiteren Nachweisen ; *Däubler*, Wolfgang (2010): Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Deutschlands. In: Iliopoulos-Strangas, Julia (Hrsg.): Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon. Baden-Baden: Nomos, S. 111-163 (128).

5 Vgl. Art. 66 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung, Art. 18 Satz 1 der Verfassung von Berlin, Art. 8 Abs. 1 der Bremischen Verfassung, Art. 28 Abs. 2 der Hessischen Verfassung, Art. 24 Abs. 1 Satz 3 der Nordrhein-Westfälischen Verfassung, Art. 45 Satz 2 der Saarländischen Verfassung.

6 *Däubler*, Wolfgang (Fn. 4), S. 128 f. mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

2. Recht auf Arbeit nach dem VN-Sozialpakt

Der am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) verabschiedete Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR - VN-Sozialpakt)⁷, trat für die Bundesrepublik Deutschland am 3. Januar 1976 in Kraft.⁸ Art. 6 Abs. 1 IPWSKR regelt die Anerkennung des Rechts auf Arbeit:

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.“

In dem inhaltlich eng mit dem Recht auf Arbeit verbundenen Art. 7 IPWSKR wird dieses Recht weiter konkretisiert und ergänzt:

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen an, durch die insbesondere gewährleistet wird

- a) ein Arbeitsentgelt, das allen Arbeitnehmern mindestens sichert
 - i) angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ohne Unterschied; insbesondere wird gewährleistet, dass Frauen keine ungünstigeren Arbeitsbedingungen als Männer haben und dass sie für gleiche Arbeit gleiches Entgelt erhalten,
 - ii) einen angemessenen Lebensunterhalt für sie und ihre Familien in Übereinstimmung mit diesem Pakt;
- b) sichere und gesunde Arbeitsbedingungen;
- c) gleiche Möglichkeiten für jedermann, in seiner beruflichen Tätigkeit entsprechend aufzusteigen, wobei keine anderen Gesichtspunkte als Beschäftigungsdauer und Befähigung ausschlaggebend sein dürfen;
- d) Arbeitspausen, Freizeit, eine angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, regelmäßiger bezahlter Urlaub sowie Vergütung gesetzlicher Feiertage.“

Das Fakultativprotokoll über ein Individualbeschwerde-, Staatenbeschwerde- und Untersuchungsverfahren vom 18. Dezember 2008 wurde von der Bundesrepublik Deutschland bisher nicht unterzeichnet. Einzelpersonen können daher vor dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss - *Committee on Economic, Social and Cultural Rights - CESCR*) des Wirtschafts- und Sozialrats der VN, der als Fachausschuss die Einhaltung des

⁷ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*; der englische Text ist abrufbar im Internetauftritt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (*Office of the High Commissioner for Human Rights - OHCHR*): <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>, die deutsche Fassung ist verfügbar über den Internetauftritt des Instituts für Menschenrechte: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf (letzter Abruf jeweils 20. Juli 2016).

⁸ Bekanntmachung vom 9. März 1976, BGBl. II, S. 428.

Sozialpakts durch die Signatarstaaten überwacht, keine Beschwerden gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Verstoßes gegen die Bestimmungen des Sozialpakts einlegen.

3. Normativer Inhalt der Art. 6 und 7 IPWSKR

Wesentliche Auslegungshilfe im Hinblick auf den normativen Inhalt der im VN-Sozialpakt formulierten Rechte sind die vom WSK-Ausschuss erarbeiteten Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*), in denen neben Verfahrensfragen die Praxis des Ausschusses bei der Überwachung der Umsetzung des Pakts im Rahmen der Staatenberichtsverfahren nach Art. 16 und 17 IPWSKR sowie der Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zusammengefasst wird. Ihnen kommt zwar keine förmliche Rechtsverbindlichkeit zu, jedoch wird die interpretative Autorität des WSK-Ausschusses im Hinblick auf die Rechte des VN-Sozialpakts anerkannt.⁹

