

Unterrichtung

durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen

Im Rahmen des 6. Staatenberichtsverfahrens der Bundesrepublik Deutschland zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fand am 25. September 2018 der ganztägige konstruktive Dialog mit dem zuständigen Ausschuss in Genf statt.

Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen¹

Arbeitsübersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales²

1. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat sich bei seiner 31. und 32. Sitzung (E/C.12/2018/SR.31 and 32) am 25. September 2018 mit dem 6. Staatenbericht Deutschlands zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/DEU/6) befasst und bei seiner 58. Sitzung am 12. Oktober 2018 die folgenden Abschließenden Bemerkungen angenommen.

A. Einleitung

2. Der Ausschuss begrüßt den 6. Staatenbericht des Vertragsstaates sowie die ergänzenden Informationen in den Antworten Deutschlands auf die List of Issues (E/C.12/DEU/Q/6/Add.1). Der Ausschuss schätzt zudem den konstruktiven Dialog mit der hochrangigen ressortübergreifenden Delegation des Vertragsstaates.

B. Positive Aspekte

3. Der Ausschuss begrüßt die gesetzgeberischen, institutionellen und konzeptionellen Maßnahmen, die ergriffen wurden, um im Vertragsstaat ein hohes Maß an Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zu gewährleisten, insbesondere die Einführung eines bundesweiten Mindestlohns im Jahr 2015 durch die Verabschiedung des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG).

C. Hauptproblembereiche und Empfehlungen

Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

4. Der Ausschuss begrüßt die Aussage der Delegation des Vertragsstaates, wonach die deutschen Behörden die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anstreben und ermutigt den Vertragsstaat, den Ratifizierungsprozess zu beschleunigen.

Pflicht des Vertragsstaates als Föderalstaat

5. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass das föderale System des Vertragsstaates den Bundesländern Kompetenzen und Aufgaben überträgt, insbesondere im Bezug auf die Verwirklichung der Rechte des Paktes, aber der Ausschuss befürchtet, dass die erheblichen Unterschiede bei der Ausübung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte als Erbe der deutschen Teilung bis 1990 trotz der entschlossenen Anstrengungen des Vertragsstaates, diese zu

*Schreiben vom 11. Dezember 2018

¹ Vom Ausschuss angenommen bei seiner 64. Tagung (24. September – 12. Oktober 2018).

² Die deutsche Übersetzung ist eine Arbeitsübersetzung, angefertigt vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, und keine offizielle Übersetzung der Vereinten Nationen. Als offizielles Referenzdokument gilt das englischsprachige Originaldokument der Vereinten Nationen E/C.12/DEU/CO/6 vom 12. Oktober 2018.

überwinden, fortbestehen. Der Ausschuss ist auch besorgt über die unzureichenden Angaben und Daten zur Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in einigen Bundesländern.

6. Der Ausschuss erinnert daran, dass **Dezentrierung keinesfalls die Gesamtverantwortung eines Vertragsstaates als prinzipieller Pflichtenträger für die Verwirklichung der sich aus dem Pakt ergebenden Pflichten mindert (Artikel 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge)**. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, weitere Schritte zu unternehmen, damit alle Menschen, unabhängig von ihrem Wohnort, die Rechte des Paktes ausüben können und so bestehende Unterschiede abzubauen, unter anderem durch eine engmaschige Überwachung der Umsetzung dieser Schritte durch die Bundesregierung. Außerdem empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, seine Datenerhebung mit dem Ziel zu verbessern, eine rechtzeitige Erhebung verlässlicher Daten über die Ausübung der Rechte des Paktes in allen Bundesländern zu ermöglichen.

Wirtschaft und Menschenrechte

7. Der Ausschuss begrüßt die Annahme des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte Deutschlands (NAP), ist aber besorgt angesichts des ausschließlich freiwilligen Charakters der im NAP enthaltenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen und dem Fehlen diesbezüglicher Überwachungsmechanismen. Besonders besorgt ist der Ausschuss darüber, dass der Vertragsstaat nur verbindliche gesetzliche Maßnahmen ergreifen würde, wenn weniger als 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten menschenrechtliche Sorgfaltspflichtprozesse in ihre Unternehmensprozesse integrieren. Dies könnte zu einer Regelungslücke bei der Auferlegung unternehmerischer Sorgfaltspflichten führen, obwohl eine hohe Anzahl von Konzernen solche Pflichten nicht zum Bestandteil ihrer unternehmerischen Aktivitäten gemacht hat.

8. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die wirksame Umsetzung des NAPs durch alle Stakeholder mithilfe eines umfassenden und transparenten Monitoring-Verfahrens sicherzustellen. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat zudem die Verabschiedung eines rechtlichen Rahmens, der sicherstellt, dass alle im Vertragsstaat oder in seiner Jurisdiktion ansässigen Unternehmen sowohl die mit ihren Geschäftstätigkeiten in Deutschland einhergehenden Menschenrechtsverletzungen ermitteln, ihnen vorbeugen und sie bekämpfen, wie auch jene im Ausland, und dass sie für diese Verletzungen haftbar gemacht werden können.

