

# Die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) in Deutschland:

## Parallelbericht des FORUM MENSCHENRECHTE (Territoriale Staatenpflichten)

### Zusammenfassung<sup>1</sup>

Das FORUM MENSCHENRECHTE ist ein Netzwerk von 50 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen – weltweit, in einzelnen Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland. Das FORUM MENSCHENRECHTE wurde 1994 im Anschluss an die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 gegründet.

An dem Parallelbericht wirkten folgende Mitgliedsorganisationen und Arbeitsgruppen des FORUM MENSCHENRECHTE mit: **BAFF**: Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer ([www.baff-zentren.org](http://www.baff-zentren.org)); **FIAN Deutschland**: FoodFirst Information and Action Network ([www.fian.de](http://www.fian.de)); **ISL**: Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. ([www.isl-ev.de](http://www.isl-ev.de)); **GMS**: Gemeinschaft für Menschenrechte im Freistaat Sachsen ([www.gms-dresden.de](http://www.gms-dresden.de)); **JUMEN**: Juristische Menschenrechtsarbeit in Deutschland ([www.jumen.org](http://www.jumen.org)); **KOK**: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel ([www.kok-gegen-menschenhandel.de](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de)); **LSVD**: Lesben- und Schwulenverband Deutschland ([www.lsvd.de](http://www.lsvd.de)); **NC**: National Coalition Germany – Network for the implementation of the UN Convention on the Rights of the Child ([www.netzwerk-kinderrechte.de](http://www.netzwerk-kinderrechte.de)); **NMRZ**: Nürnberger Menschenrechtszentrum ([www.menschenrechte.org](http://www.menschenrechte.org)); **tdh**: terre des hommes ([www.tdh.de](http://www.tdh.de)); **AG Kinderrechte** im FORUM MENSCHENRECHTE.

**Anwendung des UN-Sozialpaktes durch deutsche Gerichte (NMRZ)**: Deutsche Gerichte nehmen bislang kaum und wenn doch, nicht angemessen auf den UN-Sozialpakt und die dort verankerten Menschenrechte Bezug. Dies hat zum einen mit ausgebauten Arbeits- und Sozialrecht zu tun, das die Bezugnahme auf den UN-Sozialpakt nicht nötig erscheinen lässt. Zum anderen ist es der Tatsache geschuldet, dass deutsche Gerichte nicht mit dem UN-Sozialpakt und der völkerrechtlichen Auslegung der dort verankerten Rechte und Staatenpflichten vertraut sind. Empfohlen werden Maßnahmen, damit der UN-Sozialpakt auch bei der Rechtsauslegung deutscher Gerichte stärker berücksichtigt wird, einschließlich entsprechender Schulungen von Richter\*innen und Anwält\*innen.

**Ratifikation des Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt (NMRZ)**: Seit Verabschiedung des Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt (2008) melden deutsche Regierungen Prüfbedarf an, ob sie das Zusatzprotokoll, das ein Beschwerdeverfahren vorsieht, ratifizieren sollen. Damit bleibt all jenen Menschen, die sich in Deutschland in ihren Rechten des UN-Sozialpaktes verletzt sehen, nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges eine Beschwerdemöglichkeit vor den Vereinten Nationen verwehrt. Zur vollen Anerkennung der Menschenrechte gehört indes auch die volle Anerkennung entsprechender Kontrollverfahren. Der Bundesregierung wird aufgefordert, das Zusatzprotokoll endlich zu ratifizieren (so wie es auch der Koalitionsvertrag anstrebt).

**Hate Crime-Gesetzgebung (LSVD)**: Es ist zu begrüßen, dass mit der Strafrechtsänderung 2015 bei der Strafzumessung auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe und Ziele berücksichtigt werden (§ 46 (2) StGB). Die Bundesregierung wird

---

<sup>1</sup> Zusammenfassung durch Michael Krennerich. Verbindlich ist die englischsprachige Langfassung des Parallelberichts, die auf den Websites des UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des FORUM MENSCHENRECHTE ([www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de)) abrufbar ist.

aufgefordert, Hate Crimes auch auf Grundlage der sexuellen Orientierung und Gender-Identität in den entsprechenden Paragraphen aufzunehmen.

**Nationaler Aktionsplan LGBTQI\*** (LSVD): Im Juli 2016 legten der LSVD, zusammen mit der Bundesvereinigung Trans\* und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Eckpunkte für einen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus vor, der auch Homo- und Transphobie einschließt. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung gegen Rassismus, Xenophobie und Anti-Semitismus wird dem nicht gerecht. Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Nationalen Aktionsplan zu entwickeln, der wirksam Homophobie und Transphobie bekämpft.

