



Wirtschafts- und Sozialrat

Verteilung Allgemein

E/C.12/GC/19
4. Februar 2008

'HXWVFK
2ULJLQDO (QJOLVFK

AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFTLICHE,
SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE
1 H X Q X Q G G ~~Z D L X Q~~ J J V W H
1 R Y H P E H U

ALLGEMEINE BEMERKUNG Nr. 19 ¹

6. Das Recht auf soziale Sicherheit wird im Völkerrecht nachdrücklich bekräftigt. In den 1940er Jahren waren die menschenrechtlichen Dimensionen der sozialen Sicherheit in der Erklärung von Philadel-

richte der Vertragsstaaten, sondern auch in seinen Allgemeinen Bemerkungen und verschiedenen Erklärungen.⁷ Als Hilfe zur Durchführung des Paktes durch die Vertragsstaaten und zur Erfüllung ihrer Berichtspflichten liegt der Schwerpunkt dieser Allgemeinen Bemerkung auf dem normativen Gehalt des Rechts auf soziale Sicherheit (Kapitel I), den Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Kapitel II) auf Verstößen (Kapitel III) und auf der Durchführung auf einzelstaatlicher Ebene (Kapitel IV), während die Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind, in Kapitel V behandelt werden.

II. NORMATIVER GEHALT DES RECHTS AUF SOZIALE SICHERHEIT

9. Das Recht auf soziale Sicherheit beinhaltet das Recht, keinen willkürlichen und unangemessenen Einschränkungen der bestehenden sozialen Absicherung, sei sie öffentlich oder privat erlangt, ausgesetzt zu sein, sowie das Recht auf gleichberechtigten Genuss eines angemessenen Schutzes vor sozialen Risiken und Unwägbarkeiten.

A. Elemente des Rechts auf soziale Sicherheit

10. Die Elemente des Rechts auf soziale Sicherheit können zwar mit unterschiedlichen Bedingungen variieren, doch sind einige Kernfaktoren von den Umständen unabhängig, wie im Folgenden gelegt. Bei der Auslegung dieser Aspekte ist zu berücksichtigen, dass soziale Sicherheit als soziales Gut und nicht in erster Linie als bloßes Instrument der Wirtschaft oder Finanzpolitik behandelt werden soll.

1. Verfügbarkeit des Systems der sozialen Sicherheit

11. Damit das Recht auf soziale Sicherheit umgesetzt werden kann, muss ein einheitliches oder ein aus verschiedenen Komponenten zusammengesetztes System verfügbar und eingerichtet sein, das die Bereitstellung von Leistungen für die einschlägigen sozialen Risiken und Unwägbarkeiten gewährleistet. Das System soll nach innerstaatlichem Recht aufgestellt werden, und die öffentliche Hand muss Verantwortung für die wirksame Verwaltung oder Überwachung des Systems übernehmen. Die Systemkomponenten, einschließlich derjenigen für die Altersversorgung, sollen außerdem nachhaltig

BBBBBBBBBBBBBBBB

⁷ Siehe die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1 (1994) über Menschen mit Behinderungen, Nr. 6 (1995) über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte älterer Menschen, Nr. 12 (1999) über das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), Nr. 14 (2000) über das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Art. 12), Nr. 15 (2002) über das Recht auf Wasser (Art. 12), Nr. 16 (2005) über die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Art. 3) und Nr. 18 (2005) über das Recht auf Arbeit (Art. 6). Siehe auch die Erklärung der Kommission der Vereinten Nationen über die Rechte der Behinderten, in Kraft getreten am 11. Dezember 2006 (E/C.12/2007/1).

sein, damit sichergestellt ist, dass das Recht für die heutigen und die kommenden Generationen verwirklicht werden kann.

