

II. Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen

von Eibe Riedel

1. Einleitung

Bereits während seiner zweiten Sitzungsperiode im Jahr 1988 beschloss der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (Ausschuss), ab seiner dritten Sitzungsperiode mit der Ausarbeitung von sogenannten Allgemeinen Bemerkungen – »general comments« – zu beginnen. Diese Allgemeinen Bemerkungen zu einzelnen Artikeln oder Teilbestimmungen des Sozialpakts dienen primär dem Zweck, den Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen als Wegweiser und Interpretationshilfen zu dienen.¹ Daneben stehen den Vertragsstaaten bei der Abfassung ihrer gewöhnlich in fünfjährigen Zyklen zu erstellenden Berichte Richtlinien (»reporting guidelines«) zur Verfügung. Außerdem wird den

1 Vgl. hierzu Eibe Riedel: Universeller Menschenrechtsschutz. Vom Anspruch zur Durchsetzung, in: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 25 ff., insb. S. 40 f., ders.: Verhandlungslösungen im Rahmen des Sozialpakts der Vereinten Nationen, in: Festschrift für Dietrich Rauschning, 2001, S. 441 ff.; s.a. Bruno Simma: The Examination of State Reports: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Eckart Klein (Hrsg.): The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 31 ff., S. 38 ff.; ders.: Die Internationale Kontrolle des VN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: neue Entwicklungen, in: Ulrich Beyerlin et al. (Hrsg.): Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 579 ff., insb. S. 584 f.; Kitty Arambulo: Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1999, S. 153 ff.; Martin Scheinin: Economic, Social and Cultural Rights as Legal Rights, in: Asbjørn Eide/Catarina Krause/Allan Rosas (Hrsg.): Economic, Social And Cultural Rights, A Textbook, 2. Auflage, 2001, S. 29 ff., S. 45; Allan McChesney: Economic, Social and Cultural Rights, A Handbook, 2000, S. 115 ff.; Magdalena Sepúlveda: The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2003, S. 68 ff., S. 86 ff.; Vorbemerkungen zu General Comments, in: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/1/Rev.7, S. 9.

Staaten empfohlen, die abschließenden Stellungnahmen und Empfehlungen («concluding observations») zu einzelnen Staatenberichten bei der Erstellung ihrer periodischen Berichte zu berücksichtigen.² In der Praxis des Ausschusses seit 1988 hat sich jedoch gezeigt, dass die Bestimmungen des Sozialpakts, wie die der übrigen universellen Menschenrechtsverträge mit Überprüfungsorganen, der sorgfältigen Konkretisierung durch Allgemeine Bemerkungen bedürfen. Ziel der Allgemeinen Menschenrechtserklärung wie der darauf gestützten bindenden VN-Pakte über bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte war es ja bekanntlich gewesen, in knapper und dadurch notwendigerweise sehr abstrakter Formulierung die wesentlichen historisch gewachsenen Menschenrechtsforderungen als Staatenverpflichtungen zu Papier zu bringen.³ Schon die ersten Erörterungen zu den Staatenberichten zwischen den Mitgliedstaaten des Sozialpakts und dem Ausschuss offenbarten, dass angesichts unterschiedlicher Interpretationsweisen der Sozialpaktbestimmungen erhebliche Unsicherheit bei der Würdigung der Erfüllung der Staatenverpflichtungen entstand.

In seiner ersten Allgemeinen Bemerkung von 1989 fasste der Ausschuss die Funktion der Staatenberichte zusammen und gab damit den Staaten eine Übersicht und Orientierungshilfe bei der Abfassung ihrer Berichte an die Hand. Sieben vorrangige Berichtsziele wurden dabei hervorgehoben:

Die Berichte sollten erstens im Erstbericht eine umfassende Übersicht über nationale legislative, administrative und judizielle Maßnahmen bieten, in welcher Weise die Sozialpaktrechte innerstaatlich verwirklicht werden;

Sie sollten zweitens eine Übersicht über die kontinuierliche, statistisch abgesicherte Kontrolle der einzelstaatlichen Durchsetzungsinstrumente liefern, und da dies mit Kosten verbunden sei, sollten die Staaten sich gemäß Artikel 2 Abs. 1, 22 und 23 des Sozialpaktes der dort vorgesehenen internationalen Unterstützung und Hilfe bedienen;

drittens sollten die Mitgliedstaaten in ihren Berichten die Grundlage für sorgfältige, vorrangig zu erreichende Politikziele legen, die den Verpflichtungen des Sozialpakts entsprechen und vom Ausschuss überprüft werden könnten, etwa durch Darlegung von Aktionsplänen zur fortschreitenden Durchsetzung der Sozialpaktrechte auf nationaler Ebene;

viertens sollten die Vertragsstaaten es den nicht-staatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft ermöglichen, sich am Prozess der Durchsetzung von Menschenrechten auf innerstaatlicher und internationaler Ebene zu beteiligen. Dies könnte durch Beteiligung bei der Vorbereitung der Ab-

2 Siehe hierzu General Comment (GC) Nr. 1 (1990), Reporting by States Parties, in: HRI/GEN/1/Rev. 7, 12. Mai 2004, S. 9 ff.

3 Statt vieler *Eibe Riedel*: Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen, 3. Auflage 1999, S. 11–36.

fassung der Staatenberichte oder durch größtmögliche Publizität der Berichte erreicht werden und dadurch den konstruktiven Dialog zwischen dem Ausschuss und dem Berichtsstaat erleichtern.

Fünftens fordert der Ausschuss die Mitgliedstaaten auf, selbst zu erreichende Zielsetzungen (»benchmarks«) zu benennen, an denen das Staatenverhalten bei den einzelnen Paktverpflichtungen zu messen wäre. Der Ausschuss wies aber sogleich darauf hin, dass globale »benchmarks« dabei weniger relevant seien. Nationale, viel spezifischere Zielnormen seien viel eher geeignet, die gemachten Fortschritte bei der Verwirklichung der Menschenrechte zu messen.

Daneben dienen die Staatenberichte sechstens der Selbstvergewisserung der Vertragsstaaten, ob und in welcher Weise sie den Vertragspflichten nachkommen. Falls sie dabei Schwierigkeiten haben, sollen sie die Umstände und Schwierigkeiten bei der Rechteverwirklichung klar benennen, um ihnen selbst einen Rahmen für angemessene Abhilfemaßnahmen zu bieten.

Last, but not least vermitteln die Staatenberichte dem Ausschuss, aber auch sämtlichen Vertragsstaaten, wie ein besseres Verständnis der Rechtedurchsetzung und wie gegebenenfalls internationale Hilfe gemäß den Artikeln 22 und 23 des Sozialpakts erlangt werden kann.⁴

In der Folge hat der Ausschuss bislang 15 Allgemeine Bemerkungen verabschiedet, die sich einzelnen Paktverpflichtungen widmen.⁵ Drei weitere Allgemeine Bemerkungen befinden sich gegenwärtig im Prozess der Verabschiedung: das Recht auf Arbeit (Artikel 6), Gleichheit von Frauen und Männern (Artikel 3), das Recht auf geistiges Eigentum (Artikel 15 Abs. 1 c). Weitere Allgemeine Bemerkungen sind in Vorbereitung, darunter zum Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 9).⁶

Im Einzelnen sind zwei Arten von Allgemeinen Bemerkungen zu unterscheiden: Zum einen ausführliche Kommentierungen zu einzelnen Paktrechten oder Teilen von Paktrechten, zum anderen allgemeiner gehaltene Allgemeine Bemerkungen zu übergreifenden thematischen Fragen.

4 GC Nr. 1 (1990), Reporting by States Parties, in: HRI/GEN/1/Rev. 7, 12. Mai 2004, S. 9 ff.

5 Siehe Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 2.

6 Der GC-Entwurf zum Recht auf Arbeit (Art. 6) wurde auf der April/Mai-Sitzung 2004 des WSK-Ausschusses beraten und wird vermutlich in der November-Sitzung 2004 oder 2005 verabschiedet werden. Die Beratungen des Ausschusses zu Art. 3 sind fortgeschritten, so dass mit der Annahme in der November-Sitzung 2004 ebenfalls gerechnet werden kann. Ein erster Entwurf zum Recht auf geistiges Eigentum (Art. 15 Abs. 1 c) zirkuliert jetzt im Internet. Das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9) soll im Jahre 2005 eingehend behandelt und spätestens 2006 ein GC dazu vom Ausschuss verabschiedet werden; dazu i.Ü. *Christoph Steiner*: Das Recht auf soziale Gesundheitsvorsorge, 2004.

Zu den thematischen Querschnitts-Kommentierungen zählen

Allgemeine Bemerkung 1 über die Grundlagen der Staatenberichtspflicht,⁷ *Allgemeine Bemerkung 2* über die Arten technischer Hilfsmaßnahmen gemäß Artikel 22 des Sozialpakts,⁸ *Allgemeine Bemerkung 3* zur Rechtsnatur der Staatenverpflichtungen gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Sozialpakts,⁹ *Allgemeine Bemerkung 8* zum Verhältnis von Wirtschaftssanktionen zur Achtung von WSK-Rechten,¹⁰ *Allgemeine Bemerkung 9* zur innerstaatlichen Anwendbarkeit des Sozialpakts,¹¹ sowie *Allgemeine Bemerkung 10* zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.¹²

Die konkreteren Kommentierungen einzelner Paktrechte beginnen mit *Allgemeine Bemerkungen 4* und *7* zum Recht auf Unterkunft und Schutz vor Zwangsräumungen (Artikel 11 Abs. 1 Sozialpakt)¹³ und setzen sich fort mit Allgemeinen Bemerkungen zum Schutz von behinderten und älteren Menschen (*Allgemeine Bemerkungen 5* und *6*)¹⁴ als Einzelpaktbestimmungen überprüfende Parameter. Ab 1999 beginnen dann umfassendere Einzelrechtskommentierungen, so *Allgemeine Bemerkung 11* zu Aktionsplänen für Grundschulerziehung (Artikel 14),¹⁵ *Allgemeine Bemerkung 12* zum Recht auf angemessene Ernährung (Artikel 11),¹⁶ *Allgemeine Bemerkung 13* zum Recht auf Erziehung (Artikel 13),¹⁷ *Allgemeine Bemerkung 14* zum

7 GC Nr. 1, in: Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 9.

8 GC Nr. 2: International technical assistance measures (Art. 22 of the Covenant), ebd., S. 12.

9 GC Nr. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, para 1 of the Covenant), ebd., S. 15; s.a. *Kristina Klee*: Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2000.

10 GC Nr. 8: The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, in: Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 51.

11 GC Nr. 9: The domestic application of the Covenant, ebd., S. 55.

12 GC Nr. 10: The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, ebd., S. 59; s.a. *Valentin Aichele*: Nationale Menschenrechtsinstitutionen, 2003.

13 GC Nr. 4: The right to adequate housing (Art. 11 Abs. 1 of the Covenant) and GC Nr. 7: The right to adequate housing (Art. 11 Abs. 1 of the Covenant: forced evictions), in: Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 19 und S. 46.

14 GC Nr. 5: Persons with disabilities; GC Nr. 6: Economic, social and cultural rights of elder persons, ebd., S. 25, 35.

15 GC Nr. 11: Plans of action for primary education (Art. 14), ebd., S. 60.

16 GC Nr. 12: The right to adequate food (Art. 11), ebd., S. 63; s.a. *Carsten Reimann*: Ernährungssicherung im Völkerrecht, 2000.

17 GC Nr. 13: The right to education (Art. 13), in: Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 71.

Recht auf Gesundheit (Artikel 12),¹⁸ *Allgemeine Bemerkung 15* zum Recht auf Wasser (Artikel 11, 12).¹⁹

Die neuesten Entwürfe befassen sich mit dem Recht auf Arbeit (Artikel 6), den gleichen Rechten für Frauen und Männer (Artikel 3) sowie mit geistigem Eigentum (Artikel 15 Abs. 1 c) als Teil des Rechts auf Kultur.

2. Zur Rechtsnatur der Allgemeinen Bemerkungen

In der Literatur wurde gelegentlich vertreten, dass Allgemeine Bemerkungen authentische Interpretationen des Ausschusses darstellen und somit rechtsverbindlich die Auslegung der Paktbestimmungen leiten. Der Ausschuss selbst hat aber immer wieder betont, dass die Aufgabe der Allgemeinen Bemerkungen eine andere ist: Zwar kommt den Allgemeinen Bemerkungen in der Praxis des Ausschusses, speziell bei der Abfassung der zusammenfassenden Bemerkungen, eine wichtige Rolle zu. Dennoch handelt es sich dabei um rechtlich nicht verbindliche, gleichwohl aber als Überzeugungsstrategien konzipierte und Maßstäbe setzende Kommentierungen der Sozialpaktsbestimmungen, die den Staaten, aber auch dem Ausschuss sowie den nationalen Menschenrechtsinstitutionen und nicht-staatlichen Organisationen als bedeutsame Auslegungshilfen dienen. Obgleich die Allgemeinen Bemerkungen keine unmittelbare Verbindlichkeit erzeugen, kommt ihnen in der Praxis des Staatenberichtsverfahrens doch eine erhebliche Bedeutung zu:²⁰ Sie spiegeln zum einen die »Spruchpraxis« des Ausschusses wider, greifen also Muster der typischen sozialen Menschenrechtsfragen auf, die sich im Laufe des Dialogs zwischen Vertragsstaaten und dem Ausschuss immer wieder gestellt haben, zum anderen liefern sie erläuternde Konkretisierungen der generell sehr abstrakt formulierten Sozialpaktrechte. Obgleich theoretisch immer wieder die Frage gestellt werden kann, inwieweit Allgemeine Bemerkungen für die Vertragsstaaten verbindlich sind, kommt es hierauf in der Praxis des Ausschusses erstaunlicherweise kaum an. Tatsächlich haben die Staaten die Allgemeinen Bemerkungen nahezu widerspruchsfrei akzeptiert. Nur ganz selten weisen Regierungsdelegationen während des konstruktiven Dialogs mit dem Ausschuss

18 GC Nr. 14: The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), ebd., S. 86; dazu s.a. *Brigit C.A. Toebes: The Right to Health as a Human Right in International Law*, 1999.

19 GC Nr. 15: The right to water (Arts. 11 and 12), in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), S. 106.

20 Wie hier *Simma* (Fn. 1), S. 38 ff.; s.a. *Matthew Craven: The VN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in: Asbjørn Eide/Catarina Krause/Allan Rosas: *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*, 2. Auflage 2001, S. 455 ff., insb. S. 468.

darauf hin, dass Allgemeine Bemerkungen streng genommen rechtlich unverbindlich seien und demnach auch nicht befolgt werden müssten. In den letzten 17 Jahren ist dies aber bei weit mehr als 200 Staatenberichtsverfahren in weniger als einer Hand voll Berichten vor dem Ausschuss geschehen, sodass von einer sehr großen Akzeptanz der Kommentierungen durch den Ausschuss gesprochen werden kann.

Damit sich das auch in Zukunft nicht ändert, muss der Ausschuss bei seiner Abfassung von Allgemeinen Bemerkungen stets die Gratwanderung zwischen legitimer Interpretation der Sozialpaktbestimmungen und unzulässiger neuer Rechtsetzung bestehen: Greift der Ausschuss in seiner Interpretation allzu viele völlig neue Rechtsprobleme im Zusammenhang mit Sozialpaktgarantien auf, sehen die Vertragsstaaten darin leicht unzulässige Eingriffe in ihre Souveränitätsrechte. So sehr häufig neue und brennende Menschenrechtsfragen einer Regelung harren – etwa im Bereich der Informationstechnologie oder des Schutzes des genetischen Erbes – und von den Staaten im Wege der Vertragsergänzungen oder Schaffung neuer vertraglicher Verpflichtungen umgesetzt werden können, so wenig kann dies die primäre Aufgabe des Sozialpaktausschusses sein. Dafür fehlt ihm die Legitimation. Auf der anderen Seite ist es zweifellos die Aufgabe des Ausschusses, wie die aller Ausschüsse der Vertragsinstrumente, die Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes seit Abfassung der VN-Pakte 1966 und seit ihrem In-Kraft-Treten 1976 aufzuzeigen und völkergewohnheitsrechtliche Weiterentwicklungen sowie die Staaten- und Vertragspraxis wie auch die Ausschusspraxis bei der Konkretisierung der Sozialpaktverpflichtungen sorgfältig zu prüfen und einzubeziehen. Die Vertragsstaaten selbst, der Wirtschafts- und Sozialrat, die Menschenrechtskommission und andere VN-Organen haben dementsprechend den Ausschuss immer wieder aufgefordert, die Arbeit an der Konkretisierung aller Paktverpflichtungen zügig fortzusetzen. Nur so kann die Ausrede mancher Vertragsstaaten entkräftet werden, einzelne Paktbestimmungen seien zu vage und allgemein gehalten, um konkrete Verpflichtungen für den Vertragsstaat zu begründen. Gelegentliche Stimmen von Regierungsvertretern, dass der Ausschuss in manchen Auslegungen zu weit gegangen sei, werden in aller Regel von anderen Regierungsdelegationen zurückgewiesen, so dass der Ausschuss sich bei entsprechenden informellen Diskussionen mit Vertragsstaaten ganz zurückhalten konnte. Die zugrunde liegende Problematik wird bei alledem jedoch sehr deutlich: Der Ausschuss muss bei der Abfassung seiner »General Comments« größte Sorgfalt walten lassen und sich seiner Rolle als Interpret der Staatenverpflichtungen im Staatenberichtsverfahren stets bewusst sein.

In der Praxis des Ausschusses geschieht dies dadurch, dass zunächst ein Ausschussmitglied als Berichterstatter mit der Abfassung eines ersten Entwurfes einer Allgemeinen Bemerkung beauftragt wird. Sodann wird während einer Sitzungsperiode ein »day of general discussion«, eine eintägige

öffentliche Diskussionsveranstaltung zu dem Thema der Allgemeinen Bemerkung anberaumt. Dabei kommen international anerkannte Experten zu sozialen Menschenrechtsfragen zu Wort. Diese öffentlichen Diskussionsveranstaltungen finden stets große Aufmerksamkeit. Neben den vom Ausschuss geladenen Experten werden Vertreter der relevanten VN-Sonderorganisationen, vor allem der ILO, der WHO, der UNESCO, FAO, WIPO, der IFI, internationaler Finanzinstitutionen und anderer VN-Programme angehört, und darüber hinaus wird zahlreichen nicht-staatlichen Organisationen Gelegenheit geboten, generell oder zu einzelnen Aspekten der geplanten Allgemeinen Bemerkung Stellung zu nehmen. Eine ausführliche Debatte mit den Ausschussmitgliedern schließt sich an. Die durch schriftliche Stellungnahmen ergänzten Unterlagen werden sodann vom Berichterstatter ausgewertet und in den Entwurf einer Allgemeinen Bemerkung eingearbeitet. Dieser Entwurf wird anschließend in einer nichtöffentlichen Sitzung des Ausschusses gründlich diskutiert und überarbeitet.

Vor der zweiten, dann öffentlichen Lesung wird der Entwurf der Allgemeinen Bemerkung allen Interessierten zur Stellungnahme zugesandt. Im Falle der Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gesundheit gingen mehr als 500 schriftliche Stellungnahmen und Änderungsvorschläge ein, die von nicht-staatlichen Organisationen aus aller Welt, von VN-Sonderorganisationen und von einzelnen Experten unterbreitet wurden. Der Ausschuss bildet dann ein Redaktionskomitee, das den Berichterstatter in seiner Arbeit unterstützt. Zumeist in der darauf folgenden Sitzungsperiode legt dieser den endgültigen Entwurf einer Allgemeinen Bemerkung vor, der dann schließlich Absatz für Absatz von allen Ausschussmitgliedern im Konsensusverfahren abgesegnet wird. Kommt es zu keiner Einigung über streitige Formulierungen, wird der Absatz entweder gestrichen oder zur Überarbeitung an den Berichterstatter zurückgegeben. Die endgültige Annahme der Allgemeinen Bemerkung erfolgt in öffentlicher Sitzung des Ausschusses. Dieses etwas umständlich erscheinende Verfahren verdeutlicht jedoch unmissverständlich, dass sich der Ausschuss seiner großen Verantwortung für die inhaltliche Korrektheit seiner Auslegung einer bestimmten Sozialpaktbestimmung bewusst ist und durch Beteiligung einer Vielzahl von Experten im Vorfeld der Annahme einer Allgemeinen Bemerkung größtmögliche internationale Akzeptanz sicherstellt. Es erübrigt sich fast zu betonen, dass die Stellungnahmen von nicht-staatlichen Organisationen in aller Regel den Ausschuss drängen, eine möglichst progressive Auslegung zu wählen, um den Menschen in den Vertragsstaaten maximalen Schutz ihrer sozialen Rechte zu sichern. Der Ausschuss behält sich aber stets vor, den oben geschilderten Balanceakt zwischen gerechtfertigter Auslegung und nicht gerechtfertigter Legeferrierung neuer Menschenrechtsfragen zu beachten, um seiner Rolle als Überprüfungsorgan bestehender Paktverpflichtungen der Vertragsstaaten voll gerecht zu werden.

3. Aufbau und Inhalt der Allgemeinen Bemerkungen

Bei den thematischen Allgemeinen Bemerkungen widmet sich der Ausschuss vor allem den allgemeinen, Artikel übergreifenden Problemen der Rechtsverwirklichung. Die wohl größte Aufmerksamkeit findet dabei die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 über die Rechtsnatur der in Artikel 2 Abs. 1 Sozialpakt enthaltenen Staatenverpflichtungen.²¹ In ihm wird die Arbeitsmethode des Ausschusses beschrieben und die Reichweite der einzelnen Paktrechte abgesteckt. Einige Paktrechte haben unmittelbare Wirksamkeit, darunter die Bestimmungen über Nichtdiskriminierung und die positive Verpflichtung, Verwirklichungsschritte einzuleiten (»obligation to take steps«). Solche Schritte müssen relativ kurzfristig nach der Ratifikation unternommen werden.²² Darüber hinaus enthalten nach Auffassung des Ausschusses nicht nur einzelne, sondern sämtliche Paktrechte die Verpflichtung zur Gewährleistung wenigstens des Mindestniveaus eines jeden Paktrechtes. Wenn also ein Vertragsstaat einer gewissen Anzahl von Individuen den Grundnahrungsbedarf, die elementarsten Vorkehrungen des Gesundheitsschutzes, elementare Unterbringungsmöglichkeiten oder die elementarsten Bildungsmöglichkeiten vorenthält, so verletzt der Vertragsstaat die ihm obliegenden Verpflichtungen aus dem Sozialpakt. Kann der Staat nachweisen, dass er sich objektiv zur Erfüllung dieser Basisrechte außerstande sieht, so obliegt ihm gleichwohl die Beweislast dafür, dass die Vertragspflichten gegenwärtig nicht erfüllt werden können, etwa im Falle nationaler Katastrophenfälle oder schwerer Wirtschaftskrisen. Die immer wieder geäußerte Meinung, dass die Formulierung des Artikel 2 Abs. 1 Sozialpakt es den Staaten freistelle, ob und in welchem Umfange sie ihre Paktverpflichtungen erfüllen, wird vom Ausschuss konsequent und kontinuierlich abgelehnt. Die vom Ausschuss entwickelte Auslegung, dass sämtliche Paktrechte jedenfalls in ihrem Kerngehalt unmittelbare Verbindlichkeit beanspruchen können, hat sich in der Praxis des Staatenberichtsverfahrens gänzlich durchgesetzt.

Besondere Bedeutung kommt auch der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 zum Verhältnis von Wirtschaftssanktionen und sozialen Menschenrechten zu.²³ In der Folge des 2. Golfkrieges stellte sich die Frage, ob durch Verhängung von Wirtschaftssanktionen der irakischen Zivilbevölkerung nach mehreren Jahren unverhältnismäßig große Opfer abverlangt und ihre elementaren Sozialpaktrechte dadurch verletzt wurden. Zwar wurden die Sanktionen vom Weltsicherheitsrat legitimiert, doch berief sich der Aus-

21 GC Nr. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, para 1 of the Covenant), in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), S. 15.

22 Zum Ganzen *Klee* (Fn. 9), S. 113 ff., S. 180 ff.

23 GC Nr. 8: The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), S. 51.

schuss darauf, dass die meisten Mitglieder des Weltsicherheitsrates zugleich Mitgliedstaaten des Sozialpaktes seien und in diesem Falle als Sozialpaktstaaten für die Mitwirkung an Sanktionsbeschlüssen und deren menschenrechtlichen Auswirkungen verantwortlich bleiben.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 9 zur innerstaatlichen Anwendbarkeit des Sozialpaktes widmet sich ausführlich den Problemen der Paktumsetzung und Durchsetzung auf innerstaatlicher Ebene und die Allgemeine Bemerkung Nr. 10 richtet ihr Augenmerk auf die Einrichtung, die Wirkungsweise und den Einfluss von nationalen Menschenrechtsinstitutionen wie Menschenrechtskommissionen, Ombudspersonen, Menschenrechtsinstituten und ähnlichen Einrichtungen.²⁴ Größtes Gewicht sollte nach Auffassung des Ausschusses den Pariser Prinzipien von 1991²⁵ zukommen, vor allem dem Gebot strikter Unparteilichkeit und Unabhängigkeit von exekutiver Einflussnahme.

Bei den *Allgemeinen Bemerkungen zu einzelnen Paktrechten* oder Teilen davon zeichnet sich inzwischen ein typisches Raster ab: Zunächst wird in wenigen Absätzen die Entstehungsgeschichte, der Kontext und die systematische Vernetzung mit anderen Paktrechten und Menschenrechtsnormen dargestellt. Sodann erfolgt eine Wort-für-Wort-Analyse der im Artikel verwendeten Begriffe. Der Ausschuss verwendet dabei seit den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 4, 7 und 12 gleichbleibend den sogenannten »ilities-approach«: »availability«, »accessibility«, »acceptability«, »adaptability« und ggf. »quality« (Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Akzeptanz, Anpassungsfähigkeit und Qualität). Unter Verfügbarkeit ist etwa beim Recht auf Gesundheit zu verstehen, dass funktionierende Einrichtungen und Personal des öffentlichen Gesundheitswesens in hinreichender Zahl zur Verfügung stehen;²⁶ unter »Erreichbarkeit« versteht der Ausschuss, dass jedermann ohne jegliche Diskriminierung die Gesundheitseinrichtungen nutzen kann, vor allem benachteiligte und traditionell besonders gefährdete Gruppen der Bevölkerung. So müssten z.B. der Landbevölkerung elementare Gesundheitseinrichtungen in akzeptabler Entfernung angeboten werden. Auch müssen die Gesundheitseinrichtungen, Güter und Dienste bezahlbar sein und sichergestellt werden, dass insbesondere ärmeren Bevölkerungsschichten der Zugang zu solchen Diensten und Einrichtungen ermöglicht wird.²⁷ Alle diese Dienste müssen darüber hinaus kulturell akzeptabel sein und die traditionellen Behandlungsformen akzeptieren.²⁸ Beim Recht auf Gesund-

24 GC Nr. 9: The domestic application of the Covenant, ebd., S. 55; GC Nr. 10: The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, ebd., S. 59.

25 Paris Principles, VNGA Res. 48/134 (1993) vom 20. Dezember 1993.

26 Vgl. GC Nr. 14: The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), in: Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 86ff, § 12 (a), S. 89.

27 Vgl. ebd., § 12 (b), S. 89.

28 Vgl. ebd., § 12 (c), S. 90.

heit sind daneben Qualitätsanforderungen bei Medikamenten, aber auch Qualitätsanforderungen beim medizinischen Personal unerlässlich.²⁹ Solchen allgemeinen Bemerkungen zu den normativen Inhalten folgen dann Ausführungen zu speziellen normativen Anforderungen wie Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung von Frauen und Männern, Kindern, Heranwachsenden, älteren Personen, Behinderten und indigenen Völkern. Allen diesen Bevölkerungsgruppen gemeinsam ist ihre besondere Schutzbedürftigkeit.

In einem weiteren Abschnitt einer jeden solchen Allgemeinen Bemerkung folgen dann detaillierte Ausführungen zu den spezifischen Vertragspflichten der Staaten, vor allem die Unterscheidung in Achtungs-, Schutz- und Erfüllungs- oder Leistungspflichten («obligations to respect, protect, fulfil»).³⁰ Für jede dieser Staatenverpflichtungen bieten die Allgemeinen Bemerkungen dann bei jedem einzelnen kommentierten Sozialpaktrecht eine Reihe von Beispielsfällen, um den Verpflichtungscharakter näher zu erläutern. Dabei befassen sich *Achtungspflichten* mit der Verpflichtung der Vertragsstaaten, nicht in bestehende elementare soziale Rechtsgarantien einzugreifen. Staatliche soziale *Schutzpflichten* entstehen immer dann, wenn infolge von Privatisierungsmaßnahmen zwar keine direkte Verantwortlichkeit des Staates mehr besteht, aufgrund der Schutzpflicht jedoch verlangt wird, dass der Staat z.B. Schutzvorschriften erlässt, um einen Mindeststandard sozialer Rechte auch im Verhältnis der Privatpersonen untereinander zu wahren, etwa durch Monopolkontrollen und Kartellverbote und sonstige Marktregulierungen, wobei allerdings nicht die Methode der Regulierung interessiert, sondern lediglich die Auswirkungen für die Rechteverwirklichung der Individuen. Die staatlichen *Erfüllungspflichten* befassen sich entweder mit Informations-, Aufklärungs- und Bildungsmaßnahmen bei der Rechteverwirklichung oder mit echten Leistungsverpflichtungen, etwa der kostenlosen Bereitstellung von Grundschulunterricht und fortschreitender Bereitstellung von sekundärer und tertiärer Bildung im Rahmen der vorhandenen staatlichen Ressourcen. Wenn es um kostenträchtige Ausgaben zur Gewährleistung von Sozialpaktrechten geht, muss bedacht werden, dass hierbei nicht eine den Staat leicht überfordernde allgemeine Leistungspflicht, sondern lediglich die Gewährleistung des ohnehin in den meisten Mitgliedstaaten bereits gewährten Schutzes oder der elementaren Grundbedürfnisbefriedigung und Überlebenssicherung als Existenzminimum gemeint ist.³¹ Alles, was über dieses Existenzminimum hinausreicht – in Deutschland über die Menschenwürdegarantie und das Sozi-

29 Vgl. ebd., § 12 (d), S. 90.

30 Statt vieler *Asbjørn Eide*: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in: Eide/Krause/Rosas (Fn. 20), S. 9 ff., S. 22 ff.

31 Zum Ganzen *Eibe Riedel*: Theorie der Menschenrechtsstandards, 1986, insb. Kapitel 9, S. 354 ff.; *ders.*: Die Universalität der Menschenrechte, 2003, S. 261 ff.

alstaatsprinzip des Grundgesetzes verbürgt – bleibt Gegenstand wandelbarer Sozialpolitik, für welche demokratisch legitimierte Parlamente entsprechend den Regeln des Mehrheitsprinzips zuständig sind. Zu den Erfüllungspflichten gehören schließlich auch noch Förderungspflichten (»obligations to promote and to facilitate«), die den Vertragsstaaten auferlegen, Politiken, Strategien und Programme zu entwerfen, um den innerstaatlichen Bestand der Rechte des Sozialpaktes kontinuierlich zu erweitern und in Einklang mit den international eingegangenen Verpflichtungen zu bringen.

Die neueren Allgemeinen Bemerkungen umreißen darüber hinaus noch Aufzählungen von Kernverpflichtungen, die unter allen Umständen einzuhalten und im Wesentlichen nicht ressourcenabhängig sind.³² Ein Abschnitt über typische Verletzungen von Paktrechtsbestimmungen und Durchsetzungsverpflichtungen auf nationaler Ebene folgt. Schließlich wenden sich diese speziellen Allgemeinen Bemerkungen auch an sonstige internationale Akteure, wie Organe, Programme und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank, Währungsfonds und Welthandelsorganisation. In allen diesen Einrichtungen haben die Vertragsstaaten Einfluss und können zumindest als Mitglieder dieser Einrichtungen auf Sozialpaktverpflichtungen hinweisen, ehe diese Gremien weitreichende Entscheidungen treffen, durch welche die Verwirklichung der Sozialpaktrechte unter Umständen beeinträchtigt werden könnten.³³

Gegenwärtig wendet sich der Ausschuss der gesonderten Problematik von allgemeinen und übergreifenden Paktprinzipien wie denen der Artikel 2-5 zu. Es ist damit zu rechnen, dass in einigen Jahren Allgemeine Bemerkungen zu sämtlichen Sozialpaktrechten oder zumindest zu einem großen Teil dieser Rechte vorliegen werden. Wenn dazu die Bestrebungen zur Schaffung eines Individual- oder Kollektivbeschwerdeverfahrens erfolgreich sein sollten, wird beim Sozialpakt wie vorher beim Zivilpakt die Ausarbeitung von Allgemeinen Bemerkungen umso schneller möglich sein, da dann über konkrete Einzelfälle eine Auslegung der Paktbestimmungen viel leichter und einleuchtender bewerkstelligt werden könnte. Die Menschenrechtskommission hat zu diesem Zweck 2003 die Einrichtung einer offenen intergouvernementalen Arbeitsgruppe beschlossen, die dazu entsprechende Vorschläge ausarbeiten soll. Mit der Verabschiedung eines solchen Zusatzprotokolls ist in einigen Jahren durchaus zu rechnen.

32 Vgl. *Audrey Chapman/Sage Russell* (Hrsg.): *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, 2002, S. 18 ff.; s.a. GC Nr. 15: The right to water, in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), § 37, S. 114.

33 Vgl. GC Nr. 14: The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), § 64, S. 102, S. 106; GC Nr. 15: The right to water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), ebd., § 60, S. 119.

4. Fazit

Insgesamt haben sich die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses sehr bewährt. Sie helfen nicht nur den Vertragsstaaten bei der Abfassung ihrer Berichte und bei der Beantwortung konkreter Fragen im Dialog mit dem Ausschuss, sie helfen auch den Ausschussmitgliedern, möglichst präzise und sachangemessene Fragen an die Vertragsstaaten zu stellen. Darüber hinaus prägen sie die künftige Ausschussarbeit und dienen den Staaten, aber auch VN-Sonderorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen als Handreichung zur Beantwortung konkreter Auslegungsfragen. Die Allgemeinen Bemerkungen bilden dadurch quasi Präjudizien oder zumindest Musterlösungen für künftige Problemerkörterungen vor dem Ausschuss. Wenn auch die Allgemeinen Bemerkungen letztlich nicht unmittelbar verbindlich sind, kommt ihnen in der Organpraxis des Ausschusses doch eine ganz erhebliche Bedeutung zu. Dies beruht letztlich auf ihrer Überzeugungskraft als Standards, die angelegt werden können, aber nicht müssen.³⁴ Verbindlich ist dabei lediglich der oft vage und hochabstrakte Wortlaut der Paktbestimmung, der ausgelegt werden muss. Die Allgemeinen Bemerkungen strukturieren solche Auslegungsnotwendigkeiten und leisten damit einen Beitrag zur Bestimmung des genauen Inhalts und der Reichweite sowie der Interdependenz des auszulegenden Rechtes mit anderen Paktrechten und sonstigen Menschenrechtsverpflichtungen der Vertragsstaaten.

34 *Eibe Riedel*: Standards and sources. Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in International Law?, in: *European Journal of International Law* 2 (1991), S. 58 ff.

DIE ALLGEMEINEN BEMERKUNGEN DES AUSSCHUSSES FÜR WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

*Einführung: Der Zweck der Allgemeinen Bemerkungen**

1. Auf seiner zweiten Sitzung im Jahr 1988 beschloss der Ausschuss gemäß der von der Generalversammlung in Resolution 42/102 vom Wirtschafts- und Sozialrat übernommenen Empfehlung (E/1988/14, Ziffer 366 und 367), auf seiner dritten Sitzung mit der Erarbeitung von Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln und Vorschriften des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte zu beginnen, um die Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Berichterstattungspflichten zu unterstützen.

