

Vereinte Nationen

Wirtschafts- und Sozialausschuss

Vert.

ALLGEMEINE

NICHT ÜBERPRÜFTE VERSION

E/C.12/1/Add. 68

31. August 2001

ORIGINAL: ENGLISCH

---

Ausschuss für wirtschaftliche, soziale  
und kulturelle Rechte  
26. (außerordentliche) Sitzung  
13. - 31. August 2001

PRÜFUNG DER STAATENBERICHTE NACH  
ARTIKEL 16 UND 17 DES PAKTES

Schlussfolgerungen des Ausschusses für wirtschaftliche,  
soziale und kulturelle Rechte

DEUTSCHLAND

1. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat den vierten deutschen Staatenbericht zur Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/4/Add.3) während seines 48. und 49. Treffens am 24. August 2001 geprüft und während seines 58. Treffens am 31. August 2001 die folgenden Schlussfolgerungen angenommen.

A. EINLEITUNG

2. Der Ausschuss begrüßt den dritten Staatenbericht, der in allgemeiner Übereinstimmung mit den Richtlinien des Ausschusses angefertigt wurde.
3. Der Ausschuss würdigt die hohe Qualität der umfangreichen schriftlichen und mündlichen Antworten von Seiten des Vertragsstaats sowie den offenen und konstruktiven Dialog mit

der Delegation, die sich aus Regierungsvertretern mit Sachverständnis zu den im Zusammenhang mit dem Pakt stehenden Themen zusammensetzte.

## B. POSITIVE GESICHTSPUNKTE

4. Der Ausschuss hebt hervor, dass der Vertragsstaat zurzeit wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowohl auf nationaler als auf internationaler Ebene aktiv fördert. Der Ausschuss begrüßt insbesondere die jüngeren positiven Entwicklungen im Bereich dieser Rechte, wie die von dem Vertragsstaat organisierte Konsultation zum Recht auf Nahrung, die im März 2001 in Bonn stattfand, die Bemühungen des Vertragsstaats bei der VN-Kommission für Menschenrechte ein Mandat für einen Sonderberichterstatte für angemessene Unterkunft als Komponente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard einzurichten, sowie die revidierte und günstigere Position zu dem Entwurf des Zusatzprotokolls zum Pakt.
5. Der Ausschuss erkennt die Bemühungen des Vertragsstaats an Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, insbesondere das von der Bundesregierung geschaffene „Bündnis für Demokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt“.
6. Der Ausschuss stellt mit Zufriedenheit fest, dass der Vertragsstaat das NRO-Forum „Weltsozialgipfel“ bei der Ausarbeitung des Berichts beteiligt hat und somit der Empfehlung des Ausschusses von 1998 gefolgt ist (E/C.12/1/Add.29, Abs. 39).
7. Darüber hinaus würdigt der Ausschuss, dass der Vertragsstaat sich zur internationalen Zusammenarbeit und der Bereitstellung von Entwicklungshilfe, sowohl im bilateralen als im multilateralen Rahmen, zur Bekämpfung der Armut und zur Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verpflichtet.
8. Der Ausschuss begrüßt sehr die Schaffung des Parlamentsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Jahr 2000 sowie die des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Jahr 2001.
9. Der Ausschuss erkennt die Bemühungen des Vertragsstaats um die Beseitigung der Unterschiede zwischen den Lebensbedingungen in den alten und den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung im Jahr 1990 würdigend an.
10. Der Ausschuss begrüßt die Revision der Einbürgerungsgesetzgebung und -politik des Vertragsstaats, die den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft nun erleichtert.

11. Der Ausschuss hebt den Fortschritt hervor, den der Vertragsstaat gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung, insbesondere von Minderjährigen, erzielt hat.

