



# Economic and Social Council

Distr.: General  
27 November 2018

Original: English  
Übersetzung: Deutsch (inoffiziell)

## Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

### **Abschließende Bemerkungen zum Sechsten Periodischen Bericht von Deutschland**<sup>(Vom Ausschuss auf seiner 64. Tagung vom 24. September - 12. Oktober 2018 angenommen.)</sup>

1. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat den sechsten Periodischen Bericht Deutschlands (E/C.12/DEU/6) auf seinen 31. und 32. Sitzungen (siehe E/C.12/2018/SR.31 und 32) vom 25. September 2018 geprüft und die vorliegenden abschließenden Bemerkungen auf seiner 58. Sitzung vom 12. Oktober 2018 angenommen.

#### **A. Einführung**

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

#### **B. Positive Aspekte**

3. Der Ausschuss begrüßt die legislativen, institutionellen und politischen Maßnahmen, die ergriffen wurden, um ein hohes Schutzniveau der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Vertragsstaat zu gewährleisten, insbesondere die Einführung eines nationalen Mindestlohns im Jahr 2015 durch den Erlass des Gesetzes über den Mindestlohngesetz.

#### **C. Wichtigste Anliegen und Empfehlungen**

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

4. Der Ausschuss begrüßt die Erklärung der Delegation des Vertragsstaats, dass die Regierung plant, das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu ratifizieren, und ermutigt den Vertragsstaat, die Ratifizierung zu beschleunigen.

##### **Die Verpflichtung des Vertragsstaats im Rahmen des föderalen Systems**

5. **Der Ausschuss stellt zwar fest, dass das föderale System des Vertragsstaats den Ländern Befugnisse und Zuständigkeiten, insbesondere im Zusammenhang mit der Verwirklichung der durch den Pakt abgedeckten Rechte, überträgt, ist aber besorgt, dass die erheblichen Unterschiede bei der Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die von der Teilung Deutschlands vor 1990 übernommen wurden, trotz der entschlossenen Bemühungen des Vertragsstaats, diese zu überwinden, weiterhin bestehen. Der Ausschuss ist auch besorgt über unzureichende Informationen und Daten über die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in einigen Ländern.**

6. **Der Ausschuss erinnert daran, dass die Dezentralisierung keineswegs die Gesamtverantwortung des Vertragsstaats für die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Pakt (Artikel 29 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge)**



als Hauptverpflichteter verringert. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, weitere Schritte zu unternehmen, um es allen Menschen, unabhängig von ihrem Wohnort, zu ermöglichen, die vom Pakt erfassten Rechte in Anspruch zu nehmen, um bestehende Disparitäten abzubauen, auch durch eine genaue Überwachung der Umsetzung dieser Rechte durch die Bundesregierung. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, sein Datenerhebungssystem zu verbessern, um eine rechtzeitige Erhebung zuverlässiger Daten über die Wahrnehmung aller vom Pakt erfassten Rechte in allen Ländern zu ermöglichen.

#### Wirtschaft und Menschenrechte

7. Der Ausschuss begrüßt die Annahme des Nationalen Aktionsplans für Unternehmen und Menschenrechte, ist jedoch besorgt über den ausschließlich freiwilligen Charakter der im Aktionsplan enthaltenen Sorgfaltspflichten für Unternehmen in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte und ist auch besorgt über das Fehlen von Überwachungsmechanismen in dieser Hinsicht. Er ist besonders besorgt darüber, dass der Vertragsstaat nur dann verbindliche Gesetzesmaßnahmen einführen würde, wenn weniger als 50 Prozent aller in Deutschland ansässigen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten Menschenrechtsstandards in ihre Geschäftsprozesse eingeführt haben. Dies kann in der Tat zu einer regulatorischen Lücke bei der Einführung von Sorgfaltspflichten führen, auch wenn ein großer Teil der Unternehmen diese Verpflichtungen in ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen hat.

8. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die wirksame Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Unternehmen und Menschenrechte durch alle Beteiligten durch einen umfassenden und transparenten Überwachungsprozess sicherzustellen. Sie empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der sicherstellt, dass alle Unternehmen mit Sitz im Vertragsstaat oder unter seiner Gerichtsbarkeit Menschenrechtsverletzungen in ihren Tätigkeiten nicht nur im In-, sondern auch im Ausland identifizieren, verhindern und bekämpfen und dass diese Unternehmen für Verstöße haftbar gemacht werden können.

9. Der Ausschuss ist besorgt über: (a) die praktischen Hindernisse, die den Zugang zum Recht im Vertragsstaat durch Ausländer behindern, deren Rechte angeblich von deutschen Unternehmen im Ausland verletzt wurden, obwohl das deutsche Recht ihren Zugang zum Recht und zur Prozesskostenhilfe vorsieht; (b) das Fehlen von kollektiven Rechtsbehelfen in der Zivilprozessordnung mit Ausnahme des Schutzes von Ansprüchen der Verbraucher; (c) das Fehlen der strafrechtlichen Haftung von Kapitalgesellschaften nach deutschem Recht; und (d) das Fehlen von Offenlegungsverfahren, das es den Antragstellern äußerst schwierig macht, die Verletzung ihrer Rechte durch ein Unternehmen nachzuweisen.

10. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Bereitstellung einer verstärkten Rechtshilfe für Opfer und der Einführung kollektiver Rechtsbehelfe in Zivilverfahren, der strafrechtlichen Haftung von Unternehmen und Offenlegungsverfahren, um sicherzustellen, dass die Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen mit Sitz in Deutschland oder unter der Gerichtsbarkeit des Landes Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen und Entschädigungen in Deutschland haben.

11. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seine allgemeine Bemerkung Nr. 24 (2017) zu den staatlichen Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Rahmen der Geschäftstätigkeit aufmerksam.

## Menschenrechte und internationale Handels- und Investitionsabkommen

12. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass der Vertragsstaat in Ermangelung einschlägiger Bestimmungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union keine Menschenrechtsfolgenabschätzungen in Bezug auf Agrarexporte in Länder mit niedrigem Einkommen und Nahrungsmitteldefizit durchführt. Er ist besonders besorgt darüber, dass selbst unter Berücksichtigung des Auslaufens der Exportsubventionen die Ausfuhr von Lebensmitteln in die Entwicklungsländer negative Auswirkungen auf die Existenzgrundlage der Kleinbauern in diesen Ländern haben kann.

13. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, dafür zu sorgen, dass Menschenrechtsfolgenabschätzungen durchgeführt werden, um die Gesamtauswirkungen von Agrarexporten auf die Entwicklungsländer zu bewerten, um die Einhaltung der Verpflichtungen des Paktes im Bereich der internationalen Hilfe und Zusammenarbeit sicherzustellen. Er empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Änderung der Verordnungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union herbeizuführen, um sie an die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die den Konvent ratifiziert haben, anzupassen und sicherzustellen, dass Lebensmittelexporte in die Entwicklungsländer die Lebensfähigkeit des Agrarsektors in diesen Ländern nicht gefährden und mit den Bemühungen dieser Länder um den Wiederaufbau lokaler Nahrungsmittelsysteme und Investitionen in die lokale Nahrungsmittelproduktion vereinbar sind. Dies erfordert eine genaue Überwachung der Auswirkungen der Agrarexporte.

14. Der Ausschuss ist besorgt über die Datenschutzbestimmungen, die den Entwicklungsländern durch die Präferenzabkommen der Europäischen Union auferlegt wurden, die den Zugang zu erschwinglichen Generika für Personen in diesen Ländern verzögern und schädliche Auswirkungen auf ihr Recht auf Gesundheit haben.

15. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, vor Beginn der Verhandlungen über Präferenzabkommen eine Folgenabschätzung für die Menschenrechte durchzuführen, um die Auswirkungen der Datenschutzbestimmungen auf den Zugang zu erschwinglichen Generika in Entwicklungsländern zu ermitteln. Er empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Änderung der Verfahren der Europäischen Union zur Aufnahme von Bestimmungen über die Durchführung von Folgenabschätzungen für die Menschenrechte vor Aufnahme von Verhandlungen über Präferenzhandelsabkommen mit Entwicklungsländern herbeizuführen. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf Absatz 39 seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 14 (2000) über das Recht auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard aufmerksam.

### Verpflichtungen eines Vertragsstaats als Staatsmitglied internationaler Finanzinstitutionen nach dem Pakt

16. Der Ausschuss bedauert, dass der Vertragsstaat als Mitgliedstaat internationaler Finanzinstitutionen wie des Internationalen Währungsfonds und des Europäischen Stabilitätsmechanismus seinen großen Einfluss nicht ausreichend ausgeübt hat, um sicherzustellen, dass die Bedingungen, die diese Institutionen mit einem Darlehen verbinden, nicht zu einer ungerechtfertigten Rückschritt in der Wahrnehmung der vom Pakt erfassten Rechte in den Anleihestaaten führen.

17. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle Anstrengungen zu unternehmen, um seine große Hebelwirkung auszuüben, um sicherzustellen, dass alle internationalen Finanzinstitutionen, denen er angehört, sicherstellen, dass die mit einem Darlehen verbundenen Konditionalitäten nicht dazu führen, dass kreditnehmende Staaten ihre Verpflichtungen aus dem Pakt verletzen. Insbesondere sollten diese Konditionalitäten nicht zur Annahme ungerechtfertigter rückwirkender Maßnahmen oder zur Verletzung der nach dem Pakt erforderlichen Kernverpflichtungen führen oder unverhältnismäßige Auswirkungen auf marginalisierte Einzelpersonen und Gruppen haben. In diesem Zusammenhang empfiehlt er dem Vertragsstaat auch, dafür zu sorgen, dass die internationalen Finanzinstitutionen, denen er angehört, vor der Gewährung eines Darlehens zu

diesem Zweck eine Folgenabschätzung für die Menschenrechte durchführen. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seine Erklärung zur Staatsverschuldung, zu Sparmaßnahmen und zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/2016/1) sowie auf das Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses an die Vertragsstaaten vom 16. Mai 2012 aufmerksam.