2. Der Ausschuss und die Arbeitsgruppen von Regierungsexperten/innen, die bereits vor der Gründung des Ausschusses bestanden, haben während ihrer dritten Sitzung 138 Erstberichte und 44 periodische Zweitberichte zu den Artikeln 6 bis 9, 10 bis 12 und 13 bis 15 des Pakts geprüft. Die Sachkenntnis, die durch die Prüfung der Staatenberichte gewonnen wurde, betrifft eine erhebliche Zahl von Vertragsstaaten; derzeit sind dies 92 Staaten. Sie repräsentieren alle Regionen der Welt mit verschiedenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen und rechtlichen Systemen. Ihre bislang vorgelegten Berichte erläutern viele der Probleme, die bei der Umsetzung des Pakts entstehen können, obgleich sie bis jetzt noch kein vollständiges Bild der weltweiten Situation im Hinblick auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte abgeben konnten. Die Einführung zu Anhang III (Allgemeine Bemerkungen) des Ausschussberichts von 1989 an den Wirtschafts- und Sozialrat (E/1989/22) erklärt den Zweck der Allgemeinen Bemerkungen wie folgt:

3. »Der Ausschuss bemüht sich mit seinen Allgemeinen Bemerkungen, die bislang durch die Prüfung dieser Berichte gewonnene Sachkenntnis allen Vertragsstaaten zugänglich zu machen, um die Umsetzung des Pakts zu unterstützen und zu fördern; um die Vertragsstaaten auf Unzulänglichkeiten hinzuweisen, die in einer großen Anzahl von Berichten zutage treten; um Verbesserungen im Berichtsverfahren vorzuschlagen und um die Vertragsstaaten, internationalen Organisationen und Sonderorganisationen zu ermutigen, Schritt für Schritt eine wirksame und weitgehende Verwirkli-

* HRI/GEN/1/Rev.7; vgl. auch Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, S. 9, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/ca12c3a4ea8d6c53c1256d500056e56f/\\$FILE/G0441302.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/ca12c3a4ea8d6c53c1256d500056e56f/$FILE/G0441302.pdf) (20.9.2004).

chung der im Pakt anerkannten Rechte zu erreichen. Wann immer der Ausschuss es für notwendig erachtet, kann er seine Allgemeinen Bemerkungen unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Vertragsstaaten und der daraus gezogenen Schlüsse ändern und auf den neuesten Stand bringen.«

Allgemeine Bemerkung Nr. 1
Die Berichterstattung der Vertragsstaaten
Dritte Sitzung (1989)

1. Die in Teil IV des Pakts vorgesehenen Auflagen zur Berichterstattung sollen prinzipiell jedem Vertragsstaat bei der Erfüllung seiner Pflichten behilflich sein und zusätzlich eine Grundlage zur Verfügung stellen, sodass der Rat,* unterstützt durch den Ausschuss, einerseits die Erfüllung der Paktverpflichtungen durch die Vertragsstaaten überwachen kann und andererseits die Verwirklichung der im Pakt anerkannten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erleichtert wird. Die Annahme, die Berichterstattung sei im Wesentlichen nur eine Verfahrensangelegenheit, allein dazu bestimmt, die formale Verpflichtung jedes Vertragsstaates zur Berichterstattung gegenüber dem jeweiligen internationalen Monitoringorgan zu erfüllen, betrachtet der Ausschuss als unrichtig. In Übereinstimmung mit dem Wortlaut und dem Geist des Pakts können und sollten Anfertigung und Vorlage der Berichte vielmehr mehreren Zielen dienen.

2. Ein *erstes Ziel*, das besonders für den Erstbericht von Bedeutung ist, der innerhalb von zwei Jahren nach In-Kraft-Treten des Pakts in dem betreffenden Staat vorgelegt werden muss, besteht darin, eine umfassende Überprüfung der nationalen Gesetzgebung, der Verwaltungsvorschriften, Verfahren und Praktiken zu gewährleisten, um ihre größtmögliche Übereinstimmung mit dem Pakt sicherzustellen. Eine derartige Überprüfung könnte zum Beispiel zusammen mit den zuständigen nationalen Ministerien oder anderen Behörden erfolgen, die in den jeweiligen vom Pakt erfassten Bereichen für die Politik und deren Durchführung verantwortlich sind.

3. Ein *zweites Ziel* besteht darin zu gewährleisten, dass die Vertragsstaaten die Wahrung eines jeden Rechts regelmäßig prüfen, so dass sie Kenntnis davon haben, inwieweit die verschiedenen Rechte von Individuen innerhalb ihres Hoheitsgebiets wahrgenommen werden oder nicht. Aus der bisherigen Erfahrung des Ausschusses kann die Erfüllung dieses Zieles nicht durch die bloße Erstellung nationaler Gesamtstatistiken oder Schätzungen erreicht werden. Vielmehr ist notwendig, sowohl schlechter gestellten Regionen oder Gebieten als auch allen schutzbedürftigen oder benachteiligten Bevölkerungsgruppen oder -untergruppen, besondere Aufmerksamkeit zu schen-

* Hier der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, siehe Artikel 16 Abs. 2 a des Pakts.

ken. Ein wesentlicher erster Schritt zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte liegt daher in der Kenntnisnahme und Beurteilung der bestehenden Situation. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass dieses Monitoring und das Sammeln von Informationen zeitaufwendig und kostspielig sein wird und unter Umständen für die Pflichterfüllung einiger Vertragsstaaten internationale Hilfe und Zusammenarbeit erforderlich sein kann, wie sie in Artikel 2 Abs. 1 und in den Artikeln 22 und 23 des Pakts vorgesehen ist. Kommt ein Vertragsstaat zu dem Schluss, dass er nicht in der Lage ist, das Monitoringverfahren durchzuführen, das für die wirksame Umsetzung des Pakts und zur Durchsetzung anerkannter politischer Ziele unerlässlich ist, dann sollte diese Tatsache sowie die Art und der Umfang der benötigten internationalen Hilfe in dem Bericht an den Ausschuss benannt werden.

4. Obgleich das Monitoring einen detaillierten Überblick über die bestehende Situation vermitteln soll, liegt der prinzipielle Wert einer solchen Bestandsaufnahme darin, eine Grundlage für die Ausarbeitung klarer und hinsichtlich ihres Zieles sorgfältig formulierter politischer Richtlinien zu schaffen, einschließlich der Festlegung von Prioritäten, wie sie den Vorschriften des Pakts entsprechen. Ein *drittes Ziel* der Berichterstattung besteht somit darin, dass eine Regierung darlegen kann, dass eine auf diesen Grundsätzen beruhende Politik tatsächlich realisiert wurde. Obgleich der Pakt diese Verpflichtung nur in Artikel 14 für Fälle festschreibt, in denen »die Grundschulpflicht auf Grundlage der Unentgeltlichkeit« noch nicht für alle gewährleistet worden ist, besteht eine vergleichbare Verpflichtung, »einen ausführlichen Aktionsplan für die schrittweise Verwirklichung auszuarbeiten und anzunehmen«, für jedes der Paktrechte durch die Verpflichtung in Artikel 2 Abs. 1 »Maßnahmen ... mit allen geeigneten Mitteln ... zu treffen«.

5. Ein *viertes Ziel* der Berichterstattung besteht darin, die Kontrolle der Regierungspolitik durch die Öffentlichkeit in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu erleichtern und entsprechende gesellschaftliche Gruppen zu ermutigen, sich an der Formulierung, Durchführung und Prüfung der betreffenden politischen Maßnahmen zu beteiligen. Der Ausschuss hat bei der Prüfung der bis heute vorliegenden Berichte begrüßt, dass etliche Vertragsstaaten mit unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Systemen nichtstaatliche Gruppierungen dazu ermutigt haben, zur Erarbeitung der Berichte beizutragen. Andere Staaten haben ihre Berichte einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, um dieser die Möglichkeit zu Stellungnahmen zu eröffnen. Auf diese Weise kann der Anfertigung des Berichts und seiner Erörterung auf innerstaatlicher Ebene zumindest ebenso viel Wert zukommen wie dem konstruktiven Dialog, der auf

internationaler Ebene zwischen dem Ausschuss und den Vertretern/innen der berichtenden Staaten geführt wird

6. Ein *fünftes Ziel* besteht darin, eine Grundlage zur Verfügung zu stellen, anhand derer sowohl jeder Vertragsstaat selbst als auch der Ausschuss den Fortschritt bei der Verwirklichung der Paktverpflichtungen effektiv evaluieren kann. Zu diesem Zweck kann es für Staaten nützlich sein, gewisse Kriterien oder Ziele festzulegen, auf deren Grundlage ihre Leistung in einem gegebenen Bereich bewertet werden kann. So ist zum Beispiel allgemein anerkannt, dass es wichtig ist, spezifische Ziele im Hinblick auf die Kindersterblichkeit, den Umfang der Impfung von Kindern, die Kalorienaufnahme pro Person, die Personenzahl pro medizinischer Einrichtung etc. festzusetzen. In vielen dieser Bereiche sind globale Kriterien nur beschränkt anwendbar, während nationale oder noch spezifischere Kriterien für die Feststellung von Fortschritten besonders geeignet sein können.

7. In dieser Hinsicht möchte der Ausschuss bemerken, dass der Pakt besonderes Gewicht auf die »schrittweise Verwirklichung« der Paktrechte legt und aus diesem Grund den Vertragsstaaten empfiehlt, in ihren periodischen Berichten den Zeitrahmen des Fortschritts für die Verwirklichung der Paktrechte wiederzugeben. Aus demselben Grund sind ebenso qualitative wie quantitative Daten erforderlich, damit eine angemessene Beurteilung der Situation durchgeführt werden kann.

8. Ein *sechstes Ziel* besteht darin, die Vertragsstaaten in die Lage zu versetzen, ein besseres Verständnis für Probleme und Mängel zu entwickeln, die bei den Bemühungen angetroffen wurden, den vollen Umfang der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu verwirklichen. Aus diesem Grund ist es von wesentlicher Bedeutung, dass Vertragsstaaten im Detail über die »Faktoren und Schwierigkeiten« berichten, die einer solchen Verwirklichung entgegenstehen. Dieser Prozess der Identifizierung und Anerkennung der jeweiligen Schwierigkeiten schafft sodann einen Rahmen, mit dem bessere politische Richtlinien entworfen werden können.

9. Ein *siebtes Ziel* besteht darin, den Ausschuss wie auch die Vertragsstaaten in den Stand zu versetzen, den Informationsaustausch zwischen den Staaten und ein besseres Verständnis der gemeinsamen Probleme zu fördern und eine eingehendere Bewertung der Maßnahmen zu entwickeln, um die effektive Verwirklichung der Paktrechte zu unterstützen. Dieser Teil des Verfahrens ermöglicht dem Ausschuss, geeignete Mittel festzulegen, mit denen die internationale Gemeinschaft in Übereinstimmung mit Artikel 22 und 23 des Pakts betroffenen Staaten beistehen kann. Um die Bedeutung zu unterstreichen, die der Ausschuss diesem Ziel verleiht, wird eine separate

Allgemeine Bemerkung zu diesen Artikeln auf der vierten Ausschusssitzung diskutiert werden.

Allgemeine Bemerkung Nr. 2
Internationale technische Hilfe (Artikel 22)
Vierte Sitzung (1990)

1. Artikel 22 des Pakts schafft einen Mechanismus, durch den der Wirtschafts- und Sozialrat relevante Organe der Vereinten Nationen auf Fragen aufmerksam machen kann, die sich aus den Staatenberichten ergeben und »der diesen Stellen helfen kann, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich über die Zweckmäßigkeit internationaler Maßnahmen zur wirksamen und schrittweisen Durchführung dieses Pakts zu entscheiden«. Obgleich diese Verantwortung gemäß Artikel 22 in erster Linie bei dem Rat liegt, ist es dennoch angemessen, dass der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte dem Rat in dieser Hinsicht beratend zur Seite steht.

2. Empfehlungen gemäß Artikel 22 können an alle »Organe der Vereinten Nationen, ihre Unterorgane oder diejenigen Sonderorganisationen gerichtet werden, die sich mit technischer Hilfe befassen«. Nach Ansicht des Ausschusses beinhaltet dies im Grunde alle Organe und Organisationen der Vereinten Nationen, die in irgendeiner Weise mit internationaler Entwicklungszusammenarbeit befasst sind. Es wäre deshalb für Empfehlungen gemäß Artikel 22 zweckdienlich, wenn sie unter anderem an den Generalsekretär, an Unterorgane des Wirtschafts- und Sozialrates wie die Menschenrechtskommission, die Kommission für soziale Entwicklung und die Kommission für die Rechtsstellung der Frau, an weitere Organe wie das UNDP, die UNICEF und den Ausschuss für Entwicklungsplanung (CDP) sowie an Organisationen wie die Weltbank, den IMF und an alle anderen Organisationen wie ILO, FAO, UNESCO und WHO gerichtet werden.

3. Artikel 22 kann sich entweder auf Empfehlungen von allgemeiner politischer Natur beziehen oder auf solche, die eine bestimmte Situation zum Gegenstand haben. Im ersten Fall wäre die hauptsächliche Rolle des Ausschusses darin zu sehen, größere Aufmerksamkeit auf die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Rahmen internationaler Entwicklungszusammenarbeit zu richten, die von den Vereinten Nationen und ihren Organen oder mit ihrer Hilfe unternommen wird. In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss darauf hin, dass die Menschenrechtskommission in ihrer Resolution 1989/13 vom 2. März 1989 dazu eingeladen hat, »jenen Mitteln Beachtung zu schenken, mit denen die verschiedenen Organe der Vereinten Nationen, die im Bereich der Entwicklung tätig

sind, am besten Maßnahmen zur Förderung der uneingeschränkten Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte integrieren können«.

4. Als eine vorläufige praktische Erwägung möchte der Ausschuss darauf hinweisen, dass seine eigenen Bemühungen besser unterstützt und die relevanten Organisationen auch besser informiert wären, wenn diese an der Arbeit des Ausschusses größeren Anteil nähmen. Obgleich anerkannt wird, dass eine solche Anteilnahme auf vielfältige Weise möglich ist, stellt der Ausschuss fest, dass die Teilnahme von Vertretern/innen der betreffenden Organe der Vereinten Nationen bei seinen ersten vier Sitzungen – mit der erwähnenswerten Ausnahme von ILO, UNESCO und WHO – sehr gering war. Ähnlich wurden einschlägige Materialien und schriftliche Informationen nur von einer beschränkten Anzahl von Organisationen zur Kenntnis genommen. Der Ausschuss merkt an, dass ein eingehenderes Verständnis der Relevanz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beträchtlich erleichtert würde, wenn zwischen dem Ausschuss und den entsprechenden Organisationen ein engerer Kontakt bestünde. Für einen produktiven Austausch von Ansichten bietet zumindest der Allgemeine Diskussionstag zu einem besonderen Problem, den der Ausschuss bei jeder seiner Sitzungen veranstaltet, einen idealen Rahmen.

5. Bezüglich umfassenderer Probleme bei der Förderung der Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungstätigkeiten hat der Ausschuss bisher nur in eingeschränktem Maße spezifische Bemühungen der Organe der Vereinten Nationen wahrgenommen. Er weist in diesem Zusammenhang mit Befriedigung auf die gemeinsame Initiative des Zentrums für Menschenrechte und des UNDP hin, die sie in schriftlicher Form an Vertreter/innen der Vereinten Nationen und andere Beamte/innen vor Ort gerichtet haben und mit der deren »Vorschläge und Ratschläge erbeten werden, insbesondere im Hinblick auf mögliche Formen der Zusammenarbeit bei laufenden Projekten mit einem Bezug zu den Menschenrechten oder bei neuen Projekten, die aufgrund einer spezifischen Anfrage der Regierung geschaffen wurden«. Der Ausschuss ist auch über die lang währenden Bemühungen informiert worden, die die ILO unternommen hat, um ihre eigenen Menschenrechtsstandards und internationalen Arbeitsrechtstandards mit ihren technischen Aktivitäten im Rahmen der Zusammenarbeit zu verbinden.

6. Im Zusammenhang mit solchen Aktivitäten sind zwei Grundsätze von Bedeutung. Der erste besteht darin, dass die beiden Gruppen der Menschenrechte unteilbar sind und sich gegenseitig bedingen. Dies bedeutet, dass Bemühungen, eine Gruppe dieser Rechte zu fördern, ebenso die andere Gruppe berücksichtigen sollten. Organisationen der Vereinten Nationen,

die bei der Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mitwirken, sollten ihr Äußerstes tun, um zu gewährleisten, dass ihre Aktivitäten vollständig mit den bürgerlichen und politischen Rechten in Einklang stehen. Negativ ausgedrückt bedeutet dies, dass internationale Organisationen unbedingt die Beteiligung an Projekten vermeiden sollten, die zum Beispiel die Anwendung von Zwangsarbeit unter Verletzung internationaler Normen einschließen, die die Diskriminierung von Individuen oder Gruppen im Widerspruch zu den Vorschriften des Pakts fördern oder bestärken oder die die massenhafte Umsiedlung oder Vertreibung von Menschen nach sich ziehen, ohne dass angemessener Schutz und Entschädigung zur Verfügung stehen. Positiv ausgedrückt bedeutet dies, dass die Organisationen so weit wie möglich als Fürsprecher von Projekten handeln sollten, die nicht nur zu wirtschaftlichem Wachstum und anderen allgemein definierten Zielen, sondern auch zum verbessertem Genuss aller Menschenrechte beitragen.

7. Das zweite Prinzip von allgemeiner Bedeutung besteht darin, dass Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit nicht automatisch dazu beitragen, die Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu fördern. Viele Maßnahmen, die unter dem Namen »Entwicklung« ergriffen wurden, haben sich anschließend als schlecht durchdacht und sogar kontraproduktiv für die Menschenrechte erwiesen. Um das Auftreten solcher Probleme zu vermindern, sollte dem vollen Umfang der im Pakt behandelten Probleme besondere und sorgfältige Beachtung geschenkt werden, wann immer es möglich und angemessen erscheint.

8. Trotz der Bedeutung, die das Bemühen um die Berücksichtigung von Menschenrechtsbelangen in der Entwicklungsarbeit besitzt, kann es leicht passieren, dass Vorschläge für eine solche Integration auf einer zu allgemeinen Ebene verbleiben. In dem Bemühen, die Umsetzung des in Artikel 22 des Pakts enthaltenen Prinzips zu stärken, möchte der Ausschuss deshalb die Aufmerksamkeit auf folgende spezifische Maßnahmen lenken, die Beachtung von Seiten der relevanten Organisationen verdienen:

(a) Prinzipiell sollten die entsprechenden Organe der Vereinten Nationen und Organisationen in besonderer Weise die enge Beziehung anerkennen, die zwischen Entwicklungsarbeit und der Achtung der Menschenrechte im Allgemeinen und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Besonderen geschaffen werden soll. Der Ausschuss weist in dieser Hinsicht darauf hin, dass jede der ersten drei der zehn Strategien der Vereinten Nationen zur Entwicklungsdekade darin gescheitert sind, diese Beziehung anzuerkennen, und legt eindringlich nahe, dass die vierte Strategie, die im Jahr 1990 verabschiedet wird, dieses Versäumnis korrigieren sollte;

(b) Die Organisationen der Vereinten Nationen sollten dem Vorschlag Beachtung schenken, den der Generalsekretär in einem Bericht aus dem Jahr 1979 unterbreitet hat¹ und dem zufolge eine »Erhebung über den Einfluss der Menschenrechte« erforderlich ist, die bei allen größeren Aktivitäten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit angefertigt werden sollte;

(c) Ausbildung und Briefings für Projekt- und sonstiges Personal der Organisationen der Vereinten Nationen sollten auch Menschenrechtsstandards und Menschenrechtsprinzipien behandeln;

(d) Es sollte alles unternommen werden, um in jeder Phase eines Entwicklungsprojekts zu gewährleisten, dass die Paktrechte gebührend berücksichtigt werden. Dies beträfe beispielsweise die Ausgangsbewertung der vorrangigen Bedürfnisse eines Landes, die Festlegung von Sonderprojekten, den Projektentwurf, die Durchführung des Projekts und seine abschließende Evaluierung.

9. Eine Angelegenheit, die dem Ausschuss bei der Prüfung der Staatenberichte besondere Sorge bereitet hat, ist der negative Einfluss, den die Schuldenlast und die jeweiligen Anpassungsmaßnahmen auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in vielen Ländern ausüben. Der Ausschuss erkennt an, dass Anpassungsprogramme oft unvermeidbar sind und dass diese häufig Sparmaßnahmen mit sich bringen. Der Schutz der grundlegendsten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wird unter solchen Umständen dringlicher denn je. Die Vertragsstaaten ebenso wie die Organisationen der Vereinten Nationen sollten deshalb besondere Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass ein derartiger Schutz im größtmöglichen Umfang in Programme und politische Richtlinien aufgenommen wird, die dazu bestimmt sind, die Anpassung voranzubringen. Solch ein Ansatz, der manchmal als »Anpassung mit menschlichem Gesicht« oder als »die menschliche Dimension der Entwicklung« Erwähnung findet, verlangt, dass das Ziel, die Rechte von Armen und Schutzbedürftigen zu schützen, ein grundlegendes Ziel der wirtschaftlichen Anpassung wird. In gleicher Weise sollten internationale Maßnahmen, die der Schuldenkrise gelten, beachten, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

1 »Die Internationalen Dimensionen des Rechts auf Entwicklung als Menschenrecht im Verhältnis zu anderen Menschenrechten, die auf internationaler Zusammenarbeit beruhen, wie zum Beispiel dem Recht auf Frieden, unter Berücksichtigung der Erfordernisse der neuen internationalen Wirtschaftsordnung und grundlegender menschlicher Bedürfnisse« (The international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based on international cooperation, including the right to peace, taking into account the requirements of the new international economic order and the fundamental human needs), (E/CN.4/1334, Abs. 314).

unter anderem durch internationale Zusammenarbeit geschützt werden sollten. In vielen Situationen könnte dies ein Hinweis auf die Notwendigkeit von größeren Schuldenerlassinitiativen sein.

10. Schließlich möchte der Ausschuss auf die Möglichkeit hinweisen, die den Vertragsstaaten gemäß Artikel 22 des Pakts zusteht, in ihren Berichten alle besonderen Bedürfnisse zu benennen, die sie in Bezug auf technische Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit haben könnten.

Allgemeine Bemerkung Nr. 3
Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten
(Artikel 2 Abs. 1)
Fünfte Sitzung (1990)

1. Artikel 2 ist von besonderer Bedeutung für das Verständnis des Pakts, da er mit den anderen Vorschriften des Pakts in einem dynamischen Verhältnis steht. Er beschreibt das Wesen der allgemeinen rechtlichen Verpflichtungen, die die Vertragsstaaten übernommen haben. Diese Verpflichtungen schließen (der *International Law Commission* folgend) zweierlei ein: zum einen eine Verpflichtung im Hinblick auf ihr Verhalten und zum anderen eine ergebnisorientierte Verpflichtung. Während manchmal die Unterschiede zwischen der Formulierung dieser Vorgabe und der entsprechenden Vorschrift in Artikel 2 des Internationalen Pakts über die Bürgerlichen und Politischen Rechte hervorgehoben werden, wird häufig verkannt, dass es auch bedeutsame Ähnlichkeiten zwischen diesen beiden Vorschriften gibt. Obgleich der Pakt insbesondere eine schrittweise Umsetzung vorsieht und wirtschaftliche Zwangslagen anerkennt, enthält er jedoch auch Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung. Dabei sind zwei Verpflichtungen von besonderer Bedeutung für das Verständnis der Pflichten der Vertragsstaaten. Eine dieser Verpflichtungen, die in einer gesonderten Bemerkung behandelt wird und die von dem Ausschuss auf seiner sechsten Sitzung in Erwägung gezogen werden soll, besteht darin, »zu garantieren«, dass die jeweiligen Rechte »ohne Diskriminierung ausgeübt werden ...«.

2. Eine weitere Verpflichtung ist die Zusicherung in Artikel 2 Abs. 1, »Maßnahmen zu treffen«, was durch andere Formulierungen weder qualifiziert noch eingegrenzt wird. Die vollständige Bedeutung kann auch überprüft werden, indem die verschiedenen sprachlichen Versionen verglichen werden. Im Englischen lautet die Zusicherung »to take steps«, im Französischen heißt es »zu handeln« (*s'engage à agir* = wörtl. verpflichtet sein, tätig zu werden) und im Spanischen heißt es »Maßnahmen zu ergreifen« (*a adoptar medidas*). Obgleich demnach die vollständige Verwirklichung der jeweiligen Rechte progressiv erreicht werden kann, müssen die entsprechenden Schritte in einer angemessen kurzen Zeit nach In-Kraft-Treten des Pakts in den betreffenden Staaten unternommen werden. Solche Maßnahmen sollten überlegt, konkret und hinsichtlich ihres Ziels so deutlich wie möglich auf die Erfüllung der Paktverpflichtungen ausgerichtet sein.

3. Die Mittel, die zur Erfüllung der Verpflichtung, »Maßnahmen zu treffen«, eingesetzt werden sollen, werden in Artikel 2 Abs. 1 folgendermaßen bezeichnet: »mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen«. Der Ausschuss erkennt an, dass häufig Gesetzgebung wünschenswert und in manchen Fällen sogar unerlässlich sein kann. Zum Beispiel kann es schwierig sein, Diskriminierung wirksam zu bekämpfen, wenn eine entsprechende rechtliche Grundlage für die notwendigen Maßnahmen nicht vorhanden ist. In Sachbereichen wie der Gesundheit, dem Schutz von Kindern und Müttern, der Erziehung sowie im Hinblick auf die in den Artikeln 6 bis 9 behandelten Angelegenheiten kann Gesetzgebung aus vielen Gründen unerlässlich sein.

4. Der Ausschuss stellt fest, dass die Vertragsstaaten im Allgemeinen zumindest einige in dieser Hinsicht ergriffene gesetzliche Maßnahmen detailliert aufgeführt haben. Es soll jedoch mit Nachdruck betont werden, dass sich die Verpflichtungen der Vertragsstaaten unter keinen Umständen in der Verabschiedung gesetzgeberischer Maßnahmen, wie sie speziell durch den Pakt vorgesehen sind, erschöpfen. Vielmehr muss dem Satz »mit allen geeigneten Mitteln« seine vollständige und natürliche Bedeutung gegeben werden. Obgleich jeder Staat für sich selbst entscheiden muss, welche Mittel unter den jeweils gegebenen Umständen und im Hinblick auf die jeweiligen Rechte am besten geeignet sind, wird sich die »Angemessenheit« der gewählten Mittel nicht immer von selbst ergeben. Es ist deshalb wünschenswert, wenn die Berichte der Vertragsstaaten nicht nur die ergriffenen Maßnahmen bezeichnen, sondern auch die Gründe, welche diese Maßnahmen als am besten geeignet erscheinen lassen. Die endgültige Festlegung, ob alle geeigneten Maßnahmen ergriffen wurden, obliegt dem Ausschuss.

5. Zu den Maßnahmen, die zusätzlich zur Gesetzgebung als angemessen angesehen werden könnten, gehört die Schaffung von Rechtsbehelfen für Rechte, die in Übereinstimmung mit dem nationalen Rechtssystem als justiziabel betrachtet werden können. Der Ausschuss weist zum Beispiel darauf hin, dass die Geltendmachung von Rechten in Bezug auf Diskriminierung häufig durch die Bereitstellung gerichtlicher oder anderer effektiver Rechtsbehelfe in angemessener Weise gefördert wird. In der Tat sind diejenigen Vertragsstaaten, die auch Vertragsstaaten des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte sind, (kraft der Artikel 2 Abs. 1 und 3, Artikel 3 und 26) verpflichtet zu gewährleisten, dass jeder, der in seinen im Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten (einschließlich des Rechts auf Gleichheit und des Diskriminierungsverbots) verletzt wird, das Recht hat, »eine wirksame Beschwerde einzulegen« (Artikel 2 Abs. 3 (a)). Zusätzlich gibt es eine Anzahl anderer Bestimmungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, einschließlich Artikel 3, 7

(a) (i), 8, 10 Abs. 3, Artikel 13 Abs. 2 (a), Abs. 3 und 4 sowie Artikel 15 Abs. 3, bei denen es möglich erscheint, dass sie in vielen nationalen Rechtssystemen von den Gerichten oder anderen Organen unmittelbar angewendet werden können. Jegliche Annahme, dass die genannten Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sind, wird sich nur schwer aufrechterhalten lassen.

6. Wo eine bestimmte Politik, die sich unmittelbar auf die Verwirklichung der Paktrechte bezieht, in Gesetzesform umgesetzt wurde, wünscht der Ausschuss unter anderem darüber informiert zu werden, ob derartige Gesetze Individuen oder Gruppen, die ihre Rechte nicht vollständig verwirklicht sehen, ein Recht zu handeln geben. In Fällen, in denen bestimmte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verfassungsrechtlich garantiert werden oder in denen die Vorschriften des Pakts unmittelbar in nationales Recht umgesetzt wurden, wünscht der Ausschuss Information darüber zu erhalten, in welchem Umfang diese Rechte als justiziabel angesehen werden (das heißt vor Gericht geltend gemacht werden können). Der Ausschuss möchte auch spezifische Informationen über alle Fälle erhalten, in denen existierende Verfassungsvorschriften, die sich auf wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Rechte beziehen, geschwächt oder bedeutend geändert wurden.

7. Sonstige Maßnahmen, die im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 ebenfalls als »geeignet« angesehen werden können, schließen, ohne darauf beschränkt zu sein, administrative, finanzielle, Bildungs- und soziale Maßnahmen ein.

8. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Zusicherung, »Maßnahmen ... mit allen geeigneten Mitteln zu treffen, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen«, keine besondere Form der Regierung oder des wirtschaftlichen Systems für die Umsetzung der betreffenden Maßnahmen voraussetzt; es ist nur notwendig, dass das System demokratisch ist und die Menschenrechte geachtet werden. Im Hinblick auf politische und wirtschaftliche Systeme ist der Pakt daher neutral, und seine Prinzipien können nicht so verstanden werden, als seien sie ausschließlich entsprechend dem Bedürfnis oder dem Wunsch nach einem sozialistischen oder kapitalistischen System, einer Mischform, einer Planwirtschaft, einer *Laissez-Faire*-Ökonomie oder irgend einer anderen besonderen Form formuliert worden. Daher bestätigt der Ausschuss, dass die Paktrechte in einer Vielfalt von wirtschaftlichen und politischen Systemen verwirklicht werden können. Als Voraussetzung gilt allein, dass die gegenseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte, wie sie unter anderem die Präambel des Pakts bestätigt, anerkannt wird und sich in den jeweiligen Systemen wieder

findet. Der Ausschuss betont in dieser Hinsicht auch die Bedeutung anderer Menschenrechte und im Besonderen das Recht auf Entwicklung.

9. Die wesentliche »ergebnisorientierte« Verpflichtung, die in Artikel 2 Abs. 1 wiedergegeben wird, besteht darin, Maßnahmen zu treffen, »um nach und nach ... die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen«. Der Ausdruck »Verwirklichung nach und nach« wird oft benutzt, um die Intention dieser Formulierung zu umschreiben. Das Konzept der schrittweisen Verwirklichung erkennt an, dass eine volle Verwirklichung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Allgemeinen nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums erzielt werden kann. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Verpflichtung bedeutend von derjenigen, die in Artikel 2 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte enthalten ist, der eine unmittelbare Verpflichtung zum Ausdruck bringt, alle einschlägigen Rechte zu achten und zu gewährleisten. Dennoch sollte die Tatsache, dass in dem Pakt eine Verwirklichung nach und nach, das heißt in schrittweiser Form vorgesehen ist, nicht in der Weise fehlinterpretiert werden, dass die Verpflichtung jegliche Bedeutung verliert. Sie ist auf der einen Seite ein notwendigerweise flexibles Mittel, das die tatsächlichen Gegebenheiten und die Schwierigkeiten widerspiegelt, die jedes Land bei der Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erfährt. Auf der anderen Seite muss die Formulierung im Lichte des allgemeingültigen Ziels oder der *raison d'être* des Pakts gelesen werden, das darin besteht, klare Verpflichtungen für Vertragsstaaten hinsichtlich der vollen Verwirklichung der jeweiligen Rechte zu schaffen. Es besteht daher die Verpflichtung, dieses Ziel so schnell und effektiv wie möglich zu erreichen. Darüber hinaus müssen in dieser Hinsicht alle absichtlich herbeigeführten rückschrittlichen Maßnahmen sorgfältig erwogen werden und bedürfen mit Hinweis auf die Gesamtheit der Paktrechte und im Hinblick auf die volle Nutzung maximal verfügbarer Ressourcen einer Rechtfertigung.

10. Aufgrund der umfangreichen Erfahrung des Ausschusses und des ihm vorausgegangenen Gremiums, die über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren durch die Prüfung der Staatenberichte gewonnen wurde, ist der Ausschuss der Ansicht, dass für jeden Vertragsstaat eine Kernverpflichtung besteht, jedes der Rechte zumindest auf einem bestimmten Mindestniveau zu gewährleisten. Ein Vertragsstaat, in dem zum Beispiel eine bedeutende Anzahl von Menschen wesentlicher Nahrungsmittel, wesentlicher Gesundheitsversorgung, einer einfachen Wohnung und Unterkunft oder einer grundlegenden Bildung entbehrt, kommt daher, *prima facie*, seinen Paktverpflichtungen nicht nach. Sollte der Pakt so interpretiert werden, dass er eine solche Kernverpflichtung nicht beinhaltet, würde er weitgehend seiner

Daseinsberechtigung beraubt. Ebenso muss darauf hingewiesen werden, dass bei jeder Einschätzung, ob ein Staat seine Kernverpflichtung erfüllt hat, berücksichtigt werden muss, ob in dem betreffenden Land eine wirtschaftliche Zwangslage besteht. Artikel 2 Abs. 1 verpflichtet jeden Vertragsstaat, die notwendigen Maßnahmen »unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten« zu treffen. Damit ein Vertragsstaat behaupten kann, dass die Nichterfüllung der Kernverpflichtungen auf mangelnde Ressourcen zurückzuführen ist, muss er beweisen, dass alle Anstrengungen unternommen und alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft wurden, um jenen Mindestverpflichtungen vorrangig nachzukommen.

11. Der Ausschuss möchte jedoch betonen, dass ein Vertragsstaat selbst dort, wo die verfügbaren Ressourcen nachweislich unzulänglich sind, dennoch weiterhin verpflichtet ist, sich ernsthaft darum zu bemühen, den Genuss der betreffenden Rechte unter den gegebenen Umständen möglichst umfassend zu gewährleisten. Darüber hinaus bleiben trotz eingeschränkter Mittel die Verpflichtungen bestehen, das Ausmaß der Verwirklichung oder vielmehr der Nichtverwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu kontrollieren und Strategien und Programme für deren Förderung zu entwickeln. Der Ausschuss hat sich bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 (1989) mit diesen Problemen befasst.

12. In ähnlicher Weise unterstreicht der Ausschuss die Tatsache, dass selbst in Zeiten ernsthafter finanzieller Zwänge, verursacht durch einen Anpassungsprozess, wirtschaftliche Rezession oder andere Faktoren, schutzbedürftige Mitglieder einer Gesellschaft durch relativ kostengünstige Programme geschützt werden können und in der Tat geschützt werden müssen. In Anbetracht dessen nimmt der Ausschuss die UNICEF-Studie zur Kenntnis, die unter dem Titel »Anpassung mit menschlichem Gesicht: Fürsorge für Schutzlose und die Förderung von Wachstum« (Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth)¹ angefertigt wurde, sowie die UNDP-Studie im *Human Development Report* 1990² und die Analyse der Weltbank im *World Development Report* 1990.³

13. Ein abschließendes Element des Artikels 2 Abs. 1, auf das aufmerksam gemacht werden muss, besteht in der durch alle Vertragsstaaten gewährten Zusicherung, »einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, Maßnahmen zu treffen ...«. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Autoren/innen des Entwurfs des Pakts bei der Formulierung »unter Ausschöpfung aller seiner Möglich-

1 G.A. Cornia, R. Jolly und F. Steward, Hg., Oxford: Clarendon Press 1987.

2 Oxford, Oxford University Press 1990.

3 Oxford, Oxford University Press 1990.

keiten« die Absicht verfolgten, sich sowohl auf Ressourcen zu beziehen, die in einem Staat bereits bestehen, als auch auf diejenigen, die über die internationale Gemeinschaft durch internationale Zusammenarbeit und Hilfe verfügbar werden. Darüber hinaus wird die wesentliche Rolle einer solchen Zusammenarbeit bei der vollen Verwirklichung der jeweiligen Rechte durch die Bestimmungen der Artikel 11, 15, 22 und 23 unterstrichen. Mit Rücksicht auf Artikel 22 hat der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (1990) bereits die Aufmerksamkeit auf einige der Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten gerichtet, die im Hinblick auf internationale Zusammenarbeit bestehen. Auch Artikel 23 spricht von der »Gewährung technischer Hilfe« sowie anderen Aktivitäten, die als »nationale Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte ...« angesehen werden.

14. Der Ausschuss möchte betonen, dass gemäß den Artikeln 55 und 56 der Charta der Vereinten Nationen mit den anerkannten Prinzipien des Völkerrechts und den Bestimmungen des Pakts die internationale Entwicklungszusammenarbeit und damit die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Verpflichtung für alle Staaten darstellt. Sie ist besonders für diejenigen Staaten notwendig, die in der Lage sind, andere Staaten in dieser Hinsicht zu unterstützen. Der Ausschuss weist im Besonderen auf die Bedeutung der Erklärung zum Recht auf Entwicklung hin, die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 41/128 vom 4. Dezember 1986 verabschiedet wurde und auf die Notwendigkeit, dass die hierin anerkannten Prinzipien von allen Vertragsstaaten beachtet werden. Der Ausschuss betont, dass ohne aktive Programme für eine internationale Hilfe und Zusammenarbeit von Seiten all jener Staaten, die in der Lage sind, eine solche anzubieten, die volle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in vielen Ländern ein unerfüllter Anspruch bleiben wird. In diesem Zusammenhang ruft der Ausschuss die Bedingungen seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (1990) in Erinnerung.

Allgemeine Bemerkung Nr. 4
Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Abs. 1)
Sechste Sitzung (1991)

1. Gemäß Artikel 11 Abs. 1 des Pakts »erkennen Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterkunft, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen an«. Das Menschenrecht auf angemessene Unterkunft, das vom Recht auf einen angemessenen Lebensstandard abgeleitet wird, ist für den Genuss aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von zentraler Bedeutung.