3.1. Allgemeine Bemerkungen des WSK-Ausschusses

In den Allgemeinen Bemerkungen versucht der WSK-Ausschuss, den Inhalt der Paktrechte zu präzisieren, indem er insbesondere einen sogenannten Kernbereich des jeweiligen Rechts herausarbeitet. „Bereits in diesem Ansatz bejahte er eindeutig den Rechtscharakter und die Justiziabilität der WSK-Rechte. In *General Comment* Nr. 3 zur Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten¹⁰ werden diese Kernbereiche als ‚*minimum essential levels of each of the rights*‘, die von jedem Paktmitglied umzusetzen sind, bezeichnet. [...] Kommt ein Vertragsstaat einer Minimumskernpflicht (‚*minimum core obligation*‘) nicht nach, so hat er den Nachweis zu erbringen, sein Äußerstes zur Erfüllung des Kernrechts getan zu haben.“¹¹

Insgesamt hat der Ausschuss seit 1989 23 solcher Allgemeinen Bemerkungen verfasst. Art. 6 IPWSKR ist Gegenstand des *General Comment* Nr. 18 (E/C.12/GC/18) vom 6. Februar 2006¹²; der Inhalt des Art. 7 IPWSKR wird im *General Comment* Nr. 23 (E/C.12/GC/23) vom 8. März 2016¹³ kommentiert. Wegen des engen Bezugs der Rechte aus Art. 6 und 7 zum Recht auf Diskriminierungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 2 IPWSKR sowie zur Gleichberechtigung von Mann und Frau nach

-
- 9 Hamm, Brigitte; Kocks, Alexander (2006): 40 Jahre UN-Sozialpakt. In: Die Friedens-Warte 1/2006, S. 87-106 (96).
- 10 Abrufbar u.a. in englischer Fassung im Internetportal des OHCHR: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en (letzter Abruf: 20. Juli 2016).
- 11 Hamm / Kocks (Fn. 9), S. 93.
- 12 Abrufbar u.a. in englischer Fassung im Internetportal des OHCHR: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f18&Lang=en (letzter Abruf: 20. Juli 2016).
- 13 Abrufbar u.a. in englischer Fassung im Internetportal des OHCHR: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f23&Lang=en (letzter Abruf: 20. Juli 2016).

Art. 3 IPWSKR sind auch *General Comment* Nr. 20 (E/C.12/GC/20) vom 2. Juli 2009¹⁴ und *General Comment* Nr. 16 (E/C.12/2005/4) vom 12. August 2005¹⁵ teilweise einschlägig.

3.1.1. Allgemeine Bemerkung Nr. 18 über das Recht auf Arbeit (Art. 6 IPWSKR)

Das in Art. 6 IPWSKR garantierte Recht auf Arbeit ist nach den Erläuterungen des WSK-Ausschusses in *General Comment* Nr. 18 ein individuelles Recht, das sowohl selbständige als auch abhängige Erwerbsarbeit umfasst, das aber nicht auf Erlangung oder Erhalt eines Arbeitsplatzes zielt. Der WSK-Ausschuss hebt vielmehr hervor, dass Art. 6 Abs. 1 IPWSKR nach seinem Wortlaut das Recht zur freien Entscheidung beinhalte, eine Arbeit anzunehmen oder zu wählen. Damit kommt ihm auch der Charakter eines Freiheitsrechts zu. Aufgabe der Signatarstaaten ist es danach, die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von sicherer und qualitativ wertvoller Arbeit sicherzustellen. Das Recht auf Arbeit umfasse dabei insbesondere auch den behinderungs- und diskriminierungsfreien Zugang zu Arbeit. Als staatliche Kernverpflichtung wird eine transparente und nachhaltige Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik unter Einbeziehung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hervorgehoben, die insbesondere den Arbeitsmarktzugang für besonders benachteiligte Personengruppen in den Blick nehmen müsse.

3.1.2. Allgemeine Bemerkung Nr. 23 über das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art 7 IPWSKR)

Zum normativen Inhalt des Art. 7 IPWSKR betont der WSK-Ausschuss in *General Comment* Nr. 23 zunächst, dass es sich um ein individuelles Recht handle, das „einem jeden“ zustehe, womit eine enge Verbindung zum Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 2 IPWSKR und dem Gebot der Gleichbehandlung von Männern und Frauen nach Art. 3 IPWSKR hergestellt wird. Art. 7 enthalte einen Katalog fundamentaler Elemente gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen, der im Folgenden näher erläutert wird. Der Ausschuss unterstreicht jedoch, dass die Aufzählung nicht als abschließend zu betrachten sei („insbesondere“), sondern dass Art. 7 IPWSKR weitere Elemente umfasse, wie das Verbot von Zwangsarbeit und wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen, die Freiheit von Gewalt und Schikane einschließlich sexueller Belästigung sowie ein Recht auf bezahlten Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub.

