



Wirtschafts- und Sozialrat

Verteilung: Allgemein
12. Oktober 2018
**UNREDIGIERTE
VORABFASSUNG**
Deutsch
Original: Englisch

Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Abschließende Bemerkungen zum sechsten periodischen Bericht Deutschlands*

Arbeitsübersetzung Sprachendienst Deutscher Bundestag

1. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte behandelte auf seiner 31. und 32. Tagung (E/C.12/2018/SR.31 und 32) vom 25. September 2018 den sechsten periodischen Bericht Deutschlands über die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/DEU/6) und nahm auf seiner 58. Tagung vom 12. Oktober 2018 die folgenden abschließenden Bemerkungen an.

A. Einleitung

2. Der Ausschuss begrüßt den vom Vertragsstaat vorgelegten sechsten Bericht und die zusätzlichen Informationen, die in den Antworten zur Liste der zu behandelnden Punkte enthalten sind (E/C.12/DEU/Q/6/Add.1). Der Ausschuss würdigt außerdem den konstruktiven Dialog mit der hochrangigen interministeriellen Delegation des Vertragsstaats.

B. Positive Aspekte

3. Der Ausschuss begrüßt die gesetzgeberischen, institutionellen und politischen Maßnahmen, die getroffen wurden, um ein hohes Schutzniveau für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Vertragsstaat zu gewährleisten, insbesondere die Einführung eines nationalen Mindestlohns im Jahr 2015 durch den Erlass des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG).

C. Wichtigste Besorgnisse und Empfehlungen

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

4. Der Ausschuss begrüßt die Erklärung der Delegation des Vertragsstaats, wonach die deutschen Behörden bestrebt sind, das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über

* Angenommen vom Ausschuss auf seiner vierundsechzigsten Tagung (24. September–12. Oktober 2018).

wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu ratifizieren, und legt dem Vertragsstaat nahe, die Ratifizierung voranzutreiben.

Verpflichtung des Vertragsstaats im Rahmen des föderalen Systems

5. Der Ausschuss nimmt davon Kenntnis, dass das föderale System des Vertragsstaats den Ländern Befugnisse und Zuständigkeiten zuweist, insbesondere im Zusammenhang mit der Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte, ist jedoch besorgt darüber, dass die erheblichen Ungleichheiten hinsichtlich des Genusses der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die ein Erbe der Teilung Deutschlands vor 1990 darstellen, trotz der entschlossenen Bemühungen des Vertragsstaats um ihre Überwindung fortbestehen. Der Ausschuss ist außerdem besorgt darüber, dass die Informationen und Daten zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in einigen Ländern unzureichend sind.

6. **Der Ausschuss erinnert daran, dass die Gesamtverantwortung, die dem Vertragsstaat als dem wichtigsten Pflichtenträger bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Pakt (Artikel 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge) zukommt, durch Dezentralisierung keinesfalls gemindert wird. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, weitere Maßnahmen zu treffen, um allen Menschen ungeachtet ihres Wohnorts den Genuss der Rechte aus dem Pakt zu ermöglichen und so bestehende Ungleichheiten abzubauen, auch indem die Bundesregierung ihre Verwirklichung streng überwacht. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, sein Datenerhebungssystem zu verbessern, damit in allen Ländern aktuelle und zuverlässige Daten zum Genuss der Rechte aus dem Pakt erhoben werden können.**

Wirtschaft und Menschenrechte

7. Der Ausschuss begrüßt die Annahme des deutschen Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP), ist jedoch besorgt über den rein freiwilligen Charakter der darin niedergelegten unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte und über den Mangel an entsprechenden Monitoring-Mechanismen. Er ist besonders besorgt darüber, dass der Vertragsstaat nur dann verbindliche gesetzliche Maßnahmen einführen würde, wenn weniger als 50 Prozent aller in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten Elemente menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Daraus kann sich in der Tat eine Regelungslücke für die Auferlegung unternehmerischer Sorgfaltspflichten ergeben, auch wenn ein Großteil der Unternehmen im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit keine derartigen Verpflichtungen eingegangen ist.

8. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, durch einen umfassenden und transparenten Monitoring-Prozess sicherzustellen, dass der NAP von allen Akteuren wirksam umgesetzt wird. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der sicherstellt, dass alle im Vertragsstaat ansässigen oder seiner Gerichtsbarkeit unterliegenden Unternehmen bei ihrer Tätigkeit nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland Menschenrechtsverletzungen erkennen, verhindern und angehen und dass sie für derartige Verletzungen haftbar gemacht werden können.**

9. Der Ausschuss ist besorgt darüber, a) dass Ausländer, deren Rechte mutmaßlich von deutschen Unternehmen im Ausland verletzt wurden, beim Zugang zur Justiz im Vertragsstaat auf praktische Hindernisse treffen, und zwar trotz des Umstands, dass das deutsche Recht einen solchen Zugang sowie Rechtsbeistand für sie vorsieht, b) dass die Zivilprozessordnung abgesehen vom Schutz der Ansprüche von Verbrauchern keine kollektiven Rechtsbehelfe vorsieht, c) dass Kapitalgesellschaften nach dem deutschen Recht

keiner strafrechtlichen Haftung unterliegen und d) dass es keine Offenlegungsverfahren gibt, weshalb es für Kläger äußerst schwierig ist, die Verletzung ihrer Rechte durch eine unternehmerische Handlung nachzuweisen.

10. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, durch Maßnahmen wie die verstärkte Rechtshilfe für Opfer, die Aufnahme kollektiver Rechtsbehelfe in Zivilverfahren, die strafrechtliche Haftung von Kapitalgesellschaften und Offenlegungsverfahren sicherzustellen, dass die Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch in Deutschland ansässige oder seiner Gerichtsbarkeit unterliegende Unternehmen im Bundesgebiet Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen und Entschädigung haben.**

11. **Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 24 über die Staatenpflichten aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext unternehmerischen Handelns (E/C.12/GC/24).**

Menschenrechte und internationale Handels- und Investitionsabkommen

12. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass der Vertragsstaat keine menschenrechtlichen Wirkungsanalysen in Bezug auf Agrarexporte in einkommensschwache Länder mit Nahrungsmitteldefiziten durchführt, da die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) keine entsprechenden Bestimmungen vorsieht. Er ist besonders besorgt darüber, dass die Ausfuhr von Nahrungsmitteln in Entwicklungsländer selbst unter Berücksichtigung des schrittweisen Abbaus der Exportsubventionen negative Auswirkungen auf die Existenzgrundlage von Kleinbauern in diesen Ländern haben kann.

13. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass menschenrechtliche Wirkungsanalysen zur Bewertung der allgemeinen Folgen von Agrarexporten in Entwicklungsländer durchgeführt werden, und so für die Einhaltung der im Pakt niedergelegten Verpflichtungen im Bereich der internationalen Hilfe und Zusammenarbeit zu sorgen. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, sich nach besten Kräften für eine Änderung der Verordnungen zur GAP der EU in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten, die den Pakt ratifiziert haben, einzusetzen. Er empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, sich nach besten Kräften für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union einzusetzen, damit Nahrungsmittelexporte in die Entwicklungsländer die Lebensfähigkeit des Agrarsektors in diesen Ländern nicht gefährden und mit den Bemühungen dieser Länder um den Wiederaufbau der lokalen Nahrungsmittelsysteme und Investitionen in die lokale Nahrungsmittelproduktion im Einklang stehen. Zu diesem Zweck müssen die Auswirkungen solcher Exporte genau überwacht werden.**

14. Der Ausschuss ist besorgt über die den Entwicklungsländern in den Präferenzhandelsabkommen der EU (EU-PTA) auferlegten Bestimmungen zur Datenexklusivität, wodurch sich der Zugang zu kostengünstigen Generika für die Menschen in diesen Ländern verzögert und ihr Recht auf Gesundheit beeinträchtigt wird.

15. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, vor der Aufnahme von Verhandlungen über EU-PTA menschenrechtliche Wirkungsanalysen durchzuführen, um die Folgen der Bestimmungen zur Datenexklusivität für den Zugang zu kostengünstigen Generika in den Entwicklungsländern zu ermitteln. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, sich nach besten Kräften für eine Änderung der EU-Verfahren einzusetzen, damit Bestimmungen über menschenrechtliche Wirkungsanalysen vor dem Beginn von Verhandlungen über PTA mit Entwicklungsländern aufgenommen werden können. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000) über das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Abs. 39).**

Verpflichtungen aus dem Pakt für einen Vertragsstaat, der Mitgliedstaat internationaler Finanzinstitutionen ist

16. Der Ausschuss bedauert, dass der Vertragsstaat als Mitgliedstaat internationaler Finanzinstitutionen, etwa des Internationalen Währungsfonds und des Europäischen Stabilitätsmechanismus, seinen großen Einfluss nicht ausreichend geltend gemacht hat, um sicherzustellen, dass die Bedingungen, die diese Institutionen an ein Darlehen knüpfen, nicht zu ungerechtfertigten Rückschritten hinsichtlich des Genusses der Rechte aus dem Pakt in den Nehmerländern führen.

17. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, nach besten Kräften seinen großen Einfluss geltend zu machen, damit alle internationalen Finanzinstitutionen, deren Mitgliedstaat er ist, sicherstellen, dass es in den Nehmerländern infolge der an ein Darlehen geknüpften Bedingungen nicht zu einer Verletzung ihrer Verpflichtungen aus dem Pakt kommt. Insbesondere sollten diese Bedingungen nicht zur Annahme ungerechtfertigter rückschrittlicher Maßnahmen oder zur Verletzung wesentlicher Verpflichtungen aus dem Pakt führen oder unverhältnismäßige Folgen für marginalisierte Personen und Gruppen haben. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat außerdem, sicherzustellen, dass die internationalen Finanzinstitutionen, deren Mitglied er ist, vor der Vergabe des Darlehens eine entsprechende menschenrechtliche Wirkungsanalyse durchführen. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat auf seine Erklärung zur öffentlichen Verschuldung, zu Sparmaßnahmen und zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/2016/1) und auf das Schreiben des Ausschussvorsitzenden vom 16. Mai 2012 zu Sparmaßnahmen.

Klimawandel

18. Der Ausschuss bedauert, dass der Vertragsstaat nicht auf Kurs liegt, seine für 2020 angestrebte Minderung der Treibhausgasemissionen (THG) zu erreichen, und erinnert ihn zugleich daran, dass er sich verpflichtet hat, seine Zielvorgabe einer Senkung der Emissionen im Inland bis 2030 um 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu erfüllen.

19. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich verstärkt um das Erreichen seiner THG-Emissionsziele für 2020 zu bemühen und seinen Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 16 des Pariser Abkommens nachzukommen, indem er seine Zielvorgabe für 2030 als seinen national festgelegten Beitrag übermittelt.

Öffentliche Entwicklungshilfe

20. Der Ausschuss stellt fest, dass der Vertragsstaat 2016 bei der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) das international vereinbarte Ziel von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) erreicht hat, da die Kosten für die Unterbringung von Asylsuchenden und Migranten auf der Suche nach internationalen Schutz angerechnet wurden. Der Ausschuss bedauert außerdem, dass der Vertragsstaat im folgenden Jahr die Zielvorgabe verfehlt hat. (Art. 2 Abs. 1).

21. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, sich verstärkt darum zu bemühen, die ODA-Verpflichtungen in den kommenden Jahren konsequent einzuhalten. (Art. 2 Absatz 1).

Diskriminierung in kirchlichen Einrichtungen

22. Der Ausschuss ist besorgt über die wiederholten Berichte über Diskriminierung aufgrund der religiösen Überzeugung oder der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität bei der Besetzung nichtgeistlicher Ämter in Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft, etwa Schulen und Krankenhäusern. (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6).

23. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, insbesondere die Abschnitte 8 und 9, zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Diskriminierung nichtgeistlicher Mitarbeiter aufgrund der religiösen Überzeugung, der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität nicht zulässig ist.**

Intersexuelle Kinder und Transgender-Personen

24. Der Ausschuss begrüßt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017 über das dritte Geschlecht. Der Ausschuss ist jedoch besorgt darüber, dass seit der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Zivilstandsgesetzes anhaltend geschlechtsangleichende Operationen an intersexuellen Säuglingen und Kindern vorgenommen werden, und über die lebenslangen verheerenden Folgen dieser Eingriffe für ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden in körperlicher, geistiger und psychischer Hinsicht. Er ist außerdem besorgt darüber, dass das im Vertragsstaat geltende Transsexuellengesetz die Betroffenen in Bezug auf ihren Status pathologisiert. (Art. 2 Abs. 2 und Art. 12).

25. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um medizinisch unnötige geschlechtsangleichende Operationen an intersexuellen Säuglingen und Kindern zu untersagen und ihnen ein günstiges Umfeld zu bieten, in dem sie sich entwickeln können und in dem ihre bevorzugte Geschlechtsidentität respektiert wird. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, seine Rechtsvorschriften zu Geschlechterfragen im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen und der bewährten Praxis zu überarbeiten.**

Migranten

26. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass öffentliche Stellen nach § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes verpflichtet sind, die Ausländerbehörde über undokumentierte Migranten zu unterrichten, was irreguläre Arbeitsmigranten davon abhalten kann, für den Genuss ihrer Rechte wesentliche Leistungen, etwa Gesundheitsversorgung, zu beantragen und Verbrechen, darunter häusliche Gewalt sowie sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt, zu melden. (Art. 2 Abs. 2, Art. 12 und Art. 13)

27. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, für eine klare Trennung (nach dem „Firewall-Prinzip“) zwischen den Anbietern öffentlicher Dienste und den für die Durchsetzung der Einwanderungsgesetze zuständigen Behörden zu sorgen, auch durch die Aufhebung von § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes, damit irreguläre Arbeitsmigranten angstfrei Zugang zu grundlegenden Leistungen erlangen können.**

