

wurde auf die besondere Lage hingewiesen, in der sich das Land seit 1990 befinde. Das Zusammenwachsen der beiden Teile habe sich schwieriger gestaltet als von vielen angenommen. Die daraus resultierenden Probleme im Justizbereich, so der Mangel an Rechtsanwältinnen und Richtern in den neuen Ländern, seien aber gelöst. Fragen der Experten kreisten um Fälle von Mißhandlung festgenommener Personen, insbesondere von Ausländern und Asylbewerbern, durch Polizeibeamte. Nachgefragt wurde, welche Disziplinarmaßnahmen gegen Polizisten ergriffen wurden, die sich solcher Gewalttaten schuldig gemacht hätten. Der CCPR forderte eine verstärkte Aufsicht über die Einrichtungen des polizeilichen Gewahrsams durch Verwaltung und Justizbehörden. Das Vorgehen einiger Bundesländer, um die Bevölkerung vor Sekten wie Scientology zu warnen, fand bei den Ausschußmitgliedern kein Verständnis. Die Maßnahmen Bayerns in diesem Fall seien unangemessen. Der CCPR gab zu bedenken, daß zwischen Warnungen vor den Gefahren einer Sekte und der Einschränkung der Religionsfreiheit ein sehr schmaler Grat liege.

Die Prüfung des bereits im Juli vorgestellten Berichts *Perus* wurde fortgesetzt. Der Delegationsleiter führte aus, daß sich seit der Verfassungsreform von 1993 vieles verbessert habe. So seien ein Verfassungsgericht, das Amt eines Ombudsmann und eine Regierungskommission für Begnadigungen eingerichtet worden. Diese habe in zwei Monaten bereits 64 des Terrorismus angeklagte Personen begnadigt, weitere 300 Fälle lägen noch zur Begutachtung vor. Auf Fragen der Experten hin betonte der Delegationsleiter, daß der Ausnahmezustand beibehalten werde, da die Gefahr terroristischer Anschläge nicht ausreichend zurückgegangen sei. Die »Anti-Subversions-Strategie« der Regierung habe bisher gute, aber nicht ausreichende Erfolge erzielt. Er verteidigte die Einrichtung der »gesichtslosen Richter«, die zur Sicherheit der Richter eingeführt worden sei. Die Menschenrechtssituation in Peru wird im Kreise der Ausschußmitglieder als »nicht zufriedenstellend« angesehen. Auch wurde bemängelt, daß entgegen der Empfehlung des CCPR von der Sommertagung die Prozedur der anonymen Richter beibehalten wurde, womit ein faires Gerichtsverfahren nicht gewährleistet sei. Daß weiterhin Zivilisten vor Militärgerichten wegen terroristischer Umtriebe angeklagt werden, obwohl bereits viele Unschuldige verurteilt worden waren, beunruhigte die Experten ebenfalls.

Anja Papenfuß □

Sozialpakt: 14. und 15. Tagung des Sachverständigenausschusses – Berichtspflicht nicht von allen Staaten erfüllt – Macau und Hongkong vor der Rückgabe an China – Beschwerderecht auch für Nichtregierungsorganisationen vorgesehen (11)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1996 S. 63ff. fort. Text des Paktes: VN 1/1974 S. 21ff.)

Wiederum zu zwei Tagungen trat 1996 der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle

Rechte (CESCR) in Genf zusammen. Das 18-köpfige Expertengremium (Zusammensetzung: VN 5/1996 S. 198) behandelte auf den jeweils dreiwöchigen Treffen vom 30. April bis zum 17. Mai und vom 18. November bis zum 6. Dezember insgesamt neun Staatenberichte. Die 135 Vertragsstaaten (Stand: Dezember 1996) sind nach Artikel 16 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) verpflichtet, regelmäßig Berichte über die Fortschritte bei der Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in ihrem Land vorzulegen. Die Probleme bei der Umsetzung der im Pakt anerkannten Rechte waren bei den berichtenden Staaten weithin ähnlich gelagert; sie betrafen insbesondere die Gleichstellung der Frau im Beruf und die soziale Absicherung der ärmsten Bevölkerungsschichten.

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hatten erneut Gelegenheit, dem CESCR ihre Positionen vorzutragen. Der Ausschuß selbst schloß 1996 seine Diskussionen über den Entwurf eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt, in dem ein Beschwerderecht für Einzelpersonen festlegen werden soll, ab. Im Rahmen der allgemeinen Debatte ging es auch um die Richtlinien, von denen sich die Staaten bei der Anfertigung ihrer Berichte leiten lassen sollen. Dabei sind nun auch die Ergebnisse des Weltsozialgipfels in Kopenhagen sowie der Weltfrauenkonferenz in Beijing zu berücksichtigen.