#### **Klimawandel**

18. **Der Ausschuss stellt zwar fest**, dass sich der Vertragsstaat im Inland verpflichtet hat, die Einhaltung seines Ziels, die Emissionen bis 2030 gegenüber dem Niveau von 1990 um 55 Prozent zu senken, sicherzustellen, bedauert aber, **dass der Vertragsstaat nicht auf dem richtigen Weg ist, seine Ziele zur Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2020 zu erreichen.**

19. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen um die Erreichung seiner Treibhausgasemissionsziele für 2020 zu intensivieren und seinen Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 16 des Pariser Übereinkommens nachzukommen, indem er sein Ziel für 2030 als seinen national festgelegten Beitrag vorlegt.**

#### **Öffentliche Entwicklungshilfe**

20. Der Ausschuss stellt fest, dass die öffentliche Entwicklungshilfe des Vertragsstaats das international vereinbarte Ziel von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens im Jahr 2016 erreicht hat, da die Kosten für die Aufnahme von Asylbewerbern und Migranten auf der Suche nach internationalem Schutz in die Berechnung einbezogen wurden. Der Ausschuss bedauert, dass er diese Verpflichtung im folgenden Jahr nicht erfüllt hat (Artikel 2 Absatz 1).

21. **Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, seine Bemühungen zu verstärken, um die Verpflichtung zur öffentlichen Entwicklungshilfe in den kommenden Jahren konsequent zu erfüllen (Artikel 2 Absatz 1).**

#### **Diskriminierung in kirchlich geführten Institutionen**

22. Der Ausschuss ist besorgt über die wiederholten Berichte über Diskriminierung aus Gründen der Religion, der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität bei der Beschäftigung in nicht-kirchlichen Positionen in kirchlichen Einrichtungen wie Schulen und Krankenhäusern (Kunst. 2 (2) und 6).

23. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, insbesondere seine Abschnitte 8 und 9, zu überprüfen, um sicherzustellen, dass keine Diskriminierung von nicht-kirchlichen Mitarbeitern aufgrund von Religion, sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität zulässig ist.**

#### **Intersexuelle Kinder und Transsexuelle 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 weiterhin Geschlechtsbestätigungen an geschlechtsspezifischen Säuglingen und Kindern durchgeführt werden, und ist auch besorgt über die lebenslangen verheerenden Folgen einer solchen Operation für die psychische, physische und psychische Gesundheit und das Wohlergehen der betroffenen Kinder. Sie ist ferner besorgt darüber, dass die Geschlechtergesetze (Transsexuellengesetz) im Vertragsstaat den Transgenderstatus pathologisieren (arts. 2 (2) und 12).

25. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um medizinisch unnötige geschlechtsspezifische Bestätigungsoperationen an intersexuellen Säuglingen und Kindern zu verbieten und ein günstiges Umfeld zu schaffen, in dem sich intersexuelle Säuglinge und Kinder entwickeln können und in dem ihre bevorzugte Geschlechtsidentität respektiert werden kann. Er empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, seine geschlechtsspezifischen Rechtsvorschriften im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsstandards und bewährten Praktiken zu überarbeiten.**

## **Migranten**

26. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz die Behörden verpflichtet, undokumentierte Migranten an die Einwanderungsbehörden zu melden, was irreguläre Migranten davon abhalten kann, Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung in Anspruch zu nehmen, die für die Ausübung ihrer Rechte unerlässlich sind, und Verbrechen, einschließlich häuslicher Gewalt sowie sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt (arts. 2 (2) und 12).

**27. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, eine klare Trennung ("Firewall") zwischen öffentlichen Dienstleistern und Einwanderungsbehörden zu schaffen, auch durch Aufhebung von § 87 Abs. 2 AufenthG, um sicherzustellen, dass irreguläre Wanderarbeitnehmer ohne Angst Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen erhalten.**

## **Familienzusammenführung von Flüchtlingen und Personen unter subsidiärem Schutz**

28. Der Ausschuss würdigt die Bemühungen des Vertragsstaats, eine große Zahl von Flüchtlingen und anderen Migranten aufzunehmen, die zur Flucht aus ihren Ländern gezwungen sind. Der Ausschuss stellt jedoch mit Besorgnis fest, dass die Familienzusammenführung für Personen, die Anspruch auf subsidiären Schutz haben, die seit 2015 möglich ist und nach ihrer Aussetzung zwischen März und Juli 2018 wieder aufgenommen wurde, weiterhin einer Quote von 1.000 Personen pro Monat unterliegt, obwohl Ausnahmen aus humanitären Gründen zulässig sind. Er ist besorgt über die mangelnde Klarheit über die Verfahren und Kriterien für die Umsetzung der neuen Verordnungen. Sie ist ferner besorgt darüber, dass nach den Rechtsvorschriften des Vertragsstaats erwartet wird, dass unbegleitete Minderjährige mit Flüchtlingsstatus im Falle einer Familienzusammenführung, an der kleine Geschwister mit Eltern beteiligt sind, die Unterhaltsmittel und Unterkünfte für ihre gesamte Familie gewährleisten. Dies führt zu einer erhöhten Zahl von Ablehnungen und hindert Menschen daran, die Familienzusammenführung zu suchen (Kunst. 2 (2) und 10).

