

**Sechster Staatenbericht der  
Bundesrepublik Deutschland  
nach Artikel 16 und 17  
des Internationalen Paktes  
über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte  
2016**

Berichtszeitraum:

2008 bis Ende 2015 (teilweise Mitte 2016)

INHALTSVERZEICHNIS	Seite
<u>Teil I</u>	
<b><u>A. Vorbemerkungen</u></b>	05
<b><u>B. Allgemeine Fragen im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Anwendung des Paktes</u></b>	06
<b><u>C. Weitere Empfehlungen des Ausschusses</u></b>	08
<u>Teil II</u>	
Entwicklungen mit Bezug auf die im Pakt garantierten Rechte	09
<b><u>A. Allgemeine Bestimmungen des Paktes</u></b>	
<b>Zu Artikel 1</b>	
<i>Selbstbestimmungsrecht der Völker</i>	09
<b>Zu Artikel 2</b>	
<i>Nichtdiskriminierung bei der Ausübung der Rechte (Absatz 2)</i>	09
<b>Zu Artikel 3</b>	
<i>Gleichberechtigung von Mann und Frau</i>	19
<b><u>B. Einzelne im Pakt garantierte Rechte</u></b>	
<b>Zu Artikel 6</b>	
<i>Recht auf Arbeit</i>	25
<b>Zu Artikel 7</b>	
<i>Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen</i>	35
<b>Zu Artikel 8</b>	
<i>Recht auf gewerkschaftliche Betätigung</i>	38
<b>Zu Artikel 9</b>	
<i>Recht auf Soziale Sicherheit</i>	41

**Zu Artikel 10**

*Recht der Familien, der Mütter sowie der Kinder und Jugendlichen auf Schutz und Beistand* 49

**Zu Artikel 11**

*Recht auf einen angemessenen Lebensunterhalt* 55

**Zu Artikel 12**

*Recht auf Gesundheit* 59

**Zu Artikel 13**

*Recht auf Bildung* 69

**Zu Artikel 14**

*Grundschulpflicht* 72

**Zu Artikel 15**

*Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt und auf urheberrechtlichen Schutz* 72

**Abkürzungsverzeichnis:**

AGG:	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ArbSchG:	Arbeitsschutzgesetz
AsylbLG:	Asylbewerberleistungsgesetz
BA:	Bundesagentur für Arbeit
BDA:	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.
BGB:	Bürgerliches Gesetzbuch
BMAS:	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF:	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ:	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMJV:	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BNE:	Bruttonationaleinkommen
DDR:	Deutsche Demokratische Republik
DGB:	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIMR:	Deutsches Institut für Menschenrechte
DJI:	Deutsches Jugendinstitut
ESF:	Europäischer Sozialfonds
EU:	Europäische Union
EWR:	Europäischer Wirtschaftsraum
FPfZG:	Familienpflegezeitgesetz
GG:	Grundgesetz
ICD:	International Classification of Diseases
IMAG:	Interministerielle Arbeitsgruppe
NAP:	Nationaler Aktionsplan
KMK:	Kultusministerkonferenz
KSchG:	Kündigungsschutzgesetz
MDS:	Medizinischen Dienstes des Spitzenverbands Bund der Pflegekassen e.V.
ODA:	Official Development Assistance
OECD:	Organisation for Economic Cooperation and Development
PflegeZG:	Pflegezeitgesetz
PSG II:	Zweites Pflegestärkungsgesetz
SGB II:	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB III:	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SGB IV:	Viertes Buch Sozialgesetzbuch
SGB XII:	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch
StGB:	Strafgesetzbuch
UN-BRK:	UN-Behindertenrechtskonvention
VN:	Vereinte Nationen
WHO:	World Health Organization
WTO:	World Trade Organization

## Teil I

### **A. Vorbemerkungen**

Die Bundesrepublik Deutschland legt dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ihren sechsten Bericht nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vor (WSK-Pakt).

#### ***(Empfehlung Nr. 39)***

Der Bericht berücksichtigt die 2008 angenommenen, revidierten Leitlinien für die Berichterstattung. Die allgemeinen Angaben zum Rechts- und Verfassungssystem sowie zum Schutz der Menschenrechte in Deutschland werden - der neueren Praxis entsprechend - in einem Kernbericht gesondert vorgelegt.

#### ***(Empfehlung Nr. 6)***

Der Berichtszeitraum des sechsten Berichts von 2008 bis 2015 (teilweise 2016) bezieht Änderungen und Maßnahmen ein, die sich seit dem letzten Bericht ergeben haben und nimmt explizit Bezug auf die Besorgnisse und Empfehlungen des Ausschusses. Diese werden kursiv und in Klammern jeweils zu Beginn benannt.

#### ***(Empfehlung Nr. 38)***

Bei der Vorbereitung und Erstellung des Berichts sind wichtige Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft sowie Bundesressorts, die für wesentliche Teile des Berichts verantwortlich sind, sehr frühzeitig einbezogen worden. Im Juni 2016 fand hierzu in einer ersten Runde ein Treffen statt. Darüber hinaus gab es eine zweite Konsultation mit Vertreterinnen und Vertretern des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), den Sozialpartnern (DGB, BDA) und dem ehemaligen Sachverständigen des Ausschusses Professor Dr. Eibe Riedel im August 2016.

Eventuelle finanzielle Belastungen werden innerhalb der jeweiligen Haushaltsansätze der betroffenen Einzelpläne gegenfinanziert. Die Aufführung von Maßnahmen mit finanzieller Belastung im Staatenbericht präjudiziert weder die laufenden noch künftigen Haushaltsverhandlungen.

## **B. Allgemeine Fragen im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Anwendung des Paktes**

### *(Empfehlung Nr. 7)*

#### 1. Formelle Umsetzung des Paktes, Gerichtsentscheidungen

Eine hinreichende Sensibilisierung der Akteure in deutschen Gerichtsverfahren für menschenrechtliche Vorgaben wie die des Paktes ist durch ein entsprechendes Aus- und Fortbildungsangebot gesichert.

Angehende Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte durchlaufen in Deutschland dieselbe, einheitliche Juristenausbildung. Innerhalb dieser müssen neben den Pflichtfächern, die bereits wesentliche internationale Bezüge des deutschen Rechts umfassen, auch Schwerpunktbereiche belegt werden, im Rahmen derer regelmäßig völkerrechtliche und speziell menschenrechtliche Ausbildungsmodule angeboten werden.

In der deutschen Anwaltschaft werden zunehmend menschenrechtliche Themen aufgegriffen und einschlägige Fortbildungsangebote genutzt. Zu nennen ist hier beispielhaft das von 2012 bis 2014 vom Deutschen Institut für Menschenrechte durchgeführte Projekt „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“. Das Projekt hatte das Ziel, die Anwaltschaft in Bezug auf den praktischen Menschenrechtsschutz zu stärken, sie für Diskriminierungen zu sensibilisieren und zu ihrem Diversity-Kompetenzaufbau beizutragen. Das praxisnahe Fortbildungs- und Informationsangebot des Projekts umfasste unter anderem Seminare für Fachanwälte für Arbeits- und Sozialrecht.

Alle nationalen Gesetze werden vor ihrem Erlass gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 46) einer rechtssystematischen und rechtsförmlichen Prüfung im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) unterzogen. Diese Rechtsprüfung umfasst auch die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht, insbesondere mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN) sowie anderer internationaler Menschenrechtsübereinkommen der VN<sup>1</sup> und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Somit kann aus einer fehlenden unmittelbaren Geltendmachung der Paktvorschriften vor deutschen Gerichten oder deren fehlender Nennung in den Begründungen deutscher Gerichtsurteile keinerlei (negativer) Schluss auf die Berücksichtigung des Paktes in der deutschen Rechtsanwendung gezogen werden.

---

<sup>1</sup>Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung und Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

Darüber hinaus ist es den Beteiligten deutscher Gerichtsverfahren jederzeit möglich, die Vorgaben internationaler Übereinkommen ausdrücklich vor Gericht geltend zu machen. Ebenso kann das Gericht, diese Vorgaben unmittelbar zur Interpretation des nationalen Rechts oder der Schließung etwaiger Regelungslücken heranziehen.

***(Empfehlung Nr. 8)***

**2. Funktion und Befugnisse des Deutschen Instituts für Menschenrechte**

Im Jahre 2015 wurde das Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des DMIR verabschiedet (DIMRG). Das Gesetz regelt die Rechtsstellung und Organisation des Instituts, das die Öffentlichkeit über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland informieren und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen sowie zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte beitragen soll. Im März 2016 wurde der bereits gewährte A-Status des Instituts, der besondere Rechte in UN-Gremien einräumt, nochmals bestätigt.

Die Bundesregierung ist allerdings der Auffassung, dass die von ihr im Vorbericht genannten und vom Ausschuss in Bezug genommenen „anderen Rechtsmittel“ (Rechtsweg zu deutschen Gerichten; Beschwerdemöglichkeit beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte) einen hinreichenden Schutz gegen die Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte durch die öffentliche Gewalt darstellen. Eine Erweiterung der Befugnisse des DIMR wird daher für nicht erforderlich erachtet.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das DIMR mittlerweile in ausgewählten Verfahren vor nationalen Gerichten und internationalen Entscheidungsgremien auch Stellungnahmen zu menschenrechtlichen Fragen abgibt, wenn ein vor Gericht anhängiger Fall eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung für die Einhaltung oder Umsetzung der Menschenrechte aufwirft und das Institut zu dem Thema arbeitet. Zu den Themen, die die Arbeit des Instituts bestimmen, gehören wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in gleicher Weise wie bürgerliche oder politische Rechte.

***(Empfehlung Nr. 36)***

**3. Ratifizierung des Fakultativprotokolls**

Die Möglichkeit von internationalen Beschwerdeverfahren, wie es das Fakultativprotokoll zum WSK-Pakt vorsieht, ist ein wichtiges und bewährtes Instrument, das grundsätzlich dazu geeignet ist, Rechtsstellung und Rechtsbewusstsein der Betroffenen oder des Betroffenen zu stärken. In dieser Legislaturperiode wurde das Prüfverfahren zur Ratifizierung neu eingeleitet. Angesichts der weitreichenden Implikationen des Sozialpaktes ist die Prüfung der Ratifizierbarkeit komplex und deshalb noch nicht abgeschlossen.

## **C. Weitere Empfehlungen des Ausschusses**

### *(Empfehlung Nr. 37)*

#### 1. Ratifizierung der internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen

Die Zeichnung und Ratifikation der Internationalen Konvention von 1990 zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen hält die Bundesregierung weiterhin nicht für angezeigt. Die wesentlichen Gründe wurden bereits 1990 bei der Annahme des Übereinkommens im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen in einer Erklärung zum Ausdruck gebracht und bestehen unverändert fort. Grundlegende Menschenrechte sind bereits im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) niedergelegt, die auch für Wanderarbeitnehmer/innen, die sich im Hoheitsgebiet dieser Staaten aufhalten, gelten. Außerdem ist nach Auffassung der Bundesregierung der in dem Übereinkommen verwendete Begriff des Wanderarbeiters zu wenig differenziert. Er schließt auch Personen mit ein, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten und unerlaubt einer Beschäftigung nachgehen. Deren Position wird in einer Weise geschützt, die weit über das unbestrittene Erfordernis hinausgeht, ihnen alle Menschenrechte zu gewähren.



## Teil II

Entwicklungen mit Bezug auf die im Pakt garantierten Rechte

### **A. Allgemeine Bestimmungen des Paktes**

#### **Zu Artikel 1**

*Selbstbestimmungsrecht der Völker*

Auf die Ausführungen im 5. Staatenbericht wird Bezug genommen.

#### **Zu Artikel 2**

*Nichtdiskriminierung bei der Ausübung der Rechte (Absatz 2)*

#### ***(Empfehlung Nr. 12)***

##### **1. Rechte von Menschen mit Migrationshintergrund in Bezug auf Beschäftigung und Bildung**

###### **1.1 Rechte von Menschen mit Migrationshintergrund in Bezug auf Beschäftigung**

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) aus dem Jahr 2006 regelt die Ansprüche und Rechtsfolgen bei Diskriminierungen sowohl für das Arbeitsleben als auch für das Zivilrecht. Ziel des Gesetzes ist es, Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen. (§ 1 AGG)

Der Schutz wirkt u.a. bei selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit, bei Bewerbungen, bei Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, beim beruflichen Aufstieg, bei Kündigungen, bei der Berufsberatung, Weiterbildung, Umschulung und beim Zugang zu Berufsverbänden und Gewerkschaften. Das Gesetz räumt Beschäftigten bei Benachteiligungen ein umfassendes Beschwerderecht und bei Verstoß des Arbeitgebers gegen das AGG Schadensersatzansprüche ein.

Die Bundesregierung hat darüber hinaus eine Vielzahl von arbeitsmarktbezogenen Instrumenten und Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf den Weg gebracht. Ein Kernstück ist das bundesweite Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ). Mit dem Förderprogramm IQ wird die interkulturelle Öffnung des Arbeitsmarktes gestaltet. Durch einen ganzheitlichen Ansatz und vielfältige Maßnahmen, wie z.B. die Beratung und Schulungen, sowie umfassende Informationsangebote, werden Diskriminierungen abgebaut. Zielgruppen sind vor allem die Arbeitsmarktverwaltung sowie Wirtschaft, kommunale Verwaltungen, Politik und Wissenschaft.

## 1.2 Rechte von Menschen mit Migrationshintergrund in Bezug auf Bildung

### 1.2.1 Integrationsmaßnahmen in Schulen

Um die Integrationspolitik in Deutschland künftig verbindlicher zu gestalten, wurde im Jahr 2012 der Nationale Integrationsplan von Bund und Ländern zu einem Nationalen Aktionsplan Integration mit konkreten und überprüfbaren Zielvorgaben weiterentwickelt. Bund und Länder haben darin erstmals gemeinsame Ziele vereinbart, unter anderem:

- die individuelle Förderung zu verstärken sowie die Potentiale von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu erkennen
- die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen zu verbessern
- den Anteil von Migranten im öffentlichen Dienst von Bund und Ländern zu erhöhen.

Angesichts der Zuständigkeitsverteilung im Bildungsbereich kommt den Ländern eine besondere Bedeutung zu. Bei der fortlaufenden Umsetzung legen die Länder Schwerpunkte, insbesondere auf die sprachliche Förderung von Kindern und Jugendlichen, die Umsetzung der Förderstrategie der Kultusministerkonferenz (KMK) für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler, die Zusammenarbeit mit den Eltern und Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund sowie die interkulturelle Öffnung der Kindertageseinrichtungen und Schulen.

Der erhebliche Anstieg der Zahl von geflüchteten Menschen im schulfähigen Alter stellt die Länder vor eine große Herausforderung, auf welche diese mit einem erheblichen Ressourceneinsatz reagieren. Dies betrifft zusätzliche Mittel für die Schaffung von räumlichen Kapazitäten und die Einstellung von Lehrkräften, Sozialpädagoginnen und -pädagogen und Integrationshelferinnen und -helfern. Die schulische Integration junger geflüchteter Menschen, die teilweise unbegleitet, häufig durch Kriegs- und Fluchterfahrungen traumatisiert, oftmals nicht schulisch sozialisiert bzw. alphabetisiert sind, erfordert zudem besondere Fördermaßnahmen, sozialpädagogische und psychologische Betreuung sowie einen mit erheblichem personellen Aufwand verbundene Kooperationsarbeit mit allen an der Versorgung und Betreuung von geflüchteten Menschen beteiligten Personen und Institutionen. Zudem bauen die Länder ihre Maßnahmen der Lehrerbildung sowie der Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften im Bereich Deutsch als Zweitsprache deutlich aus.

Zu weiteren Umsetzungsmaßnahmen der Länder im Bildungsbereich siehe Anhang Nr. 1, S. 4 ff.

2013 hat der Bund im Kontext des Rahmenprogramms zur Förderung der empirischen Bildungsforschung den Schwerpunkt „Sprachliche Bildung und Mehrsprachigkeit“ eingerichtet. Der Bund fördert bis 2017 Forschungsvorhaben in diesem Bereich mit dem Ziel, handlungsleitendes Wissen über Mehrsprachigkeit in Kindertageseinrichtungen sowie in Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I zu erarbeiten und bereitzustellen.

### 1.2.2 Integrationsmaßnahmen in der beruflichen Bildung

Mit der Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ fördert der Bund auch die Verbesserung der Situation von Jugendlichen in Schule und Ausbildung. Ziel ist es, Schulabbrüche zu vermeiden, Warteschleifen zu verhindern, effiziente Übergänge in die duale Ausbildung zu erreichen und damit letztendlich auch dem durch den demografischen Wandel drohenden Fachkräftemangel zu begegnen. Die Initiative setzt insbesondere an Förder- und Hauptschulen an, an denen Jugendliche mit Migrationshintergrund häufiger vertreten sind.

Mit dem Programmelement KAUSA des Ausbildungsstrukturprogramms JOBSTARTER und der Initiative „Aktiv für Ausbildung“ sollen Unternehmerinnen und Unternehmer ausländischer Herkunft für die Ausbildung gewonnen werden. Die Aktivitäten von KAUSA – der Koordinierungsstelle „Ausbildung bei Selbständigen mit Migrationshintergrund“ – werden gemäß den Vereinbarungen aus dem Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs erweitert. Künftig richtet sich die Initiative sowohl an Unternehmen als auch an Jugendliche mit Migrationshintergrund.

### 1.2.3 Antidiskriminierungsmaßnahmen im Hochschulbereich

In ihren Leitbildern bekennen sich die Hochschulen zu den Menschenrechten. Sie sichern die Freiheit des Lehrens, Lernens und Forschens im Rahmen eines auf demokratischen Prinzipien beruhenden Wissensverständnisses und verpflichten sich u.a. zu einer humanen, freiheitlichen und gerechten Gesellschaft, der Verwirklichung der Gleichberechtigung der Geschlechter, der Berücksichtigung besonderer Belange und Bedürfnisse von behinderten und kranken Menschen, der Beseitigung und Verhinderung jeglicher Diskriminierung und der internationalen Verständigung. Die Länder wirken darauf hin, über die bestehenden Schutzmechanismen hinaus die Benachteiligungsverbote nach dem AGG gegenüber und zugunsten aller Mitglieder und Angehörigen der Hochschulen anzuwenden. Neben der Möglichkeit einer hochschulrechtlichen Regelung gibt es auch die Alternative, dies durch Zielvereinbarungen oder vergleichbare Instrumente abzusichern. Als besonders wichtig werden dabei die Eröffnung eines Beschwerderechts entsprechend zum AGG und präventive Maßnahmen angesehen. Demnach haben die Beschäftigten das Recht, sich bei der zuständigen Stelle des Betriebs, Unternehmens oder Dienststelle zu beschweren, sofern sie sich benachteiligt fühlen.

### 1.2.4 Projekte zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Die Bundesregierung fördert bundesweit rund 450 Jugendmigrationsdienste (JMD), die junge Menschen mit Migrationshintergrund bei ihrer schulischen, beruflichen, sozialen und sprachlichen Integration mit Schwerpunkt am Übergang Schule-Beruf beraten und begleiten. Sie kooperieren vor allem mit Eltern, Schulen und Unternehmen.

Zum Rahmenprojekt des Modellprojekts jmd2start - Beratung für junge Flüchtlinge, siehe Anhang Nr. 2, S.7.

***(Empfehlung Nr. 13)***

**2. Lage von Asylsuchenden - Zugang zum Arbeitsmarkt und Sozialleistungen**

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union tragen Sorge dafür, dass der Antragstellerin oder dem Antragsteller spätestens neun Monate nach der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz Zugang zum Arbeitsmarkt erhält, sofern die zuständige Behörde noch keine erstinstanzliche Entscheidung erlassen hat und die Verzögerung nicht der Antragstellerin oder dem Antragsteller zur Last gelegt werden kann. (Art.15 Abs. 1 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013). Diese Regelung hat Deutschland in nationales Recht umgesetzt. Asylbewerberinnen und Asylbewerber kann grundsätzlich von der Ausländerbehörde nach drei Monaten Aufenthalt im Bundesgebiet mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt werden.

Im Übrigen hat die Bundesregierung von der nach Art. 15 Abs. 2 Richtlinie 2013/33/EU bestehenden Möglichkeit Gebrauch gemacht, gemäß der die Mitgliedstaaten aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik Bürgerinnen und Bürgern der Union, Angehörigen der Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und sich rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen Vorrang einräumen können. Die BA prüft vor einer Zustimmung grundsätzlich, ob für die von einem Asylsuchenden beabsichtigte Beschäftigung bevorrechtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Verfügung stehen (Vorrangprüfung). Um die Beschäftigungsaufnahme zu erleichtern, wird mit Inkrafttreten der Verordnung zum Integrationsgesetz am 6. August 2016 in den meisten Agenturbezirken der BA für einen befristeten Zeitraum von drei Jahren generell auf diese Vorrangprüfung verzichtet.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung die Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 umgesetzt und eine verfassungskonforme Neuregelung der Geldleistungen für Asylsuchende geschaffen. Mit dieser Neuregelung wurden die Leistungssätze der Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) mit Wirkung zum 1. März 2015 transparent, sach- und bedarfsgerecht festgesetzt und sind zukünftig regelmäßig fortzuschreiben. Zugleich wurde ein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe für alle Kinder und Jugendliche im AsylbLG eingeführt.

Weitere Änderungen hat das AsylbLG mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (Asylpaket I) sowie dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylver-

fahren vom 11. März 2016 (Asylpaket II) und dem Integrationsgesetz erfahren. Der Bargeldbedarf in Erstaufnahmeeinrichtungen wurde so weit wie möglich durch Sachleistungen ersetzt. Damit wird sichergestellt, dass die Leistungen der Bedarfsbefriedigung den Asylbewerberinnen und Asylbewerbern zu Gute kommen und kein Geld an Schleuser fließt. Mit dem Asylpaket II wurde der volle Leistungsbezug an die Registrierung und das Aufsuchen der zuständigen Aufnahmeeinrichtung geknüpft, um eine frühzeitige Registrierung und Verteilung der Asylsuchenden sicherzustellen und somit eine ordnungsgemäße und zügige Bearbeitung der Asylanträge zu fördern. Zudem wurden die Bedarfe neu bemessen und reduziert, da es hinsichtlich einzelner Positionen an der notwendigen Aufenthaltsverfestigung fehlt, die Voraussetzung für die Bedarfsrelevanz ist. Mit dem Integrationsgesetz wurde für bestimmte Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG eine - sanktionsbewehrte - Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen eingeführt. Mit dem vom Staat unterbreiteten Angebot zur Integration soll gemäß des Grundsatzes des Förderns und Forderns eine Verpflichtung zur eigenen Anstrengung verbunden werden, an die im Falle ihrer Verletzung Leistungseinschränkungen geknüpft werden.