Der WSK-Ausschuss hebt zunächst hervor, dass der Begriff des Arbeitsentgelts im Sinne des **Art. 7 lit. a IPWSKR** alle vom Arbeitgeber neben der Lohnzahlung zusätzlich erbrachten direkten

14 Abrufbar u.a. in englischer Fassung im Internetportal des OHCHR: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f20&Lang=en; in deutscher Übersetzung verfügbar im Internetauftritt des Deutschen Instituts für Menschenrechte: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_Generel_Comment_20_2009_de.pdf (letzter Abruf jeweils: 29. Juli 2016).

15 Abrufbar u.a. in englischer Fassung im Internetportal des OHCHR http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2005%2f4&Lang=en (letzter Abruf: 29. Juli 2016).

oder indirekten Beihilfen in Geld oder als Sachleistungen einschließlich günstiger Kinderbetreuung umfasse.

Als Mindestkriterien für das Arbeitsentgelt werden in **Art. 7 lit. a Nr. i IPWSKR** angemessene und gleiche Löhne sowie die Gewährleistung eines angemessenen Lebensunterhalts genannt. Ein angemessener Lohn hat nach Auffassung des Ausschusses neben der Arbeitsleistung und der Verantwortung des Arbeitnehmers seine Qualifizierung und seine Fähigkeiten, die Auswirkungen der Arbeit auf die Gesundheit und besondere Härten der Arbeit, aber auch das persönliche und familiäre Leben des Arbeitnehmers zu berücksichtigen. Die Gewährleistung gleicher Löhne und Arbeitsbedingungen für Männer und Frauen gehe über die Formel „gleiche Arbeit für gleiches Geld“ hinaus und erfasse auch die Bewertung unterschiedlicher Arbeiten mit gleichem Wert. Das müsse insbesondere auch bei kollektivrechtlichen Eingruppierungsregelungen berücksichtigt werden.

Löhne, die den Arbeitnehmern und deren Familien ein angemessenes Leben im Sinne des **Art. 7 lit. a Nr. ii IPWSKR** ermöglichen, müssen nach Überzeugung des WSK-Ausschusses die Betroffenen in die Lage versetzen, auch an den anderen Sozialpaktrechten teilzuhaben, insbesondere den Rechten auf soziale Sicherheit, Gesundheitsversorgung, Bildung und einen angemessenen Lebensstandard einschließlich Nahrung, Wasser und Sanitäreinrichtungen, Wohnung, Kleidung und Pendlerkosten. Zu diesem Zweck empfiehlt der Ausschuss die Festsetzung gesetzlicher Mindestlöhne.

Hinsichtlich der Gewährleistung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen im Sinne des **Art. 7 lit. b IPWSKR** betont der WSK-Ausschuss die enge Verbindung mit dem Recht auf größtmögliche körperliche und geistige Gesundheit nach Art. 12 Abs. 2 lit. b und c IPWSKR und hebt damit die besondere Bedeutung umfassender staatlicher Maßnahmen zum Arbeitsschutz und zur Arbeitssicherheit hervor. Dabei soll der Schutz behinderter Menschen und schwangerer Frauen besondere Beachtung finden. Die Regelungen müssten entsprechend dem Art. 5 lit. a, b, c und e des 1981 getroffenen Übereinkommens Nr. 155 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) mindestens folgende Bereiche erfassen: Gestaltung, Prüfung, Auswahl, Einbau, Einrichtung, Gebrauch und Unterhaltung der materiellen Arbeitselemente (Arbeitsplatz, Arbeitsumgebung, Arbeitsprozesse, Werkzeug, Maschinen und Ausrüstung sowie chemische, physikalische und biologische Substanzen und Wirkstoffe), die Beziehung zwischen den einzelnen Arbeitselementen und den körperlichen und geistigen Fähigkeiten des Arbeitnehmers einschließlich der ergonomischen Anforderungen, die Schulung entsprechenden Personals sowie den Schutz von entsprechend den gesetzlichen Schutzvorschriften handelnden Personen vor Disziplinarmaßnahmen des Arbeitgebers. Erforderlich seien auch Maßnahmen zur Überwachung und Durchsetzung sowie angemessene Sanktionen bis hin zur Stilllegung von Betrieben. Von Art. 7 lit. b IPWSKR wird danach auch der Zugang zu sauberem Trinkwasser und adäquaten sanitären Anlagen sowie die Gewährleistung der besonderen hygienischen Bedürfnisse von Frauen erfasst.