Familiennachzug für Flüchtlinge und Personen unter subsidiärem Schutz

28. Der Ausschuss würdigt die Bemühungen des Vertragsstaats, eine große Zahl von Flüchtlingen und sonstigen Migranten aufzunehmen, die sich zur Flucht aus ihrem Land gezwungen sahen. Der Ausschuss stellt jedoch mit Besorgnis fest, dass der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte, der 2015 eingeführt wurde, zwischen März und Juli 2018 ausgesetzt war und seitdem wieder möglich ist, nach wie auf 1000 Personen je Monat begrenzt ist, wenngleich Ausnahmen aus humanitären Gründen zulässig sind. Er ist außerdem besorgt über die mangelnde Klarheit der Verfahren und Kriterien zur Umsetzung der neuen Regelungen. Er ist ferner besorgt darüber, dass unbegleitete Minderjährige mit Flüchtlingsstatus in dem Fall, dass ihre Eltern gemeinsam mit ihren minderjährigen Geschwistern nachziehen, nach den Gesetzen des Vertragsstaats eine Lebensunterhaltssicherung und Wohnraum für die gesamte Familie nachweisen müssen. Dies führt zu einer erhöhten Zahl von Ablehnungen oder hält Familien vom Nachzug ab. (Art. 2 Abs. 2 und Art. 10).

29. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass subsidiär Schutzberechtigten der Nachzug ihrer Familie gestattet wird, auch durch Aufhebung der Begrenzung von 1000 Personen je Monat. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, seinen Prozess des Familiennachzugs zu verbessern, indem er gestraffte und klare Verfahren und Kriterien für einen solchen Nachzug bereitstellt, praktische und administrative Hürden für den Familiennachzug abbaut und sowohl den Eltern als auch den Geschwistern den ungehinderten Nachzug gestattet, wenn ein unbegleiteter Minderjähriger, der das erste im Aufnahmestaat ankommende Familienmitglied ist, als Sponsor auftritt.

Vertretung von Frauen in Entscheidungspositionen

30. Der Ausschuss ist besorgt über die geringe Vertretung von Frauen in Entscheidungspositionen, insbesondere in der Privatwirtschaft, und über die Unwirksamkeit des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe in dieser Hinsicht. Er ist insbesondere darüber besorgt, dass a) der nach dem Gesetz erforderliche Mindestanteil von Frauen in Aufsichtsgremien in Höhe von 30 Prozent nur 108 Unternehmen betrifft, b) die Mehrzahl dieser Unternehmen ihrer gesetzlichen Verpflichtung, Zielvorgaben für Geschlechterquoten aufzustellen, nicht nachgekommen sind, und c) die bei Nichterfüllung der Quoten vorgesehenen Sanktionen keine Wirkung entfalten. (Art.3)

31. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich verstärkt darum zu bemühen, die Vertretung von Frauen in Entscheidungspositionen zu erhöhen und insbesondere a) den Geltungsbereich der gesetzlichen Geschlechterquote für Aufsichtsgremien und höhere Führungspositionen von 30 Prozent auf alle börsennotierten oder mitbestimmten Privatunternehmen auszuweiten, b) die bei Nichterfüllung der Quote vorgesehenen Sanktionen uneingeschränkt durchzusetzen und bei Bedarf zu verschärfen und c) Privatunternehmen starke Anreize zur Förderung der Geschlechtergleichstellung und zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Stereotypen zu bieten.

Prävalenz prekärer Beschäftigung

32. Der Ausschuss ist besorgt über die sehr große, derzeit auf 14 Millionen geschätzte Zahl von Menschen, die in verschiedenen Formen prekärer Beschäftigung wie Minijobs, Leiharbeit, Teilzeitarbeit, Beschäftigung als Unterauftragnehmer, kurzfristigen Dienstleistungsverträgen und befristeten Arbeitsverhältnissen tätig sind. Diese Beschäftigten erhalten niedrige Löhne, genießen nur einen geringen Sozialschutz und besitzen eine geschwächte Verhandlungsmacht. Der Ausschuss ist ferner besorgt über die steigende Zahl der auf Sozialleistungen angewiesenen Beschäftigten, die derzeit 1,2 Millionen beträgt, sowie darüber, dass nur einem kleinen Teil der Beschäftigten der Übergang von einem prekären in ein festes Arbeitsverhältnis gelingt. (Art. 6 und 7)

33. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich verstärkt um die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und die Umwandlung prekärer in reguläre Arbeitsverhältnisse zu bemühen, indem er Arbeitgebern Anreize bietet und Arbeitnehmern Möglichkeiten zur Höherqualifizierung und andere Formen der Unterstützung, etwa Betreuungsangebote für Kinder und pflegebedürftige Erwachsene, bereitstellt, um sie bei der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zu unterstützen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Mehrheit dieser Arbeitnehmer Frauen sind. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, dafür zu sorgen, dass die Arbeitnehmer- und Sozialversicherungsrechte dieser Beschäftigten in Recht und Praxis vollständig garantiert und die Mindestlohnvorschriften durchgesetzt werden.

Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen

34. Der Ausschuss ist besorgt über die unzureichende Erfüllung der bei 5 Prozent liegenden Quote für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen und über die hohe Arbeitslosigkeit bei Menschen mit Behinderungen, insbesondere bei Frauen mit Behinderungen. Er ist außerdem besorgt über die steigende Zahl der Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen, die begrenzten arbeitsrechtlichen und sozialen Schutz genießen und von den Mindestlohnvorschriften nicht profitieren, sowie über die geringe Rate des Übergangs aus diesen Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6).

35. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich verstärkt darum zu bemühen, die Quote für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen, insbesondere auch von Frauen mit Behinderungen, voll zu erfüllen und die Sanktionen bei Nichterfüllung zu verschärfen. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, dafür zu sorgen, dass Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen umfassenden arbeitsrechtlichen und sozialen Schutz genießen, was auch den nationalen Mindestlohn einschließt, und wirksame Maßnahmen zu treffen, um Beschäftigten mit Behinderungen den Übergang aus diesen Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Mindestlohn

36. Der Ausschuss begrüßt die Einführung eines nationalen Mindestlohns, der derzeit auf 8,50 Euro festgesetzt ist und alle zwei Jahre angepasst wird. Er ist jedoch besorgt darüber, dass dem Vertragsstaat keine zuverlässige Daten zur Einhaltung der Mindestlohnvorschriften zur Verfügung stehen und dass eine erhebliche Zahl von Beschäftigten Berichten zufolge unterhalb des Mindestlohns bezahlt wird. (Art.7)

37. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, durch verstärkte Bemühungen sicherzustellen, dass allen Beschäftigten wenigstens der nationale Mindestlohn gezahlt wird und dass dieser in einer Höhe festgesetzt wird, die ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen, und den Mindestlohn verstärkt durchzusetzen. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 23 (2016) über das Recht gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Abs. 23).

Geschlechtsspezifisches Lohngefälle

38. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass das geschlechtsspezifische Lohngefälle 2018 mit 21 Prozent nach wie vor hoch ausfällt, was vor allem durch die anhaltende vertikale und horizontale De-facto-Segregation sowie durch den überwiegenden Anteil von Frauen in prekären Arbeitsverhältnissen bedingt ist. Er ist außerdem besorgt darüber, dass dies zu einem starken geschlechtsspezifischen Rentengefälle (derzeit 53 %) sowie zu einer überproportional hohen Altersarmut bei Frauen führt. (Art. 3, 7, 9 und 11)

39. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich verstärkt um die Beseitigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles zu bemühen, unter anderem durch a) die Beseitigung der vertikalen und horizontalen De-facto-Segregation und b) die Überprüfung seiner Sozial- und Steuerpolitik im Hinblick auf die Faktoren, die Frauen von der Fortsetzung ihrer beruflichen Tätigkeit oder der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung abhalten. Darüber hinaus fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich auf, gezielte Maßnahmen gegen die hohe Altersarmut bei Frauen zu treffen.

Arbeitsschutz

40. Der Ausschuss ist besorgt über die unzureichende Zahl von Arbeitsinspektionen im Agrarsektor und in kleinen Arbeitsstätten sowie über die hohe Zahl tödlicher Arbeitsunfälle in diesem Bereich. (Art.7)

41. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich verstärkt um die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zu bemühen, insbesondere durch eine verstärkte Arbeitsaufsicht im Agrarsektor und in kleinen Arbeitsstätten.**

Hausangestellte

42. Der Ausschuss stellt fest, dass in deutschen Privathaushalten etwa 163 000 Pflege- und Betreuungspersonen, in erster Linie weibliche Arbeitsmigranten, beschäftigt sind, ist jedoch besorgt darüber, dass sie übermäßig lange und ohne regelmäßige Ruhepausen arbeiten müssen und anfällig für Ausbeutung sind, dass die Arbeitsinspektionen unzureichend sind und dass diese Beschäftigten nur Zugang zu begrenzten und fragmentiert Beschwerdemechanismen haben. (Art.7)

43. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass Hausangestellte, die hauptsächlich als Pflege- und Betreuungspersonen beschäftigt sind, in Bezug auf Arbeitsentgelt, Schutz vor rechtswidriger Kündigung, Ruhepausen und Freizeit sowie Begrenzung der Arbeitszeit die gleichen Bedingungen wie andere Arbeitnehmer vorfinden und dass sie vor Ausbeutung und Missbrauch geschützt werden. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, die Beschwerdemechanismen so zu verbessern, dass sie für diese Beschäftigten leicht zugänglich sind, und sicherzustellen, dass ihre Arbeitsbedingungen durch wirksame Inspektionsmechanismen überwacht werden. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 23 (2016) über das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Abs. 47 Bst. f).**

Streikrecht für Beamte

44. Der Ausschuss ist nach wie vor besorgt über das im Vertragsstaat bestehende Streikverbot für öffentlich Bedienstete mit Beamtenstatus, darunter beamtete Lehrkräfte an Schulen. Dies geht über die nach Artikel 8 Absatz 2 des Paktes zulässigen Einschränkungen hinaus, denn nach vernünftigem Ermessen können nicht alle Beamten als Erbringer wesentlicher Dienstleistungen angesehen werden. (Art. 8)

45. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat erneut, Maßnahmen zu treffen, um den Geltungsbereich der Kategorie wesentlicher Dienstleistungen zu überprüfen und so sicherzustellen, dass alle Beamten, deren Dienstleistungen nach vernünftigem Ermessen nicht als wesentlich angesehen werden können, ihr Streikrecht nach Artikel 8 des Paktes und dem IAO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948, in Anspruch nehmen können.**

Soziale Sicherheit

46. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass die soziale Grundsicherung nicht hoch genug ist, um Empfängern und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen. Er ist außerdem besorgt über die Berechnungsgrundlage für das Existenzminimum, die aus einer Stichprobenerhebung zum Ausgabeverhalten einkommensschwacher Haushalte hergeleitet wird und einen Teil der Grundkosten unberücksichtigt lässt. Er ist ferner besorgt über die Sanktionen, die nach dem SGB II gegen Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende verhängt werden und mit einer Leistungskürzung um 30 bis 100 Prozent einhergehen, was insbesondere junge Menschen betrifft, denen die Leistungen bei einer festgestellten Pflichtverletzung komplett entzogen werden. Er bekundet

außerdem erneut seine Besorgnis über die Definition von „zumutbarer“ Beschäftigung, die von Arbeitssuchenden akzeptiert werden soll. (Art. 6, 9 und 11)

47. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die soziale Grundsicherung anzuheben, indem die Berechnungsgrundlage für das Existenzminimums im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 verbessert wird. Er fordert den Vertragsstaat außerdem auf, die Sanktionspraxis zu überprüfen, damit das Existenzminimum stets garantiert ist. Er empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, ausdrücklich Kriterien zur Bewertung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung im Einklang mit Artikel 21 Absatz 2 des IAO-Übereinkommens (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, zu definieren. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 19 (2008) über das Recht auf soziale Sicherheit.**

Betreuungsangebote für ältere Menschen

48. Der Ausschuss begrüßt die Entscheidung, 13 000 neue Pflegestellen in Krankenhäusern zu schaffen, ist jedoch besorgt über den chronischen Mangel an qualifizierten Pflegekräften für die Betreuung älterer Menschen im Vertragsstaat. Er bekundet erneut seine Besorgnis über die Situation älterer Menschen, die unter unwürdigen Bedingungen leben, so auch in einigen Pflegeheimen, und aufgrund eines Mangels an qualifizierten Pflegekräften nicht angemessen betreut werden. (Art. 10 und 12)

49. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich verstärkt darum zu bemühen, im Einklang mit dem Globalen Verhaltenskodex der WHO für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften qualifizierte Pflegekräfte in ausreichender Zahl für die Betreuung älterer Menschen zu gewinnen und sicherzustellen, dass sie gerechte und günstige Arbeitsbedingungen vorfinden. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem erneut, sofort Maßnahmen zu treffen, um die Situation älterer Menschen in Pflegeheimen zu verbessern, die erforderlichen Mittel für die Ausbildung von Pflegepersonal bereitzustellen und regelmäßige und gründlichere Inspektionen von Pflegeheimen durchzuführen. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (1995) über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von älteren Menschen.**

Kinderarmut

50. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass 19,7 % der Kinder unter 18 Jahren (2,55 Mio.) in Armut leben, zumeist mit einem alleinerziehenden Elternteil oder in Familien mit zwei oder mehr Geschwistern. Er ist außerdem besorgt darüber, dass das Kindergeld nach wie vor nicht hoch genug bemessen ist, um ihren Grundbedarf zu decken. Er ist ferner besorgt über Berichte, wonach einige Eltern, darunter Eltern mit Migrationshintergrund, aufgrund bürokratischer Hürden oder mangelnder Informationen über Leistungen kein Kindergeld beantragen und der Vertragsstaat die Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen nicht wirksam bewertet. (Art. 9 und 10)

51. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Angemessenheit der Regelungen zum Kindergeld, einschließlich des regulären Kindergelds, des Kinderzuschlags und der Bildungs- und Teilhabeleistungen, kontinuierlich zu überprüfen, um die Kinderarmut zu beseitigen. Er empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, Daten über Regelungen zum Kindergeld, darunter auch zur Inanspruchnahme, zu erheben und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Schwierigkeiten anspruchsberechtigter Haushalte beim Zugang zu den Leistungen anzugehen.**

Ernährung von Schulkindern

52. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass viele Kinder trotz der in dieser Hinsicht getroffenen Maßnahmen noch immer ohne Frühstück zur Schule gehen. (Art. 10 und 11)

53. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass Kinder bei Bedarf mit Schulmahlzeiten versorgt werden, und parallel dazu Eltern und Kinder weiter für die Notwendigkeit einer angemessenen Ernährung zu sensibilisieren und Familien in dieser Hinsicht zu unterstützen.**

Recht auf Wohnraum

54. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von der Ankündigung, die Haushaltsmittel für den sozialen Wohnungsbau künftig zu erhöhen, ist jedoch besorgt über die sehr hohen Mieten und Mietsteigerungen, den akuten Mangel an bezahlbarem Wohnraum, der mit einer geringeren Zahl von Sozialwohnungen einhergeht, und die niedrigen und weiter rückläufigen öffentlichen Ausgaben für das Wohnungswesen. Er ist besonders besorgt über die sehr niedrige Schwelle für die Übernahme der Wohnkosten im Rahmen der sozialen Grundsicherung, die viele auf derartige Leistungen angewiesene Familien in städtischen Ballungsräumen zur Kürzung anderer Grundausgaben zugunsten der Miete gezwungen oder in einigen Fällen in die Wohnungslosigkeit getrieben hat. Er ist ferner besorgt über Berichte, wonach die Zahl der Personen ohne angemessenen Wohnraum konstant gestiegen ist und derzeit bei 1,2 Millionen liegt. Der Ausschuss bedauert das Fehlen amtlicher Daten über die Verbreitung von Wohnungslosigkeit und den Mangel an Unterkünften für Wohnungslose. (Art. 9 und 11)

55. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,**

(a) **das Angebot an bezahlbaren Wohnungen, insbesondere für die am stärksten benachteiligten und marginalisierten Personen und Gruppen, zu erhöhen,**

(b) **die öffentlichen Mittel für das Wohnungswesen weiter aufzustocken,**

(c) **die Schwelle für die Übernahme der Wohnkosten im Rahmen der sozialen Grundsicherung auf die Höhe der marktüblichen Miete anzuheben,**

(d) **die Wohnungslosigkeit zu senken und Aufnahmeeinrichtungen, einschließlich Notunterkünften und Herbergen, sowie Zentren für die soziale Rehabilitation in angemessenem Umfang bereitzustellen,**

(e) **nach Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und anderen einschlägigen Kriterien aufgeschlüsselte Daten über Umfang und Ausprägung der Wohnungslosigkeit im Vertragsstaat zu erheben und ein wirksames Mittel zur Überwachung der Wohnungslosigkeit zu schaffen,**

(f) **geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Auswirkungen der Spekulation im städtischen Wohnungswesen auf den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum entgegenzuwirken.**

Zugang zu Elektrizität

56. Der Ausschuss ist besorgt über Berichte, wonach eine große Zahl von Haushalten, insbesondere Empfänger der sozialen Grundsicherung, von Energiearmut betroffen sind und 328 000 Haushalten im Jahr 2016 aufgrund unbezahlter Rechnungen der Strom abgestellt wurde. (Art. 11)

57. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, wirksame Maßnahmen zu treffen, damit alle Haushalte ihren Grundbedarf an Strom decken können, und so**

Stromabschaltungen in Haushalten zu vermeiden, die ihren Mindestbedarf nicht aus eigener Kraft bestreiten können.

Recht auf Gesundheit

58. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts im Bundesgebiet nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen Anspruch auf Gesundheitsversorgung haben und dass ihr Zugang ferner dadurch eingeschränkt wird, dass es klare Definitionen oder Leitlinien weder für die nach dem Gesetz unter außergewöhnlichen Umständen erbrachten „sonstigen Leistungen, die zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind“ noch für die akuten Erkrankungen und Schmerzzustände gibt. (Art. 12)

59. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit sämtliche Personen im Vertragsstaat, darunter Asylbewerber, ungeachtet ihrer Rechtsstellung und ihrer Ausweisdokumente gleichen Zugang zu präventiven, kurativen und palliativen Gesundheitsangeboten haben, und das Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie das Asylbewerberleistungsgesetz in dieser Hinsicht zu überprüfen. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat auf seine Erklärung über die Pflichten der Staaten aus dem Pakt gegenüber Flüchtlingen und Migranten (E/C.12/2017/1).