2. Es war dem Ausschuss möglich, eine Fülle von Informationen im Hinblick auf dieses Recht zu sammeln. Seit 1979 haben der Ausschuss und seine Vorgänger 75 Berichte geprüft, die das Recht auf angemessene Unterkunft behandeln. Auch hat der Ausschuss diesem Problem jeweils einen Allgemeinen Diskussionstag während seiner dritten (siehe E/1989/22, Abs. 312) und vierten Sitzung (E/1990/23, Abs. 281–285) gewidmet. Zusätzlich hat der Ausschuss Material, das aus dem »Internationalen Jahr der Unterkunft für Obdachlose« (International Year of Shelter for the Homeless) hervorgegangen ist, genau zur Kenntnis genommen, einschließlich der »globalen Strategie für Unterkunft« (Global Strategy for Shelter) aus dem Jahr 2000, die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 42/191 vom 11. Dezember 1987 verabschiedet wurde.¹ Der Ausschuss hat auch die jeweiligen Berichte und weitere Dokumentation der Menschenrechtskommission und der Unterkommission zur Verhinderung der Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten geprüft.²

3. Obgleich eine Vielzahl internationaler Abkommen die verschiedenen Dimensionen des Rechts auf angemessene Unterkunft ansprechen,³ ist Ar-

1 Offizielle Protokolle der Generalversammlung, Dreiundvierzigste Sitzung, Ergänzungsband Nr. 8, Addendum (A/43/8/Add.1).

2 Menschenrechtskommission, Resolutionen 1986/36 und 1987/22; Berichte von Danilo Türk, Sonderberichterstatter des Unterausschusses (E/CN.4/Sub.2/1990/19, Abs. 108–120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, Abs. 137–139), vgl. auch Resolution des Unterausschusses 1991/26.

3 Vgl. zum Beispiel Artikel 25 Abs. 1 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung, Artikel 5 (e) (iii) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Artikel 14 Abs. 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 27 Abs. 3 des Übereinkommens

tikel 11 Abs. 1 des Pakts die umfassendste und vielleicht die bedeutendste aller betreffenden Vorschriften.

4. Trotz der Tatsache, dass die internationale Gemeinschaft die Bedeutung des Rechts auf angemessene Unterkunft häufig bekräftigt hat, besteht ein Besorgnis erregend großes Missverhältnis zwischen den in Artikel 11 Abs. 1 des Pakts enthaltenen Standards und der tatsächlichen Situation, die in vielen Teilen der Welt vorherrscht. Obgleich diese Probleme in einigen Entwicklungsländern aufgrund von Ressourcenknappheit und anderen Zwangslagen oft besonders dringlich sind, beobachtet der Ausschuss, dass schwerwiegende Obdachlosenprobleme und unangemessene Unterkunft auch in einigen der wirtschaftlich weit entwickelten Staaten vorhanden sind. Die Vereinten Nationen schätzen, dass weltweit mehr als 100 Millionen Menschen obdachlos sind und mehr als eine Milliarde in unangemessenen Behausungen leben.⁴ Es gibt keine Anzeichen, dass sich diese Anzahl vermindert. Es scheint offensichtlich, dass alle Vertragsstaaten Probleme der einen oder anderen Art im Hinblick auf das Recht auf angemessene Unterkunft haben.

5. In einigen Fällen haben Berichte von Vertragsstaaten, die vom Ausschuss geprüft wurden, Schwierigkeiten anerkannt und beschrieben, die bei der Gewährleistung des Rechts auf Unterkunft bestehen. Zum größten Teil reichten die zur Verfügung gestellten Informationen jedoch nicht aus, um den Ausschuss in die Lage zu versetzen, sich ein angemessenes Bild der bestehenden Situation in dem betreffenden Land zu machen. Diese Allgemeine Bemerkung zielt daher darauf ab, einige der hauptsächlichen Probleme herauszuarbeiten, bei denen der Ausschuss der Ansicht ist, dass sie in Bezug auf dieses Recht von Bedeutung sind.

6. Das Recht auf angemessene Unterkunft findet auf jedermann Anwendung. Obgleich der Ausdruck »für sich und seine Familie« eine Geschlechtsbezogenheit und gewisse wirtschaftliche Rollenverteilung widerspiegelt, welche im Jahr 1966 bei der Verabschiedung des Pakts allgemein akzeptiert wurde, kann die Formulierung heute nicht mehr so interpretiert werden, als würde das Recht auf angemessene Unterkunft nicht auf weibliche Individuen, auf Haushalte mit weiblichem Vorstand oder andere der-

über die Rechte des Kindes, Artikel 10 der Erklärung über Sozialen Fortschritt und Entwicklung, Abschnitt III (8) der Vancouver-Erklärung über Menschliche Siedlungen, 1976, (Habitat-Bericht: Konferenz der Vereinten Nationen über Menschliche Siedlungen (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales No. E.76.IV.7 und corrigendum), Kap. 1, Artikel 8 (1) der Deklaration über das Recht auf Entwicklung und die ILO-Empfehlung betreffend Arbeiterwohnungen, 1961 (Nr. 115).

4 Vgl. Fn. 1.

artige Gruppen anwendbar sein. Der Ausdruck »Familie« muss daher im weiteren Sinne verstanden werden. Darüber hinaus haben Individuen ebenso wie Familien das Recht auf angemessene Unterkunft ungeachtet ihres Alters, wirtschaftlichen Status, ihrer Gruppenzugehörigkeit oder ihres diesbezüglichen Status und anderer derartiger Faktoren. Insbesondere darf der Genuss dieses Rechts gemäß Artikel 2 Abs. 2 des Pakts nicht irgendeiner Form von Diskriminierung unterliegen.

7. Nach Ansicht des Ausschusses sollte das Recht auf Unterkunft nicht in einem engen oder restriktivem Sinn interpretiert werden, der zum Beispiel Unterkunft mit einem Dach über dem Kopf gleichsetzt. Vielmehr sollte es als ein Recht angesehen werden, gleichgültig an welchem Ort in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben. Dies ist aus zumindest zwei Gründen angemessen. Erstens ist das Recht auf Unterkunft mit anderen Menschenrechten und fundamentalen Grundsätzen verknüpft, auf denen der Pakt basiert. »Die inhärente Würde des Menschen«, von der sich die Rechte des Pakts ableiten, verlangt, dass der Ausdruck »Unterkunft« (»housing«) so ausgelegt wird, dass er eine Vielzahl anderer Überlegungen in Betracht zieht. Insbesondere sollte das Recht auf Unterkunft allen Menschen, ungeachtet ihres Einkommens oder ihres Zugangs zu wirtschaftlichen Ressourcen, gewährleistet werden. Zweitens muss der Hinweis in Artikel 11 Abs. 1 so interpretiert werden, dass er sich nicht nur auf Unterkunft, sondern auf angemessene Unterkunft bezieht. In diesem Sinne haben sowohl die Kommission für Menschliche Siedlungen (Commission on Human Settlements) als auch die »Globale Strategie für Unterkunft des Jahres 2000« festgestellt: »Angemessene Unterkunft bedeutet ... angemessene Privatsphäre, angemessener Raum, angemessene Sicherheit, angemessene Beleuchtung und Lüftung, angemessene grundlegende Infrastruktur und angemessener Standort im Hinblick auf Arbeitsort und grundlegende Einrichtungen – zu angemessenen Kosten«.

8. Der Begriff der Angemessenheit ist bezüglich des Rechts auf Unterkunft besonders bedeutend, weil er dazu dient, Faktoren hervorzuheben, die in Betracht gezogen werden müssen bei der Entscheidung, ob besondere Formen der Unterkunft im Sinne des Pakts als eine »angemessene Unterkunft« angesehen werden können. Obgleich Angemessenheit zum Teil durch soziale, wirtschaftliche, kulturelle, klimatische, ökologische und andere Faktoren bestimmt wird, glaubt der Ausschuss, dass es dennoch möglich ist, bestimmte Aspekte des Rechts zu identifizieren, die für diesen Zweck unter allen Umständen zu berücksichtigen sind:

(a) *Gesetzlicher Schutz.* Unterkunft kann in vielfältiger Form auftreten, dazu gehören zum Beispiel die Wohnraummiete (privat oder öffentlich), die Wohngemeinschaft, Pacht, die Eigennutzung des Eigentümers, die Notun-

terkunft und die illegale Besiedlung oder Besetzung von Land oder Eigentum. Ungeachtet der Form der Unterkunft sollte allen Menschen eine gewisse Sicherheit zustehen, die rechtlichen Schutz gegen Zwangsumsiedlung, Belästigung und andere Bedrohungen gewährleistet. Die Vertragsstaaten sollten folglich in direkter Konsultation mit den betroffenen Menschen und Gruppen Sofortmaßnahmen ergreifen, die darauf abzielen, allen Menschen und Haushalten gesetzlichen Schutz zu verleihen, denen er gegenwärtig fehlt;

(b) *Verfügbarkeit von Dienstleistungen, Material, Einrichtungen und Infrastruktur.* Eine angemessene Unterkunft muss bestimmte Einrichtungen enthalten, die für die Gesundheit, die Sicherheit, den Komfort und die Ernährung wesentlich sind. Das Recht auf angemessene Unterkunft sollte nachhaltigen Zugang zu natürlichen und allgemeinen Ressourcen, sauberem Trinkwasser, Energie für Kochen, Heizung und Beleuchtung, zu Sanitär- und Wascheinrichtungen, Vorrichtungen für die Lagerung von Nahrungsmitteln, zu Müllbeseitigung, Grundstücksentwässerung und Notdiensten beinhalten;

(c) *Bezahlbarkeit.* Die mit dem Wohnen verbundenen persönlichen oder Haushaltskosten sollten ein solches Niveau haben, dass die Erfüllung oder Befriedigung anderer Grundbedürfnisse nicht bedroht oder gefährdet wird. Die Vertragsstaaten sollten Schritte unternehmen, um zu gewährleisten, dass die durch die Unterkunft entstehenden Kosten im Allgemeinen im Verhältnis zu den Einkommensniveaus angemessen sind. Die Vertragsstaaten sollten Unterkunft für diejenigen bezuschussen, die nicht imstande sind, sich eine bezahlbare Unterkunft zu leisten, und Wohnbeihilfen einführen, die für die jeweiligen Bedürfnisse angemessen sind. Gemäß dem Prinzip der Bezahlbarkeit sollten Mieter durch entsprechende Mittel gegen unangemessene Miethöhen oder Mieterhöhungen geschützt werden. In Gesellschaften, in denen natürliche Rohstoffe die hauptsächlichen Baumaterialien für den Hausbau darstellen, sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um die Verfügbarkeit derartiger Materialien zu gewährleisten.

(d) *Bewohnbarkeit.* Eine angemessene Unterkunft muss derart bewohnbar sein, dass den Bewohnern ausreichend Raum zur Verfügung steht und sie vor Kälte, Feuchtigkeit, Hitze, Regen, Wind oder anderen Bedrohungen der Gesundheit, vor Konstruktionsfehlern und Krankheitsüberträgern geschützt sind. Auch die physische Sicherheit der Bewohner muss garantiert sein. Der Ausschuss ermutigt die Vertragsstaaten, in umfassender Weise die *Health Principles of Housing*⁵ (Gesundheitsgrundsätze bei der Unterkunft)

5 Genf, Weltgesundheitsorganisation, 1990.

anzuwenden, die von der WHO erstellt wurden. Sie betrachten die Unterkunft als Umweltfaktor, der in epidemiologischen Untersuchungen am häufigsten als Krankheitsbedingung genannt wurde; das heißt unangemessene und mangelhafte Unterkunft und Lebensbedingungen sind ausnahmslos mit erhöhter Sterblichkeit und höheren Sterblichkeitsraten verbunden;

(e) *Zugänglichkeit.* Angemessene Unterkunft muss für diejenigen zugänglich sein, die dazu berechtigt sind. Benachteiligten Gruppen muss uneingeschränkter und dauerhafter Zugang zu den Ressourcen gewährt werden, die angemessenes Wohnen ermöglichen. Benachteiligten Gruppen wie älteren Menschen, Kindern, körperlich Behinderten, Sterbenskranken, HIV-positiven Menschen, chronisch Kranken, psychisch Kranken, Opfern von Naturkatastrophen, Menschen, die in Gebieten mit Katastrophenneigung leben, sollte bei der Unterkunft Priorität eingeräumt werden. Sowohl die Wohnungsgesetzgebung als auch die Wohnungspolitik sollten spezielle Wohnbedürfnisse dieser Gruppen vollständig in Rechnung stellen. In vielen Vertragsstaaten sollte ein besserer Zugang zu Grundeigentum für verarmte oder landlose Teile der Gesellschaft ein zentrales politisches Ziel darstellen. Es müssen erkennbare Regierungsverpflichtungen entwickelt werden, die darauf abzielen, das Recht aller Menschen auf einen sicheren Ort zu gewährleisten, um in Frieden und Würde zu leben. Dies schließt den berechtigten Zugang zu Grund und Boden ein.

(f) *Standort.* Eine angemessene Unterkunft muss sich an einem Ort befinden, der den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, zu Leistungen der Gesundheitsfürsorge, zu Schulen, Zentren für die Kinderversorgung und anderen sozialen Einrichtungen gestattet. Dies gilt sowohl für große Städte als auch für ländliche Gebiete, in denen der Zeitaufwand und die Kosten für den Weg zur Arbeitsstelle das Budget armer Haushalte übermäßig belasten. In ähnlicher Weise sollten Wohnungen weder auf ökologisch belasteten Grundstücken noch in der unmittelbaren Nähe von Quellen von Umweltverschmutzung errichtet werden, die das Recht der Bewohner auf Gesundheit bedrohen.

(g) *Kulturelle Angemessenheit.* Bauweise, Baumaterialien und die dahinter stehende Politik müssen den Ausdruck kultureller Identität und Vielfalt in angemessener Weise ermöglichen. Die Entwicklung oder Modernisierung von Wohnbereichen sollte gewährleisten, dass die kulturelle Dimension des Wohnens nicht aufgegeben wird und unter anderem moderne technische Einrichtungen, auf angemessene Weise zur Verfügung gestellt werden.

9. Wie oben angegeben, kann das Recht auf angemessenes Wohnen nicht isoliert von anderen Menschenrechten betrachtet werden, die in den beiden

Internationalen Pakten und anderen einschlägigen internationalen Abkommen enthalten sind. In diesem Zusammenhang wurde bereits auf das Konzept der menschlichen Würde und das Prinzip des Diskriminierungsverbots verwiesen. Zusätzlich ist der Genuss anderer Rechte – wie das Recht auf Meinungsfreiheit, das Recht auf Versammlungsfreiheit (für Mieter und andere Gemeinschaften), das Recht auf Freiheit des Wohnortes und das Recht, bei der politischen Willensbildung mitzuwirken – unverzichtbar, wenn das Recht auf angemessenes Wohnen verwirklicht und von allen Gruppen der Gesellschaft aufrechterhalten werden soll. Ähnlich begründet das Recht, nicht willkürlichen und ungesetzlichen Eingriffen in die Privatsphäre, Familie, Wohnung oder Korrespondenz unterworfen zu sein, eine sehr wichtige Dimension bei der Definition des Rechts auf angemessenes Wohnen.

10. Ungeachtet des Entwicklungsstandes eines Landes gibt es bestimmte Schritte, die unverzüglich unternommen werden müssen. Wie es in der »Globalen Strategie für Unterkunft« und in anderen internationalen Studien anerkannt ist, würden viele der Maßnahmen, die erforderlich sind, um das Recht auf Unterkunft zu fördern, nur darin bestehen, dass die Regierung bestimmte Praktiken unterlässt und sich verpflichtet, den betroffenen Gruppen die »Selbsthilfe« zu erleichtern. Falls derartige Schritte die maximal verfügbaren Mittel eines Vertragsstaates überschreiten, ist es angebracht, so bald wie möglich ein Gesuch auf internationale Zusammenarbeit gemäß Artikel 11 Abs. 1 und den Artikeln 22 und 23 des Pakts einzureichen und den Ausschuss darüber zu informieren.

11. Die Vertragsstaaten müssen jenen sozialen Gruppen, die unter ungünstigen Bedingungen leben, Priorität einräumen, indem sie ihnen besondere Berücksichtigung zukommen lassen. Politik und Gesetzgebung sollten daher nicht bereits bevorteilte soziale Gruppen auf Kosten der anderen begünstigen. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass äußere Faktoren das Recht auf die kontinuierliche Verbesserung der Lebensbedingungen beeinträchtigen können und dass sich in vielen Vertragsstaaten die Lebensbedingungen während der 1980er Jahre insgesamt verschlechtert haben. Wie jedoch der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (1990) (E/1990/23, Anhang II) festgestellt hat, sind die Paktverpflichtungen trotz extern bedingter Probleme kontinuierlich umzusetzen und sogar während Zeiten wirtschaftlicher Einbußen vielleicht um so verbindlicher. Daher neigt der Ausschuss zu der Ansicht, dass eine allgemeine Senkung der Lebens- und Wohnbedingungen, die direkt auf politische und gesetzliche Entscheidungen der Vertragsstaaten ohne gleichzeitige kompensatorische Maßnahmen zurückzuführen ist, mit den Paktverpflichtungen nicht vereinbar sind.

12. Obgleich die am besten geeigneten Mittel zur vollen Verwirklichung des Rechts auf Unterkunft in den Vertragsstaaten zwangsläufig variieren werden, verlangt der Pakt eindeutig, dass jeder Vertragsstaat alle Schritte unternimmt, die zur Erreichung dieses Zieles notwendig sind. Dies wird fast unvermeidlich die Verabschiedung einer nationalen Strategie verlangen, die gemäß der Definition in Absatz 32 der »Globalen Strategie für Unterkunft« »die Ziele für die Entwicklung der Unterkunftsbedingungen und die verfügbaren Ressourcen zur Erreichung dieser Ziele festlegt, die den kostenwirksamsten Weg ihrer Umsetzung bezeichnet und die die Verantwortlichkeiten und den Zeitrahmen für die Durchführung der notwendigen Maßnahmen absteckt«. Um die Bedeutung, die Wirksamkeit und die Achtung anderer Menschenrechte zu gewährleisten, sollte eine derartige Strategie eine offene, gründliche Konsultation mit allen Betroffenen sowie ihre Beteiligung beinhalten. Dazu zählen auch die Obdachlosen, Menschen mit unangemessener Unterkunft und deren Vertreter/innen. Darüber hinaus sollten Schritte unternommen werden, um die Koordination zwischen Ministerien und regionalen und lokalen Behörden zu gewährleisten, damit die Tätigkeiten der zuständigen politischen Bereiche (Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt, Energie etc.) auf die Verpflichtungen gemäß Artikel 11 des Pakts abgestimmt werden.

13. Eine weitere Verpflichtung mit sofortiger Wirkung stellt das wirksame Monitoring der Wohnsituation dar. Damit ein Vertragsstaat seine Verpflichtungen gemäß Artikel 11 Abs. 1 erfüllen kann, muss er unter anderem belegen, dass er, entweder allein oder auf der Grundlage internationaler Zusammenarbeit, alle notwendigen Schritte unternommen hat, um den Umfang von Obdachlosigkeit und unangemessener Unterkunft innerhalb seines Hoheitsgebietes vollständig zu ermitteln. In dieser Hinsicht betonen die überarbeiteten Allgemeinen Richtlinien, die vom Ausschuss zu Form und Inhalt von Staatenberichten verabschiedet wurden (E/C.12/1991/1), die Notwendigkeit, »detaillierte Information über diejenigen Gruppen innerhalb ... der Gesellschaft bereit zu stellen, die schutzbedürftig und im Hinblick auf Unterkunft benachteiligt sind«. Dies schließt insbesondere obdachlose Menschen und Familien ein, außerdem Menschen, die unangemessen untergebracht sind und keinen unmittelbaren Zugang zu grundlegenden Einrichtungen haben, die in »illegalen« Siedlungen leben oder Zwangsumsiedlungen unterworfen sind, sowie Menschen mit niedrigem Einkommen.

14. Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Hinsicht auf das Recht auf Unterkunft zu erfüllen, können eine beliebige Mischung aus angemessenen Maßnahmen für den privaten oder öffentlichen Sektor beinhalten. Obgleich in einigen Staaten öffentliche Mittel für Wohnungen am sinnvollsten für den Bau neuer Unterkünfte

ausgegeben wird, hat die Erfahrung in vielen Fällen das Unvermögen der Regierungen gezeigt, Unterkunftsdefizite vollständig durch den öffentlichen Wohnungsbau zu beseitigen. Deshalb sollten die Vertragsstaaten ermutigt werden, Anschubstrategien («enabling strategies»), kombiniert mit einer verbindlichen Verpflichtung zum Recht auf angemessene Unterkunft, zu fördern. Im Ergebnis soll die Verpflichtung dazu führen, dass die getroffenen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit ausreichen, um das Recht eines jeden in der kürzest möglichen Zeit und unter Ausschöpfung der verfügbaren Ressourcen zu verwirklichen.

15. Viele der erforderlichen Maßnahmen werden die Zuteilung von Ressourcen sowie politische Initiativen allgemeiner Art einschließen. Dennoch sollte in diesem Zusammenhang die Bedeutung formeller legislativer und administrativer Maßnahmen nicht unterschätzt werden. Die »Globale Strategie für Unterkunft« (Absätze 6–67) hat die Aufmerksamkeit auf Maßnahmen und deren Bedeutung gelenkt, die in dieser Hinsicht ergriffen werden könnten.

16. In einigen Staaten ist das Recht auf angemessene Unterkunft in der Verfassung verankert. In solchen Fällen ist der Ausschuss besonders daran interessiert, Informationen über die rechtliche und praktische Wirksamkeit eines derartigen Konzepts zu erhalten. Es sollten Details über spezifische Fälle und andere Möglichkeiten, in denen eine konstitutionelle Verankerung sich als hilfreich erwiesen hat, zur Verfügung gestellt werden.

17. Der Ausschuss ist der Meinung, dass viele der in dem Recht auf angemessene Unterkunft enthaltenen Elemente zumindest mit innerstaatlichen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können. Je nach Rechtssystem könnte dies folgende Bereiche betreffen, ohne darauf beschränkt zu sein: (a) Beschwerdeverfahren, um geplante Umsiedlungen oder Abrisse durch den Erlass einer richterlichen Verfügung zu verhindern; (b) Gerichtsverfahren, die in Folge einer illegalen Vertreibung Kompensation zu erwirken suchen; (c) Klagen gegen illegale Handlungen, die durch Vermieter (privat oder öffentlich) ausgeführt oder unterstützt wurden und die sich auf die Miethöhe, die Wohndauer, auf Rassendiskriminierung oder andere Formen der Diskriminierung beziehen; (d) Klagen gegen Diskriminierung bei der Zuteilung oder dem Zugang zu Unterkunft; (e) Klagen gegen Vermieter, die ungesunde oder unangemessene Wohnbedingungen betreffen. In manchen Rechtssystemen wäre es auch angemessen, die Möglichkeit einer Gruppenklage in Fällen von sehr hohen Obdachlosenraten zu untersuchen.

18. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Fälle von Zwangsumsiedlung prima facie mit den Anforderungen des Pakts unvereinbar sind und dass sie

nur in besonderen Ausnahmefällen und in Übereinstimmung mit den relevanten Prinzipien des Völkerrechts zu rechtfertigen sind.

19. Abschließend begründet der Artikel 11 Abs. 1 die Verpflichtung der Vertragsstaaten, »die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit«, anzuerkennen. Traditionell sind weniger als fünf Prozent der internationalen Hilfe direkt auf Unterkunft und Siedlungen gerichtet, und oft ist die Art und Weise, in der solche Geldmittel zur Verfügung gestellt werden, nur wenig geeignet, die Wohnbedürfnisse benachteiligter Gruppen zu verbessern. Die Vertragsstaaten – sowohl die Empfänger als auch die Geber – sollten sicherstellen, dass ein beträchtlicher Anteil der Finanzierung dem Zweck gewidmet wird, die Voraussetzungen zu schaffen, damit mehr Menschen angemessene Unterkunft erhalten. Internationale Finanzierungseinrichtungen, die strukturelle Anpassungsmaßnahmen fördern, sollten sicherstellen, dass derartige Maßnahmen die Gewährleistung des Rechts auf angemessenes Wohnen nicht beeinträchtigen. Wenn Vertragsstaaten eine internationale Finanzierung erwägen, sollten sie versuchen, die Bereiche anzugeben, die für angemessenes Wohnen relevant sind und in denen eine externe Finanzierung die größte Wirkung erzielen kann. Solche Anträge sollten die Bedürfnisse und Ansichten der betroffenen Gruppen vollumfänglich in Betracht ziehen.

Allgemeine Bemerkung Nr. 5
Menschen mit Behinderungen
Elfte Sitzung (1994)

1. Die zentrale Bedeutung des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte im Hinblick auf Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen ist von der internationalen Gemeinschaft oft hervorgehoben worden.¹ So schloss eine Prüfung des Generalsekretärs zur Durchführung des »Weltaktionsprogramms für Behinderte Menschen«, und die »Dekade der Vereinten Nationen für Behinderte Menschen«, dass »Behinderung eng mit wirtschaftlichen und sozialen Faktoren verknüpft ist« und dass »die Lebensbedingungen in weiten Teilen der Welt so elend sind, dass die Versorgung der Grundbedürfnisse eines jeden Menschen – Nahrung, Wasser, Unterkunft, Gesundheitsfürsorge und Bildung – den Grundpfeiler der nationalen Programme bilden muss.«² Selbst in Ländern, die einen relativ hohen Lebensstandard besitzen, wird Menschen mit Behinderungen oft die Möglichkeit verweigert, den vollen Umfang der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wahrzunehmen, die im Pakt anerkannt sind.

2. Der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und die Arbeitsgruppe, die ihm voranging, haben die Generalversammlung³ und die Menschenrechtskommission⁴ ausdrücklich aufgerufen, darauf zu achten, dass die an dem Pakt teilnehmenden Vertragsstaaten ihrer Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss der jeweiligen Rechte zu garantieren, nachkommen. Die Erfahrung, die der Ausschuss bis heute gewonnen hat, zeigt jedoch, dass die Vertragsstaaten diesem Thema in ihren Berichten sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben. Dies scheint mit dem Ergebnis des Generalsekretärs übereinzustimmen, dass »den meisten Regierungen noch immer erkennbare aufeinander abgestimmte Maßnahmen fehlen, die wirksam die Situation von Menschen mit

1 Für eine umfassende Übersicht zu dem Thema vgl. den abschließenden Bericht von Leandro Despouy, Sonderberichterstatter zu Menschenrechten und Behinderung (E/C.N.4/Sub.2/1991/31).

2 Vgl. A/47/415 Abs. 5.

3 Vgl. Abs. 165 des Weltaktionsprogramms für Menschen mit Behinderungen, verabschiedet von der Generalversammlung in Resolution 37/52 vom 3. Dezember 1982 (Abs. 1).

4 Vgl. die Resolutionen der Menschenrechtskommission 1992/48 Abs. 4 und 1993/29 Abs. 7.

Behinderungen verbessern würden«. ⁵ Es ist deshalb angemessen zu prüfen und hervorzuheben, welche Probleme, die Menschen mit Behinderungen betreffen, in Verbindung mit den Paktverpflichtungen auftreten.

3. Es gibt noch keine international anerkannte Definition für den Begriff »Behinderung«. Für die gegenwärtigen Zwecke ist es jedoch hinreichend, sich auf den Ansatz zu berufen, der in den Rahmenbestimmungen aus dem Jahr 1993 angenommen wurde und der feststellt:

»Der Begriff »Behinderung« umfasst eine große Anzahl verschiedener funktionaler Einschränkungen, die in jeder Bevölkerung vorkommen können. Menschen können durch physische, intellektuelle oder sensorische Beeinträchtigung, medizinische Bedingungen oder Geisteskrankheit behindert sein. Solche Beeinträchtigungen, Bedingungen und Krankheiten können permanent oder von vorübergehender Natur sein.« ⁶

4. In Übereinstimmung mit dem Ansatz, der in den Rahmenbestimmungen angenommen wurde, benutzt diese Allgemeine Bemerkung den Ausdruck »Menschen mit Behinderungen« anstatt des älteren Ausdrucks »behinderte Menschen«. Es ist vorgeschlagen worden, dass der letztere Ausdruck missverstanden werden könnte, da er andeutet, dass die Fähigkeit des Menschen, Person zu sein, behindert worden ist.

5. Der Pakt bezieht sich nicht ausdrücklich auf Menschen mit Behinderungen. Dennoch erkennt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte an, dass alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind, und da sich die Vorschriften des Pakts auf alle Mitglieder der Gesellschaft erstrecken, sind Menschen mit Behinderungen eindeutig berechtigt, die Paktrechte in vollem Umfang in Anspruch zu nehmen. Insoweit eine besondere Behandlung notwendig ist, sind die Vertragsstaaten zusätzlich aufgefordert, unter Ausschöpfung der ihnen verfügbaren Mittel geeignete Maßnahmen zu treffen, um solchen Menschen zu ermöglichen, alle Benachteiligungen zu überwinden, die sich im Hinblick auf die Paktrechte aus ihrer Behinderung ergeben. Darüber hinaus gilt, dass die Anforderung des Artikels 2 Abs. 2 des Pakts, dass »die verkündeten Rechte ... ohne jegliche Diskriminierung« im Hinblick auf bestimmte Gründe »oder einen sonstigen Status ausgeübt werden«, eindeutig auf Diskriminierung aufgrund von Behinderung anzuwenden ist.

6. Das Fehlen einer Vorschrift im Pakt, die sich ausdrücklich auf Behinderung bezieht, kann vielmehr der mangelnden Wahrnehmung der Bedeu-

5 Vgl. A/47/415 Abs. 6.

6 Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte, Anhang zu der Resolution der Generalversammlung 48/96 vom 20. Dezember 1993 (Einführung Abs. 17).

tung dieses Problems zugeschrieben werden, als dass es zu dem Zeitpunkt des Entwurfs des Pakts vor einem Vierteljahrhundert impliziert worden wäre. Jüngere Menschenrechtsabkommen haben jedoch das Problem ausdrücklich angesprochen: das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Artikel 23); die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (Artikel 18 Abs. 4) und das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Artikel 18). Deshalb gilt inzwischen als weithin anerkannt, dass die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen durch allgemeine ebenso wie durch spezielle Gesetze, politische Richtlinien und Programme geschützt und gefördert werden müssen.

7. In Übereinstimmung mit diesem Ansatz hat die Internationale Gemeinschaft ihre Verpflichtung bekräftigt, den vollen Umfang der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen in den folgenden Instrumenten zu garantieren: (a) im Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen, das in einem politischen Rahmen darauf abzielt, »effektive Maßnahmen für die Prävention von Behinderung, für die Rehabilitation und für die Verwirklichung jener Ziele« zu fördern, die zu »einer vollen Teilnahme von [Menschen mit Behinderungen] am sozialen Leben und ihrer Entwicklung und zur Gleichstellung« führen;⁷ (b) in Leitlinien für die Einrichtung und den Ausbau nationaler Koordinierungskomitees für Behindertenfragen oder ähnlicher Koordinierungsorgane, verabschiedet im Jahr 1990;⁸ (c) in Grundsätzen für den Schutz von Menschen mit psychischen Krankheiten und für die Verbesserung der psychologischen Gesundheitsfürsorge, verabschiedet im Jahr 1991;⁹ (d) in Rahmenbestimmungen über die Angleichung von Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen (im Folgenden bezeichnet als »Rahmenbestimmungen«), verabschiedet im Jahr 1993, deren Zweck darin besteht zu gewährleisten, dass alle Menschen mit Behinderungen »dieselben Rechte und Pflichten wie andere ausüben können«.¹⁰ Die Rahmenbestimmungen sind von vorrangiger Bedeutung und stellen eine besonders wertvolle Quelle dar, um die einschlägigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach dem Pakt präziser zu bestimmen.

7 Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (siehe Fn. 3 oben), Abs. 1.

8 A/C.3/46/4 Anhang I. Auch enthalten in dem Bericht über das Internationale Treffen über die Rolle und Funktionen nationaler Koordinierungskomitees für Behindertenfragen in den Entwicklungsländern, Peking, 5.-11. November 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Vgl. auch die Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 1991/8 und die Resolution der Generalversammlung 46/96 vom 16. Dezember 1991.

9 Resolution der Generalversammlung 46/119 vom 17. Dezember 1991, Anhang.

10 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Einführung Abs. 15.

1. Allgemeine Verpflichtungen der Vertragsstaaten

8. Die Vereinten Nationen haben geschätzt, dass es heute weltweit mehr als 500 Millionen Menschen mit Behinderungen gibt. Davon leben 80 Prozent in ländlichen Gebieten in den Entwicklungsländern. Von siebzig Prozent der Gesamtanzahl wird geschätzt, dass sie entweder einen nur beschränkten oder gar keinen Zugang zu notwendigen Hilfsleistungen haben. Die Herausforderung, die Situation für Menschen mit Behinderungen zu verbessern, ist demnach für alle Vertragsstaaten von direkter Bedeutung. Obgleich die Mittel, die gewählt werden, um die volle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte dieser Gruppe zu fördern, von Land zu Land bedeutende Unterschiede aufweisen werden, gibt es kein Land, in dem nicht eine bedeutende Anstrengung der Politik erforderlich wäre.¹¹

9. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten, eine fortschreitende Verwirklichung der jeweiligen Rechte im Rahmen ihrer maximal verfügbaren Mittel zu fördern, verlangt von den Regierungen, wesentlich mehr zu unternehmen als nur von Maßnahmen Abstand zu nehmen, die einen negativen Einfluss auf Menschen mit Behinderungen haben könnten. Die Verpflichtung im Hinblick auf diese schutzbedürftige und benachteiligte Gruppe besteht darin, Positivmaßnahmen zu ergreifen, um strukturelle Benachteiligungen zu vermindern und um Menschen mit Behinderungen eine angemessene Bevorzugung zu gewähren, damit die Ziele der vollen Teilhabe und Gleichheit für Menschen mit Behinderungen innerhalb der Gesellschaft erreicht werden können. Dies bedeutet fast ausnahmslos, dass zusätzliche Ressourcen für diesen Zweck bereitgestellt werden müssen und dass umfangreiche Sondermaßnahmen erforderlich sein werden.

10. Einem Bericht des Generalsekretärs zufolge sind die Entwicklungen der vergangenen Dekade sowohl in den entwickelten Ländern als auch in den Entwicklungsländern für Menschen mit Behinderungen besonders ungünstig gewesen:

»... die gegenwärtige wirtschaftliche und soziale Verschlechterung, die durch geringe Wachstumsraten, hohe Arbeitslosigkeit, reduzierte öffentliche Ausgaben, laufende strukturelle Anpassungsprogramme und Privatisierung gekennzeichnet ist, hat Programme und Hilfsleistungen negativ beeinflusst ... Wenn der gegenwärtige negative Trend anhält, dann besteht die Gefahr, dass [Menschen mit Behinderungen] an den Rand der Gesellschaft gedrängt und abhängig von ad hoc-Hilfe werden.«¹²

11 Vgl. A/47/415, *passim*.

12 Ibid., Abs. 5.

Wie der Ausschuss zu einem früheren Zeitpunkt beobachtet hat (Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (Fünfte Sitzung 1990), Absatz 12), ist die Pflicht der Vertragsstaaten, schutzbedürftige Mitglieder ihrer Gesellschaften zu schützen, in Zeiten ernsthafter Ressourcenknappheit eher von größerer als von geringerer Bedeutung.

11. Da Regierungen rund um die Welt sich in zunehmendem Maße der Marktwirtschaft zuwenden, ist es in diesem Zusammenhang angemessen, bestimmte Aspekte der Verpflichtungen der Vertragsstaaten zu betonen. Eine Verpflichtung besteht in der notwendigen Gewährleistung, dass nicht nur die öffentliche, sondern auch die private Sphäre innerhalb eines angemessenen Rahmens Regulierungen unterworfen wird, um die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Dort, wo Einrichtungen für die Versorgungen mit öffentlichen Dienstleistungen zunehmend privatisiert werden und der freie Markt einen immer größeren Umfang annimmt, ist es von Bedeutung, dass private Arbeitgeber, private Anbieter von Waren und Dienstleistungen und andere nichtöffentliche Einrichtungen sowohl dem Diskriminierungsverbot als auch dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen unterliegen. In Bereichen, in denen ein derartiger Schutz nicht über den öffentlichen Sektor hinausreicht, wird die Möglichkeit von Menschen mit Behinderungen, an gemeinschaftlichen Aktivitäten teilzunehmen und ihr volles Potenzial als aktive Mitglieder der Gesellschaft zu verwirklichen, ernsthaft und oft willkürlich eingeschränkt. Dies soll nicht bedeuten, dass legislative Maßnahmen immer das wirksamste Mittel darstellen, Diskriminierung im privaten Sektor zu beseitigen. So betonen die Rahmenbestimmungen die Notwendigkeit, dass Staaten »Maßnahmen ergreifen, um das Bewusstsein in der Gesellschaft über Menschen mit Behinderungen, ihre Rechte, ihre Bedürfnisse, ihr Potenzial und ihren Beitrag zu steigern«.¹³

12. Ohne staatliche Intervention wird es immer Fälle geben, in denen die Wirksamkeit des freien Marktes unbefriedigende Resultate für Menschen mit Behinderungen, entweder individuell oder als Gruppe, erzeugt. In solchen Fällen ist es erforderlich, dass Regierungen einschreiten und angemessene Maßnahmen ergreifen, um zu mäßigen, zu ergänzen, zu kompensieren oder sich über die Ergebnisse hinwegzusetzen, die durch Marktkräfte hervorgerufen werden. Obgleich es für Regierungen angemessen ist, auf private, freiwillige Gruppen zurückzugreifen, um Menschen mit Behinderungen in vielfältiger Weise beizustehen, können derartige Abkommen niemals Regierungen von der Pflicht befreien, die vollständige Erfüllung ihrer Paktverpflichtungen zu gewährleisten. Wie das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen feststellt, »verbleibt die ultimative Verant-

13 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 1.

wortlichkeit für die Behebung von Beeinträchtigungen und für den Umgang mit den Folgen von Behinderungen bei den Regierungen«. ¹⁴

2. Mittel der Durchführung

13. Die Mittel, die die Vertragsstaaten anwenden, um ihren Paktverpflichtungen gegenüber Menschen mit Behinderungen nachzukommen, sind im Wesentlichen dieselben wie diejenigen, die in Bezug auf andere Verpflichtungen verfügbar sind (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 1 (Dritte Sitzung, 1989)). Diese beinhalten die Notwendigkeit, durch regelmäßige Beobachtung den Inhalt und den Umfang der in dem Staat existierenden Probleme festzustellen; die Notwendigkeit, geeignete politische Maßnahmen und Programme zu verabschieden, um den jeweiligen Anforderungen gerecht zu werden; die Notwendigkeit, entsprechende Gesetze zu schaffen und jegliche diskriminierende Gesetzgebung zu beseitigen; die Notwendigkeit, angemessene Haushaltsvorschriften zu schaffen oder, wo nötig, internationale Zusammenarbeit und Hilfe zu suchen. Dabei ist die internationale Zusammenarbeit gemäß Artikel 22 und 23 für einige Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung, um die Paktverpflichtungen zu erfüllen.