14. Tagung

Paraguay legte seinen Erstbericht vor, hatte aber schon 1982 den Sozialpakt ratifiziert. Der Leiter der Regierungsdelegation hob hervor, daß das Land erst seit dem Zusammenbruch der Diktatur 1989 in der Lage sei, im Rahmen eines demokratischen Systems die Menschenrechte zu gewährleisten. Derzeit seien die Strukturen noch zu wenig entwickelt, um eine vollständige Umsetzung des Paktes zu ermöglichen. Fragen der Experten bezüglich gleicher Entlohnung von Frauen und Männern konnte der Delegationsleiter nicht positiv beantworten. Frauen würden in vielen Bereichen schlechter bezahlt als Männer; selbst höhere Bildung biete keine Garantie für eine angemessene Bezahlung. Männliche Hochschulabgänger verdienten sogar oft doppelt soviel wie gleichqualifizierte Absolventinnen. Die traditionell bedingte Diskriminierung der Frau habe bisher durch die staatliche Gleichstellungspolitik nicht abgeschafft werden können. In seinen abschließenden Bemerkungen empfahl der CESCR der Regierung, mehr zugunsten des Schutzes der Familie, gegen die Diskriminierung von Frauen und für eine bessere Zukunft der Straßenkinder zu tun. Auch sollte das in der Verfassung vorgesehene Amt eines Ombudsmann unverzüglich eingerichtet sowie die begonnene Agrar- und Finanzreform abgeschlossen werden.

Im dritten periodischen Bericht *Spaniens* wurde hervorgehoben, daß seit dem letzten Bericht zahlreiche Reformen im Bereich der Paktrechte durchgeführt worden seien. Genannt wurde der zweite Gleichstellungsplan für Frauen (1993-1995) mit dem Ziel, gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit zu erreichen. Hinsichtlich der

Gleichstellung von Behinderten solle ein Gesetz für deren arbeitsrechtlichen Schutz. Die Arbeitslosenquote sei konstant hoch in den letzten Jahren und betreffe vor allem Jugendliche und Frauen; das Sozialversicherungssystem fange aber auch die Arbeitslosen auf. Allerdings sei die Arbeitslosenunterstützung als Folge der Wirtschaftskrise gekürzt worden. Der Ausschuß empfahl der Regierung, weiterhin gegen ungleiche Bezahlung von Männern und Frauen vorzugehen, die Kürzungen bei den Sozialleistungen so gering wie möglich zu halten und Maßnahmen gegen die hohe Arbeitslosigkeit zu ergreifen.

Die Fragen zu *Guatemalas* erstem Bericht an den CESCR bezogen sich schwerpunktmäßig auf das Recht auf Arbeit und den Schutz von Familie, Müttern und Kindern. Mehrere Experten bemängelten, daß bildungsmäßig eine breite Kluft zwischen Frauen und Männern sowie zwischen den Guatemalteken spanischer Herkunft und den autochthonen Bevölkerungsgruppen bestehe. Positiv bewertet wurde, daß nach Jahrzehnten des bewaffneten Konflikts endlich Waffenruhe eingekehrt sei und daß in den Friedensabkommen von 1995 hauptsächlich von den Menschenrechten, nicht zuletzt vom Schutz der indigenen Völker Guatemalas, die Rede sei. Das Problem der Kinderarbeit und der Straßenkinder bezeichnete der Delegationsleiter als eine große Tragödie. Die Kinderarbeit beschränke sich jedoch auf Kinder, die ihrer Familie in der Landwirtschaft hülften; zur Unterstützung der Straßenkinder sei ein Fonds eingerichtet worden. Der CESCR empfahl Guatemala, verstärkt auf den Abbau der Diskriminierung von Frauen und indigenen Gruppen hinzuwirken und auch gegen Kinderarbeit geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Auch in *El Salvador* konnte nach Jahren bewaffneten Konflikts eine demokratische Staatsordnung erst seit 1992 aufgebaut werden. Sorge bereite dem Ausschuß die hohe Zahl an Entlassungen als Folge von Sparmaßnahmen im Öffentlichen Dienst; die Rede war von 50 000 Betroffenen. Diese Zahl konnten die Staatenvertreter zwar nicht bestätigen, doch verwiesen sie darauf, daß ungerechtfertigte Entlassungen von einem Bevollmächtigten für den Schutz der Menschenrechte untersucht würden. Die volle Ausübung des Streikrechts ist nach Ansicht des Ausschusses in El Salvador nicht gegeben. Arbeiter hätten zwar das Recht, in den Streik zu treten, Angestellte jedoch nicht. Ernsthaftes Besorgnis erregte bei den Experten die Situation der Angehörigen der indigenen Völker; neun Zehntel von ihnen lebten in extremer Armut. Auch insgesamt gibt die höchst ungleichmäßige Verteilung des Wohlstands Anlaß zur Sorge. Die Frage, ob die Regierung gewillt sei, technische Hilfe seitens des UN-Menschenrechtszentrums anzunehmen, wurde positiv beantwortet.