Soweit die neu festgesetzten Grundleistungen nach dem AsylbLG von den Regelleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) abweichen, ist dies durch die besondere Bedarfssituation der Leistungsberechtigten zu Beginn ihres Aufenthalts gerechtfertigt. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 - unter Bezugnahme auch auf die Vorgaben des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine abweichende Versorgung von Personen mit begrenzter Aufenthaltsperspektive grundsätzlich für zulässig erklärt. In Umsetzung des Urteils wurde die Dauer des Grundleistungsbezugs von 48 auf 15 Monate seit Einreise reduziert. Asylsuchende haben demnach grundsätzlich bereits nach 15 Monaten Anspruch auf Leistungen entsprechend dem SGB XII.

Mit der Verkürzung der Bezugsdauer wurde zugleich auch eine Verbesserung der Gesundheitsversorgung für Asylsuchende erreicht. Nach Ablauf von 15 Monaten erhalten sie grundsätzlich Gesundheitsleistungen auf dem Niveau der gesetzlichen Krankenversicherung und werden wie Empfänger von Sozialhilfe durch die Krankenkassen versorgt. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 hat die Bundesregierung außerdem den Impfschutz von Asylsuchenden im AsylbLG verbessert. Weitere Änderungen sehen eine Erweiterung der Möglichkeit zur Gewährung von Sachleistungen an Asylsuchende in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften vor.

Asylsuchende erhalten auch vor Ablauf von 15 Monaten nach den bestehenden Regelungen eine angemessene gesundheitliche Versorgung. Diese ist auch nicht auf eine reine Notfall-

versorgung beschränkt. Zwar umfasst der Anspruch grundsätzlich nur Leistungen zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzuständen (§ 4 Absatz 1 AsylbLG). Dieser Anspruch wird allerdings ergänzt durch „sonstige Leistungen“, wenn dies zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich oder zur Deckung der besonderen Bedürfnisse von Kindern geboten ist (§ 6 Absatz 1 AsylbLG). Die Regelung gibt der Leistungsbehörde die Möglichkeit, besonderen Bedarfen im Einzelfall gerecht zu werden.

### ***(Empfehlung Nr. 14)***

#### **3. Arbeitslosenquote Ost - West**

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik zielt darauf ab, Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit zu vermeiden bzw. zu verkürzen. Hierbei wird auf das Individuum und nicht auf besondere regionale oder länderspezifische Aspekte abgestellt.

Die Zahl der Arbeitslosen lag im Jahresdurchschnitt 2015 bundesweit bei etwa 2.795.000 Personen (West: 2.021.000, Ost: 774.000). Die Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen betrug 6,4 Prozent (West: 5,7 Prozent, Ost: 9,2 Prozent).

Gegenüber 2008 ist die Zahl der Arbeitslosen bundesweit insgesamt um 14,2 Prozent zurückgegangen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich ausgeprägt. Während sich die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland um 5,5 Prozent verringerte, konnten in Ostdeutschland Rückgänge sogar um 30,9 Prozent verzeichnet werden.

Obwohl die Arbeitslosenquote 2015 in den östlichen Bundesländern durchschnittlich noch um 3,5 Prozentpunkte höher ist als in den westlichen Bundesländern, nähert sie sich dem Bundesdurchschnitt weiter an.

Die unterschiedliche Entwicklung in West und Ost erklärt sich auch dadurch, dass in Ostdeutschland das Arbeitskräfteangebot durch interne Wanderungsbewegungen ab- und in Westdeutschland zugenommen hat. In 2015 sank die Arbeitslosenquote in Deutschland erneut. Sie liegt auf dem niedrigsten Stand seit 1991. Der Rückgang der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote war in allen ostdeutschen Ländern zu beobachten. Neben der Ost-West-Disparität gibt es regionale Unterschiede abhängig von der Strukturstärke der jeweiligen Region, deren Verringerung ein stetiges Anliegen darstellt. Um die unterschiedliche Finanzkraft der Länder auszugleichen, gibt es in Deutschland den Länderfinanzausgleich.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Der aktuelle Finanzausgleich gründet auf dem Maßstäbengesetz und dem Finanzausgleichsgesetz. Der Länderfinanzausgleich ist verankert in Art. 107 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz.

Weitere Informationen zu den Förderprogrammen des Bundes in der Förderperiode 2014-2020 enthält Anhang Nr. 3, S. 8 ff.

***(Empfehlung Nr. 17)***

**4. Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen**

**4.1 Arbeitsmarktsituation von schwerbehinderten Menschen - Beschäftigung**

Die BA ermittelt jährlich Daten zur Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen. Danach stieg von 2007 bis 2014 die Zahl der bei Arbeitgebern mit zwanzig oder mehr Arbeitsplätzen beschäftigten schwerbehinderten Menschen um 207.000 auf 1.014.071. Das ist ein Zuwachs um rund 42 Prozent gegenüber dem Jahr 2002. Die Beschäftigungsquote ist in diesem Zeitraum von 3,8 auf 4,7 Prozent gestiegen. Die gesetzlich festgelegte Zielquote von 5 Prozent ist noch nicht erreicht, aber die Tendenz ist positiv. Die Zahl beschäftigungspflichtiger Arbeitgeber, die keinen schwerbehinderten Menschen beschäftigen, ist von 58.219 (2002) auf 39.101 (2014) gesunken. Außerdem wurden in 2014 rund 7.000 schwerbehinderte Auszubildende verzeichnet, ihre Zahl ist seit 2007 durchgehend gestiegen – und zwar um fast ein Drittel (1.600 Personen).

Die Zahl der jahresdurchschnittlich arbeitslosen schwerbehinderten Menschen ist in 2015 im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken (rd. 1,3 Prozent), während die allgemeine Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 2015 stärker zurückgegangen ist (rd. 3,6 Prozent). Seit Mai 2015 liegt die Zahl der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen deutlich unter dem Vorjahreswert. Im Juli 2016 waren 168.539 schwerbehinderte Menschen arbeitslos. Das sind rund 5,9 Prozent weniger als im Juli 2015. Die allgemeine Arbeitslosigkeit ist im Vergleich mit rund 4 Prozent weniger stark zurückgegangen. Die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen sinkt damit gegenwärtig stärker als die allgemeine Arbeitslosigkeit.

2013 ist der Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen erschienen. Dieser enthält auf der Basis der Daten aus dem Sozioökonomischen Panel 2010 Angaben zur Arbeitslosigkeit von Menschen, die zwar mit Beeinträchtigungen leben, jedoch nicht als behindert oder schwerbehindert anerkannt sind.

Um die Datenbasis für künftige Teilhabeberichte nachhaltig zu verbessern und um belastbare und aktuelle Daten zu generieren, wird Deutschland ab 2016 eine Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen durchführen.

Ein Überblick über den mehrjährigen Vergleich liefert die Tabelle im Anhang Nr. 4, S. 26.

#### 4.2 Aktivitäten zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung

Die BA erbringt Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für die Ersteingliederung Jugendlicher und für die Wiedereingliederung von erwachsenen Menschen mit (drohender) Behinderung. Hierfür hat die BA im Jahr 2015 rd. 2,3 Mrd. Euro verwendet. Darüber hinaus wurden 85 Mio. Euro für die Förderung und Unterstützung schwerbehinderter Menschen im Jahr 2015 aufgewendet.

Die Förderpolitik der BA richtet sich – dem Leitgedanken der Inklusion folgend – nach dem Grundsatz „so allgemein wie möglich, so behinderungsspezifisch wie nötig“. Demzufolge stehen alle allgemeinen Leistungen der Arbeitsförderung, die jedem Arbeitsuchenden gewährt werden können, auch Menschen mit Behinderungen zu. Diese umfassen Leistungen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, Leistungen zur Förderung der Berufsvorbereitung und Berufsausbildung, einschließlich der Berufsausbildungsbeihilfe und der 2015 eingeführten Assistierten Ausbildung, Leistungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie Leistungen zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit.

Die BA erbringt darüber hinaus besondere Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, wenn diese wegen Art oder Schwere der Behinderung erforderlich sind, beispielsweise die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation sowie die Unterstützte Beschäftigung.

Die BA ist auch Rehabilitationsträger für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Behinderung (SGB II), sofern nicht ein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist. Behinderte junge und erwachsene Leistungsberechtigte haben demnach vollen Zugang zu den arbeitsmarktpolitischen Teilhabeleistungen. Zum Einsatz kommen bei den Rehabilitanden und schwerbehinderten Menschen auch die kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II), z. B. die psychosoziale Betreuung oder die Suchtberatung.

Darüber hinaus unterstützen die Länder mit verschiedenen Förderprogrammen die Aktivitäten zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Ausbildungssituation für Menschen mit Behinderungen. In Sachsen geschieht dies beispielsweise über die von der Allianz zur Beschäftigungsförderung der Menschen mit Behinderungen entwickelten Förderprogramme wie das Arbeitsmarktprogramm „Wir machen das“ und weitere Projekte.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> <http://www.soziales.sachsen.de/arbeit-plus-behinderung.html>; <http://www.soziales.sachsen.de/7911.html>.



#### 4.3 Ergänzende Aktivitäten

Für eine gelungene Arbeitsmarktintegration ist es wichtig, Arbeitgeber für die Ausbildung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu gewinnen und sie zu unterstützen. Die BA ist hierbei ein wichtiger Kooperationspartner, insbesondere im Rahmen der beschäftigungspolitischen Aktivitäten des ersten und zweiten Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (NAP).

Zentrales beschäftigungspolitisches Element des ersten NAP ist die „Initiative Inklusion“. Mit insgesamt 140 Mio. Euro aus dem Ausgleichsfonds soll in den Jahren 2011 bis 2018 die Eingliederung von schwerbehinderten Menschen in den ersten Arbeitsmarkt verbessert werden. Die Handlungsfelder der Initiative Inklusion finden sich in Anhang Nr. 5, S. 27.

In Ergänzung zur Initiative Inklusion hat das BMAS im Oktober 2013 mit den maßgeblichen Arbeitsmarktakteuren die „Inklusionsinitiative für Ausbildung und Beschäftigung“ vereinbart.

Zur Initiative selbst siehe Anhang Nr. 5, S 27.

#### ***(Empfehlung Nr. 26)***

#### 5. Transsexuelle und intersexuelle Menschen

Im September 2014 errichtete das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugendlichen (BMFSFJ) eine interministerielle Arbeitsgruppe „Intersexualität/Transsexualität“ (IMAG). Sie hat den Auftrag, die besondere Situation von intersexuellen (Menschen mit angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale) und transsexuellen bzw. -geschlechtlichen Menschen zu untersuchen (Koalitionsvertrag). Das übergeordnete Ziel ist, gesellschaftliche Vielfalt in allen Lebensbereichen zu etablieren. Durch den Austausch mit Fachpersonen und Interessenvertretungen soll die Situation dieser Menschen beleuchtet, notwendige gesetzgeberische Lösungen diskutiert und Vorschläge erarbeiten werden.

#### 5.1 Gleichsetzung mit psychisch kranken Menschen aufheben

Die „International Classification of Diseases“ (ICD) ist das wichtigste, weltweit anerkannte Klassifikationssystem der Medizin. Es wird von der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) herausgegeben. Die aktuelle, international gültige Ausgabe ist ICD-10.

Die ICD-11 ist bei der WHO in Vorbereitung und soll im Mai 2018 von der World Health Assembly (WHA) verabschiedet werden. Darin ist ein neues Kapitel für „Conditions related to sexual health“ vorgesehen, in das auch ein Codebereich für „Gender incongruence“ fällt. Es wird innerhalb der WHO darüber beraten, diesen Bereich aus dem Abschnitt der

„Psychischen und Verhaltensstörungen“ herauszunehmen. Ob dies bis zur Verabschiedung der ICD-11 in 2018 so bleibt, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Damit würde klassifikatorisch eine direkte Zuordnung des Transsexualismus zu den psychischen Erkrankungen nicht mehr möglich sein. Sollten die Beratungen positiv verlaufen und die ICD-11 ohne direkte Zuordnung der transsexuellen Personen zu psychisch kranken Menschen verabschiedet werden, wird Deutschland die Übernahme in nationales Recht prüfen.

### 5.2 Gewährleistungen eines ausreichenden Schutzes von Kindern mit angeborenen Variationen der körperlichen Geschlechtsmerkmale (intersexuelle/-geschlechtliche Kinder) vor irreversiblen operativen und medikamentösen Eingriffen

Die Bundesärztekammer veröffentlichte am 27. März 2015 eine Stellungnahme „Versorgung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Varianten/Störungen der Geschlechtsentwicklung“ im Deutschen Ärzteblatt. In dieser geht sie davon aus, dass die medizinische und klinische Praxis ihre Entscheidungen im besten Interesse ihrer Patientinnen und Patienten an diesem Maßstab ausrichtet. Auf der Basis des Berufsrechts – und auch in Bezug auf Haftungsrisiken – entfaltet die Stellungnahme indirekte Bindungswirkung.

Zudem wurde im August 2016 die überarbeitete Leitlinie „Varianten der Geschlechtsentwicklung“ der Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften (AWMF) veröffentlicht.

Um gesicherte Erkenntnisse zur Häufigkeit medizinischer Eingriffe an Kindern mit angeborenen Variationen der körperlichen Geschlechtsmerkmale zu erlangen, werden die statistischen Diagnose- und Operationsdaten zurzeit ausgewertet.

Um weitere qualitative und quantitative Daten zu Operationen und deren Begleitumständen an Kindern mit angeborenen Variationen der körperlichen Geschlechtsmerkmale (DSD) zu erhalten, hat das BMFSFJ eine Zuwendung an die Ruhr-Universität Bochum zur Erstellung eines Sekundärgutachtens zur „Aktualität plastischer Operationen bei „intersexuellem Genital“ im Kindesalter“ vergeben. Als zuständige Ressorts für etwaige Regelungen zum Schutze des Kindeswohles haben BMJV und BMFSFJ ergänzend einen Fragebogen an alle Kliniken im Deutschen Krankenhausverzeichnis (DKV) adressiert. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor.

### 5.3 Ausbau von Beratungs- und Aufklärungsangeboten für intergeschlechtliche Menschen, ihre Angehörigen sowie für die breite Öffentlichkeit und Fachstrukturen

Das BMFSFJ sieht seine Aufgabe darin, ergänzend Aufklärung und Sensibilisierung von Eltern und Medizinerinnen und Mediziner zu fördern und ersteren Mut zu machen. Am

10. Dezember 2015 wurde zu diesem Thema ein vom BMFSFJ geförderter Flyer „Ihr intergeschlechtliches Kind“ veröffentlicht und an einen breiten Verteiler versandt. Grundgedanke soll sein, dass Selbstbestimmungsrecht des Kindes in den Vordergrund zu stellen.

Im Frühjahr 2016 wurde ein Leitfaden „Psychosoziale Beratung von trans- und intergeschlechtlich lebenden Menschen und ihren Angehörigen. Leitfaden für Berater/-innen in der Schwangerschafts-, Sexual-, Partnerschafts- und Familienplanungsberatung“, Herausgeber Pro Familia, gefördert durch das BMFSFJ, fertig gestellt. Er stellt eine erste Handreichung für psychosoziale Beratungsstellen zu den Themenbereichen Trans- und Intersexualität beziehungsweise -geschlechtlichkeit dar. Der Beratungsleitfaden vermittelt Kenntnisse und Kompetenzen für eine professionelle und menschenrechtsbasierte Beratung. Auf Möglichkeiten und Bedeutung der Peerberatung, das heißt Menschen, die aus eigener Erfahrung beraten, und Umgang mit Situationen, in denen eine Kindeswohlgefährdung vorliegen könnte, wird gesondert eingegangen. Beratungsstellen und Träger sollen durch die Publikation unterstützt werden, damit transsexuelle und intersexuelle Personen und ihre Angehörigen professionell und empathisch angesprochen werden. Zudem soll Ratsuchenden Mut gemacht werden, ihre Anliegen beispielsweise in Familien-, Erziehungs- und Sozialberatungsstellen zu äußern.

#### 5.4 Änderungsbedarf bei personenstandsrechtlichen Regelungen

Zur Feststellung der erforderlichen Änderungen des Rechts in den Bereichen Trans- und Intersexualität hat das BMFSFJ zwei Gutachten „Geschlecht im Recht – Status Quo und Entwicklung von Regelungsmodellen zur Anerkennung und zum Schutz von Geschlechtsidentität“ und Regelungs- und Reformbedarf für transsexuelle/transgeschlechtliche Menschen in Auftrag gegeben. Dabei geht es angesichts der Diskriminierungs- und Ausgrenzungserfahrungen auch darum, ob auf „Geschlecht“ nicht genauso wie z. B. auf die Kategorie „ethnische Herkunft“ zumindest im Rechtsverkehr verzichtet werden könne, oder, zumindest – für *intersexuelle* Menschen – eine weitere personenstandsrechtliche Geschlechtsoption eingeführt werden solle. Der Deutsche Ethikrat<sup>4</sup> riet daher zur Prüfung, ob Geschlecht als Ordnungskategorie im Recht verzichtbar sei. Die Ergebnisse werden im Spätherbst 2016 erwartet.

### **Zu Artikel 3**

#### *Gleichberechtigung von Mann und Frau*

#### **(Empfehlung Nr. 15)**

##### 1. Gleichberechtigte Teilhabe in Führungspositionen

---

<sup>4</sup> Deutscher Ethikrat (2012).

Mit dem Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 24. April 2015 sind zum einen börsennotierte und voll mitbestimmungspflichtige Unternehmen verpflichtet, seit dem 1. Januar 2016 eine Geschlechterquote in Höhe von 30 Prozent in ihren Aufsichtsräten zu erfüllen. Zum anderen müssen sich Unternehmen, die börsennotiert oder mitbestimmt sind, seit 2015 Zielvorgaben zum Frauenanteil und Fristen für deren Erreichung setzen. Diese Zielvorgaben sind sowohl für den Aufsichtsrat, für den Vorstand als auch für die beiden obersten Management-Ebenen unterhalb des Vorstands festzulegen. Für den Aufsichtsrat gilt dies nur, soweit nicht bereits die fixe Geschlechterquote Anwendung findet.

Das Bundesgremienbesetzungsgesetz und das Bundesgleichstellungsgesetz wurden neu gefasst. Die Neufassungen sind am 1. Mai 2015 in Kraft getreten. Ersteres sieht eine feste Geschlechterquote von 30 Prozent für die vom Bund zu bestimmenden Mitglieder von Aufsichtsgremien vor. Das Bundesgleichstellungsgesetz fördert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie unter anderem mit folgender neuer Regelung: Bundesbehörden und Sozialversicherungsträger können ihren Beschäftigten, die auf Dienstreise oder zu Fortbildungen fahren, entstandene Kosten für die notwendige zusätzliche Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen erstatten. Die Umsetzung des Gesetzes wurde durch eine bessere und flexiblere personelle Ausstattung der Gleichstellungsbeauftragten erleichtert.

Um die Zahl von Frauen in Führungspositionen in der Privatwirtschaft weiter zu erhöhen, werden, neben den gesetzlichen Regelungen im Bundesgleichstellungsgesetz, flankierende untergesetzliche Maßnahmen durch das BMFSFJ gefördert.

Zum Projekt „Regionale Bündnisse für Chancengleichheit“ siehe Anhang Nr. 6, S. 30.

### 1.1 Entgeltgleichheit

In Deutschland beträgt die statistische Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern, bezogen auf den durchschnittlichen Bruttostundenverdienst, 21 Prozent (Ost: 8 Prozent/West: 23 Prozent<sup>5</sup>). Dahinter steht eine Reihe miteinander verbundener struktureller Ursachen:

- Unterschiedliche Berufswahl: Frauen arbeiten häufiger in niedrig entlohnten Branchen und Berufen wie beispielsweise in sozialen oder personennahen Dienstleistungen
- (länger andauernde) familienbedingte Erwerbsunterbrechung und der anschließende Wiedereinstieg in Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung: 46 Prozent der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen arbeiten in Teilzeit. 3,1

---

<sup>5</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt 2016.

Millionen Frauen sind ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigt (sog. Minijobs)

- Schlechtere Karrierechancen: Frauen sind in Führungspositionen, besonders in den Spitzenpositionen, unterrepräsentiert
- Rollenbilder: Rollenstereotype und geschlechtsspezifische Zuschreibungen wirken bei der Arbeitsbewertung, Leistungsfeststellung oder Stellenbesetzung noch immer nach und können zu zumeist indirekter Benachteiligung und mittelbarer Diskriminierung führen.

Die Lohndifferenz von 21 Prozent ist damit ein Indikator für die unterschiedliche Präsenz und ungleiche Einkommensperspektiven von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Aber auch bei gleicher formaler Qualifikation und ansonsten gleichen Merkmalen beträgt der Entgeltunterschied immer noch sieben Prozent. Die statistische Entgeltlücke ist gesamtwirtschaftlich belegt. Die Vielschichtigkeit der Ursachen bedeutet, dass nur das Zusammenwirken von ursachengerechten Maßnahmen im Rahmen einer Gesamtstrategie die Lohnlücke nachhaltig reduzieren kann. Die folgenden Maßnahmen zielen deshalb auf Aufmerksamkeit und Sensibilisierung, eröffnen neue Handlungsschwerpunkte und aktivieren die entscheidenden Akteure.

Die Bundesregierung setzt im Einklang mit der EU-Kommission weiterhin auf eine ursachengerechte Strategie der Überwindung der Entgeltungleichheit: 2010 wurde in ihrem Fortschrittsbericht „Für ein nachhaltiges Deutschland“ im Einklang mit den europäischen Vorgaben der Gender Pay Gap als Indikator festgelegt, an dem die Verdienstunterschiede und die Gleichstellung im Erwerbsleben gemessen werden sollen. Danach sollen bis 2020 die Lohnunterschiede, bezogen auf den durchschnittlichen Bruttostundenverdienst, auf 10 Prozent gesenkt werden.

Die Bundesregierung will das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit“ besser zur Geltung bringen. Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass Unternehmen ab 500 Beschäftigten verpflichtet werden sollen, im Lagebericht nach dem Handelsgesetzbuch zu Frauenförderung und Entgeltgleichheit nach Maßgabe gesetzlicher Kriterien Stellung zu nehmen. Darauf aufbauend wird für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein individueller Auskunftsanspruch festgelegt. Zukünftig sollen Unternehmen dazu aufgefordert werden, verbindliche Verfahren anzuwenden, um in eigener Verantwortung erwiesene Entgeltdiskriminierung zu beseitigen und dabei die Beschäftigten und deren betriebliche Vertretungen einzubeziehen.

Weitere Projekte und Initiativen befinden sich im Anhang Nr. 7, S. 31.

***(Empfehlung Nr. 16)***

**2. Gleichberechtigte Wahrnehmung des Rechts auf Arbeit durch Frauen**

Die faktische Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben ist ein zentrales Ziel der Politik der Bundesregierung. Schwerpunkte der Maßnahmen sind der Ausbau der Kindertagesbetreuung, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine partnerschaftliche Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf, die Erleichterung des Wiedereinstiegs in das Berufsleben nach familienbedingten Erwerbsunterbrechungen, die Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen sowie die Minderung geschlechterspezifischer Entgeltungleichheit.