2. Soziale Risiken und Unwägbarkeiten

12. Das System der sozialen Sicherheit soll die folgenden neun Hauptzweige der sozialen Sicherheit abdecken:

a) Gesundheitsversorgung

13. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, für die Einrichtung von Gesundheitssystemen zu sorgen, die allen Menschen einen angemessenen Zugang zu Gesundheitsdiensten ermöglichen. Falls das Ge-

c) Alter

15. Die Vertragsstaaten sollen geeignete Maßnahmen ergreifen, um Systeme der sozialen Sicherheit einzurichten, über die ältere Menschen ab einem bestimmten, im innerstaatlichen Recht festzulegenden Alter Versorgungsleistungen erhalten. Der Ausschuss betont, dass die Vertragsstaaten ein Ruhestandsalter festlegen sollen, das den nationalen Gegebenheiten unter Berücksichtigung unter anderem der Art der Beschäftigung, insbesondere der Arbeit in gefährlichen Berufen, und der Arbeitsfähigkeit älterer Menschen entspricht. Die Vertragsstaaten sollen im Rahmen der vorhandenen Ressourcen beitragsunabhängige Altersleistungen, soziale Dienste und andere Hilfen für alle älteren Menschen bereitstellen, die bei Erreichen des nach innerstaatlichem Recht vorgeschriebenen Ruhestandsalters weder anspruchsbegründende Beitragszeiten absolviert haben noch sonstige Ansprüche auf eine Altersrente aus einer Versicherung oder auf andere Leistungen der sozialen Sicherheit oder Hilfen erworben haben und die über keine andere Einkommensquelle verfügen.

d) Arbeitslosigkeit

16. Neben der Förderung einer vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung müssen sich die Vertragsstaaten bemühen, Leistungen bereitzustellen, die den Ausfall oder das Fehlen eines Verdiensts ausgleichen, wenn jemand nicht in der Lage ist, eine geeignete Beschäftigung zu finden oder zu behalten. Bei Verlust des Arbeitsplatzes sollen Leistungen für einen angemessenen Zeitraum gezahlt werden, nach dessen Ablauf das System der sozialen Sicherheit für den angemessenen Schutz der arbeitslosen Person sorgen soll, zum Beispiel über Sozialhilfe. Das System der sozialen Sicherheit soll auch andere Erwerbstätige decken darunter Teilzeitbeschäftigte, Menschen, die Gelegenheits- oder Saisonarbeit verrichten, Selbständige und Menschen, die in atypischen Arbeitsverhältnissen in der informellen Wirtschaft tätig sind. Wenn Menschen während einer gesundheitlichen oder sonstigen Notlage aufgefordert werden, nicht zur Arbeit zu gehen, sollen Verdienstausschfallzeiten durch entsprechende Leistungen kompensiert werden.

e) Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

17. Die Vertragsstaaten sollen außerdem den Schutz von Erwerbstätigen gewährleisten, die bei der Ausübung einer Beschäftigung oder sonstigen produktiven Tätigkeit verletzt werden. Das System der sozialen Sicherheit soll die durch die Verletzung oder Krankheit entstehenden Kosten und Verdienstausschfälle sowie den Verlust des Unterhalts für Ehegattinnen, Ehegatten oder Unterhaltsberechtigte infolge des Todes der Hauptversorgerin oder des Hauptversorgers abdecken. Angemessene Leistungen

BBBBBBBBBBBBBBBB

¹¹ Siehe die Allgemeine Bemerkung Nr. (1995) über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte älterer Menschen.

¹² Wie in Ziff. 29-39 definiert.

¹³ Siehe das IAÜÜbereinkommen (Nr.121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964.

gen sollen in Form von Zugang zur Gesundheitsversorgung und Geldleistungen zur Einkommenssicherung erfolgen. Leistungsansprüche sollen weder von der Dauer der Beschäftigung, der Versicherungsdauer noch der Zahlung von Beiträgen abhängig gemacht werden.

f) Unterstützung von Familien und Kindern

18. Leistungen für Familien sind entscheidend für die Verwirklichung der Rechte von Kindern und erwachsenen Unterhaltsberechtigten auf Schutz nach den Artikeln 9 und 10 des Paktes. Bei der Bereitstellung der Leistungen soll der Vertragsstaat die Ressourcen und Umstände der Kinder und der für den Unterhalt der Kinder oder erwachsenen Unterhaltsberechtigten verantwortlichen Personen sowie alle sonstigen Erwägungen berücksichtigen, die für Anträge relevant sind, welche von Kindern oder erwachsenen Unterhaltsberechtigten oder in deren Namen gestellt werden. Leistungen für Familien und Kinder, einschließlich Geldleistungen und sozialer Dienste, sollen ohne Diskriminierung aus verbotenen Gründen für Familien bereitgestellt werden und in der Regel Nahrung, Kleidung, Wohnung, Wasser und Sanitärversorgung oder gegebenenfalls andere Rechte abdecken.

