

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Sozialpakt:

44. und 45. Tagung 2010

- Fakultativprotokoll erst von drei Staaten ratifiziert
- Diskussion über Indikatoren und ›Benchmarks‹

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Valentin Aichele, Sozialpakt: 42. und 43. Tagung 2009, VN, 4/2010, S. 181ff., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) trat im Jahr 2010 zu einer Frühjahrs- und einer Herbsttagung in Genf zusammen (44. Tagung: 3.–21.5. und 45. Tagung: 1.–19.11.2010). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüft die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)** durch die Vertragsstaaten. Mit Ende der 45. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten unverändert bei 160.

Fakultativprotokoll

Die Überprüfung der Umsetzung und Einhaltung des Übereinkommens wurde ursprünglich nur anhand von Staatenberichten überprüft. Neu hinzukommen ist durch das Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt am 24. September 2009 ein Individualbeschwerdeverfahren, ein Staatenbeschwerdeverfahren und ein Untersuchungsverfahren.

Ende 2010 hatten 35 Staaten das Protokoll unterzeichnet und drei es ratifiziert. Zum Inkrafttreten benötigt es zehn Ratifizierungen (vgl. zur Haltung Deutschlands, Claudia Mahler, VN, 5/2011, S. 201). Im Jahr 2010 befassten sich die Ausschussmitglieder mit den Arbeitsrichtlinien für das Fakultativprotokoll. Die Diskussion darüber soll auf der nächsten Tagung weitergeführt werden. Der CESCR empfahl in seinen Abschließenden

Bemerkungen allen Vertragsstaaten, die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zu prüfen.

Thematische Diskussionen

Auf der Tagung wurde den Mitgliedern des Ausschusses eine Methode zur besseren Bewertung der Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen vorgestellt. Ausschussmitglied Eibe Riedel führte in die IBSA-Methode ein. IBSA steht für ›Indicators, Benchmarks, Scoping and Assessment‹. Diese Elemente bilden ein Instrument zur Verbesserung des Menschenrechtsmonitorings. Damit dieses Instrument wirksam zur Anwendung kommen kann, müssen die Indikatoren die Kernelemente des Paktes widerspiegeln; die Verwendung von ›Benchmarks‹ erfolgt als Zielpunkt für die Umsetzung; der Prozess des ›Scopings‹ dient dazu, die Staaten mit einzubinden, um klarzustellen, dass dieser Mechanismus gemeinsam mit dem Vertragsstaat und dem Ausschuss entwickelt wird und zur Anwendung kommen kann; das ›Assessment‹ wird als Bewertung die regelmäßige Untersuchung des Mechanismus vornehmen. Der Vorschlag von Riedel war, mit einigen Vertragsstaaten Ziele oder ›Benchmarks‹ auf freiwilliger Basis zu vereinbaren, welche dann vom Ausschuss bewertet werden würden. Dieser Vorschlag wurde noch nicht aufgenommen. Doch die Ausschussmitglieder vereinbarten, sich noch eingehender mit dem vorgestellten Instrument zu befassen, um dieses auf ihr Staatenberichtsverfahren anzupassen und in der Zukunft einsetzen zu können.

Stellungnahme zum Recht auf Wasser und Sanitärversorgung

Zum Recht auf Wasser und Sanitärversorgung, welches im Juli 2010 von der UN-Generalversammlung verabschiedet worden war, gab der CESCR eine Stellungnahme ab. Sie wurde gemeinsam mit der Sonderberichterstatterin über das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung Catarina de Albuquerque am Welttoilettag, dem 19. November, veröffentlicht, um auf dieses wichtige und bisher vernachlässigte Thema hinzuweisen.

Tag der Allgemeinen Diskussion

Der Tag der Allgemeinen Diskussion fand am 15. November statt, dieses Mal zum Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit. Der Tag der Allgemeinen Diskussion bot Gelegenheit für einen Wissens- und Erfahrungsaustausch mit Praktikern und Experten. Die Ergebnisse dieser Diskussion sollen in eine noch zu erarbeitende Allgemeine Bemerkung zum Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit einfließen.

