

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum ersten NAP-Bericht gemäß den Artikeln 22 und 23 der Europäischen Sozialcharta „Stand der Ratifizierung und Hindernisse hinsichtlich nicht ratifizierter Bestimmungen (NAP) der Revidierten Europäischen Sozialcharta (RESC)“ vorgelegt von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Stellungnahme zum Bericht	2
2.1	Allgemeines	2
2.2	Art. 4 Absatz 4	2
2.3	Art. 7 Absatz 1	3
2.4	Art. 10 Absatz 5	3
2.5	Art. 21	5
2.6	Art. 22	7
2.7	Art. 24	9
2.8	Art. 30	10
2.9	Art. 31	13

10. August 2026

Kontaktperson:
Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Recht und Vielfalt

rec@dgb.de

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum ersten NAP-Bericht gemäß den Artikeln 22 und 23 der Europäischen Sozialcharta (ESC¹) vorgelegt von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland.

1 Einleitung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bekräftigen auch hier nochmal ihre Kritik an dem Berichtssystem; wir verweisen hierzu auf unsere bisherigen Stellungnahmen.²

¹ Soweit auf die ‚ESC‘ verwiesen wird, versteht sich die Bezugnahme als auf die RESC gerichtet, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes genannt wird (also ‚ESC 1961‘).

² Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum 42. Bericht über die Anwendung der revidierten Europäischen Sozialcharta der Bundesregierung m. w. N. (hier abrufbar: [1680b6bc98](#)).

Das Berichtssystem ist in seiner jetzigen Form intransparent und unnötig kompliziert. Die verschiedenen Berichtspflichten bzw. deren Fristen je nach Ratifizierung des Zusatzprotokolls für Kollektivbeschwerden sind schwer durchschaubar und kaum nachzuvollziehen.

Daneben fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Regierung der Bundesrepublik Deutschland nochmals auf, die übrigen Bestimmungen der ESC (s. u.) ebenso wie das Turiner Änderungsprotokoll sowie das Zusatzprotokoll für Kollektivbeschwerden zu ratifizieren.

2 Stellungnahme zum Bericht

2.1 Allgemeines

Die Bundesregierung berichtet in dem NAP-Bericht darüber, warum die benannten Bestimmungen nach dem derzeitigen rechtlichen *status quo* nicht akzeptiert werden können. Aus der Sicht des DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften wäre es auch bei derzeitiger Rechtslage möglich, die fehlenden Bestimmungen zu akzeptieren (s. u.).

Die Bundesregierung beschreibt hingegen in ihrem Bericht, warum diese Bestimmungen derzeit nicht akzeptiert werden können. Es ist jedoch keine Rede davon, an diesem rechtlichen *status quo* etwas zu ändern, um mehr Bestimmungen der ESC akzeptieren zu können. Dass die Bundesregierung auch kleinste Rechtsänderungen augenscheinlich ausschließt, um eine Anpassung an die ESC-Standards sicherzustellen, entspricht nicht einem völkerrechtsfreundlichen sowie sozialstaatlichen Anspruch und wird vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich kritisiert.

2.2 Art. 4 Absatz 4

Die Bundesregierung sieht in § 622 Abs. 4 BGB ein Hindernis für die Annahme des Art 4 Abs. 4 ESC. Die Norm regelt, dass sich die Vertragsparteien verpflichten, das Recht aller Arbeitnehmer auf eine angemessene Kündigungsfrist anzuerkennen. Die Einschätzung, dass ein Hindernis vorliegt, wird vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften nicht geteilt. Nach Auffassung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften werden durch die tarifvertraglichen Möglichkeiten der Veränderung der gesetzlichen Kündigungsfrist gem. § 622 Abs. 4 BGB keine angemessenen Kündigungsfristen verhindert.³⁴

³ So führt nach dem EASR die Abweichung von den gesetzlichen Kündigungsfristen durch Kollektivverträge nicht per se zur Non-Konformität mit Art. 4 Abs. 4 der Charta, [Conclusions 2018 - Sweden - Article 4-4](#).

⁴ Der EASR verneinte die Konformität auch nicht schon deshalb, dass es unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit von Vereinbarungen zwischen Beschäftigten und Arbeitgeber gibt, die eine kürzere Kündigungsfrist als einen Monat zulassen, [Conclusions 2018 - Norway - Article 4-4](#).

Auch die von der Bundesregierung genannten Ausnahmefälle des § 626 BGB sollten kein Hinderungsgrund für die Ratifizierung sein, da es sich gerade nicht um Fälle schwerwiegendes schuldhaftes Fehlverhalten von Arbeitnehmer*innen handelt, die eine fristlose Kündigung rechtfertigen. Sie passen rechtssystematisch nicht zu § 626 BGB und faktisch handelt es sich auch nicht um fristlose Kündigungen. Der Gesetzgeber und die Arbeitsgerichte müssen andere Möglichkeiten finden, die Ausnahmefälle z.B. mit sozialer Auslaufzeit zu regeln als über § 626 BGB. Insoweit besteht aus Sicht des DGB bei Neuregelung der genannten Fallkonstellation durch den Gesetzgeber außerhalb des § 626 BGB kein Widerspruch zwischen der ESC und deutschem, Kündigungsschutzrecht, so dass Art. 4 Abs. 4 ratifiziert werden sollte.

