

Sozialfragen und Menschenrechte

Sozialpakt:

36. und 37. Tagung 2006

- 155 Vertragsstaaten
- Beschluss zur Formulierung eines Entwurfs für ein Fakultativprotokoll
- Minderheiten und benachteiligte Gruppen besonders gefährdet

Valentin Aichele

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, Sozialpakt: 34. und 35. Tagung 2005, VN, 4/2006, S. 166ff., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) traf sich im Jahr 2006 zu seiner 36. Tagung vom 1. bis zum 19. Mai und zu seiner 37. Tagung vom 6. bis zum 24. November in Genf. Der 18-köpfige Ausschuss prüft zweimal im Jahr anhand von Staatenberichten die Einhaltung und Verwirklichung der im **Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**) enthaltenen Menschenrechte durch die Vertragsstaaten. Dieses Staatenberichtsverfahren schließt er mit entsprechenden Empfehlungen (Abschließende Bemerkungen) gegenüber den Regierungsvertretern ab. Der Ausschuss hält dort die positiven Entwicklungen genauso fest wie er die Bereiche benennt, in denen der jeweilige Vertragsstaat die Rechte voranzubringen hat. Zu den bisherigen Mitgliedern des Sozialpakts kamen mit Indonesien, Kasachstan, den Malediven und Montenegro vier weitere Staaten hinzu. So hatte der Sozialpakt Ende 2006 155 Vertragsstaaten. Im Verlauf der beiden Tagungen wurden jeweils fünf Staatenberichte geprüft – und erstmals auch Berichte der Länder Albanien, Liechtenstein, Mazedonien, Monaco und Tadschikistan. Des Weiteren wurden die Staatenberichte von El Salvador, Kanada, Marokko, Mexiko sowie den Niederlanden diskutiert. Neben der Berichtsprüfung gehört zu den Aufgaben des CESCR auch, den Inhalt der Paktbestimmungen näher zu klären. Er tut dies in Form so genannter **Allgemeiner Bemerkungen** (General Comments). Diese Interpretationshilfen sorgen für ein besseres Verständnis des Paktes und unterstützen so die Vertrags-

staaten, den genauen Umfang ihrer vertraglichen Verpflichtung zu erkennen und besser zu erfüllen. Im Jahr 2006 kamen zu den 18 bereits erarbeiteten Allgemeinen Bemerkungen keine weiteren hinzu. Drei Bemerkungen waren in Vorbereitung. So beschloss der Ausschuss, eine Allgemeine Bemerkung zu Art. 15 (1) c) (Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben) zu erarbeiten. Ferner fand während der 36. und 37. Tagung jeweils eine Lesung erster Entwürfe zu den Art. 2 (2) (Nichtdiskriminierung) und Art. 9 (Recht auf soziale Sicherheit) statt.

Zum Recht auf soziale Sicherheit hielt der CESCR im Rahmen der Frühjahrstagung am 15. Mai 2006 außerdem einen **Tag der allgemeinen Diskussion** ab. An dieser mit einer Anhörung vergleichbaren Veranstaltung nahmen zahlreiche nichtstaatliche Organisationen (NGOs), internationale Organisationen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Staatenvertreter teil. Neben sich ergebender Verpflichtungen für die einzelnen Vertragsstaaten debattierten die Teilnehmer über mögliche Verknüpfungen zu den anderen Bestimmungen des Sozialpakts sowie über Maßnahmen, die Staaten bei der Umsetzung auf nationaler Ebene zur Verwirklichung des Rechts ergreifen könnten. Die Diskussion hatte im Kern zum Ergebnis, dass formelle und informelle Systeme der sozialen Sicherheit genauso wie die staatlich getragene Sozialhilfe in den Schutzbereich von Art. 9 einzubeziehen sind.

Im Anschluss an die beiden Tagungen wurden für jeweils eine Woche die vorbereitenden Treffen der ›pre-sessional working group‹ abgehalten, auf denen man die Staatenberichte der nächsten beiden Tagungen vorbereitete. Am 27. und 28. November hielt der CESCR ferner eine informelle Beratung über die Auswirkungen von internationalem Handel auf die Inanspruchnahme der Paktrechte ab.

Fakultativprotokoll

In Bezug auf die Diskussion über ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt seit nunmehr über zehn Jahren hat sich innerhalb der Vereinten Nationen eine bedeutsame Entwicklung ergeben. Der neu gegründete Menschenrechtsrat hat auf seiner ersten Sitzung am 29. Juli 2006 das Mandat der Arbeitsgruppe verlängert und um den Auftrag erweitert, einen konkreten Entwurf eines Zusatzprotokolls über die Einrichtung

eines Beschwerdeverfahrens zu erarbeiten (Siehe Resolution 1/3). Nach dem die Arbeitsgruppe zuvor drei Jahre verschiedene Ausgestaltungsoptionen erörtert hatte, geht es in dieser neuen Arbeitsphase – wiederum unter dem Vorsitz der Portugiesin Catarina de Albuquerque – um die Ausformulierung eines konkreten Vertragsentwurfs.

