

## Zusammenfassung des Fachtags Deutschlands soziale Pflichten – Wie weiter mit den Empfehlungen des UN-Sozialausschusses?

am 22. März 2019 im Evangelischen Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.  
Caroline-Michaelis-Straße 1 | 10115 Berlin

### Begrüßung Robert Trettin

Nach einer Einführung in das Thema durch den Moderator Peter Litschke (Forum Menschenrechte), begrüßte der stellvertretende nak-Sprecher Robert Trettin die Teilnehmer\*innen. Er betonte, dass dies eine besondere Veranstaltung sei, da es sich um einen *gemeinsamen* Fachtag des Forums Menschenrechte und der Nationalen Armutskonferenz handelt. Im Fokus steht die Umsetzung sozialer Rechte – in Deutschland, aber auch in Ländern des globalen Südens. Ziel des Fachtags sei, über die Empfehlungen des Sozialausschusses der Vereinten Nationen zu diskutieren, aber auch zu überlegen, wie wir diese zukünftig für unsere politische Arbeit nutzen können.

Der Fokus der Nationalen Armutskonferenz liege hierbei auf dem Thema Armut in Deutschland. Diese zu bekämpfen sei keine Wohltätigkeit, sondern eine Verpflichtung. Denn Armutsbetroffene seien keine Bittsteller, sondern sie haben soziale Rechte. Aus eigener Erfahrung wisse er, wie mühsam es mitunter ist, diese einzufordern. Für viele Betroffene sei dieser Punkt jedoch sehr wichtig: Dass es ihnen nicht um milde Gaben gehe, sondern das Einfordern ihrer Rechte. Aus diesem Grund habe sich die Nationale Armutskonferenz im letzten Jahr erstmals am Staatenberichtsverfahren zum UN-Sozialpakt beteiligt und einen eigenen Parallelbericht erstellt.

### Begrüßung PD Dr. Michael Krennerich

Michael Krennerich begrüßt im Namen des Forum Menschenrechte die Gäste. Das Forum Menschenrechte legte zu territorialen und extraterritorialen Staatenpflichten zwei Parallelberichten vor. Das Netzwerk erachtet es als sehr wichtig, dass die Staaten regelmäßig darüber Bericht erstatten, wie sie die Rechte des UN-Sozialpakts umsetzen und dass der Ausschuss die Staatenberichte einer kritischen Begutachtung unterzieht. Zu diesem Zweck seien Informationen der Zivilgesellschaft unentbehrlich. Nur so ließen sich Fortschritte und Probleme bei der Umsetzung der Rechte des UN-Sozialpaktes angemessen benennen.

Doch mit den Empfehlungen des UN-Ausschusses sei das Verfahren noch lange nicht beendet. Die Empfehlungen müssen auch umgesetzt werden. Für zivilgesellschaftliche Organisationen seien die Kritik und die Empfehlungen wichtige Referenzpunkte, um gegenüber der Regierung, dem Bundestag und allgemein staatlichen Stellen eine bessere Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in und durch Deutschland einzufordern. Und zwar ständig und immer wieder, auch, um zu vermeiden, dass sich die Regierung zurücklehnt und die Empfehlungen bis zum nächsten Staatenbericht in einer Schublade verstauben lässt. Um dies zu erreichen, sei es sinnvoll, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte stark machen, zusammenarbeiten.

## Das Staatenberichtsverfahren und die Empfehlungen des UN-Sozialausschusses an die deutsche Bundesregierung Dr. Claudia Mahler, Deutsches Institut für Menschenrechte

Dr. Claudia Mahler erläuterte das Staatenberichtsverfahren zum UN-Sozialpakt sowie die Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure. Die Kontrolle der Umsetzung des Sozialpakts erfolgt durch die Überprüfung der Staatenberichte durch den Sozialpaktausschuss der Vereinten Nationen. Die Vertragsstaaten müssen alle fünf Jahre einen Bericht erstellen. Der Ausschuss zum UN-Sozialpakt ist ein Gremium aus unabhängigen Expert\*innen aus verschiedenen Ländern.