**Zeitarbeit** (GMS, NMRZ): Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (2017) lässt zu viele Ausnahmen zu und kann leicht unterlaufen werden, so dass die Probleme der ungleichen Behandlung und Diskriminierung von Zeitarbeitnehmer\*innen und der Substitution von fest angestellten Arbeitnehmer\*innen durch Zeitarbeiternehmer\*innen nicht gelöst werden. Die Bundesregierung wird aufgefordert, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ umzusetzen und die Zahl von Leiharbeiternehmer\*innen zugunsten fest angestellter Arbeitsverhältnisse zu verringern.

**Geringe Inklusion von Frauen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt** (ISL): Frauen und Mädchen sind von Mehrfachdiskriminierungen betroffen und oft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Der Bundesregierung wird dringend empfohlen, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um einen inklusiven Arbeitsmarkt, besonders für Frauen mit Behinderungen, zu erreichen und auf differenzierte Weise Arbeitnehmerquoten für Männer und Frauen mit und ohne Behinderung zu erfassen.

**Geringe Inklusion von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt** (ISL): Viele Unternehmen erfüllen nicht die gesetzlich vorgeschriebene Quote bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen. Private und öffentliche Arbeitgeber mit mehr als 20 Mitarbeiter\*innen müssen mindestens fünf Prozent ihrer Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten besetzen. Mehr als 40.000 Unternehmen verstoßen gegen ihre gesetzliche Pflichten. Empfehlung: die Ausgleichsabgabe auf ein durchschnittliches Monatsgehalt für (die steigende Zahl an) Unternehmen zu erhöhen, die nicht einmal eine Person mit Behinderung anstellen.

**Wachsende Zahl an Beschäftigten in „Behindertenwerkstätten“** (ISL): Rund 30.000 Menschen mit Behinderungen arbeiten in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Sie erhalten nicht den nationalen Mindestlohn und haben nicht dieselben Arbeitsrechte wie andere Arbeitnehmer\*innen in Deutschland. Empfehlung: Mit entsprechenden Exit-Strategien und Zeitvorgaben das Modell der „Behindertenwerkstätten“ auslaufen zu lassen.

**Gleicher Zugang zu landwirtschaftlichen Nutzflächen** (FIAN): Trotz des Ziels einer „breiten Eigentumsstreuung“ ist die Landkonzentration in Deutschland hoch und weiter steigend. Von 2010 bis 2017 sank die Zahl landwirtschaftlicher Betriebe von 299.100 auf 269.800; von Schließungen betroffen waren fast ausschließlich kleine Betriebe (28.170 von insgesamt 29.300). Hohe Landpreise erschweren zudem den Zugang zu Land für neue, junge Landwirt\*innen. Zugleich weist die europäische Agrarpolitik einen *bias* zugunsten großer Betriebe auf. Angeraten wird: eine sorgfältige Analyse diskriminierender Effekte von bestehenden Regelungen, Politiken, Programmen und wirtschaftlichen Hilfen; ein systematisches, öffentliches Monitoring größerer Landtransaktionen; ein breiter, inklusiver Prozess der Etablierung einer gemeinen Vision einer „guten Agrarstruktur“ im Sinne der „UN Land Tenure Guidelines“.

**„Hartz-IV-Sanktionen“** (GMS, NMRZ): Im Jahre 2017 verhängte die Bundesagentur für Arbeit knapp 953.000 Sanktionen gegen 421.000 Personen. 34.000 Personen davon erhielten für mindestens drei

Monate keine Zuwendungen. Wer beispielsweise einen „zumutbaren“ Job nicht annimmt oder nicht an einem (mitunter ineffektiven) beruflichen Förderkurs teilnimmt, kann die monatliche Grundsicherung um 30% bis 100% (inklusive der Unterkunftskosten) gestrichen bekommen. Für unter 25-Jährige können 100%-Streichungen schon bei der ersten Pflichtverletzung verhängt werden. Angesichts der geringen Hartz-IV-Sätze wird durch solche Sanktionen die Befriedigung von Grundbedürfnissen (Ernährung, Gesundheit, Wohnen, gesellschaftliche Teilhabe) beeinträchtigt. Das Sozialgericht Fulda hat die Sanktionen als verfassungswidrig angesehen; eine entsprechende Entscheidung beim Bundesverfassungsgericht ist anhängig. Angeraten wird: die Auswirkungen von Sanktionen zu untersuchen und auf Sanktionen zu verzichten, gerade wenn dadurch Armut und Wohnungslosigkeit befördert wird.