Etliche Staaten kommen ungeachtet der Tatsache, daß sie den Sozialpakt längst ratifiziert haben, ihrer Berichtspflicht nicht nach. Der CESCR will sich daher auf jeder Tagung mit einem der säumigen Staaten befassen. Dieses Mal setzte er sich auf Grund von Informationen aus anderen Quellen mit der Lage in *Guinea* auseinander, das seit 1978 Vertragspartei ist, jedoch noch keinen einzigen Bericht vorgelegt hat. Der

Ausschuß brachte seine Besorgnis angesichts der niedrigen Einschulungsrate, des geringen Grads der sozialen Sicherung und der Ungleichbehandlung von Frauen zum Ausdruck.

15. Tagung

In ihrem zweiten periodischen Bericht an den CESCR stellte die *Dominikanische Republik* ihre Menschenrechtssituation als voll im Einklang mit dem Pakt stehend dar. So sei keinerlei tatsächliche oder rechtliche Diskriminierung von Frauen oder Männern beim vollen Genuß der Rechte vorhanden. Dagegen gingen die Ausschußmitglieder von einer Lage aus, die alles andere als zufriedenstellend sei. Nach Informationen, die dem CESCR vorliegen, werden farbige Haitianer, die in der Dominikanischen Republik arbeiten, und auch dominikanische Frauen diskriminiert. Ein Problem stelle mittlerweile auch der Sextourismus dar. Die Mehrheit der Bevölkerung lebe unterhalb der Armutsgrenze; annähernd ein Drittel der Dominikaner sei arbeitslos, und die staatlichen Ausgaben für das Bildungswesen gehörten mit zu den niedrigsten in der Region. Die Delegationsleiterin konnte auf die Fragen der Experten nicht eingehen, da sie nicht darauf vorbereitet war. Der CESCR beschloß, schriftliche Antworten anzufordern, und rief die Vertragspartei zum Dialog auf.

Das Problem der künftigen Umsetzung des Paktes in *Macau*, das Ende 1999 an China zurückgegeben wird, war Hauptgegenstand des zweiten periodischen Berichts der Verwaltungsmacht Portugal. Deren Vertreter erklärte, daß laut einer gemeinsamen portugiesisch-chinesischen Erklärung vom April 1993 die Umsetzung der Bestimmungen des Paktes weiterhin für die nächsten fünfzig Jahre gewährleistet werden solle. Alle Gesetze und administrativen Regelungen sollen nach dem Prinzip »ein Land, zwei Systeme« aufrechterhalten werden. In seinen abschließenden Bemerkungen empfahl der Ausschuß, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um das Streikrecht und das Recht auf kollektive Tarifverhandlungen in *Macau* zu garantieren.

Der stellvertretende Außenminister von *Belarus* machte bei der Einführung des Staatenberichts die Auflösung der Sowjetunion und die daraus resultierende wirtschaftliche und politische Krise für die mangelnde Umsetzung des Paktes in seinem Land verantwortlich. Das frühere System habe einen hohen Standard an sozialer Absicherung, Gesundheitsvorsorge und Ausbildung ermöglicht. Ein Ausschußmitglied hielt dem entgegen, daß gerade die immer noch zu stark reglementierte und plangesteuerte wirtschaftliche und politische Struktur des Landes das entscheidende Hindernis für Fortschritte sei. Nach Ansicht des CESCR ist ein politisches System, das die Macht auf die Person des Präsidenten konzentriert, nicht geeignet, die Paktrechte angemessen zu gewährleisten. Des weiteren sei verstärkt auf die Menschenrechts-erziehung der jungen Generation zu achten; auch dürfe vor der Tatsache der Verbreitung von Aids nicht die Augen verschlossen werden.

Im dritten periodischen Bericht *Finnlands* kam

die alarmierend hohe Zahl an Arbeitslosen und die gestiegene Selbstmordrate unter Jugendlichen zur Sprache. Die Arbeitslosenquote sei nunmehr bei 15 vH angelangt und betreffe vor allem junge Menschen und das Baugewerbe, berichteten die Staatenvertreter. Zum Status des Sozialpakts in der finnischen Rechtsprechung wurde gesagt, daß sich die Gerichte in ihren Urteilen auf ihn berufen können. Im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise und der hohen Arbeitslosigkeit stehe auch der Anstieg des Alkoholkonsums in der finnischen Bevölkerung; so seien etwa 5 vH der jährlichen Todesfälle auf Alkoholmißbrauch zurückzuführen. Im allgemeinen zeigte sich der Ausschuß erfreut über den hohen Grad der Umsetzung der Rechte in Finnland. Dennoch legte er der Regierung nahe, noch mehr für die berufliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu tun und das Problem des Alkoholmißbrauchs mit geeigneten Maßnahmen anzugehen.