9. Der Ausschuss ist besorgt angesichts: (a) der praktischen Hürden, die den Zugang zur Justiz von Nicht-Staatsbürger/innen, deren Rechte mutmaßlich durch deutsche Unternehmen im Ausland verletzt wurden, einschränken, obwohl das deutsche Recht ihnen Zugang zur Justiz und zu Prozesskostenhilfe einräumt; (b) des Fehlens kollektiver Rechtsdurchsetzungsmechanismen in der Strafprozessordnung, abgesehen von Verbraucherschutzklagen; (c) des Fehlens einer strafrechtlichen Haftung von Konzernen im deutschen Recht; und (d) des Fehlens von

Offenlegungsverfahren, da dies es den Antragsteller/innen extrem erschwert, die Verletzung ihrer Rechte durch die Handlungen eines Unternehmens nachzuweisen.

10. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Maßnahmen zu ergreifen, mithilfe derer gewährleistet wird, dass die Opfer von Menschenrechtsverletzungen, die von in Deutschland ansässigen Unternehmen oder Unternehmen unter deutscher Jurisdiktion begangen werden, Zugang zu wirksamer Abhilfe und Entschädigung in Deutschland haben, einschließlich verbesserter rechtlicher Unterstützung der Opfer, der Einführung kollektiver Rechtsdurchsetzungsmechanismen in Zivilsachen, der strafrechtlichen Haftung von Konzernen sowie Offenlegungsverfahren.

11. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang außerdem auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 24 zu staatlichen Pflichten aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext unternehmerischen Handelns (E/C.12/GC/24).

Menschenrechte im Kontext internationaler Handels- und Investitionsabkommen

12. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass der Vertragsstaat in Ermangelung einschlägiger Bestimmungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) keine menschenrechtlichen Folgenabschätzungen für landwirtschaftliche Exporte in arme Länder mit Nahrungsmittelengpässen vornimmt. Der Ausschuss befürchtet, dass trotz des Auslaufens von Exportsubventionen der Export von Lebensmitteln in Entwicklungsländer negative Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in diesen Ländern haben könnte.

13. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Durchführung menschenrechtlicher Folgenabschätzungen sicherzustellen, um die Gesamtauswirkungen landwirtschaftlicher Exporte in Entwicklungsländer zu ermitteln und so die Einhaltung seiner im Pakt verankerten Pflichten im Bereich internationaler Hilfe und Zusammenarbeit sicherzustellen. Außerdem empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, alles daran zu setzen, im Einklang mit den Pflichten der EU-Mitgliedstaaten, die den Pakt ratifiziert haben, auf die Überarbeitung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU hinzuwirken. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, sich nachdrücklich für Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union einzusetzen und so dafür zu sorgen, dass Nahrungsmittelexporte in Entwicklungsländer die Landwirtschaft in diesen Ländern nicht in ihrer Existenz bedrohen, und sie im Einklang mit den Anstrengungen dieser Länder erfolgen, ihre lokalen Nahrungssysteme wieder zu stärken und in die lokale Nahrungsmittelherstellung zu investieren. Dies erfordert eine engmaschige Überwachung der Auswirkungen solcher Exporte.

14. Der Ausschuss ist besorgt über die Datenexklusivitätsbestimmungen, die Entwicklungsländern durch die Präferenzhandelsabkommen der EU aufer-

legt werden, die den Zugang zu bezahlbaren Generika für die Menschen in diesen Ländern verzögern - mit schädlichen Auswirkungen auf ihr Recht auf Gesundheit.

15. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, vor der Aufnahme von Verhandlungen über EU-Präferenzhandelsabkommen menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchzuführen, um die Auswirkungen von Datenexklusivitätsbestimmungen auf den Zugang zu bezahlbaren Generika in Entwicklungsländern zu ermitteln. Des Weiteren empfiehlt er dem Vertragsstaat, nachdrücklich auf eine Änderung der EU-Verfahren hinzuwirken, so dass vor der Aufnahme von Verhandlungen mit Entwicklungsländern über Präferenzhandelsabkommen eine menschenrechtliche Folgenabschätzung durchgeführt wird. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000) zum Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher Gesundheit (Absatz 39).

Pflichten eines Vertragsstaates gemäß dem Pakt als staatliches Mitglied internationaler Finanzinstitutionen

16. Der Ausschuss bedauert es, dass der Vertragsstaat als staatliches Mitglied internationaler Finanzinstitutionen wie des Internationalen Währungsfonds und des Europäischen Stabilitätsmechanismus seinen erheblichen Einfluss nicht ausreichend geltend gemacht hat, um sicherzustellen, dass die Kredit-Konditionalitäten dieser Institutionen in den Kreditnehmerländern nicht zu ungerechtfertigten Rückschritten bei der Ausübung der Rechte des Paktes führen.

17. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seinen erheblichen Einfluss nachdrücklich geltend zu machen und so zu gewährleisten, dass alle internationalen Finanzinstitutionen, bei denen der Vertragsstaat Mitglied ist, sicherstellen, dass die mit einem Kredit einhergehenden Konditionalitäten nicht zu einer Verletzung der Pflichten des Paktes durch die Kreditnehmerländer führen. Insbesondere sollten diese Konditionalitäten nicht zu ungerechtfertigten Rückschritten, der Verletzung von im Pakt festgelegten Kernpflichten oder unverhältnismäßigen Auswirkungen auf marginalisierte Personen und Gruppen führen. In dieser Hinsicht empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat zudem sicherzustellen, dass die internationalen Finanzinstitutionen, bei denen er Mitglied ist, vor der Bereitstellung von Krediten diesbezüglich menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchführen. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang auch auf sein Statement zu Staatsschulden, Austeritätsmaßnahmen und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/2016/1) und das Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses zum Thema Austeritätsmaßnahmen vom 16. Mai 2012.

Klimawandel

18. Der Ausschuss bedauert, dass der Vertragsstaat seine Treibhausgasziele bis 2020 voraussichtlich nicht erreichen wird und nimmt zugleich Kenntnis

von seiner nationalen Verpflichtung zu gewährleisten, dass bis 2030 das Ziel einer Emissionsreduzierung um 55 Prozent im Vergleich zu 1990 eingehalten wird.

19. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Anstrengungen zu erhöhen, seine Treibhausgasziele für das Jahr 2020 zu erreichen und seinen in Artikel 4 Absatz 16 des Pariser Klimaabkommens verankerten Pflichten nachzukommen, indem er sein Ziel für 2030 als national festgelegten Beitrag (*nationally determined contribution*) einbringt.

Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)

20. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) des Vertragsstaates im Jahr 2016 das international vereinbarte Ziel von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) erreicht hat, da die Kosten für die Unterbringung von international schutzsuchenden Asylsuchenden und Migrantinnen und Migranten angerechnet wurden. Der Ausschuss bedauert hingegen, dass er die Einhaltung der Verpflichtung im Folgejahr verfehlte. (Artikel 2 Absatz 1)

21. Der Ausschuss ruft den Vertragsstaat auf, seine Anstrengungen zur kontinuierlichen Erfüllung seiner ODA-Verpflichtung in den kommenden Jahren zu erhöhen. (Artikel 2 Absatz 1)

Diskriminierung in kirchlichen Einrichtungen

22. Der Ausschuss ist besorgt angesichts regelmäßiger Berichte über Diskriminierung aufgrund der Religion, sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität bei der Beschäftigung auf verkündungsfernen Stellen in kirchlichen Einrichtungen wie Schulen oder Krankenhäusern. (Artikel 2 Absatz 2 und 6)

23. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) zu überprüfen, insbesondere die Paragraphen 8 und 9, und so zu gewährleisten, dass für verkündungsferne Aufgaben Beschäftigte nicht aufgrund ihrer Religion, sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität diskriminiert werden dürfen.

Intergeschlechtliche Kinder und transgeschlechtliche Personen

24. Der Ausschuss begrüßt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017 zum dritten Geschlecht. Der Ausschuss ist jedoch besorgt darüber, dass seit der Verabschiedung der Änderungen des Personenstandsgesetzes noch immer geschlechtsangleichende Eingriffe an intersexuellen Säuglingen und Kindern vorgenommen werden sowie über die lebenslange erhebliche Schädigung ihrer seelischen, körperlichen und psychischen Gesundheit und ihres Wohlbefindens infolge dieser Eingriffe. Er befürchtet zudem, dass das Transsexualitätsgesetz des Vertragsstaates Transsexualität pathologisiert. (Artikel 2 Absatz 2 sowie Artikel 12)

25. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um medizinisch nicht notwendige geschlechtsangleichende Eingriffe an intersexuellen Säuglingen und Kindern zu verbieten und ein förderliches Umfeld bereitzustellen, in dem sie sich entfalten können und mit ih-

rer präferierten Geschlechtsidentität geachtet werden. Er empfiehlt dem Vertragsstaat zudem, seine Gesetze zu Geschlechtern im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards und best practices zu überarbeiten.

Migrantinnen und Migranten

26. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass § 87 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes öffentliche Stellen verpflichtet, den Ausländerbehörden Migrantinnen und Migranten ohne gültigen Aufenthaltstitel zu melden, da dies irreguläre Arbeitsmigrantinnen und -migranten daran hindern kann, Angebote in Anspruch zu nehmen, die unerlässlich für die Ausübung ihrer Rechte sind, wie z.B. Gesundheitsdienste, sowie daran, Straftaten, einschließlich häuslicher Gewalt sowie sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt, zu melden. (Artikel 2 Absatz 2 sowie Artikel 12 und 13)

27. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, eine klare Trennung („fire wall“) zwischen den Erbringern öffentlicher Dienstleistungen und den Ausländerbehörden vorzunehmen, einschließlich der Aufhebung des § 87 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz, damit irreguläre Arbeitsmigrantinnen und -migranten Basisdienste angstfrei in Anspruch nehmen können.