2.3 Art. 7 Absatz 1

Die Bundesregierung sieht in § 7 ArbSchG ein Hindernis für die Ratifizierung des Art 7 Abs. 1 ESC, da Kinder, die nicht mehr der Vollzeitschulpflicht unterliegen, bereits im Alter von vierzehn Jahren eine Berufsausbildung beginnen dürfen, ohne dass der Ausbildungsinhalt eingeschränkt wird, und sie gemäß den für Jugendliche geltenden Vorschriften beschäftigt werden dürfen. Dies gelte für Kinder, die im Alter von fünf Jahren eingeschult wurden und deren Schulpflicht nur neun Jahre dauert. Gleiches gelte in Fällen, in denen Kinder ein Schuljahr übersprungen und ihren Schulabschluss vorzeitig erworben haben.

Aus den dem DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften vorliegenden Erkenntnissen ergibt sich jedoch, dass es keine derartigen Fälle mehr gibt. Im Methodenbericht der Bundesagentur für Arbeit aus November 2023 zu Auszubildenden in der Beschäftigungsstatistik und im Vergleich mit anderen Statistiken wird auf S. 14 ausgeführt, dass 8,4 % der Auszubildenden im Dezember 2021 15 bis unter 20 Jahre alt waren und 46 % waren 20 bis 25 Jahre.⁵ Zu unter 15-jährigen gibt es hingegen keine Angaben. In fast jedem Betrieb gibt es aus Erfahrung der Abteilung Jugend des DGB aber Auszubildende über 25 und sogar über 40 Jahre. Insoweit kann aufgrund der fehlenden praktischen Relevanz des § 7 ArbSchG der Art. 7 Abs. 1 ESC von Deutschland akzeptiert werden.

Darüber hinaus besteht nach § 14 Abs. 1 Nr. 5 BBiG die Pflicht für Ausbildende, die Auszubildenden vor sittlicher und körperlicher Gefährdung zu schützen. Es dürfen Auszubildenden explizit nur Aufgaben übertragen werden, die ihren körperlichen Kräften angemessen sind (§ 14 Abs. 3 BBiG). Ausbildende müssen dabei die individuelle Entwicklung der Auszubildenden berücksichtigen. In Ansehung dieser Schutzvorschriften scheint es zweifelhaft, dass ein Widerspruch zwischen dem Art. 7 ESC und dem Beginn einer Ausbildung von unter 15-Jährigen besteht.

2.4 Art. 10 Absatz 5

Die Bundesregierung begründet die Nicht-Ratifizierung des Artikels 10 Absatz 5 in erster Linie damit, dass aufgrund der Komplexität und des breiten

⁵ BA 2023 [Methodenbericht-Auszubildende-Beschaeftigungsstatistik.pdf](#)

Anwendungsbereichs der Regelung die Einbeziehung unzähliger Ministerien, Behörden und Wirtschaftskreise in einer Vielzahl von Fragen erfordern würde, Umfang, Reichweite und Auslegung der Bestimmung zu vage seien und eine Ratifizierung erhebliche Unsicherheit für den deutschen Gesetzgeber mit sich bringen würde. Darüber hinaus wäre die Auslegung, dass Ausländer in Bezug auf die finanzielle Unterstützung gleichbehandelt werden müssen, mit dem bestehenden System nicht vereinbar. Auch im Hinblick auf das Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung kommt für die Bundesregierung eine Ratifizierung nicht in Betracht.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften widerspricht die anhaltende Nicht-Ratifizierung der Bundesregierung einem klaren Bekenntnis zum Recht auf Bildung.

Trotz einzelner Fortschritte bleibt die soziale Selektivität im Bildungssystem ausgeprägt. Das Aufstiegsversprechen durch Bildung gilt weiterhin nicht für alle Menschen gleichermaßen. Diejenigen, die aus Haushalten mit niedrigem Einkommen oder ohne akademischen Hintergrund kommen, erreichen seltener höhere Bildungsabschlüsse. Das zentrale Ziel des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften bleibt deshalb: Bildungschancen dürfen nicht vom Elternhaus, vom Wohnort, vom Geschlecht, vom Pass, der individuellen Leistungsfähigkeit oder von einer Beeinträchtigung abhängen. Alle Menschen haben ein Recht auf gute Bildung.

Mit der Nicht-Ratifizierung bleibt Bildung *de facto* ungleich zugänglich, weil finanzielle, regionale und soziale Barrieren vielerorts bestehen. Ohne Ratifizierung entzieht sich Deutschland einer verbindlichen europäischen Kontrolle, die sicherstellen könnte, dass Staaten Maßnahmen gegen Bildungsarmut, diskriminierende Zugangshürden und unzureichende frühkindliche Förderung ergreifen. Dies schwächt den sozialen Zusammenhalt und gefährdet Chancengleichheit — gerade für Kinder aus einkommensschwachen oder migrationsspezifischen Haushalten.

Der **Nationale Bildungsbericht 2026**⁶ beschreibt das deutsche Bildungssystem als dauerhaft unter Struktur- und Belastungsdruck. Trotz sinkender Kinderzahlen verschärfen sich zentrale Herausforderungen weiter. Bund und Länder müssen ein gut ausgestattetes und zukunftsfähiges Bildungssystem zur Priorität machen. Ohne eine konsequente Investitions- und Personalstrategie droht eine weitere Verschärfung von Qualitätsverlusten und sozialer Ungleichheit. Mit Blick auf den aktuellen Bildungsbericht lässt sich festhalten, dass sich die Situation ohne eine umfassende Fachkräfteoffensive, bessere Arbeitsbedingungen und eine konsequente Ausrichtung auf Bildungsgerechtigkeit weiter verschärfen wird.