**2.1 Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit**

Von 2008 bis 2015 ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen im Alter von 20 bis 64 Jahren in Deutschland von 67,8 auf 73,6 Prozent (+ 5,8 Prozentpunkte) und somit stärker als im EU 28-Durchschnitt von nur 1,4 Prozentpunkten (2008: 62,8 Prozent, 2014: 64,2 Prozent) angestiegen.

Im Jahr 2015 waren 46 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weiblich (14,216 Mio. von 30,605 Mio.).

Betrachtet man die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Frauen und Männern, so zeigt sich, dass Frauen 9 Stunden weniger pro Woche arbeiten als Männer (Mikrozensus 2015). Das ist insbesondere auf die hohe Teilzeitquote von Frauen zurückzuführen. Im Jahre 2015 lag die Teilzeitquote von Frauen im Alter von 20 bis 64 Jahren bei 47 Prozent, während die Teilzeitquote von Männern 9 Prozent betrug. Es sind vor allem Mütter von Kleinkindern, die ihre Erwerbstätigkeit familienbedingt einschränken oder unterbrechen. In den neuen Ländern sind Mütter jedoch deutlich häufiger und in höheren Stundenumfängen erwerbstätig als in den alten Ländern, was auch auf die erheblich breitere Kinderbetreuungsinfrastruktur zurückgeführt werden kann.

Allerdings hat sich die Müttererwerbstätigkeit dynamisch entwickelt und ist zwischen 2006 und 2014 um rund 10 Prozent gestiegen. Hier schlagen sich die Einführung des Elterngelds und der Ausbau der Kindertagesbetreuung nieder.

Das Elterngeld gewährt Müttern und Vätern jeweils einen individuellen Anspruch auf finanzielle Unterstützung. Durch das Elterngeld nehmen sich mehr Väter Zeit für ihre Familie und die kleinen Kinder und eröffnen damit den Müttern die Möglichkeit, früher und in größerem Stundenumfang erwerbstätig zu sein. Denn Mütter sind früher und in größerem Stundenumfang erwerbstätig, wenn sie durch ihre Partner unterstützt werden.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Elterngeld-Monitor-Studie-Kurzfassung,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Zur Verteilung des Elterngeldes, siehe Anhang Nr. 8, S. 35.

## 2.2 Ausbau der Kindertagesbetreuung

Mit der Einführung eines Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zum 1. August 2013 hat der Bund einen Meilenstein für eine bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung gesetzt. Der massive Anstieg der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren ist maßgeblich auf die finanzielle Förderung des Bundes und die Ausbaubemühungen der Länder zurückzuführen. Von 2007 zu 2015 hat sich die Zahl der betreuten Kinder unter drei Jahren mehr als verdoppelt. Der Bund hat bis 2014 insgesamt 5,4 Mrd. Euro für den Ausbau zur Verfügung gestellt und unterstützt ab 2015 dauerhaft jährlich mit 845 Mio. Euro.

Um den steigenden Bedarf an Betreuungsplätzen decken zu können, stockt der Bund in dieser Legislaturperiode die Mittel für den weiteren Kita-Ausbau um 550 Mio. Euro auf eine Mrd. Euro auf. Die gesetzliche Grundlage wurde mit dem Inkrafttreten des „Gesetzes zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung“ zum 1. Januar 2015 geschaffen. Zudem werden die Länder in 2017 und 2018 zusätzlich mit 100 Mio. Euro jährlich bei den Betriebskosten unterstützt.

Darüber hinaus soll die Qualität der Kindertagesbetreuungsangebote weiter vorangetrieben werden. Der Bund hat sich mit den Ländern am 6. November 2014 auf einen verbindlichen Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele in der Kindertagesbetreuung geeinigt, der unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und im Dialog mit den in der Kindertagesbetreuung verantwortlichen Verbänden und Organisationen erfolgt. Ende 2016 soll zum Umsetzungsstand ein erster Bericht vorgelegt werden.

Zudem entlastet der Bund die Länder im Zeitraum 2016 bis 2018 um insgesamt 1,983 Mrd. Euro zur Verbesserung der Kinderbetreuung durch den Wegfall des Betreuungsgeldes.

## 2.3 Verbesserte Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Der Bundesregierung ist es ein wichtiges Anliegen, die Rahmenbedingungen für eine partnerschaftliche Wahrnehmung von beruflichen und familiären Aufgaben zu verbessern.

Mit dem Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf sind zum 1.1.2015 wesentliche Änderungen für eine bessere Vereinbarkeit von Pflege und Beruf im

---

Pflegezeitgesetz, im Familienpflegezeitgesetz sowie im SGB XI in Kraft getreten. Die bereits bestehenden Regelungen im Pflegezeitgesetz und Familienpflegezeitgesetz wurden miteinander verzahnt und weiterentwickelt:

Die schon bisher bestehende kurzzeitige Arbeitsverhinderung, wonach Beschäftigte die Möglichkeit haben, bis zu zehn Arbeitstage der Arbeit fernzubleiben, wenn dies erforderlich ist, um für einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in einer akut aufgetretenen Pflegesituation eine bedarfsgerechte Pflege zu organisieren oder eine pflegerische Versorgung in dieser Zeit sicherzustellen, wurde durch die Möglichkeit eines Pflegeunterstützungsgeldes als Lohnersatzleistung ergänzt.

Die seit 2008 bestehende Pflegezeit, d.h. den Anspruch auf vollständige oder teilweise Freistellung von bis zu sechs Monaten, wurde durch die Berücksichtigung der Betreuung von minderjährigen pflegebedürftigen nahen Angehörigen ergänzt. Auch ist seit 1.1.2015 eine vollständige oder teilweise Freistellung von bis zu drei Monaten für die Begleitung von nahen Angehörigen in der letzten Lebensphase möglich. Für die Zeit der Freistellung besteht ein Anspruch auf finanzielle Förderung durch ein zinsloses Darlehen, das beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) beantragt werden kann.

Auf die Familienpflegezeit, d.h. die teilweise Freistellung von bis zu 24 Monaten bei einer wöchentlichen Mindestarbeitszeit von 15 Stunden, besteht seit 1.1.2015 ein Rechtsanspruch. Für die Zeit der Freistellung ist ebenfalls eine finanzielle Förderung durch ein zinsloses Darlehen möglich.

Die Aufteilung von Pflegeverantwortung wird durch die neuen Regelungen gefördert. Geschwister können im Rahmen einer Teilzeitbeschäftigung z.B. die Pflege ihrer Mutter oder ihres Vaters gemeinsam übernehmen und sich so die Pflegeverantwortung teilen.

Oder pflegende Angehörige entscheiden sich dafür, nacheinander eine berufliche Auszeit zu nehmen.

Der Anspruch auf vollständige oder teilweise Freistellungen nach dem Pflegezeitgesetz und nach dem Familienpflegezeitgesetz, verbunden mit dem Recht der Beschäftigten, nach Inanspruchnahme der Freistellungen zu denselben Arbeitsbedingungen zurückzukehren, bewahrt Beschäftigte vor einem unfreiwilligen Berufsausstieg. Damit kann ein Beschäftigter ohne eigene berufliche Nachteile sowohl in einer akuten Pflegesituation als auch für eine längerfristige Phase die Pflege eines nahen Angehörigen sicherstellen.

Das zum 1. Juli 2015 eingeführte Elterngeld-Plus unterstützt die Teilzeiterwerbstätigkeit während der Elternzeit und damit den frühen Wiedereinstieg in das Berufsleben nach der



Geburt eines Kindes. Anreize für eine partnerschaftliche Aufteilung der Kinderbetreuung werden über einen nicht übertragbaren Partnerschaftsbonus beim Elterngeld gesetzt.

Zur Regelung des Elterngelds, siehe bereits unter Ziffer 2.1 und Anhang Nr. 8, S. 35.

#### 2.4 Abbau von stereotypen Geschlechterrollen

Kampagnen wie Girls'Day und Boys'Day wirken auf das Berufswahlverhalten junger Menschen ein. Eine ganze Reihe von Initiativen getragen u. a. von der Wirtschaft, Verbänden, den Ländern und der Bundesregierung zielen auf eine höhere Beteiligung von Frauen in technischen und naturwissenschaftlichen Berufen ab. Die Bundesregierung setzt sich zudem für die Implementierung einer grundsätzlich geschlechtergerechten Berufs- und Studienwahlbegleitung ein, die Informationen über alle Berufs- und Verdienstmöglichkeiten für Mädchen und Jungen bietet und Entscheidungen unterstützt, die möglichst frei von geschlechtsspezifischen Vorstellungen getroffen werden. Im Rahmen der Bundesinitiative "Geschlechtergerechte Berufs- und Studienwahl" erarbeiten Expertinnen und Experten dazu Handlungsempfehlungen und ab 2016 eine gemeinsame Strategie und Maßnahmen für die Umsetzung.

### **B. Einzelne im Pakt garantierte Rechte**

#### **Zu Artikel 6**

##### *Recht auf Arbeit*

Der deutsche Arbeitsmarkt ist in guter Verfassung. Die Erwerbslosigkeit (ILO-Definition) hat seit 2007 um 4,1 Prozentpunkte abgenommen und lag 2015 bei durchschnittlich 4,6 Prozent. Im 4. Quartal 2015 lag die Erwerbslosenquote in Deutschland bei 4,5 Prozent, das waren 0,3 Prozentpunkte weniger als im Vergleich zum Vorjahresquartal. Nach der nationalen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erreichte die Zahl der in Deutschland Erwerbstätigen im Jahr 2015 mit rund 43 Mio. Personen einen neuen Höchststand.

Seit 2008 wurde die Förderung der beruflichen Weiterbildung zu einem zentralen arbeitsmarktpolitischen Instrument fortentwickelt, um insbesondere negative Beschäftigungseffekte der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009/2010 abzumildern und andererseits einen verstärkten Beitrag zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland zu leisten. So stiegen 2009 in Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise die Eintritte in geförderte Weiterbildung auf über 600.000. Insgesamt sind im Zeitraum 2008 bis 2014 mehr als 2.8 Mio. Eintritte in geförderte berufliche Weiterbildung erfolgt. Die hierfür bereitgestellten Mittel umfassen über 18 Mrd. Euro.

Der Arbeitsverwaltung steht eine Vielzahl von gesetzlichen Leistungen zur Verfügung, um Leistungsberechtigte bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Dazu zählen Beratung und Vermittlung, Aktivierung und Integration, Förderung von Ausbildung und beruflicher Weiterbildung, Beschäftigungsangebote, Lohnkostenzuschüsse und kommunale Leistungen (Kinderbetreuung, psychosoziale Beratung, Suchtberatung oder Schuldnerberatung).

## 1. Maßnahmen zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit besonderer Gruppen

### 1.1 Arbeitsperspektiven für Alleinerziehende und Frauen

Der Gesetzgeber misst der Gleichstellung von Frauen und Männern in der aktiven Arbeitsmarktpolitik hohe Bedeutung zu und hat dies durch entsprechende Änderungen im Recht der Arbeitsförderung nach dem SGB III und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II verdeutlicht. So wurde mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente die Gleichstellung von Frauen und Männern zum 1. Januar 2009 eindeutiger als bisher als ein in der gesamten Arbeitsförderung zu verfolgendes Prinzip formuliert. Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3. August 2010 wurde die Grundlage geschaffen, dass - wie in den Agenturen für Arbeit - in allen Jobcentern hauptamtliche Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt bestellt werden. Zentrale Aufgabe der Beauftragten ist, die Geschäftsführung und Fachkräfte derart zu beraten und zu unterstützen, dass bei der Leistungserbringung die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt sowie der gesetzliche Auftrag der Frauenförderung und der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf umgesetzt werden.

Von 2009 bis 2013 gab es im BMAS einen herausgehobenen Handlungsschwerpunkt „Arbeitsperspektiven für Alleinerziehende und Frauen verbessern“<sup>7</sup>. In dessen Rahmen wurden unter anderem die durch den ESF kofinanzierten Bundesprogramme „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ (Projektförderung zur Entwicklung und Erprobung innovativer Ansätze bei der Integration Alleinerziehender in den Arbeitsmarkt: Laufzeit 2009 bis 2012) und „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ (Aufbau lokaler und regionaler Netzwerkstrukturen zur Abstimmung aller relevanten Akteure und ihrer Hilfsangebote für Alleinerziehende: Laufzeit 2011 bis 2013) durchgeführt. Außerdem wurde gemeinsam mit der BA durch die Kampagne „Beschäftigungschancen für Alleinerziehende erschließen“ im Rahmen der Fachkräfteoffensive ein besonderer Fokus auf die Sensibilisierung und gezielte Ansprache von Arbeitgebern gelegt. Die verschiedenen Programme bzw. Aktivitäten haben wichtige Impulse gesetzt, die von den Jobcentern und Agenturen für Arbeit über-

---

<sup>7</sup> Alleinerziehende machten im Jahr 2009 19 % der Familienformen aus.

nommen bzw. fortgeführt worden sind. Obwohl die geförderten Programme zur Unterstützung Alleinerziehender inzwischen beendet sind, legen viele Jobcenter und Agenturen für Arbeit weiterhin den Fokus auf diese Zielgruppe.

Zudem unterstützt die Bundesregierung den Wiedereinstieg von Frauen in das Berufsleben mit dem im Jahr 2009 gestarteten ESF-Modellprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“. Ziel dieses Programms ist, qualifizierte Frauen nach familienbedingter mehrjähriger Berufsunterbrechung beim Wiedereinstieg in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu unterstützen. Darüber hinaus hat die BA die erfolgreichsten Module zu einer verstetigten Arbeitsmarktmaßnahme zusammengefasst und in die Regelförderung überführt.

### 1.2 Duale Ausbildung zur Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt

Die Beschäftigungssituation junger Menschen in Deutschland ist im europäischen und internationalen Vergleich gut. Die Erwerbslosenquote von unter 25 Jährigen (Eurostat) in Deutschland lag 2015 im Jahresdurchschnitt bei 7,2 Prozent. Der Jahresdurchschnitt in der Europäischen Union lag 2015 bei 20,4 Prozent. Damit hat Deutschland innerhalb der Europäischen Union die niedrigste Quote. Gründe sind neben der günstigen konjunkturellen Situation insbesondere die duale Ausbildung, die präventiv ausgestaltete Ausbildungs-marktpolitik und die Allianz für Aus- und Weiterbildung. Die duale Ausbildung eröffnet den jungen Menschen gute Chancen auf eine dauerhafte berufliche Eingliederung.

Junge Menschen können zu einer betrieblichen Berufsausbildung begleitende Hilfen erhalten, um eine betriebliche Berufsausbildung beginnen, fortsetzen oder erfolgreich abschließen zu können. Unterstützt werden Maßnahmen, die über betriebs- und ausbildungsübliche Inhalte hinausgehen, z. B. Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten, Förderung der Fachpraxis sowie sozialpädagogische Begleitung.

Benachteiligte junge Menschen ohne Berufsausbildung werden durch verschiedene Maßnahmen dabei unterstützt, erfolgreich eine betriebliche Berufsausbildung absolvieren zu können. Mit dem Instrument der Assistierten Ausbildung werden junge Menschen - gerade auch im Betrieb - individuell und kontinuierlich unterstützt und sozialpädagogisch begleitet.

Lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche, die auch mit ausbildungsbegleitenden Hilfen keine Ausbildung im Betrieb aufnehmen können, können durch außerbetriebliche Ausbildung einen Berufsabschluss erwerben und so ihre Eingliederung in den Beruf befördern. Vorrang hat jedoch stets die Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung, sodass auch während der außerbetrieblichen Ausbildung alle Möglichkeiten wahrgenommen werden, den Übergang des jungen Menschen in eine betriebliche Berufsausbildung zu erreichen.

Mit dem Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“, das die Bundesregierung von Ende 2008 bis Mitte 2014 über Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert hat, konnten über 10.000 Jugendliche erfolgreich in Schule, Berufsvorbereitung, Ausbildung oder Arbeit (re-)integriert werden (weitere Ausführungen zu den aus ESF- Mitteln geförderten Programmen siehe Seite 69/70 zu Art. 13 – Recht auf Bildung).

Zusätzlich eröffnet die Einstiegsqualifizierung als Langzeitpraktikum insbesondere jungen Menschen, die aus individuellen Gründen eingeschränkte Vermittlungsaussichten haben, durch den Erwerb erster berufspraktischer Erfahrungen Zugang zu betrieblichen Ausbildungsangeboten.

Um die Qualifizierung jüngerer Erwachsener ohne Berufsausbildung zu unterstützen, haben das BMAS und die BA im Februar 2013 die gemeinsame Initiative „AusBILDUNG wird was - Spätstarter gesucht“ gestartet. Ziel war es, in 2013 bis 2015 insgesamt 100.000 junge Erwachsene für eine abschlussorientierte Qualifizierung zu gewinnen. Mit mehr als 98.000 Eintritten in abschlussorientierte Weiterbildung bzw. in nicht geförderte Berufsausbildung wurde das Ziel der Initiative erreicht. Dabei ist es zu berücksichtigen, dass Eintritte im Bereich der kommunalen Jobcenter nach dem SGB II nicht eingerechnet sind. Die Initiative wurde zum 1. August 2016 unter dem Namen „Zukunftsstarter“ engagiert fortgesetzt und auf der Basis des zum 1. August 2016 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung weiterentwickelt.

Die Ergebnisse des nationalen Adult-Education Survey 2014 belegen die Erfolge dieser Maßnahmen. Erstmals lag die Weiterbildungsbeteiligung der 18 bis 64 Jährigen 2014 bei 51 Prozent und damit über dem 2008 vereinbarten 50 Prozent. Zwar nehmen An- und Ungelernte mit 44 Prozent deutlich weniger an Weiterbildungen teil, aber dennoch ist ein Anstieg um sieben Prozentpunkte eine nennenswerte und positiv zu bewertende Veränderung.

### 1.3 Integration älterer Menschen in den Arbeitsmarkt

Um die Beschäftigungschancen älterer Langzeitarbeitsloser über 50 Jahre zu verbessern, hat das BMAS 2005 das Programm „Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte in den Regionen“ initiiert. Das Programm durchlief insgesamt drei Programmphasen und endete nach zehn erfolgreichen Jahren Ende 2015. Insgesamt wurden über 440.000 ältere Menschen in reguläre Beschäftigung integriert. Die positiven Erfahrungen des Programms sollen zukünftig allen langzeitarbeitslosen Personen zugutekommen und fließen in die Anfang 2016 gestarteten „Netzwerke für Aktivierung, Beratung und Chancen“ ein.

Mit dem Sonderprogramm<sup>8</sup> „Förderung der Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ fördert die BA die betriebliche Weiterbildung von Geringqualifizierten sowie Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen, um die Qualifikation und damit die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu verbessern und ältere Beschäftigte länger im Erwerbsleben zu halten.

Aber auch die Länder leisten ihren Beitrag, um die Integration älterer Menschen zu unterstützen:

Bayern beispielsweise setzt sich zusammen mit Wirtschaftsorganisationen, Gewerkschaft und Arbeitsverwaltung seit fast fünf Jahren mit regelmäßigen Veranstaltungen und Aktionen im Rahmen der Initiative „Ältere und Arbeitswelt“ dafür ein, älteren Arbeitnehmer/innen eine lange Erwerbstätigkeit bei guter Gesundheit und Motivation zu ermöglichen. Qualifizierung und lebenslanges Lernen spielen dabei eine herausragende Rolle.

Zudem fördert Bayern Projekte zur Wiedereingliederung und Sicherung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Arbeitsmarktfonds Bayern (AMF).

#### 1.4 Integration von Menschen mit Behinderungen

Siehe hierzu Art. 2 Empfehlung 17 auf Seite 14.

#### 1.5 Beseitigung von Langzeitarbeitslosigkeit

Zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit leistet das Konzept „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ einen Beitrag. Es enthält ein breites Maßnahmenpaket mit unterschiedlichen Schwerpunkten, Zielgruppen und Vorgehensweisen. Die Ursachen für Langzeitarbeitslosigkeit sind vielfältig, hierzu zählen insbesondere geringe Qualifikation (fehlende Schul- und Berufsabschlüsse), höheres Alter sowie gesundheitliche Probleme.

Zu den Inhalten des Konzeptes, siehe Anhang Nr. 9, S. 36.

Zudem erfolgt ein maßgeblicher Beitrag zur Verbesserung der Situation langzeitarbeitsloser Menschen durch über 200 Programme der Länder. Die Länder und Kommunen setzen dabei Arbeitsmarktprogramme selbstständig um und erhöhen auch die zur Verfügung stehenden Mittel. Bayern hat beispielsweise im Rahmen zweier Modellprojekte, den sog. „ganzheitlichen Ansatz“, bei dem nicht nur die langzeitarbeitslose Person, sondern die gesamte Bedarfsgemeinschaft, mit der die langzeitarbeitslose Person zusammen lebt, in den Blick genommen wird, äußerst erfolgreich erprobt. Diese erfolgreichen Modellprojekte haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die Norm zur Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit von Leistungsträgern und wichtigen Institutionen im SGB II

---

<sup>8</sup> Regelinstrument gemäß § 82 SGB III.

verbessert und durch die Ausweitung der Zusammenarbeit auch auf weitere Akteure am Arbeitsmarkt optimiert wurde.

## 2. Informelle Beschäftigung

Die Bundesregierung misst der Bekämpfung von informeller und illegaler Beschäftigung eine hohe Bedeutung zu. Grundlage Maßnahmen ist das Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung (SchwarzArbG). So wurden zum Zwecke einer effektiven Bekämpfung von informeller und illegaler Beschäftigung die Prüf- und Verfolgungszuständigkeit auf Bundesebene bei der Zollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) gebündelt. Diese führt anlassbezogene und verdachtsunabhängige Prüfungen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Selbständigen und Auftraggebern durch und deckt dabei auch die durch Beitrags- und Steuerhinterziehung verursachten Schäden auf.

Zur Unterscheidung der Begrifflichkeiten der informellen und illegalen Beschäftigung nach dem SchwarzArbG, siehe Anhang Nr. 10, S. 37.

Informelle und illegale Beschäftigung finden im Verborgenen statt. Insofern ist es sehr schwierig, konkrete Aussagen zu treffen, in welcher Höhe und in welchem Ausmaß diese praktiziert werden. Für Personen, die im informellen/illegalen Sektor arbeiten, gelten grundsätzlich, falls sie ihre Tätigkeit tatsächlich im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses erbringen, die allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Sie haben dann als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anspruch auf den gesetzlichen Mindesturlaub, Entgeltfortzahlung bei Krankheit und im Urlaub sowie auf Zahlung des vereinbarten Lohnes. Darüber hinaus genießen auch sie den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung.

Die Beratungsdienstleistungen der Arbeitsverwaltung stehen allen Personen offen, die am Erwerbsleben teilnehmen wollen. Eine Unterstützung der Vermittlung durch die Arbeitsverwaltung setzt eine Meldung als Arbeitsuchender voraus. Arbeitsuchende sind Personen, die eine Beschäftigung als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer suchen. Dies gilt auch, wenn sie bereits eine Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit ausüben. Beide Unterstützungsmöglichkeiten (Beratung und Vermittlung) können daher auch von Personen in Anspruch genommen werden, die (bisher) im informellen Sektor beschäftigt sind.