14. Zusätzlich hat die internationale Gemeinschaft übereinstimmend anerkannt, dass in diesem Bereich der Entwurf politischer Richtlinien und die Durchführung von Programmen auf der Grundlage enger Konsultation mit und unter Beteiligung von Interessengruppen der betroffenen Menschen unternommen werden sollte. Daher empfehlen die Rahmenbestimmungen, alles Erdenkliche zu tun, um die Einrichtung von nationalen Koordinationsausschüssen oder ähnlichen Gremien zu erleichtern, die als nationale Anlaufstelle für Behindertenfragen dienen. Dabei sollten Regierungen die Leitlinien für die Einrichtung und den Ausbau nationaler Koordinierungskomitees für Behindertenfragen oder ähnlicher Koordinierungsorgane aus dem Jahr 1990 in Betracht ziehen. ¹⁵

3. Die Verpflichtung zur Beseitigung von Diskriminierung aufgrund von Behinderung

15. Die Diskriminierung von Menschen hat sowohl *de jure* als auch *de facto* eine lange Geschichte und vielfältige Erscheinungsformen. Sie reichen von unfairer Behandlung wie der Verweigerung von Bildungsmöglichkeiten bis hin zu »subtileren« Formen der Diskriminierung wie Absonderung und Isolation durch die Errichtung von physischen und sozialen Barrieren. Im Sinne des Pakts kann »Diskriminierung, die auf Behinderung

¹⁴ Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (siehe oben Fn. 3), Abs. 3.

¹⁵ Siehe oben Fn. 8.

beruht«, so definiert werden, dass sie jegliche Unterscheidung wie Ausschluss, Einschränkung, Bevorzugung oder die Verweigerung angemessener Behandlung aufgrund der Behinderung einschließt, die die Anerkennung, den Genuss oder die Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verhindert oder beeinträchtigt. Durch Vernachlässigung, Ignoranz, Vorurteil und falsche Vermutungen, durch Ausschluss, Unterscheidung oder Trennung sind Menschen mit Behinderungen sehr oft daran gehindert worden, ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf der gleichen Grundlage auszuüben wie Menschen ohne Behinderungen. Die Wirkungen von Diskriminierung, die auf Behinderung beruhen, haben sich besonders ernsthaft in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Wohnen, Transport, kulturelles Leben und im Zugang zu öffentlichen Plätzen und Dienstleistungen niedergeschlagen.

16. Trotz einiger Fortschritte, der in den letzten zehn Jahren auf dem Gebiet der Gesetzgebung erreicht wurde,¹⁶ ist die rechtliche Lage von Menschen mit Behinderungen prekär geblieben. Um die vergangene und gegenwärtige Diskriminierung zu beheben und um zukünftige Diskriminierung zu verhindern, scheint eine umfassende, gegen Diskriminierung gerichtete Gesetzgebung im Hinblick auf Behinderung in fast allen Staaten unerlässlich. Eine derartige Gesetzgebung sollte Menschen mit Behinderungen nicht nur so weit wie möglich geeignete Rechtsbehelfe, sondern auch sozialpolitische Programme zur Verfügung stellen sowie sie in den Stand versetzen, ein integriertes, selbstbestimmtes und unabhängiges Leben zu führen.

17. Anti-Diskriminierungsmaßnahmen sollten auf dem Prinzip der gleichen Rechte für Menschen mit und ohne Behinderungen beruhen, was nach dem Wortlaut des Weltaktionsprogramms für Menschen mit Behinderungen »impliziert, dass die Bedürfnisse von jedem einzelnen Menschen gleiche Bedeutung haben, dass diese Bedürfnisse zur Grundlage von Planungen der Gesellschaft gemacht werden müssen und dass alle Ressourcen in einer solchen Weise eingesetzt werden, dass sie für jeden Menschen eine gleichberechtigte Teilnahme sicherstellen. Eine Politik, die sich mit Behinderung befasst, sollte den Zugang von [Menschen mit Behinderungen] zu allen gemeinschaftlichen Einrichtungen gewährleisten.«¹⁷

18. Weil geeignete Maßnahmen getroffen werden müssen, um vorhandene Diskriminierung zu beheben und gerechte Chancen für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, sollten derartige Maßnahmen nicht als diskrimi-

16 Vgl. A/47/415, Abs. 37-38.

17 Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (siehe oben Fn. 3), Abs. 25.

nierend im Sinne des Artikels 2 Abs. 2 des Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte angesehen werden, solange sie auf dem Prinzip der Gleichheit basieren und nur in dem Umfang eingesetzt werden, der für die Erreichung des Ziels notwendig ist.

4. *Konkrete Bestimmungen des Pakts*

A. Artikel 3: Gleiche Rechte für Männer und Frauen

19. Menschen mit Behinderungen werden manchmal wie Menschen ohne Geschlecht behandelt. Im Ergebnis wird oft die doppelte Diskriminierung vernachlässigt, die Frauen mit Behinderung erleiden.¹⁸ Trotz häufiger Appelle der internationalen Gemeinschaft, die Situation dieser Frauen hervorzuheben, sind während der Dekade nur wenige diesbezügliche Bemühungen unternommen worden. Die Vernachlässigung von Frauen mit Behinderungen ist mehrfach im Bericht des Generalsekretärs über die Durchführung des Weltaktionsprogramms erwähnt worden.¹⁹ Der Ausschuss drängt deshalb die Vertragsstaaten, sich der Situation von Frauen mit Behinderungen zuzuwenden, wobei eine hohe Priorität der zukünftigen Einführung von Programmen gewährt werden soll, die sich auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beziehen.

B. Artikel 6-8: Arbeitsrechte

20. Die Beschäftigung ist ein Bereich, in dem sich Diskriminierung aufgrund von Behinderung als weit verbreitet und hartnäckig erwiesen hat. In vielen Ländern ist die Arbeitslosenrate bei Menschen mit Behinderungen zwei- bis dreimal so hoch wie die Arbeitslosenrate bei Menschen ohne Behinderung. Wenn Menschen mit Behinderungen beschäftigt werden, dann werden sie zumeist in Niedriglohn-Jobs mit geringer sozialer und gesetzlicher Absicherung eingestellt, und sie befinden sich oft in einer abgesonderten Position gegenüber dem Mainstream des Arbeitsmarktes. Die Integration von Menschen mit Behinderungen in den regulären Arbeitsmarkt sollte von den Staaten aktiv unterstützt werden.

21. Das »Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen« (Artikel 6 Abs. 1) ist nicht in den Fällen verwirklicht, in denen die einzige reale Möglichkeit für behinderte Arbeitnehmer darin besteht, in so genannten Behindertenwerkstätten (sheltered facilities) unter Bedingungen jenseits normaler Standards zu arbeiten. Bedingungen, die Menschen mit einer be-

18 Vgl. E/CN.4/Sub.2/1991/31 (siehe oben Fn. 1), Abs. 140.

19 Vgl. A/47/415, Abs. 35, 46, 74 und 77.

stimmten Art von Behinderung de facto auf eine bestimmte Form der Beschäftigung oder auf die Erzeugung bestimmter Waren einschränken, können dieses Recht verletzen. Ähnlich ist auch im Lichte des Prinzips 13 (3) der »Prinzipien für den Schutz von Menschen mit psychischer Krankheit und für die Verbesserung der psychologischen Gesundheitsfürsorge«²⁰ eine »therapeutische Behandlung« in Einrichtungen, die auf Zwangsarbeit hinausläuft, mit dem Pakt nicht vereinbar. In dieser Hinsicht ist auch das Verbot von Zwangsarbeit, das in dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte enthalten ist, von potenzieller Bedeutung.

22. Gemäß den Rahmenbestimmungen müssen Menschen mit Behinderungen, gleichgültig ob in städtischen oder ländlichen Gebieten, die gleichen Chancen haben, eine produktive und gewinnträchtige Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt anzunehmen.²¹ Damit dies geschehen kann, ist es besonders wichtig, künstliche Barrieren, die der Integration im Allgemeinen und der Beschäftigung im Besonderen entgegenwirken, zu beseitigen. Wie die Internationale Arbeitsorganisation festgestellt hat, sind es oft vorhandene physische Barrieren in Bereichen wie Transport, Wohnen und Arbeitsplatz, die als Grund angeführt werden, warum Menschen mit Behinderungen nicht eingestellt werden können.²² So lange zum Beispiel Arbeitsplätze derart entworfen und gebaut werden, dass sie für Rollstühle unzugänglich sind, werden Arbeitgeber imstande sein, ihre Ablehnung, Rollstuhlbenutzer zu beschäftigen, »rechtfertigen« können. Die Regierungen sollten auch politische Richtlinien entwickeln, die flexible und alternative Arbeitsbedingungen fördern und festlegen, welche den Bedürfnissen von behinderten Arbeitnehmern/innen in einer vernünftigen Form gerecht werden.

23. Das Versäumnis von Regierungen, Beförderungsmittel für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen, vermindert in ähnlicher Weise erheblich ihre Chancen, einen passenden, integrierten Arbeitsplatz zu finden, von Bildungsmaßnahmen und Berufsausbildung zu profitieren oder sich zwischen Einrichtungen aller Art bewegen zu können. Tatsächlich ist der Zugang zu angemessenen und, wo notwendig, speziellen Beförderungsmitteln wesentlich für Menschen mit Behinderungen, um ihnen die Verwirklichung so gut wie aller Rechte des Pakts zu ermöglichen.

24. Die »fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme«, die Artikel 6 Abs. 2 des Pakts vorsieht, sollten die Bedürfnisse aller Menschen mit Behinderungen widerspiegeln, in integrierten Umgebungen statt-

20 Siehe oben Fn. 9.

21 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 7.

22 Vgl. A/CONF.157/PC/61/Add.10, S. 12.

finden und unter Teilnahme von Vertretern/innen von Menschen mit Behinderungen geplant und durchgeführt werden.

25. Das Recht eines jeden Menschen auf »gerechte und günstige Arbeitsbedingungen« (Artikel 7) ist auf alle behinderten Arbeitnehmer anzuwenden, gleichgültig ob sie in Behindertenwerkstätten oder auf dem freien Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Behinderte Arbeitnehmer/innen dürfen nicht im Hinblick auf Löhne und sonstige Bedingungen diskriminiert werden, wenn ihre Arbeit mit der von nicht behinderten Arbeitnehmern/innen gleichwertig ist. Vertragsstaaten haben die Verantwortung dafür zu sorgen, dass Behinderung nicht als Entschuldigung benutzt wird, um niedrige Arbeitsschutzstandards zu schaffen oder um Löhne unterhalb des Mindestlohns zu zahlen.

26. Gewerkschaftsbezogene Rechte (Artikel 8) sind gleichermaßen auf Arbeitnehmer/innen mit Behinderungen anzuwenden, unabhängig davon, ob sie in speziellen Arbeitseinrichtungen oder auf dem freien Arbeitsmarkt arbeiten. In Verbindung mit anderen Rechten, zum Beispiel dem Recht der Vereinigungsfreiheit, dient Artikel 8 zusätzlich dazu, nachdrücklich die Bedeutung des Rechts von Menschen mit Behinderungen zu betonen, eigene Organisationen zu gründen. Damit diese Organisationen bei der »Förderung und dem Schutz der wirtschaftlichen und sozialen Interessen« (Artikel 8 Abs. 1 (a)) von Menschen mit Behinderungen wirksam sein können, sollten sie regelmäßig durch Regierungs- und sonstige Gremien in allen Angelegenheiten, die sie betreffen, konsultiert werden; ebenso kann es notwendig sein, sie finanziell und anderweitig zu unterstützen, um ihre Lebensfähigkeit zu gewährleisten.

27. Die Internationale Arbeitsorganisation hat wertvolle und umfassende Instrumente im Hinblick auf arbeitsbezogene Rechte von Menschen mit Behinderungen entwickelt, im Besonderen das Übereinkommen Nr. 159 (1983) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten.²³ Der Ausschuss ermutigt die Vertragsstaaten, die Ratifikation dieses Übereinkommens zu erwägen.

C. Artikel 9: Soziale Sicherheit

28. Soziale Sicherheit und Systeme zur Aufrechterhaltung des Einkommens sind für Menschen mit Behinderungen von besonderer Bedeutung. Wie in den Rahmenbestimmungen zum Ausdruck gebracht, »sollten Staa-

23 Vgl. auch die Empfehlung Nr. 99 (1955), betreffend die berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung der Behinderten, und die Empfehlung Nr. 168 (1983), betreffend die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten.

ten angemessene Einkommensunterstützung für Menschen mit Behinderungen garantieren, die aufgrund von Behinderung oder Faktoren, die mit Behinderung zu tun haben, vorübergehend ihr Einkommen verloren haben, eine Einbuße hinnehmen mussten oder denen Beschäftigungschancen verweigert wurden.«²⁴ Diese Unterstützung sollte die speziellen Bedürfnisse und die damit verbundenen Kosten widerspiegeln. Daneben sollte diese Unterstützung auch die (überwiegend weiblichen) Personen bedenken, die die Pflege einer Person mit Behinderungen übernehmen. Solche Personen, einschließlich Familienmitglieder von Menschen mit Behinderungen, benötigen wegen ihrer Pflegerolle oft dringend finanzielle Unterstützung.²⁵

29. Die institutionelle Betreuung von Menschen mit Behinderungen kann nicht als angemessener Ersatz für soziale Sicherheit und das Recht auf Einkommensunterstützung angesehen werden, es sei denn, sie ist aus anderen Gründen notwendig.

D. Artikel 10: Schutz der Familie und von Müttern und Kindern

30. In Bezug auf Menschen mit Behinderungen bedeutet die Vorschrift des Pakts, der Familie »Schutz und Beistand« zu gewähren, dass alles dafür getan werden sollte, um solchen Menschen zu ermöglichen, bei ihren Familien zu leben, wenn sie es wünschen. Artikel 10 beinhaltet im Sinne allgemeiner Prinzipien des internationalen Menschenrechtsschutzes auch das Recht von Menschen mit Behinderungen, zu heiraten und ihre eigene Familie zu gründen. Diese Rechte werden bei Menschen mit geistigen Behinderungen besonders oft ignoriert oder verweigert.²⁶ In diesem Zusammenhang sollte der Ausdruck »Familie« weit und in Übereinstimmung mit dem jeweiligen lokalen Gebrauch interpretiert werden. Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass Gesetze, Sozialpolitik und ihre Umsetzung die Verwirklichung dieser Rechte nicht verhindern. Menschen mit Behinderungen sollten Zugang zu notwendigen Beratungsdiensten haben, um ihre Rechte und Pflichten innerhalb der Familie wahrnehmen zu können.²⁷

31. Frauen mit Behinderungen haben außerdem bei Mutterschaft und Schwangerschaft das Recht auf Schutz und Unterstützung. Wie die Rahmenbestimmungen feststellen, »darf Menschen mit Behinderungen nicht die Möglichkeit verweigert werden, ihre Sexualität zu erfahren, sexuelle Beziehungen zu unterhalten und Elternschaft zu erfahren.«²⁸ Die genannten

24 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 8 Abs. 1.

25 Vgl. A/47/415, Abs. 78.

26 Vgl. E/C.4/Sub.2/1991/31, Abs. 190 und 193.

27 Vgl. das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen, Abs. 74.

28 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 9 Abs. 2.

Bedürfnisse und Wünsche sollten anerkannt und im Zusammenhang sowohl mit Freizeit als auch mit Fortpflanzung berücksichtigt werden. Diese Rechte werden üblicherweise weltweit sowohl Frauen als auch Männern mit Behinderungen verweigert.²⁹ Sowohl eine Sterilisation als auch die Durchführung des Schwangerschaftsabbruchs ohne vorher eingeholte Zustimmung der Betroffenen stellen schwere Verletzungen des Artikels 10 Abs. 2 dar.

32. Kinder mit Behinderungen sind besonders schutzbedürftig im Hinblick auf Ausbeutung, Misshandlung und Vernachlässigung und gemäß Artikel 10 Abs. 3 des Pakts (beträchtigt durch entsprechende Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes) zu besonderem Schutz berechtigt.

E. Artikel 11: Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

33. Zusätzlich zu der Notwendigkeit, Menschen mit Behinderungen Zugang zu angemessener Nahrung, besonderer Unterkunft und sonstigen materiellen Grundbedürfnissen zu gewähren, ist es auch notwendig sicherzustellen, dass »Pflegedienste einschließlich Pflegevorrichtungen für Menschen mit Behinderungen« verfügbar sind, »um ihnen zu helfen, den Grad ihrer Unabhängigkeit in ihrem täglichen Leben zu erhöhen und ihre Rechte auszuüben«.³⁰ Das Recht auf angemessene Kleidung erhält im Zusammenhang von Menschen mit Behinderungen, die besondere Bekleidungsbedürfnisse haben, eine besondere Bedeutung, da es ihnen ermöglicht, in Würde und sozial integriert in der Gesellschaft aufzutreten. Wann immer möglich, sollte in diesem Zusammenhang eine angemessene persönliche Hilfe zur Verfügung gestellt werden. Eine derartige Hilfe sollte in einer Weise geleistet werden, die die Menschenrechte der Person(en) vollständig achtet. Ähnlich gilt, worauf der Ausschuss bereits in Absatz 8 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (Sechste Sitzung, 1991) hingewiesen hat, dass das Recht auf angemessene Unterkunft auch behindertengerechtes Wohnen einschließt.

F. Artikel 12: Das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit

34. Gemäß den Rahmenbestimmungen »sollten Staaten garantieren, dass Menschen mit Behinderungen, insbesondere Säuglingen und Kindern, derselbe Grad an Gesundheitsfürsorge wie den anderen Mitgliedern der Gesellschaft innerhalb desselben Systems zur Verfügung steht.«³¹ Das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit schließt auch das Recht ein, Zu-

29 Vgl. E/CN.6/1991/2, Abs. 14 und 59-68.

30 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 4.

31 Ibid., Regel 2 Abs. 3.

gang zu solchen medizinischen und sozialen Leistungen – einschließlich orthopädischer Hilfsmittel – zu haben und nutzen zu können, die Menschen mit Behinderungen in den Stand versetzen, unabhängig zu werden, weitere Behinderungen zu vermeiden und ihre soziale Integration zu unterstützen.³² In ähnlicher Weise sollten solchen Menschen Rehabilitationseinrichtungen zur Verfügung stehen, die ihnen ermöglichen, »den optimalen Grad an Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit zu erreichen und aufrechtzuerhalten.«³³ Alle derartigen Leistungen sollten in einer Weise vermittelt werden, die den betroffenen Menschen gestattet, die volle Achtung ihrer Rechte und Würde zu wahren.

G. Artikel 13 und 14: Das Recht auf Bildung

35. In vielen Ländern erkennen Schulprogramme heute an, dass Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems am besten ausgebildet werden können.³⁴ Die Rahmenbestimmungen sehen daher vor, dass die »Staaten das Prinzip der gleichen primären, sekundären und tertiären Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Behinderungen in integrierten Umgebungen anerkennen sollten«.³⁵ Um einen solchen Ansatz zu verwirklichen, sollten die Staaten garantieren, dass Lehrer/innen darin geschult sind, Kinder mit Behinderungen innerhalb regulärer Schulen auszubilden, und dass die notwendige Ausstattung und Unterstützung vorhanden ist, um Menschen mit Behinderungen auf denselben Bildungsstand wie ihre nicht-behinderten Mitschüler/innen zu bringen. Im Falle von gehörlosen Kindern zum Beispiel sollte die Gehörlosensprache als eine separate Sprache anerkannt werden, zu der die betroffenen Kinder Zugang haben und deren Bedeutung in ihrem gesamten sozialen Umfeld gewürdigt werden sollte.

H. Artikel 15: Das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts

36. Die Rahmenbestimmungen sehen vor, dass die »Staaten garantieren sollten, dass Menschen mit Behinderungen die Chance haben, ihr kreatives, künstlerisches und intellektuelles Potenzial nicht nur zu ihrem eigenen Vorteil, sondern auch zur Bereicherung der Gemeinschaft sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten zu nutzen ... Die Staaten sollten die

32 Vgl. die Erklärung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Resolution der Generalversammlung 3447 (XXX) vom 9. Dezember 1975) Abs. 6 und das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (siehe oben Fn. 3) Abs. 95-107.

33 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 3.

34 Vgl. A/47/415 Abs. 73.

35 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 6.

Zugänglichkeit und die Erreichbarkeit von Orten für kulturelle Aufführungen und Leistungen fördern ...«. ³⁶ Dasselbe gilt für Erholungs-, Sport- und Tourismuseinrichtungen.

37. Das Menschen mit Behinderungen zustehende Recht auf volle Teilnahme am kulturellen Leben und am Freizeitleben verlangt, dass Kommunikationsbarrieren im größtmöglichen Umfang beseitigt werden. Nützlich in dieser Hinsicht könnten »die Verwendung von Sprachcomputern« sein sowie »Dokumente, die in einfacher Sprache geschrieben sind, in deutlichen Formaten und Farben für Menschen mit geistigen Behinderungen gestaltet sind, [und] ein für gehörlose Menschen angepasstes Fernsehen und Theater«. ³⁷

38. Um Menschen mit Behinderungen die gleichberechtigte Teilnahme am kulturellen Leben zu erleichtern, sollten die Regierungen die Öffentlichkeit über Behinderung informieren und aufklären. Insbesondere müssen Maßnahmen ergriffen werden, um Vorurteile oder abergläubische Ansichten gegenüber Menschen mit Behinderungen zu beseitigen, zum Beispiel solche, die Epilepsie für eine psychische Besessenheit halten oder Kinder mit Behinderungen als eine Form der Bestrafung, die eine Familie heimgesucht hat, ansehen. In ähnlicher Weise sollte die Öffentlichkeit aufgeklärt werden, damit sie akzeptiert, dass Menschen mit Behinderungen genauso wie jede andere Person berechtigt sind, Restaurants, Hotels, Erholungszentren oder kulturelle Zusammenkünfte aufzusuchen.

36 Ibid., Regel 10 Abs. 1-2.

37 Vgl. A/47/41 Abs. 79.

Allgemeine Bemerkung Nr. 6
Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte
von älteren Menschen
Dreizehnte Sitzung (1995)

I. Einführung

1. Die Weltbevölkerung altert mit zunehmender und Aufsehen erregender Geschwindigkeit. Die Gesamtzahl der Menschen, die 60 Jahre und älter sind, stieg von 200 Millionen im Jahr 1950 auf 400 Millionen im Jahr 1982, und es wird erwartet, dass sie 600 Millionen im Jahr 2001 und 1,2 Milliarden im Jahr 2025 erreichen wird. Zu diesem Zeitpunkt werden 70 Prozent von ihnen in den heutigen Entwicklungsländern leben. Auch die Anzahl der Menschen, die 80 Jahre und älter sind, ist gewachsen und wird noch dramatischer ansteigen. Sie betrug im Jahr 1950 13 Millionen, beläuft sich heute auf mehr als 50 Millionen und wird im Jahr 2025 137 Millionen betragen. Dies ist die am schnellsten wachsende Gruppe der Weltbevölkerung. Von ihr wird erwartet, dass sie zwischen 1950 und 2025 mit dem Faktor 10 anwächst, verglichen mit dem Faktor 6 für die Gruppe im Alter von 60 Jahren und darüber und einem Faktor von wenig mehr als 3 für die Gesamtbevölkerung.¹

2. Diese Zahlen stellen eine stille Revolution dar, gleichwohl eine Revolution, die weitreichende und unvorhersehbare Konsequenzen hat und inzwischen die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen der Gesellschaften sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene betrifft und betreffen wird.

3. Die meisten Vertragsstaaten und speziell die Industriestaaten sind mit der Aufgabe konfrontiert, ihre Sozial- und Wirtschaftspolitik der Alterung ihrer Bevölkerung anzupassen, insbesondere im Hinblick auf die soziale Sicherheit. In den Entwicklungsländern werden das Fehlen oder die Mängel der sozialen Absicherung durch die Abwanderung der jüngeren Mitglieder der Bevölkerung und die infolgedessen eintretende Abschwächung der traditionellen Rolle der Familie, der Hauptstütze älterer Menschen, erschwert.

1 Weltweite Ziele zu Fragen des Alterns für das Jahr 2001. Bericht des Generalsekretärs (A/47/339) Abs. 5.

2. *International unterstützte politische Maßnahmen in Bezug auf ältere Menschen*

4. Im Jahr 1982 verabschiedete die Weltversammlung zur Frage des Alterns den »Wiener Internationalen Aktionsplan zur Frage des Alterns«. Dieses bedeutende Dokument wurde von der Generalversammlung bekräftigt und ist ein sehr nützlicher Leitfaden, da es Maßnahmen konkretisiert, die von den Mitgliedsstaaten ergriffen werden sollten, um die Rechte älterer Menschen im Sinne der Internationalen Menschenrechtspakte zu schützen. Es enthält 62 Empfehlungen, die von unmittelbarer Bedeutung für den Pakt sind.²

5. Im Jahr 1991 verabschiedete die Generalversammlung die »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen«, die wegen ihrer programmatischen Natur gleichfalls im gegenwärtigen Kontext ein bedeutendes Dokument darstellen.³ Es ist in fünf Abschnitte unterteilt, die eng mit den im Pakt anerkannten Rechten korrelieren: »*Unabhängigkeit*« schließt den Zugang zu angemessener Nahrung, Wasser, Unterkunft, Kleidung und Gesundheitsfürsorge ein. Der Zugang zu vergüteter Arbeit und der Zugang zu Bildung und Ausbildung sind zusätzliche Rechte, die zu den Grundrechten hinzutreten. Mit »*Teilnahme*« ist gemeint, dass ältere Menschen aktiv an der Formulierung und Durchführung politischer Richtlinien teilnehmen sollten, die ihr Wohlergehen betreffen, dass sie ihr Wissen und ihre Fertigkeiten der jüngeren Generation weitergeben und dass sie imstande sein sollten, Interessengruppen und Vereinigungen zu gründen. Der Abschnitt »*Fürsorge*« besagt, dass ältere Menschen von der Fürsorge der Familie und der Gesundheitsfürsorge profitieren sollten und dass sie ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen, wenn sie in einem Wohn-, Pflege- oder Krankenhaus wohnen. Im Hinblick auf »*Selbstverwirklichung*« sind jene Grundsätze gemeint, wonach ältere Menschen Chancen für die vollständige Entwicklung ihrer Leistungsfähigkeit durch den Zugang zu Bildungseinrichtungen, zu kulturellen, geistigen und Erholungseinrichtungen in ihrer Gesellschaft wahrnehmen können sollten. Zuletzt stellt der Abschnitt mit dem Titel »*Würde*« fest, dass ältere Menschen die Möglichkeit haben sollten, in Würde und Sicherheit zu leben und frei von Ausbeutung und körperlichen oder seelischen Misshandlung zu sein, und dass sie ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht, Rasse oder ethnischen Hintergrund, auf Behinderung, ihre finanzielle Situation oder irgendeinen anderen Status

2 Bericht der Weltversammlung zur Frage des Alterns, Wien, 26. Juli-6. August 1982; (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales No. E.82.I.16).

3 Resolution der Generalversammlung 46/91 vom 16. Dezember 1991, Durchführung des Internationalen Aktionsplans über das Altern und damit zusammenhängende Aktivitäten, Anhang.

fair behandelt und unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Beitrag geschätzt werden sollten.

6. Im Jahr 1992 verabschiedete die Generalversammlung acht weltweite Ziele zur Frage des Alterns für das Jahr 2001 und einen kurzen Leitfaden für die Festlegung nationaler Ziele. Diese weltweiten Ziele dienen in vielfacher Hinsicht dazu, die Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem Pakt zu bekräftigen.⁴

7. Ebenfalls im Jahr 1992 und in Zusammenhang mit dem zehnten Jahrestag der Annahme des »Wiener Internationalen Aktionsplans zur Frage des Alterns« verabschiedete die Generalversammlung die »Proklamation über das Altern«. In diesem Dokument drängte sie zu einer Unterstützung nationaler Initiativen zu Fragen des Alterns, damit älteren Frauen eine angemessene Unterstützung für ihre weithin nicht anerkannten Beiträge für die Gesellschaft gewährt wird und damit ältere Männer ermutigt werden, soziale, kulturelle und emotionale Fähigkeiten zu entwickeln, von deren Anwendung sie vielleicht während ihrer Erwerbsjahre abgehalten worden sind; Familien werden dabei unterstützt, Fürsorge zu vermitteln, und alle Familienmitglieder ermutigt, bei deren Verwirklichung zusammenzuarbeiten; internationale Zusammenarbeit wird auf Strategien ausgedehnt, die dem Zweck dienen, die weltweiten Ziele zu Fragen des Alterns für das Jahr 2001 zu erreichen. Auch wurde in der Erkenntnis des demographischen »wachsenden Alters« der Menschheit das Jahr 1999 als »Internationales Jahr der Älteren Menschen« ausgerufen.⁵

8. Die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation, haben dem Problem der Alterung in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen ebenfalls Beachtung geschenkt.

3. *Die Rechte älterer Menschen nach dem Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte*

9. Die Terminologie zur Definition älterer Menschen variiert selbst in internationalen Dokumenten beträchtlich. Sie enthält die Begriffe: »ältere Menschen«, »die Gealterten«, »die Älteren«, »das dritte Alter«, »die Alternden«, und, um Menschen zu bezeichnen, die ein Alter von mehr als 80 Jahren erreicht haben, »das vierte Alter«. Der Ausschuss entschied sich für »ältere Menschen« (englisch *older persons*, französisch *personnes âgées*; spanisch *personas mayores*), eine Bezeichnung, die auch in den Resoluti-

4 Weltweite Ziele zu Fragen des Alterns für das Jahr 2001 (A/47/339), Kap. III und IV.

5 Resolution der Generalversammlung 47/5 vom 16. Oktober 1992, Proklamation über das Altern.

onen 47/5 und 48/98 der Generalversammlung benutzt wird. Entsprechend der Praxis der statistischen Dienste der Vereinten Nationen umfasst diese Bezeichnung Menschen, die 60 Jahre oder älter sind (Eurostat, der statistische Dienst der Europäischen Union, ist der Ansicht, dass »ältere Menschen« Menschen über 65 oder darüber bedeutet, weil 65 Jahre das durchschnittliche Ruhestandsalter ist und der Trend zu einer späteren Pensionierung anhält).

10. Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte enthält keine spezielle Verweisung auf die Rechte älterer Menschen, obgleich Artikel 9, der »das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit, einschließlich Sozialversicherung« behandelt, konkludent das Recht auf Beihilfen im Alter anerkennt. Dennoch ist eindeutig, dass aufgrund der Anwendung der Vorschriften des Pakts auf alle Mitglieder der Gesellschaft ältere Menschen berechtigt sind, den vollen Umfang der Paktrechte zu genießen. Dieser Ansatz zeigt sich auch im »Wiener Internationalen Aktionsplan zur Frage des Alterns«. Insoweit die Achtung der Rechte älterer Menschen darüber hinaus verlangt, spezielle Maßnahmen zu ergreifen, werden die Vertragsstaaten aufgefordert, dies unter Ausschöpfung der ihnen verfügbaren Mittel zu tun.

11. Ein anderer wichtiger Gesichtspunkt besteht in der Frage, ob der Pakt Diskriminierung aufgrund von Alter verbietet. Weder der Pakt noch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verweist ausdrücklich auf Alter als Verbotgrund. Anstatt diese Auslassung als eine absichtliche anzusehen, lässt sie sich am besten dadurch erklären, dass das Problem der demographischen Alterung damals nicht so evident oder dringend war, wie es zum jetzigen Zeitpunkt ist.

12. Dies ist jedoch keine abschließende Bestimmung, da das Verbot der Diskriminierung aufgrund von »anderem Status« so interpretiert werden kann, dass es auf Alter anzuwenden ist. Obgleich es vielleicht noch nicht den Schluss zulässt, dass Diskriminierung aufgrund von Alter durch den Pakt umfassend verboten ist, stellt der Ausschuss fest, dass Situationen, in denen eine derartige Diskriminierung als annehmbar angesehen werden kann, sehr beschränkt sind. Auch muss betont werden, dass die Unannehmbarkeit einer Diskriminierung von älteren Menschen in vielen internationalen politischen Dokumenten verankert ist und durch die Gesetzgebung der großen Mehrheit der Staaten bestätigt wird. In den wenigen Bereichen, in denen Diskriminierung immer noch toleriert wird, zum Beispiel beim obligatorischen Eintritt in den Ruhestand oder beim Zugang zu Hochschulbildung, gibt es einen deutlichen Trend zur Beseitigung solcher Barrieren. Der

Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die Vertragsstaaten diesen Trend so weit wie möglich fördern sollten.

13. Entsprechend ist der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Ansicht, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, der Förderung und dem Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte älterer Menschen besondere Beachtung zu schenken. Die Rolle des Ausschusses ist in dieser Hinsicht um so bedeutsamer, da im Gegensatz zu anderen Bevölkerungsgruppen, wie Frauen und Kindern, bis jetzt in Bezug auf die Rechte älterer Menschen kein umfassendes internationales Übereinkommen existiert und keine verbindlichen Überwachungsmechanismen zur Wahrung der Vielzahl der VN-Grundsätze in diesem Bereich vorhanden sind.

14. Bis zum Ende der dreizehnten Sitzung haben der Ausschuss und davor seine Vorgängerin, die Arbeitsgruppe aus Regierungsexperten/innen, 144 Erstberichte, 70 zweite periodische Berichte und 20 Erstberichte und periodische globale Berichte über die Artikel 1 bis 15 geprüft. Diese Prüfung machte es möglich, viele der Probleme herauszuarbeiten, die bei der Umsetzung des Pakts in einer beträchtlichen Anzahl von Staaten aus allen Regionen der Welt und mit verschiedenen politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Systemen auftreten. Die bis heute geprüften Berichte enthielten keine systematische Information über die Situation älterer Menschen im Hinblick auf die Erfüllung des Pakts, abgesehen von – unterschiedlich vollständiger – Information über die Umsetzung des Artikels 9, der sich auf das Recht auf soziale Sicherheit bezieht.

15. Im Jahr 1993 hat der Ausschuss diesem Thema einen Allgemeinen Diskussionstag gewidmet, um seine künftige Aktivität auf diesem Gebiet zu planen. Darüber hinaus hat er bei den zurückliegenden Sitzungen der Erlangung von Auskünften über Rechte älterer Menschen wesentlich mehr Bedeutung verliehen, und seine Befragung hat in einigen Fällen sehr wertvolle Information erbracht. Der Ausschuss betont dennoch, dass die große Mehrheit der Staatenberichte weiterhin diesem Thema nur eine geringe Beachtung schenkt. Er möchte daher darauf hinweisen, dass er in Zukunft verlangen wird, die Situation älterer Menschen im Hinblick auf die Paktrechte in allen Berichten eingehender zu behandeln. Der folgende Teil dieser Allgemeinen Bemerkung erläutert die besonderen Probleme, die in dieser Hinsicht von Bedeutung sind.

4. *Allgemeine Verpflichtungen der Vertragsstaaten*

16. Die Gruppe älterer Menschen ist ebenso heterogen und verschiedenartig wie der Rest der Bevölkerung. Ihre Situation ist abhängig von der wirtschaftlichen und sozialen Lage eines Landes, von demographischen, umweltbedingten und kulturellen Faktoren, von der Arbeitsmarktsituation sowie auf privater Ebene von der Familiensituation, dem Bildungsgrad, der städtischen oder ländlichen Umgebung und der Beschäftigung von Arbeitern/innen und Rentnern/innen.