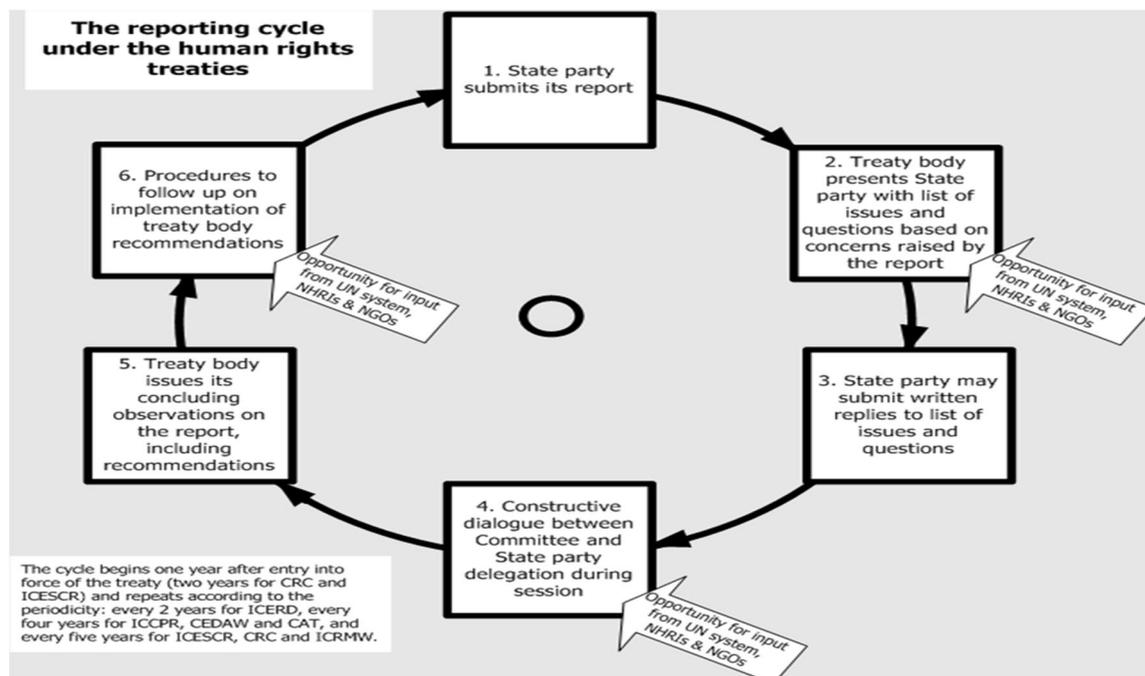


Abbildung: Berichtszyklus UN-Sozialpakt und Beteiligungs-Möglichkeiten der Zivilgesellschaft

Der jüngste, sechste deutsche Staatenbericht wurde am 9. Dezember 2016 vom Kabinett beschlossen und am 22. Februar 2017 beim UN-Ausschuss eingereicht. Im Oktober 2018 hat der Ausschuss schließlich seine Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) für Deutschland veröffentlicht, diese umfassen über 30 Empfehlungen an die Bundesregierung. Darin wird auch die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt angemahnt, welche seit 2008 aussteht. Wenn das Zusatzprotokoll in Kraft getreten ist, können Einzelpersonen nach Ausschöpfung nationaler rechtlicher Möglichkeiten den eigenen Staat vor einem internationalen Gremium zur Rechenschaft ziehen. Widerstände gegen eine Ratifizierung bestehen v.a. wegen der Frage des Beamtenstreikrechts.

Zu den drei Themen Situation älterer Menschen in der Pflege, Kinderarmut und Recht auf Wohnen hat der Ausschuss einen "dringlichen Zwischenbericht" innerhalb von 24 Monaten angefordert. Für das Follow-up zu den einzelnen Empfehlungen des Ausschusses sei es entscheidend, die Themen mit nationalen Prozessen zu verbinden. Denn es sollte nicht so sein, dass die Empfehlungen in der Zwischenzeit in Vergessenheit geraten. Der nächste Staatenbericht ist bis zum 31. Oktober 2023 einzureichen.

## Defizite bei der Umsetzung des Sozialpakts – nationale Perspektive

Anna-Katharina Dietrich, Nationale Armutskonferenz/Diakonie Deutschland

In ihrem Vortrag gab Anna-Katharina Dietrich einen Überblick über die armutspolitischen Empfehlungen des Ausschusses an die Bundesregierung. Erfreulicherweise wurden annähernd alle Themen, welche die nak eingebracht hatte, in den Concluding Observations aufgegriffen.

Der Ausschuss äußert sich besonders besorgt über das Ausmaß der Kinderarmut in Deutschland und befürchtet, dass die Höhe der Leistungen für Kinder nicht den grundlegenden Bedarf deckt. Kritisiert wird auch, dass ein großer Teil der anspruchsberechtigten Familien Leistungen wie das Bildungs- und Teilhabepaket oder den Kinderzuschlag aufgrund bürokratischer Hürden gar nicht in Anspruch nimmt.