g) Mutterschaft

19. Artikel 14 des Übereinkommens über die Rechte der Frau und der Kinder (Nr. 183) über den Mutterschaftsurlaub soll allen Frauen zustehen, auch denjenigen, die atypische Arbeit verrichten, und die Leistungen sollen für einen angemessenen Zeitraum bereitgestellt werden. Frauen und Kinder sollen ein geeignetes medizinisches Leistungsangebot erhalten, das die Versorgung vor, während und nach der Geburt sowie erforderlichenfalls im Krankenhaus umfasst.

h) Behinderungen

20. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. (1994) über Menschen mit Behinderungen unterstrich der Ausschuss die Bedeutung einer angemessenen Einkommensunterstützung für Menschen mit Behinderungen, die aufgrund von Behinderung oder Faktoren, die mit Behinderungen zusammenhängen, vorübergehend ihr Einkommen verloren haben oder eine Einbuße hinnehmen mussten oder denen Be-

BBBBBBBBBBBBBBBB

¹⁴ Siehe das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 26.

¹⁵ Der Ausschuss stellt fest, dass das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, einen mindestens vierzehnwöchigen Mutterschaftsurlaub, einschließlich eines sechswöchigen obligatorischen Urlaubs nach der Entbindung, vorsieht.

¹⁶ Siehe das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung (Nr. 206), Artikel 4(e)(4).

schäftigungschancen verweigert wurden oder die eine dauerhafte Behinderung haben. Diese Unterstützung soll auf würdige Weise erfolgen und dem besonderen Bedarf an Hilfe und den sonstigen Aufwendungen, die oft mit Behinderungen einhergehen, Rechnung tragen. Diese Unterstützung soll sich auf Familienangehörige und andere nichtprofessionelle Betreuungspersonen erstrecken.

i) Hinterbliebene und Waisen

21. Die Vertragsstaaten müssen außerdem sicherstellen, dass Hinterbliebene und Waisen nach dem Tod der Hauptversorgerin oder des Hauptversorgers, die oder der sozialversichert war oder Rentenansprüche hatte, Leistungen erhalten. Die Leistungen sollen die Bestattungskosten decken, vor allem in den Vertragsstaaten, in denen Bestattungskostenträglich sind. Hinterbliebene oder Waisen dürfen nicht aus verbotenen Diskriminierungsgründen von den Systemen der sozialen Sicherheit ausgeschlossen werden, und sie sollen beim Zugang zu den Systemen der sozialen Sicherheit unterstützt werden, insbesondere wenn Endemien wie HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria eine große Zahl von Kindern oder älteren Menschen ohne Unterstützung durch Familie und Gemeinschaft zurücklassen.

3. Angemessenheit

22. Geld- wie Sachleistungen müssen in ihrer Höhe und Dauer angemessen sein, damit jeder Mensch sein Recht auf Schutz und Hilfe für die Familie, einen angemessenen Lebensstandard und einen angemessenen Zugang zur Gesundheitsversorgung verwirklichen kann, wie in den Artikeln 10, 11 und 12 des Paktes vorgesehen. Die Vertragsstaaten müssen außerdem den in der Präambel des Paktes verankerten Grundsatz der Menschenwürde und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung in vollem Umfang achten, um nachteilige Auswirkungen auf die Höhe der Leistungen und die Art ihrer Bereitstellung zu vermeiden. Die angewandten Methoden sollen die Angemessenheit der Leistungen sicherstellen. Die Angemessenheitskriterien sollen regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass sich die Leistungsberechtigten die Güter und Dienstleistungen leisten können, die sie zur Verwirklichung ihrer Rechte nach dem Pakt benötigen. Wenn jemand Beiträge zu einem System der sozialen Sicherheit leistet, das Leistungen zur Deckung von Einkommenslücken bietet, sollen Verdienst, gezahlte Beiträge und die Höhe der entsprechenden Leistung in einem angemessenen Verhältnisse-