Die Argumentation der Bundesregierung steht darüber hinaus nicht im Einklang mit der **Europäischen Säule sozialer Rechte** (ESSR), die im ersten Kapitel betont: „Jeder hat das Recht auf hochwertige und inklusive allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen, um Kompetenzen zu erhalten und zu

⁶ [Bildung in Deutschland 2026. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildungsungleichheiten nach sozialer Herkunft.](#)

erwerben, die es ihm ermöglichen, uneingeschränkt an der Gesellschaft teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen.“

Im Jahr 2021 hat die EU-Kommission einen Aktionsplan zur weiteren Umsetzung der ESSR vorgelegt. Alle Mitgliedstaaten (so auch Deutschland) haben in der Folge nationale Ziele entwickelt, die zur Erreichung der übergeordneten EU-Ziele beitragen sollen.

Die Bundesregierung hat folgende nationale Ziele festgelegt:

- Steigerung der Erwerbstätigenquote auf 83 Prozent,
- Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung auf 65 Prozent, Reduzierung der Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität um 1,2 Millionen Personen (davon 300 Tsd. Kinder)
- Ohne ein Recht auf Bildung, ohne fehlende Verpflichtung zur Sicherstellung kostenfreier und inklusiver Bildung auf allen Ebenen, ohne mangelnde Standards zur Integration und Sprachförderung für Kinder mit Migrationshintergrund, sind diese Ziele nicht zu erreichen.

2.5 Art. 21

Artikel 21 regelt die wirksame Ausübung des Rechts der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung. Danach müssen Beschäftigte regelmäßig über die wirtschaftliche und finanzielle Lage ihres Unternehmens informiert sowie bei bestimmten unternehmerischen Entscheidungen rechtzeitig angehört werden.

Diese Rechte sind in Deutschland insbesondere durch das Betriebsverfassungsgesetz sowie die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder sowie die Mitarbeitervertretungsgesetze im kirchlichen Bereich grundsätzlich abgesichert.

Die Bundesregierung erwähnt in ihrem Bericht nicht, dass Arbeitnehmer auch durch Personalräte und kirchliche Mitarbeitervertretungen vertreten werden. Die Bildung eines Personalrats ist im Gegensatz zu einem Betriebsrat ab einer bestimmten Schwellenhöhe verpflichtend (vgl. § 13 Abs. 1 BPersVG).

Allerdings profitieren nicht alle Beschäftigten von den Regelungen des BetrVG gleichermaßen, da in vielen Betrieben keine betriebliche Interessenvertretung besteht.

Die Bundesrepublik Deutschland hat Artikel 21 bislang nicht ratifiziert und lehnt eine Ratifizierung auch im vorliegenden Bericht ab. Zur Begründung wird angeführt, dass die Anforderungen des Artikels voraussetzten, dass alle oder zumindest die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten tatsächlich von den Informations- und Anhörungsrechten erfasst werden. Dies sei aufgrund der fehlenden gesetzlichen Verpflichtung zur Errichtung eines Betriebsrats nicht gewährleistet.

Dieser Auffassung ist zu widersprechen. Für die Annahme, Artikel 21 ESC verlange eine tatsächliche Erfassung der Mehrheit der Beschäftigten durch

betriebliche Interessenvertretungen, findet sich weder im Wortlaut der Norm noch in den veröffentlichten Auslegungsmaterialien des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte ein Anhaltspunkt. Artikel 21 verpflichtet die Vertragsstaaten vielmehr dazu, „Maßnahmen zu ergreifen oder zu fördern“, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder ihren Vertretungen die Wahrnehmung von Informations- und Anhörungsrechten ermöglichen. Gegenstand der Gewährleistung ist damit die Bereitstellung eines wirksamen rechtlichen und institutionellen Rahmens, nicht das tatsächliche Bestehen einer Interessenvertretung in jedem einzelnen Betrieb. So hat es der EASR für die Konformität etwa im Fall von Norwegen ausreichen lassen, dass nur solche Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten umfasst sind.⁷ Im Fall der Ukraine wurde dem EASR auf Nachfrage mitgeteilt, dass nur 3,3 % der Beschäftigten in staatlichen Unternehmen von einer solchen Vertretung profitieren.⁸ Der EASR hat diese Zahl zwar als sehr niedrig eingeschätzt und verlangte nach weiteren Informationen; gleichzeitig wurde die Konformität bestätigt. Für Belgien hat der EASR die Konformität ausdrücklich bejaht, obwohl „nur“ 38,35 % der Beschäftigten in Unternehmen beschäftigt sind, die die personelle Grenze von 50 Beschäftigten erreichen – in Belgien die Grenze für zwingende Beteiligung, auch wenn keine Beschäftigtenvertretung besteht.⁹

Mit dem Betriebsverfassungsgesetz besteht für Beschäftigte in Betrieben mit in der Regel mindestens fünf wahlberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Möglichkeit, einen Betriebsrat zu wählen. Im öffentlichen Dienst ist die Bildung von Personalvertretungen gesetzlich vorgesehen; entsprechend hoch ist dort die Reichweite der Mitbestimmung. Deutschland verfügt damit über einen rechtlichen und institutionellen Rahmen, der eine Ratifizierung von Artikel 21 ESC ermöglicht.