Ein Beschwerdeverfahren würde Einzelpersonen die Möglichkeit eröffnen, nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs eine Beschwerde an ein internationales Fachgremium zu richten (nach bisheriger Diskussion an den Ausschuss selbst). Der CESCR ist neben dem Kinderrechtsausschuss das einzige Vertragsorgan, für das bislang kein Individualbeschwerdeverfahren vorgesehen ist. Als Grund für diesen Mangel im Bereich der Durchsetzung kann die Unterbewertung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Vergleich zu den bürgerlich-politischen Rechten angeführt werden. Diese Unterbewertung kann zwar historisch erklärt werden. Nachdem aber der Grundsatz der Unteilbarkeit aller Menschenrechte in aller Munde ist und die Gleichrangigkeit aller Menschenrechte grundsätzlich nicht mehr bezweifelt wird, gilt es nun, auch die gleichrangige Durchsetzungsmöglichkeit der Sozialpaktrechte sicherzustellen.

Es gibt seit jeher kritische Stimmen innerhalb der Staatengemeinschaft gegenüber diesem Projekt. Vereinzelt wird beispielsweise immer noch bezweifelt, ob die Frage der Justiziabilität der Paktrechte mit der Schaffung eines Beschwerdeverfahrens angemessen beantwortet sei. Dagegen wenden die Befürworter ein, dass gerade Norminhalt und Grenzen der Sozialpaktrechte erst im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens hinreichend geklärt werden könnten. Louise Arbour, die Hohe Kommissarin für Menschenrechte, betonte bei den verschiedensten Gelegenheiten, dass das Fakultativprotokoll einen besseren Schutz der Rechte zu gewährleisten verspreche.

Staatenberichte

Im Rahmen der Staatenberichtsprüfung des CESCR zeigten sich neben länderspezifischen Aspekten zahlreiche Parallelen zwischen den Ländern beziehungsweise Schwerpunkte bei der Berichtsprüfung. Verschiedene Probleme der geprüften Länder waren überall mehr oder weniger stark ausgeprägt, abhängig von dem je-

weiligen Entwicklungsstand. So sind etwa Ressourcenknappheit, ein ausgeprägter informeller Sektor oder eine unzureichende Gesundheitsversorgung typische Probleme ärmerer Länder. Der Sozialpakt rechtfertigt es, bei der Bewertung dieser Länder einen anderen Maßstab als bei reicheren Ländern anzulegen.

Im Berichtszeitraum 2006 hat darüber hinaus die Situation von Frauen und Minderheiten beziehungsweise sozial benachteiligter Gruppen, die – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – unterschiedlichen Diskriminierungen ausgesetzt sind, die besondere Aufmerksamkeit des Ausschusses erhalten. Soziale Sicherheit ist in vielen Staaten nur unzureichend gewährleistet, wobei eine hohe Arbeitslosenquote diese Problematik noch verschärft. Auch hier kann in der Regel von einer besseren Situation in den reicheren Ländern gesprochen werden.

Dennoch verzeichneten die betreffenden Vertragsstaaten bei aller Kritik immer auch positive Ergebnisse bei der Umsetzung des Sozialpakts, die vom Ausschuss in den Abschließenden Bemerkungen dann entsprechend gewürdigt wurden. Nationale Menschenrechtsinstitutionen beispielsweise, deren Schaffung der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 10 empfohlen hat, kommt im Rahmen der Prüfung eine relativ große Bedeutung zu. Diese Institutionen unterstützen die jeweiligen Länder, einen Menschenrechtsansatz unter Einbeziehung der Paktrechte zu entwickeln und die schrittweise Verwirklichung der Menschenrechte auf der nationalen Ebene voranzubringen. Außerdem stellen die allgemeine Bereitschaft zur Kooperation mit dem Ausschuss oder etwa die Ratifizierung der Menschenrechtsverträge einen Aspekt bei der Bewertung der Staatenberichte dar. Entsprechende Entwicklungen in den jeweiligen Ländern werden vom CESCR genauestens verfolgt und entsprechend gewürdigt (Marokko, Mazedonien) oder kritisch angesprochen (Liechtenstein, Monaco, Tadschikistan).

Benachteiligung von Frauen

Der Schutz der Menschenrechte für Frauen ist im Sozialpakt besonders abgesichert. Gleich zu Beginn in den Art. 2 (2) (Nichtdiskriminierung) sowie Art. 3 (Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau) kommt dies zum Ausdruck. Obwohl sich die Situation von Frauen durch vereinzel-

te legislative Maßnahmen in einigen Bereichen in den letzten Jahren formal verbessert hat, greifen viele Initiativen zu kurz. Die Benachteiligung bleibt in der Praxis oft bestehen.