4. Zugänglichkeit

a) Abdeckung

23. Alle Menschen, vor allem Angehörige der am stärksten benachteiligten und marginalisierten Gruppen, sollen ohne Diskriminierung aus einem der nach Artikel 2 des Paktes verbotenen Gründe vom System der sozialen Sicherheit abgedeckt werden. Um die universelle Abdeckung zu gewährleisten, werden nicht beitragspflichtige Systeme erforderlich sein.

b) Anspruchsberechtigung

24. Die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen müssen angemessen, verhältnismäßig und transparent sein. Die Entziehung oder Aussetzung von Leistungen soll beschränkt sein, auf plausiblen Gründen beruhen und im Rahmen eines ordnungsgemäßen Verfahrens und nach innerstaatlichem Recht erfolgen.¹⁹

c) Erschwinglichkeit

25. Ist ein System der sozialen Sicherheit beitragspflichtig, so sollen diese Beiträge im Voraus festgelegt werden. Die mit der Beitragsleistung verbundenen direkten und indirekten Kosten und Gebühren müssen für alle erschwinglich sein und dürfen die Verwirklichung anderer Rechte nach dem Pakt nicht beeinträchtigen.

d) Partizipation und Information

26. Die Leistungsberechtigten von Systemen der sozialen Sicherheit müssen die Möglichkeit haben, an der Verwaltung des Systems zu partizipieren.²⁰ Das System soll nach innerstaatlichem Recht ein-

B B B B B B B B B B B B B B B B

¹⁹ Der Ausschuss stellt fest, dass nach dem Übereinkommen (Nr.168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, eine solche Maßnahme nur unter bestimmten Umständen ergriffen werden kann: solange eine Person sich nicht im Hoheitsgebiet des Staates befindet; wenn eine zuständige Stelle festgestellt hat, dass die betreffende Person vorsätzlich zu ihrer Entlassung beigetragen oder ihre Beschäftigung ohne triftigen Grund freiwillig aufgegeben hat; während der Zeit, in der eine Person wegen einer Arbeitsstreitigkeit die Arbeit einstellt; wenn die Person die Leistungen auf betrügerische Weise erlangt oder zu erlangen versucht hat; wenn die Person es ohne triftigen Grund versäumt hat, die zur Verfügung stehenden Dienste für die Vermittlung, berufliche Beratung, Ausbildung, Umschulung oder Wiedereingliederung in eine zumutbare Beschäftigung in Anspruch zu nehmen; solange die Person eine andere Leistung der Einkommenssicherung erhält, die in der Gesetzgebung des betreffenden Staates vorgesehen ist, mit Ausnahme einer Familienleistung, vorausgesetzt, dass der ruhende Teil der Leistung die andere Leistung nicht übersteigt.

²⁰ Die Artikel 71 und 72 des Übereinkommens (Nr.102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, enthalten ähnliche Anforderungen.

B. Besondere Themen von allgemeiner Geltung

1. Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung

29. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten, zu gewährleisten, dass das Recht auf soziale Sicherheit ohne Diskriminierung (Artikel 2 Absatz 2 des Paktes) und gleichberechtigt von Männern und Frauen (Artikel 3) ausgeübt wird, zieht sich durch alle Verpflichtungen im Teil III des Paktes. Der Pakt verbietet somit jede rechtliche oder faktische, unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund rassistischer Zuschreibungen, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Alters²⁴, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt, einer körperlichen oder geistigen Behinderung²⁵, des Gesundheitszustands (einschließlich HIV/Aids), der sexuellen Orientierung oder des bürgerlichen, politischen, sozialen oder sonstigen Status, die bezweckt oder bewirkt, den gleichberechtigten Genuss oder die gleichberechtigte Ausübung des Rechts auf soziale Sicherheit zu verhindern oder zu beeinträchtigen.

