

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Sozialpakt:

#### 42. und 43. Tagung 2009

- Zwei Allgemeine Bemerkungen verabschiedet
- Armut als strukturelle Gefährdung

Valentin Aichele

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Valentin Aichele, Sozialpakt: 40. und 41. Tagung 2008, VN, 4/2009, S. 175ff., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hielt im Jahr 2009 turnusgemäß zwei Tagungen in Genf ab (42. Tagung: 4.5.–22.5.; 43. Tagung: 2.11.–20.11.2009). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium prüft anhand von Staatenberichten die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**). Die Zahl der Vertragsstaaten liegt unverändert bei 160.

### Allgemeines

#### Allgemeine Bemerkung zur Nichtdiskriminierung

Während der 42. Tagung schloss der CESCR seine Beratungen über die Allgemeine Bemerkung (General Comment) Nr. 20 zum Thema Nichtdiskriminierung ab. Sie bezieht sich auf Artikel 2 (2) des Sozialpakts. Der Ausschuss versteht die Bestimmung in Artikel 2 (2) als Querschnittsprinzip. In der Allgemeinen Bemerkung befasst er sich deshalb neben den staatlichen Pflichten und den Bestimmungen zur nationalen Umsetzung im Wesentlichen mit Formen der direkten und indirekten Diskriminierung in Bezug auf die einzelnen Rechte. Besonderes Augenmerk wurde auf das Konzept von Diskriminierung aufgrund eines »sonstigen Status« gelegt. Unter »sonstiger Status« versteht der Ausschuss demnach auch Kategorien wie Behinderung, Alter, Nationalität, Familienstand, sexuelle Orientierung und Ge-

schlechteridentität, Gesundheitszustand, Wohnort sowie die wirtschaftliche und soziale Situation. In der Allgemeinen Bemerkung werden hierfür jeweils Beispiele gegeben.

#### Allgemeine Bemerkung zum Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben

Auf der 43. Tagung verabschiedete der Ausschuss die Allgemeine Bemerkung Nr. 21 zum Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, Artikel 15 (1) a) des Sozialpakts. Darin legt er unter anderem fest, dass der Staat bei der Ausübung kultureller Praktiken Zurückhaltung üben muss. Eine aktive Rolle kommt ihm hingegen bei der Sicherstellung der Teilhabemöglichkeiten für alle Menschen zu. Der Staat kann und soll außerdem kulturelles Leben fördern und den Zugang dazu gewährleisten. In manchen Fällen muss der Staat auch eingreifen. Dies betrifft beispielsweise Praktiken wie die Genitalverstümmelung.

#### Fakultativprotokoll

Das am 10. Dezember 2008 von der Generalversammlung verabschiedete Fakultativprotokoll zum Sozialpakt wurde am 23. September 2009 zur Unterzeichnung ausgelegt. Seitdem haben 32 Staaten das Protokoll unterzeichnet. In Kraft treten kann es jedoch erst nach der zehnten Ratifizierung. Das Protokoll ermöglicht es Einzelpersonen und Gruppen, beim CESCR Beschwerde aufgrund von Verletzungen des Paktes einzulegen. (ausführlich dazu: Valentin Aichele, VN, 2/2009, S. 72–78.)

### Staatenberichte

#### Allgemeines

Der CESCR prüfte im Berichtszeitraum zehn Staatenberichte (Australien, Brasilien, Großbritannien, Kambodscha, Demokratische Republik Kongo, Republik Korea, Madagaskar, Polen, Tschad und Zypern). Er gab zu jedem dieser Berichte eine ausführliche Stellungnahme, die so genannten Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations), ab.

Der Erstbericht Tschads wurde in Abwesenheit von Regierungsvertretern behandelt. Der Ausschuss bedauerte die kurzfristige Absage der Delegation und ver-

wies auf die Bedeutung des Dialogs im Rahmen der Berichtsprüfung. Wie schon in den vergangenen Jahren beklagte der Ausschuss bei mehreren Staaten die schwache formale Stellung des Paktes im innerstaatlichen Recht (etwa in Australien, Großbritannien, Kongo, Polen, Südkorea und Tschad). Er empfahl, die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte in den nationalen Rechtssystemen zu stärken. Besonders im Fall Polens zeigten sich die Mitglieder des Ausschusses besorgt darüber, dass die Paktrechte nur als Zielbestimmungen gesehen würden und nicht als einklagbare Rechte.