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende besteht für erwerbsfähige Personen ein Sozialleistungssystem, das bei Hilfebedürftigkeit Lebensunterhaltsleistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums gewährleistet und zugleich Hilfe zur Selbsthilfe im Sinne des Förderns und Forderns anbietet.

Das „innerstaatliche soziale Basisschutzniveau“ der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II unterscheidet nicht zwischen Arbeitnehmern innerhalb und außerhalb der formellen Wirtschaft. Alle wirtschaftlich hilfsbedürftigen erwerbsfähigen Personen, die ihr soziokulturelles Existenzminimum nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen decken können, haben grundsätzlich einen Anspruch auf Sicherung ihres Lebensunterhalts. Dies gilt auch für erwerbstätige Personen, deren Einkommen nicht zur Sicherung des Existenzminimums ausreicht. Von diesem bereits bestehenden System der sozialen Sicherheit profitieren Arbeitnehmer in der formellen wie in der informellen Wirtschaft gleichermaßen. Nach § 28a SGB IV ist jede Arbeitgeberin oder Arbeitgeber verpflichtet, der zuständigen Krankenkasse für seine Beschäftigten die vorgesehenen Meldungen zu erstatten. Für bestimmte von informeller oder illegaler Beschäftigung besonders betroffene Wirtschaftsbereiche wurde eine Sofortmeldepflicht eingeführt, um eine Durchführung von gezielten Kontrollen vornehmen zu können. Die Meldung muss vor Beginn der Beschäftigung abgegeben werden. Sie wird zentral bei der Datenstelle der Rentenversicherungsträger gespeichert und kann sofort durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit abgerufen werden.

Um in diesen Wirtschaftsbereichen die Identität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Prüfungen leichter feststellen können, müssen diese ihren Personalausweis, Pass, Passersatz oder Ausweisersatz mitführen.

Die Erfüllung der Meldepflichten und die Richtigkeit der Beitragszahlungen werden von den Trägern der Rentenversicherung mindestens alle vier Jahre stichprobenartig bei den Arbeitgebern geprüft. Werden die Arbeitgeberverpflichtungen nicht erfüllt, können diese Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße von bis zu 25.000 Euro geahndet werden.

### 3. Kündigungsschutz

In Deutschland sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor ungerechtfertigten Kündigungen durch das Kündigungsschutzgesetz (KSchG) und die allgemeinen Regeln des BGB geschützt.

Auf das Arbeitsverhältnis einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers findet das KSchG Anwendung, wenn das Arbeitsverhältnis zum Zeitpunkt der Kündigung länger als sechs Monate bestanden hat und der Betrieb in der Regel mehr als zehn Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer ausschließlich der Auszubildenden beschäftigt.

Das KSchG schützt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor sozial ungerechtfertigten Kündigungen (§ 1 KSchG). Danach ist eine Kündigung durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber nur dann sozial gerechtfertigt und damit rechtswirksam, wenn sie durch Gründe, die in der Person oder in dem Verhalten der Arbeitnehmerin oder des Arbeitneh-

mers liegen oder durch dringende betriebliche Erfordernisse, die einer Weiterbeschäftigung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers in diesem Betrieb entgegenstehen, bedingt ist. Im Rahmen eines Kündigungsschutzprozesses obliegt der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber die Beweislast hinsichtlich der Tatsachen, die die Kündigung bedingen.

### 3.1 Kündigungsschutz in Kleinbetrieben

In Kleinbetrieben (Betriebe mit nicht mehr als zehn Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern) findet das Kündigungsschutzgesetz keine Anwendung. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber kann das Arbeitsverhältnis deshalb kündigen, ohne an die nach dem Kündigungsschutzgesetz erforderlichen Gründe gebunden zu sein. Aber auch in Kleinbetrieben finden - soweit im Einzelfall zutreffend - die Vorschriften über den besonderen Kündigungsschutz Anwendung. Hierzu siehe Anhang 11 zu besonderen Kündigungsbeschränkungen für bestimmte Personengruppen, S. 39.

Darüber hinaus gilt auch in Kleinbetrieben ein sozialer Mindestkündigungsschutz. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts muss die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber ein durch Art. 12 Grundgesetz gebotenes „Mindestmaß an sozialer Rücksichtnahme“ wahren. Dieser Mindestschutz umfasst insbesondere das Verbot einer diskriminierenden Kündigung (z.B. Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts) sowie den Schutz vor sittenwidriger oder treuwidriger Ausübung des Kündigungsrechts (§§ 242, 138 BGB). Soweit unter mehreren Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern eine Auswahl zu treffen ist, verstößt eine Kündigung gegen das Mindestmaß an sozialer Rücksichtnahme, wenn evident ist, dass die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber eine erheblich weniger schutzbedürftige Arbeitnehmerin oder einen erheblich weniger schutzbedürftigen Arbeitnehmer als die Gekündigte oder den Gekündigten weiterbeschäftigt. Wie weit der soziale Mindestkündigungsschutz im Einzelnen reicht, ist von den Arbeitsgerichten zu entscheiden.

### ***(Empfehlung Nr. 18)***

#### 4. Arbeitsbedingungen von Strafgefangenen

Der Strafvollzug in der föderal organisierten Bundesrepublik Deutschland liegt in der jeweiligen Zuständigkeit der Länder. Die Beschäftigung von Strafgefangenen in Privatunternehmen erfolgt entweder innerhalb der Justizvollzugsanstalten oder im Rahmen des Freigangs in Betrieben außerhalb der Anstalt. Dabei arbeiten die Gefangenen grundsätzlich innerhalb der öffentlich-rechtlichen Verantwortung der jeweiligen Justizvollzugsanstalt. Von Seiten der privaten Unternehmen kann lediglich die technische und fachliche Anleitung erfolgen. Die sonstige Aufsicht liegt in der Verantwortung der Justizvollzugsanstalt. Die Gefangenen unterliegen denselben gesetzlichen und untergesetzlichen Bestimmungen der Betriebssicherheit, des Arbeitsschutzes, der Unfallverhütung und der Arbeitszeit wie Nichtgefangene, was durch die Justizvollzugsanstalten sowie durch zuständige externe



Einrichtungen vor Ort kontrolliert wird. Häufig wird zudem die Einhaltung bestimmter Arbeits- und Sicherheitsstandards sowie eine angemessene Vergütung in Verträgen festgehalten, die vor der Arbeitsaufnahme der Gefangenen zwischen der Justizvollzugsanstalt und dem jeweiligen Privatunternehmen abgeschlossen werden. Soweit Gefangene mit Vollzugslockerungen außerhalb der Haftanstalten im Rahmen freier Beschäftigungsverhältnisse bei Privatunternehmen arbeiten, basiert dies auf regulärer arbeitsrechtlicher Grundlage zu den für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geltenden Bedingungen und auf einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag.

***(Empfehlung Nr. 19)***

**5. Zumutbare Arbeit im Bereich der Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosengeld und Grundsicherung für Arbeitsuchende)**

Leistungen der Arbeitsförderung, hierzu gehört auch die Arbeitsvermittlung, sollen insbesondere die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt von Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten fördern sowie unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken. An diesen Zielen orientieren sich die Agenturen für Arbeit im Rahmen ihrer Vermittlungstätigkeit. Entsprechend versuchen sie vorrangig die arbeitslosen Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld entsprechend ihrer Qualifikation einzugliedern. Da die Interessen der arbeitslosen Person und die Interessen der Gesamtheit der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung gegeneinander abzuwägen sind, ist Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld grundsätzlich zuzumuten, Tätigkeiten in anderen Bereichen, für die sie geeignet sind, aufzunehmen, sofern diese Tätigkeiten angemessen vergütet sind. Sollte die oder der Arbeitslose die Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung ablehnen, ruht die Zahlung von Arbeitslosengeld für eine Sperrzeit von drei Wochen, im Falle einer zweiten Ablehnung sechs Wochen und in weiteren Fällen zwölf Wochen. Ein personenbezogener Grund, der zu einer Unzumutbarkeit des Stellenangebots führt, liegt vor, wenn das erzielbare Arbeitsentgelt erheblich niedriger ist, als das der Bemessung des Arbeitslosengeldes zugrundeliegende Entgelt (in den ersten 3 Monaten sind 20 Prozent weniger zumutbar, in den folgenden 3 Monaten 30 Prozent, ab dem 7. Monat ist eine Beschäftigung nur dann nicht zumutbar, wenn das Entgelt weniger als Arbeitslosengeld wäre). Folge der Begrenzung der Zumutbarkeit auf Beschäftigungen, bei denen ein ähnliches Entgelt wie vor der Arbeitslosigkeit erzielt werden kann, ist, dass in der Regel eine Vermittlung in eine ähnliche Beschäftigung wie zuvor erfolgt.

Bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitssuchende resultiert die Pflicht, jede zumutbare Arbeit anzunehmen, aus dem Prinzip der Subsidiarität staatlicher Leistungen. In erster Linie soll der erwerbsfähige Leistungsberechtigte selbst für seinen Lebensunterhalt verantwortlich sein. Der Staat soll ihn mit steuerfinanzierten

Leistungen nur dann unterstützen, wenn er selbst nicht in der Lage ist, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Dies führt jedoch nicht dazu, dass der Leistungsberechtigte immer eine Arbeit annehmen muss. Unzumutbar ist eine Arbeit, wenn

- die oder der erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu der Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist.
- die Arbeit die künftige Ausübung einer bisher bereits überwiegend ausgeübten Arbeit wesentlich erschweren würde, weil die bisherige Arbeit besondere körperliche Anforderungen stellt
- die Ausübung der Arbeit die Erziehung eines Kindes (insbesondere eines Kindes unter drei Jahren) gefährden würde oder
- mit der Pflege eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege auch nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann oder
- der Ausübung der Arbeit ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht.

Somit wird durch die Zumutbarkeitstatbestände sichergestellt, dass niemand eine unzumutbare Arbeit aufnehmen muss. Die Zumutbarkeitskriterien gelten nicht nur für die Arbeitsaufnahme, sondern auch für Maßnahmen der Eingliederung in Arbeit.

#### 6. Zumutbare Arbeit im Bereich der Sozialhilfe

Auch nach der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sind für Menschen, für die gegenwärtig eine Erwerbstätigkeit nicht in Betracht kommt, Wege zu finden, und zu unterstützen, die zu einem eigenverantwortlichen Leben möglichst außerhalb der Sozialhilfe führen. Dies gilt für alle Leistungsberechtigten der Sozialhilfe gleichermaßen. Dazu werden Instrumente der Förderung eines aktiven Lebens und zur Überwindung der Bedürftigkeit ausgebaut. Dieser verstärkten Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten wird eine hohe Bedeutung eingeräumt. Darauf aufbauend werden insbesondere die Beratung und Unterstützung zielorientiert intensiviert, verlässliche und planvolle Handlungsmöglichkeiten der Träger der Sozialhilfe und der Leistungsberechtigten gestärkt sowie einzelfallbezogene Wege aus der Sozialhilfe geebnet. Entsprechend dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ soll der Leistungsberechtigte dabei eine größere Verantwortung übernehmen. Da aber auch hier die Interessen der Leistungsberechtigten und die Interessen der Steuerzahler gegeneinander abzuwägen sind, ist es Leistungsberechtigten von Sozialhilfe grundsätzlich zuzumuten,

entsprechend ihrer Veranlagung und Befähigung mit einer ihnen noch verbliebenen körperlichen und geistigen Kräften entsprechende Tätigkeit aufzunehmen.

Da Leistungsberechtigte der Sozialhilfe als nicht erwerbsfähig gelten, also wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande sind einer Erwerbstätigkeit von mindestens 3 Stunden täglich nachzugehen, gelten die üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht.

Im Hinblick auf die in der Sozialhilfe verbliebenen Personen wurden bei Einführung des Gesetzes lediglich Zumutbarkeitskriterien übernommen, die personenbezogen sind. Unzumutbar ist eine Tätigkeit, wenn

- die nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte Person zu der Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist,
- die Ausübung der Arbeit die Erziehung eines Kindes (insbesondere eines Kindes unter drei Jahren) gefährden würde oder
- mit der Pflege eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege auch nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann.

Somit wird durch die Zumutbarkeitstatbestände sichergestellt, dass niemand eine unzumutbare Arbeit aufnehmen muss. Alle Zumutbarkeitsgründe werden im Lichte der einschlägigen Grundrechte ausgelegt und angewandt. Damit sind Verstöße gegen Artikel 6 und 7 des Pakts ausgeschlossen.

## **Artikel 7**

### *Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen*

#### 1. Gesetzlicher Mindestlohn

Mit dem Mindestlohngesetz hat Deutschland zum 1. Januar 2015 einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro eingeführt, der eine unterste Grenze für die Entlohnungsbedingungen festlegt. Er findet Anwendung auf alle im Inland tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig vom Sitz der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers. Er gilt damit auch für aus dem Ausland nach Deutschland entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Ausgenommen sind lediglich Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowie zuvor Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung. Die Ausnahme für Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist auf eine nachhaltige Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt gerichtet. Durch die Ausnahme wird sichergestellt, dass der Mindestlohn keinen Anreiz setzt, zugunsten einer mit dem Mindestlohn vergüteten Beschäftigung auf eine Berufsausbildung zu verzichten.

Typischerweise werden von jungen Menschen nach Abschluss der Sekundarstufe 1 wichtige Weichen für ihren späteren beruflichen Werdegang gestellt.

Die Ausnahme für zuvor Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung ist darauf gerichtet<sup>9</sup>, den Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen in besonderem Maße Rechnung zu tragen und ihnen den Wiedereinstieg in Beschäftigung zu erleichtern. Für Langzeitarbeitslose ist der Wiedereinstieg in das Arbeitsleben oftmals mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Das Mindestlohngesetz sieht vor, dass der Mindestlohn im Grundsatz auch für Praktikantinnen und Praktikanten gilt.<sup>10</sup>

Über die Anpassung der Höhe des allgemeinen Mindestlohns hat die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre - erstmals zum 1. Januar 2017 – zu beschließen. Am 28. Juni 2016 hat die Mindestlohnkommission erstmals eine Erhöhung des Mindestlohns beschlossen. Demnach soll der Mindestlohn ab 1. Januar 2017 von bisher 8,50 Euro auf 8,84 Euro angehoben werden. Die Kommission besteht aus je drei Vertreterinnen bzw. Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, einer Vorsitzenden bzw. einem Vorsitzenden sowie aus zwei nicht stimmberechtigten Personen aus Kreisen der Wissenschaft. Sie werden jeweils auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer von der Bundesregierung berufen. Die Bundesregierung kann die von der Mindestlohnkommission vorgeschlagene Anpassung durch Rechtsverordnung für alle Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbindlich machen.

Die Mindestlohnkommission prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Sie orientiert sich dabei nachlaufend an der Tarifentwicklung.

Differenzierungen der Mindestlöhne nach konkreten Familienverhältnissen oder eine Ausrichtung der Mindestlöhne an den Bedürfnissen einer Familie durchschnittlicher Größe sieht das Mindestlohngesetz nicht vor. Mindestlöhne zielen im deutschen Mindestlohnsystem auf die Gewährleistung eines Mindestschutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab.

---

<sup>9</sup> Integrationsgesetz: in seinen wesentlichen Teilen am 6. August 2016 in Kraft getreten. Siehe auch S. 12

<sup>10</sup> Zu den Ausnahmen siehe § 22 MiLoG.

## 2. Sicherheit am Arbeitsplatz

Deutschland verfügt über einen differenzierten und wirkungsvollen Arbeitsschutz. Der öffentlich-rechtliche Charakter des Arbeitsschutzes verpflichtet den Arbeitgeber gegenüber dem Staat zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen. Dabei ist der Arbeitsschutz maßgeblich europäischen und internationalen Einflüssen unterworfen.

Im Einzelnen wird das Ziel, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zu gewährleisten, durch Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren verfolgt. Diese Maßnahmen schließen solche der menschengerechten Gestaltung der Arbeit ein. Auf betrieblicher Ebene ist der Arbeitgeber gefordert.

Durchgesetzt werden die den Arbeitsschutz betreffenden Rechtsvorschriften zum einen von den Ländern durch Maßnahmen der Beratung und Überwachung. Zum anderen obliegt diese Aufgabe den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung, die dazu über eigene Aufsichtsdienste verfügen. Wegen dieser Zweigleisigkeit der Präventionsaufgaben von Staat und Unfallversicherungsträgern spricht man auch vom dualen Arbeitsschutzsystem. Bund, Länder und Unfallversicherungsträger sind im Jahr 2008 übereingekommen, zur Erfüllung ihrer Arbeitsschutz- und Präventionsaufgaben eng zusammenzuwirken und haben dazu die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie entwickelt.

Grundlegendes Gesetz im Arbeitsschutz ist seit 1996 das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG). Es enthält die grundsätzlichen Arbeitsschutzpflichten von Arbeitgebern und Beschäftigten. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Pflicht des Arbeitgebers zu, Gefährdungsbeurteilungen zu erstellen, durch die arbeitsbedingte Gesundheitsgefährdungen ermittelt und bewertet werden. Auf dieser Grundlage können dann angemessene Schutzmaßnahmen festgelegt und durchgeführt werden. Das ArbSchG wird durch konkretisierende Bestimmungen für bestimmte Sachgebiete des Arbeitsschutzes ergänzt, wie z.B. die Arbeitsstättenverordnung, die Betriebssicherheitsverordnung und die Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge.

Die Bundesregierung berichtet dem Bundestag und Bundesrat jährlich über die Erkenntnisse zum arbeitsbedingten Unfallgeschehen und zum Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit.

## 3. Gesundheitsfördernde Maßnahmen am Arbeitsplatz

Der gesetzlich geregelte Arbeitsschutz in den Betrieben wird durch Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung ergänzt, die als Aufgabe der gesetzlichen Krankenversicherung im Sozialgesetzbuch V §§ 20 ff. verankert sind. Zur Stärkung unter anderem dieser präventiven Arbeit und des Aufbaus gesundheitsförderlicher Strukturen wurde 2015 das

Präventionsgesetz erlassen. Dabei werden auf der Grundlage einer Beurteilung der gesundheitlichen Situation der Versicherten unter Beteiligung aller verantwortlichen Akteure und unter Einbeziehung der Gefährdungsbeurteilungen der Betriebe, Vorschläge zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation sowie zur Stärkung der gesundheitlichen Ressourcen ermittelt. Die Krankenkassen bieten den Unternehmen in regionalen Strukturen Beratung und Unterstützung an. Aufgrund des gemeinsamen Interesses und Verständnisses zur Ausgestaltung des Präventionsfeldes „Gesundheit im Betrieb“ arbeiten die gesetzlichen Krankenkassen eng mit den für den staatlichen Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und den gesetzlichen Unfallversicherungsträgern zusammen und beziehen die Handlungsfelder der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) mit ein.

## **Zu Artikel 8**

### *Recht auf gewerkschaftliche Betätigung*

#### ***(Empfehlung Nr. 20)***

In Deutschland gewährleistet das Grundgesetz das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden (Art. 9 Absatz 3 GG). Dieses Recht gilt für jedermann und für alle Berufe. Dabei wird nicht nur das Recht zur Bildung einer Gewerkschaft gewährt, sondern auch das Recht, sich als solche zu betätigen. Dies gilt auch im internationalen Kontext.

Aufgrund der grundgesetzlich garantierten Tarifautonomie ist es in Deutschland in weiten Teilen den Tarifvertragsparteien überlassen, die Arbeitsbedingungen für ihre Branchen zu regeln.<sup>11</sup> Ungeachtet dessen ist der Gesetzgeber ebenfalls befugt, arbeitsrechtliche Regelungen zu treffen.

Näheres zu Tarifvertragsparteien sowie Tarifverträgen und deren Wirkung regelt das Tarifvertragsgesetz. Gesetzliche Regelungen über Anforderungen für die Bildung einer Gewerkschaft, Zulassungsverfahren o. ä. existieren jedoch nicht. Innerhalb eines Unternehmens können sich mehrere Gewerkschaften betätigen. Hierbei ist die Änderung durch das Tarifeinheitsgesetz aus dem Jahre 2015 zu beachten, durch die Tarifkollisionen im Betrieb vermieden werden sollen, soweit ein Arbeitgeber an Tarifverträge unterschiedlicher Gewerkschaften gebunden ist, die inhaltlich kollidieren.

#### 1. Tarifverhandlungsmechanismen und ihre Auswirkungen auf Arbeitnehmerrechte

Auf Grund der grundgesetzlich garantierten Tarifautonomie ist es in Deutschland Sache der Tarifvertragsparteien, Mechanismen für Tarifverhandlungen festzulegen.

---

<sup>11</sup> Zur Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen siehe § 5 TVG.

Regelungen von Tarifverträgen, die den Inhalt, Abschluss oder die Beendigung von Arbeitsverhältnissen zum Gegenstand haben, gelten nach dem Tarifvertragsgesetz grundsätzlich unmittelbar und zwingend zwischen den tarifgebundenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und den tarifgebundenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Ist ein Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin nicht tarifvertraglich gebunden oder eine Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer nicht Mitglied der tarifschließenden Gewerkschaft, kann die inhaltliche Geltung der Normen des Tarifvertrags durch eine arbeitsvertraglich geregelte Bezugnahme hergestellt werden.

Bei Regelungen des Tarifvertrags über betriebliche oder betriebsverfassungsrechtliche Fragen ist die Tarifbindung der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers ausreichend. Auf die Tarifgebundenheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kommt es für die Wirksamkeit dieser Normen nicht an.

## 2. Streikverbot für Angehörige des öffentlichen Diensten, die keine Dienstleistung von wesentlichem allgemeinem Interesse erbringen

Das Streikverbot gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Grundgesetzes (Art. 33 Abs. 5 GG) und gilt außer für Beamtinnen und Beamte auch für Richterinnen und Richter sowie für Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten.

Das Streikverbot gilt nicht für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Deren weit überwiegende Zahl sind Tarifbeschäftigte, denen das Streikrecht zusteht. Nur gut ein Drittel der Angehörigen des öffentlichen Dienstes stehen in einem Beamtenverhältnis.

Beamtinnen und Beamte stehen in Deutschland in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Artikel 33 Abs. 4 GG), in dessen Rahmen die Beamtin oder der Beamte aufgrund des Lebenszeitprinzips über ein grundsätzlich nicht entziehbares statusrechtliches Amt verfügt.

Dem beiderseitigen Verhältnis zwischen Dienstherrn und Beamtinnen und Beamten entspricht zunächst eine allgemeine Treuepflicht der Beamtin bzw. des Beamten. Das Bundesverfassungsgericht sieht „in Anknüpfung an die deutsche Verwaltungstradition im Berufsbeamtentum eine Institution (...), die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll“.<sup>12</sup> Mit der Treuepflicht der Beamtin bzw. des Beamten korrespondiert die Alimenta-

---

<sup>12</sup> BVerfGE 7, 155 [162]; 119, 247 [260 f.].

tions- und Fürsorgepflicht des Dienstherrn sowie dessen Pflicht, den Status des der Beamtin bzw. des Beamten zu wahren. Die genannten wechselseitigen Grundpflichten prägen das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis.