**29. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, dafür zu sorgen, dass Personen, die Anspruch auf subsidiären Schutz haben, sich mit ihren Familien wiedervereinigen können, auch durch Aufhebung der Quote von 1.000 Personen pro Monat. Er empfiehlt ferner, dass der Vertragsstaat seinen Prozess der Familienzusammenführung verbessert, indem er straffe und klare Verfahren und Kriterien für eine solche Wiedervereinigung vorsieht und praktische und administrative Hindernisse für die Familienzusammenführung abbauen kann, und dass er es sowohl Eltern als auch Geschwistern ermöglicht, sich hindernisfrei zu vereinen, wenn ein unbegleiteter Minderjähriger, der als erstes Familienmitglied im Aufnahmestaat ankommt, als Sponsor auftritt.**

## **Frauenvertretung in Entscheidungspositionen**

30. Der Ausschuss ist besorgt über die geringe Vertretung von Frauen in Führungspositionen, insbesondere im privaten Sektor, und über die Ineffektivität des Gesetzes über die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und Männern an Führungspositionen im privaten Sektor und im öffentlichen Dienst (2015) in dieser Hinsicht. Er ist insbesondere darüber besorgt: (a) die im Gesetz vorgesehene gesetzliche Quote von mindestens 30 Prozent Frauen in Aufsichtsräten nur 108 Unternehmen umfasst; (b) die Mehrheit der Unternehmen, die nach dem Gesetz verpflichtet sind, Zielvorgaben für Geschlechterquoten festzulegen, dies nicht getan haben; und (c) Sanktionen bei Nichterfüllung nicht wirksam sind (Art. 3).

**31. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen um eine stärkere Vertretung von Frauen in Entscheidungspositionen zu intensivieren, und zwar insbesondere um: (a) den Umfang der gesetzlichen Quote von mindestens 30 Prozent Frauen in Vorständen und höheren Führungspositionen auf alle börsennotierten Privatunternehmen oder Privatunternehmen auszudehnen, die Arbeitnehmer an der Entscheidungsfindung im Management beteiligen; (b) die Sanktionen bei Nichteinhaltung uneingeschränkt durchzusetzen und gegebenenfalls zu verschärfen; und (c) Privatunternehmen starke Anreize zur Förderung der**

## **Geschlechtergleichstellung und zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Stereotypisierung zu bieten.**

### **Prävalenz prekärer Beschäftigung**

32. Der Ausschuss ist besorgt über die sehr große Zahl von Menschen (geschätzt auf 14 Millionen) in verschiedenen Formen prekärer Beschäftigung wie "Mini-Jobs", Leiharbeit, Leiharbeit, Teilzeitarbeit, Leiharbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, befristete Dienstverträge und befristete Beschäftigung. Diese Arbeitnehmer erhalten niedrige Löhne, haben ein niedriges Sozialschutzniveau und haben die Verhandlungsmacht geschwächt. Der Ausschuss ist auch besorgt über die steigende Zahl der Arbeitnehmer (derzeit 1,2 Millionen), die auf Sozialleistungen angewiesen sind, und er ist ferner besorgt darüber, dass nur ein kleiner Teil der Arbeitnehmer es schafft, von einer prekären Beschäftigung in eine feste Beschäftigung überzugehen (Art. 6 und 7).

33. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen um die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und die Regularisierung prekärer Arbeitsplätze zu verstärken, indem er den Arbeitgebern Anreize bietet und den Arbeitnehmern in prekären Beschäftigungsverhältnissen eine Ausbildung zur Verbesserung ihrer Qualifikationen sowie andere Formen der Unterstützung, wie z. B. Betreuungsdienste für Kinder und abhängige Erwachsene, zur Unterstützung bei der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung anbietet, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Mehrheit dieser Arbeitnehmer Frauen sind. Er empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, dafür zu sorgen, dass die Arbeits- und Sozialversicherungsrechte dieser Arbeitnehmer rechtlich und praktisch vollständig gewährleistet sind und dass die Rechtsvorschriften über den Mindestlohn durchgesetzt werden.

