

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Sozialpakt:

#### 34. und 35. Tagung 2005

- **Drei Allgemeine Bemerkungen verabschiedet**
- **Beratungen zum geplanten Fakultativprotokoll fortgesetzt**
- **Besondere Gefährdung wirtschaftlicher, sozialer und kulturelle Rechte durch HIV/Aids**

Birgit Schlütter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, *Minderheiten in ihren Rechten bedroht, Sozialpakt: 32. und 33. Tagung, VN 6/2005, S. 236ff., fort.*)

Der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)** traf sich im Jahr 2005 zu seiner 34. Tagung vom 25. April bis 13. Mai und zu seiner 35. Tagung vom 7. bis 25. November in Genf. Das 18-köpfige Sachverständigengremium hat die Aufgabe, die Einhaltung der im **Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: Sozialpakt) enthaltenen Menschenrechte in den Vertragsstaaten anhand von periodischen Berichten zu überprüfen. Den Pakt, der 1976 in Kraft trat, hatten Ende 2005 151 Staaten ratifiziert oder sind ihm beigetreten. Im Verlauf des Jahres 2005 waren keine weiteren Mitglieder hinzugekommen. Auf seinen Tagungen im Jahr 2005 befasste sich der Ausschuss mit neun Länderberichten. Erstmals wurden Berichte von Bosnien-Herzegowina, China, Sam-bia, Slowenien und Usbekistan behandelt.

Bei der Eröffnung der 34. Tagung des Ausschusses berichtete Alessio Bruni, ein Vertreter des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, über die Maßnahmen des Amtes zur Verbesserung der Arbeit der Ausschüsse. So seien mehrere Workshops und Regionaltreffen zum Thema effizientere Vertragsüberwachung organisiert worden. Die Menschenrechtskommission habe auf ihrer 61. Tagung 28 Berichte zum Thema wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vorgelegt bekommen und insgesamt 16 Resolutionen zu diesem Bereich verabschie-

det. Wichtigste Neuerung in dieser Hinsicht ist die Bestätigung der Ernennung des belgischen Völkerrechtsprofessors Marc Bossuyt zum Sonderberichterstatter durch die Menschenrechtskommission. Er soll zum Thema Nichtdiskriminierung nach Art. 2 (2) des Sozialpaktes eine Studie anfertigen. Die Kommission bat den Ausschuss, so Bruni, ein besonderes Augenmerk auf die Gender-Aspekte des Rechtes auf angemessene Wohnung und den Zugang zu Medikamenten im Kontext von Epidemien wie HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria sowie auf den Zusammenhang von extremer Armut und Menschenrechte zu legen.

Hinsichtlich des geplanten **Fakultativprotokolls** zum Pakt berichtete Bruni vom Stand der Arbeiten der von der Kommission eingesetzten Arbeitsgruppe. Diese habe, um auf der nächsten Tagung eine fundiertere Debatte führen zu können, ihrem Vorsitzenden die Erstellung eines Papiers übertragen. Darin sollten die verschiedenen Möglichkeiten und die Bestandteile eines Individualbeschwerdeverfahrens herausgearbeitet werden. In ihrer Rede auf der Tagung der Arbeitsgruppe hatte die Hohe Kommissarin für Menschenrechte ihre Unterstützung für das Protokoll zum Ausdruck gebracht. Auch der Vertreter der UNESCO sprach sich auf einer gemeinsamen Sitzung mit dem CESCR deutlich für ein Individualbeschwerdeverfahren zum Pakt aus. Aus seiner Sicht gäbe es diesbezüglich keine Überschneidungen mit den Mechanismen der UNESCO.

Die Experten verabschiedeten im Jahr 2005 insgesamt drei **Allgemeine Bemerkungen**. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 16 zur gleichberechtigten Teilhabe von Männern und Frauen an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nach Art. 3 des Paktes wurde auf der 34. Tagung verabschiedet. Der Ausschuss betonte den grundlegenden Charakter dieses Rechtes und seine zentrale Bedeutung nicht nur im Sozialpakt, sondern auch im Zivilpakt und in der Charta der Vereinten Nationen, die ebenfalls die gleichberechtigte Teilhabe an den in darin verbürgten Menschenrechten enthalten. Bezogen auf die im Sozialpakt garantierten Rechte ergäben sich spezielle Benachteiligungssituationen, wie etwa im Bereich des Rechtes auf Nahrung nach Art. 11 und des Rechtes auf Bildung nach Art. 14 des Paktes, die es auszuräumen gelte.