Eine detaillierte Empfehlung hat der Ausschuss zum Recht auf Wohnen abgegeben, da ihm die Problematik als sehr dringlich erscheint: So stehen zu wenige bezahlbare Wohnungen zur Verfügung, es wird nicht genug in den sozialen Wohnungsbau investiert und die Kosten der Unterkunft, die für Grundsicherungsbeziehende übernommen werden, sind zu niedrig, sodass oftmals bei anderen Ausgaben gespart werden muss, um die Miete zahlen zu können. Daher empfiehlt der Ausschuss, den Anteil an bezahlbaren Wohnungen, insbesondere für benachteiligte Gruppen, schnell zu erhöhen und die Sätze für Mietkosten in der Grundsicherung anzupassen. Er fordert, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland zu reduzieren und ausreichend adäquate Notunterkünfte zu schaffen. Hierfür bedarf es endlich einer bundesweiten Statistik zur Wohnungslosigkeit. Der Ausschuss empfiehlt Deutschland zudem die Ergreifung geeigneter Maßnahmen gegen die Auswirkungen von Spekulation auf dem städtischen Wohnungsmarkt.

Das Ausmaß prekärer Beschäftigungsverhältnisse ist ein weiterer Punkt, welcher vom Ausschuss adressiert wird. Hier äußert er sich besorgt über die sehr hohe Anzahl an Personen in atypischer Beschäftigung wie Minijobs, Leiharbeit, Teilzeitbeschäftigung, auf Basis von Werkverträgen und in befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Kritisiert wird auch, dass nur ein geringer Teil prekär Beschäftigter den Wechsel in eine reguläre Beschäftigung schafft. Der Ausschuss empfiehlt daher der Bundesregierung, die Anstrengungen zur Umwandlung atypischer in reguläre Beschäftigungsverhältnisse und zur Schaffung guter Arbeit zu erhöhen.

Der Ausschuss fordert Deutschland zudem dringend auf, die Sanktionsmechanismen in der Grundsicherung zu überprüfen, um zu gewährleisten, dass das Existenzminimum erhalten bleibt. Anna Dietrich verweist auf aktuelle Debatten über die Sanktionspraxis der Jobcenter – die aktuell vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt werden und auch innerhalb der Regierungskoalition mittlerweile von einzelnen Akteuren kritisch hinterfragt werden. Vor diesem Hintergrund schade es nicht, sich zu vergegenwärtigen, dass hier auch international verbrieft soziale Rechte betroffen sind: das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf soziale Sicherheit. Darüber hinaus kritisiert der Ausschuss, dass die Höhe der Grundsicherungsleistungen keinen angemessenen Lebensstandard sichert und empfiehlt, die Leistungen der Grundsicherung zu erhöhen, indem die Berechnungsmethode verbessert wird. Auch wird die Bundesregierung aufgefordert, die Kriterien für die Bewertung einer „Zumutbaren“ Beschäftigung explizit zu definieren.

Gender Pay Gap: Der Ausschuss ist besorgt über die Tatsache, dass Frauen in prekären Beschäftigungsverhältnissen überrepräsentiert sind und die Lohnlücke noch immer 21% beträgt. Er ist auch besorgt darüber, dass dies zu einer großen geschlechtsspezifischen Rentenlücke führt (das so genannte gender pension gap, welches sogar 53% beträgt). Er empfiehlt daher eine Überprüfung der deutschen Sozial- und Steuerpolitik in Hinblick auf die Faktoren, die Frauen davon abhalten, ihren

Beruf weiter auszuüben oder eine Vollzeitbeschäftigung anzunehmen sowie Maßnahmen gegen die Altersarmut von Frauen.

Darüber hinaus geht der Ausschuss kritisch auf die Themen Energiearmut / Zugang zu Strom, Leistungen nach dem AsylbLG, Zugang zu Gesundheitsversorgung für Geflüchtete (hier wird die Aufhebung des § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz gefordert) sowie die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ein.