**Kinder unter der Armutsgrenze** (tdh): Trotz der guten Wirtschaftslage steigt Kinderarmut in Deutschland. Besonders betroffen sind Flüchtlingskinder, Kinder mit nur einem erziehenden Elternteil oder mit mehreren Geschwistern sowie Kinder, deren Eltern „Hartz IV“ beziehen. Empfohlen wird, einen umfassenden Aktionsplan zur Bekämpfung von Kinderarmut zu entwickeln; zu gewährleisten, dass Alleinerziehende, Eltern, die sozialen Transferleistungen erhalten, und Flüchtlingsfamilien Zugang zu existenzsichernder Arbeit erhalten und nicht unter die Armutsgrenze fallen.

**Familienzusammenführungen** (NC, JUMEN, tdh): Anerkannte Flüchtlinge haben das Recht, ihre Familie nach Deutschland zu holen. Dies war zunächst auch mit einem subsidiären Schutzstatus möglich. Die Bundesregierung setzte jedoch den Familiennachzug für diese Personengruppe im März 2016 für zwei Jahre aus. Mit dem "Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten" (seit 01.08.2018 in Kraft) ist der Nachzug von Ehepartner\*innen und minderjährigen Kindern möglich, allerdings beschränkt auf 1.000 Personen pro Monat bzw. 12.000 im Jahr. Gefordert wird, die Begrenzung aufzuheben; ein transparentes Verfahren für Anträge, Härtefälle und Einsprüche zu etablieren; Familiennachzug gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof auch in Fällen zuzulassen, in denen minderjährige Flüchtlinge im Aufnahmeland inzwischen volljährig wurden; Familienzusammenführungen von Geschwistern und Eltern von unbegleiteten Minderjährigen mit subsidiärem Schutzstatus pragmatisch zu ermöglichen; das Kindeswohl konsequent bei Entscheidungen über Familienzusammenführungen zu berücksichtigen.

**Gewalt gegen Frauen** (KOK): Einem Bericht der Europäischen Grundrechtagentur (FRA) zufolge haben 35% der Frauen in Deutschland mind. einmal physische und/oder sexuelle Gewalt erfahren. Der Zugang zu faktischem und rechtlichem Schutz kann schwierig sein, insb. für Frauen ohne regulären Aufenthaltsstatus sowie für Frauen, deren Aufenthaltsstatus vom Ehepartner abhängt. Zugleich verfügt Deutschland über kein umfassendes System zur Identifizierung vulnerabler Gruppen unter Flüchtlingen, wie etwa Opfer von sexueller Gewalt und von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung. Die Bundesregierung wird aufgefordert, häusliche Gewalt mit einem eigenen, gesonderten Straftatbestand zu versehen und die Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen zu überprüfen.

**Wohnungslosigkeit** (NMRZ): In Deutschland gibt es, im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Ländern, keine offizielle bundesweite Erfassung der Menschen, die ohne vertraglich abgesicherten Wohnraum wohnungslos sind oder als Obdachlose auf der Straße leben. Bisher liegen lediglich Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. vor. Die Bundesregierung wird aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen bzw. zu verstärken, um Ausmaß und Ursachen für Wohnungslosigkeit in Deutschland zu erfassen.

**Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum (NMRZ):** Der extreme Mietpreisanstieg in Ballungsgebieten sowie das unzureichende Angebot an preiswertem Wohnraum trägt dazu bei, dass eine wachsende Zahl an Menschen, vor allem in Metropolregionen, ihre Wohnkosten nicht decken kann, ohne andere Grundbedürfnisse zu vernachlässigen. Maßnahmen gegen den Mietpreisanstieg („Mietpreisbremse“) greifen nicht. Zugleich gibt es zu wenig öffentlich geförderten oder privat finanzierten Wohnraum für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Der Ausbau von Sozialwohnungen ist gemessen am Bedarf viel zu niedrig. Gefordert wird, effektive Maßnahmen zu ergreifen, um Mieter gegen Mietwucher zu schützen, und Maßnahmen zu verstärken, um den Mangel an bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit geringen Einkommen zu überwinden.

