

## Sozialpakt:

### 52. und 53. Tagung 2014

- Erste Individualbeschwerden liegen vor
- Kaum Anwendung des Sozialpakts in Gerichtsverfahren
- Mindestlohn und angemessene Unterkunft oft nicht verwirklicht

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 50. und 51. Tagung 2013, VN, 5/2014, S. 219f., fort.)

Im Jahr 2014 hielt der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)** wie üblich eine Frühjahrs- und eine Herbsttagung in Genf ab (52. Tagung: 28.4.–23.5.; 53. Tagung: 10.–28.11.2014). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüft die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**) durch die Vertragsstaaten. Der Pakt wurde im Jahr 1966 verabschiedet und trat im Jahr 1976 in Kraft.

Durch Ratifizierung des Paktes werden die darin verbrieften Rechte und Verpflichtungen für den Vertragsstaat verbindlich. Ferner müssen die Vertragsstaaten dem CESCR regelmäßig über den Stand der Umsetzung des Übereinkommens in ihrem Land berichten. Dieser prüft die Berichte und gibt in seinen sogenannten Abschließenden Bemerkungen nicht bindende Empfehlungen ab. Die Umsetzung der Empfehlungen wird wiederum im nächsten Berichtszyklus überprüft, weswegen der fortgeführte Dialog zwischen Vertragsstaaten und Ausschussmitgliedern als zielführende Arbeitsweise beibehalten werden soll.

Im Jahr 2014 erreichten den Ausschuss die ersten Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll zum Pakt. Am Ende der 53. Tagung hatte sich die Zahl der Vertragsstaaten des am 5. Mai 2013 in Kraft getretenen Protokolls auf 17 erhöht (hinzu kamen Belgien, Costa Rica, Finnland, Gabun, Kap Verde und Niger); die Zahl der Vertragsstaaten des Sozialpakts stieg mit dem Beitritt Palästinas auf 162. Die Mitglieder des Ausschusses äußerten sich positiv über die ihnen zur Verfügung gestellte zusätzliche Tagungszeit. Dennoch könne der Abbau der Rückstän-

de im Staatenberichtsverfahren durch die neu hinzugekommene Befassung mit den Individualbeschwerden etwas langsamer voranstattgehen als geplant, gaben die Sachverständigen zu bedenken.

Die Frühjahrstagung wurde wie gewohnt von einem Vertreter des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) eröffnet. Themen des Gedankenaustauschs waren die Reform der Ausschüsse und die Arbeitsweise der Ausschussmitglieder in Bezug auf die Individualbeschwerden. Am Nachmittag des ersten Sitzungstags fand der Gedankenaustausch mit Vertreterinnen und Vertretern nichtstaatlicher Organisationen statt. Während der gesamten Tagung fanden Treffen mit UN-Abteilungen und UN-Organisationen zu inhaltlichen Fragen und thematischen Überschneidungen statt.

### Individualbeschwerden

Am Ende der Herbsttagung erklärte der Vorsitzende des Ausschusses Zdzislaw Kedzia, dass der CESCR in der diesjährigen Tagungsperiode die ersten Individualbeschwerden geprüft hätte. Der Ausschuss hat auf dieser Tagung die Regelungen zur Zulässigkeitsprüfung für Individualbeschwerden weiter ausdifferenziert und sie dann verabschiedet. Mit den neuen Regeln soll die Zulässigkeitsprüfung einfacher vonstatten gehen.

Zwei der eingereichten Beschwerden konnten nicht behandelt werden, da die betroffenen Staaten das Fakultativprotokoll noch nicht ratifiziert hatten. Zwei weitere Individualbeschwerden wurden bezüglich ihrer Zulässigkeit geprüft; hierfür hatte der Ausschuss Kontakt zu dem betroffenen Staat Spanien aufgenommen. Die erste Beschwerde hatte die soziale Sicherheit in Bezug auf Rentenbezüge zum Gegenstand, die zweite Beschwerde das Recht auf angemessene Unterkunft. Der Vorsitzende kündigte an, die beiden Beschwerden würden auf der nächsten Tagung behandelt werden. Der CESCR hatte dafür einen Unterausschuss zur Prüfung der Individualbeschwerden ins Leben gerufen. Der Unterausschuss besteht aus fünf Mitgliedern und einem Koordinator zur Bearbeitung der Individualbeschwerden. Die vorläufigen Arbeitsregeln zur Bearbeitung von Individualbeschwerden hatte der CESCR bereits im November 2012 (E/C.12/49/3) beschlossen. Aus der Diskussion zu den eingegan-

genen Beschwerden ergaben sich weitere Verbesserungen für die Arbeitsweise des Unterausschusses zur Prüfung von Individualbeschwerden. In diesem Zusammenhang wurde die schlechte finanzielle Ausstattung des OHCHR zur Sprache gebracht.