Staatenberichte

Der Ausschuss befasste sich auf seinen beiden Tagungen 2010 mit insgesamt zehn Staatenberichten. Auf der Frühjahrs- tagung behandelte er die Berichte Afghanistans, Algeriens, Kasachstans, Kolumbiens und Mauritius.

Auf seiner Herbsttagung erörterte der Ausschuss Staatenberichte aus der Dominikanischen Republik, den Niederlanden (mit den niederländischen Antillen und Aruba), der Schweiz, Sri Lanka und Uruguay. Der Ausschuss musste – wie bereits in den vergangenen Jahren – langjährige Verspätungen der Staatenberichte feststellen. Im Folgenden sollen einige Kernpunkte der diskutierten Berichte herausgegriffen und erläutert werden.

Soziale Sicherheit

Wie schon in den vergangenen Jahren hat sich der Ausschuss auch im zurückliegenden Berichtszeitraum verstärkt mit dem Recht auf soziale Sicherheit befasst. Als positive Entwicklung bewertete der CESCR die Reformen der Sozialsysteme in den Niederlanden und wies den Vertragsstaat auf die entsprechende Allgemeine Bemerkung Nr. 19 als Leitfaden für weitere Verbesserungen hin. Der Zugang zu den Sicherungssystemen müsse diskriminierungsfrei gewährt werden, und es müsse sichergestellt werden, dass er auch für Personen aus dem Niedriglohnsektor offen steht. Ferner verwies der Ausschuss auf die besondere Situation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die im informellen Sektor arbeiten und selten Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen

haben (Dominikanische Republik, Niederlande). Als besonders benachteiligte Gruppen werden in diesem Zusammenhang Ältere, Menschen mit Behinderungen, Minderheiten und Ausländer (Mauritius) genannt. Der Ausschuss empfahl den Vertragsstaaten die Einführung von einkommensunabhängigen sozialen Sicherungssystemen wie beispielsweise den von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) propagierten ›social protection floor‹ (Sri Lanka). Kasachstan wurde empfohlen, ILO-Konvention Nr. 102 über Mindeststandards der sozialen Sicherheit zu ratifizieren.

Gender

In puncto Gleichstellung von Frauen und Männern lobte der CESCR die diesbezüglichen Bemühungen der Vertragsstaaten, vor allem die Einführung von Antidiskriminierungsgesetzen. Dennoch seien in vielen Vertragsstaaten Versäumnisse festzustellen. Maßnahmen zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Diskriminierung werden allen Vertragsstaaten aufgetragen. Als Problembereiche werden von den Ausschussmitgliedern die ungleiche Entlohnung von Männern und Frauen (Afghanistan, Kasachstan, Mauritius, Niederlande, Sri Lanka, Schweiz, Uruguay), das hohe Ausmaß an Gewalt gegen Frauen (Kolumbien, Mauritius, Dominikanische Republik, Schweiz) und der geringe Anteil von Frauen in Entscheidungs- und Führungspositionen angeführt (Kasachstan, Dominikanische Republik, Niederlande, Sri Lanka).

Der Ausschuss empfahl in seinen Abschließenden Bemerkungen an die Dominikanische Republik und an Uruguay, den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen für Frauen zu verbessern. In seinen Empfehlungen regte der Ausschuss zudem an, die Rechte von Frauen zu stärken und die Gesetze noch einmal zu überprüfen, damit diskriminierende Regelungen zügig abgeschafft werden können (Sri Lanka). Als weitere Maßnahmen befürwortete der CESCR öffentlichkeitswirksame Kampagnen, um gegen negative Stereotype vorzugehen (Kasachstan, Sri Lanka, Uruguay).

Armut

In vielen Vertragsstaaten leben Teile der Bevölkerung in extremer Armut. Dies trifft beispielsweise in Kolumbien für einen

Großteil der Bevölkerung zu. Insbesondere müssen die Lebensbedingungen der armen Menschen in den ländlichen Gegenden verbessert werden (Kasachstan). Als von Armut und Armutsrisiko besonders betroffene Gruppen nennt der Ausschuss ethnische Minderheiten (Mauritius), Ältere (Sri Lanka) und Alleinerziehende (Niederlande). Im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung in Mauritius und der Dominikanischen Republik machte der CESCR die Vertragsstaaten darauf aufmerksam, für die Bevölkerung den Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung im Einklang mit seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 4 (Recht auf angemessenes Wohnen) und Nr. 15 (Recht auf Wasser und Sanitärversorgung) sicherzustellen.