30. Die Vertragsstaaten sollen außerdem die faktische Diskriminierung aus verbotenen Gründen beseitigen, wenn Einzelpersonen keinen Zugang zu angemessener sozialer Sicherheit haben. Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass die Rechtsvorschriften, Politiken und Programme und die Zuweisung von Mitteln den Zugang zur sozialen Sicherheit für alle Mitglieder der Gesellschaft im Einklang mit Teil III erleichtern. Außerdem sollen Beschränkungen beim Zugang zu Systemen der sozialen Sicherheit überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie weder rechtlich noch faktisch diskriminieren.

31. Auch wenn jeder Mensch das Recht auf soziale Sicherheit hat, sollen die Vertragsstaaten denjenigen Personen und Gruppen besondere Aufmerksamkeit widmen, die sich traditionell Schwierigkeiten bei der Ausübung dieses Rechts gegenübersehen, insbesondere Frauen, Arbeitslosen, Erwerbstätigen ohne ausreichende soziale Absicherung, Personen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, kranken oder verletzten Erwerbstätigen, Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen, unterhaltsberechtigten Kindern und Erwachsenen, Hausangestellten, Heimarbeitskräften²⁶, Flüchtlingen,

B B B B B B B B B B B B B B B B

²³ Siehe die Allgemeine Bemerkung Nr. 16 (2005) über die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Art. 3.

²⁴ Siehe die Allgemeine Bemerkung Nr. 16. Der Ausschuss stellt fest, dass einige Unterschiede aufgrund des Alters zulässig sind, etwa beim Rentenanspruch. Der wesentliche Grundsatz ist, dass jede Unterscheidung aus verbotenen Gründen unter den gegebenen Umständen angemessen und gerechtfertigt sein muss.

²⁵ Siehe die Allgemeine Bemerkung Nr. 15.

²⁶ Heimarbeitskräfte sind Personen, die von zu Hause aus gegen Entgelt für einen Arbeitgeber oder eine ähnliche geschäftliche Unternehmung oder Tätigkeit arbeiten. Siehe die Allgemeine Bemerkung Nr. 177 (1996) über Heimarbeit.

Asylsuchenden, Binnenvertriebenen, Zurückkehrenden, Nichtstaatsangehörigen, Gefangenen und Inhaftierten.

2. Gleichstellung der Geschlechter

32. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (2005) über die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Artikel 23 des Ausschusses für die Rechte der Frau)

4. Informelle Wirtschaft

34. Die Vertragsstaaten müssen unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die Systeme der sozialen Sicherheit die in der informellen Wirtschaft tätigen Personen abdecken. Die Internationale Arbeitskonferenz der ILO hat in ihrer Empfehlung Nr. 102 (1990) über die soziale Sicherheit für die informelle Wirtschaftstätigkeiten durch Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten in Gesetz oder Praxis die folgenden Punkte hervorgehoben: a) Es ist besonders wichtig, wenn die Systeme der sozialen Sicherheit auf einem formellen Beschäftigungsverhältnis, einer formellen Wirtschaftseinheit oder einem eingetragenen Wohnsitz beruhen. Maßnahmen könnten darin bestehen, Hindernisse zu beseitigen, die diese Personen am Zugang zu diesen Systemen der sozialen Sicherheit, etwa Versicherungen auf Gemeinschaftsbasis, hindern. b) Ein Mindestmaß an Abdeckung von Risiken und Unwägbarkeiten zu gewährleisten und nach und nach zu erweitern und c) Systeme der sozialen Sicherheit, die in der informellen Wirtschaft entwickelt wurden, wie Mikroversicherungen und andere Programme im Zusammenhang mit Mikrokrediten, zu achten und zu unterstützen. Der Ausschuss stellt fest, dass einige Vertragsstaaten mit großer informeller Wirtschaft Programme wie eine allgemeine, alle Personen abdeckende Alters- und Gesundheitsversorgung eingeführt haben.

5. Indigene Völker und Minderheiten

35. Die Vertragsstaaten sollen besonders darauf achten, dass indigene Völker und ethnische und sprachliche Minderheiten nicht durch direkte oder indirekte Diskriminierung, vor allem durch die Auferlegung unangemessener Anspruchsvoraussetzungen oder das Fehlen eines angemessenen Informationszugangs, von den Systemen der sozialen Sicherheit ausgeschlossen werden.