### Rückstand bei der Berichtsprüfung

Gegen Ende der 53. Tagung berichtete der Ausschussvorsitzende Kedzia von einem Rückstand von 27 eingereichten Berichten. Der Ausschuss habe seinen Rückstand in den letzten zwei Jahren deutlich reduzieren können: vor zwei Jahren wären noch 42 Berichte ungeprüft gewesen. Dieser Erfolg sei auf die Modifizierung der Arbeitsweise und die zusätzliche Tagungszeit zurückzuführen. Durch das Abarbeiten der aufgestauten Berichte werde das System gestärkt, so Kedzia. Er prognostizierte den vollständigen Abbau der Rückstände im Verlauf der nächsten Tagungen, sodass der konstruktive Dialog mit den Vertragsstaaten kontinuierlich fortgeführt werden könne.

### Allgemeine Bemerkungen

Der Ausschuss hat während beider Tagungen weiter an der Allgemeinen Bemerkung zu sexueller und reproduktiver Gesundheit (Art. 12) gearbeitet und ebenso die Erarbeitung einer weiteren Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf gerechte und faire Arbeitsbedingungen (Art. 7) vorangetrieben. Die Arbeiten an den beiden Allgemeinen Bemerkungen sollen auf der nächsten Tagung abgeschlossen werden.

### Staatenberichte

#### Allgemeines

Der CESCR befasste sich im Berichtszeitraum mit insgesamt 18 Staatenberichten. Auf der Frühjahrstagung hatte der Ausschuss die Berichte Armeniens, Chinas (einschließlich Hongkong und Macau), El Salvadors, Indonesiens, Litauens, Monacos, Serbiens, Tschechiens, der Ukraine und Usbekistans behandelt. Auf seiner Herbsttagung prüfte er die Umsetzung der Paktrechte in Finnland, Guatemala, Montenegro, Nepal, Portugal, Rumänien, Slowenien und Vietnam. Während beider Tagungen beschäftigten sich die Ausschussmitglieder mit Maßnahmen der Sparpolitik, die durch die Wirt-

schaftskrise in Europa und ihre Auswirkungen auf die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hervorgerufen worden waren. Insbesondere stand der diskriminierungsfreie Zugang zu den Rechten für benachteiligte Gruppen im Mittelpunkt der Erörterungen mit den Vertragsstaaten. Auch in diesem Jahr stellten die Sachverständigen mehrjährige Verspätungen bei der Einreichung der Staatenberichte fest. In allen Abschließenden Bemerkungen regte der CESCR die Ratifizierung weiterer Menschenrechtsverträge, insbesondere des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt an. Einige Schwerpunkte der Berichte werden im nachfolgenden Abschnitt ausführlicher dargestellt.

#### Verbesserung der Datenlage

Der Ausschuss regte in fast allen Abschließenden Bemerkungen an, die Datenlage zu verbessern und entweder generell disaggregierte Daten im nächsten Bericht zu präsentieren oder dies für einzelne Rechte zu tun. Die Daten sollten nach Jahr, Geschlecht, Alter, städtische oder ländliche Bevölkerung, ethnische Zugehörigkeit (durch Selbstidentifizierung), Zugehörigkeit zu marginalisierten Gruppen und weiteren Kriterien separat erhoben und dargestellt werden (Montenegro, Monaco). Ohne solche spezifischen Daten könnten keine belastbaren Aussagen über die Verwirklichung der Rechte getroffen werden (Nepal). Insbesondere wies der Ausschuss darauf hin, dass die Datenlage für marginalisierte Gruppen verbessert werden müsse (etwa Roma in Slowenien). Darüber hinaus empfahl er den Staaten, die Umsetzung regelmäßig anhand festgelegter Menschenrechtsindikatoren zu überprüfen. In diesem Zusammenhang verwies er auf abrufbare Informationen des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte zu diesem Thema (Nepal, Serbien).