Der Ausschuss empfahl, die Anstrengungen bei der Armutsbekämpfung zu verstärken, und nationale Pläne zur Armutsbekämpfung einzuführen (Kolumbien, Niederlande). Bezogen auf die Situation in der Schweiz regte der Ausschuss an, die Anstrengungen zur Armutsbekämpfung, insbesondere für Personen in Erwerbsarbeit (working poor), in den nationalen Aktionsplan aufzunehmen. In diesem Zusammenhang verwies der CESCR mehrfach auf seine Stellungnahme ›Armut und der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte‹ aus dem Jahr 2001. In seinen Abschließenden Bemerkungen zum Bericht der Dominikanischen Republik regte der Ausschuss die Einführung von Indikatoren und ›Benchmarks‹ an, um anhand von spezifischen Daten den besonderen Bedarf der benachteiligten Gruppen festzustellen.

Recht auf Arbeit

In vielen Abschließenden Bemerkungen empfiehlt der Ausschuss die Einführung eines nationalen Aktionsplans für Beschäftigung. Als besonders betroffene Gruppen werden in diesem Zusammenhang Frauen und jüngere Menschen (Dominikanische Republik, Sri Lanka) sowie Menschen mit Behinderungen (Niederlande, Sri Lanka) genannt.

Der Ausschuss regte durchgängig an, Mindestlöhne einzuführen oder sicherzustellen, dass diese ein hinreichendes Einkommen bieten (Kasachstan, Dominikanische Republik, Sri Lanka). Oft wurde das Thema Mindestlohn auch mit prekären Arbeitsverhältnissen in Verbindung gebracht. In seinen Abschließenden Be-

merkungen zu Sri Lanka zeigte sich der CESCR über die schlechten Arbeitsbedingungen und die zu geringe Entlohnung der Plantagenarbeiter/innen äußerst besorgt.

Eine weitere Forderung, die sich in vielen Abschließenden Bemerkungen wiederfindet, ist der freie Zugang zu Gewerkschaften und das Streikrecht für alle Arbeitnehmer/innen (Sri Lanka, Schweiz).

Mauritius wurde aufgetragen, die Rechte von Wanderarbeitnehmer/innen zu stärken und deren Arbeitsbedingungen an jene von heimischen Arbeitskräften anzupassen. Ähnliches forderte der Ausschuss auch für Arbeitnehmer/innen ohne Papiere (Dominikanische Republik). Ebenso regte der Ausschuss an, dass Wanderarbeitnehmer/innen der volle Zugang zu ihrem Recht auf gewerkschaftliche Vertretung und auch *de facto* das Streikrecht gewährt werde und sie im Falle eines Beitritts zu einer Gewerkschaft oder eines Streiks nicht mit Ausweisung oder Abschiebung bedroht werden.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Der Ausschuss bezog sich auch in diesem Berichtszeitraum auf die Einführung und die Bedeutung der Arbeit nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Er wies erneut darauf hin, dass die Unabhängigkeit, wie sie in den Pariser Prinzipien festgeschrieben sei, gewährleistet sein muss und die Vertragsstaaten hierfür sowohl die finanzielle Ausstattung als auch das Mandat der Institutionen anpassen müssten (Niederlande, Sri Lanka). Auch Kasachstan wurde darauf hingewiesen, dass seine Ombudsperson-Institution nicht den Pariser Prinzipien, die Menschenrechte zu schützen und zu stärken, entspreche. In seiner Empfehlung an die Dominikanische Republik begrüßte der CESCR die gesetzliche Grundlage für ein/e ›Defensor/a del Pueblo‹ aus dem Jahr 2001. Er wies aber erneut darauf hin, dass ein solcher Posten ausreichend ausgestattet und unabhängig sein müsse. Er empfahl, nun nach neun Jahren, die zügige Wahl einer solchen Person. In diesem Zusammenhang bringt der Ausschuss seine Allgemeine Bemerkung Nr. 10 zur Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen zum Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte den Vertragsstaaten in Erinnerung und empfiehlt seine Anregungen umzusetzen (Niederlande).