Die von der Bundesregierung angeführten Hindernisse für eine Ratifizierung bestehen daher nicht. Eine Ratifizierung von Artikel 21 ist rechtlich möglich, sachlich geboten und längst überfällig.

Unabhängig davon ist die Verbreitung betrieblicher Interessenvertretungen in Deutschland nach wie vor unzureichend. Die Bundesregierung sollte daher unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um die Gründung und den Bestand von Betriebsräten wirksam zu fördern.

Hierzu gehört insbesondere ein umfassender Schutz von Beschäftigten, die Betriebsratswahlen initiieren oder unterstützen. Vor allem Initiatorinnen und Initiatoren von Betriebsratsgründungen müssen durch einen verbesserten Kündigungs- und Benachteiligungsschutz vor Repressalien geschützt werden. Maßnahmen des sogenannten Union Busting, die auf die Verhinderung oder Behinderung betrieblicher Mitbestimmung abzielen, müssen wirksam verfolgt

⁷ [Conclusions 2018 - Norway - Article 21](#); vgl. auch [Conclusions 2014 - Belgium - Article 21](#).

⁸ [Conclusions 2018 - Ukraine - Article 21](#).

⁹ [Conclusions 2014 - Belgium - Article 21](#).

und nachhaltig sanktioniert werden. Hierzu sind entsprechende Verstöße als Offizialdelikte auszugestalten.

Darüber hinaus sind grundlegende Reformen der Mitbestimmungsrechte im Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht erforderlich. Nur so kann eine wirksame Vertretung der Interessen der Beschäftigten unter den Bedingungen einer globalisierten, digitalisierten und zunehmend fragmentierten Arbeitswelt dauerhaft sichergestellt werden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben hierzu umfassende Reformvorschläge vorgelegt¹⁰.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen zudem vor, die Verantwortung der Arbeitgeber für das Gelingen der Sozialpartnerschaft stärker zu betonen. Hierzu gehört nicht nur die strikte Neutralität gegenüber Betriebsratswahlen. In Betrieben ohne Betriebsrat sollte dem Gesamt- oder Konzernbetriebsrat das Recht eingeräumt werden, Betriebsversammlungen einzuberufen, um die Beschäftigten über Aufgaben, Rechte und Bedeutung eines Betriebsrats zu informieren.

Vor allem in Unternehmen, in denen weder ein Gesamt- noch ein Konzernbetriebsrat besteht, müssen Arbeitgeber stärker in die Verantwortung genommen werden. Hierzu sollten sie gesetzlich verpflichtet werden, regelmäßig Informationsveranstaltungen über die Wahl, Aufgaben und Rechte von Betriebsräten durchzuführen, die im Betrieb vertretenen Gewerkschaften hierzu einzuladen und eine objektive Information der Beschäftigten sicherzustellen. Eine solche Regelung würde zugleich die notwendige Neutralität der Arbeitgeber gegenüber der Bildung betrieblicher Interessenvertretungen unterstreichen.

Es ist also aus der Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften geboten, Art. 21 ESC zu akzeptieren. Trotz der Defizite beim rechtlichen *status quo* in Bezug auf Betriebsräte, Personalräte und kirchliche Mitarbeitervertretungen ist eine Annahme von Art. 21 ESC schon derzeit möglich und geboten.

2.6 Art. 22

Art. 22 regelt das Recht der Beschäftigten auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt. Die Bundesregierung lehnt eine Ratifizierung vor allem ab, weil – ebenso wie bei Art. 21 (s.o.) – die Beteiligung der Beschäftigten in erster Linie über ihre Interessenvertretungen, in vor allem über Betriebsräte, erfolgt. Wenn Betriebsräte bestehen, haben sie umfassende, über die Vorgaben des Art. 22 hinausgehende Beteiligungsrechte. Das Problem sieht die Bundesregierung darin, dass nur noch etwa 35 % der Beschäftigten von Betriebsräten vertreten werden. Eine umfassende Berücksichtigung der Regelungen des Art. 22 wäre nicht gewährleistet. Daher könne Art. 22 nicht ratifiziert werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften widersprechen dieser Auffassung. Ebenso wie Art. 21 verlangt der Wortlaut des Art. 22 gerade nicht, dass die

¹⁰ [Reformvorschlag Betriebsverfassungsgesetz \(Synopsis\) - AuR-Blog.](#)

Mehrheit der Beschäftigten oder auch eine bestimmte Quote von der Beteiligung umfasst ist. Art. 22 verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie Maßnahmen und Vorschriften schaffen, die eine solche Beteiligung ermöglichen. Inwieweit die Beschäftigten davon Gebrauch machen müssen, lässt sich Art. 22 nicht entnehmen. Die Bundesregierung hat zutreffend auf die Beteiligungsrechte von Betriebsräten hingewiesen. Aus der Sicht des DGB ist die Verbreitung von Betriebsräten unzureichend (s. o.). Dies steht jedoch einer Ratifizierung nicht entgegen. Es reicht aus, dass die Beschäftigten die Möglichkeit haben, einen Betriebsrat zu wählen, der die genannten Beteiligungsrechte hat. So hat etwa der EASR im Fall von Armenien¹¹ die Konformität mit Art. 22 bestätigt; dort besteht für die Beschäftigten das Recht, ein Entscheidungsgremium („decision making body“) zu wählen, das über Mitarbeiterversammlungen („staff meeting“) Entscheidungen treffen kann. Diese Mitarbeiterversammlung kann Beschäftigtenvertreter wählen, die entsprechend beteiligt werden müssen. Der Arbeitgeber kann einen Ausschuss für Gesundheit und Sicherheit einführen („safety and health commission“) einführen, zwingend ist dies nicht. Diese Beteiligungsrechte reichten dem EASR augenscheinlich für eine Konformität aus.