Die in **Art. 7 lit. c IPWSKR** garantierten gleichen Aufstiegsmöglichkeiten für alle Arbeitnehmer weisen engen Bezug zu den Diskriminierungsverboten der Art. 2 Abs. 2 und 3 IPWSKR auf. Die Kriterien der Beschäftigungsdauer und der Befähigung umfassen dem WSK-Ausschuss zufolge auch die Berücksichtigung individueller Umstände sowie unterschiedliche Rollen und Erfahrungen von Frauen und Männern. Sachfremde Kriterien wie persönliche Bevorzugung und familiäre, politische oder soziale Verbindungen müssten dagegen unberücksichtigt bleiben. Die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder die politische Ausrichtung dürfe ebenfalls keine Rolle spielen.

Dies gelte auch für Behinderungen, die Zugehörigkeit zu ethnischen, nationalen oder anderen Minderheiten sowie die sexuelle Orientierung.

Die in **Art. 7 lit. d IPWSKR** enthaltene Gewährleistung von Arbeitspausen, Freizeit, angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, regelmäßigem bezahlten Urlaub und der Vergütung gesetzlicher Feiertage haben nach Ansicht des WSK-Ausschusses besondere Bedeutung für einen Ausgleich zwischen beruflichen und familiären Pflichten und zur Vermeidung von Stress, Unfällen und Krankheit. Im Einzelnen zählt der Ausschuss die Begrenzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, tägliche Arbeitspausen, wöchentliche Ruhepausen, bezahlten Jahresurlaub und Vergütung gesetzlicher Feiertage auf.

Die tägliche Arbeitszeit soll unter Bezugnahme auf das IAO-Übereinkommen Nr. 1 acht Stunden nicht überschreiten. Hinsichtlich der Wochenarbeitszeit plädiert der Ausschuss für eine Begrenzung auf durchschnittlich 40 Stunden, wobei die Gesetzgebung eine flexible Handhabung ermöglichen sollte. Konkrete Angaben zur erforderlichen Dauer gesetzlich festzulegender Arbeitspausen macht der Ausschuss nicht. Besondere Regelungen sollen jedoch für Nachtarbeit und bestimmte Situationen gelten; hierzu gehörten die Anforderungen des Mutterschutzes und des Schutzes von Arbeitnehmern, die sich in medizinischer Behandlung befinden. Wöchentliche Ruhepausen sollen nach Auffassung des WSK-Ausschusses entsprechend dem IAO-Abkommen Nr. 14 mindestens 24 Stunden umfassen. Für weitergehende wöchentliche Ruhepausen seien Sitten und Gebräuche des jeweiligen Landes zu berücksichtigen. Ausnahmen könnten bei Unglücksfällen, höherer Gewalt oder für dringenden Arbeiten vorgesehen werden. Der gesetzliche Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub soll nach den Ausführungen des Ausschusses mindestens drei Wochen betragen und müsse auch für Arbeitnehmer in Teilzeit gelten. Die Mindestbeschäftigungszeit für die Inanspruchnahme von Urlaub dürfe sechs Monate nicht überschreiten und der gewährte Urlaub müsse mindestens der zurückgelegten Beschäftigungszeit entsprechen. Bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses müsse Resturlaub gewährt oder entsprechende Entschädigung geleistet werden. Die Vergütung gesetzlicher Feiertage darf nach Ansicht des WSK-Ausschusses nicht eingeschränkt und nicht auf den Urlaub angerechnet werden. Unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Arbeitsrecht und in der Arbeitspraxis plädiert der Ausschuss für die gesetzliche Ermöglichung flexibler Arbeitszeitmodelle, die aber die in Art. 7 IPWSKR garantierten Rechte in keinem Fall aushöhlen dürften.