6. Nichtstaatsangehörige (darunter Arbeitsmigrantinnen und -migranten, Flüchtlinge, Asylsuchende und Staatenlose)

36. Nach Artikel 2 Absatz 2 ist Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten, und der Ausschuss stellt fest, dass der Pakt keine sachliche Zuständigkeitsbeschränkung enthält. Wenn Nichtstaatsangehörige, einschließlich Arbeitsmigrantinnen und -migranten, zu einem System der sozialen Sicherheit beigetragen haben, sollen sie von diesem Beitrag profitieren oder ihre Beiträge zurückerhalten können, wenn sie das Land verlassen. Auch ein Wechsel des Arbeitsplatzes soll sich nicht auf den Anspruch von Arbeitsmigrantinnen und -migranten auswirken.

37. Nichtstaatsangehörige sollen Zugang zu nicht beitragspflichtigen Systemen für Einkommensunterstützung, erschwinglichen Zugang zur Gesundheitsversorgung und Familienunterstützung haben. Alle Beschränkungen, einschließlich einer anspruchsbegründenden Zeit, müssen verhältnismäßig und

B B B B B B B B B B B B B B B B

²⁸ Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft, Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, Tagung, Ziff. 3.

²⁹ Siehe den Bericht des Generalsekretärs über internationale Migration und Entwicklung (A/60/871), Ziff. 98.

angemessen sein. Alle Personen haben unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, ihrem Wohnsitz oder ihrem Einwanderungsstatus Anspruch auf medizinische Grund- und Notfallversorgung.

38. Flüchtlinge, Staatenlose und Asylsuchende sowie andere benachteiligte und marginalisierte Personen und Gruppen sollen beim Zugang zu beitragspflichtigen Systemen der sozialen Sicherheit, einschließlich eines angemessenen Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Familienunterstützung, im Einklang mit internationalen Normen gleichbehandelt werden.

7.

vorgeschriebenen Beiträge für Beschäftigte oder andere Leistungsberechtigte in das System der sozialen Sicherheit einzuzahlen.

46. Werden Systeme der sozialen Sicherheit beitragspflichtig oder nicht, von Dritten betrieben oder kontrolliert, obliegt es den Vertragsstaaten weiter, das nationale System der sozialen Sicherheit zu verwalten und sicherzustellen, dass private Akteure eine gleichberechtigte, angemessene, erschwingliche und zugängliche soziale Sicherheit nicht gefährden. Um solchen Missbräuchen vorzubeugen, muss ein wirksames Regulierungssystem geschaffen werden, das eine Rahmengesetzgebung, eine unabhängige Überwachung, eine echte Beteiligung der Öffentlichkeit und Verhängung von Strafen bei Nichteinhaltung umfasst.

3. Gewährleistungspflicht

47. Die Gewährleistungspflicht besagt, dass die Vertragsstaaten die notwendigen Maßnahmen, einschließlich der Einführung eines Systems der sozialen Sicherheit, zur Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit ergreifen müssen. Die Gewährleistungspflicht lässt sich unterteilen in die Pflicht zu erleichtern, zu fördern und bereitzustellen

48. Die Pflicht zu erleichtern besagt, dass die Vertragsstaaten positive Maßnahmen ergreifen müssen, um Einzelpersonen und Gemeinschaften zu helfen, das Recht auf soziale Sicherheit auszuüben. Dazu gehört unter anderem, dieses Recht in den innerstaatlichen politischen und rechtlichen Systemen hinreichend anzuerkennen, vorzugsweise durch eine gesetzgeberische Umsetzung, eine nationale Strategie der sozialen Sicherheit samt Aktionsplan zur Verwirklichung dieses Rechts zu beschließen und sicherzustellen, dass das System der sozialen Sicherheit angemessen und für alle zugänglich ist soziale Risiken und Unwägbarkeiten abdeckt

49. Die Pflicht zu fördern besagt, dass der Vertragsstaat Schritte unternehmen muss, um sicherzustellen, dass eine angemessene Aufklärung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit hinsichtlich des Zugangs zu Systemen der sozialen Sicherheit erfolgt, vor allem in ländlichen und benachteiligten städtischen Gebieten oder bei sprachlichen und anderen Minderheiten.

