

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Sozialpakt:

38. und 39. Tagung 2007

- Allgemeine Bemerkung zum Recht auf soziale Sicherheit
- Stellungnahme zum ›Ressourcenvorbehalt‹

Valentin Aichele

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Valentin Aichele, Sozialpakt: 36. und 37. Tagung 2006, VN, 6/2007, S. 242ff., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hielt turnusgemäß im Jahr 2007 zwei Tagungen in Genf ab (38. Tagung: 30.4.–18.5.; 39. Tagung: 5.–23.11.). Im Berichtszeitraum sind zwei Länder – Laos und Bahrain – dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) beigetreten. Ende des Jahres hatte er 157 Mitglieder. Im Berichtszeitraum hat der Ausschuss eine Allgemeine Bemerkung zum Recht auf soziale Sicherheit und eine Stellungnahme zum Ressourcenvorbehalt verabschiedet.

Recht auf soziale Sicherheit

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 19 hat der CESCR im November 2007 fertig gestellt. Sie bezieht sich auf Art. 9 des Sozialpaktes. Danach erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit, einschließlich einer Sozialversicherung an. Soziale Sicherheit, so die Allgemeine Bemerkung, ist von essenzieller Bedeutung für den Erhalt der menschlichen Würde, indem sie Menschen gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter absichert und sie vor dem sozialen Abstieg schützt. Der Ausschuss betont die Verpflichtung jedes Vertragsstaats, das Recht auf soziale Sicherheit mithilfe eines transparenten Systems zu gewährleisten, das jedem Menschen ohne Unterschied den Zugang zu sozialen Leistungen und somit auch einem angemessenen Lebensstandard sichert.

Ressourcenvorbehalt

Hintergrund für die Stellungnahme des Ausschusses über den Passus in Art. 2 (1) des Sozialpakts »unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten« waren die internationalen Verhandlungen über das Fakultativprotokoll. Die verhandelnden Staaten hatten sich die Frage gestellt, wie der CESCR den Ressourcenvorbehalt im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens zur Anwendung bringen würde. In seiner Stellungnahme führte der Ausschuss nun aus, er verstehe unter »Möglichkeiten« (available resources) zunächst alle verfügbaren Ressourcen des Staates, aber auch die im Rahmen der internationalen Hilfe und Zusammenarbeit zur Verfügung gestellten Mittel. Im Fall einer Individualbeschwerde richte sich die Prüfung unter anderem darauf, ob die Mittel »vernünftig« eingesetzt worden seien. Vernünftig in diesem Sinne sei, wenn der Vertragsstaat durchdachte, konkrete und zielgerichtete Maßnahmen ergriffen habe, die auf die Verwirklichung des in der Beschwerde angesprochenen Rechts gerichtet sei.

Fakultativprotokoll

Auch im Jahr 2007 tagte die UN-Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls für ein Individualbeschwerdeverfahren zum Sozialpakt. Der Menschenrechtsrat hatte die Arbeitsgruppe beauftragt, einen konkreten Textentwurf zu erarbeiten. Von Beginn der Entwurfsphase an waren Interesse und Beteiligung sehr groß. Die erste Lesung des ersten Entwurfs der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Catarina de Albuquerque zeigte: Das Projekt wurde von keinem Staat mehr grundsätzlich in Frage gestellt. Streitpunkte waren insbesondere der Anwendungsbereich, die Zulässigkeitskriterien und der Maßstab, der den Entscheidungen des CESCR zugrunde liegen soll.

Staatenberichte

Von den zehn Vertragsstaaten, deren Berichte im Verlauf der beiden Tagungen diskutiert wurden, hatten Lettland und auch San Marino ihren ersten Bericht vorgelegt.

Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen

Wie bereits im Jahr zuvor, war Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen ein zentrales Thema bei der Berichtsprüfung aller Staaten. So gab es kaum ein Land, welches nicht aufgrund von mangelhafter Umsetzung der in Art. 2 (2) des Sozialpaktes festgelegten Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung angemahnt wurde. Als besonders kritisch empfand der Ausschuss die Situation der Roma in Europa (Belgien, Finnland, Ukraine, Ungarn), indigener Gruppen und Afro-Lateinamerikaner in Costa Rica sowie indigener Gruppen und niedriger Kasten in Nepal. Die Lage der Roma zeichnet sich insbesondere durch Diskriminierung bei der Arbeits- und Wohnungsvergabe und dem fehlenden Zugang zu Bildung für ihre Kinder aus. Diskriminierung von Angehörigen indigener Gruppen und afro-lateinamerikanischer Herkunft beispielsweise in Costa Rica ist vielschichtig (fehlender Zugang zu Wasser, Unterkunft, Gesundheit und Bildung). Deutlich wird diese Diskriminierung vor allem durch wesentlich höhere Armutsraten, Arbeitslosigkeit und Analphabetismus im Vergleich zu den anderen Bevölkerungsgruppen.