Familienzusammenführung von Geflüchteten und subsidiär Schutzberechtigten

28. Der Ausschuss begrüßt die Aufnahme einer großen Anzahl Geflüchteter sowie anderer Migrantinnen und Migranten, die ihre Heimat verlassen mussten, im Vertragsstaat. Der Ausschuss nimmt jedoch mit Sorge zur Kenntnis, dass die Familienzusammenführung für subsidiär Schutzberechtigte, die seit 2015 möglich ist und zwischen März und Juli 2018 ausgesetzt wurde, seither aber wieder eingeführt wurde, auf 1.000 Personen pro Monat beschränkt bleibt, wenn auch Ausnahmen aus humanitären Gründen zulässig sind. Er ist auch besorgt über die mangelnde Klarheit über die Verfahren und Kriterien zur Umsetzung der neuen Regelung. Des Weiteren ist der Ausschuss besorgt darüber, dass die gesetzlichen Regelungen des Vertragsstaates von unbegleiteten Minderjährigen mit Flüchtlingsstatus verlangen, bei Familienzusammenführungen mit minderjährigen Geschwistern und den Eltern den Unterhalt und die Unterbringung der gesamten Familie zu gewährleisten. Dies führt zu einer höheren Anzahl an Ablehnungen oder es verhindert Familienzusammenführungen. (Artikel 2 Absatz 2 und 10)

29. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Familienzusammenführung für subsidiär Schutzberechtigte zu gewährleisten, unter anderem durch die Aufhebung der Quote von 1.000 Personen pro Monat. Er empfiehlt dem Vertragsstaat auch, seine Verfahren zur Familienzusammenführung mithilfe gebündelter und klarer Verfahren und Kriterien für eine solche Zusammenführung zu verbessern sowie praktische und verwaltungsrechtliche Hürden für die Familienzusammenführung zu verringern und es sowohl beiden Eltern als auch den Geschwistern zu erlauben, ohne Hürden nachzuziehen, wenn ein(e) unbegleitete(r) Minderjährige(r) als erstes Familienmitglied in den Aufnahmestaat einreist und als Sponsor auftritt.

Frauen in Führungspositionen

30. Der Ausschuss ist besorgt über den geringen Frauenanteil in Führungspositionen, insbesondere in der Privatwirtschaft, und über die diesbezügliche mangelnde Wirksamkeit des Gesetzes zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen. Insbesondere ist der Ausschuss besorgt darüber, dass: (a) die in diesem Gesetz verankerte gesetzliche Frauenquote von 30% für Aufsichtsräte nur für 108 Unternehmen gilt; (b) die Mehrheit der Unternehmen, die gesetzlich verpflichtet sind, sich Ziele für eine Frauenquote zu stecken, dies nicht getan haben und (c) die Sanktionen bei Verstößen nicht wirksam sind. (Artikel 3)

31. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen zu erhöhen und insbesondere folgende Maßnahmen zu ergreifen: (a) Ausweitung des Anwendungsbereichs der gesetzlichen Frauenquote von 30% auf die Vorstände und höheren Führungspositionen aller börsennotierten oder mitbestimmten Unternehmen der Privatwirtschaft; (b) vollständige Durchsetzung sowie gegebenenfalls Stärkung der Sanktionen bei Verstößen sowie (c) Bereitstellung starker Anreize für die Unternehmen der Privatwirtschaft, Gleichberechtigung zu fördern und gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung und Stereotypen vorzugehen.

Verbreitung prekärer Beschäftigung

32. Der Ausschuss ist besorgt über die sehr hohe Anzahl an Personen in unterschiedlichen Formen sogenannter atypischer Beschäftigung, wie beispielsweise Minijobs, Leiharbeit, Teilzeitbeschäftigung, Tätigkeiten als Unterauftragnehmerinnen und -nehmer, auf Basis von Werkverträgen und in befristeten Beschäftigungsverhältnissen, die auf 14 Millionen Beschäftigte geschätzt wird. Diese Beschäftigten erhalten geringe Löhne, ihre soziale Absicherung ist gering und ihre Verhandlungsmacht ist geschwächt. Der Ausschuss ist auch besorgt über die steigende Anzahl von Beschäftigten, die von Sozialleistungen abhängig sind, und die sich derzeit auf 1,2 Millionen Personen beläuft, und darüber, dass nur ein geringer Anteil prekär Beschäftigter den Wechsel in eine reguläre Beschäftigung schafft. (Artikel 6 und 7)

33. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Anstrengungen zur Schaffung guter Arbeit und zur Umwandlung atypischer Beschäftigungsverhältnisse in reguläre zu erhöhen, indem Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber hierfür Anreize erhalten und Beschäftigte mit dem Ziel einer besseren Qualifizierung weitergebildet werden sowie indem sie andere Formen der Unterstützung erhalten, wie z.B. Betreuungsangebote für Kinder und pflegebedürftige Angehörige, damit sie einer Vollzeittätigkeit nachgehen können, da die Mehrzahl dieser Beschäftigten Frauen sind. Er empfiehlt dem Vertragsstaat zudem, gesetzlich und praktisch vollumfänglich zu gewährleisten, dass die Arbeitnehmer- und Sozialversicherungsrechte dieser Beschäftigten gesichert sind und dass das Mindestlohngesetz durchgesetzt wird.

Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen

34. Der Ausschuss ist besorgt über die unzureichende Einhaltung der Beschäftigungsquote von fünf Prozent für schwerbehinderte Menschen und über die hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen, insbesondere von Frauen mit Behinderungen. Er ist auch besorgt über die steigende Zahl von Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten beschäftigt sind und nur begrenzt in den Genuss von Arbeitnehmerrechten und sozialer Absicherung kommen und nicht vom Mindestlohngesetz profitieren sowie über den geringen Wechsel von Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt. (Artikel 2 Absatz 2 und 6)

35. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Anstrengungen zu erhöhen, um die vollständige Erfüllung der Beschäftigungspflicht für schwerbehinderte Menschen, einschließlich Frauen mit Behinderungen, zu gewährleisten sowie die Sanktionen bei Verstößen zu verschärfen. Er empfiehlt dem Vertragsstaat zudem sicherzustellen, dass Beschäftigte in Werkstätten vollumfänglich in den Genuss von Arbeitnehmerrechten und sozialer Absicherung kommen, einschließlich des allgemeinen Mindestlohns, sowie wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um den Wechsel von Beschäftigten mit Behinderungen von Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern.**

Mindestlohn

36. Der Ausschuss begrüßt die Einführung des allgemeinen Mindestlohns, der sich derzeit auf 8,50 Euro beläuft und alle zwei Jahre angepasst wird. Er ist jedoch besorgt darüber, dass dem Vertragsstaat keine verlässlichen Daten zur Einhaltung des Mindestlohns vorliegen und dass Berichten zufolge viele Beschäftigte nicht den Mindestlohn erhalten. (Artikel 7)

37. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, verstärkt sicherzustellen, dass alle Beschäftigten zumindest den allgemeinen Mindestlohn erhalten und dass der Mindestlohn so festgelegt wird, dass er allen Beschäftigten und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, sowie den Mindestlohn besser durchzusetzen. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 23 (2016) zum Recht aller Menschen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Absatz 23.**

Lohnlücke

38. Der Ausschuss ist besorgt über die hohe Lohnlücke, die 2018 immer noch bei 21 Prozent lag und in erster Linie Ergebnis einer anhaltenden vertikalen und horizontalen De-facto-Segregation ist, sowie über die Tatsache, dass Frauen in prekären Beschäftigungsverhältnissen überrepräsentiert sind. Er ist auch besorgt darüber, dass dies zu einer großen geschlechtsspezifischen Rentenlücke führt (derzeit 53%) sowie zu einer überproportional hohen Anzahl älterer Frauen, die von Armut betroffen sind. (Artikel 3, 7, 9 und 11)

39. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Anstrengungen zur Beseitigung der Lohnlücke zu erhöhen, unter anderem durch (a) Maßnahmen**

gegen die vertikale und horizontale De-facto-Segregation; und durch (b) eine Überprüfung seiner Sozial- und Steuerpolitik im Hinblick auf die Faktoren, die Frauen davon abhalten, ihren Beruf weiter auszuüben oder eine Vollzeitbeschäftigung anzunehmen. Des Weiteren ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat dringend, gezielte Maßnahmen gegen die überproportional hohe Betroffenheit älterer Frauen von Armut zu ergreifen.

Arbeitsschutz

40. Der Ausschuss ist besorgt über die ungenügende Anzahl von Kontrollen durch die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft sowie in kleinen Betrieben und über die hohe Anzahl von tödlichen Arbeitsunfällen in diesem Bereich. (Artikel 7)

41. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Anstrengungen zur Vermeidung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zu erhöhen, insbesondere durch eine Stärkung der Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft und in kleinen Betrieben.**

Haushaltsangestellte

42. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass circa 163.000 Pflegepersonen, die meisten davon ausländische Arbeitsmigrantinnen, in Privathaushalten in Deutschland beschäftigt sind, und ist besorgt darüber, dass sie extrem lange Arbeitstage ohne regelmäßige Erholungsphasen haben und anfällig für Ausbeutung sind, dass dieser Bereich ungenügend von den Arbeitsaufsichtsbehörden kontrolliert wird sowie darüber, dass diese Beschäftigten nur begrenzt und lückenhaft Zugang zu Beschwerdemechanismen haben. (Artikel 7)

43. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat sicherzustellen, dass für Hausangestellte, die in erster Linie in der Pflege tätig sind, in den Bereichen Bezahlung, Kündigungsschutz, Erholung und Freizeit sowie bei der Begrenzung der Arbeitszeit die gleichen Bedingungen gelten wie für andere Beschäftigte und sie vor Ausbeutung und Missbrauch zu schützen. Außerdem empfiehlt er dem Vertragsstaat, die Beschwerdemechanismen so zu verbessern, dass sie für diese Beschäftigten leicht zugänglich sind sowie wirksame Aufsichtsmechanismen für die Kontrolle der Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 23 (2016) zum Recht aller Menschen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Absatz 47 (f).**