Die Verabschiedung von Gesetzen zur Gleichberechtigung wie etwa in Albanien, Liechtenstein, Mazedonien oder Tadschikistan sowie die Schaffung nationaler Institutionen, die sich explizit dem Schutz von Frauen widmen (El Salvador, Mexiko), würdigte der Ausschuss zwar als positive und richtungweisende Maßnahmen, jedoch fehle hier oftmals die praktische Wirksamkeit (so blieb zum Beispiel das albanische Frauenkomitee auf Grund fehlender Mittel weitestgehend unwirksam). In einigen Fällen (Albanien, Mazedonien, Monaco, Niederlande, Tadschikistan) sind gezielte Maßnahmen notwendig, um das Problem der häuslichen Gewalt gegen Frauen, aber auch gegen Kinder, erfolgreicher zu bekämpfen und eine entsprechende Bestrafung der Täter zu gewährleisten. Positive Ansätze sind in Marokko zu beobachten, wo im Jahr 2004 das Familienrecht modifiziert und der Status der Frau in der Ehe und im Alltag rechtlich angehoben wurde (zum Beispiel beträgt das Alter zur Einwilligung der Heirat für beide Geschlechter nun 18 Jahre). Dennoch ist Polygamie (auch in Tadschikistan) besonders in ländlichen Gebieten noch verbreitet und Frauen können ihre Rechte *de facto* oft nicht wirksam einfordern, obwohl der legale Schutz zum Teil gewährleistet ist. Diesbezüglich wurden vom CESCR effektive Maßnahmen gefordert.

Diskriminierung von Minderheiten und benachteiligten Gruppen

Wenn bestimmte soziale Gruppen gegenüber dem Rest der Gesellschaft in existenziellen Bereichen diskriminiert werden, so sind dies zugleich die ärmsten Teile der Bevölkerung. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Nichtdiskriminierung wird im Sozialpakt in Art. 2 (2) erläutert. Ferner widmet sich Art. 11 dem Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard und damit auch auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterkunft. Ethnische Minderheiten wie die Roma in Albanien und Mazedonien werden in vielen Bereichen diskriminiert (Arbeit, Bildung, Gesundheit, Soziale Leistungen) und sind darüber hinaus von den schlechteren Lebensbedingungen in den

ländlichen Gebieten betroffen, wo Armut am stärksten verbreitet ist (schlechte Infrastruktur, unzureichende Unterkunft). Der CESCR forderte daher Maßnahmen und Programme zur Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung, etwa die Schaffung adäquater Wohnungen (gilt auch für El Salvador und Tadschikistan) sowie mehr ethnische Toleranz.

Um die Situation von Minderheiten besser einschätzen zu können, müssen – wie im Fall von El Salvador – umfangreiche Daten erhoben werden. Andernfalls sei es schwierig, gezielte Maßnahmen etwa im Bereich Bildung oder Gesundheit vorzunehmen. Generell ist eine professionelle Datenerhebung über die Lebensbedingungen der Bevölkerung durch eine entsprechende Institution für die Umsetzung der Menschenrechte unabdingbar. Sie sei nötig, um die vorhandenen Probleme zu erkennen und sollte nicht vernachlässigt werden. Betroffen davon waren insbesondere Albanien und Marokko.

Gesundheit

Das Recht auf Gesundheit ist in Art. 12 des Sozialpakts verankert. Die sich daraus ergebenden Verpflichtungen des Staates sind in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 näher bestimmt. Vor diesem Hintergrund bewertete der CESCR, dass in ärmeren Ländern wie Albanien, El Salvador, Marokko, Mazedonien oder Tadschikistan die vergleichsweise hohe Kinder- und Müttersterblichkeit ein großes Problem sei. Er betonte in solchen Fällen, wie wichtig Aufklärungsarbeit sei, insbesondere über die Risiken von Abtreibungen bei ungewollten Schwangerschaften. Von einer unzureichenden medizinischen Versorgung sind benachteiligte Gruppen am stärksten betroffen; mangelhafte Gesundheitsversorgung verstärkte wiederum die Armut.

Einige Staaten müssen sich zudem mit dem Problem der zunehmenden Ausbreitung von HIV/Aids auseinandersetzen. Mexiko hat dahingehend schon effiziente Maßnahmen eingeleitet, in El Salvador und Tadschikistan sind solche Maßnahmen dringend erforderlich. Der CESCR lobte ferner die Gesundheitsmaßnahmen Kanadas und Liechtensteins, mahnte im Falle Monacos allerdings Schritte an, um die zunehmenden gesundheitlichen Probleme von Jugendlichen aufgrund verstärkten Drogenmissbrauchs zu bekämpfen.