Abschließend hebt der WSK-Ausschuss die besondere Schutzbedürftigkeit bestimmter Arbeitnehmergruppen im Hinblick auf das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen hervor. Hierzu zählt der Ausschuss weibliche Arbeitnehmer, jüngere und ältere Arbeitnehmer, Arbeitnehmer mit Behinderungen, Arbeitnehmer im informellen Sektor, Migrantinnen, Hausangestellte, Solo-Selbständige, Arbeitnehmer in der Landwirtschaft sowie Flüchtlinge, aber auch den Bereich unbezahlter Arbeit, z. B. im Haushalt.

Als Kernverpflichtungen der Paktstaaten sieht der WSK-Ausschuss die gesetzliche Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit sowie die Schaffung eines Systems zur Bekämpfung der Geschlechterdiskriminierung einschließlich des Arbeitsentgelts, die Festsetzung eines diskriminierungsfreien und angemessenen gesetzlichen Mindestlohns, umfassende politische Maßnahmen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, die Einführung von Minimalstandards zu Arbeitszeit und Urlaub sowie Definition und Verbot von Mobbing und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz.

Bezüglich weiterer Einzelheiten muss an dieser Stelle auf die sehr detaillierten Ausführungen des WSK-Ausschusses in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 23 Bezug genommen werden.

3.1.3. Allgemeine Bemerkung Nr. 20 über die Nichtdiskriminierung bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Art. 2 Abs. 2 IPWSKR)

In *General Comment* Nr. 20 wird das Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 2 IPWSKR kommentiert, wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten zu gewährleisten, dass die Paktrechte „ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden“. Der WSK-Ausschuss hebt dabei hervor, dass sowohl formale als auch materielle Diskriminierung von den Signatarstaaten beseitigt werden müsse. Das Verbot der Diskriminierung betreffe sowohl die direkte als auch die indirekte Diskriminierung, die sich häufig als strukturelle Diskriminierung darstelle und müsse auch im privaten Bereich, namentlich am Arbeitsplatz, durchgesetzt werden. Die Aufzählung der Diskriminierungsgründe in Art. 2 Abs. 2 IPWSKR erhebe keinen Anspruch auf Vollständigkeit und erfasse auch sonstige Gründe („des sonstigen Status“). Als unzulässige Diskriminierungsgründe neben den ausdrücklich erwähnten nennt der Ausschuss Behinderungen, Alter, Staatsangehörigkeit, Familienstand und Familienverhältnisse, sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität, Gesundheitszustand, Wohnort sowie wirtschaftliche und soziale Situation.

3.1.4. Allgemeine Bemerkung Nr. 16 über die Gleichberechtigung von Männern und Frauen bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Art. 3 IPWSKR)

Das Gebot der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau ist in Art. 3 IPWSKR als akzessorisches Recht verankert, das heißt, es wirkt nur zusammen mit einem anderen Paktrecht. Es verlangt nicht nur eine rechtliche Gleichstellung der Geschlechter, sondern die Erreichung einer tatsächlichen Gleichstellung. Der WSK-Ausschuss erachtet daher die temporäre und verhältnismäßige Bevorzugung der benachteiligten Gruppe mit dem Ziel der Erreichung einer faktischen Gleichstellung als paktkonform. Er betont die staatliche Verpflichtung, aktiv gegen Diskriminierungen im privaten Bereich vorzugehen (Schutzpflichten) und aktive Maßnahmen zur faktischen Gleichstellung der Geschlechter zu ergreifen (Handlungspflichten).

In Bezug auf das Recht auf Arbeit aus Art. 6 IPWSKR müssen dem Ausschuss zufolge unter anderem Männer und Frauen gleichermaßen Zugang zu Arbeit in allen Qualifikationsebenen sowie zu beruflicher Aus- und Weiterbildung haben, und zwar sowohl im öffentlichen Dienst als auch in der Privatwirtschaft.