Recht auf Bildung

60. Der Ausschuss würdigt die Bemühungen der Länder und Kommunen um die Verbesserung des Zugangs zu Bildung, ist jedoch besorgt über die anhaltenden Herausforderungen im Bildungswesen, insbesondere

(a) den bundesweiten Lehrermangel, der sich auf die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität von Bildungsangeboten auswirkt,

(b) die anhaltend hohe Zahl von Schülern mit Behinderungen, die in Sonderschulen lernen statt in das reguläre Schulsystem integriert zu sein,

(c) die Hindernisse für Flüchtlings- und asylsuchende Kinder beim Zugang zu Bildungsangeboten, die je nach Land und Kommune sehr unterschiedlich sind. (Art. 13 und 14).

61. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

(a) **ausgebildete und qualifizierte Lehrkräfte in ausreichender Zahl zu gewinnen und sicherzustellen, dass die als Überbrückungsmaßnahme eingestellten Lehrkräfte vor dem Einsatz in der Schule angemessen ausgebildet und zertifiziert werden,**

(b) **das Programm zur integrativen Schulbildung weiter umzusetzen und Kinder mit Behinderungen sowie ihre Eltern zur Anmeldung in integrativen Bildungsgängen zu ermutigen,**

(c) **durch weitere Bemühungen sicherzustellen, dass Flüchtlings- und asylsuchende Kinder möglichst rasch nach ihrer Ankunft in einen Bildungsgang eintreten, und landesweit eine gleiche und qualitativ hochwertige Bildung für sie zu gewährleisten.**

D. Sonstige Empfehlungen

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

63. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seinen Verpflichtungen aus dem Pakt in vollem Umfang Rechnung zu tragen und den uneingeschränkten Genuss der darin verankerten Rechte bei der Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung könnten deutlich leichter erreicht werden, wenn der Vertragsstaat unabhängige Mechanismen zur Überwachung der Fortschritte einrichtet und die Begünstigten öffentlicher Programme als Rechteinhaber behandelt, die Ansprüche geltend machen können. Durch die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele nach den Grundsätzen der Teilhabe, der Rechenschaftspflicht und der Nichtdiskriminierung würde gewährleistet, dass niemand zurückbleibt.

64. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Maßnahmen zu treffen, um schrittweise geeignete Indikatoren für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu entwickeln und anzuwenden und so die Bewertung der Fortschritte des Vertragsstaats bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Pakt für verschiedene Bevölkerungsgruppen zu erleichtern. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss den Vertragsstaat unter anderem auf den vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte entwickelten konzeptionellen und methodischen Rahmen für menschenrechtliche Indikatoren (siehe HRI/MC/2008/3).

65. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, diese abschließenden Bemerkungen auf allen Ebenen der Gesellschaft, darunter auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene, weithin zu verbreiten, insbesondere bei Parlamentariern, öffentlich Bediensteten und Justizbehörden, und den Ausschuss in seinem nächsten periodischen Bericht über die zu ihrer Umsetzung getroffenen Maßnahmen zu unterrichten. Der Ausschuss legt dem Vertragsstaat nahe, vor der Vorlage seines nächsten periodischen Berichts das Deutsche Institut für Menschenrechte, nichtstaatliche Organisationen und andere Mitgliedern der Zivilgesellschaft in die Folgemaßnahmen zu diesen abschließenden Bemerkungen und den Konsultationsprozess auf nationaler Ebene einzubinden.

66. Gemäß dem Verfahren des Ausschusses für die Folgemaßnahmen zu den abschließenden Bemerkungen wird der Vertragsstaat ersucht, innerhalb von 24 Monaten nach Annahme dieser abschließenden Bemerkungen Informationen über die Umsetzung der Empfehlungen in den Absätzen 49 (Betreuungsangebote für ältere Menschen), 51 (Kinderarmut) und 55 Buchstaben b) und c) (Recht auf Wohnraum) vorzulegen.

67. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, seinen siebten periodischen Bericht in Übereinstimmung mit den 2008 vom Ausschuss angenommenen Leitlinien für die Berichterstattung (E/C.12/2008/2) zu erstellen und bis zum 31. Oktober 2023 vorzulegen. Darüber hinaus ersucht er den Vertragsstaat, bei Bedarf seinen Kernbericht („common core document“) im Einklang mit den harmonisierten Leitlinien für die Berichterstattung im Rahmen der internationalen Menschenrechtsverträge zu aktualisieren (siehe HRI/GEN/2/Rev. 6, Kap. I).