17. Neben älteren Menschen, die bei guter Gesundheit sind und deren finanzielle Situation zufrieden stellend ist, gibt es selbst in den entwickelten Ländern viele, die keine angemessene Unterstützung erhalten und zu den am meisten verletzbarsten, ausgegrenzten und schutzbedürftigsten Gruppen gehören. In Zeiten der Rezession und der Restrukturierung der Wirtschaft sind ältere Menschen besonders gefährdet. Wie der Ausschuss bereits betonte (Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990), Abs. 12), haben die Vertragsstaaten selbst in Zeiten starker Ressourcenknappheit die Pflicht, schutzbedürftige Mitglieder der Gesellschaft zu schützen.

18. Die Art und Weise, wie die Vertragsstaaten ihren Paktverpflichtungen im Hinblick auf ältere Menschen nachkommen, wird grundlegend dieselbe sein, wie diejenige zur Erfüllung anderer Verpflichtungen (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 1 (1989)). Sie schließt die Notwendigkeit ein, Wesen und Umfang der Probleme innerhalb eines Staates durch regelmäßiges Monitoring festzustellen sowie gut durchdachte politische Richtlinien und Programme zur Erfüllung der Anforderungen zu entwickeln, Gesetzgebung, wo nötig, zu verabschieden und jegliche diskriminierende Gesetzgebung zu beseitigen, außerdem die Notwendigkeit, das erforderliche Haushaltsbudget sicherzustellen oder bei Bedarf um internationale Zusammenarbeit zu bitten. Internationale Zusammenarbeit kann in Übereinstimmung mit Artikel 22 und 23 des Pakts besonders bedeutend sein, um einigen Entwicklungsländern zu ermöglichen, ihre Paktverpflichtungen zu erfüllen.

19. In diesem Zusammenhang sollte die Aufmerksamkeit auf das von der Generalversammlung im Jahr 1992 verabschiedete weltweite Ziel Nr. 1 gerichtet werden, welches darin besteht, nationale Infrastrukturen einzurichten, um die politischen Richtlinien und Programme zu Problemen des Alterns in nationalen und internationalen Entwicklungsplänen und Programmen voranzubringen. In dieser Hinsicht weist der Ausschuss darauf hin, dass einer der »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen«, zu deren Aufnahme in ihre nationalen Programme die Regierungen

ermutigt werden, besagt, dass es älteren Menschen möglich sein soll, Interessengruppen oder Vereinigungen für ältere Menschen zu gründen.

5. *Besondere Vorschriften des Pakts*

Artikel 3: Gleiche Rechte für Männer und Frauen

20. In Übereinstimmung mit Artikel 3 des Pakts, nach dem sich die Vertragsstaaten verpflichten, »die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Wahrnehmung der in diesem Pakt festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sicherzustellen«, ist der Ausschuss der Ansicht, dass die Vertragsstaaten älteren Frauen besondere Beachtung schenken sollten. Sie befinden sich oft in kritischen Situationen, weil sie ihr ganzes oder einen Teil ihres Lebens mit der Versorgung der Familie verbracht haben, ohne einer bezahlten Beschäftigung nachgegangen zu sein, die sie zu einer Alterspension berechtigt, oder weil sie zudem keine Witwenrente erhalten.

21. Um solchen Situationen gerecht zu werden und um Artikel 9 des Pakts und Absatz 2 (h) der Proklamation über das Altern Folge zu leisten, sollten die Vertragsstaaten nichtbeitragspflichtige Altersrenten oder andere Beihilfen für ältere Menschen schaffen, die bei Erreichen einer bestimmten Altersgrenze nicht über eigene Hilfsmittel verfügen. Aufgrund ihrer größeren Lebenserwartung und der Tatsache, dass Frauen häufiger keine Rente beziehen, würden sie die Hauptbegünstigten sein.

Artikel 6 bis 8: Arbeitsrechte

22. Artikel 6 des Pakts fordert die Vertragsstaaten auf, angemessene Schritte zu unternehmen, um das Recht eines jeden auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, zu schützen. In Anbetracht der Tatsache, dass ältere Arbeitnehmer/innen, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben, oft Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche oder der Wahrung ihres Arbeitsplatzes haben, betont der Ausschuss die Notwendigkeit von Maßnahmen, um bei Beschäftigung und Beruf eine Diskriminierung aufgrund von Alter zu verhindern.⁶

23. Das Recht »eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen« (Artikel 7) ist besonders bedeutsam dafür zu gewährleisten, dass ältere Arbeitnehmer/innen bis zu ihrem Ruhestand unter sicheren Arbeitsbedingungen arbeiten können. Insbesondere ist es wünschenswert, ältere Ar-

6 Vgl. ILO-Empfehlung Nr. 162 (1980) in Bezug auf ältere Arbeitnehmer, Abs. 3-10.

beitnehmer/innen so zu beschäftigen, dass ihre Erfahrung und ihr Wissen bestmögliche Verwendung finden können.⁷

24. In den Jahren vor dem Ruhestand sollten Vorruhestandsprogramme eingeführt werden, bei der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände und sonstige betroffene Organisationen mitwirken, um ältere Arbeitnehmer/innen darauf vorzubereiten, mit ihrer neuen Situation zurechtzukommen. Solche Programme sollten älteren Arbeitnehmern/innen besonders folgende Information vermitteln: ihre Rechte und Verpflichtungen als Rentner/innen; die Chancen und Bedingungen für die Fortführung einer Berufstätigkeit oder freiwilliger Arbeit; Mittel zur Bekämpfung negativer Wirkungen des Alterns; Einrichtungen für die Erwachsenenbildung und kulturelle Aktivitäten sowie der Umgang mit der Freizeit.⁸

25. Die Rechte, die von Artikel 8 des Pakts geschützt werden, das heißt die gewerkschaftlichen Rechte, müssen auf ältere Arbeitnehmer/innen (auch nach Erreichen des Rentenalters) angewendet werden.

Artikel 9: Das Recht auf soziale Sicherheit

26. Artikel 9 des Pakts sieht generell vor, dass »die Vertragsstaaten das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit anerkennen«, ohne die Art oder den Grad des Schutzes zu bestimmen, der garantiert werden soll. Implizit deckt der Ausdruck »soziale Sicherheit« jedoch alle Gefahren ab, die durch den Verlust des Lebensunterhalts ohne Verschulden der jeweiligen Person entstehen.

27. Gemäß Artikel 9 des Pakts und den Bestimmungen zur Umsetzung der ILO-Übereinkommen zur sozialen Sicherheit – des Übereinkommens Nr. 102 über soziale Sicherheit (Mindestnormen) (1952) und des Übereinkommens Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene (1967) – sollten die Vertragsstaaten angemessene Maßnahmen ergreifen, um allgemeine Regelungen für eine obligatorische Altersversicherung einzurichten, die ab einem bestimmten Alter beginnt und durch nationale Gesetze geregelt wird.

28. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen, die in den beiden oben erwähnten ILO-Übereinkommen enthalten sind, und der Empfehlung Nr. 162, hält der Ausschuss die Vertragsstaaten dazu an, das Ruhestandsalter je nach ausgeübtem Beruf, der Arbeitsfähigkeit der älteren Menschen

⁷ Ibid., Abs. 11-19.

⁸ Ibid., Abs. 30.

und unter Berücksichtigung demographischer, wirtschaftlicher und sozialer Faktoren flexibel zu gestalten.

29. Um den Bestimmungen des Artikels 9 des Pakts Wirkung zu verleihen, müssen die Vertragsstaaten die Versorgung von Hinterbliebenen und Waisen beim Tod des Ernährers, der durch eine soziale Absicherung oder den Erhalt einer Rente gesichert war, sicherstellen.

30. Wie bereits in den Absätzen 20 und 21 erwähnt, sollten die Vertragsstaaten außerdem zur Erfüllung der Vorschriften des Artikels 9 des Pakts im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen nicht-beitragsgebundene Altersbeihilfen und andere Leistungen für alle jene älteren Menschen zur Verfügung stellen, die bei Erreichen der in der nationalen Gesetzgebung vorgeschriebenen Altersgrenze den vorgesehenen Beitragszeitraum noch nicht erfüllt haben, die zu keiner Altersrente oder anderen Sozialhilfen oder Unterstützungen berechtigt sind und die über keine sonstigen Einnahmequellen verfügen.

Artikel 10: Schutz der Familie

31. Die Vertragsstaaten sollten auf der Grundlage von Artikel 10 Abs. 1 des Pakts und den Empfehlungen 25 und 29 des Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns alle notwendigen Schritte unternehmen, um die Familie zu unterstützen, zu schützen und zu stärken sowie ihr zu helfen, entsprechend den kulturellen Werten der Gesellschaft die Bedürfnisse ihrer abhängigen alternden Mitmenschen zu befriedigen. Die Empfehlung Nr. 29 ermutigt die Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen, Sozialdienste einzurichten, um die ganze Familie zu unterstützen, wenn ältere Menschen zu Hause leben, zum Beispiel durch Maßnahmen insbesondere für Familien mit geringem Einkommen, die ältere Menschen zu Hause behalten wollen. Diese Unterstützung sollte auch für Menschen, die allein leben, oder für ältere Paare, die zu Hause bleiben möchten, bereitgestellt werden.

Artikel 11: Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

32. Das Prinzip 1 der »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen«, das am Anfang des Abschnitts über die Unabhängigkeit älterer Menschen steht, sieht vor: »Ältere Menschen sollten durch ihr Einkommen, die Unterstützung der Familie und der Gemeinschaft oder durch Selbsthilfe ausreichenden Zugang zu Lebensmitteln, Wasser, Unterkunft, Kleidung und Gesundheitsfürsorge haben.« Der Ausschuss misst diesem Prinzip große Bedeutung bei, da es für ältere Menschen jene Rechte fordert, die in Artikel 11 des Pakts enthalten sind.

33. Die Empfehlungen 19 bis 24 des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns« betonen, dass das Wohnen für ältere Menschen so aufgefasst werden muss, dass es mehr als bloße Unterkunft bedeutet und zusätzlich zu der physischen eine psychologische und soziale Bedeutung hat, die in Betracht gezogen werden sollte. Entsprechend sollten nationale politische Maßnahmen älteren Menschen helfen, so lange wie möglich in ihren eigenen Wohnungen leben zu können. Dies kann durch die Restaurierung, Entwicklung und Verbesserung ihrer Unterkünfte (Empfehlung 19) sowie durch die Anpassung an die jeweiligen Bedürfnisse geschehen, so dass den Betroffenen der Zugang und die Nutzung erleichtert wird. Empfehlung 20 betont den Bedarf an städtischen Sanierungsmaßnahmen, an Stadtentwicklungsplanung sowie an gesetzlichen Regelungen, die die Probleme der älteren Menschen berücksichtigen und ihnen die soziale Integration erleichtern. Empfehlung 22 richtet ihre Aufmerksamkeit hingegen auf die Notwendigkeit, die körperlichen Fähigkeiten älterer Menschen zu berücksichtigen, um ihnen eine bessere Lebensumgebung schaffen zu können und durch die Bereitstellung angemessener Transportmittel ihre Mobilität und ihre Kommunikationsmöglichkeiten zu verbessern.

Artikel 12: Das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit

34. Bei der Verwirklichung des Rechts älterer Menschen auf den Genuss des für sie erreichbaren Höchstmaßes an körperlicher und geistiger Gesundheit sollten die Vertragsstaaten den Inhalt der Empfehlungen 1 bis 17 des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns« in Übereinstimmung mit Artikel 12 Abs. 1 des Pakts berücksichtigen, der Leitlinien der Gesundheitspolitik aufstellt, um die Gesundheit älterer Menschen zu erhalten, und der von der Vorbeugung über die Rehabilitation bis zur Pflege der Kranken im Endstadium reicht.

35. Es ist klar, dass die wachsende Zahl von chronischen und degenerativen Erkrankungen und die damit verbundenen hohen Krankenhauskosten nicht nur durch Heilbehandlung bewältigt werden können. In dieser Hinsicht sollten die Vertragsstaaten bedenken, dass die Aufrechterhaltung der Gesundheit bis ins hohe Alter Investitionen während des gesamten Lebens erfordert, vor allem durch eine gesunde Lebensführung (Ernährung, Sport, Vermeidung von Tabak und Alkohol etc.). Vorbeugung, die durch regelmäßige Untersuchungen den Bedürfnissen der Älteren angepasst wird und die die körperlichen Fähigkeiten der älteren Menschen aufrechterhält und dabei die Investitionskosten in Gesundheitsfürsorge und Sozialbetreuungen senkt, spielt eine ebenso entscheidende Rolle wie die Rehabilitation.

36. Artikel 13 Abs. 1 des Pakts erkennt das Recht eines jeden Menschen auf Bildung an. Im Falle älterer Menschen muss dieses Recht unter zwei verschiedenen und einander ergänzenden Gesichtspunkten betrachtet werden: (a) dem Recht älterer Menschen, von Bildungsprogrammen zu profitieren; und (b) dem Recht älterer Menschen, ihr Wissen und ihre Erfahrung den jüngeren Generationen zur Verfügung zu stellen.

37. Im Hinblick auf das erste Recht sollten die Vertragsstaaten in Betracht ziehen: (a) die Empfehlungen in Prinzip 16 der »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen«, denen zufolge ältere Menschen Zugang zu geeigneten Bildungsprogrammen und entsprechender Ausbildung haben sollen. Auf der Grundlage ihrer Vorkenntnisse, Fähigkeiten und Motivation sollte ihnen deshalb Zugang zu den verschiedenen Bildungsebenen durch die Verabschiedung geeigneter Maßnahmen eingeräumt werden, etwa die Ausbildung in Lesen und Schreiben, die Weiterbildung und der Zugang zur Universität; und (b) die Empfehlung 47 des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns«, nach der entsprechend dem von der UNESCO propagierten Konzept der Weiterbildung, informelle, gemeinschafts- und freizeitorientierte Programme für ältere Menschen geschaffen werden sollten, um ihnen ein Gefühl des Selbstvertrauens und von Verantwortlichkeit in der Gemeinschaft zu vermitteln. Solche Programme sollten die Unterstützung nationaler Regierungen und internationaler Organisationen genießen.

38. Im Hinblick auf die Nutzung von Wissen und Erfahrung der älteren Menschen, auf die die Empfehlungen des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns« zum Teil (im Abschnitt zur Ausbildung, Absätze 74–76) Bezug nehmen, wird auf die wichtige Rolle hingewiesen, die ältere und alte Menschen in den meisten Gesellschaften durch die Weitergabe von Information, Wissen, Traditionen und geistigen Werten spielen und darauf, dass diese bedeutende Tradition nicht verloren gehen sollte. Der Ausschuss misst deshalb der folgenden Aussage der Empfehlung 44 des Aktionsplans besondere Bedeutung bei: »Bildungsprogramme, die ältere Menschen als Lehrpersonen und Übermittler/innen von Wissen, Kultur und geistigen Werten einsetzen, sollten geschaffen werden«.

39. In Artikel 15 Abs. 1 (a) und (b) des Pakts erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden Menschen an, am kulturellen Leben teilzunehmen und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seinen Anwendungen teilzuhaben. In dieser Hinsicht legt der Ausschuss den Staaten die Empfehlungen der »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen« nahe, insbesondere Prinzip 7: »Ältere Menschen sollten in

der Gesellschaft integriert bleiben, aktiv an der Formulierung und Einführung politischer Richtlinien mitwirken, die unmittelbar ihr Wohlergehen beeinflussen, und sie sollten ihr Wissen und ihre Fähigkeiten mit jüngeren Generationen teilen«; und Prinzip 16: »Ältere Menschen sollten Zugang zu Bildungseinrichtungen, zu kulturellen, spirituellen und zu Erholungseinrichtungen der Gesellschaft haben«.

40. In ähnlicher Weise ermutigt Empfehlung 48 des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns« die Regierungen und internationalen Organisationen, Programme zu unterstützen, die darauf abzielen, älteren Menschen einen leichteren physischen Zugang zu kulturellen Einrichtungen (wie Museen, Theatern, Konzertsälen, Kinos etc.) zu verschaffen.

41. Empfehlung 50 betont die Notwendigkeit, dass Regierungen, nicht-staatliche Organisationen und die ältere Generation selbst Anstrengungen unternehmen, um negative Stereotypen im Hinblick auf ältere Menschen zu überwinden, die an körperlichen und geistigen Behinderungen leiden, die außerstande sind, unabhängig zu leben, und die weder eine Rolle noch einen Stand in der Gesellschaft innehaben. Solche Bemühungen, an denen Medien und Bildungseinrichtungen teilnehmen sollten, sind wesentlich, um eine Gesellschaft zu schaffen, die die volle Integration der älteren Generation in den Vordergrund rückt.

42. Im Hinblick auf das Recht, an Errungenschaften wissenschaftlichen Fortschritts und seinen Anwendungen teilzuhaben, sollten die Vertragsstaaten die Empfehlungen 60, 61 und 62 des Wiener Internationalen Aktionsplans berücksichtigen und sich bemühen, Forschung zu fördern, die die biologischen, psychischen und sozialen Aspekte der Alterung untersucht sowie Möglichkeiten, die funktionalen Fähigkeiten aufrechtzuerhalten und den Beginn von chronischer Krankheit und Behinderungen zu vermeiden und hinauszuzögern. In diesem Zusammenhang wird den Vertragsstaaten, zwischenstaatlichen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen empfohlen, Einrichtungen zu schaffen, die sich auf die Lehre von Gerontologie, Geriatrie und geriatrischer Psychologie in Ländern spezialisieren, in denen solche Institute nicht existieren.

Allgemeine Bemerkung Nr. 7
Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Abs. 1):
Zwangsräumungen
Sechzehnte Sitzung (1997)

1. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (1991) hat der Ausschuss festgestellt, dass alle Menschen über einen Schutz ihres Wohnraums verfügen sollten, der eine gewisse Sicherheit gegen Zwangsräumung, Belästigungen und andere Bedrohungen gewährleistet. Er folgerte, dass Zwangsräumungen *prima facie* mit den Anforderungen des Pakts unvereinbar sind. Nachdem in den zurückliegenden Jahren in einer bedeutenden Anzahl von Berichten Zwangsräumungen behandelt wurden, einschließlich solcher Fälle, in denen Vertragsverletzungen festgestellt wurden, ist der Ausschuss nun in der Lage, weitere Klärung bezüglich der Auswirkungen derartiger Praktiken im Sinne der Paktverpflichtungen zu bewerten.

2. Die internationale Gemeinschaft hat Zwangsräumungen seit langem als ein ernsthaftes Problem erkannt. Im Jahr 1976 wies die Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen darauf hin, dass »größere Räumungsmaßnahmen nur dann durchgeführt werden sollten, wenn Erhaltung und Sanierung nicht realisierbar seien und für entsprechende Räumungsmaßnahmen gesorgt werde.«¹ Im Jahr 1988 wurde in der »Globalen Wohnraumstrategie bis zum Jahr 2000« (Global Strategy for Shelter to the Year 2000), die von der Generalversammlung in Resolution 43/181 angenommen wurde, die »fundamentale Verpflichtung« [von Regierungen] anerkannt, »Häuser und Nachbarschaften zu schützen und zu verbessern anstatt sie zu beschädigen und zu zerstören«.² Die Agenda 21 stellte fest, dass »Menschen vor ungerechter Vertreibung aus ihren Unterkünften oder von ihrem Land durch Gesetz geschützt werden sollten«.³ In der »Habitat Agenda« verpflichteten sich die Regierungen, »alle Menschen vor Zwangsräumungen zu schützen, dabei für den gesetzlichen Schutz und im Fall rechtswidriger Zwangsräumungen für Wiedergutmachung zu sorgen, und dabei auch die Menschenrechte zu achten; [und,] soweit Räumungen unver-

1 Habitat: Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen, Vancouver 31. Mai bis 11. Juni 1976 (A/CONF.70/15), Kap. II, Empfehlung B.8, Abs. C (ii).

2 Bericht der Kommission für Wohn- und Siedlungswesen über die Arbeit seiner Elften Sitzung, Addendum (A/43/8/Add.1), Abs. 13.

3 Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 3. bis 14. Juni 1992, Band I (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I), Anhang II, Agenda 21, Kap. 7.9 (b)).

meidlich sind, sicherzustellen, dass geeignete alternative Lösungen zur Verfügung stehen.«⁴ Auch die Menschenrechtskommission hat zum Ausdruck gebracht, dass »Zwangsräumungen eine grobe Verletzung der Menschenrechte darstellen«.⁵ Obwohl all diese Feststellungen wichtig sind, lassen sie eine der kritischsten Fragen offen, nämlich die, unter welchen Umständen Zwangsräumungen zulässig sind und welche Schutzmaßnahmen erforderlich sind, um die Achtung der einschlägigen Paktvorschriften zu gewährleisten.

3. Die Anwendung des Ausdrucks »Zwangsräumung« ist in einiger Hinsicht problematisch. Dieser Ausdruck scheint eine Art Willkür und Illegalität zu vermitteln. Für viele Beobachter bedeutet »Zwangsräumung« eine Tautologie*, wohingegen andere den Ausdruck »illegale Räumungen« kritisiert haben, da damit suggeriert wird, das jeweilige Gesetz würde in Übereinstimmung mit dem Pakt einen angemessenen Schutz für das Recht auf Unterkunft gewähren, was nicht immer der Fall ist. In ähnlicher Weise ist vorgebracht worden, dass der Ausdruck »ungerechte Räumungen« sogar noch subjektiver ist, da er auf keinen gesetzlichen Rahmen verweist. Die internationale Gemeinschaft hat sich insbesondere im Rahmen der Menschenrechtskommission dafür entschieden, den Ausdruck »Zwangsräumungen« (»forced evictions«) zu gebrauchen, in erster Linie deshalb, weil auch die Alternativen problematisch erscheinen. Der Ausdruck »Zwangsräumungen«, wie er in dieser Allgemeinen Bemerkung durchgehend Verwendung findet, wird definiert als andauernde oder vorübergehende, gegen den Willen von Individuen, Familien und/oder Gemeinschaften stattfindende Vertreibung aus ihren Wohnungen und/oder von ihrem Land, ohne dass ein geeigneter rechtlicher oder anderer Schutz vorhanden ist oder Zugang zu ihm besteht. Das Verbot von Zwangsräumungen ist jedoch nicht auf Räumungen anzuwenden, die, wenngleich unter Zwang, in Übereinstimmung mit dem Gesetz und in Einklang mit den Vorschriften der internationalen Menschenrechtspakte durchgeführt werden.

4. Die Praxis der Zwangsräumung ist weit verbreitet und betrifft Menschen sowohl in entwickelten Ländern als auch in Entwicklungsländern. Aufgrund der Wechselbeziehung und gegenseitigen Abhängigkeit der Menschenrechte verletzen Zwangsräumungen häufig auch andere Menschenrechte. Obgleich sie offenkundig Paktrechte verletzen, kann die Praxis der Zwangsvertreibung auch zu Verletzungen von bürgerlichen und politischen

4 Bericht der Zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen, Habitat II (A/CONF.165/14), Anhang II, Habitat-Agenda, Abs. 40 (n).

5 Resolution der Menschenrechtskommission 1993/77, Abs. 1.

* Tautologie bezieht sich auf den Ausdruck »forced eviction« im englischen Originaltext, die auf den deutschen Begriff »Zwangsräumung« nicht anwendbar ist.

Rechten führen, so zum Beispiel des Rechts auf Leben, des Rechts auf Sicherheit der Person, des Rechts auf Unverletzbarkeit der Privatsphäre, Familie und Unterkunft und zur Verletzung des Rechts auf friedliche Verfügung über das Eigentum.

5. Obgleich es so erscheinen mag, als würde die Praxis der Zwangsräumung hauptsächlich in dicht besiedelten städtischen Gebieten auftreten, findet sie auch in Verbindung mit Volksvertreibung, mit innerstaatlichen Räumungen, Zwangsräumungen im Rahmen von bewaffneten Konflikten, mit Massenauswanderungen und Flüchtlingsbewegungen statt. In all diesen Fällen darf das Recht auf angemessene Unterkunft und das Recht, vor Zwangsräumungen geschützt zu werden, nicht durch staatlich autorisierte Handlungen oder Unterlassungen verletzt werden. Selbst in Situationen, in denen es notwendig erscheinen mag, ein solches Recht zu beschränken, ist die volle Beachtung des Artikels 4 erforderlich, wonach alle Einschränkungen »gesetzlich vorgesehen und mit der Natur dieser [das heißt wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen] Rechte vereinbar sein und das allgemeine Wohl einer demokratischen Gesellschaft fördern müssen«.

6. Viele Fälle von Zwangsräumungen sind mit Gewalt verbunden, zum Beispiel als Folge internationaler bewaffneter Konflikte, interner Unruhen oder kommunaler oder ethnischer Gewalt.

7. Andere Fälle von Zwangsräumungen finden im Namen von Entwicklung statt. Räumungen können in Verbindung mit Rechtsstreitigkeiten um Eigentumsrechte an Land und mit Entwicklungs- und Infrastrukturprojekten, zum Beispiel der Errichtung von Staudämmen und anderen großflächigen Energieprojekten, erfolgen, außerdem in Verbindung mit Landerwerbsmaßnahmen im Rahmen von Stadterneuerungsprojekten, mit Wohnungssanierungen, Stadtverschönerungsprogrammen, mit der Landvertreibung für landwirtschaftliche Zwecke, der unregelmäßigen Spekulation an Landbesitz oder der Veranstaltung von größeren Sportveranstaltungen wie den Olympischen Spielen.

8. Im Wesentlichen basieren die Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Hinblick auf Zwangsräumungen auf Artikel 11 Abs. 1, der in Verbindung mit anderen relevanten Vorschriften des Pakts zu verstehen ist. Im Besonderen verpflichtet Artikel 2 Abs. 1 die Staaten, mit »allen geeigneten Mitteln« das Recht auf angemessene Unterkunft zu fördern. Angesichts des Wesens von Zwangsräumungen wird die Verweisung in Artikel 2 Abs. 1 auf ein schrittweises Erreichen des Zieles, das auf der Verfügbarkeit von Ressourcen beruht, selten relevant sein. Der Staat selbst muss von Zwangsräumungen Abstand nehmen und sicherstellen, dass das Gesetz gegenüber sei-

nen Ausführungsorganen und gegenüber Dritten, die Zwangsräumungen (wie in Abs. 3 oben definiert) durchführen, durchgesetzt wird. Darüber hinaus wird dieser Ansatz durch Artikel 17 Abs. 1 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte bekräftigt, der das Recht, keiner Zwangsräumung ohne angemessenen Schutz ausgesetzt zu sein, ergänzt. Diese Vorschrift erkennt unter anderem das Recht an, gegen »willkürliche oder rechtswidrige Eingriffe« in seine Wohnung geschützt zu sein. Hierzu ist zu bemerken, dass die staatliche Verpflichtung, die Achtung dieses Rechts zu gewährleisten, nicht aufgrund der Verfügbarkeit von Ressourcen eingeschränkt werden kann.

9. Artikel 2 Abs. 1 des Pakts fordert die Staaten auf, mit »allen geeigneten Mitteln«, einschließlich der Verabschiedung gesetzlicher Maßnahmen, die in dem Pakt geschützten Rechte zu fördern. Obgleich der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) angedeutet hat, dass derartige Maßnahmen nicht in Bezug auf alle Rechte unverzichtbar sind, so ist es doch eindeutig, dass Gesetzgebung gegen Zwangsräumungen eine wesentliche Grundlage für einen effektiven Schutz darstellt. Derartige Gesetzgebung sollte Maßnahmen einschließen, die (a) Haus- und Landbewohnern größtmöglichen Rechtsschutz gewähren, (b) mit dem Pakt übereinstimmen und (c) dazu dienen, Umstände, unter denen Räumungen durchgeführt werden, strikt kontrollieren zu können. Die Gesetzgebung muss auch auf alle Vertreter/innen, die mit Vollmacht des Staates handeln oder auf sonstige Handlungen, die ihm zuzurechnen sind, anwendbar sein. Angesichts des zunehmenden Trends in einigen Staaten, wonach sich die Regierung ihrer Verantwortlichkeiten im Wohnungssektor in großem Umfang entledigt, gilt, dass die Vertragsstaaten gewährleisten müssen, dass die gesetzlichen Maßnahmen geeignet sind, Zwangsräumungen zu verhindern oder, falls angemessen, unter Strafe zu stellen, wenn sie durch Privatpersonen oder private Organisationen ohne entsprechende Schutzmaßnahmen durchgeführt werden. Die Staaten sollten deshalb die jeweilige Gesetzgebung und Politik überprüfen und sicherstellen, dass sie mit den Verpflichtungen vereinbar sind, die aus dem Recht auf angemessene Unterkunft entstehen, und dass sie jegliche Gesetzgebung und politische Richtlinien abschaffen oder verbessern, die mit den Voraussetzungen des Pakts unvereinbar sind.

10. Frauen, Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, indigene Völker, ethnische und andere Minderheiten und andere schutzbedürftige Individuen und Gruppen leiden alle in unterschiedlichem Ausmaß unter Zwangsräumungen. Frauen sind im Hinblick auf gesetzliche und andere Formen der Diskriminierung, die oft in Bezug auf Eigentumsrechte (einschließlich des Hausbesitzes) oder Rechte des Zugangs zu Eigentum oder Unterkunft bestehen, besonders schutzbedürftig. Obdachlose Frauen sind darüber hinaus

im Hinblick auf Gewalthandlungen und sexuellen Missbrauch besonders schutzbedürftig. Das Diskriminierungsverbot der Artikel 2 Abs. 2 und 3 des Pakts verpflichtet die Regierungen ferner zu gewährleisten, dass im Rahmen von Räumungen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass es zu keiner Form von Diskriminierung kommt.

11. Obgleich einige Räumungen gerechtfertigt sein können, zum Beispiel in Fällen andauernder Unterlassung der Mietzahlung oder Beschädigung des gemieteten Eigentums ohne angemessenen Grund, sind die zuständigen Behörden angehalten, sicherzustellen, dass die Räumungen in gesetzlich vorgeschriebener und paktkonformer Weise durchgeführt werden und dass den Betroffenen alle verfügbaren Rechtsbehelfe zugänglich sind.

12. Auch Zwangsräumung und Hausabriss als Repressalie sind mit dem Pakt unvereinbar. Gleicherweise nimmt der Ausschuss die Verpflichtungen zur Kenntnis, die in den Genfer Abkommen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977 verankert sind. Sie betreffen das Verbot der Vertreibung der Zivilbevölkerung und das Verbot der Zerstörung von Privateigentum im Rahmen von Zwangsräumungen.

13. Bevor eine Zwangsräumung erfolgt und insbesondere, wenn von ihr eine große Gruppe betroffen ist, sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass alle machbaren Alternativen zugunsten einer Vermeidung oder zumindest Verringerung der Notwendigkeit von Gewaltanwendung in Rücksprache mit den Betroffenen untersucht worden sind. Denjenigen, die von Räumungsanordnungen betroffen sind, sollten Rechtsbehelfe oder andere Verfahren zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollten die Vertragsstaaten dafür Sorge tragen, dass alle betroffenen Menschen ein Recht auf angemessene Entschädigung für bewegliches wie für unbewegliches Eigentum erhalten. In dieser Hinsicht soll an Artikel 2 Abs. 3 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte erinnert werden. Dieser fordert die Vertragsstaaten auf, Menschen, deren Rechte verletzt worden sind, das Recht zu gewähren, »eine wirksame Beschwerde einzulegen«, und dafür Sorge zu tragen, »dass die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen«.

14. In Fällen, in denen eine Räumung als gerechtfertigt angesehen wird, sollte sie unter strikter Befolgung der Vorschriften des internationalen Menschenrechtsschutzes und in Übereinstimmung mit den allgemeinen Prinzipien der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit ausgeführt werden. In dieser Hinsicht ist die Berufung auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 16 des Menschenrechtsausschusses sachdienlich, die sich auf Artikel 17 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte be-

zieht und in der festgestellt wird, dass Eingriffe in das Zuhause einer Person nur »in Fällen, die durch Gesetz vorgesehen sind«, stattfinden dürfen. Der Menschenrechtsausschuss stellte fest, dass ein vom Gesetz vorgesehener Eingriff »mit den Bestimmungen, Zwecken und Zielen des Pakts übereinstimmen und in jedem Fall angesichts der besonderen Umstände sinnvoll sein muss«. Der Ausschuss gab auch an, dass die »relevante Gesetzgebung die näheren Umstände im Detail präzisieren muss, in denen derartige Eingriffe erlaubt sein können«.

15. Ein angemessener Rechtsschutz und ein faires Verfahren sind wesentliche Aspekte aller Menschenrechte; in Bezug auf Zwangsräumungen sind Verfahrensrechte jedoch besonders wichtig, da davon eine große Zahl der in den beiden Internationalen Menschenrechtspakten anerkannten Rechte betroffen werden. Der Ausschuss ist der Meinung, dass Rechtsschutz in Bezug auf Zwangsräumungen beinhalten sollte: (a) die Möglichkeit ernsthafter Konsultation mit den Betroffenen; (b) eine angemessene Bekanntmachung für die betroffenen Menschen rechtzeitig vor dem geplanten Räumungstermin; (c) die Pflicht, Information über die geplante Räumung und, wo anwendbar, über den alternativen Zweck, für den das Land oder Haus genutzt werden soll, den betroffenen Menschen rechtzeitig zugänglich zu machen; (d) Anwesenheit von Regierungsbeamten/innen oder deren Vertretern/innen während einer Räumung, besonders in Fällen, in denen Gruppen von Menschen betroffen sind; (e) die genaue Identifikation aller Personen, die die Räumung durchführen; (f) Räumungen sollten nicht bei besonders schlechtem Wetter oder bei Nacht stattfinden, es sei denn, die betroffenen Menschen haben hierzu ihre Zustimmung gegeben; (g) Rechtsbehelfe; und (h), soweit möglich, Prozesskostenhilfe für diejenigen, die eine solche benötigen, um Wiedergutmachung durch die Gerichte zu erhalten.

16. Räumungen sollten Menschen nicht der Obdachlosigkeit ausliefern oder dazu führen, dass ihre Menschenrechte verletzt werden. Wo die Betroffenen nicht imstande sind, für sich selbst zu sorgen, muss der Staat unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Ressourcen alle angemessenen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass jedenfalls hilfsweise Unterkünfte, Wiederansiedlungen oder Zugang zu bebaubarem Land ermöglicht werden.

17. Der Ausschuss ist sich der Tatsache bewusst, dass verschiedene Entwicklungsprojekte, die durch internationale Organisationen innerhalb der Hoheitsgebiete von Vertragsstaaten finanziert worden sind, zu Zwangsräumungen geführt haben. In diesem Zusammenhang ruft der Ausschuss seine Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (1990) in Erinnerung, worin festgestellt wird, dass unter anderem »internationale Organisationen unbedingt die Beteili-

gung an Projekten vermeiden sollten, die zum Beispiel ... Diskriminierung von Individuen oder Gruppen im Widerspruch zu den Vorschriften des Pakts Gegensatz fördern oder bestärken oder die massenhafte Umsiedlung oder Vertreibung von Menschen nach sich ziehen, ohne dass angemessener Schutz und Entschädigung zur Verfügung stehen. Es sollte in jeder Phase eines Entwicklungsprojekts sichergestellt werden, dass die Paktrechte angemessen berücksichtigt werden.«⁶

18. Einige Institutionen wie die Weltbank und die OECD haben Richtlinien zu Räumung und Neuansiedlung angenommen, um das Ausmaß menschlichen Leidens, das mit Zwangsräumungen verbunden ist, zu begrenzen. Derartige Maßnahmen hängen oft mit groß angelegten Entwicklungsprojekten, zum Beispiel Staudambbauten und anderen größeren Projekten zur Energieversorgung zusammen. Die vollständige Beachtung dieser Richtlinien ist, soweit sie Paktverpflichtungen wiedergeben, sowohl seitens der Organisationen selbst als auch seitens der Vertragsstaaten wesentlich. In diesem Zusammenhang ruft der Ausschuss die Feststellung in der Wiener Erklärung und im Aktionsprogramm in Erinnerung. Demnach gilt: Wenngleich »die Entwicklung die Durchsetzung aller Menschenrechte erleichtert, ist es nicht zulässig, sich auf Entwicklungsrückstände zu berufen, um die Einschränkung international anerkannter Menschenrechte zu rechtfertigen.« (Teil I, Abs. 10)

19. Die Vertragsstaaten werden in Übereinstimmung mit den vom Ausschuss verabschiedeten Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte aufgefordert, bestimmte Informationen zur Verfügung zu stellen, die Zwangsräumungen unmittelbar betreffen. Dies beinhaltet Informationen, die sich beziehen (a) auf »die Anzahl der Menschen, die innerhalb der letzten fünf Jahre von einer Zwangsräumung betroffen waren, und die Anzahl der Menschen, denen gegenwärtig Rechtsschutz gegen willkürliche Vertreibung oder jegliche Art von Räumung fehlt«, (b) auf die »Gesetzgebung in Bezug auf Mieterrechte, den Kündigungsschutz und Schutz vor Räumung« und (c) auf die »Gesetzgebung und das Verbot jeglicher Form von Räumung.«⁷

20. Es wird auch um Informationen in Bezug auf »Maßnahmen« gebeten, »die etwa während Stadterneuerungsprogrammen, Sanierungsprojekten, Grundstücksaufwertungen, der Vorbereitung für internationale Veranstaltungen (Olympiaden und andere Sportwettkämpfe, Ausstellungen, Konferenzen etc.), Stadtverschönerungskampagnen etc. getroffen wurden, die Schutz vor Räumung oder diese im gegenseitigen Einvernehmen mit den

6 E/1990/23, Abs. 6 und 8 (d).

7 E/C.12/1998/8, Anhang IV.

Menschen garantieren, die auf oder in der Nähe der betroffenen Grundstücke leben.«⁸ Nur wenige Staaten haben die erforderlichen Informationen in ihren an den Ausschuss gerichteten Berichten beigebracht. Der Ausschuss möchte deshalb betonen, dass er dem Erhalt dieser Informationen große Bedeutung beimisst.