Hinsichtlich des Rechts auf angemessenes Arbeitsentgelt nach Art. 7 lit. a IPWSKR muss der Staat nach Überzeugung des Ausschusses sicherstellen, dass die Ursachen für den bestehenden Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen beseitigt werden. Dazu gehörten geschlechtsspezifische Arbeitsplatzbewertung oder die Vorstellung unterschiedlicher Produktivität von Frauen und Männern. Die Einhaltung staatlicher Vorgaben zu Arbeitsbedingungen müsse vom

Staat überwacht werden. Erforderlich sei auch staatliche Gesetzgebung zur gleichen Berücksichtigung beider Geschlechter bei Beförderung und beruflicher Entwicklung. Schließlich müssten Hindernisse für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch eine angemessene Förderung der Betreuung von Kindern und anderen betreuungsbedürftigen Familienmitgliedern beseitigt werden.

3.2. Staatenberichtsverfahren

Ein wichtiges Instrument zur Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung der Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten ist das Staatenberichtsverfahren nach Art. 16 und 17 IPWSKR. Der WSK-Ausschuss begutachtet die von den Signatarstaaten abzugebenden Berichte unter Berücksichtigung der in den Allgemeinen Bemerkungen festgelegten Kriterien und gibt in seinen Schlussfolgerungen (*Concluding Observations*) politische Handlungsempfehlungen. Vorliegend soll kurz auf die Schlussfolgerungen des Ausschusses zu den beiden jüngsten deutschen Staatenberichten eingegangen werden.

In seinen Schlussfolgerungen vom 24. September 2001 (E/C.12/1/Add.68)¹⁶ zum vierten deutschen Staatenbericht¹⁷ bewertete der Ausschuss im Hinblick auf Art. 6 und 7 IPWSKR vor allem die zum damaligen Zeitpunkt hohe Arbeitslosigkeit insbesondere in den neuen Ländern und unter Jugendlichen kritisch und zeigte sich besorgt wegen der fortbestehenden Hindernisse in der deutschen Gesellschaft hinsichtlich der Beschäftigungsbeteiligung von Frauen und der Zahlung gleichen Lohns für gleiche Arbeit. Er empfahl der Bundesrepublik Deutschland insoweit, ihre Bemühungen um eine Angleichung der Lebens- und Arbeitsmarktbedingungen zwischen Ost und West fortzuführen und geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Frauen zu ergreifen.

In den Schlussfolgerungen vom 12. Juli 2011 (E/C.12/DEU/CO/5)¹⁸ zum fünften Staatenbericht¹⁹ äußerte der Ausschuss erneut seine Besorgnis hinsichtlich der Arbeitslosenquote in Ostdeutschland und des geringen Anteils von Frauen in Entscheidungspositionen und empfiehlt insoweit die Einführung von Frauenquoten. Auch der Verdienstunterschied zwischen Männern und

16 Abrufbar u.a. in englischer Fassung im Internetportal des OHCHR: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1%2fAdd.68&Lang=en (letzter Abruf: 27. Juli 2016).

17 *Fourth periodic report submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant – Germany* -- vom 10. Januar 2000 (E/C.12/4/Add.3). Abrufbar u.a. in englischer Fassung im Internetportal des OHCHR: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f4%2fAdd.3&Lang=en (letzter Abruf: 27. Juli 2016).

18 Abrufbar u.a. in englischer Fassung im Internetportal des OHCHR: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fDEU%2fCO%2f5&Lang=en (letzter Abruf: 27. Juli 2016).

19 *Fifth periodic report submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant – Germany* - vom 16. September 2008 (E/C.12/DEU/5). Abrufbar u.a. in englischer Fassung im Internetportal des OHCHR: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fDEU%2f5&Lang=en (letzter Abruf: 27. Juli 2016).

Frauen sei trotz staatlicher Verpflichtung zu gleicher Bezahlung nach wie vor erheblich. Unzureichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und geschlechterstereotype Berufswahl behinderten Frauen weiterhin in ihrem Recht auf Arbeit. Bemängelt wird außerdem die hohe Arbeitslosigkeit bei behinderten Menschen. Schließlich kritisiert der Ausschuss auch die Zumutbarkeitsregelung im Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II); die Verpflichtung Langzeitarbeitsloser, praktisch jede Arbeit annehmen zu müssen, oder die Möglichkeit, zu Arbeitsgelegenheiten gegen Aufwandsentschädigung herangezogen zu werden, könne einen Verstoß gegen Art. 6 und 7 IESCR darstellen. Die Freiwilligkeit der Annahme einer Arbeit müsse daher auch im Rahmen des SGB II sichergestellt sein.