An die Stelle der Sicherung angemessener Arbeitsbedingungen durch das Streikrecht tritt für Beamtinnen und Beamte als funktionales Äquivalent die subjektivrechtlich gewährte Sicherung durch das Alimentationsprinzip und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Das Fehlen eines Streikrechts für Beamtinnen und Beamte bewirkt insofern keine Schutzlosigkeit. Vielmehr besteht aufgrund der aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Pflichten des Dienstherrn ein weitreichender verfassungsrechtlich abgesicherter Schutz. Insbesondere durch die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Anspruch der Beamtin bzw. des Beamten auf amtsangemessene Alimentation nochmals gestärkt worden.

Zum Ausgleich für das fehlende Streikrecht bestehen besondere Beteiligungsrechte der Gewerkschaften. Nach § 118 des Bundesbeamtengesetzes und § 53 des Beamtenstatusgesetzes sind die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligen. Damit erhalten die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften eine gegenüber der „normalen“ Beteiligung von Verbänden im Rahmen des Gesetzgebungs- oder Verordnungsverfahrens herausgehobene Stellung. Sie dient der Wahrnehmung und Förderung der Arbeitsbedingungen und gewährt den Gewerkschaften einen Ausgleich dafür, dass das beamtenrechtliche Dienstverhältnis nicht kollektiv auf der Grundlage des Tarif- und Streikrechts geregelt wird.

Die Rechtsauffassung des Ausschusses, dass ein Streikverbot für Angehörige des öffentlichen Dienstes nur dann zulässig sei und alleine davon abhängt, ob diese Dienstleistungen von wesentlichem allgemeinem Interesse seien, unabhängig davon, wie in dem jeweiligen Vertragsstaat der öffentliche Dienst organisiert ist, die verschiedenen Gruppen definiert sind und welchen rechtlichen Status und Privilegien diese erhalten, ist daher entschieden abzulehnen.

Zum Streikverbot für Beamtinnen und Beamte ist gegenwärtig eine Verfassungsstreitigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig. Das Gericht hat vier Verfassungsbeschwerden beamteter Lehrkräfte zur Entscheidung angenommen, die sich gegen das beamtenrechtliche Streikverbot richten. Die Bundesregierung hat eine Stellungnahme abgegeben, in der das Streikverbot für Beamtinnen und Beamte verteidigt wird. Der Ausgang des Verfahrens bleibt abzuwarten.



## **Zu Artikel 9**

### *Recht auf soziale Sicherheit*

#### 1. Leistungen bei Arbeitslosigkeit

In Deutschland muss grundsätzlich unterschieden werden zwischen dem Arbeitslosengeld nach dem SGB III und der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Das Arbeitslosengeld nach dem SGB III ist eine Leistung der Arbeitslosenversicherung, die Versicherten unabhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung im Falle der Arbeitslosigkeit für einen bestimmten Zeitraum zusteht. Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II besteht darüber hinaus ein steuerfinanziertes Fürsorgesystem zur Sicherung des Existenzminimums für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die ihren Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen aus eigenem Einkommen und Vermögen oder aufgrund anderweitiger Hilfe, z.B. vorrangiger Sozialleistungssysteme wie der Arbeitslosenversicherung, nicht sicherstellen können.

#### 1.1 Arbeitslosengeld nach SGB III

Versichert in der Arbeitslosenversicherung sind grundsätzlich alle Personen, die gegen Arbeitsentgelt oder zu Ihrer Berufsausbildung beschäftigt sind, Krankengeld beziehen, eine Rente wegen voller Erwerbsminderung beziehen, Mutterschaftsgeld beziehen oder ein Kind unter drei Jahren betreuen und unmittelbar vorher versicherungspflichtig waren oder Entgeltersatzleistungen bezogen haben. Versicherungspflichtig sind auch Jugendliche in beruflichen Reha-Einrichtungen. Nicht versicherungspflichtig sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer geringfügigen Beschäftigung (Arbeitsentgelt höchstens 450 Euro).

Anspruch auf Arbeitslosengeld aus der Arbeitslosenversicherung hat, wer noch nicht die Regelaltersgrenze erreicht hat, arbeitslos ist, sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet hat und die Anwartschaftszeit erfüllt hat. Diese hat erfüllt, wer innerhalb der Rahmenfrist von zwei Jahren mindestens 360 Kalendertage versicherungspflichtig gewesen ist.

Zur Dauer des Arbeitslosengeldbezugs siehe Anhang Nr. 12, S. 41.

Für die Berechnung des Arbeitslosengeldes ist das Bruttoarbeitsentgelt, vermindert um die gesetzlichen Abzüge, maßgebend. Das Arbeitslosengeld beträgt für Arbeitslose mit Kindern 67 Prozent und für die übrigen Arbeitslosen 60 Prozent des Nettoarbeitsentgelts.

Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld beliefen sich 2012 auf rund 14 Mrd. Euro und 2013, 2014 und 2015 jeweils auf ca. 15 Mrd. Euro. Der durchschnittliche Nettoleistungssatz aller

Leistungsempfänger betrug 2012 monatlich 798 Euro, 2013 monatlich 822 Euro, 2014 monatlich 840 Euro und 2015 ca. 860 Euro, jeweils zuzüglich der Sozialversicherungsbeiträge. Seit dem 1. Januar 2011 beträgt der Beitrag der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite je 1,5 Prozent des Arbeitsentgelts.

### 1.2 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II umfassen Leistungen zum Lebensunterhalt und Leistungen zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit, insbesondere durch Eingliederung in Arbeit. Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts orientieren sich ausschließlich am Bedarf. Sie umfassen den Regelbedarf, Kosten der Unterkunft und Heizung sowie gegebenenfalls Mehrbedarfe, Sonderbedarfe und Bedarfe für Bildung und Teilhabe. Der Regelbedarf berücksichtigt pauschaliert die Bedarfe für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie (ohne Heizung und Bereitung von Warmwasser) sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens, u.a. Bedarfe zur Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Die tatsächlichen Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden anerkannt, soweit sie angemessen sind. Zusätzlich werden gegebenenfalls berücksichtigt:

- Mehrbedarfe für bestimmte Lebenssituationen (z.B. für alleinerziehende Personen, schwangere Frauen, Personen die wegen bestimmter Krankheiten kostenaufwändigere Ernährung brauchen)
- Einmalige Zahlungen (Sonderbedarfe), die nicht von den Regelbedarfen erfasst werden, z.B. Erstausrüstung für Bekleidung und Erstausrüstung bei Schwangerschaft und Geburt oder Erstausrüstung für die Wohnung
- Zusätzlich werden für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene (soweit das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet ist) spezifische Bildungs- und Teilhabebedarfe berücksichtigt.

Zur Ermittlung der Regelbedarfe siehe Beitrag zu (*Empfehlung Nr. 21*)

### 2. Leistungen für Ausländerinnen und Ausländer

Bei den folgenden Ausführungen wird unterstellt, dass mit den angesprochenen „beitragsfreien Systemen zur Einkommensbeihilfe“ Systeme zur Sicherung des Existenzminimums hilfebedürftiger Personen gemeint sind. Insoweit bestehen in Deutschland drei Leistungssysteme, die (auch) für Ausländerinnen und Ausländer in Betracht kommen: Die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Sozialhilfe sowie das Asylbewerberleistungsgesetz. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende betrifft den größten Teil der erwerbsfähigen Personen und der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen (z. B. Familienmitglieder und Partner). Die Sozialhilfe nach SGB XII betrifft im Wesentlichen nicht erwerbsfähige

hige Personen und Altersrentnerinnen und -rentner. Unter das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) fallen beispielsweise Asylsuchende in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts sowie unter bestimmten Voraussetzungen Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel, vollziehbar ausreisepflichtige und geduldete. In allen genannten Leistungssystemen ist u.a. Voraussetzung der finanziellen Unterstützung, dass die Leistungsberechtigten ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenem Einkommen und Vermögen sichern können (gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Einkommens und Vermögens der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft oder Haushaltsgemeinschaft lebenden Personen).

## 2.1 Erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer

Erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer (Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Selbständige) und ihre Familienangehörigen erhalten - soweit die Erwerbstätigkeit nicht existenzsichernd ist - ab dem ersten Tag ihrer Erwerbstätigkeit bei Vorliegen der notwendigen Anspruchsvoraussetzungen ergänzend Sozialleistungen zur Sicherung des Existenzminimums.

## 2.2 Nicht erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer

### 2.2.1 Grundsicherung für Arbeitssuchende (erwerbsfähige Personen und ihre Familie)

Nicht erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer erhalten grundsätzlich keine Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, sondern Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder Leistungen entsprechend dem SGB XII. Das gilt auch, wenn sie sich erlaubt zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten.

Folgende nichterwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer erhalten unter denselben Voraussetzungen wie deutsche Staatsangehörige Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende:

- EU-Ausländerinnen und -Ausländer, die nach § 2 Absatz 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU freizügigkeitsberechtigt sind (Anwendungsfälle: vorübergehende Erwerbsminderung infolge Krankheit oder Unfall, unfreiwillige Arbeitslosigkeit nach mehr als einem Jahr Tätigkeit in Deutschland, für die Dauer von sechs Monaten bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach weniger als einem Jahr Beschäftigung und unter bestimmten Voraussetzungen bei Aufnahme einer Berufsausbildung).
- EU-Ausländerinnen und -Ausländer mit Daueraufenthaltsrecht (nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt, § 4a Freizügigkeitsgesetz/EU).
- Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, die über einen Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen verfügen.
- Familienangehörige der vorgenannten Personen

Den EU-Ausländerinnen und -Ausländern sind Staatsangehörige aus den EWR-Staaten (Island, Liechtenstein und Norwegen) gleichgestellt, sodass das Freizügigkeitsgesetz/EU ebenfalls unmittelbar für sie gilt, § 12 des Gesetzes.

### 3. Soziale Absicherung im Alter - Anpassung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung

Mit der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre bis 2029 hat der Gesetzgeber 2007 eine wichtige Maßnahme beschlossen, mit der die Demografiefestigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung weiter verbessert wurde. Die Regelaltersgrenze wird von 2012 an in kleinen Schritten, beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1947, bis 2029 stufenweise auf 67 Jahre angehoben. Die Stufen der Anhebung betragen zunächst einen Monat pro Jahrgang (Regelaltersgrenze von 65 auf 66 Jahre) und dann ab Jahrgang 1959 zwei Monate pro Jahrgang (Regelaltersgrenze von 66 auf 67 Jahre). Für alle ab 1964 Geborenen gilt die Regelaltersgrenze 67 Jahre. Allerdings haben Versicherte mit besonders langjähriger Erwerbstätigkeit und entsprechend langer Zahlung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung nach wie vor Anspruch auf einen abschlagsfreien vorzeitigen Renteneintritt mit 65 Jahren.

#### 3.1 Einführung der Rentengarantie 2009

2009 wurde die in der Rentenanpassungsformel enthaltene Schutzklausel, wonach bis dahin Rentenkürzungen aufgrund der eingeführten Dämpfungsfaktoren (u.a. Nachhaltigkeitsfaktor) ausgeschlossen waren, dergestalt erweitert, dass nunmehr auch bei sinkenden Löhnen der aktuelle Rentenwert nicht abgesenkt werden darf. Eine Kürzung der Bruttorente aufgrund der Rentenanpassungsformel ist somit seitdem ausgeschlossen.

#### 3.2 RV-Leistungsverbesserungsgesetz 2014

Zum 1. Juli 2014 wurden unter anderen nachfolgenden Verbesserungen im Rentenrecht umgesetzt:

- abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren
- Ausweitung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder (Mütterrente)
- Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten.

##### 3.2.1 Abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren

Durch eine Sonderregelung können besonders langjährig Versicherte bereits ab Vollendung des 63. Lebensjahres eine abschlagsfreie Altersrente beziehen. Voraussetzung sind 45 Jahre an Pflichtbeiträgen aus Beschäftigung, selbständiger Tätigkeit oder Pflege bzw. Zeiten der Kindererziehung bis zum 10. Lebensjahr des Kindes. Das Eintrittsalter in die Rente ab 63 wird stufenweise auf die bisher geltende Altersgrenze für besonders langjährig

Versicherte von 65 Jahren angehoben. Die Anhebung beginnt im Jahr 2016 für den Geburtsjahrgang 1953 mit einem Anstieg um 2 Monate. Für jeden nachfolgenden Geburtsjahrgang wird die Altersgrenze um zwei weitere Monate angehoben. Für den Geburtsjahrgang 1964 ist die Altersgrenze von 65 Jahren erreicht.

### 3.2.2 Ausweitung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder (Mütterrente)

Die Erziehungsleistung für alle Mütter und Väter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, wird in der Rente besser als bisher anerkannt, indem die anrechenbare Kindererziehungszeit um 12 auf 24 Monate verlängert wurde. Im Ergebnis erhält ein Elternteil dadurch, für jedes vor 1992 geborenem Kind grundsätzlich ein zusätzliches Jahr an Rentenbeiträgen auf Basis eines Durchschnittsverdienstes für seine Rente angerechnet.

### 3.2.3 Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten

Menschen mit verminderter Erwerbsfähigkeit werden durch zwei Maßnahmen bei der Berechnung der Erwerbsminderungsrente besser abgesichert: Sie werden zum einen so gestellt, als hätten sie mit ihrem bisherigen durchschnittlichen Einkommen zwei Jahre länger als bisher weitergearbeitet. Zudem zählen die letzten 4 Jahre vor Eintritt einer Erwerbsminderung für die Berechnung der Rente nicht, wenn sie sich (z.B. durch Wechsel in Teilzeit oder Phasen der Krankheit vor dem Renteneintritt) rentenmindernd auswirken würden.

### ***(Empfehlung Nr. 21)***

### 4. Existenzsichernde Lebensunterhaltsleistungen

Die Bundesregierung hat das Verfahren zur Ermittlung der existenzsichernden Lebensunterhaltsleistungen auf Basis des Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2010 überprüft und weiterentwickelt. Die Ermittlung der existenzsichernden Leistungen wurde daraufhin in einem Gesetzgebungsverfahren ausführlich diskutiert und vom Parlament beschlossen (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz). Damit wurde die Höhe der existenzsichernden Leistungen ab dem Jahr 2011 neu ermittelt. Diese Leistungen werden seitdem jährlich zum 1. Januar auf der Grundlage eines Mischindexes aus der Preis- und Nettolohnentwicklung erhöht. Damit ist sichergestellt, dass der reale Wert der Lebensunterhaltsleistung nicht sinkt und die Leistungsberechtigten an der Wohlstandsentwicklung der Gesellschaft teilhaben.

Das Bundessozialgericht hat dieses Berechnungsverfahren bereits 2012 geprüft und für rechtens erachtet. Das Bundesverfassungsgericht hat das Berechnungsverfahren und die jährliche Erhöhung 2014 als sachgerecht und verfassungskonform bestätigt.

Die Bundesregierung hat das Berechnungsverfahren im Rahmen einer gesetzlich vorgeschriebenen Neuermittlung der existenzsichernden Leistungen 2016 auf Basis aktueller

statistischer Daten erneut überprüft und auf Basis dieser Neuberechnungen einen Gesetzesentwurf erarbeitet, um die Höhe der existenzsichernden Leistungen ab 2017 neu festzulegen.

Bei diesen Berechnungen wurden die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen jeweils gesondert ermittelt. Dem sich mit dem Kindesalter wandelnden Bedarfen wird dadurch Rechnung getragen, dass bei den Kindern zwischen den Altersgruppen bis 5 Jahre, 6 bis 13 Jahre und 14 bis 17 Jahre unterschieden wird.

Zudem gibt es für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene seit 2011 individuelle spezifische Leistungen für Bildung und Teilhabe. Dieses sog. Bildungspaket umfasst u.a. 100 Euro im Jahr für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf, die Bezahlung von Klassenfahrten sowie unter bestimmten Voraussetzungen die Aufwendungen für eine erforderliche Lernförderung. Zudem gibt es bis zu 10 Euro/Monat zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Soweit erforderlich werden die tatsächlichen Aufwendungen für die Schülerbeförderung unter Beachtung einer Eigenbeteiligung in Höhe von 5 Euro/Monat sowie bei Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung die Mehraufwendungen unter Beachtung einer Eigenbeteiligung in Höhe von 1 Euro/Tag berücksichtigt. Diese existenzsichernden Leistungen gewährleisten einen angemessenen Lebensstandard.

Die Leistungen zum Lebensunterhalt sind so ausgestaltet, dass sie den gesamten existenznotwendigen Bedarf decken. Der Regelbedarf sichert zusammen mit den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie ggf. den Mehrbedarfen, ausgewählten einmaligen Leistungen und zusätzlich für Kinder und Jugendliche den Leistungen für Bildung und Teilhabe den Lebensunterhalt für ein Leben in Würde.

##### 5. Steuerpflichtiger Anteil der Renten

Die steuerliche Erfassung von Renten wurde mit dem Alterseinkünftegesetz zum 1. Januar 2005 grundlegend geändert. Damit wurden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt, das die vorherige gesetzliche Regelung der Besteuerung von Renten und Pensionen für verfassungswidrig erklärt hatte. Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung unterlagen lediglich der Ertragsanteilsbesteuerung, während Beamtenpensionen unter Berücksichtigung eines Versorgungs-Freibetrags voll besteuert wurden. Dies stellte eine sachlich nicht gerechtfertigte steuerliche Besserstellung der Rentenbezieher dar. Um eine Gleichbehandlung in der Besteuerung von Renten und Pensionen herzustellen, wurde die Rentenbesteuerung auf die nachgelagerte Besteuerung umgestellt.

Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung erfolgt nicht sofort, sondern sukzessiv. Bei der Neuregelung wurde darauf geachtet, dass keine Doppelbesteuerung der Beiträge zur

gesetzlichen Rentenversicherung eintritt. Denn Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung beruhen zum Teil auf der eigenen Beitragsleistung der Steuerpflichtigen, die nicht in den vorangegangenen Jahren steuermindernd geltend gemacht werden konnten. Der andere Teil setzt sich zusammen aus dem steuerfreien Arbeitgeberanteil zur Rentenversicherung und der Möglichkeit die geleisteten Beträge als Sonderausgaben steuermindernd abzusetzen. Es wurde eine Übergangsregelung geschaffen. Danach erhöht sich - abhängig vom Jahr des Rentenbeginns - der Anteil der Rente, der der Besteuerung unterliegt. Begann die Rente in 2005 oder in den Jahren davor, beträgt der Besteuerungsanteil 50 Prozent. Seit 2006 wird dieser Anteil für Neurentner von Rentenjahrgang zu Rentenjahrgang allmählich bis 2040 auf 100 Prozent erhöht.

Die Rente unterliegt erst bei Personen, die 2020 in Rente gehen, zu 80 Prozent der Besteuerung. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in vollem Umfang steuerfrei und die selbst getragenen Aufwendungen konnten zu einem immer höheren Anteil als Sonderausgaben geltend gemacht werden (2019 beträgt der Anteil 88 Prozent). Eine sich bis 2020 nicht ändernde Gesetzgebung vorausgesetzt, wären Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung 2020 in Höhe von ca. 12.557 Euro grundsätzlich steuerunbelastet, soweit sie die einzige Einkunftsquelle sind.

Allgemein zum Einkommenssteuerrecht, siehe Anhang Nr. 13, S. 42.

***(Empfehlung Nr. 22)***

**6. Ungleichbehandlung bei der Ausübung der Rechte auf soziale Sicherung zwischen östlichen und westlichen Bundesländern**

Die Versorgungsansprüche aus Versorgungssystemen der DDR ehemaliger (stellvertretenden) Ministerinnen und Minister der DDR resultieren nicht aus der Zugehörigkeit zu östlichen oder westlichen Bundesländern, sondern sind die Folge einer über 40 jährigen vollständigen staatlichen Trennung mit zwei unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen. Noch vor Herstellung der deutschen Einheit hatte sich bereits die demokratisch gewählte Volkskammer der DDR im Rahmen der Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion verpflichtet, die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR zu schließen und die zuvor entstandenen Ansprüche in die gesetzliche Rentenversicherung zu überführen. Zugleich hat der DDR-Gesetzgeber die in dem Versorgungssystem des Staatsapparates erworbenen Versorgungsansprüche gekürzt, soweit diese 1500 Mark überschritten. Diese Versorgungsansprüche hat die Bundesrepublik Deutschland gemäß der im Einigungsvertrag verankerten Zahlbetragsgarantie als besitzgeschützte Zahlbeträge übernommen, welche aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zusätzlich zu dynamisieren sind.

Es beinhaltet daher keine Diskriminierung, wenn der bundesdeutsche Gesetzgeber die aus Versorgungssystemen der DDR berechtigten (stellvertretenden) Ministerinnen und Minister nach Herstellung der staatlichen Einheit nicht so behandelt, als hätten sie ihre Erwerbsbiographie und ihre Ministertätigkeit in der Bundesrepublik ausgeübt.

***(Empfehlung Nr. 24)***

**7. Armutsgrenze und Armutsbekämpfungsprogramm**

Die Empfehlung Nr. 24 geht von der Voraussetzung aus, dass die genannten 13 Prozent der Bevölkerung, die unterhalb der Armutsrisikoschwelle liegen, keine ausreichenden Leistungen beziehen und/oder kein ausreichendes Einkommen erzielen, das oberhalb der Bedarfsschwelle der bedürftigkeitsorientierten Leistungen liegt. Diese Aspekte dürfen nicht miteinander gleich gesetzt werden, da die Armutsrisikoquote einen Indikator für relative Einkommensarmut darstellt, die auf die Beteiligung an der gesellschaftlichen Einkommensentwicklung abstellt; bedürftigkeitsorientierte Leistungen hingegen sichern das soziokulturelle Existenzminimum.

Die Armutsgefährdungsquoten sowohl der Gesamtbevölkerung wie der Erwerbstätigen entsprachen 2014 in Deutschland in etwa jenen im europäischen Durchschnitt. Wird zusätzlich berücksichtigt, dass sich die Quoten in Deutschland auf ein Einkommensniveau (in realer Kaufkraft berechnet) beziehen, das im oberen Drittel der EU lag, so ist mit diesen Quoten oft ein Lebensstandard verbunden, der in vielen EU-Ländern als auskömmlich zu bezeichnen ist.