Streikrecht für Beamtinnen und Beamte

44. Der Ausschuss ist nach wie vor besorgt angesichts des im Vertragsstaat geltenden Streikverbots für alle Beamtinnen und Beamten, einschließlich der verbeamteten Lehrerinnen und Lehrer. Dies überschreitet die in Artikel 8 Absatz 2 des Paktes eingeräumten Beschränkungen, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Beamtinnen und Beamten grundlegende Dienstleistungen erbringen. (Artikel 8)

45. **Der Ausschuss bekräftigt seine bestehende Empfehlung an den Vertragsstaat, Maßnahmen zur Überarbeitung der Reichweite des Katalogs der**

grundlegenden Dienstleistungen zu ergreifen, um so zu gewährleisten, dass alle Beamtinnen und Beamten, deren Dienst nicht als eine grundlegende Dienstleistung gewertet werden kann, im Einklang mit Artikel 8 des Paktes und des ILO-Übereinkommens Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (1948) das Streikrecht erhalten.

Soziale Sicherheit

46. Der Ausschuss befürchtet, dass die Höhe der Grundsicherung nicht ausreicht, um den Empfängerinnen und Empfängern und ihren Familien einen ausreichenden Lebensstandard zu ermöglichen. Er hat außerdem Bedenken hinsichtlich der Berechnung der Regelbedarfe, die auf einer Stichprobenerhebung der Ausgaben der Haushalte mit den geringsten Einkommen beruht und bestimmte Basisausgaben nicht berücksichtigt. Er ist außerdem besorgt über die Sanktionen gegen Empfängerinnen und Empfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, die auf eine Leistungskürzung um 30 bis 100 Prozent hinauslaufen und insbesondere junge Menschen betreffen, denen die Leistungen ganz gestrichen werden, wenn bei ihnen eine Pflichtverletzung festgestellt wird. Er bekräftigt außerdem seine Besorgnis über die Definition von „zumutbarer“ Beschäftigung, die Arbeitsuchende annehmen müssen. (Artikel 6, 9 und 11)

47. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Leistungen der Grundsicherung zu erhöhen, indem die Berechnungsmethode für das Existenzminimum unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 verbessert wird. Er ruft den Vertragsstaat außerdem dringend auf, die Sanktionsmechanismen zu überprüfen, um zu gewährleisten, dass das Existenzminimum immer erhalten bleibt. Außerdem empfiehlt er dem Vertragsstaat unter Berücksichtigung des Artikels 21 Absatz 2 des ILO Übereinkommens Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit (1988) explizit die Kriterien für die Bewertung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung zu definieren. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 19 (2008) zum Recht auf soziale Sicherheit.

Pflege älterer Menschen

48. Der Ausschuss begrüßt zwar die Entscheidung zur Schaffung von 13.000 neuen Pflegestellen in Krankenhäusern, aber er ist besorgt angesichts des chronischen Mangels an qualifiziertem Pflegepersonal für ältere Menschen im Vertragsstaat. Er bekräftigt seine Besorgnis über die Lage älterer Menschen, die unter entwürdigenden Bedingungen leben, auch in bestimmten Pflegeheimen, und die aufgrund des Mangels an qualifiziertem Pflegepersonal keine angemessene Pflege erhalten. (Artikel 10 und 12)

49. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Anstrengungen zur Sicherstellung einer ausreichenden Zahl an qualifizierten Altenpflegerinnen und Altenpflegern im Einklang mit dem WHO-Verhaltenskodex zur Anwerbung von Gesundheitsfach-

kräften im Ausland zu erhöhen und zu gewährleisten, dass sie zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden. Er bekräftigt zudem seine bereits vorgelegte Empfehlung an den Vertragsstaat, unverzüglich Maßnahmen zur Verbesserung der Situation älterer Menschen in Pflegeheimen zu ergreifen, die notwendigen Mittel für die Ausbildung von Pflegekräften zur Verfügung zu stellen und Pflegeheime häufiger sowie gründlich zu kontrollieren. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 6 zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten älterer Menschen (1995).

Kinderarmut

50. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass 19,7 Prozent (2,55 Millionen) der Kinder unter 18 Jahren, von denen die Mehrheit bei einem alleinerziehenden Elternteil oder in Familien mit mehr als zwei Geschwistern lebt, in Armut leben. Er befürchtet zudem, dass die Höhe der Leistungen für Kinder nach wie vor nicht den grundlegenden Bedarf dieser Kinder deckt. Außerdem ist er besorgt angesichts von Berichten, dass einige Eltern, einschließlich Migrantinnen und Migranten, aufgrund bürokratischer Hürden oder fehlender Informationen über die Leistungen diese nicht beantragen und angesichts der Tatsache, dass der Vertragsstaat die Gründe für eine Nichtinanspruchnahme nicht wirksam ermittelt. (Artikel 9 und 10)

51. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, mit dem Ziel der Beseitigung von Kinderarmut kontinuierlich zu prüfen, ob die Leistungen für Kinder, einschließlich des Kindergeldes, des Kinderzuschlags und des Bildungs- und Teilhabepakets, ausreichend sind. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, Daten zu den Leistungen für Kinder zu erheben, einschließlich der Inanspruchnahme, sowie die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Schwierigkeiten anspruchsberechtigter Haushalte beim Zugang zu den Leistungen entgegenzuwirken.