Auf der 35. Tagung konnten die Experten die Arbeiten an zwei weiteren Allgemeinen Bemerkungen zum Abschluss bringen. So verabschiedeten sie die Allgemeine Bemerkung Nr. 17 zum Recht am eigenen Werk nach Art. 15 (1) (c), 17 und 18 des Paktes und die Allgemeine Bemerkung Nr. 18 zum Recht auf Arbeit nach Art. 6 des Paktes. Der Verabschiedung dieser beiden Bemerkungen, die jeweils recht problematische Bereiche ansprechen, war eine intensive Debatte vorausgegangen (vgl. den Bericht der Autorin, *Minderheiten in ihren Rechten bedroht, VN, 6/2005, S. 236* respektive Anja Papenfuß, *Recht auf Arbeit, VN, 5/2004, S. 191*).

Die Allgemeine Bemerkung zum Recht am eigenen Werk hebt insbesondere die Verpflichtung der Staaten nach Art. 15 hervor, die Rechte der Angehörigen von Minderheiten und indigener Völker an ihren wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Werken sicherzustellen. Ferner müsse zwischen dem Unvermögen und der Weigerung des Staates in Bezug auf die Einhaltung des Rechtes unterschieden werden. Der Staat sei verpflichtet, die im Rahmen seiner Möglichkeiten liegenden Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht am eigenen Werk sicherzustellen.

Beim Recht auf Arbeit betonte der Ausschuss zwar sowohl dessen kollektive als auch individuelle Dimension. Doch stehe das Recht ausdrücklich in erster Linie dem Individuum zu, mit dem Ziel, die Achtung seiner Würde sicherzustellen. Es umfasst sämtliche Aspekte der Arbeit, von der Arbeitssuche bis zur Ausübung. Staaten müssen mit geeigneter Gesetzgebung für die Einhaltung dieses Rechtes Sorge tragen.

#### 34. Tagung

Auf ihrer Frühjahrstagung diskutierten die Sachverständigen insgesamt vier Staatenberichte, darunter den ersten Bericht **Sam-bias**. Lobend erwähnten sie die Einrichtung einer Kommission zur Erarbeitung einer Verfassungsreform, die in einer neuen Verfassung für eine bessere Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte Sorge tragen könnte. Die Mitglieder äußerten sich jedoch besorgt über die im Land vorherrschende extreme Armut und die Verbreitung von HIV/Aids. Dies behindere die Durchsetzung der Paktrechte erheblich. Auch die Anwendung des Wohnheitsrechts habe zu massiven Diskri-

minierungen von Frauen und Mädchen geführt. Der Ausschuss mahnte daher, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um einen angemessenen Lebensstandard im Land sicherzustellen. Auch müssten soziale Sicherungssysteme errichtet werden, um die am meisten benachteiligten Gruppen zu schützen.

Dem CESCR lag der erste Bericht der Volksrepublik **China** vor. Dabei wurden die Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau gesondert behandelt. Positiv bewerteten die Ausschussmitglieder die Bemühungen des Landes zur Eindämmung und Behandlung von HIV/Aids sowie die Verabschiedung eines Rahmenprogramms zur Reform des Bildungssektors bis zum Jahr 2020. Sie empfahlen China jedoch, durch entsprechende Gesetze sicherzustellen, dass Asylverfahren nicht zu Diskriminierungen führen. Der nächste Bericht solle detaillierte Informationen über die Minderheitensituation in der Region Xinjiang (Uiguren) und in Tibet enthalten. Am Bericht der Sonderverwaltungsregion **Hongkong**, die 1997 von Großbritannien an China zurückgegeben worden war, begrüßte der CESCR die Erhöhung des Strafmündigkeitsalters bei Jugendlichen und die Einrichtung einer Kommission zur Armutsbekämpfung. Der Ausschuss legte der Sonderverwaltungsregion jedoch nahe, die Antidiskriminierungsgesetzgebung auch auf Migranten vom chinesischen Festland auszuweiten. In Bezug auf die 1999 von Portugal an China zurückgegebene Sonderverwaltungsregion **Macau** lobte der CESCR die direkte Einklagbarkeit des Sozialpakts durch Individuen vor Verwaltungsgerichten. Ein Manko sei jedoch die mangelnde soziale Absicherung der Arbeiter; sie müsse verbessert werden.

Beim ersten (und letzten) Bericht der von 2003 bis 2006 bestehenden Staatenunion **Serbien und Montenegro** hob der Ausschuss die zahlreichen legislativen und politischen Reformbemühungen des Landes positiv hervor, darunter die Einrichtung eines Postens einer Ombudsperson. Besonders besorgt äußerte er sich hingegen über andauernde Ausbrüche ethnisch motivierter Gewalt und das Ausmaß des Mädchen- und Frauenhandels. Das Land solle dagegen vorgehen und spezifische Antidiskriminierungsgesetze erlassen sowie Maßnahmen ergreifen, die die Sensibilität von Richtern und Rechtsanwälten bei Diskriminierungsfällen erhöhen.