**Stromkosten und Stromabschaltungen (NMRZ):** Die Verfügbarkeit von Haushaltstrom ist ein Bestandteil des Rechts auf angemessene Unterkunft. Eine aktuelle Studie der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen zeigt, dass „Hartz-IV“-Empfänger\*innen oft nicht genug Geld zur Verfügung haben, um ihre Stromkosten zu decken. Der Effekt: Sie schränken andere Grundbedürfnisse (gesunde Ernährung, Gesundheitsausgaben etc.) ein oder verschulden sich bei den Energieversorgern. Der Bundesnetzwerkagentur zufolge wurden 2016 insgesamt 328.000 säumige Haushalte vom Stromnetz abgeschaltet (und bei 6 Mio. Haushalten dies angedroht). Dies beeinträchtigt nicht nur das Recht auf Wohnen, sondern auch andere Menschenrechte (Nahrung, Gesundheit, Bildung etc.). Gefordert wird, dass der Regelsatz für „Hartz-IV“-Empfänger\*innen an die tatsächlichen Energiekosten angepasst wird; Beratungsmaßnahmen für verschuldete Menschen verstärkt werden; Stromsperrungen vermieden bzw. ausgesetzt werden, insbesondere bei Haushalten mit Kindern, Alleinerziehenden und Älteren.

**Unterbringung von Flüchtlingen (NMRZ):** Die dauerhafte Unterbringung von Flüchtlingen in Sammelunterkünften greift weit in das Menschenrecht auf Privatsphäre ein. Sie bietet zudem kein familien-, kind- und behindertengerechtes Umfeld, auf das menschenrechtliche Forderungen zum Schutz und zur Förderung von Familien, Kindern und von Menschen mit Behinderungen abzielen. Auch der Schutz von Frauen ist vielfach unzureichend ausgestattet. Außerdem erschweren große, abgelegene Sammelunterkünfte die gesellschaftliche Teilhabe. Gefordert wird, dass „Asylbewerber\*innen“ so rasch wie möglich Sammelunterkünfte verlassen dürfen; bundesweit einheitliche Standards für eine menschenrechtskonforme Ausstattung von Sammelunterkünften angewandt werden; verstärkte Maßnahmen zur Eindämmung und Sanktionierung von Gewalt gegenüber Flüchtlingsunterkünften ergriffen werden.

**Zugang zu psychologischen Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden (BAff):** 20% bis 40% der Asylsuchenden leiden unter posttraumatischen Stresssyndromen und benötigen dringend einer psychologischen Behandlung. Der Zugang dazu ist aber schwierig. In den ersten 15 Monaten haben Asylsuchende lediglich Rechtsanspruch auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände. Darüber hinausgehende Leistungen, die für die Gesundheit unerlässlich sind, können im Einzelfall gewährt werden. Die Anerkennung psychologischer Behandlungen durch die Behörden dauert oft lange (über 6 Monate) und ist in einem Drittel der Fälle negativ. Art. 21, 22 und 19 (2) der EU-Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (2013/33/EU), werden nicht umgesetzt. Im Falle einer Bewilligung sind zudem die Übersetzungskosten nicht gesichert. Selbst wenn nach Ablauf der 15 Monate Anspruch auf eine Gesundheitsversorgung auf dem Niveau der gesetzlichen Krankenkassen besteht, werden die Übersetzungskosten nicht übernommen. Gefordert wird, Asylsuchenden ohne Einschränkungen Zugang zu Krankenversicherungen zu gewähren; die EU-Richtlinie 2013/33/EU umzusetzen; die gesetzlichen Grundlagen für die Übernahme von Übersetzungskosten zu schaffen.

**Ausgrenzung von Schüler\*innen mit Behinderungen von inklusiver Bildung (ISL):** In Deutschland besteht ein ausgebautes System an Förderschulen. Mit der Ratifizierung der UN-

Behindertenrechtskonvention hat sich Deutschland verpflichtet, ein inklusives Schulsystem aufzubauen, in dem Kinder und Jugendliche mit Behinderungen ganz selbstverständlich am Regelschulbetrieb teilnehmen. Obwohl die Inklusionsraten steigen, bleibt die Zahl der Kinder, die vom Regelschulbetrieb ausgeschlossen werden, hoch. Gefordert wird, umgehend eine Strategie zur Errichtung eines qualitativ hochwertigen inklusiven Bildungssystems zu entwickeln, Förderschule aufzulösen und inklusive Schulen mit den benötigten finanziellen Mitteln auszustatten.