Erfreut war der Ausschuss, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in die neue Verfassung Kambodschas aufgenommen wurde und dass der verfassungsgebende Rat im Jahr 2007 die Empfehlung ausgesprochen hatte, internationale Völkerrechtsverträge als Teil des nationalen Rechts zu sehen, um somit die Anwendung vor Gericht zu befördern.

Auch die neue Verfassung der Demokratischen Republik Kongo aus dem Jahr 2006 wurde als wichtiger Schritt zur Verwirklichung der Paktrechte angesehen. In ihr sind zahlreiche wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert.

Die Arbeit unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen erwies sich auch 2009 als beständiges Thema des Ausschusses. Im Laufe des Berichtszeitraums wurden in Großbritannien und Nordirland entsprechende Institutionen geschaffen. In Kambodscha befindet sich der nationale Menschenrechtsausschuss noch im Aufbau. Wie auch in den vergangenen Jahren bemängelte der CESCR in einigen Ländern die unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Australien, Südkorea) oder wies auf die Nichteinhaltung der Pariser Grundsätze hin (Brasilien, Kongo, Polen, Tschad, Zypern). Nach den Pariser Grundsätzen sollen nationale Menschenrechtsinstitutionen unabhängig sein sowie die Menschenrechte fördern und schützen.

### Diskriminierungsschutz

Das Thema Diskriminierung stand bei der Arbeit des Ausschusses auch im Jahr 2009

im Mittelpunkt. Besondere Aufmerksamkeit galt hierbei der geschlechtsspezifischen Diskriminierung. Neben positiven Entwicklungen, wie der Verabschiedung eines Gleichstellungsgesetzes in Großbritannien oder gesetzlicher Regelungen zur gleichen Entlohnung von Frauen und Männern in Zypern, wurden vom CESCR in allen Staaten zahlreiche Missstände festgestellt. In mehreren seiner Abschließenden Bemerkungen monierte der Ausschuss das Fehlen wirksamer Gesetze gegen häusliche Gewalt und Vergewaltigung in der Ehe (Australien, Polen). Großbritannien und Südkorea empfahlen die Ausschussmitglieder die Einführung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes. In den europäischen Staaten Großbritannien, Polen und Zypern wies der Ausschuss wiederholt auf die weiterhin bestehende Diskriminierung der Sinti und Roma hin. In Polen seien jedoch, so der Ausschuss, auch positive Entwicklungen in Bezug auf die Rechte dieser Bevölkerungsgruppe zu erkennen. Dort hat die Regierung ein Programm zur Bekämpfung von Vorurteilen und Diskriminierungen gegen die Gemeinschaft der Roma aufgelegt. In Bezug auf Zypern kam der CESCR zu dem Schluss, dass, trotz der Bemühungen der Regierung, insbesondere türkische Zyprioten nach wie vor stark benachteiligt seien. Der Ausschuss forderte unter anderem daher eine Stärkung der Ombudsstelle für Diskriminierungsschutz in Zypern.

Der Ausschuss bemerkte positiv an, dass sich das australische Parlament Anfang 2008 offiziell bei den indigenen Völkern Australiens für ihre Politik der ›Stolen Generation‹ entschuldigt hatte. Über Jahrzehnte waren indigene Kinder aus ihren Familien gerissen worden mit dem Ziel, die sozialen Bezüge ihrer ethnischen Herkunft zu zerstören. Gleichwohl bemerkte der Ausschuss, dass Indigene nach wie vor benachteiligt würden und legte dem Vertragsstaat daher nahe, die nationale Gesetzgebung gegen Diskriminierung auszubauen.

### Armut

In allen Abschließenden Bemerkungen fand das Thema Armut Niederschlag. Es steht für ein gesellschaftliches Problem, das zu einer strukturellen Gefährdung der Rechte des Sozialpakts führt. In vier der Länder (Kambodscha, Kongo, Madagaskar und Tschad) leben bis zu 75 Prozent

der Bevölkerung in extremer Armut. Diese Menschen leiden dort vielfach unter Nahrungsmittelknappheit; sie haben weder Zugang zu Trinkwasser noch zu medizinischer Versorgung. So machte der Ausschuss im Fall Kongos deutlich, dass die Regierung ihre Erklärung, mindestens 15 Prozent ihres Haushalts für den Ausbau eines nachhaltigen Gesundheitssystems zu verwenden, dringend erfüllen müsse.