Zwei volle Tage widmete sich der CESCR dem Bericht Großbritanniens zu *Hongkong*. Dort heißt es, China habe zugesichert, die Vorschriften des Paktes auch nach der Rückgabe des Territoriums 1997 beizubehalten. Gleichwohl hatten einige Experten Zweifel; so wurde geäußert, daß die Einhaltung der bereits 1984 unterzeichneten chinesisch-britischen Erklärung allein vom guten Willen Chinas abhängen. Über das Verhalten Chinas nach der Übergabe zu spekulieren, ohne von seinen Ansichten zu wissen, sei wie »über Hamlet zu sprechen ohne Dänemark«. Nach Aussage der britischen Staatenvertreter ist die chinesisch-britische Erklärung ein Vertrag; damit seien beide Vertragspartner zur Einhaltung verpflichtet. Obwohl China die Beibehaltung der Bestimmungen des Paktes versprochen hat, waren sich die Experten nicht einig, ob damit auch die Fortführung der Berichterstattung an den CESCR gemeint sei. Nach Ansicht des Ausschusses soll China entweder selbst dem Pakt beitreten oder anderenfalls weiterhin für die Berichterstattung über *Hongkong* Sorge tragen. In bezug auf das Streikrecht und ähnliche Themen verwiesen die Staatenvertreter auf die 31 Übereinkommen der ILO, die für *Hongkong* ohne Vorbehalte gültig seien. Moniert wurde, daß *Hongkong* zwar zur wirtschaftlichen und finanziellen Spitze der Welt gehöre, aber gleichzeitig noch ein Großteil seiner Menschen in käfigartigen Wohnungen untergebracht sei, die noch nicht einmal die Größe einer Gefängniszelle hätten. Nach Ansicht des CESCR sollten auch breitere Schichten der Bevölkerung in den Genuß des Wohlstands des Territoriums kommen.

Nach fünfjährigen Bemühungen zum Abschluß gebracht wurde 1996 die Beratung eines *Fakultativprotokolls* zum Sozialpakt. Es wird die Möglichkeit des Individualbeschwerdeverfahrens eröffnen, wie sie bei anderen menschenrechtlichen Verträgen – etwa beim Zivilpakt – schon besteht. Lange umstritten war insbesondere die Frage der Einräumung der Beschwerdemöglichkeit auch an NGOs. Diskutiert wurde auch, ob alle NGOs (also auch solche ohne Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat) Beschwerde führen dürfen; ob das Protokoll auf alle Rechte des Paktes Anwendung finden soll; wie die Entscheidung über die Zuläs-

sigkeit einer Beschwerde gefällt werden soll; auf welche Weise breitangelegte Rechte wie das auf »einen angemessene Lebensstandard« justitiabel gemacht werden können; schließlich auch die Frage, wie man die Zeit und die finanziellen Ressourcen für diese zusätzliche Prozedur aufbringen solle. Fest stand, daß das Protokoll nicht zu weitreichend ausgestaltet werden dürfe, um zum einen die Zustimmung der Menschenrechtskommission zu erhalten und zum anderen, um die Staaten nicht von vornherein von der Ratifizierung abzuschrecken. Bezüglich der personellen Ausstattung zur Unterstützung des Ausschusses waren schon Gespräche mit dem Menschenrechtszentrum geführt worden; eine Bewilligung zusätzlicher Kräfte wurde dabei aber nicht in Aussicht gestellt.

Auf der 15. Tagung wurde über die inhaltliche Ausgestaltung eines Fakultativprotokolls abschließend diskutiert. Auch Vertreter von NGOs hatten dabei Gelegenheit, ihre Sicht darzulegen; sie waren sich – anders als die Mitglieder des CESCR – einig, daß das Protokoll sich auf alle Rechte des Paktes beziehen müsse, damit der Charakter der Unteilbarkeit aller Rechte unterstrichen werde. Einige Experten befürchteten hingegen bei der Wahl eines umfassenden Ansatzes für das Protokoll, daß viele Staaten sich durch Vorbehalte der vollständigen Gewährleistung der Rechte entziehen würden. Schließlich sprach sich die Mehrheit der Experten für einen umfassenden Ansatz aus, der aber den Staaten die Möglichkeit zu Vorbehalten läßt. Die unterschiedlichen Auffassungen schlugen sich jedoch in dem Bericht des CESCR an die Menschenrechtskommission nieder, der der 18 Artikel umfassende Entwurf zugeleitet wurde. In ihm ist nun auch festgehalten, daß sowohl Individuen als auch NGOs aus Vertragsstaaten des künftigen Fakultativprotokolls Beschwerden unterbreiten können.

Anja Papenfuß □