Neben Betriebsräten werden Beschäftigte auch durch Personalräte und kirchliche Mitarbeitervertretungen vertreten. Die Bildung eines Personalrats im Gegensatz zu einem Betriebsrat ab einer bestimmten Schwellenhöhe verpflichtend (vgl. § 13 Abs. 1 BPersVG). Das Bundespersonalvertretungsgesetz und die Landespersonalvertretungsgesetze sehen Regelungen vor, die die Bestimmungen des Art. 22 ESC erfüllen. So hat sich beispielsweise der Personalrat nach § 68 Abs. 1 BPersVG bei der Bekämpfung von Unfall- und Gesundheitsgefahren die für den Arbeitsschutz zuständigen Behörden, die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und die übrigen in Betracht kommenden Stellen durch Anregung, Beratung und Auskunft zu unterstützen und sich für die Durchführung der Vorschriften über den Arbeitsschutz und die Unfallverhütung in der Dienststelle einzusetzen.

Daneben erfolgt die Beteiligung von Beschäftigten über die Sicherheitsbeauftragten. Die Bundesregierung hebt in ihrem Bericht richtigerweise die Bedeutung von Sicherheitsbeauftragten hervor. Sicherheitsbeauftragte spielen als Frühwarnsystem vor allem in kleinen Betrieben eine wichtige Schlüsselrolle in der Prävention. Umso bedauerlicher ist, dass die Bundesregierung im Mai 2026 neue Schwellenwerte für die Bestellung dieser Sicherheitsbeauftragten beschlossen hat.¹² Diese Änderung hat das erklärte Ziel, mehr als 120.000 Sicherheitsbeauftragte abzuschaffen. Die Änderung betrifft in erster Linie Unternehmen mit 20 bis 50 Beschäftigten. Dies sind diejenigen Unternehmen, in denen es meistens keinen systematischen Arbeitsschutz gibt. Vor diesem Hintergrund sind Pläne, den Schwellenwert auch für die Bildung des Ausschusses für Arbeitsschutz zu erhöhen, abzulehnen.

¹¹ [Conclusions 2018 - Armenia - Article 22.](#)

¹² Siehe hierzu die Stellungnahme des DGB, abrufbar unter [Ausschussdrucksache 21\(11\)97.](#)

Damit die zuständigen Behörden der Länder die Einhaltung dieser Regelung besser überwachen können, ist hier ein deutlicher Ressourcenaufwuchs notwendig. Nur so kann garantiert werden, dass wenigstens die Mindestbesichtigungsquote nach § 21 ArbSchG eingehalten mittelfristig eingehalten werden kann.

2.7 Art. 24

Art. 24 regelt den Kündigungsschutz für Arbeitnehmer ohne Ausnahmen für eine bestimmte Betriebsgröße. Die Bundesregierung sieht folgerichtig die Kleinbetriebsklausel des § 23 Abs. 1 S. 3 KSchG insoweit als Hindernis für die Ratifizierung an. Richtig ist, dass Art. 24 ESC eine Korrektur der Kleinbetriebsklausel verlangt. Eine Änderung dieser Norm erscheint aus Sicht der Bunderegierung aber nicht angemessen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern einen einheitlichen Kündigungsschutz für alle Arbeitnehmer – unabhängig von der Betriebsgröße. Die Kleinbetriebsklausel muss deswegen gestrichen werden, da eine Differenzierung nach Betriebsgröße nicht notwendig ist und insbesondere Teilzeitbeschäftigte aufgrund ihrer nur anteiligen Berücksichtigung benachteiligt werden. Dies wurde im Antrag B06 des 23. OBK des DGB bekräftigt.¹³ Für die Beurteilung der Kleinbetriebsklausel maßgeblich ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgericht von 1998, die die Norm in der bis 1996 geltenden Fassung nur in verfassungskonformer Auslegung gegen den Wortlaut bestätigte. Die verfassungskonforme Auslegung gebiete eine Beschränkung auf Fälle, für die die Benachteiligung der Arbeitnehmer und die Privilegierung der Arbeitgeber sachlich begründet sei. Die damals zu Grunde liegende Kleinbetriebsklausel definierte den Kleinbetrieb noch mit i.d.R. fünf oder weniger Arbeitnehmern, Sie ist vom BVerfG damals nur deshalb als verfassungskonform angesehen worden, weil Arbeitnehmer mit Rücksicht auf die zivilrechtlichen Generalklauseln nach §§ 138, 242 BGB der Kündigung nicht schutzlos ausgeliefert sein dürften. Dieser Kündigungsschutz 2. Klasse ist aber völlig unzureichend und wird deshalb vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften entschieden abgelehnt. Inzwischen wurde der kündigungsschutzlose Kleinbetrieb erheblich ausgebaut, indem die Schwelle von fünf auf zehn Arbeitnehmer ausschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten bei nur anteiliger Anrechnung der Teilzeitbeschäftigten heraufgesetzt wurde. Leider hatte das Bundesverfassungsgericht noch keine Möglichkeit, über die Verfassungsmäßigkeit der ausgeweiteten Kleinbetriebsklausel zu entscheiden. Insoweit ist die aktuelle Kleinbetriebsklausel auch nach nationalem Recht umstritten und zu streichen. Auch das ILO-Übereinkommen Nr. 158 über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber von 1982 enthält keine Kleinbetriebsklausel.