50. Die Vertragsstaaten sind außerdem verpflichtet, Personen oder Gruppen das Recht auf soziale Sicherheit bereitzustellen, wenn diese aus Gründen, die nach vernünftigem Ermessen außerhalb ihrer Kontrolle liegen, nicht in der Lage sind, dieses Recht im Rahmen des bestehenden Systems der sozialen Sicherheit mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln selbst zu verwirklichen. Die Vertragsstaaten werden nicht beitragspflichtige Systeme oder andere Sozialhilfemaßnahmen einrichten müssen, um diejenigen Personen und Gruppen zu unterstützen, die keine ausreichenden Beiträge für ihren

B B B B B B B B B B B B B B B

³¹ Siehe Ziff. 59 d) und 6870.

³² Siehe Ziff. 12-21.

eigenen Schutz leisten können. Insbesondere ist dafür zu sorgen, dass das System der sozialen Sicherheit in Notzeiten, etwa während und nach Naturkatastrophen, bewaffneten Konflikten und

tragsstaat dieses Mindestmaß für alle Risiken und Unwägbarkeiten im Rahmen seiner maximal verfügbaren Ressourcen nicht gewährleisten, empfiehlt der Ausschuss, dass der Vertragsstaat nach einem umfassenden Konsultationsprozess eine Kerngruppe sozialer Risiken und Unwägbarkeiten auswählt;

b) das Recht auf nichtdiskriminierenden Zugang zu den Systemen der sozialen Sicherheit, insbesondere für benachteiligte und marginalisierte Personen und Gruppen³⁶;

c) die bestehenden Systeme der sozialen Sicherheit achten und sie vor unangemessenen Eingriffen schützen³⁷;

d) eine nationale Strategie der sozialen Sicherheit samt Aktionsplan beschließen und umsetzen³⁸;

e) gezielte Schritte zur Umsetzung von Systemen der sozialen Sicherheit, vor allem zum Schutz benachteiligter und marginalisierter Personen und Gruppen, unternehmen³⁹;

f) den Grad der Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit überwachen⁴⁰.

60. Damit ein Vertragsstaat einen Mangel an verfügbaren Ressourcen dafür geltend machen kann, dass er nicht einmal seine Mindestkernverpflichtungen erfüllt hat, muss er nachweisen, dass er alles darangesetzt hat, alle ihm zu Gebote stehenden Ressourcen vorrangig für die Erfüllung dieser Mindestverpflichtungen aufzuwenden⁴¹.

61. Der Ausschuss möchte auch betonen, dass es insbesondere den Vertragsstaaten und anderen teuren, die in der Lage sind zu helfen, obliegt, internationale Hilfe und Zusammenarbeit, vor allem wirtschaftlicher und technischer Art, zu leisten, damit die Entwicklungsländer ihren Kernverpflichtungen nachkommen können.

IV. VERSTÖSSE

62. Um nachzuweisen, dass sie ihren allgemeinen und besonderen Verpflichtungen nachkommen, müssen die Vertragsstaaten zeigen, dass sie im Rahmen maximal verfügbarer Mittel die erforderlichen Schritte zur Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit unternommen und gewährleistet haben, dass dieses Recht ohne Diskriminierung von Männern und Frauen gleichberechtigt

B B B B B B B B B B B B B B B B

³⁶ Siehe Ziff. 2931.

³⁷ Siehe Ziff. 4446.

³⁸ Siehe Ziff. 6870.

³⁹ Siehe zum Beispiel Ziff. 339.

⁴⁰ Siehe Ziff. 74.

⁴¹ Siehe die Allgemeine Bemerkung Nr. 10, Ziff. 10.

ausgeübt werden kann (Artikel 2 und 3 des Paktes). Nach dem Völkerrecht stellt das Versäumnis, solche Schritte nach Treu und Glauben zu unternehmen, einen Verstoß gegen den Pakt dar.

63. Um zu bewerten, ob die Vertragsstaaten ihren Handlungsverpflichtungen nachkommen sind, prüft der Ausschuss, ob die Umsetzung im Hinblick auf die Verwirklichung der einschlägigen Rechte angemessen oder verhältnismäßig ist, die Menschenrechte und demokratische Grundsätze einhält und einem geeigneten Überwachungs- und Rechenschaftsrahmen unterliegt.