Ernährung von Schülerinnen und Schülern

52. Obwohl in diesem Bereich Maßnahmen ergriffen wurden, ist der Ausschuss darüber besorgt, dass noch immer viele Kinder ohne Frühstück in die Schule gehen. (Artikel 10 und 11)

53. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, falls erforderlich, zu gewährleisten, dass Kinder in der Schule gepflegt werden, und gleichzeitig die Eltern und Kinder weiterhin hinsichtlich der Bedeutung einer adäquaten Ernährung zu sensibilisieren sowie Familien in diesem Bereich zu unterstützen.

Recht auf Wohnen

54. Zwar nimmt der Ausschuss die Ankündigung zur Kenntnis, dass die Haushaltsmittel für soziales Wohnen in Zukunft steigen werden, aber er ist besorgt angesichts der sehr hohen Mieten und Mietsteigerungen, des akuten Mangels an bezahlbarem Wohnraum bei gleichzeitigem Rückgang der Anzahl an Sozialwohnungen sowie der sinkenden und geringen öffentlichen Ausgaben im Bereich Wohnen. Besonders besorgt ist der Ausschuss über die sehr

niedrigen Grenzen für die Übernahme von Wohnkosten in der sozialen Grundsicherung, die bei vielen Familien in Metropolregionen, die Grundsicherung beziehen, zum Sparen bei anderen grundlegenden Ausgaben geführt hat, um die Miete zahlen zu können, oder in einigen Fällen sogar zu Obdachlosigkeit. Außerdem ist der Ausschuss besorgt angesichts von Berichten, dass die Anzahl von Personen ohne eine angemessene Wohnung fortwährend gestiegen ist und mittlerweile bei 1,2 Millionen liegt. Der Ausschuss bedauert das Fehlen offizieller Daten über das Ausmaß von Obdachlosigkeit und das Fehlen von Unterbringungsmöglichkeiten für obdachlose Personen. (Artikel 9 und 11)

55. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat folgende Maßnahmen:

(a) **Vermehrte Bereitstellung bezahlbarer Wohneinheiten, insbesondere für die am stärksten benachteiligten und marginalisierten Personen und Gruppen;**

(b) **Weitere Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben für den Bereich Wohnen;**

(c) **Erhöhung der Grenzen für die Übernahme der Wohnkosten in der sozialen Grundsicherung, um den Marktpreisen Rechnung zu tragen;**

(d) **Verringerung der Obdachlosigkeit und Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Unterkünften, einschließlich Notaufnahmen und Hostels sowie sozialer Rehabilitationszentren;**

(e) **Erhebung von nach Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und anderen relevanten Kriterien aufgeschlüsselten Daten zur Verbreitung und dem Ausmaß von Obdachlosigkeit im Vertragsstaat sowie Etablierung wirksamer Mittel zur Überwachung der Situation im Bereich Obdachlosigkeit;**

(f) **Ergreifung geeigneter Maßnahmen gegen die Auswirkungen von Spekulation auf dem städtischen Wohnungsmarkt auf den Zugang zu bezahlbarem Wohnen.**

Zugang zu Strom

56. Der Ausschuss ist besorgt angesichts von Berichten, dass eine große Anzahl an Haushalten, insbesondere von Grundsicherungsempfängern, von Energiearmut betroffen sind und dass 2016 328.000 Haushalten aufgrund unbezahlter Rechnungen der Strom abgeschaltet wurde. (Artikel 11)

57. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, mithilfe wirksamer Maßnahmen zu gewährleisten, dass der grundlegende Strombedarf aller Haushalte gedeckt wird und so die Unterbrechung der Stromzufuhr in Haushalten, die ihren Mindestbedarf finanziell nicht tragen können, zu vermeiden.

Recht auf Gesundheit

58. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) den Zugang von Asylsuchenden zur Gesundheitsversorgung in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland auf akute Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt, und dass ihr Zugang zu Gesundheitsdiensten zusätzlich dadurch eingeschränkt wird, dass es an einer klaren Definition oder Leitlinien für

„sonstige erforderliche Leistungen“, die nach dem AsylbLG in Einzelfällen gewährt werden, sowie für „akute Erkrankungen und Schmerzzustände“ fehlt. (Artikel 12)

59. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit alle Personen im Vertragsstaat, einschließlich Asylsuchende, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und Aufenthaltstitel einen gleichberechtigten Zugang zu präventiven, kurativen und palliativen Gesundheitsdiensten haben, sowie die gesetzlichen Bestimmungen zum Anspruch ausländischer Bürgerinnen und Bürger auf Grundsicherung für Arbeitssuchende und das Asylbewerberleistungsgesetz daraufhin zu überprüfen. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang auf sein Statement zu den im Pakt verankerten staatlichen Pflichten gegenüber Geflüchteten sowie Migrantinnen und Migranten (E/C.12/2017/1).