### C. HAUPTSÄCHLICHE BESORGNISSE

12. Der Ausschuss begrüßt die Einrichtung des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), merkt jedoch an, dass die Funktionen des DIMR auf Forschung, Ausbildung und politische Beratung begrenzt zu sein scheinen, und dass es nicht über die Befugnisse verfügt, die nationalen Menschenrechtsinstitutionen häufig übertragen werden, wie die Befugnis Beschwerden nachzugehen, nationale Untersuchungen durchzuführen und Empfehlungen für Arbeitgeber und andere Akteure zu formulieren. Im Kontext des Pakts sind diese Einschränkungen besonders bedauerlich, da wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in diesem Vertragsstaat weniger Beachtung finden und eine geringere Sicherung genießen als bürgerliche und politische Rechte.
13. Der Ausschuss erneuert seine Besorgnis darüber, dass in der Rechtsprechung nicht auf den Pakt und seine Bestimmungen Bezug genommen wird, wie bereits aus der Stellungnahme des Vertragsstaats in seiner schriftlichen Beantwortung der Themenliste hervorgeht und wie von der Delegation im Rahmen ihres Dialogs mit dem Ausschuss bestätigt wurde. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass Richter keine ausreichende Ausbildung im Bereich der Menschenrechte erhalten, insbesondere hinsichtlich der im Pakt gewährleisteten Rechte. Ein ähnlicher Mangel an Ausbildung im Bereich der Menschenrechte kann bei Staatsanwälten und anderen für die Umsetzung des Pakts zuständigen Akteuren festgestellt werden.
14. Der Ausschuss bringt seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass kein umfassendes und in sich geschlossenes System besteht, das die Berücksichtigung des Pakts bei der Formulierung und Umsetzung jeglicher Gesetzgebung und politischer Maßnahmen hinsichtlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte gewährleistet.
15. Der Ausschuss bedauert, dass der Vertragsstaat nach Angaben von UNDP im Jahr 1998 0,26% des Bruttonettoprodukts für Entwicklungszusammenarbeit (Overseas Development Aid - ODA) aufgewendet hat und damit deutlich hinter dem von den Vereinten Nationen gesetzten Ziel von 0,7% zurück blieb.
16. Der Ausschuss ist besorgt über die erhebliche Dauer der Bearbeitung von Asylanträgen, wodurch der in dem Pakt niedergelegte Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten für Asylbewerber und deren Angehörige eingeschränkt wird.

17. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass trotz der großen Bemühungen des Vertragsstaats um eine Verringerung der Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern weiterhin große Differenzen bestehen, insbesondere in Form von allgemein geringeren Lebensstandards, höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Vergütung für Staatsbedienstete in den neuen Bundesländern.
18. Der Ausschuss bringt seine Besorgnis über die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit in dem Vertragsstaat, insbesondere unter Jugendlichen, zum Ausdruck. Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit ist in den neuen Bundesländern besonders gravierend und führt dazu, dass junge Menschen in die alten Bundesländer ziehen. Außerdem ist der Ausschuss darüber besorgt, dass die Berufsbildungsprogramme für Jugendliche nicht angemessen auf deren Bedürfnisse abgestimmt sind.
19. Ebenso wie die IAO ist der Ausschuss besorgt über die weiterhin bestehenden Hindernisse für Frauen in der deutschen Gesellschaft hinsichtlich beruflicher Aufstiegsmöglichkeiten und gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit, sowohl im privaten wie im öffentlichen Sektor und insbesondere in den Bundesgremien und akademischen Einrichtungen, trotz der Bemühungen des Vertragsstaats um neue Impulse für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt.
20. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass der Vertragsstaat sich dem Problem der Schwarzarbeiter, die in der Schattenwirtschaft beschäftigt sind, wie Arbeitnehmer im Haushalt, im Hotel- und Restaurantgewerbe, in der Landwirtschaft und in der Reinigungs- und Baubranche, die weder Rechte noch Schutz genießen und nicht regelmäßig oder angemessen bezahlt werden, nicht in adäquater Weise gewidmet hat.
21. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass Gefangene gegebenenfalls ohne ihre vorherige Zustimmung erteilt zu haben für Privatunternehmen arbeiten.
22. Der Ausschuss erneuert seine von dem Ausschuss für Menschenrechte und dem Sachverständigenausschuss der IAO geteilte Besorgnis darüber, dass das von dem Vertragsstaat ausgehende Streikverbot für Staatsbedienstete mit Ausnahme von Mitarbeitern im öffentlichen Dienst, die keinen unentbehrlichen Dienst erbringen, wie Richter, Beamte, Lehrer, eine Einschränkung der gewerkschaftlichen Betätigung darstellt, die über die Bestimmungen von Art. 8 Abs. 2 des Paktes hinausgeht. Der Ausschuss schließt sich der Aussage des Vertragsstaats nicht an, „ein Streik wäre mit dieser Treuepflicht unvereinbar und würde der Zweckbestimmung des Berufsbeamtentums zuwiderlaufen“ (E/C.12/4/Add.3, Abs. 82), da diese Auslegung der in Art. 8 Abs. 2 des Paktes

genannten „öffentlichen Verwaltung“ über die restriktiveren Auslegungen des Ausschusses, der IAO (Konvention Nr. 98) und des Europäischen Gerichtshofs hinausgeht.

23. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass das System der sozialen Sicherung nach seiner Reform und das in einem Reformprozess befindliche Rentensystem des Vertragsstaats die Bedürfnisse von Familien, Frauen, älteren Menschen und der benachteiligteren Gruppen der Gesellschaft nicht ausreichend berücksichtigen. Der Ausschuss bemerkt, dass die Rentenreform noch nicht abgeschlossen ist, dass das Bundesverfassungsgericht jedoch kürzlich auf die potenzielle Benachteiligung von Familien in dem konzipierten System hingewiesen hat.
24. Der Ausschuss bringt seine große Besorgnis über menschenunwürdige Zustände in Pflegeheimen zum Ausdruck, die auf strukturellen Mängeln im Pflegebereich beruhen, wie der Medizinische Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen (MDS) bestätigt.
25. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass die Opfer des Menschenhandels, vor allem Frauen, in doppelter Weise zu Opfern werden auf Grund mangelnder Sensibilisierung der Polizei, Richter und Staatsanwälte, mangelnder angemessener Betreuung von Opfern und der Risiken und Gefahren, die sie bei einer Abschiebung in ihre Heimatländer erwarten.
26. Der Ausschuss ist besorgt über die Knappheit an Kindertagesstätten, die eine Behinderung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt sowie der Bemühungen des Vertragsstaats um die Förderung der Gleichstellung darstellt.
27. Der Ausschuss erneuert seine Besorgnis darüber, dass der Vertragsstaat noch keine Definition des Begriffs Armut bzw. eine Armutsgrenze festgelegt hat. Der Ausschuss ist besonders besorgt darüber, dass die Sozialhilfeleistungen, die arme und sozial ausgegrenzte Menschen wie Alleinerziehende, Studenten sowie behinderte Rentner im Rahmen des Bundessozialhilfegesetz erhalten, für einen angemessenen Lebensstandard nicht ausreichen.
28. Der Ausschuss erneuert seine Besorgnis über die steigende Anzahl und die Not obdachloser Menschen in Deutschland, wie auch in den Schlussfolgerungen des Ausschusses von 1998 erwähnt ist.
29. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass mehrere Bundesländer sich von dem Grundsatz der kostenlosen weiterführenden Bildung durch das Erheben von Gebühren entfernt haben, die in einigen Fällen zur Deckung der Verwaltungskosten der Bundesländer und nicht zur Ausgabendeckung der Universitäten verwendet werden.



## E. VORSCHLÄGE UND EMPFEHLUNGEN

30. Angesichts der eingeschränkten Befugnisse des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat entweder Schritte zur Ausdehnung der Funktionen und Befugnisse des DIMR zu unternehmen oder eine separate nationale Menschenrechtsinstitution mit breit angelegten Funktionen und Befugnissen, wie nach Absatz 12, einzusetzen. Zwischenzeitlich empfiehlt der Ausschuss, dass das DIMR entsprechend seiner bestehenden Funktionen und Befugnisse: gleiches Augenmerk auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte richtet wie auf bürgerliche und politische Rechte; Programme zur Sensibilisierung für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durchführt, insbesondere für Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, Anwälte und Beschäftigte im Justizbereich; der Verbindung zwischen Menschenrechten und internationaler Zusammenarbeit besondere Aufmerksamkeit widmet; und die Aufgabe erhält einen umfassenden Aktionsplan nach Absatz 71 der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms auszuarbeiten.
31. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat als Mitglied internationaler Finanzinstitutionen, hier besonders des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, dazu auf, unter Ausschöpfung seiner gesamten Möglichkeiten zu gewährleisten, dass die Maßnahmen und Entscheidungen dieser Organisationen den Verpflichtungen der Vertragsstaaten, insbesondere derer nach Art. 2 Abs. 1, Art. 11, 15, 22 und 23 bezüglich der internationalen Hilfe und Zusammenarbeit, entsprechen.
32. Der Ausschuss schlägt vor, dass der Vertragsstaat seine institutionellen Regelungen in der öffentlichen Verwaltung überprüft und stärkt, um zu gewährleisten, dass die sich aus dem Pakt ergebenden Verpflichtungen frühzeitig bei der Formulierung von Gesetzen und politischen Maßnahmen zu dem Komplex Sozialversorgung und -hilfe, Wohnen, Gesundheit und Bildung berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird der Vertragsstaat dazu aufgefordert „Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen“, vergleichbar mit Umweltverträglichkeitsprüfungen, einzuführen und sicherzustellen, dass den Bestimmungen des Pakts in jeglichen Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen sowie bei Entscheidungsfindungsprozessen angemessene Beachtung geschenkt wird.
33. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich dazu auf zu gewährleisten, dass der für die Entwicklungszusammenarbeit (ODA) bestimmte Prozentsatz des Bruttozialprodukts dem Ziel der Vereinten Nationen von 0,7% schrittweise angenähert wird.

34. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat Anträge von Asylbewerben schneller zu bearbeiten, um eine Einschränkung deren Genusses wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zu vermeiden.
35. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat zur weiteren Verfolgung von Maßnahmen zur Verringerung der Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern hinsichtlich des Lebensstandards, der Beschäftigung und der Vergütung von Staatsbediensteten auf.
36. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat notwendige Sofortmaßnahmen einzuleiten, um der hohen Arbeitslosigkeit zu begegnen, vor allem der Jugendarbeitslosigkeit und besonders in den Bundesländern, die mit höherer Arbeitslosigkeit konfrontiert sind. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat Anreize für junge Menschen zu schaffen, dass diese in ihrer Region bleiben und dort arbeiten.
37. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat die Einleitung notwendiger Maßnahmen fortzusetzen, auch im legislativen und administrativen Bereich, um zu gewährleisten, dass Frauen eine vollständige und gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt genießen, insbesondere hinsichtlich beruflicher Aufstiegsmöglichkeiten und gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit.
38. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat nachdrücklich die notwendigen Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen, die die Arbeitgeber dazu verpflichten das Arbeitsrecht zu beachten und die von ihnen beschäftigten Personen anzumelden, um die Anzahl der Schwarzarbeiter, denen das Mindestmaß an Schutz ihres Anspruchs auf soziale Sicherheit und Gesundheitsversorgung nicht zuteil wird, zu verringern.
39. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat Maßnahmen einzuleiten, die gewährleisten, dass von Gefangenen, die für Privatunternehmen arbeiten, eine vorherige Zustimmung dazu eingeholt wird.
40. Der Ausschuss erneuert seine dem Vertragsstaat gegenüber ausgesprochene Empfehlung zu gewährleisten, dass Staatsbedienstete, die keinen unentbehrlichen Dienst erbringen, ein Streikrecht entsprechend Artikel 8 des Pakts erhalten.
41. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich dazu auf sicherzustellen, dass das System der sozialen Sicherheit nach seiner Reform und das derzeit im Reformprozess befindliche Rentensystem die Lage und Bedürfnisse der benachteiligten und gefährdeten Gesellschaftsgruppen berücksichtigen. Insbesondere fordert der Ausschuss den

Vertragsstaat sehr nachdrücklich dazu auf den sich aus der Umsetzung der Pflegeversicherung ergebenden Problemen und Mängeln zu begegnen. Der Ausschuss bittet den Vertragsstaat um detaillierte Informationen zu den Ergebnissen der Umsetzung der Rentenreform im nächsten Staatenbericht.

42. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich dazu auf Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der Situation von Patienten in Pflegeheimen zu ergreifen.
43. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat nachdrücklich Ausbildungsprogramme für diejenigen durchzuführen, die Opfer des Menschenhandels betreuen, damit sie für die Bedürfnisse der Opfer sensibilisiert sind, damit besserer Schutz und angemessene Betreuung angeboten werden können und gewährleistet ist, dass die Opfer die Gerichte anrufen können.
44. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat das Angebot an Kindertagesstätten zu erhöhen, insbesondere in den alten Bundesländern.
45. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich dazu auf eine Armutsgrenze für das Bundesgebiet festzulegen, die die Parameter des ersten nationalen Armuts- und Reichtumsberichts sowie internationale Definitionen des Begriffs Armut berücksichtigt, darunter auch die in der Erklärung des Ausschusses zu Armut enthaltene Begriffsbestimmung. Insbesondere fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich dazu auf zu gewährleisten, dass die im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes geleistete Sozialhilfe einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.
46. Des Weiteren fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich dazu auf wirksame Maßnahmen zu ergreifen und Programme zu entwerfen, durch die das Ausmaß und die Ursachen der Obdachlosigkeit in Deutschland untersucht werden können, und den Obdachlosen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten.
47. Der Ausschuss empfiehlt der Regierung des Vertragsstaats in den nationalen Regelungen für weiterführende Bildung eine Senkung der Studiengebühren einzuführen mit dem Ziel diese abzuschaffen. Der Ausschuss erbittet von dem Vertragsstaat im nächsten Staatenbericht detaillierte und aktuelle Informationen sowie vergleichende Statistiken zur Qualität der tertiären Bildung, wie z.B. Kursgröße. Außerdem erbittet der Ausschuss im nächsten Staatenbericht von dem Vertragsstaat aktuelle Informationen über den Umfang der Ausbildung im Bereich der Menschenrechte im deutschen Bildungssystem.

48. Der Ausschuss bittet den Vertragsstaat diese Schlussfolgerungen auf allen Ebenen der Gesellschaft weit zu verbreiten und den Ausschuss über jegliche Umsetzungsschritte im nächsten Staatenbericht zu informieren. Darüber hinaus ermutigt der Ausschuss den Vertragsstaat weiterhin Nichtregierungsorganisationen und andere Mitglieder der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung des fünften Staatenberichts zu beteiligen.
  
49. Schließlich bittet der Ausschuss den Vertragsstaat den fünften Staatenbericht bis zum 30. Juni 2006 vorzulegen und detailliert auf die Schritte einzugehen, die zur Umsetzung der Empfehlungen dieser Schlussfolgerungen unternommen wurden.