64. Verstöße gegen das Recht auf soziale Sicherheit können aktiv begangen werden, das heißt durch das unmittelbare Handeln von Vertragsstaaten oder anderen Rechtssubjekten, die durch den Staat unzureichend reguliert werden. Zu den Verstößen gehört beispielsweise das Ergreifen bewusst rückschrittlicher Maßnahmen, die mit den in Ziffer 42 dargelegten Kernverpflichtungen unvereinbar sind, die förmliche Aufhebung oder Suspendierung von Rechtsvorschriften, die für die fortgesetzte Ausübung des Rechts auf soziale Sicherheit erforderlich sind, die aktive Unterstützung von Maßnahmen Dritter, die mit dem Recht auf soziale Sicherheit unvereinbar sind, die Festlegung unterschiedlicher Anspruchsvoraussetzungen für Sozialhilfeleistungen für beeinträchtigte und marginalisierte Personen abhängig vom Wohnsitz und die aktive Verweigerung der Rechte von Frauen oder bestimmten Personen oder Gruppen.

65. Verstöße durch Unterlassen können vorliegen, wenn der Vertragsstaat es versäumt, ausreichende und geeignete Maßnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit zu ergreifen. Im Kontext der sozialen Sicherheit sind Beispiele für derartige Verstöße das Versäumnis, geeignete Schritte zur vollständigen Verwirklichung des Rechts eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit zu unternehmen, das Versäumnis, zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit die einschlägigen Rechtsvorschriften durchzusetzen oder Politiken in Kraft zu setzen, das Versäumnis, die finanzielle Tragfähigkeit der staatlichen Altersversorgungssysteme sicherzustellen, das Versäumnis, Rechtsvorschriften zu reformieren oder aufzuheben, die offenkundig mit dem Recht auf soziale Sicherheit unvereinbar sind, das Versäumnis, die Aktivitäten von Personen oder Gruppen zu regeln, um zu verhindern, dass sie gegen das Recht auf soziale Sicherheit verstoßen, das Versäumnis, Hindernisse unverzüglich zu beseitigen, zu deren Beseitigung der Vertragsstaat verpflichtet ist, um die unmittelbare Verwirklichung eines nach dem Pakt garantierten Rechts zu ermöglichen, das Versäumnis, den Kernverpflichtungen (siehe Ziffer 59) nachzukommen, und das Versäumnis eines Vertragsstaats, seinen Verpflichtungen aus dem Pakt Rechnung zu tragen, wenn er bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte mit anderen Staaten, internationalen Organisationen oder multinationalen Unternehmen schließt.

V. UMSETZUNG AUF EINZELSTAATLICHER EBENE

66. Bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen nach dem Pakt und im Einklang mit Artikel 2 Absatz 1 des Paktes sind die Vertragsstaaten gehalten, alle geeigneten Mittel, vor allem gesetzgeberische Maßnahmen, zu nutzen. Jeder Vertragsstaat verfügt über einen Ermessensspielraum bei der Bewertung,

B B B B B B B B B B B B B B B

⁴² Siehe das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, Artikel 26

welche Maßnahmen seinen spezifischen Umständen am besten gerecht werden.⁴³ Der Pakt verpflichtet jedoch jeden Vertragsstaat eindeutig dazu, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass alle Personen bald wie möglich das Recht auf soziale Sicherheit genießen.

A. Rechtsvorschriften, Strategien und Politiken

67. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen wie Rechtsvorschriften, Strategien, Politiken und Programme zu ergreifen, um sicher-

und eine gute Regierungsführung sind ebenfalls unverzichtbar für die wirksame Umsetzung aller Menschenrechte.

71.

76. Nach der Festlegung geeigneter Indikatoren für das Recht auf soziale Sicherheit werden die Vertragsstaaten gebeten, geeignete nationale Ziele festzulegen. Im Zuge der periodischen Bericht-

erheblich stärken und soll gefördert werden. Diese Übernahme ermöglicht es den Gerichten, unter direkter Bezugnahme auf den Pakt über Verstöße ge