### Defizite bei der Umsetzung des Sozialpakts – internationale Perspektive

Maren Leifker, Brot für die Welt/Forum Menschenrechte

Maren Leifker ging in ihrem Vortrag auf die internationalen Verpflichtungen Deutschlands ein. Zunächst sei es vielleicht überraschend, dass für Deutschland aus dem Sozialpakt überhaupt internationale Pflichten folgen, da Menschenrechtspakte die Vertragsstaaten klassischerweise zum Schutz von Menschenrechten im eigenen Hoheitsgebiet verpflichten. Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung wurde aber immer mehr deutlich, dass dadurch gravierende Schutzlücken entstehen. So haben die Aktivitäten transnationaler Konzerne und Außenwirtschaftspolitiken westlicher Staaten enormen Einfluss auf die Umsetzbarkeit dieser Rechte in anderen Staaten. Der Ausschuss habe viele der zivilgesellschaftlichen Kritikpunkte aufgegriffen und bspw. bemängelt, dass Deutschland nicht genug zur Bekämpfung des Klimawandels tue oder als Mitglied internationaler Finanzinstitutionen seinen Einfluss nicht geltend mache, um negative Folgen von Austeritätsmaßnahmen in Griechenland zu verhindern.

Ein Thema, welches in den Abschließenden Bemerkungen aufgegriffen wird, ist der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, der von der Bundesregierung 2016 verabschiedet wurde, um Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Unternehmen im Ausland zu verhindern. In seinen Abschließenden Bemerkungen kritisiert der Ausschuss den Ansatz des NAP-Monitorings, weil dieses zu Regelungslücken führe und empfiehlt Deutschland die Verabschiedung eines Rechtsrahmens, der sicherstellt, dass sich alle Unternehmen an Menschenrechtsstandards halten und für Verstöße haftbar gemacht werden können.

Zudem kritisiert der Ausschuss, dass es für Personen, deren Rechte mutmaßlich durch deutsche Unternehmen im Ausland verletzt wurden, nach wie vor praktisch unmöglich ist, in Deutschland zu klagen. Der Ausschuss empfiehlt Deutschland die Einführung von Gruppenklagemöglichkeiten, Beweiserleichterungen und der strafrechtlichen Haftung von Konzernen. Mit diesen Empfehlungen sind zwei zentrale Punkte angesprochen: verbindliche Sorgfaltspflichten und Haftung. Nur, wenn deutsche Unternehmen auch belangt werden können für Menschenrechtsverletzungen in Produktionsstätten im Ausland, die durch Missachtung von Sicherheitsstandards entstanden sind, werden sie künftig Sorge dafür tragen, dass die Standards eingehalten werden. Beispiele aus anderen Ländern wie Frankreich zeigen, dass Unternehmen i. d. R. erst dann aktiv werden, wenn eine Haftung droht.

### WS : Armutsbekämpfung – Die sozialpolitischen Empfehlungen an Deutschland

Mit einem Impuls von Nikola Schopp (Zukunftsforum Familie), Moderation Anna-Katharina Dietrich

Der Workshop Armutsbekämpfung wurde von der nak organisiert, während sich der zweite Workshop den extraterritorialen Staatenpflichten widmete und vom Forum Menschenrechte organisiert wurde. Ausgehend von den Empfehlungen des Ausschusses zur Bekämpfung von Kinderarmut gab Nikola Schopp einen Überblick über Ausmaß und Ursachen von Kinderarmut in Deutschland sowie eine fachliche Einschätzung zum sozialpolitischen Handlungsbedarf. Da Jörg Plewka, der Leiter des

Referats "Monitoring Familienbezogene Leistungen, Wohlergehen von Familien" im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus gesundheitlichen Gründen absagen musste, fiel der vorgesehene Impuls zu den familienpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung leider aus.

Nikola Schopp kam zu dem Fazit, dass sich das Zukunftsforum Familie sowohl den Befürchtungen als auch den Empfehlung des Ausschusses weitgehend anschließen könne. Zentrale Probleme seien, dass das gegenwärtige System der Kinder- und Familienförderung sozial ungerecht, inkonsistent, und bürokratisch sei und sein wichtigstes Ziel – Armut zu vermeiden – verfehle.

Bei der anschließenden Diskussion über strategische Perspektiven wurde erörtert, wie Akteure wie nak und Forum Menschenrechte die Concluding Observations für ihre Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit nutzen können. Michael Krennerich (Forum Menschenrechte) begrüßt die Zusammenarbeit von nak und Forum Menschenrechte. Dass die Wohlfahrtsverbände im Staatenberichtsverfahren ihre sozialpolitische Expertise eingebracht haben, sei auch für die „Menschenrechts-Szene“ sehr hilfreich. Michael David (Diakonie) merkt an, dass Forderungen einfach vermittelbar sein müssen, um eine Chance zu haben, politisch umgesetzt zu werden. Aktuell sehe er hier eine Gelegenheit bei den Sanktionen in der Grundsicherung. Anna Dietrich sieht auch beim Thema Recht auf Wohnen eine breite gesellschaftliche Problemwahrnehmung. Auch hier lasse sich ein abstraktes Konzept wie das Recht auf angemessenen Lebensstandard (Art. 11 Sozialpakt) vermitteln.