Schließlich hat nach Art. 30 der auch für Deutschland verbindlichen EU-Grundrechtecharta jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer das Grundrecht auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung. Die amtlichen Erläuterungen stellen

¹³ Beschlüsse des Ordentlichen Bundeskongresses des DGB hier abrufbar: [DGB_Beschlussunterlagen-23.OBK.pdf](#).

dazu fest, dass sich dieser Artikel an Art. 24 ESC anlehnt. Diese enge Verklammerung zwischen dem Recht der Charta und der Union unterstreicht die Notwendigkeit und Art. 24 ESC zu ratifizieren.

Insoweit ist die Kleinbetriebsklausel zu streichen und Art. 24 ESC zu ratifizieren.

2.8 Art. 30

Die Bundesregierung begründet die Nichtannahme dieses Artikels der ESC damit, dass sie erstens in ihrer "oft weitreichenden Auslegung der Verpflichtungen (...) durch den ECSR" ggf. unvereinbar mit innerstaatlichen Vorschriften sei. Zweitens sei eine Ratifizierung gar nicht notwendig, da sich das Recht auf einen garantierten Mindestlebensstandard aus der Garantie der Menschenwürde (Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes) in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes ableiten ließe. Indes zeigt sich ein bemerkenswerter Zirkelschluss. Wenn die Bundesregierung der Ansicht ist, dass sich die Ratifizierung durch die bestehende Rechtslage erübrigt, sollte nichts dagegensprechen, dass Artikel 30 ratifiziert wird.

Zudem wird die Auffassung, dass die Auslegung von Artikel 30 der Charta zu weit gefasst sei, nicht geteilt. Die Entscheidungen des ESRC zu Artikel 30 betreffen insbesondere die Kriminalisierung des Bettelns und die Sanktionen für Verhaltensweisen, die allgemein von Menschen in Armut gezeigt werden (Beschwerde Nr. 227/2023). Darüber hinaus wurde entschieden, dass das in Artikel 30 verankerte Recht auf Wohnen einen koordinierten, ganzheitlichen und ausreichend finanzierten Ansatz erfordert, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu gewährleisten (Beschwerde Nr. 86/2014; Beschwerde Nr. 33/2006). Die Auffassung, diese Auslegung sei zu weit gefasst, wird nicht geteilt. So hat der Ausschuss beispielsweise die Nichtanwendbarkeit von Artikel 30 auf Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus bekräftigt (Beschwerde Nr. 86/2014, teilweise abweichende Meinung von Luis Jemena Quesada).

Es obliegt an dieser Stelle der Regierung, zu präzisieren, in welchen Punkten diese Auslegungen ihr als zu weitreichend erscheinen.

Sozialhilfeleistungen

Die Bundesregierung behauptet, dass Sozialhilfeleistungen – insbesondere das Bürgergeld und die Sozialhilfe – angemessen ausgestaltete Instrumente wären, um die für einen menschenwürdigen Lebensstandard notwendigen Existenzgrundlagen zu gewährleisten. Dies wird vom DGB in Frage gestellt.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2014 sinngemäß festgestellt hat, dass die Regelsätze gerade eben noch so das Existenzminimum abdecken und der Gesetzgeber an die Grenze dessen gegangen sei, was verfassungsrechtlich zulässig sei, erfolgten zwischenzeitlich mehrere Neufestsetzungen und jährliche Anpassungen nach sehr kritikwürdigen Methoden. Zudem kompensierten die Erhöhungen 2023 und 2024 die inflationsbedingten, kumulierten

Kaufkraftverluste nur teilweise. Es ist somit keineswegs sicher davon auszugehen, dass die aktuellen Regelsätze das soziokulturelle Existenzminimum abdecken. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern die Bundesregierung auf, anlässlich der bevorstehenden Neuermittlung der Regelsätze anhand der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2023 in diesem Jahr ein verbessertes und realitätsgerechtes Herleitungsverfahren vorzulegen, das ohne Zirkelschlüsse¹⁴ auskommt und auf willkürliche Streichungen einzelner Ausgabenpositionen als „nicht regelsatzrelevant“ verzichtet.

Zweitens ist die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen, auf die ein Leistungsanspruch besteht, ein relevantes Problem, welches – insbesondere bei existenzsichernden Leistungen – dazu führt, dass die armutsvermeidende bzw. armutsreduzierende Wirkung von Sozialtransfers nicht zum Tragen kommt. Obwohl Erkenntnisse zu den Ursachen dieser Nichtinanspruchnahme bereits bestehen¹⁵, leitet die Bundesregierung keine konkreten Maßnahmen zur Erhöhung der Inanspruchnahme daraus.