Nicht richtig ist zudem die Aussage, dass der Bezug von ergänzenden Leistungen, die bezogen werden, weil das Erwerbseinkommen nicht ausreicht, auf „eine unzureichende Höhe der Leistungen oder einen eingeschränkten Zugang zu den Leistungen hindeuten könnte.“ Ergänzende Leistungen werden vielmehr bezogen, weil die Leistungsberechtigten einen Teil des erforderlichen Existenzminimums bereits selbst abdecken können z. B. weil sie eine Teilzeittätigkeit ausüben oder sie zwar Erwerbseinkommen erzielen, dies aber nicht zur Deckung des Gesamtbedarfs der Familie reicht. Den noch zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderlichen Teil erhalten die Leistungsberechtigten dann zusätzlich zu den aus eigener Erwerbstätigkeit erzielten Einkünften als Arbeitslosengeld II (sog. Aufstocker). Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieser Personenkreis damit nicht mehr arbeitslos ist und einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhält, statt ggf. gänzlich ohne Erwerbsarbeit zu sein. Für eine erfolgreiche Bekämpfung von Arbeitslosigkeit ist die Möglichkeit, neben eigenem Erwerbseinkommen aufstockende Leistungen zu erhalten, auch eine wichtige Option.



Die Bundesregierung möchte die Zahl der Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit bedürftigkeitsorientierte Leistungen in Anspruch nehmen müssen, reduzieren. Ein wichtiges Instrument hierzu ist der 2015 eingeführte allgemeine gesetzliche Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro (Brutto/Stunde). Soweit keine negativen Beschäftigungseffekte entstehen, wird es hierdurch einer größeren Zahl von Erwerbstätigen gelingen, ein Markteinkommen zu erzielen, das oberhalb der Bedarfsschwelle der bedürftigkeitsorientierten Leistungen liegt. Den gleichen Effekt besitzen die vorgelagerten Leistungen des Wohngelds, das einen Zuschuss zu den Wohnkosten darstellt, und des Kinderzuschlags für Personen im niedrigen Einkommensbereich. Auch hier führen die Reform des Wohngelds zum 1. Januar 2016 und die Reform des Kinderzuschlags zum 1. Juli 2016 dazu, dass sich die Zahl der Personen, die bislang bedürftigkeitsorientierte Leistungen nach der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialhilfe in Anspruch genommen haben, reduzieren wird.

Das in der Empfehlung Nr. 24 angesprochene „umfassende Armutsbekämpfungsprogramm“ ist daher nicht sachgerecht, da in Deutschland bereits ein umfassendes institutionelles Netz aus gesetzlichen Regelungen und individuellen Rechtsansprüchen, die sich an unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedarfssituationen orientieren, existiert.

Insgesamt ist festzuhalten, dass nach Berechnungen der OECD Deutschland weiterhin zu den Staaten gehört, in denen die Ungleichheit der Markteinkommen mit am stärksten durch Steuern und Sozialtransfers verringert wird. So reduziert sich nach Berechnungen der OECD die Armutsrisikoquote durch Steuern und Sozialtransfers um 74 Prozent.

## 8. Existenzsichernde Lebensunterhaltsleistungen

Siehe die Ausführungen zu Ziffer 5

*(Empfehlung Nr. 24)*

## **Zu Artikel 10**

*Recht der Familien, der Mütter sowie der Kinder und Jugendlichen auf Schutz und Beistand*

### 1. Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen

Die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen, insbesondere die Festsetzung von Altersgrenzen für eine Beschäftigung, ist im Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend (Jugendarbeitsschutzgesetz - JArbSchG) vom 12. April 1976 geregelt.

In der Vergangenheit war im Gesetzestext des Jugendarbeitsschutzgesetzes selbst nicht ausdrücklich geregelt, ob dieses zusätzlich zum Festland auch in der ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland (AWZ) Anwendung findet. Mit Artikel 3 Ab-

satz 7 des Gesetzes zur Umsetzung des Seearbeitsübereinkommens 2006 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868) wurde dies klargestellt. Seitdem regelt § 1 Absatz 1 JArbSchG, dass das Jugendarbeitsschutzgesetz im Rahmen der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1799) auch in der AWZ gilt.<sup>13</sup> Das Gesetzesvorhaben hatte klarstellende Natur, Änderungen des bestehenden Schutzniveaus für Jugendliche waren damit nicht verbunden.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Durchführung der Übereinkommen 138 (Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung) sowie 182 (Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit) berichtet. In den Berichten wurde darauf hingewiesen, dass in Deutschland die Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer das Jugendarbeitsschutzgesetz durchführen und für Kontrollen nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz zuständig sind.

Die bei den Kontrollen aufgedeckten Verstöße sind in der Regel nicht schwerwiegend. Auf die Frage, ob Verstöße gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit festgestellt wurden, haben alle Bundesländer mitgeteilt, dass ihre Arbeitsschutzbehörden keine Verstöße im Sinne von Artikel 3 Buchstabe d) des Übereinkommens 182 festgestellt haben.

Gleichzeitig wurde in § 31 Abs. 2 JArbSchG die bis dahin zulässige Abgabe von Tabakwaren an Jugendliche über 16 Jahre durch den Arbeitgeber untersagt. Damit wurde das in § 10 Jugendschutzgesetz geregelte generelle Verbot der Abgabe von Tabakwaren an Jugendliche (Personen unter 18 Jahre) in der Öffentlichkeit auch im Jugendarbeitsschutzgesetz nachvollzogen.

Im Übrigen wird auf die Vorberichte, insbesondere die Ausführungen im 4. Deutschen Bericht über die innerstaatliche Anwendung verwiesen.

### ***(Empfehlung Nr. 23)***

#### **2. Gewalt gegen Frauen**

Das deutsche Strafrecht stellt Gewalt in der Familie bereits unter Strafe. Unabhängig von der Art der Beziehung zwischen Täter und Opfer, finden die Straftatbestände gegen das Leben (§§ 211 ff. Strafgesetzbuch -StGB), der Körperverletzung (§§ 223 ff. StGB), der Zwangsverheiratung (§ 237 StGB), der Nachstellung (§ 238 StGB), der Freiheitsberaubung (§ 239 StGB), der Nötigung (§ 240 StGB), der Bedrohung (§ 241 StGB), des Raubes und der Erpressung (§§ 249-255 StGB), der Beleidigung (§ 185 StGB) Anwendung. Diese familiäre Täter-Opfer-Beziehung schließt eine Strafverfolgung nicht aus.

---

<sup>13</sup> Ausschließliche Wirtschaftszone definiert im Seearbeitsübereinkommen, Deutschland nahm das Seerechtsübereinkommen im Jahre 1994 an.

Zudem hat der deutsche Gesetzgeber die Misshandlung von Schutzbefohlenen, d. h. von Personen unter 18 Jahren oder von wegen Gebrechlichkeit oder Krankheit wehrlosen Personen, die der Fürsorge oder Obhut des Täters unterstehen, dessen Hausstand angehören oder seiner Gewalt von dem Fürsorgeberechtigten überlassen wurden, in § 225 StGB gesondert unter Strafe gestellt.

Typisch für Fälle der Gewalt in der Familie ist, dass der Täter im Verhältnis zum Opfer regelmäßig eine Vertrauensposition einnimmt oder auch eine Obhutsperson ist. Sowohl der Bruch dieses besonderen Vertrauens als auch durch die Tat verursachte psychische Schäden beim Opfer können bei der Strafzumessung im Rahmen des § 46 Absatz 2 StGB Berücksichtigung finden. Darüber hinaus bietet auch das Sexualstrafrecht einen hinreichenden innerfamiliären Schutz vor sexuellen Übergriffen.

Das Sexualstrafrecht insgesamt – und hier insbesondere die Straftatbestände des § 176 StGB (Sexueller Missbrauch von Kindern), des § 177 StGB (Sexuelle Nötigung; Vergewaltigung), des § 180 StGB (Förderung sexueller Handlungen Minderjähriger) und des § 182 StGB (Sexueller Missbrauch von Jugendlichen) – gilt unabhängig davon, ob der Täter aus der Familie des Opfers stammt. § 174 StGB (Sexueller Missbrauch von Schutzbefohlenen) bestraft darüber hinaus die Vornahme sexueller Handlungen mit Personen unter sechzehn bzw. unter achtzehn Jahren, die sich zum Täter in einem bestimmten, unter anderem elterlichen Obhutsverhältnis befinden.

Mit der Änderung des Strafgesetzbuches (Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht) 2015, ist der Schutz von Jugendlichen gegenüber sexuellen Übergriffen in ihrem engsten sozialen und verwandtschaftlichen Umfeld weiter gestärkt worden. Gemäß § 174 Abs. 1 Nummer 3 StGB macht sich nunmehr strafbar, wer sexuelle Handlungen an einer Person unter achtzehn Jahren, die sein leiblicher oder rechtlicher Abkömmling ist oder der seines Ehegatten, seines Lebenspartners oder einer Person, mit der er in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftlicher Gemeinschaft lebt, vornimmt oder an sich von dem Schutzbefohlenen vornehmen lässt. Ferner werden mit dem von Bundestag und Bundesrat bereits beschlossenen Gesetz zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung weitere Tathandlungen kriminalisiert, mit denen die sexuelle Selbstbestimmung des Opfers verletzt wird. So soll gemäß § 177 Abs. 1 StGB mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft werden, wer gegen den erkennbaren Willen einer anderen Person sexuelle Handlungen an dieser Person vornimmt oder von ihr vornehmen lässt oder diese Person zur Vornahme oder Duldung sexueller Handlungen an oder von einem Dritten bestimmt. Die vorgesehenen Vorschriften kommen auch zur Anwendung, wenn die sexuelle Handlung innerhalb der Familie vorgenommen wird.

Eines eigenen Straftatbestandes, der nur Gewalt in der Familie für sich erfasst, bedarf es deshalb nicht für eine hinreichende strafrechtliche Sanktionierung dieses Verhaltens.

### 2.1 Erhebung und Auswertung statistischer Daten, repräsentative Umfragen und sonstige Forschung

Die Erfassung von Gewalt gegen Frauen erfolgt durch die „Polizeiliche Kriminalstatistik“ in den Bundesländern. Nach einem Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2007 erfolgt seit 2011 eine auf Bundesebene einheitliche Erfassung weiterer Angaben zu Tatverdächtigen, Opfern sowie zur Opfer-Tatverdächtigen-Beziehung, die die differenzierte Dokumentation von Delikten häuslicher Gewalt durch aktuelle/frühere Partnerinnen und Partner seitdem ermöglicht.

Damit werden Aussagen über die Straftaten gegen das Leben (Tötungsdelikte), gegen die sexuelle Selbstbestimmung (Vergewaltigung, sexuelle Nötigung u.a.), Rohheitsdelikte (Körperverletzung u.a.) sowie Straftaten gegen die persönliche Freiheit (Freiheitsberaubung, Stalking u.a.) bundesweit vergleichbar:

- aktuelle und/oder frühere Beziehungspartnerinnen und -partner (aufgeschlüsselt nach Ehe, eingetragener Lebensgemeinschaft und nichtehelicher Lebensgemeinschaft sowie zusammenfassend den früheren Partnerinnen und Partnern)
- erfasst nach dem Kriterium der räumlich-sozialen Nähe (im gemeinsamen Haushalt u.a.)
- erfasst nach der sogenannten „Geschädigten-Spezifika“ im Hinblick auf Hilflosigkeit (z.B. durch Alkohol-/Drogenkonsum oder Behinderung/Erkrankung/Alter) u.a.

Die Daten standen für das Jahr 2012 erstmals zur Verfügung. Danach sind 2012 13.858 weibliche Personen Opfer von Gewaltkriminalität durch ihren Partner bzw. ihre Partnerin geworden, davon 5.112 durch ihre Ehepartnerin oder ihren Ehepartner, 4.503 durch nichteheliche und 4.184 durch ehemalige (Ehe-)Partnerinnen und -partner. Bei den Tötungsdelikten wurden 333 weibliche Personen Opfer ihrer Partner, davon 176 ihres Ehepartners, 81 ihres nichtehelichen Partners und 76 ihres Ex-(Ehe)-Partners. Werden die Anteile der „Partneropfer“ an der Gesamtzahl der Opfer bei den einzelnen Delikten betrachtet, zeigt sich, dass 20 Prozent der weiblichen Opfer von Gewaltkriminalität Opfer ihrer Partner geworden sind. Bei den Männern beträgt dieser Anteil 2,6 Prozent. Ein hoher Anteil (40,8 Prozent) wird bei den weiblichen Opfern bei Tötungsdelikten registriert. Hier liegt der Anteil bei den Männern (5,7 Prozent). Ähnliches trifft auch für die Delikte Vergewaltigung und sexuelle Nötigung (weiblich: 23,9 Prozent, männlich: 4,5

Prozent) und gefährliche und schwere Körperverletzung (weiblich: 25,7 Prozent, männlich: 3,3 Prozent) zu.<sup>14</sup>

Zur weiteren Verbesserung der Datenerhebung und der Steigerung der Kenntnisse über das Dunkelfeld wurden die Möglichkeiten zur Erstellung eines Monitorings im Bereich Gewalt gegen Frauen durch eine Studie aufbereitet. Mit dieser Explorationsstudie zur Gewinnung von Daten und Indikatoren zu Gewalt in Paarbeziehungen und sexueller Gewalt gegen Frauen und Männer im Hinblick auf ein langfristiges Monitoring auf nationaler Ebene, liegt erstmals ein Vorschlag für die Entwicklung eines bundesweiten und fundierten Instrumentariums vor. Mit diesem sollen Ausmaß, Formen und Folgen von Gewalt gegen Frauen und Männer sowie die Wirkungen der Anti-Gewalt-Politik bei Institutionen, Organisationen und Betroffenen in Bund und Ländern in Deutschland regelmäßig und langfristig abgebildet werden können. Das Monitoring soll Voraussetzung sein, um die Fachpolitik von Bund, Ländern und Unterstützungssystem im Bereich Gewalt gegen Frauen langfristig auf eine fundierte und systematische daten- und wissenschafts-gestützte Grundlage stellen zu können. Es folgt dem Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (August 2012) und den Monitoring-verpflichtungen des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

Repräsentative Daten zu Gewalt- und Diskriminierungserfahrungen bei Frauen mit Behinderungen liefert die 2011 von der Bundesregierung veröffentlichte Studie „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland“. Befragt wurden Frauen mit unterschiedlichen Behinderungen im Alter von 16 bis 65 Jahren in Haushalten und Einrichtungen. Zentrale Ergebnisse der Studie sind:

- Frauen mit Behinderungen haben mit 58 bis 75 Prozent ein fast doppelt so hohes Risiko, im Erwachsenenalter körperliche Gewalt zu erleben, als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt (35 Prozent)
- Von sexueller Gewalt im Erwachsenenleben waren die befragten Frauen etwa zwei- bis dreimal häufiger betroffen als der weibliche Bevölkerungsdurchschnitt (21 bis 44 Prozent versus 13 Prozent)
- Gewalterfahrungen in Kindheit und Jugend tragen maßgeblich zu späteren gesundheitlichen und psychischen Belastungen im Lebensverlauf bei: Sexuelle Übergriffe in Kindheit und Jugend durch Erwachsene gaben 20 bis 34 Prozent

---

<sup>14</sup> Quelle: Mischkowitz, Robert, Neue Ansätze zur Erfassung „häuslicher Gewalt“ in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 4/2013, S.2, 7ff.

der befragten Frauen an, etwa zwei- bis dreimal häufiger als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt (10 Prozent)

- Psychische Gewalt und psychisch verletzende Handlungen in Kindheit und Jugend durch Eltern haben etwa 50 bis 60 Prozent der befragten Frauen erlebt (im Vergleich zu 36 Prozent der Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt)

Aufgrund der besonders hohen Gewaltbelastung bei gehörlosen Frauen sowie Frauen in Einrichtungen wurden Sekundäranalysen im Auftrag der Bundesregierung durchgeführt. Ziel ist es, weitere detaillierte Kenntnisse hinsichtlich Ursachen und Risikofaktoren zu erhalten und darauf aufbauende geeignete Präventions- und Interventionsmaßnahmen zu entwickeln. Neben Straftaten(gruppen) werden auch Angaben über die Opfer erfasst.

## 2.2 Jährliche Berichte des bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“

Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben, bei dem das Hilfetelefon angesiedelt ist, veröffentlicht jährlich einen Sachstandsbericht zur Inanspruchnahme des Hilfetelefon und zu den erbrachten Leistungen. Der Sachstandsbericht dient auch dazu, die Angebote des Hilfetelefon bedarfsgerecht anzupassen. Das BMFSFJ wird erstmals fünf Jahre nach Freischaltung des Hilfetelefon in 2013 dessen Wirksamkeit evaluieren.

## 2.3 Vollständige Umsetzung des Nationalen Aktionsplans II

Der 2007 verabschiedete „Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ setzte dort an, wo nach dem vollständig umgesetzten ersten Aktionsplan besondere Handlungsnotwendigkeiten bestanden: So wurden Schutzmaßnahmen für Migrantinnen vor Gewalt und Maßnahmen zur möglichst frühzeitigen Prävention als Schwerpunkte gesetzt und verstärkt. Der Aktionsplan II bündelte mehr als 130 Maßnahmen der Bundesregierung und wurde vollständig umgesetzt. Als zentrale Maßnahme dieses Aktionsplans gilt das 2013 eingerichtete bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“.

Die Bundesregierung bereitet zurzeit die Ratifikation des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention - gezeichnet 2011) vor. Derzeit wird der gesetzliche Umsetzungsbedarf auf Bundesebene geprüft, eine Ratifizierung ist bis Ende 2017 angestrebt. Mit Beitritt zur Istanbul Konvention stellt sich Deutschland auch dem im Übereinkommen verankertem unabhängigen Monitoringmechanismus.

## **Zu Artikel 11**

### *Recht auf einen angemessenen Lebensunterhalt*

#### 1. Diskriminierungen bei Zwangsräumungen

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz AGG schützt vor Benachteiligungen im Bereich der Vermietung von Wohnraum. Allerdings gibt es dort drei Sonderregelungen in § 19 AGG, die beispielsweise die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse, ein besonderes Nähe- oder Vertrauensverhältnis der Mietparteien oder ihrer Angehörigen sowie bei Vermietungen von mehr als 50 Wohnungen betrifft. Im Rahmen dieser Vorgaben besteht jedoch für benachteiligte und ausgegrenzte Einzelpersonen und Gruppen Diskriminierungsschutz.

#### *(Empfehlung Nr. 33)*

#### 2. Beitrag zur öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA)

Die Bundesregierung hat sich zu dem Ziel, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) zur Verfügung zu stellen, verpflichtet. Die Bundesregierung strebt die Erreichung dieses Zieles durch Steigerungen der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des Bundeshaushalts an. So wuchsen die öffentlichen Entwicklungsleistungen von 2014 bis 2015 von 12,486 Mrd. Euro auf 16,028 Mrd. Euro. Die deutsche ODA-Quote für 2015 beträgt nach vorläufiger OECD-Veröffentlichung vom April 2016 0,52% BNE (nach 0,42 % BNE 2014 und 0,38% BNE 2013).

#### *(Empfehlung Nr. 9)*

#### 3. Auswirkungen der Agrar- und Handelspolitik auf das Recht auf Nahrung

Seit Juli 2013 wird in der EU, und damit auch in Deutschland, die Ausfuhr von Agrarprodukten nicht mehr durch Exporterstattungen gestützt, da diese schrittweise auf null gesenkt wurden. Nach der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013 konnte das Instrument der Exporterstattungen nur noch im Falle außergewöhnlicher Marktkrisen wieder eingeführt werden, und zwar für Erzeugnisse der Sektoren Getreide, Reis, Zucker, Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch.

Die Bundesregierung hatte sich dafür eingesetzt, dass die EU auch im Rahmen der WTO (World Trade Organization) eine Abschaffung von Exporterstattungen und die Reglementierung von Maßnahmen gleicher Wirkung anstrebt. Die EU räumte bereits bei den WTO-Verhandlungen 2005 ein, im Rahmen eines Gesamtergebnisses der Doha-Runde gänzlich auf Ausfuhrerstattungen verzichten zu wollen, wenn auch die übrigen Anbieter

auf dem Weltmarkt ihre Exportstützungsmaßnahmen (u. a. Exportkredite und Nahrungsmittelhilfe zur systematischen Beseitigung von Überschüssen) aufgeben.

Dieses Ziel konnte auf der 10. WTO-Ministerkonferenz erreicht werden. Es werden damit nicht nur - nach Einhaltung entsprechender Übergangsfristen - weltweit alle Exportsubventionen abgeschafft, sondern auch Exportkredite und Nahrungsmittelhilfe reglementiert und Staatshandelsunternehmen den gleichen Regeln unterworfen. Die beschlossenen Maßnahmen werden global einen wesentlichen Beitrag zu einem chancengleichen und stärker regelbasierten Weltagrarhandelssystem und somit auch zur Verbesserung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern leisten.

Deutschland setzt sich ferner für eine entwicklungsfreundliche sowie WTO-konforme Ausgestaltung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU (EPAs) ein, die zu nachhaltiger Entwicklung und regionaler Integration beitragen sollen. Dabei ist Deutschland vor allem ein umfassendes Monitoringsystem wichtig, das die Wirkungen der EPAs in Bezug auf Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards regelmäßig überwacht. Über handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit (Aid for Trade) unterstützt Deutschland Entwicklungsländer dabei, die Umsetzung der EPAs im Sinne eines nachhaltigen globalen Handels zu fördern.

*(Empfehlung Nr. 10)*

4. Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen

Die Bundesregierung sichert mit Investitions Garantien des Bundes nur solche Projekte gegen politische Risiken ab, die in ihren Auswirkungen auf das Anlageland unbedenklich sind, auch im Hinblick auf Menschenrechte. Jedes Projekt wird vor der Garantieübernahme auf seine Auswirkungen auf das Anlageland geprüft, insbesondere auf ökologische, soziale und entwicklungspolitische Aspekte einschließlich menschenrechtlicher Belange. Die Intensität der Prüfung hängt vom Umfang der Auswirkungen des Projekts ab. Mindestvoraussetzung für die Übernahme der Garantie ist die Einhaltung der nationalen Standards im Anlageland. Projekte mit erheblichen umweltrelevanten oder menschenrechtlichen Auswirkungen werden einer eingehenden Prüfung unterzogen. Bei Projekten mit weitreichenden ökologischen, sozialen oder entwicklungspolitischen Auswirkungen ist darüber hinaus die Einhaltung internationaler Standards wie die International Finance Corporation Performance Standards sowie die sektorenspezifischen Environmental, Health and Safety Guidelines der Weltbankgruppe erforderlich. Dies muss durch einen unabhängigen Gutachter bestätigt werden. Abhängig von der ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Relevanz der Projekte müssen die Unternehmen nach Garantieübernahme jährlich der Bundesregierung zur aktuellen Situation der Investition



auch im Hinblick auf die Menschenrechte berichten. Im Falle von Beanstandungen kann die Bundesregierung Abhilfe verlangen.

***(Empfehlung Nr. 11)***

**5. Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit**

Die deutsche Entwicklungspolitik hat zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in der bilateralen Zusammenarbeit mit den Partnerländern 2013 sowohl eine Arbeitshilfe für die menschenrechtskonforme Gestaltung von Länderstrategien als auch einen Leitfaden zur Prüfung von menschenrechtlichen Risiken und Wirkungen im Rahmen der Entwicklung von Programmvorschlügen eingeführt.