In Finnland, Nepal und Paraguay sind fehlende Landrechte und/oder Vertreibungen ein grundlegendes Problem der indigenen Gemeinschaften. Vertreibungen wurden problematisiert unter dem Aspekt des Rechts auf Nahrung und des Rechts auf kulturelle Selbstbestimmung. Auch Diskriminierung von Ausländern und Migranten, vor allem in den Bereichen Arbeit und Wohnen, bleibt ein weit verbreitetes Problem (Belgien, Finnland, Ukraine). Der CESCR zeigte sich besorgt darüber, dass Menschen ohne entsprechende Staatszugehörigkeit von sozialen Leistungen wie Arbeitslosengeld (San Marino) oder Gesundheitsversorgung (Lettland) ausgeschlossen sind. Im Fall Lettlands forderte der CESCR genauere Informationen bezüglich der Erfüllung der Rechte von Nichtstaatsangehörigen. Zwar hob der Ausschuss auch positive Entwicklungen in Bezug auf Diskriminierung hervor, etwa neue Gesetze in Belgien, Finnland, Nepal,

Ukraine und Ungarn, die Schaffung eines Minderheitenbeauftragten in Finnland oder einer Stelle für indigene Angelegenheiten in Costa Rica. Jedoch seien hier noch weitere Schritte nötig, um der Diskriminierung ein Ende zu setzen. Vor allem müsse der Straflosigkeit von ethnisch (oder Kasten-) bedingter Diskriminierung durch die effektive Umsetzung spezifischer Gesetze entgegengewirkt werden (Costa Rica, Nepal, San Marino). Lettland müsse seinem Antidiskriminierungsgesetz zur Wirksamkeit verhelfen und Nepal die bestehenden Gesetze auf Diskriminierung hin überprüfen. Weiter empfahl der Ausschuss Costa Rica, die politische Vertretung benachteiligter Gruppen zu verstärken, Ukraine und Ungarn Schulungs- und Arbeitsprogramme sowie Finnland Bewusstseinskampagnen gegen Fremdenhass durchzuführen.

Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen

Auch in diesem Berichtsjahr hat es keinen Staatenbericht gegeben, der nicht Anlass gewesen ist, die Benachteiligung von Frauen oder auch das Problem geschlechtsspezifischer Gewalt zu thematisieren. Häusliche Gewalt stellt immer noch eine weit verbreitete Praxis dar (so angesprochen in Bezug auf Costa Rica, Finnland, Lettland, Nepal, Paraguay und Ukraine). Der CESCR sprach in diesem Zusammenhang unter anderem das Fehlen spezifischen Strafrechts zu häuslicher Gewalt (Belgien, Finnland, Lettland, Nepal, Ungarn, Ukraine) an. In Bezug auf Costa Rica wurde positiv bewertet, dass es nicht nur ein solches Gesetz verabschiedet hat, sondern auch institutionelle Maßnahmen sowie ein Betreuungsprogramm für Opfer häuslicher Gewalt eingeführt hat. Doch auch hier sind weitere Maßnahmen und vor allem eine effektive Umsetzung bestehender Gesetze dringend erforderlich, um der steigenden Zahl von Fällen häuslicher Gewalt zu begegnen.

Recht auf Arbeit

Den Staatenberichten zufolge ist Arbeitslosigkeit und damit verbundene Armut in vielen Ländern ein großes Problem. Betroffen sind insbesondere Gruppen, deren Lebenssituation aufgrund bestimmter Merkmale besonders gefährdet ist. So ist Arbeitslosigkeit unter den Roma (Finnland, Ungarn, Ukraine), den Indigenen und

Afro-Lateinamerikaner/innen (Costa Rica), sowie Angehörigen niedriger Kasten (Nepal) besonders verbreitet. Auch Menschen mit Behinderung (Ungarn, Lettland) haben es ungleich schwerer, Arbeit zu finden.

Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit von Angehörigen dieser Gruppen sind auch Diskriminierungen, zum Beispiel in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt. Verstärkt wird dies durch fehlende Schul- und Ausbildungsmöglichkeiten, aber auch durch den mangelhaften Zugang zu Land und produktiven Ressourcen. Der Ausschuss empfahl daher gezielte Schulungs- und Arbeitsprogramme für gefährdete Gruppen, aber auch Anreize für Arbeitgeber zu setzen, Angehörige dieser Gruppen einzustellen (Lettland, Nepal). Insbesondere auf dem Land, wo Armut besonders verbreitet ist, sollten Förderprogramme durchgeführt und der Zugang zu Land und anderen produktiven Ressourcen sichergestellt werden. Schulbildung sollte kostenfrei und obligatorisch sein, damit Kinder von benachteiligten Gruppen nicht ausgegrenzt würden und langfristige Nachteile haben (Finnland, Lettland, Nepal, Paraguay, Ukraine).

Kritisiert wurden überdies die schlechten Arbeitsbedingungen. Auch hier sind es bestimmte Gruppen, die sich besonders häufig in schlechten Arbeitsverhältnissen befinden. In Costa Rica etwa arbeiten vorwiegend Migrantinnen im schlecht bezahlten Haushaltssektor. Flüchtlinge, Angehörige ethnischer Minderheiten und Menschen mit Behinderung sind besonders häufig im informellen Sektor tätig. In Paraguay beispielsweise liegt der Anteil der im informellen Sektor arbeitenden Menschen bei 80 Prozent. Die Ukraine dagegen wurde wegen besonders häufiger Arbeitsunfälle, oftmals auch tödlich, im illegalen Kohleabbau angemahnt. Lettland, Ungarn und der Ukraine empfahl der CESCR häufigere Sicherheitskontrollen.

In einigen Ländern wurden die bestehenden Mindestlöhne vom Ausschuss als zu niedrig angesehen (Ungarn, Lettland, Ukraine). In Paraguay gibt es keine Mindestlohngarantie. In Nepal gilt der Mindestlohn nicht für die Landwirtschaft, wo immerhin 75 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt sind. Belgien, Costa Rica, Paraguay und die Ukraine wurden aufgefordert, das Recht auf Gewerkschaftsbildung und Streik besser zu schützen.

Kinderarbeit hat der Ausschuss scharf kritisiert. In Nepal ist Kinderarbeit weit verbreitet, insbesondere auf dem Land, zum Teil auch in Form von Schuldknechtschaft und vielerorts unter gefährlichen Bedingungen. In der Ukraine werden Kinder vor allem im illegalen Kohleabbau, in der Sex-Industrie oder von Bettlerbanden ausgebeutet. In Paraguay arbeiten Kinder meist im Haushalt, wo sie besonders oft Misshandlung, Ausbeutung und sexuellem Missbrauch ausgesetzt sind.

Parallelberichterstattung

Die Staatenberichtsprüfungen haben auch im Jahr 2007 durch die Parallelberichterstattung stark gewonnen. Denn bei seiner Beurteilung stützt sich der CESCR nicht nur auf die Staatenberichte der Länder selbst, sondern er bezieht auch die Informationen von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit ein. NGOs haben am jeweiligen Eröffnungstag jeder Tagung die Möglichkeit, dem Ausschuss Informationen bezüglich der im Anschluss zu prüfenden Staatenberichte vorzutragen. Viele Organisationen haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Frauenrechtsausschuss: 37. bis 39. Tagung 2007

- Bilanz nach 25 Jahren:
Entscheidender Beitrag zur Förderung der Frauenrechte
- Zwei Entscheidungen zu häuslicher Gewalt in Österreich

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 34. bis 36. Tagung 2006, VN, 6/2007, S. 246f., fort.)

Für die 23 Mitglieder des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) war 2007 ein Jubiläumsjahr: Der Ausschuss besteht seit 25 Jahren. Im Oktober 1982, etwa ein Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau trafen die 23, damals von 38 Vertragsstaaten gewählten, Mitglieder das erste Mal zusammen. Er hat in diesem Vierteljahrhundert fast 400 Berichte geprüft. Am Ende der 39. Tagung waren