21. Einige Vertragsstaaten haben angegeben, dass Informationen dieser Art nicht verfügbar seien. Der Ausschuss ruft in Erinnerung, dass ein wirksames Monitoring des Rechts auf angemessene Unterkunft weder durch die Regierung noch durch den Ausschuss möglich ist, wenn entsprechende Daten nicht gesammelt werden. Er möchte alle Vertragsstaaten auffordern sicherzustellen, dass die notwendigen Daten erfasst und in den Berichten, die dem Ausschuss vorgelegt werden, wiedergegeben werden.

8 Ibid.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 8****Die Beziehung zwischen Wirtschaftssanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte****Siebzehnte Sitzung (1997)*

1. Sowohl international als auch regional werden wirtschaftliche Sanktionen zunehmend häufiger unilateral auferlegt. Der Zweck dieser Allgemeinen Bemerkung besteht darin hervorzuheben, dass derartige Sanktionen unter allen Umständen die Vorschriften des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte berücksichtigen sollten. Der Ausschuss stellt nicht die Notwendigkeit von Sanktionen in Frage, die in Übereinstimmung mit Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen oder sonstigem einschlägigem Völkerrecht auferlegt wurden. Dennoch müssen in solchen Fällen jene Vorschriften der Charta, die sich auf Menschenrechte beziehen (Artikel 1, 55 und 56), vollumfänglich anwendbar sein.

2. Während der 1990er Jahre hat der Sicherheitsrat Sanktionen verschiedener Art und Dauer gegenüber Südafrika, Irak/Kuwait, Teilen des ehemaligen Jugoslawiens, Somalia, der Libysch-Arabischen Jamahiriya, Liberia, Haiti, Angola, Ruanda und dem Sudan verhängt. Die Auswirkungen der Sanktionen auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind dem Ausschuss anhand einer Anzahl von Vertragsstaaten bewusst gemacht worden, von denen einige regelmäßig berichtet haben, so dass der Ausschuss die Gelegenheit hatte, die Situation sorgfältig zu prüfen.

3. Obgleich der Einfluss von Sanktionen von Fall zu Fall unterschiedlich ist, ist sich der Ausschuss der Tatsache bewusst, dass sie stets dramatische Auswirkungen auf die Paktrechte haben. So verursachen sie oft gravierende Störungen in der Verteilung von Nahrungsmitteln, Medikamenten und Hygieneartikeln, sie gefährden die Qualität von Lebensmitteln und die Verfügbarkeit von sauberem Trinkwasser, beeinträchtigen ernsthaft das Funktionieren grundlegender Gesundheits- und Bildungssysteme und untergraben das Recht auf Arbeit. Außerdem können sie unbeabsichtigte Folgen haben wie etwa die Verstärkung der Macht repressiver Eliten, das nahezu unvermeidliche Entstehen von Schwarzmärkten, die Erzielung großer unverhoffter Gewinne für privilegierte Eliten, die Verstärkung der Kontrolle regierender Eliten über die breite Bevölkerung und die Einschränkung der Chancen auf Asyl oder der Bildung einer politischen Opposition. Obgleich diese Erscheinungen politischer Natur sind, haben Sanktionen auch große

Bedeutung für die Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

4. Zieht man die Verhängung von Sanktionen in Erwägung, muss unterschieden werden zwischen dem Hauptziel, politischen und wirtschaftlichen Druck auf die regierende Elite auszuüben, um sie zur Beachtung des Völkerrechts zu zwingen, und dem Kollateralschaden, der die am meisten schutzbedürftigen Gruppen innerhalb eines Landes betrifft. Aus diesem Grund enthalten die vom Sicherheitsrat geschaffenen Sanktionsregelungen nun humanitäre Ausnahmen, die die Einfuhr von elementaren Gütern und Dienstleistungen für humanitäre Zwecke erlauben. Es wird allgemein angenommen, dass diese Ausnahmen die fundamentale Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte innerhalb des betroffenen Landes gewährleisten.

5. Mehrere zurückliegende Studien der Vereinten Nationen und sonstiger Autoren, die den Einfluss von Sanktionen untersucht haben, sind gleichwohl zu dem Schluss gekommen, dass diese Ausnahmen nicht diese Wirkung erzielen. Darüber hinaus sind diese Ausnahmen von nur sehr beschränktem Umfang. Sie sprechen zum Beispiel weder den Zugang zu Grundschulbildung an, noch sehen sie Reparaturen an der Infrastruktur vor, die für die Versorgung mit sauberem Wasser, angemessener Gesundheitsfürsorge etc. wesentlich sind. Der Generalsekretär hat im Jahr 1995 erklärt, dass es notwendig sei, die potenziellen Auswirkungen von Sanktionen vor ihrer Verhängung einzuschätzen und die Vorkehrungen für die Versorgung mit humanitärer Hilfe für schutzbedürftige Gruppen zu verbessern.¹ Im folgenden Jahr stellte eine größere Studie von Graça Machel für die Generalversammlung über die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder fest, dass »humanitäre Ausnahmen zu Mehrdeutigkeit neigen und willkürlich und widersprüchlich interpretiert werden. ... Verzögerungen, Verwirrung und die Verweigerung der Einfuhr wichtiger humanitärer Güter verursachen Ressourcenknappheit ... [Ihre Wirkungen] treffen unvermeidlich die Ärmsten am härtesten.«² Kürzlich schloss ein Bericht der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1997, dass die Prüfverfahren, die von den verschiedenen Sanktionsausschüssen eingerichtet wurden, »schwerfällig bleiben, und dass die Hilfsorganisationen noch immer auf Schwierigkeiten treffen, Genehmigungen für Ausnahmelieferungen zu erhalten. ... [Die] Ausschüsse vernachlässigen größere Probleme, die durch Regierungen und

1 Ergänzung zur »Agenda für den Frieden«: Positionspapier des Generalsekretärs (A/50.60-S/1995/1), Abs. 66 bis 76.

2 Die Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder: Mitteilung des Generalsekretärs, (A/51/306, Anhang) (1996), Abs. 128.

Wirtschaft verursacht werden, wie zum Beispiel Schwarzmarkt, illegalen Handel und Korruption.«³

6. Auf der Grundlage einer eindrucksvollen Anzahl von sowohl landespezifischen als auch allgemeinen Studien wird somit klar, dass den Auswirkungen von Sanktionen auf schutzbedürftige Gruppen zu wenig Beachtung geschenkt wird. Trotzdem haben diese Studien aus verschiedenen Gründen die unheilvollen Folgen für die Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht spezifisch untersucht. In der Tat ist es offensichtlich, dass in den meisten, wenn nicht in allen Fällen jene Folgen entweder überhaupt nicht in Betracht gezogen wurden oder ihnen nicht jene ernste Beachtung geschenkt wurde, die sie verdienen. Daher besteht die Notwendigkeit, eine Menschenrechtsdimension bei Entscheidungen dieser Art einzuführen.

7. Das Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vorschriften des Pakts, die sozusagen alle in anderen Menschenrechtsverträgen sowie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind, nicht allein deshalb als unwirksam oder unanwendbar angesehen werden können, weil eine Entscheidung getroffen wurde, dass Interessen des internationalen Friedens und der Sicherheit die Verhängung von Sanktionen rechtfertigen. So wie die internationale Gemeinschaft darauf besteht, dass jeder betroffene Staat die bürgerlichen und politischen Rechte seiner Bürger achten muss, so muss neben dem betroffenen Staat auch die internationale Gemeinschaft selbst alles Mögliche tun, damit zumindest der Kerngehalt der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der betroffenen Menschen jenes Staates geschützt werden (vgl. auch Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990), Abs. 10).

8. Obgleich die Verpflichtung eines jeden Staates, die Achtung aller Menschenrechte zu fördern, aus der Charta der Vereinten Nationen hergeleitet wird, soll auch in Erinnerung gerufen werden, dass alle Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates den Pakt unterzeichnet haben, auch wenn zwei Staaten (China und die Vereinigten Staaten) ihn noch ratifizieren müssen. Die meisten der nichtständigen Mitglieder sind Vertragsstaaten des Pakts. Jeder dieser Staaten hat laut Artikel 2 Abs. 1 des Pakts zugesichert, »einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu

3 L. Minear et. al., *Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System*, Executive Summary. Studie angefertigt auf Anfrage der VN-Hauptabteilung für Humanitäre Angelegenheiten für den Ständigen Interinstitutionellen Ausschuss, 6. Oktober 1997.

erreichen ...« Wenn der betroffene Staat ebenfalls Vertragsstaat ist, dann ist es für die anderen Staaten doppelt notwendig, die jeweiligen Verpflichtungen zu achten und in Rechnung zu stellen. Soweit Sanktionen gegen Nicht-Vertragsstaaten verhängt werden, würden in jedem Fall dieselben Prinzipien anzuwenden sein, da die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schutzbedürftiger Gruppen Teil des Völkerrechts sind, was zum Beispiel die nahezu universelle Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und der Status der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zeigen.

9. Wenngleich der Ausschuss keine Rolle bei der Entscheidung zu spielen hat, ob Sanktionen auferlegt werden oder nicht, hat er doch die Verantwortung, die Befolgung des Pakts durch alle Vertragsstaaten zu überwachen. Wenn daher Maßnahmen ergriffen werden, die die Fähigkeit eines Staates behindern, seine Paktverpflichtungen zu erfüllen, dann werden die Bedingungen der Sanktionen und die Art ihrer Ausführung zu Angelegenheiten des Ausschusses.

10. Der Ausschuss glaubt, dass aus diesen Erwägungen zwei Gruppen von Verpflichtungen erwachsen. Die erste bezieht sich auf den betroffenen Staat. Die Verhängung von Sanktionen suspendiert oder verringert in keiner Weise die jeweiligen Verpflichtungen der betreffenden Vertragsstaaten. Wie bei anderen vergleichbaren Situationen kommt diesen Verpflichtungen in Zeiten besonderer Härte größere praktische Bedeutung zu. Der Ausschuss ist daher aufgerufen, sehr sorgfältig zu prüfen, in welchem Umfang der betroffene Staat »unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten« Schritte unternommen hat, um für den größtmöglichen Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte jedes Individuums innerhalb seines Hoheitsgebietes zu sorgen. Obgleich Sanktionen unvermeidlich die Fähigkeit des betroffenen Staates vermindern werden, einige der notwendigen Maßnahmen zu finanzieren oder zu unterstützen, bleibt der Staat verpflichtet, das Diskriminierungsverbot in Bezug auf den Genuss dieser Rechte zu gewährleisten und alle möglichen Maßnahmen, einschließlich Verhandlungen mit anderen Staaten und der internationalen Gemeinschaft, einzuleiten, um die negativen Auswirkungen auf die Rechte schutzbedürftiger Gruppen innerhalb der Gesellschaft auf ein Minimum zu reduzieren.

11. Die zweite Gruppe der Verpflichtungen bezieht sich auf die Partei oder Parteien, die für die Verhängung, Aufrechterhaltung oder Durchführung der Sanktionen verantwortlich ist oder sind, je nachdem ob es sich um die internationale Gemeinschaft, eine internationale oder regionale Organisation oder einen Staat oder eine Gruppe von Staaten handelt. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss der Ansicht, dass es drei Folgerungen gibt, die

sich logischerweise aus der Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ergeben.

12. Erstens müssen diese Rechte vollumfänglich berücksichtigt werden, wenn eine angemessene Sanktionsregelung entworfen wird. Ohne irgendwelche besonderen Maßnahmen in dieser Hinsicht zu unterstützen, nimmt der Ausschuss Vorschläge zur Kenntnis, zum Beispiel für die Schaffung eines Mechanismus der Vereinten Nationen zur Einschätzung und Verfolgung der Auswirkungen von Sanktionen, bezüglich der Ausarbeitung von transparenteren Prinzipien und Verfahren, die auf der Achtung der Menschenrechte beruhen und der Festlegung eines größeren Umfangs an Ausnahmegütern und -leistungen, für die Autorisierung technischer Organisationen zur Festlegung der erforderlichen Ausnahmegüter und -leistungen, für die Schaffung von besser ausgestatteten Sanktionsausschüssen und größere Zielgenauigkeit in Bezug auf diejenigen, von denen die internationale Gemeinschaft Verhaltensänderungen wünscht, sowie für eine allgemein größere Flexibilität.

13. Zweitens sollte ein effektives Monitoring, das nach den Voraussetzungen des Pakts permanent erforderlich ist, auch während der gesamten Zeit, in denen Sanktionen in Kraft sind, stattfinden. Selbst wenn eine externe Partei nur eine Teilverantwortung für die Situation innerhalb eines Landes auf sich nehmen sollte (ob gemäß Kapitel VII der Charta oder anderweitig), nimmt sie unvermeidlich auch die Verantwortung auf sich, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der betroffenen Bevölkerung zu schützen.

14. Drittens hat die internationale Gemeinschaft eine Verpflichtung, »einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, Maßnahmen zu treffen«, um auf unverhältnismäßiges Leiden schutzbedürftiger Gruppen innerhalb eines betroffenen Landes zu reagieren.

15. In Vorwegnahme des Einwands, dass Sanktionen fast schon per Definition zu schwerwiegenden Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte führen müssen, wenn sie ihre Ziele erreichen sollen, nimmt der Ausschuss die Schlussfolgerung einer bedeutenden Studie der Vereinten Nationen zur Kenntnis: »Entscheidungen, die das Leiden von Kindern vermindern oder andere negative Auswirkungen verringern, können getroffen werden, ohne den politischen Zweck der Sanktionen zu gefährden.«⁴ Dies ist gleichermaßen auf alle schutzbedürftigen Gruppen anzuwenden.

4 Ibid.

16. Mit der Verabschiedung dieser Allgemeinen Bemerkung will der Ausschuss darauf aufmerksam machen, dass Einwohner eines Landes ihre fundamentalen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht durch die Feststellung einbüßen, dass ihre Staatsoberhäupter Normen des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit verletzt haben. Der Zweck besteht weder darin, solchen Staatsoberhäuptern Unterstützung oder Ermutigung zu gewähren, noch darin, die legitimen Interessen der internationalen Gemeinschaft bei der Durchsetzung der Vorschriften der Charta der Vereinten Nationen und des internationalen Völkerrechts zu untergraben. Vielmehr besteht er darin zu verlangen, dass Gesetzlosigkeit auf der einen Seite nicht mit Gesetzlosigkeit auf der anderen Seite vergolten werden sollte, welche die fundamentalen Rechte missachtet, obwohl letztere die Grundlage solcher kollektiver Handlungen bilden und ihnen Legitimität verleihen.

Allgemeine Bemerkung Nr. 9
Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Pakts
Neunzehnte Sitzung (1998)

A. Die Pflicht, dem Pakt in der innerstaatlichen Rechtsordnung Wirkung zu verleihen

1. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) über das Wesen der staatlichen Verpflichtungen (Artikel 2 Abs. 1 des Pakts)¹ hat der Ausschuss Probleme angesprochen, die sich auf das Wesen und den Umfang der Verpflichtungen der Vertragsstaaten beziehen. Die vorliegende Allgemeine Bemerkung versucht, bestimmte Elemente dieser früheren Bemerkung weiter auszuarbeiten. Eine zentrale Paktverpflichtung besteht für Vertragsstaaten darin, den Paktrechten Rechtswirkung zu verleihen. Indem der Pakt die Regierungen auffordert, dies »mit allen geeigneten Mitteln« zu unternehmen, wird ein weiter und flexibler Ansatz zum Ausdruck gebracht, der es ermöglicht, die Besonderheiten des Rechts- und des Verwaltungssystems eines jeden Staates ebenso wie andere relevante Erwägungen zu berücksichtigen.

2. Diese Flexibilität besteht jedoch zusammen mit der Verpflichtung für jeden Staat, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um die in dem Pakt anerkannten Rechte durchzusetzen. In dieser Hinsicht müssen die grundlegenden Anforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzes beachtet werden. Die Vorschriften des Pakts müssen daher auf geeignete Weise innerhalb der innerstaatlichen Rechtsordnung anerkannt werden, angemessene Rechtsbehelfe oder Wiedergutmachung müssen für jede beschwerte Person oder Gruppe verfügbar sein, und geeignete Mittel zur Sicherung der staatlichen Verantwortlichkeit müssen geschaffen werden.

3. Fragen, die sich auf die innerstaatliche Anwendung des Pakts beziehen, müssen im Licht von zwei Grundsätzen des Völkerrechts betrachtet werden. Der erste, der in Artikel 27 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens² enthalten ist, besagt, dass »sich [eine] Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen darf, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen«. Mit anderen Worten sollten Staaten die innerstaatliche Rechtsordnung anpassen, um ihren Vertragsverpflichtungen Rechtskraft verleihen zu können. Der zweite Grundsatz wird in Artikel 8 der Allgemei-

1 E/1991/23, Anhang III.

2 United Nations Treaty Series, vol. 1155, S. 331.

nen Erklärung der Menschenrechte wiedergegeben. Nach seinem Wortlaut gilt: »Jeder hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden.« Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte enthält kein direktes Gegenstück zu Artikel 2 Abs. 3 (b) des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte, der die Vertragsstaaten unter anderem dazu verpflichtet, »den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen«. Nichtsdestotrotz muss ein Vertragsstaat, der sein Unvermögen rechtfertigen möchte, innerstaatlichen Rechtsschutz gegen die Verletzung wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Rechte zu gewähren, darlegen, dass solche Rechtsbehelfe entweder ein nicht »angemessenes Mittel« im Sinne des Artikels 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte sind oder dass sie aufgrund anderer vorhandener Mittel unnötig sind. Es wird schwierig sein, dies darzulegen, und der Ausschuss ist der Ansicht, dass sich jene anderen vorhandenen Mittel in vielen Fällen als unwirksam erweisen können, wenn sie nicht durch gerichtlichen Rechtsschutz gestärkt oder ergänzt werden.

B. Der Status des Pakts in der innerstaatlichen Rechtsordnung

4. Im Allgemeinen sollten rechtsverbindliche Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes innerhalb der innerstaatlichen Rechtssysteme aller Vertragsstaaten umgehend unmittelbare Wirkung entfalten. Dabei sollten sie Individuen ermöglichen, vor nationalen Gerichten die Durchsetzung ihrer Rechte zu erreichen. Die Regel, welche die Ausschöpfung nationaler Rechtsmittel verlangt, bestärkt in dieser Hinsicht den Vorrang innerstaatlicher Rechtsbehelfe. Die Existenz und Weiterentwicklung internationaler Verfahrensarten ist für Individualklagen bedeutend, jedoch haben solche Verfahren gegenüber wirksamen innerstaatlichen Rechtsbehelfen nur eine ergänzende Funktion.

5. Der Pakt legt nicht genau fest, wie er in der nationalen Rechtsordnung umzusetzen ist. Auch gibt es keine Vorschrift, die zu seiner umfassenden Umsetzung verpflichtet oder verlangt, dem Pakt im nationalen Recht einen besonderen Status zu verleihen. Wenn auch die genaue Methode, mit der den Paktrechten in der nationalen Rechtsordnung Wirkung verliehen wird, Angelegenheit jedes einzelnen Vertragsstaates bleibt, so sollten die Mittel der Umsetzung dennoch soweit geeignet sein, dass der Vertragsstaat damit seine Paktverpflichtungen erfüllen kann. Die Art der Umsetzung ist auch Teil der Überprüfung des Ausschusses, inwieweit ein Vertragsstaat seinen Paktverpflichtungen nachgekommen ist.

6. Eine Analyse der Staatenpraxis mit Blick auf den Pakt hat ergeben, dass verschiedene Ansätze benutzt wurden. Manche Staaten haben keinerlei Maßnahmen ergriffen. Von denjenigen, die Maßnahmen ergriffen haben, haben manche den Pakt in innerstaatliches Recht umgesetzt, indem sie die bestehende Gesetzgebung ergänzt oder geändert haben, ohne sich auf spezifische Vorschriften des Pakts zu beziehen. Andere haben den Pakt als nationales Gesetz verabschiedet oder in innerstaatliches Recht aufgenommen, so dass der Wortlaut erhalten geblieben ist und ihm in der innerstaatlichen Rechtsordnung formale Geltung verliehen wurde. Dies ist oft aufgrund von Verfassungsvorschriften geschehen, die internationalen Menschenrechtsverträgen Vorrang gegenüber nationalen Gesetzen einräumen, wenn die Verträge mit nationalem Recht unvereinbar sind. Der jeweilige Ansatz der Vertragsstaaten hängt hauptsächlich davon ab, wie Verträge im Allgemeinen in der innerstaatlichen Rechtsordnung umgesetzt werden.

7. Unabhängig von der bevorzugten Methode gelten für sie verschiedene Grundsätze, die sich aus der Pflicht ergeben, dem Pakt Wirkung zu verleihen und die daher beachtet werden müssen. Erstens müssen die gewählten Mittel für die Umsetzung geeignet sein, um die Erfüllung der Paktverpflichtungen zu gewährleisten. Die Notwendigkeit gerichtlicher Geltendmachung (vgl. Absatz 10 unten) ist relevant, wenn es gilt, die beste Methode zu wählen, um den Paktrechten innerstaatliche Rechtskraft zu verleihen. Zweitens sollten die Mittel in Betracht gezogen werden, die sich in dem betreffenden Land bei der Gewährleistung anderer Menschenrechte als am wirksamsten erwiesen haben. Wo die Umsetzungsmethode wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte bedeutend von jener abweicht, die in Bezug auf andere Menschenrechtsverträge angewandt wird, sollte es dafür eine zwingende Begründung geben, da Formulierungen, die in dem Pakt benutzt werden, in beträchtlichem Umfang mit denjenigen vergleichbar sind, die in Verträgen über bürgerliche und politische Rechte enthalten sind.

8. Obgleich, drittens, der Pakt die Staaten nicht formal verpflichtet, seine Vorschriften in innerstaatliches Recht umzusetzen, ist dies dennoch wünschenswert. Die unmittelbare Anwendbarkeit vermeidet Probleme, die bei der Umsetzung der Vertragsverpflichtungen in innerstaatliches Recht auftreten könnten und stellt eine Grundlage dar, auf der Individuen sich bei nationalen Gerichten direkt auf die Paktrechte berufen können. Aus diesen Gründen ermutigt der Ausschuss insbesondere zur formalen Annahme oder Übernahme des Pakts in nationales Recht.

C. Die Rolle von Rechtsbehelfen

Gerichtliche oder sonstige Rechtsbehelfe?

9. Das Recht auf wirksame Rechtsbehelfe muss nicht stets so interpretiert werden, dass es gerichtliche Rechtsbehelfe verlangt. In vielen Fällen werden administrative Rechtsbehelfe angemessen sein, und Personen, die innerhalb des Hoheitsgebiets eines Vertragsstaates leben, haben eine legitime Erwartung, dass die Verwaltungsbehörden bei ihren Entscheidungsfindungen die Anforderungen des Pakts in Betracht ziehen. Jeder administrative Rechtsbehelf sollte zugänglich, bezahlbar, zeitgerecht und wirksam sein. Ebenso dürfte ein darüber hinausgehendes Recht auf ein gerichtliches Verfahren gegen Verwaltungsakte dieser Art häufig angemessen sein. Weiterhin gibt es einige Verpflichtungen, die zum Beispiel das Diskriminierungsverbot³ betreffen (jedoch nicht ausschließlich darauf beschränkt sind), für die eine bestimmte Form gerichtlicher Rechtsbehelfe unverzichtbar ist, um die Anforderungen des Pakts zu erfüllen. Mit anderen Worten, wann immer ein Paktrecht nicht ohne einen gewissen Einfluss der Gerichte geltend gemacht werden kann, sind gerichtliche Rechtsbehelfe notwendig.

Gerichtliche Geltendmachung

10. In Bezug auf die bürgerlichen und politischen Rechte wird im Allgemeinen als gegeben angenommen, dass gerichtliche Rechtsbehelfe bei Verletzungen unverzichtbar sind. Bedauerlicherweise wird in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu oft das Gegenteil angenommen. Diese Diskrepanz ist weder durch die Natur der Rechte noch durch die einschlägigen Vorschriften des Pakts selbst gerechtfertigt. Der Ausschuss hat bereits verdeutlicht, dass viele der Vorschriften des Pakts eine direkte Umsetzung ermöglichen. So zitierte er zum Beispiel in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) die Artikel 3; 7 Abs. (a) (i); 8; 10 Nr. 3; 13 Abs. 2 (a); 13 Abs. 3; 13 Abs. 4; und 15 Abs. 3. In dieser Hinsicht ist es wichtig, zwischen gerichtlicher Geltendmachung (die sich auf Angelegenheiten bezieht, die am besten von Gerichten gelöst werden können) und Normen zu unterscheiden, die unmittelbar anwendbar sind (und durch ein Gericht ohne weitere Ausarbeitung angewendet werden können). Obgleich der allgemeine Ansatz eines jeden Rechtssystems in Betracht gezogen werden muss, gibt es in dem Pakt kein Recht, das in der überwiegenden Mehrheit der Systeme nicht so aufgefasst werden könnte, als dass es zumindest einige justiziable Elemente beinhaltet. Manchmal wird vorgeschlagen, Angele-

3 Auf der Grundlage von Artikel 2 Abs. 2 des Pakts verpflichten sich die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung jeglicher Art ausgeübt werden.

genheiten, die die Verteilung von Finanzmitteln betreffen, eher den politischen Einrichtungen als den Gerichten zu überlassen. Obgleich die jeweilige Zuständigkeit der verschiedenen Regierungsressorts beachtet werden muss, ist es angemessen anzuerkennen, dass Gerichte im Allgemeinen schon in beträchtlichem Umfang mit Angelegenheiten befasst sind, die bedeutende Auswirkungen auf die Verteilung von Finanzmitteln haben. Eine starre Klassifizierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die sie bereits per Definition außerhalb der Zuständigkeit von Gerichten stellt, wäre daher willkürlich und würde mit dem Grundsatz der Unteilbarkeit und Interdependenz der beiden Gruppen der Menschenrechte unvereinbar sein. Sie würde auch die Fähigkeit der Gerichte, die Rechte der am meisten schutzbedürftigen und benachteiligten Gruppen der Gesellschaft zu schützen, drastisch beschneiden.

Unmittelbare Anwendbarkeit

11. Der Pakt schließt nicht aus, dass bestimmte Rechte unmittelbar anwendbar (self-executing) sind, wenn dies in dem jeweiligen Rechtssystem vorgesehen ist. Tatsächlich wurden zum Zeitpunkt seines Entwurfs Versuche, einzelne Bestimmungen des Paktes mit nicht unmittelbar anwendbarer (non-self-executing) Wirkung auszugestalten, eindeutig zurückgewiesen. In den meisten Staaten wird die Entscheidung, ob eine Vertragsvorschrift unmittelbar anwendbar ist oder nicht, von den Gerichten und nicht der Exekutive oder der Legislative zu treffen sein. Um diese Aufgabe wirksam zu erfüllen, müssen sich die zuständigen Gerichte des Wesens und des Inhalts des Pakts und der bedeutsamen Rolle von Rechtsbehelfen und ihrer Umsetzung bewusst sein. Wenn Regierungen an Gerichtsverfahren beteiligt sind, dann sollte das innerstaatliche Recht so ausgelegt werden, dass es den Paktverpflichtungen Wirkung verleiht. In ähnlicher Weise sollte die juristische Ausbildung die Justiziabilität der Paktrechte berücksichtigen. Es ist insbesondere wichtig zu vermeiden, dass die betreffenden Normen von vornherein als nicht unmittelbar anwendbar angesehen werden. Tatsächlich sind viele der Vorschriften zumindest ebenso deutlich und konkret formuliert wie Vorschriften in anderen Menschenrechtsverträgen, die regelmäßig von Gerichten für unmittelbar anwendbar erklärt werden.

D. Die Auslegung des Pakts vor nationalen Gerichten

12. In den Allgemeinen Richtlinien des Ausschusses zu Form und Inhalt der Staatenberichte werden die Staaten aufgefordert, darüber zu berichten, ob die Vorschriften des Pakts vor den jeweiligen Gerichten oder Verwaltungsbehörden unmittelbar anwendbar sind.⁴ Einige Staaten haben darüber

⁴ Vgl. E/1991/23, Anhang IV, Kap. A, Abs. 1 (d) (iv).

berichtet, dennoch sollte diesem Element in zukünftigen Berichten größere Bedeutung eingeräumt werden. Im Besonderen ersucht der Ausschuss die Vertragsstaaten, über jegliche bedeutende Rechtsprechung ihrer nationalen Gerichte ausführlich zu berichten, in der die Vorschriften des Pakts angewendet werden.

13. Auf der Grundlage der verfügbaren Auskünfte wird deutlich, dass die Staatenpraxis uneinheitlich ist. Der Ausschuss stellt fest, dass einige Gerichte die Vorschriften des Pakts entweder unmittelbar angewendet oder für die Auslegung herangezogen haben. Andere Gerichte sind bereit, die Bedeutung des Pakts für die Auslegung des innerstaatlichen Rechts im Prinzip anzuerkennen, wobei in der Praxis hingegen der Einfluss des Pakts in der Begründung von Urteilen oder auf deren Ergebnis sehr beschränkt ist. Andere Gerichte haben sich geweigert, dem Pakt jegliche Rechtswirkung zuzugestehen, sobald versucht wurde, sich darauf zu berufen. In den meisten Ländern verbleibt den Gerichten großer Handlungsspielraum, dem Pakt größere Anwendbarkeit zu verleihen.

14. In den Grenzen angemessener richterlicher Überprüfung sollten Gerichte Vorschriften des Pakts berücksichtigen, um zu gewährleisten, dass das Verhalten des Staates mit seinen Paktverpflichtungen in Übereinstimmung steht. Die Vernachlässigung dieser Pflicht der Gerichte ist mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, das stets die Achtung der Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsverträgen beinhaltet, unvereinbar.

15. Es ist allgemein anerkannt, dass innerstaatliches Recht so weit wie möglich in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen des betreffenden Staates ausgelegt werden sollte. Wenn daher ein innerstaatlicher Entscheidungsträger die Wahl treffen muss zwischen einer Auslegung innerstaatlichen Rechts, die den Staat in Rechtsbruch mit dem Pakt versetzen würde, und einer Auslegung, die es dem Staat ermöglicht, den Pakt zu befolgen, so verlangt das Völkerrecht, die Entscheidung zugunsten der letzteren Option zu treffen. Die Gewährleistung des Gleichheitsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbots sollte weitestgehend so interpretiert werden, dass sie den vollumfänglichen Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ermöglicht.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 10****Die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte***
Neunzehnte Sitzung (1998)

1. Artikel 2 Abs. 1 des Pakts verpflichtet jeden Vertragsstaat, »unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.« Der Ausschuss weist darauf hin, dass ein geeignetes Mittel zur Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte auch in der Arbeit der nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte besteht. In der jüngeren Vergangenheit hat es eine starke Zunahme dieser Einrichtungen gegeben, und dieser Trend ist erheblich durch die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission gefördert worden. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen hat ein umfassendes Programm geschaffen, um die Staaten in Bezug auf nationale Institutionen zu unterstützen und zu ermutigen.

2. Diese Institutionen reichen von nationalen Menschenrechtskommissionen, Ombudspersonen, »Verteidigern/innen« des öffentlichen Interesses oder der Menschenrechte bis zu »defensores del pueblo«. In vielen Fällen ist die Institution von der Regierung gegründet worden, genießt weitestgehend Autonomie gegenüber der Exekutive und Legislative, nimmt internationale Menschenrechtsnormen wahr, die in dem betroffenen Land anwendbar sind und besitzt ein Mandat für verschiedene Aktivitäten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Derartige Einrichtungen sind in Staaten mit den unterschiedlichsten Rechtskulturen und ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Situation gegründet worden.

3. Der Ausschuss weist darauf hin, dass nationale Einrichtungen bei der Förderung und Gewährleistung der Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte eine potenziell maßgebliche Rolle zu spielen haben. Bedauerlicherweise ist diese Rolle zu oft entweder nicht mit der Institution abgestimmt worden oder sie ist vernachlässigt oder ihr ist zu geringe Priorität eingeräumt worden. Es ist deshalb von wesentlicher Bedeutung, dass den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten bei allen relevanten Aktivitäten dieser Einrichtungen uneingeschränkte Beachtung geschenkt wird. Die folgende Liste gibt die Arten der Aktivitäten an, die in Bezug auf

diese Rechte durch nationale Einrichtungen unternommen werden können oder bereits unternommen worden sind:

(a) die Förderung von Bildungs- und Informationsprogrammen, die das Bewusstsein und das Verständnis der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowohl in der breiten Bevölkerung als auch unter spezifischen Gruppen wie dem öffentlichen Dienst, der Justiz, dem privaten Sektor und der Gewerkschaftsbewegung verbessern;

(b) die genaue Überprüfung von existierenden Gesetzen und Verwaltungsakten sowie von Gesetzesentwürfen und anderen Vorschlägen, um zu gewährleisten, dass sie mit den Anforderungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte übereinstimmen;

(c) die Bereitstellung von technischer Beratung oder die Erstellung von Gutachten in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, auch auf Anfrage von Behörden oder sonstiger Organisationen;

(d) die Festlegung nationaler Benchmarks, anhand derer die Verpflichtungen aus dem Pakt gemessen werden können;

(e) die Durchführung von Forschung und Untersuchungen darüber, inwieweit bestimmte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entweder in einem Staat insgesamt, in Teilbereichen oder in Bezug auf besonders schutzbedürftige Gemeinschaften verwirklicht worden sind;

(f) ein Monitoring im Hinblick auf die Gewährleistung bestimmter Paktrechte und die Abfassung von entsprechenden Berichten für Behörden und die Zivilgesellschaft;

(g) die Prüfung von Beschwerden im Hinblick auf die Verletzung einschlägiger wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechtsnormen eines Staates.

4. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf zu gewährleisten, dass die Mandate für nationale Menschenrechtsinstitutionen auch den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten angemessene Aufmerksamkeit schenken, und ersucht die Staaten, in ihren dem Ausschuss vorzulegenden Berichten ausführlich sowohl über die Mandate als auch über die Hauptaktivitäten der Institutionen zu berichten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 11**
Aktionspläne für die Grundschulbildung (Artikel 14)
Zwanzigste Sitzung (1999)

1. Artikel 14 des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte verlangt von jedem Vertragsstaat, der die Grundschulpflicht auf der Grundlage der Unentgeltlichkeit noch nicht einführen konnte, sich zu verpflichten, binnen zwei Jahren einen ausführlichen Aktionsplan auszuarbeiten und anzunehmen, der die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der unentgeltlichen allgemeinen Schulpflicht innerhalb einer angemessenen, in dem Plan festzulegenden Zahl von Jahren vorsieht. Trotz der im Einklang mit Artikel 14 eingegangenen Verpflichtungen haben einige Vertragsstaaten einen Aktionsplan für die Grundschulpflicht auf der Grundlage der Unentgeltlichkeit weder ausgearbeitet noch umgesetzt.

2. Das Recht auf Bildung, das in den Artikeln 13 und 14 des Paktes sowie in einer Reihe weiterer internationaler Verträge wie dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau anerkannt wird, ist von grundlegender Bedeutung. Es wurde bisher sowohl als wirtschaftliches als auch als soziales und kulturelles Recht eingeordnet. Alle diese Einordnungen sind zutreffend. Darüber hinaus ist es in vielfacher Hinsicht auch ein bürgerliches und ein politisches Recht, da es für die vollinhaltliche und wirksame Verwirklichung dieser Rechte ebenfalls von zentraler Bedeutung ist. In dieser Hinsicht kommt in dem Recht auf Bildung die Unteilbarkeit und die Interdependenz aller Menschenrechte zum Ausdruck.

3. Im Einklang mit der klaren und unmissverständlichen Verpflichtung nach Artikel 14 obliegt es jedem Vertragsstaat, dem Ausschuss einen Aktionsplan vorzulegen, der den in Ziffer 8 festgelegten Vorgaben entspricht. Angesichts dessen, dass in den Entwicklungsländern heute schätzungsweise 130 Millionen Kinder im Schulalter, zwei Drittel davon Mädchen, keinen Zugang zur Grundschulbildung haben, muss diese Verpflichtung ge-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung wurde vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen verfasst. Siehe http://www.un.org/Depts/german/wiso/fs_ws_sonst.html (20.9.2004)

nauestens eingehalten werden.¹ Der Ausschuss ist sich vollauf bewusst, dass den Vertragsstaaten die Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Vorlage eines Aktionsplans durch viele verschiedene Faktoren erschwert wird. So haben beispielsweise die in den siebziger Jahren eingeleiteten Strukturanpassungsprogramme, die in den achtziger Jahren folgenden Schuldenkrisen und die Finanzkrisen der späten neunziger Jahre sowie weitere Faktoren dazu geführt, dass das Recht auf Grundschulbildung wesentlich öfter versagt blieb. Derartige Schwierigkeiten können die Vertragsstaaten jedoch nicht von ihrer in Artikel 14 des Paktes vorgesehenen Verpflichtung entbinden, einen Aktionsplan anzunehmen und dem Ausschuss vorzulegen.