### **Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen**

34. Der Ausschuss ist besorgt über den unzureichenden Grad der Einhaltung der Quote von 5 % der Arbeitnehmer, die Personen mit schweren Behinderungen sind, und über die hohe Arbeitslosigkeit unter Menschen mit Behinderungen, insbesondere Frauen mit Behinderungen. Er ist auch besorgt über die zunehmende Zahl von Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten für behinderte Menschen arbeiten, denen ein begrenzter Arbeits- und Sozialschutz gewährt wird und die nicht in den Genuss der Rechtsvorschriften über den Mindestlohn kommen, und über die geringe Übergangsrate von Werkstätten für behinderte Menschen zum offenen Arbeitsmarkt (Kunst). 2 (2) und 6).

35. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen um die vollständige Einhaltung der Quote für die Beschäftigung von Personen mit schweren Behinderungen, insbesondere von Frauen mit Behinderungen, zu verstärken und die Sanktionen bei Nichteinhaltung zu verschärfen. Er empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, dafür zu sorgen, dass Arbeitnehmer in geschützten Werkstätten vollständig von Arbeits- und Sozialschutzmaßnahmen, einschließlich des nationalen Mindestlohns, erfasst werden, und dass er wirksame Maßnahmen ergreift, um den Übergang von Arbeitnehmern mit Behinderungen aus geschützten Werkstätten in den offenen Arbeitsmarkt zu erleichtern.

### **Mindestlohn**

36. Der Ausschuss begrüßt die Einführung eines nationalen Mindestlohns, der derzeit auf 8,50 Euro festgelegt und alle zwei Jahre angepasst wird. Er ist jedoch besorgt darüber, dass der Vertragsstaat keine zuverlässigen Daten über die Einhaltung des Mindestlohns hat und dass Berichten zufolge eine beträchtliche Anzahl von Arbeitnehmern unterhalb des Mindestlohns bezahlt wird (Art. 7).

37. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen zu intensivieren, um sicherzustellen, dass allen Arbeitnehmern mindestens der nationale Mindestlohn gezahlt wird und dass der Mindestlohn auf einem Niveau festgelegt wird, das ausreicht, um den Arbeitnehmern und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu bieten. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, seine Bemühungen um eine stärkere Durchsetzung des Mindestlohns zu verstärken. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf Absatz 23 seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 23 (2016) über das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen aufmerksam.

### Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede

38. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass das geschlechtsspezifische Lohngefälle mit 21 Prozent im Jahr 2018 nach wie vor hoch ist, was vor allem auf die anhaltende vertikale und horizontale De-facto-Trennung und den überwiegenden Anteil von Frauen in prekären Beschäftigungsverhältnissen zurückzuführen ist. Er ist auch besorgt darüber, dass dies zu einer großen geschlechtsspezifischen Rentenlücke (derzeit 53 Prozent) sowie zu einer überproportional hohen Armutsquote bei älteren Frauen führt (Art. 3, 7, 9 und 11).

39. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen um die Schließung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles zu intensivieren, auch durch: a) die vertikale und horizontale De-facto-Trennung anzugehen und b) seine Sozial- und Steuerpolitik zu überprüfen, um die Faktoren zu berücksichtigen, die Frauen davon abhalten, ihre Karriere fortzusetzen oder eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen. Darüber hinaus fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich auf, gezielte Maßnahmen zu ergreifen, um der hohen Inzidenz von Armut bei älteren Frauen entgegenzuwirken.

### Arbeitsicherheit und Gesundheitsschutz

40. Der Ausschuss ist besorgt über die unzureichende Zahl der Arbeitskontrollen im Agrarsektor, insbesondere an kleinen Arbeitsplätzen, und über die hohe Zahl tödlicher Arbeitsunfälle in diesem Sektor (Art. 7).

41. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen zur Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zu intensivieren, insbesondere durch eine verstärkte Arbeitsaufsicht im Agrarsektor, insbesondere an kleinen Arbeitsplätzen in diesem Sektor.

### Hausangestellte

42. Der Ausschuss stellt fest, dass etwa 163.000 Betreuerinnen, vor allem weibliche Wanderarbeitnehmer, in privaten Haushalten in Deutschland beschäftigt sind, und ist besorgt darüber, dass sie zu übermäßigen Arbeitszeiten ohne regelmäßige Ruhezeiten verpflichtet sind und anfällig für Ausbeutung sind, dass die Arbeitsaufsicht unzureichend ist und dass diese Arbeitnehmer Zugang zu begrenzten und fragmentierten Beschwerdemöglichkeiten haben (Art. 7).

43. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, dafür zu sorgen, dass Hausangestellte, die hauptsächlich als Betreuer beschäftigt sind, in Bezug auf Entlohnung, Ruhe und Freizeit, Begrenzung der Arbeitszeiten und Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung die gleichen Bedingungen wie andere Arbeitnehmer genießen. Sie empfiehlt dem Vertragsstaat auch, sie vor Ausbeutung und Missbrauch zu schützen. Er empfiehlt ferner, dass der Vertragsstaat die Beschwerdemechanismen verbessert, um sie diesen Arbeitnehmern leicht zugänglich zu machen, und dass der Vertragsstaat wirksame Inspektionsmechanismen zur Überwachung ihrer Arbeitsbedingungen gewährleistet. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf Absatz 47 (f) seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 23 (2016) über das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen aufmerksam.