#### Justiziabilität und nationale Anwendung der Paktrechte

Der Ausschuss zeigte sich in vielen Abschließenden Bemerkungen mit der nationalen Anwendung der Paktrechte in Gerichtsverfahren (Rumänien, Serbien, Indonesien, Usbekistan, China) und in Verwaltungsverfahren (Tschechien) unzufrieden. Dies war einerseits mit der mangelhaften Datenlage verbunden, die nicht

erfasst, in wie vielen Gerichtsverfahren die Rechte tatsächlich zur Anwendung kamen (Finnland, Serbien), andererseits mit der Feststellung, dass auch durch alternative Informationsquellen kaum Verfahren genannt werden konnten. Ferner musste der CESCR feststellen, dass die Rechte noch nicht ausreichend in die nationalen Rechtsordnungen übernommen worden sind (Vietnam) und auch der Öffentlichkeit noch nicht ausreichend bekannt gemacht wurden (Tschechien). Daher empfahl der Ausschuss, insbesondere zur Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Schulungen für besonders relevante Berufsgruppen wie Richterinnen, Verwaltungsbeamte und Anwälte durchzuführen (Slowenien, Vietnam, China). In diesem Zusammenhang verwies der CESCR auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 9, in der er sich zur nationalen Anwendbarkeit und Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gezielt geäußert hat.

#### Mindestlohn

Der Ausschuss rügte, dass der Mindestlohn oft zu gering angesetzt (Montenegro, Rumänien, Serbien, Tschechien, China) und damit das finanzielle Auskommen der Familien nicht gesichert sei. Ebenso stehe es nicht im Einklang mit den Paktrechten, dass der Mindestlohn in den Branchen unterschiedlich festgelegt sei (El Salvador); vor allem in der Landwirtschaft würde der Mindestlohn mit Zielvereinbarungen unterlaufen werden (Guatemala).

Die Sachverständigen regten an, die Höhe der Mindestlöhne regelmäßig zu überprüfen, um das Existenzminimum des Einzelnen im Land zu sichern (Montenegro, Portugal, Usbekistan) und den abweichenden Mindestlohn in den unterschiedlichen Branchen an die Höhe des staatlichen Mindestlohns anzupassen (Guatemala). Hausangestellte seien von den Mindestlohnregelungen oft ausgenommen, oder der Mindestlohn werde ihnen nicht gezahlt (Indonesien). Der CESCR zeigte sich besorgt, dass Nepal große Schwierigkeiten bei der Einführung und Durchsetzung des Mindestlohns hatte. In China rügte er die Intransparenz des Systems. Als positive Maßnahme hob er die gesetzliche Verankerung des Mindestlohns hervor (Slowenien).

#### Recht auf angemessene Unterkunft

Der Ausschuss stellte fest, dass die Informations- und Datenlage zu Obdach- und Wohnungslosen nicht aussagekräftig sei (Montenegro, Usbekistan). Es gebe zu wenige Notunterkünfte, und die Programme für den sozialen Wohnungsbau seien nicht ausreichend (Guatemala). Diese müssten noch verbessert und mit ausreichend Ressourcen ausgestattet werden (Litauen, El Salvador), um vor allem armen, marginalisierten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu eröffnen (Nepal, Tschechien). Beim Zugang zum sozialen Wohnungsbau zeige sich immer wieder die Diskriminierung marginalisierter Gruppen. Betroffene seien beispielsweise oft Minderheitengruppen wie Roma (Rumänien, Finnland) oder Indigene sowie Menschen mit Behinderungen (Slowenien) und ausländischer Staatsangehörigkeit (Monaco, Finnland).

Auch die Lage im ländlichen Raum müsse mitberücksichtigt werden (Usbekistan). Ein weiteres Anliegen im Berichtszeitraum stellte die angemessene Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern dar (Serbien, China, Hongkong, Ukraine). Insbesondere bei der Prüfung der Berichte von Slowenien, Rumänien, Portugal, Serbien und der Ukraine kritisierten die Ausschussmitglieder die prekäre Wohnungssituation von Roma in nicht genehmigten Siedlungen. Hinzu komme, dass das Recht auf angemessene Unterkunft auch den Zugang zu ausreichend Wasser, Sanitärversorgung sowie Müllentsorgung umfasse (Portugal, El Salvador, Hongkong) – dies müsse auch für Roma gewährleistet werden. Als besorgniserregend empfanden die Ausschussmitglieder Berichte über Zwangsräumungen in Guatemala, Nepal, Rumänien, Tschechien und Usbekistan aufgrund von Entwicklungsprojekten. Hierzu empfahl der Ausschuss, rechtliche Regelungen für Räumungen zu verabschieden und bei Zwangsräumungen mit den betroffenen Menschen gemeinsam nach Lösungen zu suchen, sie umfassend zu informieren und ihnen alternativen, angemessenen Wohnraum sowie Entschädigungszahlungen anzubieten (Rumänien, Serbien, China). Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7.