4. Die Ausarbeitung von Aktionsplänen durch die Vertragsstaaten des Paktes im Einklang mit Artikel 14 ist besonders wichtig, da die Arbeit des Ausschusses gezeigt hat, dass das Fehlen von Bildungschancen für Kinder häufig dazu führt, dass sie verstärkt von verschiedenen anderen Menschenrechtsverletzungen betroffen sind. So sind beispielsweise Kinder, die in tiefster Armut und unter ungesunden Bedingungen leben, besonders anfällig für Zwangsarbeit und sonstige Formen der Ausbeutung. Darüber hinaus besteht beispielsweise ein direkter Zusammenhang zwischen dem Anteil der Mädchen, die die Grundschule besuchen, und einer erheblichen Abnahme der Zahl von Kinderheiraten.

5. Artikel 14 enthält einige Elemente, die es im Lichte der umfangreichen Erfahrungen des Ausschusses bei der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten näher auszuführen gilt.

6. *Schulpflicht.* Durch das Element der Pflicht wird hervorgehoben, dass weder die Eltern beziehungsweise der Vormund oder Pfleger noch der Staat zur Entscheidung darüber berechtigt sind, ob ein Kind Zugang zur Grundschulbildung haben soll oder nicht. In ähnlicher Weise wird das bereits aufgrund der Artikel 2 und 3 bestehende Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beim Zugang zur Bildung durch dieses Element weiter hervorgehoben. Es soll jedoch nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass das Bildungsangebot von angemessener Qualität sein, auf die Kinder zugeschnitten und der Verwirklichung ihrer sonstigen Rechte förderlich sein muss.

7. *Unentgeltlichkeit.* Das Wesen dieses Erfordernisses ist unmissverständlich. Das Recht ist ausdrücklich so formuliert, dass die Verfügbarkeit der Grundschulbildung ohne Kosten für das Kind, die Eltern beziehungsweise den Vormund oder Pfleger sichergestellt wird. Von der Regierung, den Kommunen oder der Schule erhobene Gebühren sowie sonstige unmit-

1 Siehe allgemein UNICEF, Zur Situation der Kinder in der Welt 1999.

telbare Kosten stellen ein Hemmnis für den Genuss des Rechts dar und können seine Verwirklichung gefährden. Sie haben außerdem häufig eine stark regressive Wirkung. Ihre Beseitigung ist im Rahmen des verpflichtend aufzustellenden Aktionsplans anzugehen. Indirekte Kosten, wie mitunter fälschlich als freiwillige Beiträge dargestellte Pflichtabgaben für die Eltern oder die Pflicht, verhältnismäßig teure Schuluniformen zu tragen, können in dieselbe Kategorie fallen.

Andere indirekte Kosten können vorbehaltlich der fallweisen Prüfung durch den Ausschuss zulässig sein. Dieses Element der Grundschulpflicht steht keineswegs im Widerspruch zu dem in Artikel 13 Abs. 3 des Paktes anerkannten Recht der Eltern beziehungsweise des Vormunds oder Pflegers, »für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen«.

8. *Annahme eines ausführlichen Plans.* Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, binnen zwei Jahren einen Aktionsplan auszuarbeiten. Dies ist als entweder innerhalb von zwei Jahren nach In-Kraft-Treten des Paktes in dem betreffenden Staat auszulegen oder als innerhalb von zwei Jahren ab einer nachfolgenden Veränderung der Umstände, die zur Nichtbefolgung der betreffenden Verpflichtung geführt hat. Da es sich um eine fortbestehende Verpflichtung handelt, sind diejenigen Vertragsstaaten, auf die diese Bestimmung aufgrund der vorherrschenden Lage zutrifft, nicht von dieser Verpflichtung entbunden, weil sie es früher versäumt hatten, innerhalb der Zweijahresfrist zu handeln. Der Plan muss alle Maßnahmen umfassen, die erforderlich sind, um alle notwendigen Elemente des Rechts zu gewährleisten, und er muss ausführlich genug sein, um die umfassende Verwirklichung des Rechts sicherzustellen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle Teile der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung des Plans mitwirken und dass Wege gefunden werden, um die erzielten Fortschritte regelmäßig zu überprüfen und die Rechenschaftspflicht sicherzustellen. Ohne diese Elemente würde die Bedeutung des Artikels untergraben.

9. *Verpflichtungen.* Kein Vertragsstaat kann sich der unmissverständlichen Verpflichtung zur Annahme eines Aktionsplans mit der Begründung entziehen, dass die erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung stehen. Könnte die Einhaltung der Verpflichtung auf diese Weise umgangen werden, gäbe es keine Rechtfertigung für das einzigartige Erfordernis in Artikel 14, das nahezu per Definition auf Situationen Anwendung findet, die von unzureichenden Finanzmitteln gekennzeichnet sind. In gleicher Weise und aus demselben Grund sind der Verweis auf »internationale Hilfe und Zusammenarbeit« in Artikel 2 Abs. 1 und der Verweis auf »internationale Maßnahmen« in Artikel 23 des Paktes in derartigen Situationen von besonderer Bedeutung. Verfügt ein Vertragsstaat offensichtlich nicht über die Finanzmittel und/oder die Fachkompetenz, die erforderlich sind, um einen

ausführlichen Plan »auszuarbeiten und anzunehmen«, so besteht eine klare Verpflichtung seitens der internationalen Gemeinschaft, diesem Staat Hilfe zu gewähren.

10. *Schrittweise Verwirklichung.* Der Aktionsplan muss darauf gerichtet sein, die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf eine unentgeltliche allgemeine Schulpflicht nach Artikel 14 sicherzustellen. Im Gegensatz zu Artikel 2 Abs. 1 legt Artikel 14 jedoch fest, dass das Ziel »innerhalb einer angemessenen Zahl von Jahren« zu erreichen ist, die darüber hinaus »in dem Plan festzulegen [...]« ist. Der Plan muss, mit anderen Worten, konkrete Umsetzungsfristen für jede Stufe der schrittweisen Verwirklichung des Plans setzen. Dadurch wird die Wichtigkeit und die verhältnismäßig geringe Flexibilität dieser Verpflichtung hervorgehoben. Darüber hinaus ist in dieser Hinsicht zu betonen, dass die sonstigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten, wie beispielsweise die Nichtdiskriminierung, vollinhaltlich und umgehend eingehalten werden müssen.

11. Der Ausschuss appelliert an alle Vertragsstaaten, auf die Artikel 14 zutrifft, sicherzustellen, dass seine Bestimmungen in vollem Umfang eingehalten werden und dass die auf seiner Grundlage ausgearbeiteten Aktionspläne dem Ausschuss als fester Bestandteil der nach dem Pakt erforderlichen Berichte vorgelegt werden. In geeigneten Fällen ermutigt der Ausschuss die Vertragsstaaten ferner, die zuständigen internationalen Organisationen hinsichtlich der Ausarbeitung und nachfolgenden Umsetzung der Aktionspläne nach Artikel 14 um Hilfe zu ersuchen, namentlich die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank. Der Ausschuss fordert die zuständigen internationalen Organisationen außerdem auf, den Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen dringend so weit wie möglich behilflich zu sein.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 12**

Das Recht auf angemessene Nahrung (Artikel 11)

Zwanzigste Sitzung (1999)

Einleitung und allgemeine Prämissen

1. Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung wird in mehreren Völkerrechtsinstrumenten anerkannt. Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte befasst sich ausführlicher als jedes andere Rechtsinstrument mit diesem Recht. Gemäß Artikel 11 Abs. 1 des Paktes erkennen die Vertragsstaaten »das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterkunft, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen«, während sie gemäß Artikel 11 Abs. 2 anerkennen, dass dringlichere Maßnahmen erforderlich sein könnten, um »das grundlegende Recht eines jeden, vor Hunger« und Mangelernährung »geschützt zu sein,« zu gewährleisten. Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung ist von entscheidender Bedeutung für die Wahrnehmung aller Rechte. Es betrifft jeden Menschen, so dass die Bezugnahme in Artikel 11 Abs. 1 auf »ihn und seine Familie« für die Anwendbarkeit dieses Rechts auf Einzelpersonen oder auf von Frauen geführte Haushalte keinerlei Einschränkung bedeutet.

2. Der Ausschuss hat durch die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten seit 1979 wesentliche Informationen über das Recht auf angemessene Nahrung zusammengetragen. Der Ausschuss stellt fest, dass trotz des Vorliegens von Richtlinien für die Berichterstattung bezüglich des Rechts auf angemessene Nahrung nur wenige Vertragsstaaten hinreichende und genügend präzise Informationen zur Verfügung gestellt haben, um dem Ausschuss zu ermöglichen, sich ein Bild über die in den betreffenden Ländern herrschende Lage in Bezug auf dieses Recht zu machen und die Hindernisse für seine Verwirklichung zu identifizieren. Diese Allgemeine Bemerkung zielt darauf ab, einige der Hauptfragen herauszuarbeiten, die nach Auffassung des Ausschusses wichtig sind. Den Anlass für ihre Ausarbeitung bildete das von den Mitgliedstaaten während des Welternährungsgipfels von 1996 ausgesprochene Ersuchen, die in Artikel 11 des Paktes aufgeführten Rechte be-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung wurde vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen verfasst. Siehe http://www.un.org/Depts/german/wiso/fs_ws_sonst.html (20.9.2004).

treffend die Ernährung besser zu definieren, sowie das an den Ausschuss gerichtete besondere Ersuchen, dem auf dem Gipfel verabschiedeten Aktionsplan bei der Überwachung der Durchführung der in Artikel 11 des Paktes vorgesehenen konkreten Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

3. Auf Grund dieser Ersuchen prüfte der Ausschuss die einschlägigen Berichte und Dokumente der Menschenrechtskommission und der Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten über das Recht auf angemessene Nahrung als Menschenrecht; widmete dieser Frage 1997 auf seiner siebenten Sitzung einen Tag zu ihrer allgemeinen Erörterung, wobei er den von internationalen nichtstaatlichen Organisationen ausgearbeiteten Entwurf eines internationalen Verhaltenskodex über das Menschenrecht auf angemessene Nahrung berücksichtigte; beteiligte sich an zwei Sachverständigenrunden über das Recht auf angemessene Nahrung als Menschenrecht, die vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte im Dezember 1997 in Genf sowie gemeinsam mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) im November 1998 in Rom veranstaltet wurden, und nahm Kenntnis von ihren Schlussberichten. Im April 1999 beteiligte sich der Ausschuss an einem Symposium über die inhaltlichen und politischen Aspekte eines Menschenrechtsansatzes in Bezug auf Nahrungsmittel- und Ernährungspolitiken und -programme, das vom Verwaltungsausschuss für Koordinierung/Unterausschuss Ernährung der Vereinten Nationen auf seiner sechszwanzigsten Sitzung in Genf veranstaltet und vom Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte ausgerichtet wurde.

4. Der Ausschuss erklärt, dass das Recht auf angemessene Nahrung unteilbar mit der naturgegebenen Würde der menschlichen Person verbunden und für die Verwirklichung anderer in der internationalen Menschenrechtsscharta verankerter Menschenrechte unerlässlich ist. Es ist außerdem untrennbar mit der sozialen Gerechtigkeit verbunden und erfordert wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitische Maßnahmen auf einzelstaatlicher und internationaler Ebene, die auf die Beseitigung der Armut und die Verwirklichung aller Menschenrechte für alle gerichtet sind.

5. Wenngleich die internationale Gemeinschaft vielfach bekräftigt hat, wie wichtig die volle Achtung des Rechts auf angemessene Nahrung ist, besteht nach wie vor eine beunruhigende Kluft zwischen den in Artikel 11 des Paktes niedergelegten Standards und der in vielen Teilen der Welt vorherrschenden Situation. Weltweit leiden mehr als 840 Millionen Menschen, die meisten von ihnen in Entwicklungsländern, unter chronischem Hunger; Millionen von Menschen leiden unter Hungersnöten, die von Naturkatast-

rophen, den in einigen Regionen zunehmend auftretenden bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen und Kriegen und dem Einsatz von Nahrungsmitteln als politische Waffe ausgelöst werden. Der Ausschuss stellt fest, dass das Problem von Hunger und Mangelernährung zwar in Entwicklungsländern häufig besonders akut ist, dass jedoch Mangelernährung, Unterernährung und andere Probleme im Zusammenhang mit dem Recht auf angemessene Nahrung und dem Recht, frei von Hunger zu sein, auch in einigen der wirtschaftlich am meisten entwickelten Länder auftreten. Im Grunde liegt die Wurzel des Problems von Hunger und Mangelernährung nicht in einem Mangel an Nahrungsmitteln, sondern im mangelnden Zugang großer Teile der Weltbevölkerung zu den verfügbaren Nahrungsmitteln, der unter anderem auf Armut zurückzuführen ist.

Normativer Inhalt des Artikels 11, Absätze 1 und 2

6. Das Recht auf angemessene Nahrung ist dann verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat. Das *Recht auf angemessene Nahrung* darf daher nicht eng oder restriktiv im Sinne einer Mindestration an Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen ausgelegt werden. Das *Recht auf angemessene Nahrung* wird schrittweise verwirklicht werden müssen. Jedoch haben die Staaten die grundlegende Verpflichtung, selbst in Zeiten von Naturkatastrophen oder anderen Katastrophen die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Hunger zu mildern, wie in Artikel 11 Abs. 2 vorgesehen.

Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln und des Zugangs dazu

7. Das Konzept der *Angemessenheit* ist für das Recht auf Nahrung von besonderer Bedeutung, da es hilft, einige Faktoren hervorzuheben, die berücksichtigt werden müssen, wenn es um die Feststellung geht, ob bestimmte Nahrungsmittel oder Ernährungsweisen, zu denen Zugang besteht, unter den gegebenen Umständen als die am besten geeigneten für die Zwecke des Artikels 11 des Paktes angesehen werden können. Das Konzept der *Nachhaltigkeit* ist untrennbar mit dem Konzept der ausreichenden Ernährung oder Ernährungssicherheit verbunden und impliziert, dass sowohl die heutigen als auch die zukünftigen Generationen Zugang zu Nahrungsmitteln haben sollen. Was genau unter »Angemessenheit« zu verstehen ist, wird in starkem Maße von den vorherrschenden sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, klimatischen, ökologischen und sonstigen Bedingungen be-

stimmt, während der Begriff der »Nachhaltigkeit« den Gedanken der langfristigen Verfügbarkeit und des langfristigen Zugangs enthält.

8. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Wesensgehalt des Rechts auf angemessene Nahrung Folgendes beinhaltet:

Die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, die keine schädlichen Stoffe enthalten und die innerhalb einer bestimmten Kultur akzeptabel sind, in ausreichender Menge und Qualität, um die individuellen Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen;

den Zugang zu diesen Nahrungsmitteln in einer nachhaltigen Weise und ohne Beeinträchtigung des Genusses anderer Menschenrechte.

9. Befriedigung der *Ernährungsbedürfnisse* bedeutet, dass Ernährung insgesamt eine Mischung von Nährstoffen für Wachstum, Entwicklung und Erhaltung von Körper und Geist sowie körperliche Tätigkeiten umfasst, die den physiologischen Bedürfnissen des Menschen in allen Lebensphasen gerecht wird und die seinem Geschlecht und seinem Beruf entspricht. Es kann daher erforderlich sein, Maßnahmen zu ergreifen, um eine abwechslungsreiche Ernährung sowie geeignete Konsum- und Ernährungsweisen, namentlich das Stillen, aufrechtzuerhalten, anzupassen oder zu stärken und dabei sicherzustellen, dass Veränderungen in der Verfügbarkeit und beim Zugang zu Nahrungsmitteln sich zumindest nicht nachteilig auf die Zusammensetzung der Nahrung und die Nahrungsmittelaufnahme auswirken.

10. Mit der Formulierung *die keine schädlichen Stoffe enthalten* werden Forderungen an die Lebensmittelsicherheit gestellt, zu der es einer Reihe von Schutzmaßnahmen des öffentlichen wie auch des privaten Sektors bedarf, um die Verunreinigung von Lebensmitteln durch Verfälschung, schlechte Umwelthygiene oder unsachgemäße Handhabung auf verschiedenen Stufen der Lebensmittelherstellungskette zu verhindern; es ist außerdem darauf zu achten, dass natürlich vorkommende Toxine identifiziert und vermieden oder zerstört werden.

11. *Innerhalb einer bestimmten Kultur oder für den Verbraucher akzeptabel* bedeutet, dass so weit wie möglich auch mit Nahrungsmitteln und Nahrungsaufnahme verbundene Wertvorstellungen, die mit der Ernährung nichts zu tun haben, und die Besorgnisse informierter Verbraucher hinsichtlich der Art der Lebensmittel, zu denen Zugang besteht, berücksichtigt werden müssen.

12. *Verfügbarkeit* bezieht sich entweder darauf, dass sich Menschen dank ertragreicher Böden oder sonstiger natürlicher Ressourcen unmittelbar selbst ernähren können, oder auf das Bestehen gut funktionierender Vertei-

lungs-, Verarbeitungs- und Marktsysteme, durch die Nahrungsmittel entsprechend der Nachfrage vom Produktionsort an den Ort gebracht werden können, an dem sie benötigt werden.

13. *Zugang* umfasst sowohl den wirtschaftlichen als auch den physischen Zugang:

Wirtschaftlicher Zugang bedeutet, dass die mit dem Erwerb von Nahrungsmitteln für eine angemessene Ernährung verbundenen finanziellen Aufwendungen einer Person oder eines Haushalts nicht so hoch sein sollen, dass die Befriedigung anderer grundlegender Bedürfnisse gefährdet oder beeinträchtigt wird. Wirtschaftlicher Zugang betrifft jede Art des Nahrungsmittelerwerbs oder des Anspruchs, durch den Menschen Nahrungsmittel erhalten, und ist ein Maß dafür, inwieweit das Recht auf angemessene Nahrung zufrieden stellend gesichert ist. Sozial schwachen Gruppen, wie Landlosen und sonstigen besonders verarmten Teilen der Bevölkerung, wird möglicherweise im Rahmen besonderer Programme Beachtung geschenkt werden müssen.

Physischer Zugang bedeutet, dass alle, einschließlich physisch schwache Menschen, wie Säuglinge und Kleinkinder, Ältere, Körperbehinderte, Tod- kranke und Menschen mit anhaltenden Gesundheitsproblemen, einschließlich der psychisch Kranken, Zugang zu angemessener Nahrung haben müssen. Opfer von Naturkatastrophen, Menschen in katastrophengefährdeten Gebieten und andere besonders benachteiligte Gruppen werden beim Zugang zu Nahrungsmitteln möglicherweise besonderer Aufmerksamkeit bedürfen und manchmal Priorität erhalten müssen. In einer besonders verwundbaren Lage befinden sich viele indigene Bevölkerungsgruppen, deren Zugang zu ihrem angestammten Land mitunter bedroht ist.

Verpflichtungen und Verletzungen

14. Das Wesen der rechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten ist in Artikel 2 des Paktes dargestellt und wurde in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) des Ausschusses behandelt. Die hauptsächliche Verpflichtung besteht darin, Maßnahmen zu ergreifen, um *schrittweise* die volle Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung zu verwirklichen. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, die Erreichung dieses Ziels so rasch wie möglich anzustreben. Jeder Staat ist verpflichtet, sicherzustellen, dass alle seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen Zugang zu einer Mindestmenge an Grundnahrungsmitteln haben, die ausreichend, gehaltvoll und gesundheitlich unbedenklich sind, um zu gewährleisten, dass sie keinen Hunger leiden.

15. Das Recht auf angemessene Nahrung, wie jedes andere Menschenrecht, legt den Vertragsstaaten drei Arten beziehungsweise Ebenen von Pflichten auf, eine *Achtungspflicht*, eine *Schutzpflicht* und eine *Gewährleistungspflicht*. Die *Gewährleistungspflicht* umfasst wiederum sowohl eine *Förderungspflicht* als auch eine *Bereitstellungspflicht*.¹ Die *Achtungspflicht* gegenüber dem bestehenden Zugang zu angemessener Nahrung erfordert, dass die Vertragsstaaten keine Maßnahmen ergreifen, welche die Verhinderung dieses Zugangs zur Folge haben. Die *Schutzpflicht* erfordert Maßnahmen des Staates, durch die sichergestellt wird, dass Unternehmen oder Einzelpersonen Menschen nicht den Zugang zu angemessener Nahrung vorenthalten. Die *Gewährleistungspflicht* (*Förderungspflicht*) bedeutet, dass der Staat aktiv darauf hinwirken muss, den Menschen den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, namentlich die Ernährungssicherheit, zu erleichtern. Schließlich haben die Staaten immer dann, wenn eine Einzelperson oder eine Gruppe aus Gründen, auf die sie keinen Einfluss hat, nicht in der Lage ist, das Recht auf angemessene Nahrung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln wahrzunehmen, die Pflicht zur unmittelbaren *Gewährleistung* dieses Rechts (*Bereitstellung*). Diese Verpflichtung erstreckt sich auch auf Opfer von Naturkatastrophen oder anderen Katastrophen.

16. Einige der Maßnahmen, die auf diesen verschiedenen Ebenen von Verpflichtungen der Vertragsstaaten zu ergreifen sind, sind mehr unmittelbarer Natur, während andere eher langfristiger Art sind und schrittweise die volle Verwirklichung des Rechts auf Nahrung erreichen sollen.

17. Verstöße gegen den Pakt liegen dann vor, wenn ein Staat nicht wenigstens die Befriedigung des zur Vermeidung von Hunger unverzichtbaren Mindestbedarfs an Nahrung sicherstellt. Um festzustellen, welche Handlungen oder Unterlassungen eine Verletzung des Rechts auf Nahrung darstellen, ist es wichtig, zwischen der Unfähigkeit und der mangelnden Bereitschaft eines Vertragsstaats zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu unterscheiden. Sofern ein Vertragsstaat geltend macht, dass es ihm aufgrund unzureichender Mittel unmöglich ist, Menschen Zugang zu Nahrungsmitteln zu verschaffen, die selbst dazu nicht in der Lage sind, muss der Staat nachweisen, dass alle Anstrengungen zum Einsatz aller ihm zu Gebote stehenden Mittel unternommen wurden, um diesen Mindestverpflichtungen

1 Ursprünglich waren drei Ebenen von Pflichten vorgeschlagen worden: eine Achtungs-, eine Schutz- und eine Unterstützungs-/Gewährleistungspflicht. (Siehe Right to adequate food as a human right, Study Series No. 1, New York, 1989 (Veröffentlichung der Vereinten Nationen, Best.-Nr. E.89.XIV.2).) Die Zwischenebene einer »Förderungspflicht« wurde als Kategorie des Ausschusses vorgeschlagen, der Ausschuss beschloss jedoch, die drei Ebenen von Pflichten beizubehalten.

mit Vorrang nachzukommen. Dies folgt aus Artikel 2 Abs. 1 des Paktes, der die Vertragsstaaten, wie vom Ausschuss bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3, Ziffer 10 ausgeführt wurde, dazu verpflichtet, die erforderlichen Schritte bis zum Höchstmaß ihrer verfügbaren Ressourcen zu unternehmen. Ein Staat, der geltend macht, dass er aus Gründen, auf die er keinen Einfluss hat, nicht in der Lage ist, seiner Verpflichtung nachzukommen, hat daher zu beweisen, dass dies der Fall ist und dass er sich ohne Erfolg um internationale Hilfe bemüht hat, um die Verfügbarkeit der notwendigen Nahrungsmittel und den Zugang dazu sicherzustellen.

18. Darüber hinaus stellt jede auf der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, dem Alter, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, dem Eigentum, der Geburt oder sonstigem Status beruhende Diskriminierung beim Zugang zu Nahrungsmitteln sowie in Bezug auf Mittel und Ansprüche zu ihrer Beschaffung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch der gleichberechtigte Genuss oder die gleichberechtigte Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten vereitelt oder beeinträchtigt wird, einen Verstoß gegen den Pakt dar.

19. Verletzungen des Rechts auf Nahrung können durch das unmittelbare Handeln von Staaten oder von anderen Rechtsträgern, die einer unzureichenden Regulierung durch den Staat unterliegen, verursacht werden. Dazu gehört: die förmliche Aufhebung oder die Suspendierung von Rechtsvorschriften, die für die fortgesetzte Wahrnehmung des Rechts auf Nahrung erforderlich sind; die Vorenthaltung des Zugangs zu Nahrungsmitteln für bestimmte Einzelpersonen oder Gruppen, gleichviel, ob die Diskriminierung durch Rechtsvorschriften erfolgt oder ob sie aktiv betrieben wird; die Verhinderung des Zugangs zu humanitärer Nahrungsmittelhilfe in innerstaatlichen Konflikten oder sonstigen Notlagen; die Verabschiedung von Rechtsvorschriften oder politischen Maßnahmen, die mit den bestehenden rechtlichen Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Nahrung offensichtlich unvereinbar sind; die fehlende Regulierung der Aktivitäten von Einzelpersonen oder Gruppen, um zu verhindern, dass sie das Recht anderer auf Nahrung verletzen; oder die Nichtberücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Nahrung durch einen Staat beim Abschluss von Vereinbarungen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen.

20. Wenngleich nur Staaten Vertragsparteien des Paktes und damit letztendlich für seine Einhaltung verantwortlich sind, obliegt allen Mitgliedern der Gesellschaft – Einzelpersonen, Familien, lokalen Gemeinwesen, nicht-staatlichen Organisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft sowie

dem privaten Unternehmenssektor – eine Verantwortung dafür, das Recht auf angemessene Nahrung zu verwirklichen. Der Staat soll ein Umfeld schaffen, das es leichter macht, dieser Verantwortung nachzukommen. Der nationale und transnationale private Unternehmenssektor soll seine Tätigkeiten im Rahmen eines Verhaltenskodex ausüben, der der Achtung des Rechts auf angemessene Nahrung förderlich ist und der gemeinsam mit der jeweiligen Regierung und der Zivilgesellschaft vereinbart wird.

Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene

21. Die am besten geeigneten Mittel und Wege zur Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung werden sich zwangsläufig von einem Vertragsstaat zum anderen erheblich unterscheiden. Wenngleich jeder Vertragsstaat bei der Wahl seines eigenen Herangehens einen gewissen Ermessensspielraum besitzt, verlangt der Pakt doch eindeutig von jedem Vertragsstaat, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass niemand Hunger leidet und dass jeder so bald wie möglich in den Genuss des Rechts auf angemessene Nahrung kommt. Dies wird die Annahme einer auf die Gewährleistung der Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit für alle gerichteten nationalen Strategie notwendig machen, die auf menschenrechtlichen Grundsätzen beruht, durch die die Ziele definiert werden, und die Ausarbeitung von Politiken sowie die Festlegung entsprechender Standards erfordern. Diese Strategie soll außerdem die zur Erreichung der Ziele verfügbaren Ressourcen sowie den kostengünstigsten Weg ihrer Nutzung aufzeigen.

22. Die Strategie soll auf einer systematischen Benennung der in der jeweiligen Situation und unter den herrschenden Rahmenbedingungen in Betracht kommenden politischen Maßnahmen und Aktivitäten beruhen, die sich aus dem normativen Inhalt des Rechts auf angemessene Nahrung ableiten und die hinsichtlich der Ebenen und des Wesens der Verpflichtungen der Vertragsstaaten, auf die in Ziffer 15 dieser Allgemeinen Bemerkung Bezug genommen wird, näher beschrieben werden. Dadurch wird die Koordination zwischen den Ministerien und den regionalen und lokalen Behörden erleichtert und die Übereinstimmung der entsprechenden Politiken und Verwaltungsentscheidungen mit den Verpflichtungen nach Artikel 11 des Paktes gewährleistet.

23. Die Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Strategien für das Recht auf Nahrung erfordern die uneingeschränkte Befolgung der Grundsätze der Rechenschaftspflicht, der Transparenz, der Mitwirkung der Bevölkerung, der Dezentralisierung, der Gesetzgebungskapazität und der Unabhängigkeit der Richterschaft. Eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung ist

für die Verwirklichung aller Menschenrechte, namentlich für die Beseitigung der Armut und die Gewährleistung eines zufrieden stellenden Lebensunterhalts für alle, unerlässlich.

24. Es sollen geeignete institutionelle Mechanismen entwickelt werden, um bei der Ausarbeitung einer Strategie einen repräsentativen Prozess zu gewährleisten, bei dem der gesamte im Land verfügbare Sachverstand auf dem Gebiet der Nahrungsmittel und der Ernährung herangezogen wird. Die Strategie soll die Verantwortlichkeiten und den Zeitplan für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen festlegen.

25. Die Strategie soll wesentliche Fragen und Maßnahmen in Bezug auf *alle* Aspekte des Ernährungssystems, einschließlich der Erzeugung, Verarbeitung, Verteilung, Vermarktung und des Verbrauchs sicherer Lebensmittel, aufgreifen und sich ebenso mit parallelen Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und soziale Sicherheit befassen. Es soll sichergestellt werden, dass die natürlichen und sonstigen Nahrungsmittelressourcen auf staatlicher, regionaler und lokaler Ebene ebenso wie auf der Ebene der einzelnen Haushalte auf die nachhaltigste Weise bewirtschaftet und genutzt werden.

26. In der Strategie soll besonders darauf geachtet werden, dass Diskriminierung beim Zugang zu Nahrungsmitteln oder Nahrungsmittelressourcen vermieden werden muss. Dies soll Folgendes einschließen: Garantien für den uneingeschränkten und gleichberechtigten Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen, insbesondere für Frauen, einschließlich der Erbberechtigung und des Rechts auf Eigentum an Grund und Boden und sonstige Vermögenswerte sowie des Zugangs zu Krediten, natürlichen Ressourcen und geeigneter Technologie; Maßnahmen zur Achtung und zum Schutz selbstständiger Tätigkeit und einer Arbeit mit einem Entgelt, das den Arbeitnehmern und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt sichert (wie in Artikel 7 (a) (ii) des Paktes ausgeführt); sowie die Führung von Grundbüchern zur Eintragung von Rechten an Grundstücken (auch in Bezug auf Wälder).

27. Als Teil ihrer Verpflichtung, die Ressourcenbasis des Volkes für Nahrungsmittel zu schützen, sollen die Vertragsstaaten geeignete Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die Tätigkeiten des privaten Unternehmenssektors und der Zivilgesellschaft mit dem Recht auf Nahrung im Einklang stehen.

28. Selbst wenn sich ein Staat mit einer ausgeprägten Ressourcenknappheit konfrontiert sieht, gleichviel ob aufgrund eines wirtschaftlichen Anpassungsprozesses, einer wirtschaftlichen Rezession, klimatischer Bedin-

gungen oder sonstiger Faktoren, sollen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass insbesondere für schwache Bevölkerungsgruppen und gefährdete Einzelpersonen das Recht auf angemessene Nahrung gewährleistet wird.

Standards und Rahmengesetzgebung

29. Bei der Umsetzung der oben genannten länderspezifischen Strategien sollen die Staaten nachprüfbare Standards für die spätere einzelstaatliche und internationale Überwachung festlegen. In diesem Zusammenhang sollen die Staaten die Verabschiedung eines *Rahmengesetzes* als wesentliches Instrument zur Umsetzung der nationalen Strategie betreffend das Recht auf Nahrung prüfen. Das Rahmengesetz soll Folgendes enthalten: Bestimmungen über seinen Zweck, die zu erreichenden Vorgaben oder Ziele und den für die Zielerreichung vorgesehenen Zeitrahmen, eine allgemeine Beschreibung der Mittel zur Erreichung seines Zwecks, insbesondere die beabsichtigte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und den internationalen Organisationen, die institutionelle Verantwortlichkeit für den Prozess, die nationalen Mechanismen für seine Überwachung sowie mögliche Beschwerdeverfahren. Bei der Ausarbeitung der Standards und Rahmengesetze sollen die Vertragsstaaten die Organisationen der Zivilgesellschaft aktiv einbeziehen.

30. Zuständige Programme und Organisationen der Vereinten Nationen sollen auf Ersuchen bei der Ausarbeitung der Rahmengesetze und bei der Überprüfung der sektoralen Rechtsvorschriften behilflich sein. So verfügt beispielsweise die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen über beachtlichen Sachverstand und beträchtliche Kenntnisse in Bezug auf Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Ernährung und der Landwirtschaft. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) verfügt über vergleichbaren Sachverstand in Bezug auf Rechtsvorschriften betreffend das Recht auf angemessene Nahrung für Säuglinge und Kleinkinder durch Mutter- und Kinderschutz, namentlich in Bezug auf Rechtsvorschriften zur Ermöglichung des Stillens und zur Regulierung der Vermarktung von Muttermilchersatzprodukten.

Überwachung

31. Die Vertragsstaaten müssen Mechanismen ausarbeiten und unterhalten, die es ermöglichen, die Fortschritte bei der Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung für alle zu überwachen, die Faktoren und Schwierigkeiten, die den Grad der Erfüllung ihrer Verpflichtungen beeinträchtigen, aufzuzeigen und die Verabschiedung Abhilfe schaffender

Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen zu erleichtern, namentlich Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach den Artikeln 2 Abs. 1 und 23 des Paktes.

Rechtsbehelfe und Rechenschaftspflicht

32. Jede Person oder Gruppe, die Opfer einer Verletzung des Rechts auf angemessene Nahrung wird, soll sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf internationaler Ebene Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder sonstigen geeigneten Rechtsbehelfen haben. Alle Opfer derartiger Rechtsverletzungen haben einen Anspruch auf angemessene Wiedergutmachung, die in Form von Restitution, Entschädigung, Genugtuung oder Garantien der Nichtwiederholung erfolgen kann. Einzelstaatliche Ombudspersonen und Menschenrechtskommissionen sollen Verletzungen des Rechts auf Nahrung aufgreifen.

33. Die Übernahme internationaler Rechtsinstrumente, die das Recht auf Nahrung anerkennen, in die innerstaatliche Rechtsordnung beziehungsweise die Anerkennung ihrer Anwendbarkeit kann die Reichweite und die Wirksamkeit von Maßnahmen zum Rechtsbehelf erheblich stärken und soll in allen Fällen gefördert werden. Die Gerichte wären dann ermächtigt, durch direkte Bezugnahme auf die nach dem Pakt bestehenden Verpflichtungen darüber zu entscheiden, ob der Wesensgehalt des Rechts auf Nahrung verletzt wurde.

34. Die Richter und andere Rechtsberufe werden gebeten, Verletzungen des Rechts auf Nahrung bei der Ausübung ihrer Funktionen größere Aufmerksamkeit zu schenken.

35. Die Vertragsstaaten sollen die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft, die schwächere Gruppen bei der Verwirklichung ihres Rechts auf angemessene Nahrung unterstützen, achten und schützen.

Internationale Verpflichtungen

Vertragsstaaten

36. Die Vertragsstaaten sollen im Geiste des Artikels 56 der Charta der Vereinten Nationen, der konkreten Bestimmungen in den Artikeln 11, 2 Abs. 1 und 23 des Paktes und der Erklärung von Rom des Welternährungsgipfels die wesentliche Rolle der internationalen Zusammenarbeit anerkennen und ihre Verpflichtung einhalten, gemeinsam und einzeln zu handeln,

um die volle Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung zu erreichen. Bei der Erfüllung dieser Verpflichtung sollen die Vertragsstaaten Schritte unternehmen, um die Wahrnehmung des Rechts auf Nahrung in anderen Ländern zu achten, dieses Recht zu schützen, den Zugang zu Nahrung zu erleichtern und erforderlichenfalls die notwendige Hilfe zu leisten. Die Vertragsstaaten sollen gegebenenfalls im Wege internationaler Vereinbarungen sicherstellen, dass dem Recht auf angemessene Nahrung die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird, und zu diesem Zweck die Ausarbeitung weiterer internationaler Rechtsinstrumente in Erwägung ziehen.

37. Die Vertragsstaaten sollen es stets unterlassen, Nahrungsmittelembargos oder ähnliche Maßnahmen zu verhängen, die in anderen Ländern die Bedingungen für die Nahrungsmittelerzeugung beeinträchtigen und den Zugang zu Nahrungsmitteln gefährden. Nahrungsmittel sollen nie als Instrument für politischen oder wirtschaftlichen Druck eingesetzt werden. In dieser Hinsicht erinnert der Ausschuss an seine in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 dargelegte Haltung zu der Beziehung zwischen wirtschaftlichen Sanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Staaten und internationale Organisationen

38. Im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen tragen die Staaten einzeln und gemeinsam die Verantwortung für die Zusammenarbeit bei der Leistung von Katastrophenhilfe und humanitärer Hilfe in Notzeiten, namentlich für Flüchtlinge und Binnenvertriebene. Alle Staaten sollen entsprechend ihren Möglichkeiten einen Beitrag zur Erfüllung dieser Aufgabe leisten. Die Rolle des Welternährungsprogramms und des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und in zunehmendem Maße die des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen sind in dieser Hinsicht von besonderer Wichtigkeit und sollen gestärkt werden. Bei der Nahrungsmittelhilfe soll den schwächsten Bevölkerungsgruppen Vorrang eingeräumt werden.