### Streikrecht für Beamte

44. Der Ausschuss ist nach wie vor besorgt über das Verbot von Streiks durch den Vertragsstaat durch alle Beamten mit Beamtenstatus, einschließlich Lehrer mit diesem Status. Dies geht über die in Artikel 8 Absatz 2 des Paktes zulässigen Einschränkungen hinaus, da nicht alle Beamten vernünftigerweise als Erbringer einer wesentlichen Dienstleistung angesehen werden können (Art. 8).

45. Der Ausschuss bekräftigt seine frühere Empfehlung (E/C.12/DEU/CO/5, Absatz 20), dass der Vertragsstaat Maßnahmen ergreift, um den Umfang der Kategorie der wesentlichen Dienstleistungen zu überprüfen, um sicherzustellen, dass alle Beamten, deren Dienste vernünftigerweise nicht als wesentlich angesehen werden können, gemäß Artikel 8 des Paktes und dem Übereinkommen von 1948 (Nr. 87) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Rechts auf Organisierung Anspruch auf Streik haben.

## Sozialversicherung

46. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass das Niveau der sozialen Grundleistungen nicht ausreicht, um den Empfängern und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen. Er ist auch besorgt über die Berechnungsmethode des Existenzminimums, die auf einer Stichprobenerhebung der Ausgaben der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen basiert und einige Grundkosten ausschließt. Er ist ferner besorgt über die Sanktionen, die gegen die Empfänger der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach Buch II SGB verhängt wurden, durch die die Leistungen um 30 bis 100 Prozent gekürzt wurden und insbesondere junge Menschen betroffen sind, deren Leistungen vollständig entzogen werden, wenn festgestellt wird, dass sie ihre Pflichten verletzt haben (Pflichtverletzung). Sie bekräftigt ihre Besorgnis über die Definition dessen, was als "geeignete" Beschäftigung gilt, die von den Arbeitssuchenden akzeptiert werden muss (Art. 6, 9 und 11).

47. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, das Niveau der sozialen Grundleistungen durch Verbesserung der Berechnungsmethoden des Existenzminimums im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 zu erhöhen. Er fordert den Vertragsstaat auf, die Sanktionsregelung zu überprüfen, um sicherzustellen, dass das Existenzminimum stets eingehalten wird. Er empfiehlt ferner, dass der Vertragsstaat gemäß Artikel 21 Absatz 2 des IAO-Übereinkommens von 1988 über die Förderung der Beschäftigung und den Schutz vor Arbeitslosigkeit (Nr. 168) ausdrücklich Kriterien für die Beurteilung der Eignung einer Beschäftigung festlegt. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seine allgemeine Bemerkung Nr. 19 (2007) zum Recht auf soziale Sicherheit aufmerksam.

## Betreuungsangebote für ältere Menschen

48. Der Ausschuss begrüßt die Entscheidung, 13.000 neue Pflegekräftepositionen in Krankenhäusern zu schaffen, ist jedoch besorgt über den chronischen Mangel an qualifizierten Pflegekräften für ältere Menschen im Vertragsstaat. Er bekräftigt seine Besorgnis über die Situation älterer Menschen, die in erniedrigenden Bedingungen leben, auch in einigen Pflegeheimen, und die aufgrund eines Mangels an qualifizierten Pflegekräften unzureichend versorgt werden (Art. 11 und 12).

49. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Bemühungen um eine ausreichende Anzahl qualifizierter Betreuer für ältere Menschen in Übereinstimmung mit dem Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel der Weltgesundheitsorganisation zu intensivieren und sicherzustellen, dass diese Betreuer gerechte und günstige Arbeitsbedingungen genießen. Er bekräftigt seine früheren Empfehlungen (E/C.12/DEU/CO/5, Abs. 27), dass der Vertragsstaat unverzüglich Maßnahmen zur Verbesserung der Situation älterer Menschen in Pflegeheimen ergreift, die erforderlichen Mittel für die Ausbildung von Pflegepersonal bereitstellt und häufigere und gründlichere Inspektionen von Pflegeheimen durchführt. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seine allgemeine Bemerkung Nr. 6 (1995) über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte älterer Menschen aufmerksam.

## Kinderarmut

50. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass 19,7 Prozent (2,55 Millionen) der Kinder in Armut leben, die meisten von ihnen leben bei einem Alleinerziehenden oder in Familien mit zwei oder mehr Geschwistern. Er ist ferner besorgt darüber, dass das Niveau des Kindergeldes nach wie vor nicht ausreicht, um ihre Grundbedürfnisse zu decken. Er ist auch besorgt über Berichte, wonach einige Eltern, einschließlich Eltern mit Migrationshintergrund, wegen bürokratischer Hürden oder fehlender Informationen über Leistungen kein Kindergeld beantragen und dass der Vertragsstaat die Gründe für den Verzicht auf Leistungen nicht wirksam bewertet (Art. 9 und 10).

51. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Angemessenheit der Kindergeldsysteme, einschließlich Standardkindergeld, zusätzlicher Kinderzulagen und des Bildungs- und Beteiligungspakets, kontinuierlich zu überprüfen, um die Kinderarmut zu beseitigen. Sie empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, Daten über



**Kindergeldsysteme, einschließlich der Aufnahmequoten, zu erheben und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Schwierigkeiten der anspruchsberechtigten Haushalte beim Zugang zu den Leistungen zu beheben.**

#### **Ernährung von Schulkindern**

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

53. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, dafür zu sorgen, dass die Kinder bei Bedarf mit Schulmahlzeiten versorgt werden, und gleichzeitig das Bewusstsein von Eltern und Kindern für die Notwendigkeit einer angemessenen Ernährung weiter zu schärfen und die Familien in dieser Hinsicht zu unterstützen.

#### **Recht auf Unterkunft**

54. Der Ausschuss stellt zwar die Ankündigung fest, dass die Mittelzuweisung für den sozialen Wohnungsbau in Zukunft erhöht werden soll, ist aber besorgt über das sehr hohe Niveau der Mieten und Mietsteigerungen, die akute Verknappung erschwinglicher Wohnungen in Verbindung mit der geringeren Anzahl von Wohnungen, die als Sozialwohnungen zur Verfügung stehen, und die sinkenden und niedrigen öffentlichen Ausgaben für den Wohnungsbau. Er ist besonders besorgt über die sehr niedrige Schwelle für die Erstattung von Wohngeldern bei den sozialen Grundleistungen, die viele Familien bei den sozialen Grundleistungen in den Ballungsräumen dazu veranlasst hat, andere Grundausgaben für die Miete zu kürzen oder in einigen Fällen solche Familien obdachlos zu machen. Er ist auch besorgt über Berichte, wonach die Zahl der Personen ohne angemessene Unterkunft ständig zugenommen hat und 1,2 Millionen erreicht hat. Der Ausschuss bedauert das Fehlen offizieller Daten über die Prävalenz von Obdachlosigkeit und den Mangel an Unterkünften für Obdachlose (Art. 9 und 11).

55. Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat:

- (a) Erhöhung des Angebots an erschwinglichen Wohneinheiten, insbesondere für die am stärksten benachteiligten und marginalisierten Einzelpersonen und Gruppen;
- b) Fortsetzung der Erhöhung des Niveaus der öffentlichen Mittel im Wohnungssektor;
- c) die Schwelle für die Erstattung von Wohngeldern im Rahmen der sozialen Grundleistungen entsprechend den Marktpreisen anzuheben;
- d) Verringerung des Grades der Obdachlosigkeit und Sicherstellung einer angemessenen Bereitstellung von Aufnahmeeinrichtungen, einschließlich Notunterkünften und Hostels sowie sozialen Rehabilitationszentren;
- e) Daten über den Umfang und das Ausmaß der Obdachlosigkeit im Vertragsstaat nach Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und anderen relevanten Kriterien zu sammeln und ein wirksames Mittel zur Überwachung der Situation der Obdachlosigkeit zu schaffen;
- f) geeignete Maßnahmen ergreifen, um den Auswirkungen der Spekulationen in städtischen Wohnanlagen auf den Zugang zu erschwinglichen Wohnungen entgegenzuwirken.

#### **Zugang zu Elektrizität**

56. Der Ausschuss ist besorgt über Berichte, wonach eine große Zahl von Haushalten, insbesondere diejenigen, die die Grundversorgung erhalten, in Energiearmut geraten ist und dass 328.000 Haushalte 2016 aufgrund unbezahlter Rechnungen von Stromausfällen betroffen waren (Art. 11).

57. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Haushalte in der Lage sind, ihren grundlegenden Strombedarf zu decken, und so Stromausfälle für Haushalte zu vermeiden, die nicht in der Lage sind, ihren Mindestbedarf zu decken.

### Recht auf Gesundheit

58. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Zugang der Asylbewerber zur Gesundheitsversorgung für die ersten 15 Monate ihres Aufenthalts in Deutschland auf akute und schmerzhafteste Bedingungen beschränkt ist und dass ihr Zugang zur Gesundheitsversorgung aufgrund fehlender klarer Definitionen oder Leitlinien für "andere wesentliche Gesundheitsdienstleistungen", die nach dem Gesetz in Ausnahmefällen erbracht werden, oder "akute und schmerzhafteste Bedingungen" (Art. 12) weiter eingeschränkt ist.

59. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Personen im Vertragsstaat, einschließlich Asylbewerber, gleichberechtigten Zugang zu präventiven, kurativen und palliativen Gesundheitsdiensten haben, unabhängig von ihrem Rechtsstatus und ihrer Dokumentation, und das Gesetz über die Grundleistungen bei Arbeitslosigkeit für Ausländer und das Gesetz über Leistungen für Asylbewerber entsprechend zu überprüfen. Der Ausschuss macht den Vertragsstaat auf seine Erklärung über die Pflichten der Staaten gegenüber Flüchtlingen und Migranten im Rahmen des Pakts aufmerksam (E/C.12/2017/1).**

### Recht auf Bildung

60. **Der Ausschuss würdigt die Anstrengungen der Länder und Kommunen zur Verbesserung des Zugangs zur Bildung, ist aber besorgt über die anhaltenden Herausforderungen, die insbesondere im Bildungssektor bestehen:**

- a) Der **landesweite Lehrermangel**, der sich auf die **Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität der Bildung** auswirkt;
- b) die anhaltend hohe Zahl von Schülern mit Behinderungen, die eher in **Sonderschulen** als in das normale Schulsystem integriert sind;
- (c) Die Hindernisse, denen Flüchtlings- und asylsuchende Kinder beim Zugang zur Bildung ausgesetzt sind, die von Land zu Land und von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sind (Art. 13 und 14).

61. **Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat:**

- a) **eine ausreichende Anzahl von ausgebildeten und qualifizierten Lehrkräften sicherzustellen und sicherzustellen, dass diejenigen, die die Lücken als Übergangsmaßnahme schließen, angemessen ausgebildet und zertifiziert sind, bevor sie an Schulen vergeben werden;**
- (b) **Fortsetzung der Umsetzung des Programms für integrative Bildung und Förderung der Einschreibung von Kindern mit Behinderungen in integrative Schulen;**
- c) **ihre Bemühungen fortzusetzen, um sicherzustellen, dass Flüchtlings- und asylsuchende Kinder so bald wie möglich nach ihrer Ankunft im Land mit der Ausbildung beginnen und eine gleiche und qualitativ hochwertige Bildung für sie im ganzen Land gewährleisten.**

### D. Weitere Empfehlungen

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

63. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Verpflichtungen aus dem Pakt in vollem Umfang zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass die darin verankerten Rechte bei der Umsetzung der Agenda für nachhaltige Entwicklung von 2030 auf nationaler Ebene uneingeschränkt in Anspruch genommen werden. Die Verwirklichung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung würde erheblich erleichtert, wenn der Vertragsstaat unabhängige Mechanismen zur Überwachung der Fortschritte einführen und die Begünstigten öffentlicher Programme als Rechteinhaber behandeln würde, die Ansprüche geltend machen können. Die**

Umsetzung der Ziele auf der Grundlage der Grundsätze der Beteiligung, der Rechenschaftspflicht und der Nichtdiskriminierung würde sicherstellen, dass niemand zurückgelassen wird.

64. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Schritte zu unternehmen, um schrittweise geeignete Indikatoren für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu entwickeln und anzuwenden, um 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 Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte entwickelten konzeptionellen und methodischen Rahmen für Menschenrechtsindikatoren (siehe HRI/MC/2008/3).

65. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die vorliegenden abschließenden Beobachtungen auf allen Ebenen der Gesellschaft, einschließlich auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene, umfassend zu verbreiten, insbesondere unter Parlamentariern, Beamten und Justizbehörden, und fordert ihn auf, den Ausschuss in seinem nächsten regelmäßigen Bericht über die Maßnahmen zu ihrer Umsetzung zu informieren. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte, Nichtregierungsorganisationen und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft im Anschluss an die vorliegenden abschließenden Bemerkungen und im Prozess der Konsultation auf nationaler Ebene vor der Vorlage seines nächsten regelmäßigen Berichts zusammenzuarbeiten.

66. Gemäß dem vom Ausschuss angenommenen Verfahren zur Weiterverfolgung der abschließenden Bemerkungen wird der Vertragsstaat ersucht, innerhalb von 24 Monaten nach Annahme der vorliegenden abschließenden Bemerkungen Informationen über die Umsetzung der Empfehlungen der Absätze 49 (betreffend Betreuungsleistungen für ältere Menschen), 51 (betreffend Kinderarmut) und 55 Buchstaben b) und c) (betreffend das Recht auf Wohnung) vorzulegen.

67. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, seinen siebten regelmäßigen Bericht vorzulegen, der gemäß den vom Ausschuss 2008 angenommenen Berichtsrichtlinien (E/C.12/2008/2) bis zum 31. Oktober 2023 erstellt werden soll. Darüber hinaus ersucht er den Vertragsstaat, sein gemeinsames Kerndokument erforderlichenfalls im Einklang mit den harmonisierten Leitlinien für die Berichterstattung im Rahmen der internationalen Menschenrechtsverträge zu aktualisieren (siehe HRI/GEN/2/Rev.6, Kap. I).

---