In Madagaskar mahnte der CESCR an, ein Gesetz zurückzunehmen, das ausländischen Investoren Landübernahme im extremen Umfang und auf unlautere Art und Weise ermögliche und damit die Praxis des ›land grabbing‹ legitimiere. ›Land grabbing‹ führe zu einer massiven Verringerung der Anbauflächen und damit mittelfristig zu einer Gefährdung des Rechts auf Nahrung.

Madagaskar setzte mit seinem nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und zur Entwicklungsförderung ein positives Signal gegen Armut. Auch Tschad wurden diesbezüglich Erfolge bescheinigt. Brasilien wurde gelobt für sein Programm der landesweiten Schulspeisung, das 37 Millionen Kindern jeden Tag eine kostenfreie Mahlzeit bietet.

Der CESCR stellte auch in wohlhabenden Staaten Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit Armut fest. So kritisierte er, dass in Südkorea, trotz des großen Wirtschaftswachstums, keine entsprechende Entwicklung in Bezug auf die Verwirklichung der Paktrechte zu verzeichnen sei. Besonders benachteiligte Personen und Gruppen seien vielfach von dem System der sozialen Sicherheit ausgeschlossen. Auch in Großbritannien herrsche nach wie vor ein hohes Maß an Kinderarmut. Der Ausschuss bemängelte in diesem Fall vor allem das Fehlen einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie.

Auch in den Abschließenden Bemerkungen zu Australien wurde das Thema Armut behandelt. Besonders Indigene, Asylsuchende und Menschen mit Behinderungen seien betroffen. Hier empfahl der CESCR neben einer nationalen Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auch die Festlegung einer Armutsgrenze. Nur so könnten die Fortschritte hinsichtlich der Verminderung von Armut angemessen erfasst werden.

### Recht auf Arbeit

In Zeiten der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise fand das Recht auf Arbeit besondere Beachtung des Ausschusses. So wies das Gremium Großbritannien darauf hin, dass während wirtschaftlicher Abschwungphasen das Recht auf Arbeit, vor allem für marginalisierte Gruppen, geschützt werden müsse. In mehreren Ländern sah der Ausschuss das Recht auf Vereinigung und auf Beitritt zu einer Gewerkschaft sowie das Streikrecht in Gefahr (Australien, Südkorea). Im Fall Kambodschas sei die Situation besonders problematisch, da in jüngerer Vergangenheit zahlreiche Gewerkschaftsführer ermordet wurden, während die Täter meist strafrei blieben. Gleichzeitig erkannte der CESCR Kambodschas wirksame Maßnahmen (nationaler Aktionsplan) zur Bekämpfung der schwersten Formen von Kinderarbeit an. Im Fall Zyperns wurde die Ausweitung der Arbeitsförderungsmaßnahmen auf Asylsuchende positiv aufgenommen. Südkorea gegenüber wurde Anerkennung für seine Änderungen der Migrationspolitik zum Ausdruck gebracht, die vor allem zu einer Stärkung des Rechts auf Arbeit für Migranten geführt habe.

Große Besorgnis bereitete dem CESCR manche Arbeitsbedingungen in Brasilien. Viele Arbeiterinnen und Arbeiter in der Holz- oder Landwirtschaft müssten unter unmenschlichen und erniedrigenden Bedingungen arbeiten, teilweise unter sklavenähnlichen Bedingungen. Der Ausschuss forderte die Regierung auf, wirksame Maßnahmen zu ergreifen und entsprechende Verstöße konsequent zu ahnden.

### Zivilgesellschaftliche Beteiligung

Auch im vergangenen Jahr wurde wieder deutlich, dass die Berichte der nichtstaatlichen Organisationen die Wirksamkeit des Prüfungsverfahrens steigern. Ohne die Informationen zivilgesellschaftlicher Akteure würden viele wichtige Punkte im Dialog zwischen Regierungsvertretern und den Ausschussmitgliedern nicht angemessen thematisiert. Hervorzuheben ist das Engagement der zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Brasilien. Der CESCR erwähnte dies sogar in den Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Brasiliens. Am Parallelbericht der brasilianischen Zivilgesellschaft hatten sich über 500 Organisationen beteiligt.