Zudem führt die Bundesregierung das Wohngeld als sozialpolitisches Instrument auf, ohne jedoch darauf hinzuweisen, dass die Nichtinanspruchnahme bei Wohngeld auf rund 50 % zu schätzen ist¹⁶. Trotz dieser Gemengelage plant die Bundesregierung eine Neustrukturierung des Wohngeldes, wodurch es zu Kürzungen kommt, die der DGB entschieden ablehnt. Hohe und steigende Mieten sind für sehr viele Mieter*innen eine starke und zunehmende Belastung. Insbesondere Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen geraten zunehmend unter Druck, da steigende Mieten und Energiekosten ihre finanzielle Situation verschärfen. Das Wohngeld ist deshalb ein wichtiger Baustein, um Mietern und Eigentümern mit geringem Haushaltseinkommen finanziell zu unterstützen.

Steuerinstrumente

Die Bundesregierung zählt mehrere Steuerinstrumente auf, die auf eine Verringerung von Armut und sozialer Ungleichheit abzielen. Diese bestehen und sind sinnvoll. Wer Armut bekämpfen will, muss auch den Reichtum in den Blick nehmen. Diese Dimension blendet die Bundesregierung in Ihrem Bericht aus: Zum einen stehen die „obszön“ großen und effektiv unverhältnismäßig gering besteuerten Erbschaften, die innerhalb einiger weniger, sehr reicher Familien vererbt werden, einer Verringerung der extremen Ungleichverteilung der Vermögen diametral entgegen. Zum anderen können wir es uns angesichts vieler dringender gesellschaftlicher Aufgaben und Herausforderungen – im Bereich der Armutsbekämpfung und weit darüber hinaus – buchstäblich schlicht nicht leisten, dass sehr hohe Einkommen und sehr große Erbschaften und Vermögen von einer angemessenen Heranziehung zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben

¹⁴ Nach dem bisher angewendeten Verfahren befinden sich in der Referenzgruppe auch Haushalte mit einem Einkommen unterhalb des Bürgergeldniveaus (verdeckte Armut).

¹⁵ 7. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

¹⁶ vgl. [Personalmangel und lange Bearbeitungszeiten in den Wohngeldstellen - Institut der deutschen Wirtschaft \(IW\)](#)

weitgehend verschont bleiben. Der DGB fordert eine gerechte Besteuerung von Vermögen, Erbschaften und Spitzenverdienern.

Inklusiver Arbeitsmarkt

Die Bundesregierung zählt mehrere Maßnahmen auf, die die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt verbessern sollen. Insbesondere die Einführung der vierten Staffel der Ausgleichsabgabe wurde vom DGB lange gefordert und ausdrücklich begrüßt. Im Jahr 2024 wurde eine zusätzliche Staffel für Arbeitgeber eingeführt, die trotz gesetzlicher Beschäftigungspflicht keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigen. Diese müssen seitdem eine deutlich höhere Ausgleichsabgabe entrichten. Statt bislang 320 Euro pro Monat und unbesetztem Pflichtarbeitsplatz werden inzwischen 815 Euro fällig. Die Bundesagentur für Arbeit berichtete für das Jahr 2024 von einem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung schwerbehinderter Menschen um 1,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr. In der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung betrug das Plus dagegen lediglich 0,4 Prozent. Dies zeigt, dass das Instrument Wirkung entfaltet.

Allerdings ist die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen in der aktuellen Wirtschaftskrise dennoch deutlich angestiegen und lag im Jahr 2025 mit 12 Prozent deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenquote von 7,6 Prozent. Menschen mit Behinderungen sind am Arbeitsmarkt nach wie vor stark benachteiligt. Sie sind häufiger und länger arbeitslos – und dies trotz einer durchschnittlich besseren Qualifikation als nicht schwerbehinderte Arbeitslose.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften beobachten in der aktuellen wirtschaftlichen Situation, dass schwerbehinderte oder langzeiterkrankte Beschäftigte aus den Unternehmen gedrängt werden – vielfach über Aufhebungsverträge und unter Umgehung des rechtlichen Kündigungsschutzes. Hier besteht aus Sicht des DGB akuter gesetzgeberischer Handlungsbedarf zum Schutz dieser besonders vulnerablen Personengruppe. Arbeitgeber sollten stärker dazu verpflichtet werden, die Schwerbehindertenvertretung auch vor dem Abschluss von Aufhebungsverträgen mit schwerbehinderten Beschäftigten rechtzeitig zu informieren und anzuhören. Die seit 2016 geltende Unwirksamkeitsregel bei unterbliebener Beteiligung der SBV im Falle von Kündigungen schwerbehinderter Beschäftigter sollte daher auch auf Aufhebungsverträge ausgeweitet werden.

Darüber hinaus braucht es ein Recht auf Wiedereingliederung für langzeiterkrankte Beschäftigte. Das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) nach § 167 SGB IX verpflichtet Arbeitgeber zwar, Maßnahmen zur Wiedereingliederung anzubieten, wird jedoch nicht flächendeckend umgesetzt. Mit einem Rechtsanspruch der Beschäftigten könnte dieses hilfreiche Instrument aus Sicht des DGB seine volle Wirkung entfalten, mehr Arbeitsplätze sichern und zugleich den Unternehmen helfen, dringend benötigte Fachkräfte zu halten.