#### [Podiumsdiskussion: Wie werden die Empfehlungen des UN-Sozialausschusses von der Bundesregierung umgesetzt?](#)

Auf dem Abschlusspodium diskutierten PD Dr. Michael Krennerich (Forum Menschenrechte), Anna Droste-Franke (nak) und Michael Windfuhr (Deutsches Institut für Menschenrechte) mit dem Moderator Peter Litschke. Leider war es nicht möglich, eine\*n Vertreter\*in des BMZ oder BMAS für das Abschlusspodium zu gewinnen.

Zunächst gab Michael Windfuhr einen Einblick in die Arbeit des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen. Windfuhr ist der stellvertretende Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte und wurde vor 3 Jahren in den UN-Sozialausschuss gewählt, als eines von insgesamt 18 Mitgliedern. Windfuhr betonte die große Bedeutung zivilgesellschaftlicher Parallelberichte für die Arbeit des Ausschusses. So haben die 18 Ausschussmitglieder in der Regel keine umfassenden Kenntnisse der Situation im jeweiligen Vertragsstaat. Für die Prüfung der Staatenberichte sei der Ausschuss daher auf ergänzende Informationen angewiesen. Parallelberichte können hier Lücken des Staatenberichts verdeutlichen oder eine abweichende Einschätzung darlegen. Erfreulich sei, dass sich die Nationale Armutskonferenz am Staatenberichtsverfahren beteiligt hat, da in den letzten Jahren zwar viele NGOs aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Parallelbericht eingereicht hatten, jedoch weniger Akteure aus Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften. Sozialpolitische Themen waren daher eher unterrepräsentiert. Auch sei die Einbeziehung Betroffener in der nak sehr wertvoll. Windfuhr hält eine gemeinsame Follow-up-Veranstaltung von nak, Forum Menschenrecht, DIMR und BMAS für sinnvoll.

Michael Krennerich zufolge zeigten die inhaltlichen Empfehlungen des UN-Ausschusses, dass die sozialen Menschenrechte auch in einem entwickelten Sozialstaat dazu beitragen können, Schutzlücken und Handlungsbedarf zu identifizieren. Die föderale Kompetenzverteilung entbinde die Regierung nicht ihrer Gesamtverantwortung für die Umsetzung der Rechte des UN-Sozialpaktes, die für alle staatlichen Ebenen verpflichtet seien. Besonders hervor hob er die Ausschussempfehlungen in Bezug auf die Grundsicherung, die Kinderarmut sowie den Bereich des Wohnens. Es sei höchste Zeit,



dass wir anerkennen, dass die Wohnungsnot in Deutschland eine menschenrechtliche Dimension aufweise. Wichtig sei, dass die Zivilgesellschaft die Regierung immer wieder dazu dränge, die Empfehlungen umzusetzen. Sinnvoll wäre es, wenn im Laufe der nächsten beiden Jahre immer wieder Veranstaltungen zur Umsetzung einzelner Empfehlungen stattfinden würden, bei denen unterschiedliche zivilgesellschaftliche Organisationen und Bündnisse jeweils die Ownership übernehmen, aber vielleicht mit einem gemeinsamen Slogan deutlich machen, dass es bei all diesen Veranstaltungen darum geht, dass Deutschland die Rechte des UN-Sozialpaktes bzw. die Empfehlungen des Ausschusses umsetzt.

Anna Droste Franke äußerte sich zufrieden mit den Concluding Observations, welche zahlreiche Themen und Forderungen der nak ansprechen. Jetzt komme es auf die Umsetzung der Empfehlungen an. Droste-Franke betonte, dass die Mitwirkung Betroffener in der nak von großer Bedeutung ist. Dass das Thema soziale Rechte für viele Menschen mit eigener Armutserfahrung sehr wichtig sei, habe sich auch in der Diskussion und Auswertung des 13. Treffens der Menschen mit Armutserfahrung gezeigt. Die Beteiligung der nak am Staatenberichtsverfahren wurde von vielen Betroffenen in diesem Kontext sehr begrüßt.



Foto: PD Dr. Michael Krennerich (Forum Menschenrechte), Litschke (Forum Menschenrechte), Anna Droste-Franke (Nationale Armutskonferenz) und Michael Windfuhr (Deutsches Institut für Menschenrechte) ©Valentin Persau