Recht auf Bildung

60. Der Ausschuss würdigt die Anstrengungen der Länder und Kommunen zur Verbesserung des Zugangs zu Bildung, ist aber besorgt über die fortbestehenden Herausforderungen im Bildungswesen, insbesondere über:

(a) Den bundesweiten Mangel an Lehrkräften mit Auswirkungen auf die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität von Bildung;

(b) Die nach wie vor hohe Anzahl an Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen an Förderschulen anstelle ihrer Inklusion im Regelschulsystem;

(c) Die Hürden für Kinder von Geflüchteten und Asylsuchenden beim Zugang zu Bildung, die sich von Land zu Land und von Kommune zu Kommune stark unterscheiden. (Artikel 13 und 14)

61. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat folgende Maßnahmen:

(a) **Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl an ausgebildeten und qualifizierten Lehrkräften sowie einer ausreichenden Schulung und Zertifizierung von übergangsweise eingestellten Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern vor Beginn ihres Einsatzes an Schulen;**

(b) **Fortsetzung der Implementierung des Programms für ein inklusives Bildungswesen und Ermutigung von Kindern mit Behinderungen und ihrer Eltern, sich an einer inklusiven Schule anzumelden;**

(c) **Weiterführung der Anstrengungen, die gewährleisten, dass geflüchtete und asylsuchende Kinder möglichst schnell nach ihrer Ankunft an Bildung teilhaben sowie Gewährleistung gleichberechtigter und qualitativ guter Bildungsangebote für diese Kinder bundesweit.**

D. Weitere Empfehlungen

62. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu prüfen.

63. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seinen im Pakt verankerten Pflichten vollständig Rechnung zu tragen und bei der nationalen Umsetzung der Agenda für Nachhaltige Entwicklung die vollständige Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Rechte zu gewährleisten. Die Etablierung unabhängiger Mechanismen für eine Überprüfung der Fortschritte und die Behandlung von Begünstigten öffentlicher Programme als Inhaberinnen und Inhaber von Rechten, die Ansprüche geltend machen können, würde das Erreichen der Ziele für Nachhaltige Entwicklung maßgeblich erleichtern. Eine Umsetzung der Ziele auf der Grundlage der Prinzipien der Teilhabe, Rechenschaftspflicht und Nichtdiskriminierung würde sicherstellen, dass niemand außen vor bleibt.

64. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Maßnahmen für die schrittweise Entwicklung und Anwendung geeigneter Indikatoren für die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu ergreifen, um die Beurteilung des Fortschritts des Vertragsstaates bei der Einhaltung seiner im Pakt verankerten Pflichten gegenüber unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen besser beurteilen zu können. Vor diesem Hintergrund verweist der Ausschuss den Vertragsstaat unter anderem auf den konzeptionellen und methodischen Rahmen für menschenrechtliche Indikatoren, der vom Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte erarbeitet wurde (siehe HRI/MC/2008/3).

65. Der Ausschuss bittet den Vertragsstaat darum, diese Abschließenden Bemerkungen einem breiten Publikum auf allen gesellschaftlichen Ebenen, ein-

schließlich der nationalen, Länder- und Kommunal-ebene, und insbesondere Abgeordneten, Staatsbediensteten und Justizbehörden zur Verfügung zu stellen, und ihn im nächsten Länderbericht über die Maßnahmen zu ihrer Umsetzung zu informieren. Der Ausschuss ermuntert den Vertragsstaat im Nachgang zu diesen Abschließenden Bemerkungen mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte, Nichtregierungsorganisationen und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten und dies auf nationaler Ebene auch vor dem Einreichen des nächsten Länderberichts zu tun.

66. Im Einklang mit dem vom Ausschuss beschlossenen Verfahren für die Nachhaltigkeit der vom Ausschuss angenommenen Abschließenden Bemerkungen wird der Vertragsstaat gebeten, innerhalb von 24 Monaten nach der Annahme dieser Abschließenden Bemerkungen Informationen über die Umsetzung der Empfehlungen in den Absätzen 49 (Pflegerdienstleistungen für ältere Personen), 51 (Kinderarmut) und 55 b) und c) (Recht auf Wohnen) vorzulegen.

67. Der Ausschuss bittet den Vertragsstaat, seinen siebten Staatenbericht, der unter Beachtung der vom Ausschuss 2008 angenommenen Leitlinien für Berichtsverfahren (E/C.12/2008/2) abzufassen ist, bis zum 31. Oktober 2023 vorzulegen. Außerdem bittet er den Vertragsstaat gegebenenfalls unter Beachtung der harmonisierten Leitlinien für die Berichtsverfahren im Rahmen der internationalen Menschenrechtsübereinkommen (siehe HRI/GEN/2/Rev.6, chap. I) sein gemeinsames Grundlagendokument zu aktualisieren.