4. Innerstaatliche Wirkung der Sozialpaktnormen und Rechtsprechung in Deutschland

Inwieweit die Vorgaben des VN-Sozialpakts von der deutschen Rechtsprechung heranzuziehen sind, ist nicht abschließend geklärt.

Durch ihre Zustimmung zum VN-Sozialpakt haben sich die einzelnen Vertragsstaaten verpflichtet, „Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“ (Art. 2 Abs. 1 IPWSKR). Unmittelbar einklagbare individuelle Rechte können aus dem VN-Sozialpakt selbst nicht abgeleitet werden.²⁰

Nach dem rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist die Antwort auf die Frage, ob durch die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge unmittelbar subjektive Rechte begründet werden, durch Auslegung im Einzelfall zu ermitteln.²¹ Dies ist danach nur ausnahmsweise der Fall und zwar dann, wenn durch den Inhalt des jeweiligen Vertrags erkennbar unmittelbare Rechte Einzelner begründet werden sollen.²²

Kritikern eines individuellen Rechts auf Arbeit in der deutschen Rechtsordnung wird von *Eichenhofer* entgegengehalten, sie bekämpften ein „Zerrbild“²³, denn aus der Anerkennung eines Rechts auf Arbeit, wie es in den internationalen Verträgen niedergelegt sei, folge nichts, was im geltenden Arbeits- und Sozialrecht nicht ohnehin gewährt würde: „Das international gewährleistete Recht auf Arbeit aus Art. 23 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der VN sowie Art. 6 und 7 IPWSKR zielt nicht auf Arbeit schlechthin, sondern ist auf eine individuell

20 Anderer Ansicht insoweit *Mahler*, Claudia (2013): Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind einklagbar!. In: AnwBl 4/2013, S. 245-246, sowie *Eichenhofer*, Eberhard (2011): Recht auf Arbeit und das Arbeitsrecht. In: Wolmerath, Martin et al. (Hrsg.): Recht - Politik - Geschichte. Festschrift für Franz Josef Düwell. Baden-Baden: Nomos, S. 342-353.

21 *Müller-Glöge* im Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, Verlag C.H. Beck: München, Kommentierung zu § 611 BGB, Rn. 260.

22 *Leinemann / Schütz* (1993): Die Bedeutung internationaler und europäischer Arbeitsrechtsnormen für die Arbeitsgerichtsbarkeit, In: BB 1993, 2519.

23 *Eichenhofer* (Fn. 20), S. 353.

frei gewählte Arbeit ausgerichtet. Demgemäß gewährleistet das Recht auf Arbeit jedem Menschen die realistische Chance auf Arbeitsvertragsschluss, die Garantie eines behinderungs- wie diskriminierungsfreien Zugangs zur Arbeit und das Verbot von Zwangsarbeit und Arbeitszwang. Aus dem Recht auf Arbeit folgt weder eine Pflicht zur Arbeit noch ein einklagbarer Anspruch auf irgendeinen Arbeitsplatz.“²⁴

Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) schließt der völkerrechtliche Charakter des VN-Sozialpakts nicht aus, dass eine natürliche Person unmittelbare Rechte daraus ableiten kann. Denn die Transformation eines völkerrechtlichen Vertrages führe zur unmittelbaren Anwendung der Vertragsnorm, wenn diese hinreichend bestimmt sei.²⁵ Dabei sind an die inhaltliche Bestimmtheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) strenge Anforderungen zu stellen, die über die für völkerrechtliche Vereinbarungen geltenden Bestimmtheitserfordernisse hinausgehen.²⁶

Art. 6 und 7 IPWSKR spielen allerdings in der arbeits- und sozialgerichtlichen sowie in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, soweit ersichtlich, bisher keine Rolle.²⁷

Ende der Bearbeitung

24 *Eichenhofer*, (Fn. 20), S. 346.

25 BVerwG, Beschluss vom 5. Oktober 2006 - Az. 6 B 33/06, Rn. 4.

26 BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1987, BVerfGE 77 170, 231f.

27 Die Feststellung beruht auf einer über juris und beck-online durchgeführten Internetrecherche, die ergebnislos verlief.