Sämtliche Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der ländlichen Entwicklung orientieren sich an internationalen Standards wie den „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ und tragen zur Sicherung des Rechts auf Nahrung bei.

Im Fall des genannten Projekts zur Regelung von Landbesitzrechten in Kambodscha wurde auf die Ausgestaltung des nationalen Rechtsrahmens gemäß internationaler Standards (diese sind seit 2012 die o.g. Freiwilligen Leitlinien zu Land) hingewirkt. Zudem wurden in der letzten Phase des Vorhabens explizit die Landrechte benachteiligter Gruppen wie urbaner informeller Siedler, Indigener, Landarmer und Landloser in den Mittelpunkt gerückt.

Fast vier Millionen Landtitel wurden mit Unterstützung des Vorhabens vergeben und haben einem großen Teil der ländlichen Bevölkerung erstmals Rechtssicherheit gegeben. Wegen anhaltender menschenrechtlicher Defizite im Landsektor entschied sich Deutschland auf Basis eines unabhängigen menschenrechtlichen Gutachtens allerdings dafür, die bilaterale Kooperation im Landbereich Mitte 2016 zu beenden. Den menschenrechtlichen Dialog sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen ehemals Landloser und Landarmer wird die deutsche Entwicklungspolitik weiterhin unterstützen.

***(Empfehlung Nr. 25)***

**6. Wohnungslosigkeit nach Jahr, Geschlecht und Bundesland**

In Deutschland liegt die Zuständigkeit für Wohnungslosigkeit nicht bei der Bundesregierung, sondern bei den Kommunen. Dies ist auch sinnvoll, sind doch sowohl Ausmaß als auch Ursachen von Wohnungslosigkeit kommunal höchst unterschiedlich. Da keine bundesweite amtliche Statistik zum Umfang der Wohnungslosigkeit in Deutschland existiert, stützt sich die Bundesregierung auf die Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W), die auf methodischen Annahmen der Studie „Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haus-

halte“ aus dem Jahr 1994 basieren. Da sich seitdem große Veränderungen des Wohnungsmarktes, der Einkommensverteilung und der Demographie ergeben haben, wird die Bundesregierung eine Machbarkeitsstudie in Auftrag geben, um alternative (insbesondere methodische) Herangehensweisen zur Schätzung von Wohnungslosigkeit zu eruieren. Darüber hinaus wird mit den Bundesländern die Möglichkeit einer bundeseinheitlichen Datenerhebung auf Landesebene eruiert.

Zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit haben für die Bundesregierung zunächst präventive Maßnahmen nach den Sozialgesetzbüchern II und XII Vorrang. In diesem Zusammenhang wurde zur besseren Bestimmung der Kosten der Unterkunft und Heizung für Leistungsberechtigte in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und SGB XII ein Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse Anfang 2017 vorgestellt werden. Die Bundesregierung unterstützt außerdem seit vielen Jahren die Arbeit der BAGW, einer Arbeitsgemeinschaft der Sozialorganisationen sowie der privaten und öffentlich-rechtlichen Träger von sozialen Diensten und Einrichtungen für wohnungslose und von Wohnungsverlust bedrohte Personen. Hinzuweisen ist auch auf das von der Bundesbauministerin im Juli 2014 eingerichtete „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ und die daraus entwickelte Wohnungsbauoffensive, deren Ergebnisse auch die Voraussetzungen für den Zugang von Wohnungslosen zum Wohnungsmarkt verbessern. Zudem fördert die Bundesregierung seit Januar 2015 vier Modellprojekte speziell für Straßenkinder und -jugendliche. Ziel ist unter anderem, mehr Erkenntnisse über diese Zielgruppe und ihren Unterstützungsbedarf zu gewinnen. Die Dunkelfeldforschung umfasst sowohl eine quantitative Befragung von Straßenjugendlichen als auch eine Fachkräftebefragung. Mit ersten Zahlen ist voraussichtlich im Herbst 2016 zu rechnen.

### ***(Empfehlung Nr. 35 (a))***

#### **7. Angaben zu spezifischen Sachverhalten**

##### **7.1 Wohnungslosigkeit von Kindern**

Die Bundesregierung fördert seit Januar 2015 vier Modellprojekte speziell für Straßenkinder und -jugendliche über den Innovationsfonds „Eigenständige Jugendpolitik des Kinder- und Jugendplans des Bundes“. Hierzu gehört auch der fachliche Austausch mit den Trägern der Projekte sowie mit jungen Menschen, die auf der Straße leben oder gelebt haben. Ziel ist, mehr Erkenntnisse über diese Zielgruppe und ihren Unterstützungsbedarf zu gewinnen. Die Projekte werden vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) evaluiert.

Das DJI hat ergänzend Ende 2015 ein eigenes Forschungsprojekt gestartet, um die Zahl der Straßenkinder und -jugendlichen zu ermitteln. Die Dunkelfeldforschung umfasst sowohl

eine quantitative Befragung von Straßenjugendlichen als auch eine Fachkräftebefragung. Mit ersten Zahlen ist voraussichtlich im Herbst 2016 zu rechnen.

## **Zu Artikel 12**

### *Recht auf Gesundheit*

In Deutschland können sich die Menschen auf eine qualitativ hochwertige medizinische Versorgung verlassen. Die gesetzliche Krankenversicherung, in der die meisten Menschen versichert sind, gewährleistet einen umfassenden sozialen Schutz im Krankheitsfall. Versicherte erhalten alle notwendigen medizinischen Leistungen unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Beiträge richten sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit. Belastungsgrenzen, wonach die individuellen Zuzahlungen je Kalenderjahr 2 Prozent, bei Personen mit chronischen Erkrankungen 1 Prozent der jährlichen Bruttoeinnahmen zum Lebensunterhalt, nicht überschreiten dürfen, sorgen dafür, dass niemand finanziell überfordert wird und gewährleisten soziale Balance.

Durch vielfältige Reformen des Gesundheitssystems ist gewährleistet, dass auch in Zukunft eine gut erreichbare, qualitativ hochwertige medizinische Versorgung sichergestellt sein wird. Die vielfältigen Gesetzesinitiativen der Bundesregierung finden sich im Anhang Nr. 14, S. 43.

Die Bundesregierung hält die Stärkung der gesundheitlichen Prävention und der Gesundheitsförderung für den besten Weg, um die Gesundheit der Bevölkerung - insbesondere benachteiligter Gruppen - nachhaltig zu verbessern. Sie setzt daher auf den Ausbau von Maßnahmen, die dem partizipativen WHO-Setting Ansatz folgen.

Am 25. Juli 2015 ist das Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz) in Kraft getreten. Mit dem Gesetz werden die strukturellen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Gesundheitsförderung und Prävention in jedem Lebensalter und in allen Lebensbereichen als gemeinsame Aufgabe der betroffenen Akteure unterstützt werden. Die Aufgabe der Krankenkassen ist es, mit Leistungen zur Gesundheitsförderung und Prävention den Aufbau und die Stärkung gesundheitsförderlicher Strukturen in den Lebenswelten der Bevölkerung zu fördern. Dabei werden diese von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) unterstützt. Ein Schwerpunkt des Präventionsgesetzes ist die Stärkung der betrieblichen Gesundheitsförderung und die Verbesserung des Zusammenwirkens mit dem Arbeitsschutz. Dazu werden insbesondere kleine und mittlere Unternehmen beim Aufbau von Maßnahmen zur Gesundheitsförderung unterstützt und die Kompetenz der Betriebsärztinnen und Betriebsärzte in der betrieblichen Gesundheitsförderung und Prävention verstärkt genutzt werden.

### 1. Stigma und Diskriminierung von Menschen mit HIV/AIDS, vgl. Ziffer 57 Guidelines

Die unabhängige Antidiskriminierungsstelle des Bundes hatte sich bereits in der Vergangenheit wiederholt dafür ausgesprochen, den Schutz vor Diskriminierung chronisch Kranker in das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz aufzunehmen. Diese Forderung findet sich auch in den Handlungsempfehlungen des wissenschaftlichen Koordinators im Themenjahr "Selbstbestimmt dabei. Immer." wieder. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat inzwischen den Kündigungsschutz für AIDS- und andere chronisch kranke Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gestärkt. Danach ist eine Kündigung wegen der Krankheit auch während der Probezeit diskriminierend und daher unzulässig. Die Entscheidung bringt ein zeitgemäßes Verständnis von Behinderung in der Rechtsprechung zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz zum Ausdruck und ist ein wichtiger Schritt hin zu einem besseren Diskriminierungsschutz für alle Menschen mit chronischen Krankheiten.

#### *(Empfehlung Nr. 35 (b))*

### 2. Angaben zu spezifischen Sachverhalten

#### 2.1 Gesundheitsschutzpolitik im Zusammenhang mit Nahrungsmitteln, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten

In der Europäischen Union gilt für gentechnisch veränderte Pflanzen sowie für gentechnisch veränderte Produkte ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. (EG-Richtlinie 2001/18/EG, EG-Verordnung Nr.1829/2003). Danach werden gentechnisch veränderte Pflanzen und Lebensmittel nur nach entsprechender Prüfung zugelassen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Leben und die Gesundheit des Menschen, die Gesundheit und das Wohlergehen der Tiere, die Belange der Umwelt und die Interessen der Verbraucher in hohem Maße geschützt werden und gleichzeitig das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarktes gewährleistet wird. Diese Vorgaben wurden in das nationale Gentechnikrecht übernommen.

Der Schutz der menschlichen Gesundheit bei der Anwendung der Gentechnik ist von höchster Bedeutung und daher oberstes Ziel politischen Handelns und zwingende Voraussetzung für eine Nutzung der Gentechnik überhaupt. Das deutsche Gentechnikgesetz sieht vor: „Zweck dieses Gesetzes ist es, (...) Leben und Gesundheit von Menschen (...) vor schädlichen Auswirkungen gentechnischer Verfahren und Produkte zu schützen und Vorsorge gegen das Entstehen solcher Gefahren zu treffen“ (§ 1). Die Genehmigung setzt für jede Freisetzung und jedes Inverkehrbringen von genveränderten Organismen voraus, dass keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch, Tier und die Umwelt zu erwarten sind, was in jedem Einzelfall entsprechend dem Stand der Wissenschaft vor Erteilung der Genehmigung geprüft wird. Eine weitere Sicherheitsmaßnahme ist die Befristung der Genehmigung auf maximal 10 Jahre. Danach kann der Antrag erneuert werden, das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen wird dabei erneut geprüft. Mit jedem

Antrag ist auch ein Beobachtungsplan vorzulegen, um unerwartete Auswirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt erkennen zu können. Einem nach Erteilung der Genehmigung in Verkehr gebrachten genveränderten Organismus kann die Zulassung auch wieder entzogen werden, sofern Bedenken bezüglich seiner Sicherheit aufkommen.

***(Empfehlung Nr. 35 (c))***

3. Angaben zu spezifischen Sachverhalten

3.1 Ärztliche Zwangsbehandlungen von psychisch kranken Menschen

Unter ärztlicher Zwangsbehandlung wird eine Behandlung gegen den natürlichen Willen des Betroffenen verstanden, der aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer geistigen oder seelischen Behinderung die Notwendigkeit der ärztlichen Maßnahme nicht erkennen oder nicht nach dieser Einsicht handeln kann. Sie stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und körperliche Unversehrtheit dar und ist daher nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Für ärztliche Zwangsmaßnahmen auf der Grundlage des Betreuungsrechts finden sich diese Voraussetzungen in § 1906 Absatz 3 und 3a des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Danach ist eine ärztliche Zwangsmaßnahme nur zulässig, wenn sie zum Wohl des Betreuten erforderlich ist, um einen ihm drohenden erheblichen gesundheitlichen Schaden abzuwenden. Darüber hinaus muss eine Zwangsbehandlung stets die „ultima ratio“ sein und die Einwilligung des Betreuers/der Betreuerin bzw. des/der Bevollmächtigten in die ärztliche Zwangsmaßnahme bedarf der gerichtlichen Genehmigung (§ 1906 Absatz 3a Satz 1 BGB). Der hohe Schutz des Betroffenen wird zudem verfahrensrechtlich abgesichert (persönliche Anhörung, obligatorische Verfahrenspflegerbestellung, der Sachverständige soll nicht der behandelnde Arzt sein). Geht vom Betroffenen eine Gefahr für sich oder Dritte aus, so regeln die Psychisch-Kranken-Gesetze (PsychKG) der Bundesländer die Voraussetzungen für eine etwaige Zwangsbehandlung. Eine ohne die Einwilligung oder gegen den Willen des Betroffenen erfolgte ärztliche Behandlung kann schließlich in Eil- oder Notfällen auch gerechtfertigt sein, wenn die Voraussetzungen des rechtfertigenden Notstands (§ 34 des Strafgesetzbuches – StGB) vorliegen.

Zu den Neuregelungen in den einzelnen Bundesländern, siehe Anhang Nr. 15, S. 47.

***(Empfehlung Nr. 35 (d))***

4. Angaben zu spezifischen Sachverhalten

4.1 Drogenkonsum und Präventionsprojekte von Kindern und Jugendlichen

Repräsentative Daten zum Gebrauch illegaler Drogen in Deutschland liefern vor allem zwei regelmäßige Erhebungen: die Drogenaffinitätsstudien der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (12 bis 25 Jahre) sowie der Epidemiologische Suchtsurvey des Instituts für Therapieforschung (18 bis 64 Jahre). Danach haben 10,2 Prozent der Jugendlichen (12 bis 17 Jahre) mindestens einmal in ihrem Leben illegale Drogen konsumiert

(Stand: 2015). Der Konsum von Cannabis macht hierbei den überwiegenden Anteil des illegalen Drogenkonsums aus. Andere illegale Drogen wie Kokain oder Heroin werden vergleichsweise selten konsumiert. Im Jahr 2015 gaben nach Angaben der BZgA 11,5 Prozent der 12- bis 17-jährigen männlichen Jugendlichen an, mindestens einmal im Leben illegale Drogen konsumiert zu haben. Bei den weiblichen Jugendlichen lag die Lebenszeitprävalenz mit 8,8 Prozent deutlich darunter.

Bei den meisten drogengebrauchenden Personen bleibt es bei einem einmaligen oder gelegentlichen Konsum. Lediglich 1,3 % der befragten Jugendlichen gaben einen regelmäßigen Konsum illegaler Drogen an. Auch beim regelmäßigen Konsum illegaler Drogen handelt es sich in aller Regel um den Konsum von Cannabis. Der einmalige oder regelmäßige Konsum anderer illegaler Drogen ist in allen Altersgruppen deutlich seltener. Bei allen illegalen Drogen wird der Konsumhöhepunkt erst im jungen Erwachsenenalter erreicht.

Im Jahr 2004 erreicht die seit 1973 erhobene Lebenszeitprävalenz des Cannabiskonsums bei den 12- bis 17-jährigen Jugendlichen mit etwa 15 % ihren Höhepunkt. Sie verringert sich in den Folgejahren deutlich und beträgt 2011 nur noch 6,7 %. Danach nimmt der Anteil Jugendlicher, die schon einmal Cannabis konsumiert haben, wieder zu. 2015 liegt die Lebenszeitprävalenz in dieser Altersgruppe bei 8,8 %. Die Entwicklung des Konsums aller anderen illegalen Drogen außer Cannabis seit 2004 ist kontinuierlich rückläufig: Die Lebenszeitprävalenz sinkt bei den Jugendlichen von 2,6 % im Jahr 2004 auf 1,4 % im Jahr 2015. Da sich die Präventionsmaßnahmen in Deutschland stark auf die Schülerinnen und Schüler konzentrieren, wird diese Entwicklung als positive Auswirkung der Präventionsmaßnahmen gewertet.

Drogenprävention ist in Deutschland eine Aufgabe von Bund, Ländern, Kommunen und Selbstverwaltungsorganen, wie der gesetzlichen Krankenversicherung. Besondere Bemühungen zur Prävention und Therapie konzentrieren sich in Deutschland deshalb auf Jugendliche und junge Erwachsene. In diesen Altersgruppen erfolgt die Herausbildung jener problematischen Konsummuster, die sich relevant im Morbiditäts- und Mortalitätsgeschehen niederschlagen. Jungen und junge Männer müssen dabei als stärker gefährdet angesehen werden. Sie neigen nicht nur häufiger, sondern auch regelmäßiger zum Konsum illegaler Drogen.

Die Verbreitung des Alkohol- und Nikotinkonsums bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland sowie die Auswirkungen der Präventionsprojekte sind im Anhang Nr. 16 dargestellt, der auch eine aktualisierte Übersicht über Präventionsprojekte bei Kindern und Jugendlichen im Bereich Drogen und Sucht enthält.

***(Empfehlung Nr. 35 (e))***

**5. Angaben zu spezifischen Sachverhalten**

**5.1 Suizidhäufigkeit und Auswirkungen der Maßnahmen zur Suizidprävention**

Die Zahl der Suizide in Deutschland ist in den letzten 35 Jahren stark gesunken. Die Anzahl der vollendeten Suizide lag Anfang der 1980er Jahre bei fast 19.000 pro Jahr. Seit 2005 liegt sie bei rund 10.000 pro Jahr. Im Jahr 2014 starben 10.209 Menschen durch einen Suizid. Suizidprävention ist eine gesamtgesellschaftliche und politikbereichsübergreifende Querschnittsaufgabe, zu der die unterschiedlichsten staatlichen und nicht staatlichen Akteure beitragen. Eine wichtige Rahmeninitiative zur Suizidprävention ist das Nationale Suizidpräventionsprogramm für Deutschland (NaSPro). Mit seinen rund 90 Mitgliedsverbänden bündelt es die Kräfte und das Wissen in der Suizidprävention. Eine wichtige Rolle spielen auch die über 75 regionalen Bündnisse gegen Depression, die unter dem Dach des „Deutschen Bündnis gegen Depression e.V.“ in einem „Mehr-Ebenen-Ansatz“ Gesundheitseinrichtungen, Beratungsstellen und Selbsthilfeaktivitäten vernetzen und den Menschen vor Ort bedarfsgerechte Hilfe und Beratung bieten.

Da Suizidalität in der Regel mit behandelbaren psychischen Erkrankungen einhergeht, wird die Suizidprävention insbesondere durch alle Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Prävention, Behandlung und Rehabilitation von Menschen mit psychischen Erkrankungen gefördert. Psychisch kranken Menschen steht in Deutschland ein flächendeckendes therapeutisch und rehabilitativ ausgerichtetes System von unterschiedlichsten Hilfsangeboten auf stationärer, teilstationärer und ambulanter Ebene zur Verfügung, die im Wesentlichen durch die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme finanziert werden. Der Zugang der Betroffenen zu den verfügbaren Hilfen hängt auch wesentlich von einem präventiven gesellschaftlichen Klima und vorurteilsfreien Umgang mit psychischen Erkrankungen ab. Dementsprechend berücksichtigen die von der Bundesregierung geförderten Maßnahmen zur Aufklärung und Entstigmatisierung grundsätzlich auch die Themen Suizidalität und Suizidprävention.

***(Empfehlung Nr. 27)***

**6. Lage in Pflegeheimen - Mangel an Fachkräften**

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum in mehreren Schritten die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür ausgebaut, dass die Qualität der von den stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen zu erbringenden Pflegeleistungen gesichert und weiter verbessert wird, das Qualitätswissen und das interne Qualitätsmanagement gestärkt werden und für alle Beteiligten eine größere Transparenz der Ergebnisse hergestellt wird:

Alle Pflegeheime und ambulanten Pflegedienste werden regelmäßig im Abstand von höchstens einem Jahr vom Medizinischen Dienst der Krankenversicherung, vom Prüfdienst des Verbandes der privaten Krankenversicherung e.V. oder von einem von den Landesverbänden der Pflegekassen bestellten Sachverständigen sowie der Heimaufsicht geprüft. Daneben können Wiederholungsprüfungen bzw. jederzeit Anlassprüfungen, z.B. auf Grund einer Beschwerde, erfolgen. Grundsätzlich sollen alle Prüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen unangemeldet durchgeführt werden. Qualitätsprüfungen in ambulanten Pflegeeinrichtungen sind am Tag zuvor anzukündigen (Anlassprüfungen auch hier unangemeldet).

Die mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz im Jahr 2008 eingeführten Pflege-Transparenzvereinbarungen und die darin vereinbarten bundesweit vergleichbaren Kriterien waren ein erster Schritt, um Pflegequalität sichtbar zu machen. Die Bewertung der Pflegequalität erfolgt anhand von Schulnoten. Es besteht jedoch Einigkeit, dass die bisherigen Noten nach den Pflege-Transparenzvereinbarungen die Qualität der Pflege nicht ausreichend differenziert abbilden und der Weiterentwicklung bedürfen.

Ziel des neuen Verfahrens ist, auf Grundlage einer strukturierten Datenerhebung im Rahmen des internen Qualitätsmanagements eine Qualitätsberichterstattung und externe Qualitätsprüfung mit dem Fokus auf die Ergebnisqualität zu ermöglichen. Mit dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz (2013) wurde der Auftrag an die Pflegeselbstverwaltung zur Umsetzung des neuen Verfahrens zur Ergebnisqualität gesetzlich verankert.

Die Wirksamkeit der Reformschritte in der Pflegeversicherung zur Qualitätsverbesserung wird im Zeitverlauf in den regelmäßig zu erstattenden Berichten des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbands Bund der Krankenkassen e.V. (MDS) über die Qualität in der ambulanten und stationären Pflege deutlich: Anfang 2015 wurde der 4. Pflege-Qualitätsbericht des MDS veröffentlicht. Danach sieht der MDS insgesamt eine positive Entwicklung in der Pflegequalität und zum Teil deutliche Verbesserungen sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich. So seien im stationären Bereich Verbesserungen unter anderem in den Bereichen "Umgang mit Medikamenten", "Vermeidung von Druckgeschwüren", "Unterstützung bei der Ernährung", "Umgang mit Schmerzen" und "Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen" erreicht worden. So ist z.B. die systematische Schmerzerfassung bei 80,3 Prozent der betroffenen Bewohnerinnen und Bewohnern durchgeführt worden – eine erhebliche Verbesserung zum vorhergehenden Bericht von 2012 (54,6 Prozent). Positiv wurde auch der deutliche Rückgang von freiheitseinschränkenden Maßnahmen von 20 Prozent auf 12,5 Prozent bei den Heimbewohnerinnen und -bewohnern bewertet.



Der MDS weist in seinem Bericht auch darauf hin, dass die regelmäßigen externen Qualitätsprüfungen und Beratungen die Weiterentwicklung der Qualität in den Pflegeeinrichtungen wesentlich unterstützt und vorangebracht hätten. Bei den Pflege-transparenzberichten, die der Veröffentlichung von Prüfergebnissen von Pflegeeinrichtungen zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher dienen, sieht er Verbesserungsbedarf. Dies wurde von der Bundesregierung mit den Regelungen im Pflegestärkungsgesetz II berücksichtigt.