Hinsichtlich des vierten Berichts **Norwegens** stellte der CESCR den Erlass eines Gesetzes als begrüßenswert heraus, welches Diskriminierungen aufgrund ethnischer und religiöser Zugehörigkeit verbietet. Die Experten bemängelten jedoch die fortdauernde Diskriminierung von Personen mit Migrationshintergrund, insbesondere von Frauen bei ihren Bemühungen, Arbeit zu finden. Der Vertragsstaat solle daher die tatsächliche Einhaltung der Antidiskriminierungsgesetze sicherstellen und weitere Maßnahmen ergreifen, um die Situation dieser Personengruppe zu verbessern.

### 35. Tagung

Der Ausschuss befasste sich auf seiner Herbsttagung mit insgesamt fünf Berichten, unter anderem dem ersten Bericht **Sloweniens**. Die Sachverständigen stellten positiv heraus, dass in dem Vertragsstaat der Sozialpakt in das nationale Recht übernommen worden sei und dass Beschwerden in Bezug auf seine Einhaltung vor der nationalen Ombudsperson geltend gemacht werden könnten. Ein Missstand sei aber, dass trotz erlassener Antidiskriminierungsgesetzgebung weiterhin Frauen in der slowenischen Gesellschaft und im öffentlichen Leben benachteiligt würden. Besonders besorgt äußerte sich der Ausschuss über die ›Löschung‹ der Nationalitäten jugoslawischer Staatsangehöriger im Staatsangehörigenregister im Jahr 1992. Der Ausschuss empfahl dem Land, ein Gesetz zu erlassen, das die Situation dieser Staatenlosen verbessert.

Beim dritten Bericht **Österreichs** lobte der CESCR die Entwicklung von Richtlinien, die die Einhaltung der Menschenrechte in Bezug auf Maßnahmen der internationalen Finanzinstitutionen sichern sollen. Der Ausschuss zeigte sich besorgt über die anhaltenden rassistischen und fremdenfeindlichen Tendenzen in Teilen der österreichischen Bevölkerung. Weiterhin hätte das Land zwar Fortschritte beim gleichberechtigten Zugang von Männern und Frauen zum Arbeitsmarkt gemacht, Frauen seien aber nach wie vor überproportional in schlechter bezahlten Teilzeitsjobs beschäftigt. Der CESCR empfahl dem Vertragsstaat daher, Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung des Grundsatzes gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit sicherzustellen. Auch solle Österreich durch entsprechende Kampag-

nen für Toleranz und kulturelle Vielfalt werben.

An **Usbekistans** erstem Bericht begrüßten die Sachverständigen die Einrichtung des Postens einer Ombudsperson und eines Aktionsprogramms zur Steigerung der Qualität der Schulbildung. Sie zeigten sich besorgt über die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz und den Grad der Umweltverschmutzung; diese habe gravierende Folgen für die Bevölkerung, insbesondere Frauen und Kinder. Der CESCR empfahl Usbekistan, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in seine nationale Strategie zur Armutsbekämpfung aufzunehmen und dringend Maßnahmen gegen die Ausbreitung von HIV/Aids zu ergreifen.

Beim ersten Bericht **Bosnien-Herzegovinas** bewertete der Ausschuss ein Gesetz zum Schutz der nationalen Minderheiten, das alle 17 Minderheiten des Vertragsstaats anerkenne, positiv. Ein Missstand sei gleichwohl, dass Rückkehrern oft der Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen, zu Gesundheitsfürsorge oder Schulbildung verweigert werde. Auch die Praxis, Kinder ethnischer Minderheiten getrennt voneinander zu unterrichten, stehe nicht im Einklang mit dem Pakt. Der Vertragsstaat solle daher alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Rückkehrern zu gewährleisten. Auch solle er sicherstellen, dass Opfern sexueller Gewalt während des Konfliktes von 1992 bis 1995 der Status von Kriegsopfern zuerkannt würde.

**Libyen** hat die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ratifiziert, was der CESCR für begrüßenswert hielt. Auch sei das hohe Bildungsniveau im Vertragsstaat herauszustellen. Der Ausschuss monierte allerdings, dass Libyen den Gebrauch anderer Sprachen als des Arabischen in vielen Bereichen verbieten würde. Außerdem bemängelte er, dass knapp 28 Prozent der Bevölkerung (insbesondere die Berber im Norden des Landes) keinen dauerhaften Zugang zu sauberem Trinkwasser hätten. Der Ausschuss empfahl dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass die Berber (Amazigh) ihre Muttersprache erlernen und pflegen können. Schließlich solle Libyen das Recht auf Informations- und Meinungsfreiheit gewährleisten.