2.9 Art. 31

Die Bundesregierung begründet ihre Nicht-Ratifizierung des Art. 31 ESC mit der angeblich unzureichenden Bestimmtheit der Vorschrift hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs sowie ihrer Voraussetzungen und Grenzen. Darüber hinaus führt sie an, eine Ratifizierung könne bestehende Rechte von Wohneigentümer einschränken und einen umfassenden sowie ressourcenintensiven Koordinierungsprozess erforderlich machen. Schließlich verweist sie auf mögliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

Zudem stellt die Bundesregierung klar, dass insbesondere die Absätze 1 und 2 des Artikels 31 im Lichte des persönlichen Geltungsbereichs der Sozialcharta auszulegen seien.

Im weiteren Verlauf verweist die Bundesregierung auf bereits ergriffene Maßnahmen, die ihrer Auffassung nach zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 31 beitragen. Hierzu zählt sie unter anderem den Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit, das Bündnis bezahlbarer Wohnraum, das Wohngeld sowie die Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau.

Die angeführten Maßnahmen sind entweder unzureichend oder wurden zwischenzeitlich erheblich abgeschwächt. So wurde das Bündnis bezahlbarer Wohnraum, an dem auch der DGB als Bündnispartner beteiligt war, mit dem Ende der Vorgängerregierung faktisch eingestellt. Unabhängig davon ist fraglich, welchen konkreten Beitrag das Bündnis überhaupt zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit geleistet hat. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Zahlen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W), nach denen inzwischen mehr als eine Million Menschen in Deutschland wohnungslos sind.

Zwar hat der Bund die Mittel für den sozialen Wohnungsbau in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Das bestehende System zeitlich befristeter Miet- und Belegungsbindungen führt jedoch dazu, dass fortlaufend neue Sozialwohnungen geschaffen werden, gleichzeitig aber in erheblichem Umfang Wohnungen aus der Sozialbindung herausfallen. Deshalb sinkt der Bestand an Sozialwohnungen trotz steigender Fördermittel weiterhin. Bundesweit existieren derzeit lediglich noch rund 1,03 Millionen Sozialwohnungen – deutlich zu wenig angesichts des tatsächlichen Bedarfs.

Auch der Verweis auf die Ausweitung des Wohngeldes steht im Widerspruch zur aktuellen Politik der Bundesregierung. Die geplanten Kürzungen beim Wohngeld belaufen sich auf insgesamt 2,16 Milliarden Euro und entsprechen faktisch einer Halbierung der Gesamtausgaben von Bund und Ländern. Nach Angaben der Bundesregierung werden rund 400.000 Haushalte – etwa ein Drittel aller Ende 2024 registrierten Wohngeldhaushalte – ihren Anspruch vollständig verlieren. Da das Wohngeld ausschließlich Haushalten mit niedrigen Einkommen zugutekommt, treffen die Kürzungen besonders vulnerable Gruppen. In mehr als der Hälfte der Wohngeldhaushalte leben Rentner*innen, in rund 40 Prozent der Haushalte leben Kinder, darunter viele in Haushalten mit alleinerziehenden

Elternteilen. Die mit der Wohngeld-Plus-Reform im Jahr 2023 erzielten deutlichen Verbesserungen werden dadurch weitgehend wieder zurückgenommen.

Vor diesem Hintergrund erscheint der Verweis der Bundesregierung auf mögliche Haushaltsbelastungen durch die Ratifizierung des Rechts auf Wohnung wenig überzeugend. Ebenso bleibt unklar, weshalb die Bundesregierung befürchtet, eine Anerkennung des Artikels 31 könne bestehende Eigentumsrechte beeinträchtigen. Weder legt sie dar, welche konkreten Eingriffe sie erwartet, noch weshalb diese nicht mit dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz vereinbar sein sollten.

Die geplanten Kürzungen lassen sich auch nicht mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung rechtfertigen. Sozialpolitische Leistungen sind keine beliebige Haushaltsgröße, sondern Ausdruck des Sozialstaatsprinzips. Würden sehr hohe Vermögen, große Erbschaften und Spitzeneinkommen stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen, wären Kürzungen beim Wohngeld und anderen sozialpolitischen Leistungen weder notwendig noch sachlich begründbar.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist daher eine konsequente wohnungspolitische Neuausrichtung erforderlich. Dazu gehören insbesondere:

- eine wirksame Begrenzung des Mietpreisanstiegs sowie eine konsequente Ahndung von Mietwucher;
- die Abschaffung von Indexmietverträgen, die Absenkung der Kappungsgrenzen und eine wirksame Regulierung des möblierten Wohnens;
- der Ausbau des öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungssektors sowie eine verlässliche und auskömmliche Finanzierung der Wohngemeinnützigkeit;
- eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen, insbesondere durch die Ausweitung kommunaler Vorkaufsrechte, die Einrichtung von Bodenfonds sowie die Stärkung des Erbbaurechts;
- die Schaffung von Azubiwerken, um bezahlbaren Wohnraum für Auszubildende bereitzustellen, Mitbestimmung zu fördern und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken;
- eine dauerhafte und bedarfsgerechte Erhöhung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau.

Vor diesem Hintergrund fordert der DGB die Bundesregierung auf, Art 31 ESC zu anzunehmen und das Recht auf angemessenen und bezahlbaren Wohnraum als verbindliche sozialstaatliche Verpflichtung anzuerkennen.