Die intensiven und vielfältigen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Pflege werden durch die Pflegestärkungsgesetze (2015, 2016) fortentwickelt. Wichtige Bausteine des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes (PSG II) sind einerseits die Verpflichtung der Selbstverwaltungspartner, ein neues wissenschaftlich fundiertes Verfahren zur Messung und Darstellung von Qualität – unter maßgeblicher Berücksichtigung der Ergebnisqualität – zu entwickeln bzw. einzuführen. Andererseits wird eine umfassende Änderung der Entscheidungsstrukturen angelegt. Im Ergebnis wird vorgesehen, dass die bestehenden Pflege-Transparenzvereinbarungen für den stationären Bereich im Jahr 2018 und für den ambulanten Bereich im Jahr 2019 durch einen grundlegend neuen Ansatz abgelöst werden.

#### 6.1 Rahmenbedingungen für Pflegekräfte

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Pflegekräfte, sei beispielhaft auf folgende Aspekte und Maßnahmen der Bundesregierung hingewiesen:

Im Rahmen eines vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) geförderten Projektes „Praktische Anwendung des Strukturmodells - Effizienzsteigerung der Pflegedokumentation in der ambulanten und stationären Langzeitpflege“ wurde eine einfachere Pflegedokumentation entwickelt und erprobt (sog. „Strukturmodell“). Die Ergebnisse tragen maßgeblich dazu bei, die Pflegedokumentation nachhaltig zu verschlanken und auf das fachlich und rechtlich notwendige Maß zu beschränken. Seit Ende 2014 wird das wichtige Vorhaben zur Entbürokratisierung der Pflegedokumentation in enger Abstimmung und unter großer Zustimmung der Einrichtungsträger mit allen Beteiligten vorangetrieben. Erfahrungsberichte aus der Praxis zeigen, dass mit der Anwendung des „Strukturmodells“ bei der Dokumentation in spürbarem Umfang Zeit eingespart werden kann, die dann für die Bewohnerinnen und Bewohner zur Verfügung steht. Die Bundesregierung hat klare Rahmenbedingungen für die Zahlung von guten Löhnen auf tariflicher Basis geschaffen: Zum einen gilt in der Altenpflege bereits seit 1. August 2010 ein besonderer Mindestlohn, der über dem allgemeinen Mindestlohn liegt. Der Pflege-Mindestlohn wurde jeweils zum 1. Januar 2015 und 2016 erhöht und wird zum 1. Januar 2017 nochmals angehoben (er wird sich dann zum 1. Januar 2017 auf 10,20 Euro/Stunde (West) bzw. 9,50 Euro/Stunde (Ost) belaufen). Es ist aber wichtig, darauf hinzuweisen, dass

Altenpflegefachkräfte regelmäßig deutlich höhere Löhne als den Mindestlohn erhalten. Zudem hat der Gesetzgeber mit dem Ersten Pflegestärkungsgesetz eindeutig klargestellt, dass die Bezahlung tarifvertraglich vereinbarter Vergütungen (sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtregelungen) in Verhandlungen über die Vergütung von Pflegeeinrichtungen nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden darf. Darüber hinaus müssen die Einrichtungen nachweisen, dass sie Tariflöhne auch tatsächlich zahlen, wenn sie dies bei Vereinbarungen mit den Kostenträgern anführen.

Die Zahl der Altenpflegefachkräfte in ambulanten Pflegediensten und Pflegeheimen hat sich zwischen 1999 und 2013 um 108 Prozent auf rund 227.000 erhöht. Die Zahl aller in der Altenpflege Beschäftigten ist im selben Zeitraum um über 60 Prozent auf rund 1.005.000 gestiegen (Pflegestatistik 2013). Die Bundesregierung hat zusammen mit den Ländern und Verbänden Ende 2012 die Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege mit einer Laufzeit von 3 Jahren auf den Weg gebracht. Ziel dieses ersten Ausbildungspaktes in der Altenpflege war es, die Kräfte aller Verantwortlichen im Bereich der Altenpflege in einer gemeinsamen Initiative zu bündeln und konkrete Maßnahmen zur Stärkung der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung und zur Erhöhung der Attraktivität des Berufs- und Beschäftigungsfeldes Altenpflege zu vereinbaren. Insgesamt wurden rund 240 Maßnahmen in zehn Handlungsfeldern vereinbart, von denen einige auf die Laufzeit der Offensive befristet, viele jedoch auf eine dauerhafte Umsetzung angelegt waren. Die Offensive hat dazu beigetragen, dass die Ausbildungszahlen in der Altenpflege in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. So lag die Zahl der Schülerinnen und Schüler im ersten Ausbildungsjahr 2013/2014 um 73,5 Prozent über der Zahl des Ausbildungsjahres 2005/2006. Damit gab es in der Altenpflege im ersten Ausbildungsjahr in 2013/2014 mehr Auszubildende als in jedem anderen Beruf des Sozial- und Gesundheitswesens.

Mit dem demografischen Wandel und den damit einhergehenden gesellschaftlichen Entwicklungen verändern sich die Anforderungen an die Pflegefachkräfte und an die pflegerischen Versorgungsstrukturen. Die Bundesregierung setzt sich für eine zukunftsorientierte Pflegeausbildung und für die Sicherung der Fachkräftebasis in allen pflegerischen Bereichen ein, damit auch zukünftig die Ansprüche und Bedarfe an eine qualitativ gute pflegerische Versorgung in allen Altersgruppen und in allen Versorgungsstrukturen sichergestellt werden. Dazu wird gegenwärtig die grundlegende Reform der Pflegeausbildung vorbereitet. Die bisher nach Altersgruppen getrennt geregelten Ausbildungen in der Altenpflege, Gesundheits- und Krankenpflege sowie Gesundheits- und Kinderkrankenpflege sollen in einem Pflegeberufsgesetz zu einer neuen generalistisch ausgerichteten, einheitlichen Pflegeausbildung mit einem Berufsabschluss und im Zeugnis ausgewiesenem Vertiefungseinsatz zusammengeführt werden. Die neue Ausbildung bereitet auf einen Einsatz in allen

Arbeitsfeldern der Pflege vor, erleichtert einen Wechsel zwischen den einzelnen Pflegebereichen und eröffnet zusätzliche Einsatz- und Aufstiegsmöglichkeiten. Hierdurch soll die Attraktivität der neuen Ausbildung gesteigert und mehr Fachkräfte für das Berufsfeld gewonnen werden. Ergänzend zur beruflichen Ausbildung ist die Einführung einer hochschulischen Pflegeausbildung vorgesehen, die zum einen zur Sicherung und Entwicklung der Pflegequalität beiträgt und zum anderen neue Zielgruppen für den Pflegeberuf anspricht. Durch das im Rahmen der Reform eingeführte neue Finanzierungssystem sollen die finanziellen Lasten gerecht auf auszubildende und nicht auszubildende Einrichtungen verteilt und damit Wettbewerbsnachteile auszubildender Betriebe vermieden werden. Die Ausbildung wird für alle Pflegeschüler kostenlos sein und sie erhalten einen gesetzlich geregelten Anspruch auf Ausbildungsvergütung. Der Gesetzentwurf wurde am 13. Januar 2016 durch die Bundesregierung verabschiedet. Das Gesetz befindet sich im Gesetzgebungsverfahren.

### 7. Lage in der informellen Pflege

Neben der professionellen Pflege durch ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen gibt es die Pflege durch Angehörige (informelle Pflege). Die Instrumente der Qualitätssicherung unterscheiden sich in diesem Bereich.

Im Falle eines Verdachtes, dass eine ältere, pflegebedürftige Person in der Häuslichkeit misshandelt oder vernachlässigt wird, gibt es in Deutschland keine bundesweite Meldekette.

Gesetzlich normiert ist, dass alle Personen, die ausschließlich Geldleistungen erhalten, verpflichtet sind, regelmäßig in der häuslichen Umgebung Pflegeberatungseinsätze nach § 37 Abs. 3 SGB XI wahrzunehmen. Bei Pflegestufe I und II geschieht dies jedes halbe Jahr, bei Pflegestufe III jedes Quartal. Leistungsberechtigte der Pflegestufe 0 können das Angebot freiwillig in Anspruch nehmen.

Diese Einsätze „dienen der Sicherung der Qualität der häuslichen Pflege und der regelmäßigen Hilfestellung und praktischen pflegfachlichen Unterstützung der häuslich Pflegenden“ (vgl. § 37 Abs. 3 SGB XI). Es wird das Ziel verfolgt, das häusliche Pflege setting optimal zu unterstützen und dadurch langfristig zu stabilisieren. Zugleich sollen die wiederkehrenden Hausbesuche ermöglichen, Missständen in der häuslichen Versorgung vorzubeugen bzw. im Bedarfsfall Interventionen einzuleiten. Werden die Beratungseinsätze durch die pflegebedürftige Person verweigert, so hat die Pflegekasse unter Berücksichtigung des § 4 SGB XI das Recht, die Geldleistung zu kürzen oder im Wiederholungsfall komplett zu entziehen.

Bislang werden die Beratungseinsätze hauptsächlich von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ambulanter Pflegedienste durchgeführt. Dabei kann der zeitliche Umfang der

Einsätze stark variieren. Ebenso variieren die Inhalte der Beratung, denn eine genaue Festlegung über deren Ausgestaltung trifft die gesetzliche Norm bislang nicht. So reichen sie in der Praxis von einem bedarfsgerechten Pflegefachgespräch über ein Akquisegespräch zur Neukundengewinnung bis zum strikten Kontrollbesuch „mit erheblichem Konfliktpotenzial“.<sup>15</sup>

Abhilfe könnte eine Standardisierung der Pflegeberatungseinsätze bringen. Doch bis heute konnte „kein Konsens zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern zu den Empfehlungen nach § 37 Abs. 5 SGB XI zur Qualitätssicherung der Beratungsbesuche (...) erzielt werden“.<sup>16</sup>

Bis zum 1. Januar 2018 sind Empfehlungen zur Qualitätssicherung der Beratungsbesuche von der Selbstverwaltung zu vereinbaren.

### ***(Empfehlung Nr. 28)***

#### **8. Gefahr der Mangelernährung an Schulen**

Während Mangelernährung in der Bundesrepublik Deutschland kein flächendeckendes Problem darstellt, besteht das Problem der Fehlernährung, d.h. einseitige Ernährung und vor allem übermäßiger Genuss ungesunder Nahrungsmittel mit entsprechenden Folgewirkungen. Die Schule hat nur bedingt einen Einfluss auf die Ernährungsgewohnheiten in den Familien. In Kindertagesstätten und Schulen mit Ganztagsbetrieb erhalten die Kinder ein warmes Mittagessen. Für Eltern mit niedrigem Einkommen gibt es Unterstützungsmöglichkeiten. Die Zahl der am Ganztagsbetrieb teilnehmenden Schülerinnen und Schüler ist in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen.

Insbesondere in Grundschulen gibt es zudem die Einrichtung eines gemeinsamen Frühstücks, um möglichen Unterlassungen seitens der Elternhäuser entgegenzuwirken.

Unter den Themen und Handlungsfeldern zur Verbraucherbildung werden im Beschluss der Kultusministerkonferenz zu „Verbraucherbildung an Schulen“ vom 12.09.2013 folgenden Lerninhalte aufgeführt:

- Gesunde Lebensführung
- Nahrungsmittelkette vom Anbau bis zum Konsum
- Qualitäten von Lebensmitteln und ihre Kennzeichnung

---

<sup>15</sup> SCHUMANN, F., TAMMEN-PARR, G., LÖHMANNSTRÖBEN, H., JAROSCH, R. A. (2011). Pflegeberatung ist Vertrauenssache. Heilberufe, 63(2), 24-25.

<sup>16</sup> BÜSCHER, A., HOLLE, B., EMMERT, S., FRINGER, A. (2010). Häusliche Pflegeberatung für Geldleistungsbezieher in der Pflegeversicherung. Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 43(2), 103-110.

- Wertschätzung von Lebensmitteln/Vermeidung von Lebensmittelverschwendung

Es geht nicht allein darum, diese Themen nur im Unterricht zu behandeln, sondern sie in das gesamte Schulleben zu integrieren. Dabei werden auch außerschulische Partner sowie die Eltern einbezogen.

Zu zahlreichen Initiativen und Materialienpaketen von Bund und Ländern, siehe Anhang 17, S. 53.

### **Zu Artikel 13**

#### *Recht auf Bildung*

#### **(Empfehlung Nr. 29)**

##### 1. Schulabbrecher unter sozial benachteiligten Schülern

Bund und Länder haben auf dem Bildungsgipfel am 22. Oktober 2008 die Qualifizierungsinitiative für Deutschland „Aufstieg durch Bildung“ beschlossen. Ausgehend von dem Grundsatz, dass Bildung der Schlüssel für persönliche Lebenschancen und Chancengerechtigkeit in einer Wissensgesellschaft ist, wird „Aufstieg durch Bildung“ als Strategie verstanden, „damit die Herkunft von Menschen nicht über ihre Zukunft entscheidet“.

Ein erklärtes Ziel von Bund und Ländern im Rahmen dieser Initiative war es, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss im Bundesdurchschnitt von 8 auf 4 Prozent zu reduzieren. Dieses Ziel ist – laut dem jüngsten Umsetzungsberichts vom November 2015 mit 5,7 Prozent im Jahr 2013 zwar noch nicht ganz erreicht, aber mittelfristig in große Nähe gerückt.

Zur Verbesserung der Quote haben wesentlich Maßnahmen beigetragen, die in Anhang Nr. 18, S. 54, aufgeführt sind.

Mit dem Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“, das die Bundesregierung von Ende 2008 bis Mitte 2014 über Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds gefördert hat, konnten über 10.000 schulverweigernde Jugendliche (ca. 68 Prozent der Teilnehmenden) erfolgreich in Schule, Berufsvorbereitung, Ausbildung oder Arbeit (re-)integriert werden. Auf Grund der positiven Evaluationsergebnisse hat die Bundesregierung sich entschieden, auch im neuen Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ Projekte für schulverweigernde Jugendliche an Schulen der Sekundarstufe 1 und berufsbildenden Schulen, die auf den Erwerb eines Förder- oder Hauptschulabschlusses abzielen, zu ermöglichen. Das über den Europäischen Sozialfonds und den Kinder- und Jugendplan des Bundes geförderte Programm, das zunächst in einer ersten Förderphase von

2015 bis 2018 durch 178 Modellkommunen umgesetzt wird, unterstützt den Aufbau sozialpädagogischer Beratungs- und Begleitangebote für individuell beeinträchtigte und/oder sozial benachteiligte junge Menschen mit besonderem Hilfebedarf am Übergang Schule-Beruf auf Basis von § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit). Es wird hauptsächlich in Gebieten des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ und vergleichbaren Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf umgesetzt.

***(Empfehlung Nr. 30)***

**2. Abschaffung von Studiengebühren**

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes liegt die Entscheidung über die Erhebung und die Höhe der Studiengebühren in der Zuständigkeit der einzelnen Länder. Den Ländern ist es seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005 freigestellt, allgemeine Studiengebühren einzuführen. Nachdem zwischenzeitlich eine Reihe von Ländern Studiengebühren erhoben hatte, wurden die allgemeinen Studiengebühren in allen Ländern wieder abgeschafft. Langzeitstudiengebühren sowie Verwaltungs-, Einschreibe- und Rückmeldegebühren müssen jedoch weiterhin gezahlt werden.

Der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach sozialverträglicher Umsetzung wird zum einen durch Möglichkeiten der Befreiung von den Studiengebühren (z. B. für Studierende mit eigenen Kindern, Menschen mit Behinderungen, Härtefälle) und zum anderen durch entsprechende Darlehen, die nach Studienabschluss zurückzuzahlen sind, Rechnung getragen. Diese Darlehen können von deutschen Bildungsinländerinnen und -inländern sowie EU-Bildungsausländerinnen und -inländern in Anspruch genommen werden. Das Darlehen ist zurückzuzahlen, wenn das Jahreseinkommen eine Mindestschwelle überschreitet.

***(Empfehlung Nr. 31)***

**3. Menschenrechtsbildung in Bildungsplänen**

**3.1 Menschenrechtsbildung in Schulen**

Alle Länder in Deutschland sehen die Erziehung zur Achtung der Menschenwürde als substanzielle Aufgabe und wesentliches Ziel der Schulen an. Die Thematik ist fest in den Lehrplänen der einschlägigen Fächer aller Schularten und Schulstufen verankert und Gegenstand zahlreicher außerunterrichtlicher Projekte und Initiativen.

Ziel der Menschenrechtsbildung in der Schule ist die Herausbildung von Achtung, Toleranz und Respekt vor anderen Kulturen sowie eine grundlegende Verantwortung gegenüber der Gesellschaft. Auf dieser Grundlage ermöglichen die Schulen die freie Entfaltung der Persönlichkeit jedes einzelnen und versuchen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Chancenungleichheiten entgegenzuwirken sowie Benachteiligungen auszugleichen.

Anlässlich des 60. Jahrestags der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 2008 hat die Kultusministerkonferenz gemeinsam mit dem Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen erneut auf die Bedeutung hingewiesen, die die Menschenrechtsbildung an deutschen Schulen hat.

Die Kultusministerkonferenz hat neben der Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtsbildung aus dem Jahr 2000 zahlreiche weitere Beschlüsse zu dem Themenfeld verabschiedet. Diese bilden die Grundlage für entsprechende Verordnungen in den einzelnen Ländern. Zur Liste der Beschlüsse siehe Anhang Nr. 19, S. 55.

### 3.2 Menschenrechtsbildung im Hochschulbereich

Menschenrechtsbildung wird regelmäßig in Forschung und Lehre thematisiert. Die inhaltliche Beschäftigung mit den Menschenrechten findet vor allem in den Rechts-, Sozial- und Geisteswissenschaften (insbesondere Politik- und Geschichtswissenschaft), aber auch in Philosophie und Theologie, in Gesundheitswissenschaften und in der Pädagogik statt.

Auch in anderen Studiengängen wird dort, wo es die Fachbereiche als Teil einer wissenschaftlichen Ausbildung für den Kompetenzerwerb für notwendig erachten, auf Menschenrechtsfragen eingegangen. Dies betrifft die Rechte der oder des Einzelnen ebenso, wie die Gestaltungsprinzipien des Gemeinwesens, vor allem aber die Bedeutung auch des internationalen Zusammenwirkens in wirtschaftlicher, politischer und kultureller Sicht. Entsprechend der für den Bologna-Prozess gesetzten Rahmenbedingungen werden damit Grundlagen für einen breit angelegten personalen Kompetenzerwerb geschaffen, der die Studierenden befähigt, für die Verwirklichung der Menschenrechte einzutreten und sich für die Rechte anderer einzusetzen.

Die als verpflichtendes Instrument externer Qualitätssicherung für Bachelor- und Masterstudiengänge eingeführte Akkreditierung bezieht sich neben den fachlichen Aspekten auch auf überfachliche Bereiche. Hierzu gehören vor allem die Befähigung zum gesellschaftlichen Engagement und die Persönlichkeitsentwicklung, die damit obligatorischer Gegenstand hochschulischer Ausbildung sind.

### *(Empfehlung Nr. 34)*

#### 4. Frühe Bildungsentscheidungen und ihre Auswirkungen auf den Erwerb von Hochschulbildung

Eine Zuweisung von Schülerinnen und Schüler in eine Schullaufbahn findet nicht statt. In den meisten Bundesländern ist der elterliche Wille entscheidend für die Wahl der

weiterführenden Schule. In den Ländern, in denen der Besuch einer Schulart an bestimmte Leistungsvoraussetzungen geknüpft ist, haben Eltern die Möglichkeit, dagegen Einspruch zu erheben. Im allgemeinbildenden Schulwesen ermöglichen die Länder durch vielfältige Maßnahmen eine größere Durchlässigkeit zwischen den Bildungsgängen (z.B. Einrichtung der sog. Orientierungsstufe, bei der die Schullaufbahnentscheidung bis zum Ende der Jahrgangsstufe sechs offen gehalten wird). Die allgemeinbildenden Schulen unternehmen große Anstrengungen, um durch gezielte individuelle Förderung alle Schülerinnen und Schüler zum jeweiligen höchstmöglichen Abschluss zu führen und im Gegenzug den Anteil an Schülerinnen und Schüler ohne Abschluss zu senken. Neben dem Gymnasium kann an allen weiterführenden nichtgymnasialen Schularten des allgemeinbildenden Schulwesens bei entsprechenden Leistungen mit dem Mittleren Schulabschluss die Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe erworben werden. Immer mehr Jugendliche erwerben nach dem Verlassen der allgemeinbildenden Schule in beruflichen Schulen höher qualifizierende Schulabschlüsse.

Die beruflichen Schulen tragen damit erheblich zu mehr Chancen- und Bildungsgerechtigkeit bei. Hinzu kommt die in den letzten Jahren in vielen Ländern zu beobachtende Tendenz der Zusammenlegung bisheriger Haupt- und Realschulen, teilweise auch der integrierten Gesamtschulen.

Ein Überblick über die aktuellen Schulabschlussquoten findet sich im Anhang Nr. 20, S. 56.

#### **Zu Artikel 14**

##### *Grundschulpflicht*

Keine Änderungen gegenüber dem Vorbericht. Siehe Ausführungen des 5. Staatenberichts Seite 96 ff.

#### **Zu Artikel 15**

##### *Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt und auf urheberrechtlichen Schutz*

Zur kulturellen Bildung und der Aufgabe und Rolle der Kulturpolitik siehe Anhang Nr. 21, S. 57.



*(Empfehlung Nr. 32)*

1. Datenlage zu ethnischer, religiöser Zusammensetzung der Bevölkerung

In amtlichen Statistiken liegen zum Teil Informationen zu Personen mit Migrationshintergrund - wie z.B. die Staatsangehörigkeit - vor, aus denen sich nur begrenzt Rückschlüsse auf die Größe ethnischer und religiöser Gruppen ziehen lassen könnten.

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass in amtlichen Statistiken ethnische und religiöse Gruppen nicht im Einzelnen erfasst werden und sich aus den Informationen zu Personen mit Migrationshintergrund oder der Staatsangehörigkeit nur zum Teil gewisse Rückschlüsse hierauf ziehen lassen. Der Grund hierfür ist, dass ein großer Teil der Bevölkerungs- und Sozialstatistiken auf Verwaltungsunterlagen beruht, die keine Angaben zur Zugehörigkeit zu ethnischen oder religiösen Gruppen enthalten. Nicht zuletzt aufgrund der historischen Erfahrung in Deutschland werden Angaben zu diesen Zugehörigkeiten nicht in amtlichen Statistiken abgefragt. Eine Auskunftspflicht kommt für solche Angaben von vornherein nicht in Betracht. Nach den bisherigen Erfahrungen lassen sich auf freiwilliger Basis keine belastbaren Informationen zu ethnischen und religiösen Minderheiten aus den Stichprobenerhebungen der amtlichen Statistiken gewinnen.

2. Urheberrecht

Keine Änderungen gegenüber dem Vorbericht. Es wird auf die Ausführung im 5. Staatenbericht, Seite 110 verwiesen.