39. Nahrungsmittelhilfe soll so weit wie möglich in einer Weise gewährt werden, die sich nicht nachteilig auf die örtlichen Produzenten und die lokalen Märkte auswirkt, und sie soll dergestalt organisiert werden, dass sie ihren Nutznießern erleichtert, sich später wieder selbst zu versorgen. Die Hilfe soll auf den Bedürfnissen der vorgesehenen Nutznießer beruhen. Die im internationalen Nahrungsmittelhandel oder in Hilfeprogrammen verwendeten Erzeugnisse müssen gesundheitlich unbedenklich und für die Nahrungsmittelempfänger kulturell akzeptabel sein.

40. Bei der Förderung der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung ist die Rolle der Organisationen der Vereinten Nationen, namentlich auf einzelstaatlicher Ebene durch den Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen, besonders wichtig. Die koordinierten Anstrengungen zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrungsmittel sollen weitergeführt werden, um das kohärente Vorgehen und das Zusammenwirken aller beteiligten Akteure, namentlich der verschiedenen Teile der Zivilgesellschaft, zu verstärken. Die mit Nahrungsmittel- und Ernährungsfragen befassten Organisationen, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, das Welternährungsprogramm und der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung, sollen bei der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung auf einzelstaatlicher Ebene in Abstimmung mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken unter Nutzung ihres jeweiligen Sachverständnisses wirksamer zusammenarbeiten, wobei ihre jeweiligen Mandate gebührend zu berücksichtigen sind.

41. Die internationalen Finanzinstitutionen, namentlich der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, sollen bei ihrer Kreditvergabepolitik und ihren Kreditverträgen sowie bei den internationalen Maßnahmen zur Bewältigung der Schuldenkrise dem Schutz des Rechts auf Nahrung größere Aufmerksamkeit schenken. Entsprechend der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2, Ziffer 9 des Ausschusses soll bei allen Strukturanpassungsprogrammen darauf geachtet werden, dass der Schutz des Rechts auf Nahrung gewährleistet ist.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 13**
Das Recht auf Bildung (Artikel 13)
Einundzwanzigste Sitzung (1999)

1. Die Bildung ist sowohl ein eigenständiges Menschenrecht als auch ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte. Als ein Recht, das auf die Befähigung zur Selbstbestimmung abzielt, ist die Bildung das Hauptinstrument, mittels dessen wirtschaftlich und sozial ausgegrenzte Erwachsene und Kinder die Armut überwinden und sich die Mittel zur vollen Teilhabe an ihren Gemeinwesen verschaffen können. Der Bildung kommt bei der Ermächtigung der Frau, dem Schutz der Kinder vor ausbeuterischer und gefährlicher Arbeit und sexueller Ausbeutung, der Förderung der Menschenrechte und der Demokratie, dem Umweltschutz und der Steuerung des Bevölkerungswachstums eine wesentliche Rolle zu. Es wird zunehmend anerkannt, dass Investitionen in die Bildung zu den besten Investitionen gehören, die ein Staat tätigen kann. Der Bildung kommt jedoch nicht nur praktische Bedeutung zu, denn ein gebildeter, aufgeklärter und aktiver Geist, der frei und weit schweifen kann, ist eine der größten Freuden und lohnendsten Erfahrungen der menschlichen Existenz.

2. Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte widmet dem Recht auf Bildung zwei Artikel, nämlich die Artikel 13 und 14. Artikel 13, der längste des gesamten Paktes, ist der weitreichendste und umfassendste Artikel betreffend das Recht auf Bildung im internationalen Recht der Menschenrechte. Der Ausschuss hat bereits die Allgemeine Bemerkung Nr. 11 zu Artikel 14 (Aktionspläne für die Grundschulbildung) verabschiedet. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 11 und diese Allgemeine Bemerkung ergänzen sich gegenseitig und sollten zusammen behandelt werden. Der Ausschuss ist sich dessen bewusst, dass der Genuss des Rechts auf Bildung für Millionen von Menschen auf der ganzen Welt nach wie vor ein weit entferntes Ziel ist. In vielen Fällen rückt dieses Ziel sogar zunehmend weiter in die Ferne. Der Ausschuss ist sich außerdem der gewaltigen strukturellen und sonstigen Hindernisse bewusst, die der vollinhaltlichen Durchführung des Artikels 13 in vielen Vertragsstaaten entgegenstehen.

3. Im Hinblick auf die Unterstützung der Vertragsstaaten bei der Durchführung des Paktes und der Erfüllung ihrer Berichtspflichten befasst sich

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung wurde vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen verfasst. Siehe http://www.un.org/Depts/german/wiso/fs_ws_sonst.html (20.9.2004).

diese Allgemeine Bemerkung schwerpunktmäßig mit dem normativen Inhalt des Artikels 13 (Teil I, Ziffern 4–42), mit einigen daraus entstehenden Verpflichtungen (Teil II, Ziffern 43–57) sowie mit einigen Beispielen von Verstößen (Teil II, Ziffern 58–59). In Teil III werden kurz die Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind, behandelt. Die Allgemeine Bemerkung beruht auf den langjährigen Erfahrungen des Ausschusses.

I. Normativer Inhalt des Artikels 13

Artikel 13 Abs. 1: Gesamt- und Einzelziele der Bildung

4. Die Vertragsstaaten stimmen überein, dass jede Form der öffentlichen oder privaten, schulischen oder außerschulischen Bildung auf die in Artikel 13 Abs. 1 genannten Gesamt- und Einzelziele ausgerichtet sein muss. Der Ausschuss stellt fest, dass in diesen Bildungszielen die in den Artikeln 1 und 2 der Charta verankerten grundlegenden Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommen. Diese Ziele finden sich auch größtenteils in Artikel 26 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, doch ergänzt Artikel 13 Abs. 1 des Paktes die Erklärung um drei Aspekte: Die Bildung muss auf das »Bewusstsein [der] Würde« der menschlichen Persönlichkeit gerichtet sein, sie muss es »jedermann ermöglichen eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen«, und sie muss das Verständnis unter allen »ethnischen« Gruppen sowie unter allen Völkern und rassischen und religiösen Gruppen fördern. Das wohl grundlegendste der sowohl in Artikel 26 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch in Artikel 13 Abs. 1 des Paktes genannten Bildungsziele besagt, dass »die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit gerichtet sein muss«.

5. Der Ausschuss stellt fest, dass die Ziele, auf die die Bildung gerichtet sein soll, seit der Verabschiedung des Paktes im Jahr 1966 durch die Generalversammlung in anderen internationalen Übereinkünften weiter ausgearbeitet wurden. Daher ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Vertragsstaaten die Konformität der Bildung mit den in Artikel 13 Abs. 1 genannten Gesamt- und Einzelzielen sicherstellen müssen, die im Lichte der 1990 in Jomtien (Thailand) verabschiedeten Welterklärung über Bildung für alle (Artikel 1), des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Artikel 29 Abs. 1), der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien (Teil I, Ziffer 33 und Teil II, Ziffer 80) und des Aktionsplans für die Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung (Ziffer 2) auszulegen sind. Alle diese Bestimmungen lehnen sich zwar eng an Artikel 13 Abs. 1 des Paktes an, doch enthalten sie auch Elemente, die in Artikel 13 Abs. 1 nicht aus-

drücklich vorgesehen sind, wie beispielsweise die konkreten Verweise auf die Gleichstellung der Geschlechter und die Achtung der Umwelt. Diese neuen Elemente sind in Artikel 13 Abs. 1 implizit enthalten und stellen eine zeitgemäße Auslegung des Artikels 13 Abs. 1 dar. Der Ausschuss wird in dieser Sichtweise durch die weite Zustimmung unterstützt, die die genannten Dokumente in allen Regionen der Welt erhalten haben.¹

Artikel 13 Abs. 2: Das Recht auf Bildung – allgemeine Anmerkungen

6. Wenngleich die genaue und angemessene Verwendung der Begriffe von den in einem bestimmten Vertragsstaat vorherrschenden Bedingungen abhängt, muss die Bildung in allen ihren Formen und auf allen Ebenen die folgenden miteinander verknüpften wesentlichen Merkmale aufweisen:²

(a) *Verfügbarkeit* – Funktionsfähige Bildungseinrichtungen und -programme müssen im Hoheitsbereich des Vertragsstaats in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Was für ihre Funktionsfähigkeit erforderlich ist, hängt von zahlreichen Faktoren ab, namentlich von dem Entwicklungskontext, in dem sie tätig sind. So benötigen wohl alle Einrichtungen und Programme Gebäude oder sonstigen Schutz vor den Elementen, sanitäre Einrichtungen für beide Geschlechter, hygienisches Trinkwasser, ausgebildete Lehrer, die innerhalb des Landes konkurrenzfähige Gehälter beziehen, Lehrmaterialien und so weiter, während einige Einrichtungen und Programme darüber hinaus beispielsweise Bibliotheken, Computereinrichtungen und Informationstechnik benötigen;

1 Die Welterklärung über Bildung für alle wurde von 155 Regierungsdelegationen, die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien von 171 Regierungsdelegationen verabschiedet; 191 Vertragsstaaten haben das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert oder sind ihm beigetreten, und der Aktionsplan für die Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung wurde mit der Resolution 49/184 der Generalversammlung im Konsens verabschiedet.

2 Dieser Ansatz entspricht dem analytischen Rahmen, den der Ausschuss in Bezug auf das Recht auf angemessenen Wohnraum und das Recht auf angemessene Nahrung anwandte, sowie der Tätigkeit der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über das Recht auf Bildung. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 hat der Ausschuss einige Faktoren aufgezeigt, die sich auf das Recht auf angemessenen Wohnraum auswirken, namentlich die »Verfügbarkeit«, die »Erschwinglichkeit«, die »Zugänglichkeit« und die »kulturelle Angemessenheit«. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 hat der Ausschuss die Bestandteile des Rechts auf angemessene Nahrung aufgeführt, wie beispielsweise die »Verfügbarkeit«, die »Annehmbarkeit« und den »Zugang«. In ihrem vorläufigen Bericht an die Menschenrechtskommission benannte die Sonderberichterstatterin über das Recht auf Bildung »vier wesentliche Merkmale, die Grundschulen aufweisen sollten, nämlich die Verfügbarkeit, die Zugänglichkeit, die Annehmbarkeit und die Adaptierbarkeit« (E/CN.4/1999/49, Ziffer 50).

b) *Zugänglichkeit* – Im Hoheitsbereich des Vertragsstaats müssen alle ohne Unterschied Zugang zu Bildungseinrichtungen und -programmen haben. Die Zugänglichkeit hat drei sich überschneidende Dimensionen:

i) *Nichtdiskriminierung* – Bildung muss nach dem Gesetz und de facto für alle zugänglich sein, insbesondere für die schwächsten Gruppen, ohne dass eine Diskriminierung aus einem der unzulässigen Gründe stattfindet (siehe die Ziffern 31–37 über Nichtdiskriminierung);

ii) *Physische Zugänglichkeit* – Bildung muss in sicherer physischer Reichweite stattfinden, entweder durch Teilnahme am Unterricht an einem in zumutbarer Entfernung gelegenen Ort (z.B. eine Schule in der Nachbarschaft) oder mittels moderner Technologie (z.B. Zugang zu Fernunterricht);

iii) *Wirtschaftliche Zugänglichkeit* – Bildung muss für alle erschwinglich sein. Diese Dimension der Zugänglichkeit wird von der unterschiedlichen Wortwahl des Artikels 13 Abs. 2 in Bezug auf die Grund- und Sekundar-schulbildung sowie die Hochschulbildung bestimmt: Während die Grund-schulbildung »allen unentgeltlich« zugänglich sein muss, obliegt es den Vertragsparteien, für die allmähliche Einführung einer unentgeltlichen Sekundar- und Hochschulbildung Sorge zu tragen.

c) *Annehmbarkeit* – Die Form und der Inhalt der Bildung, namentlich die Lehrpläne und Lehrmethoden, müssen für die Schüler beziehungsweise die Studenten und gegebenenfalls die Eltern annehmbar sein, d.h. sie müssen relevant, kulturell angemessen und hochwertig sein. Dabei sind die in Artikel 13 Abs. 1 festgelegten Bildungsziele sowie die etwaigen vom Staat festgelegten Mindestnormen für die Bildung zu beachten (siehe Artikel 13 Abs. 3 und 4);

d) *Adaptierbarkeit* – Bildung muss flexibel sein, damit sie den Erfordernissen sich verändernder Gesellschaften und Gemeinwesen angepasst werden und den von vielfältigen sozialen und kulturellen Gegebenheiten geprägten Bedürfnissen der Schüler und Studenten entsprechen kann.

7. Bei der Prüfung geeigneter Wege der Anwendung dieser »miteinander verknüpften und wesentlichen Merkmale« muss das Wohl der Schüler und Studenten ein Hauptkriterium sein.

Artikel 13 Abs. 2 (a): Das Recht auf Grundschulbildung

8. Die Grundschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind.³

9. In Bezug auf die richtige Auslegung des Begriffs »Grundschulbildung« lässt sich der Ausschuss von der folgenden Formulierung in der Welterklärung über Bildung für alle leiten: »Kinder erhalten ihre Grundbildung außerhalb der Familie hauptsächlich durch die Grundschulen. Die Grundschulbildung muss universell sein und sicherstellen, dass die grundlegenden Bildungsbedürfnisse aller Kinder befriedigt und die Kultur, die Bedürfnisse und die Möglichkeiten des Gemeinwesens berücksichtigt werden« (Artikel 5). Eine Definition der Formulierung »grundlegende Bildungsbedürfnisse« findet sich in Artikel 1 der Welterklärung.⁴ Wenngleich die Grundschulbildung nicht mit der Grundbildung identisch ist, besteht doch ein enger Zusammenhang zwischen beiden. In dieser Hinsicht macht sich der Ausschuss den Standpunkt von UNICEF zu eigen, nach dem »die Grundschulbildung der wichtigste Bestandteil der Grundbildung ist«.⁵

10. Nach Artikel 13 Abs. 2 (a) hat die Grundschulbildung zwei wesentliche Eigenschaften: Sie ist »Pflicht« und »allen unentgeltlich zugänglich«. Die Ziffern 6 und 7 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 zu Artikel 14 des Paktes enthalten Anmerkungen des Ausschusses zu diesen beiden Eigenschaften.

Artikel 13 Abs. 2 (b): Das Recht auf Sekundarschulbildung

11. Die Sekundarschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind.⁶

3 Siehe Ziffer 6.

4 In der Erklärung wird die Formulierung »grundlegende Bildungsbedürfnisse« wie folgt definiert:

»Bildungsgrundlagen (wie beispielsweise Lese- und Schreibfähigkeit, mündliche Ausdrucksfähigkeit, Rechen- und Problemlösungsfertigkeiten) und grundlegende Lerninhalte (wie beispielsweise Wissen, Fertigkeiten, Werte und Einstellungen), welche die Menschen benötigen, um zu überleben, ihre Fähigkeiten voll zu entfalten, in Würde zu leben und zu arbeiten, voll an der Entwicklung teilzuhaben, ihre Lebensqualität zu verbessern, sachlich fundierte Entscheidungen zu treffen und sich fortzubilden« (Artikel 1).

5 Advocacy Kit, Basic Education 1999 (UNICEF), Teil 1, Seite 1.

6 Siehe Ziffer 6.

12. Die Bildungsinhalte im Sekundarschulbereich sind zwar von einem Vertragsstaat zum anderen verschieden und ändern sich mit der Zeit, doch umfasst die Sekundarschulbildung stets den Abschluss der Grundbildung und die Festigung der Grundlagen für das lebenslange Lernen und die menschliche Entwicklung. Sie bereitet die Schüler auf die Berufsausbildung und auf Bildungsmöglichkeiten im Bereich der Hochschulbildung vor.⁷ Artikel 13 Abs. 2 (b) findet auf die »verschiedenen Formen« der Sekundarschulbildung Anwendung, womit anerkannt wird, dass die Sekundarschulbildung flexible Lehrpläne und unterschiedliche Systeme der Wissensvermittlung erfordert, um den von unterschiedlichen sozialen und kulturellen Gegebenheiten geprägten Bedürfnissen der Schüler gerecht zu werden. Der Ausschuss befürwortet »alternative« Bildungsprogramme, die parallel zu den regulären Sekundarschulsystemen bestehen.

13. Gemäß Artikel 13 Abs. 2 (b) muss die Sekundarschulbildung »auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden«. Die Formulierung »allgemein verfügbar« bedeutet erstens, dass die Sekundarschulbildung nicht von den scheinbaren Kompetenzen oder Fähigkeiten eines Schülers abhängt, und zweitens, dass Sekundarschulen innerhalb eines Staates so verteilt werden, dass sie für alle gleichermaßen erreichbar sind. Wie der Ausschuss den Begriff »zugänglich« auslegt, ist aus Ziffer 6 ersichtlich. Die Formulierung »auf jede geeignete Weise« bekräftigt den Standpunkt, dass die Vertragsstaaten entsprechend dem jeweiligen sozialen und kulturellen Kontext vielfältige und innovative Konzepte für die Vermittlung einer Sekundarschulbildung verfolgen sollen.

14. Die Formulierung »allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit« besagt, dass die Staaten trotz der Notwendigkeit, die Bereitstellung einer unentgeltlichen Grundschulbildung in den Vordergrund zu stellen, auch verpflichtet sind, konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung einer unentgeltlichen Sekundar- und Hochschulbildung zu ergreifen. Ziffer 7 der Allgemeinen Bemerkung 11 zu Artikel 14 enthält die allgemeinen Anmerkungen des Ausschusses zur Bedeutung des Wortes »unentgeltlich«.

Fach- und Berufsbildung

15. Die Fach- und Berufsbildung ist sowohl Teil des Rechts auf Bildung als auch Teil des Rechts auf Arbeit (Artikel 6 Abs. 2). In Artikel 13 Abs. 2 (b) wird die Fach- und Berufsbildung als Teil der Sekundarschulbildung dargestellt, worin die besondere Bedeutung der Fach- und Berufsbildung auf

⁷ Siehe Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen 1997, UNESCO, Ziffer 52.

dieser Bildungsebene zum Ausdruck kommt. In Artikel 6 Abs. 2 wird die Fach- und Berufsbildung jedoch nicht auf einer bestimmten Bildungsebene angesiedelt, was auf dem Verständnis der breiteren Rolle dieser Bildung beruht, die zur »Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung« beiträgt. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist außerdem festgelegt, dass der »Fach- und Berufsschulunterricht [...] allgemein verfügbar gemacht werden [muss]« (Artikel 26 Abs. 1). Dementsprechend ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Fach- und Berufsbildung einen integralen Bestandteil aller Bildungsebenen bildet.⁸

16. Die Einführung in die Technologie und die Arbeitswelt sollte nicht auf besondere fachliche und berufliche Ausbildungsprogramme beschränkt sein, sondern als Bestandteil der allgemeinen Bildung verstanden werden. Nach dem 1989 von der UNESCO verabschiedeten Übereinkommen über berufliche Bildung besteht die Fach- und Berufsausbildung aus »allen Formen und Stufen des Bildungsprozesses, in denen – ergänzend zu allgemeinem Wissen – technische und verwandte Wissensgebiete sowie praktische Fertigkeiten, praktisches Können, Einstellungen und Verständnis in Bezug auf Berufe in den verschiedenen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens vermittelt werden« (Artikel 1 (a)). Diese Auffassung kommt auch in bestimmten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation zum Ausdruck.⁹ Unter diesem Blickwinkel umfasst die Fach- und Berufsbildung folgende Aspekte:

(a) Sie ermöglicht es den Auszubildenden, Wissen und Fertigkeiten zu erwerben, die zu ihrer persönlichen Entwicklung, ihrer Eigenständigkeit und ihrer Beschäftigungsfähigkeit beitragen, und sie stärkt die Produktivität ihrer Familien und Gemeinwesen, einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Vertragsstaats;

(b) sie berücksichtigt den Bildungs- sowie den kulturellen und sozialen Hintergrund der betreffenden Bevölkerung, die Fertigkeiten, das Wissen und das Qualifikationsniveau, die in den verschiedenen Wirtschaftssektoren benötigt werden, sowie die Gesundheit, die Sicherheit und das Wohlergehen am Arbeitsplatz;

8 Diese Auffassung kommt auch in den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation von 1975 über die Erschließung des Arbeitskräftepotenzials (Übereinkommen 142) beziehungsweise von 1962 über Sozialpolitik (grundlegende Ziele und Normen) (Übereinkommen 117) zum Ausdruck.

9 Siehe Fn. 7.

(c) sie bietet Umschulungsmöglichkeiten für Erwachsene, deren Wissensstand und Fertigkeiten aufgrund technologischer, wirtschaftlicher, beschäftigungsbezogener, sozialer und sonstiger Veränderungen überholt sind;

(d) sie besteht aus Programmen, die den Auszubildenden, insbesondere aus Entwicklungsländern, die Gelegenheit bieten, im Hinblick auf die angemessene Weitergabe und Anpassung von Technologien eine fachliche und berufliche Ausbildung in anderen Staaten zu erhalten;

(e) im Kontext der die Nichtdiskriminierung und die Gleichberechtigung betreffenden Bestimmungen des Paktes umfasst sie Programme zur Förderung der fachlichen und beruflichen Ausbildung von Frauen und Mädchen, Schulabgängern, arbeitslosen Jugendlichen, Kindern von Wanderarbeitnehmern, Flüchtlingen, Menschen mit Behinderungen und anderen benachteiligten Gruppen.

Artikel 13 Abs. 2 (c): Das Recht auf Hochschulbildung

17. Die Hochschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind.¹⁰

18. Artikel 13 Abs. 2 (c) ist ähnlich wie Artikel 13 Abs. 2 (b) formuliert, unterscheidet sich von letzterem jedoch in drei Punkten. Artikel 13 (2) (c) enthält weder einen allgemeinen Verweis auf die »verschiedenen Formen« der Bildung noch einen besonderen Verweis auf die Fach- und Berufsbildung. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass in diesen beiden Auslassungen lediglich eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung zwischen Artikel 13 Abs. 2 (b) und Artikel 13 Abs. 2 (c) zum Ausdruck kommt. Wenn die Hochschulbildung auf die Bedürfnisse der Studenten in ihrem jeweiligen sozialen und kulturellen Umfeld eingehen soll, muss sie flexible Lehrpläne und vielfältige Wege der Wissensvermittlung vorsehen, wie beispielsweise den Fernunterricht. In der Praxis müssen daher sowohl die Sekundarschulbildung als auch die Hochschulbildung in »verschiedenen Formen« verfügbar sein. Zwar enthält Artikel 13 Abs. 2 (c) keinen Verweis auf die Fach- und Berufsbildung, doch bildet diese nach Artikel 6 Abs. 2 des Paktes und Artikel 26 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung einen festen Bestandteil aller Bildungsebenen, einschließlich der Hochschulbildung.¹¹

19. Der dritte und bedeutendste Unterschied zwischen Artikel 13 Abs. 2 (b) und Artikel 13 Abs. 2 (c) ist folgender: Während die Sekundarschulbil-

¹⁰ Siehe Ziffer 6.

¹¹ Siehe Ziffer 15.

dung »allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden [muss]«, muss die Hochschulbildung »jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden«. Gemäß Artikel 13 Abs. 2 (c) muss die Hochschulbildung nicht »allgemein verfügbar«, sondern lediglich »entsprechend [den] Fähigkeiten« verfügbar sein. Die »Fähigkeiten« des Einzelnen sollen anhand seiner gesamten einschlägigen Fachkenntnisse und Erfahrungen bewertet werden.

20. Für die übereinstimmenden Formulierungen in Artikel 13 Abs. 2 (b) und Artikel 13 Abs. 2 (c) (z.B. »allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit«) gelten die vorstehenden Anmerkungen zu Artikel 13 Abs. 2 (b).

Artikel 13 Abs. 2 (d): Das Recht auf grundlegende Bildung

21. Die grundlegende Bildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind.¹²

22. Allgemein stimmt die grundlegende Bildung mit der in der Welterklärung über Bildung für alle beschriebenen Grundbildung überein. Gemäß Artikel 13 Abs. 2 (d) haben Personen, »die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben«, ein Recht auf eine grundlegende Bildung oder eine Grundbildung im Sinne der Welterklärung über Bildung für alle.¹³

23. Da jeder Mensch ein Recht auf die Befriedigung seiner »grundlegenden Bildungsbedürfnisse« im Sinne der Welterklärung hat, ist das Recht auf eine grundlegende Bildung nicht auf diejenigen Personen beschränkt, »die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben«. Das Recht auf eine grundlegende Bildung erstreckt sich auf alle Personen, die ihre »grundlegenden Bildungsbedürfnisse« noch nicht befriedigt haben.

24. Es sollte betont werden, dass die Ausübung des Rechts auf grundlegende Bildung weder alters- noch geschlechtsbedingte Einschränkungen kennt, sondern sich auf Kinder, Jugendliche und Erwachsene, einschließlich älterer Menschen, erstreckt. Eine grundlegende Bildung ist somit ein fester Bestandteil der Erwachsenenbildung und des lebenslangen Lernens. Da Menschen aller Altersgruppen ein Recht auf grundlegende Bildung haben, müssen Lehrpläne und Wissensvermittlungssysteme konzipiert werden, die Schülern und Studenten aller Altersgruppen gerecht werden.

¹² Siehe Ziffer 6.

¹³ Siehe Ziffer 9.

Artikel 13 Abs. 2 (e): Schulsystem; angemessenes Stipendiensystem; wirtschaftliche Lage des Lehrpersonals

25. Das Erfordernis, »die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben«, bedeutet, dass ein Vertragsstaat über eine allgemeine Entwicklungsstrategie für sein Schulsystem verfügen muss. Diese Strategie muss alle Bildungsstufen umfassen, doch sind die Vertragsstaaten nach dem Pakt verpflichtet, der Grundschulbildung Vorrang einzuräumen (siehe Ziffer 51). Die Formulierung »aktiv voranzutreiben« legt nahe, dass die Regierungen der Gesamtstrategie einen gewissen Vorrang einräumen sollen und sie in jedem Falle tatkräftig umsetzen müssen.

26. Das Erfordernis, »ein angemessenes Stipendiensystem einzurichten«, ist gemeinsam mit den Bestimmungen des Paktes betreffend die Nichtdiskriminierung und die Gleichberechtigung zu sehen. Das Stipendiensystem soll die Gleichberechtigung von Angehörigen benachteiligter Gruppen beim Zugang zur Bildung fördern.

27. Wenngleich der Pakt erfordert, dass »die wirtschaftliche Lage der Lehrerschaft fortlaufend zu verbessern ist«, haben sich in der Praxis die allgemeinen Arbeitsbedingungen der Lehrer in den letzten Jahren in vielen Staaten verschlechtert und einen unannehmbar niedrigen Standard erreicht. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu Artikel 13 Abs. 2 (e), sondern ist auch ein wesentlicher Faktor, der die Schüler und Studenten an der vollen Ausübung ihres Rechts auf Bildung hindert. Der Ausschuss stellt außerdem fest, dass zwischen den Artikeln 13 Abs. 2 (e), 2 (2), 3 und 6–8 ein Zusammenhang besteht, namentlich in Bezug auf das Vereinigungsrecht der Lehrer und ihr Recht auf Kollektivverhandlungen, lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Gemeinsame Erklärung der UNESCO und der Internationalen Arbeitsorganisation betreffend den Status der Lehrer (1966) sowie die Empfehlung der UNESCO zum Status von Hochschullehrern (1997) und fordert die Vertragsstaaten nachdrücklich auf, über die Maßnahmen Bericht zu erstatten, die sie ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Lehrer in den Genuss der Bedingungen und des Status kommen, der ihrer Rolle entspricht.

Artikel 13 Abs. 3 und Abs. 4: Das Recht auf Bildungsfreiheit

28. Artikel 13 Abs. 3 hat zwei Bestandteile, von denen der erste besagt, dass sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Freiheit der Eltern beziehungsweise des Vormunds oder Pflegers zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Über-

zeugungen sicherzustellen.¹⁴ Der Ausschuss ist der Auffassung, dass dieser Bestandteil des Artikels 13 Abs. 3 es zulässt, dass an öffentlichen Schulen Fächer wie allgemeine Religionsgeschichte und Ethik unterrichtet werden, wenn dies in einer unvoreingenommenen und objektiven Weise geschieht und die Meinungs- und Gewissensfreiheit sowie das Recht der freien Meinungsäußerung geachtet werden. Er stellt fest, dass ein öffentliches Bildungswesen, das die Unterweisung in einer bestimmten Religion oder Weltanschauung umfasst, nicht mit Artikel 13 Abs. 3 im Einklang steht, es sei denn, dass nichtdiskriminierende Ausnahmen oder Alternativen vorgesehen werden, die den Wünschen der Eltern beziehungsweise des Vormunds oder Pflegers entsprechen.

29. Der zweite Bestandteil des Artikels 13 Abs. 3 besagt, dass die Eltern beziehungsweise der Vormund oder Pfleger die Freiheit haben, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen, »die den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten oder gebilligten bildungspolitischen Mindestnormen entsprechen«. Dies ist im Zusammenhang mit der Ergänzungsbestimmung des Artikels 13 Abs. 4 zu lesen, der »die Freiheit natürlicher oder juristischer Personen« bekräftigt, »Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten«, sofern diese Einrichtungen die in Artikel 13 Abs. 1 niedergelegten Bildungsziele verfolgen und bestimmte Mindestnormen erfüllen. Diese Mindestnormen können sich auf Fragen wie die Zulassung, die Lehrpläne und die Anerkennung von Abschlüssen beziehen. Diese Normen müssen wiederum mit den in Artikel 13 Abs. 1 niedergelegten Bildungszielen übereinstimmen.

30. Nach Artikel 13 Abs. 4 haben alle Personen, einschließlich Nicht-Staatsangehöriger, das Recht, Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten. Diese Freiheit erstreckt sich auch auf juristische Personen. Sie beinhaltet das Recht, alle Arten von Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten, einschließlich Kindergärten, Universitäten und Einrichtungen für die Erwachsenenbildung. Angesichts der Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Chancengleichheit und der wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft für alle Menschen sind die Staaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die in Artikel 13 Abs. 4 festgeschriebene Freiheit nicht zu gravierenden

14 Dies entspricht Artikel 18 Abs. 4 des Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte und bezieht sich auch auf die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung zu unterrichten, wie in Artikel 18 Abs. 1 des Paktes festgelegt (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 22 des Menschenrechtsausschusses zu Artikel 18 des Paktes, achtundvierzigste Sitzung, 1993). Der Menschenrechtsausschuss stellt fest, dass der grundlegende Charakter des Artikels 18 des Paktes darin zum Ausdruck kommt, dass dieser Artikel, wie in Artikel 4 Abs. 2 des Paktes festgelegt, selbst im Falle eines öffentlichen Notstandes nicht außer Kraft gesetzt werden darf.

Unterschieden bei den Bildungschancen für bestimmte Gruppen in der Gesellschaft führt.

Artikel 13: Besondere Themen von allgemeiner Geltung

Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung

31. Das in Artikel 2 Abs. 2 des Paktes verankerte Diskriminierungsverbot ist weder allmählich zu verwirklichen noch von der Verfügbarkeit von Ressourcen abhängig. Es findet in vollem Umfang und umgehend auf alle Aspekte der Bildung Anwendung und umfasst alle völkerrechtlich unzulässigen Gründe der Diskriminierung. Der Ausschuss legt die Artikel 2 Abs. 2 und 3 im Lichte des Übereinkommens der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen, der einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation von 1989 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (Übereinkommen 169) aus, wobei der Ausschuss die Aufmerksamkeit insbesondere auf die nachstehenden Sachverhalte zu lenken wünscht.

32. Die Ergreifung besonderer Übergangsmaßnahmen, die auf die Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Männern und Frauen und benachteiligten Gruppen abzielen, stellt keinen Verstoß gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung in Bezug auf die Bildung dar, solange diese Maßnahmen nicht zur Aufrechterhaltung ungleicher oder unterschiedlicher Normen für verschiedene Gruppen führen und sofern sie nicht beibehalten werden, nachdem die Ziele, zu deren Erreichung sie ergriffen wurden, verwirklicht worden sind.

33. Unter bestimmten Umständen sind getrennte Bildungssysteme oder -einrichtungen für die durch die Kategorien in Artikel 2 Abs. 2 bestimmten Gruppen nicht als Verstoß gegen den Pakt anzusehen. In dieser Hinsicht bekräftigt der Ausschuss Artikel 2 des Übereinkommens der UNESCO von 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen.¹⁵

15 Artikel 2 besagt Folgendes:

»Sofern staatlich zugelassen, gilt es nicht als Diskriminierung im Sinne des Artikels 1,

a) für Schüler der beiden Geschlechter getrennte Unterrichtssysteme oder -anstalten zu schaffen oder zu unterhalten, sofern sie gleichwertige Zugangsmöglichkeiten zum Unterricht eröffnen, über Lehrkräfte mit gleichwertiger Lehrbefähigung, über

34. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von Artikel 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und Artikel 3 (e) des Übereinkommens der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und bestätigt, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf alle Personen im Schulalter Anwendung findet, die ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates haben, auch wenn sie nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzen, und ungeachtet ihres rechtlichen Status.

35. Ausgeprägte Unterschiede in der Ausgabenpolitik, die zu wohnortbedingten Qualitätsunterschieden in der Bildung führen, können Diskriminierung im Sinne des Paktes darstellen.

36. Der Ausschuss bekräftigt Ziffer 35 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5, in der die Frage von Personen mit Behinderungen im Kontext des Rechts auf Bildung behandelt wird, sowie die Ziffern 36-42 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6, in der die Frage älterer Menschen im Zusammenhang mit den Ziffern 13-15 des Paktes behandelt wird.

37. Die Vertragsstaaten müssen das Bildungswesen genau überwachen, namentlich alle einschlägigen Politiken, Einrichtungen, Programme, Ausgabenmuster und die sonstige Praxis, um Maßnahmen zur Behebung jeglicher De-facto-Diskriminierung festzulegen und zu ergreifen. Bildungsdaten sollten nach den jeweiligen unzulässigen Gründen der Diskriminierung aufgeschlüsselt werden.

Unterrichtsräume und Ausrüstung gleicher Qualität verfügen und gleiche oder gleichwertige Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten bieten;

b) aus religiösen oder sprachlichen Gründen getrennte Unterrichtssysteme oder -anstalten zu schaffen oder zu unterhalten, die einen den Wünschen der Eltern oder des gesetzlichen Vormunds des Schülers entsprechenden Unterricht vermitteln, sofern in Bezug auf die Zugehörigkeit zu solchen Systemen oder den Besuch solcher Anstalten kein Zwang ausgeübt wird und der dort erteilte Unterricht den Normen entspricht, welche die zuständigen Behörden, insbesondere für den Unterricht auf den gleichen Stufen, festgelegt oder genehmigt haben;

c) private Unterrichtsanstalten zu schaffen oder zu unterhalten, sofern ihr Ziel nicht auf den Ausschluss irgendeiner Personengruppe, sondern darauf gerichtet ist, zusätzliche Unterrichtsmöglichkeiten zu den durch die öffentliche Hand bereitgestellten zu bieten, und sofern solche Anstalten in Übereinstimmung mit dieser Zielsetzung geführt werden und der dort erteilte Unterricht den Normen entspricht, welche die zuständigen Behörden, insbesondere für den Unterricht auf den gleichen Stufen, festgelegt oder genehmigt haben.«

38. Im Lichte der von ihm durchgeführten Prüfung zahlreicher Berichte der Vertragsstaaten ist der Ausschuss zu der Auffassung gelangt, dass die Ausübung des Rechts auf Bildung nur dann möglich ist, wenn es mit der akademischen Freiheit des Lehrpersonals und der Studenten einhergeht. Daher ist es, obwohl die akademische Freiheit in Artikel 13 nicht ausdrücklich erwähnt ist, angebracht und notwendig, dass der Ausschuss zu dieser Frage einige Anmerkungen abgibt. In den folgenden Anmerkungen gilt den Hochschulen besonderes Augenmerk, da der Ausschuss die Erfahrung gemacht hat, dass das Lehrpersonal und die Studenten an den Hochschulen besonders anfällig für politischen und sonstigen Druck sind, der die akademische Freiheit untergräbt. Der Ausschuss möchte jedoch hervorheben, dass das Lehrpersonal, Schüler und Studenten im gesamten Bildungssektor Anspruch auf akademische Freiheit haben und dass viele der folgenden Anmerkungen allgemeine Gültigkeit besitzen.

39. Akademiker haben das Recht, durch Forschung, Lehre, Studium, Diskussion, Dokumentation, produktive, schöpferische oder schriftstellerische Tätigkeit einzeln oder gemeinsam nach Erkenntnissen und Ideen zu streben und diese fortzuentwickeln und weiterzuvermitteln. Die akademische Freiheit schließt die Freiheit jedes Einzelnen ein, seine Meinung über die Einrichtung oder das System, in dem er tätig ist, frei zu äußern, seine Aufgaben ohne Diskriminierung oder Furcht vor Unterdrückung durch den Staat oder sonstige Akteure wahrzunehmen, in berufsständischen Vereinigungen oder repräsentativen akademischen Gremien mitzuwirken und in den Genuss aller international anerkannten Menschenrechte zu gelangen, die für andere Personen in demselben Hoheitsbereich gelten. Der Genuss der akademischen Freiheit bringt Verpflichtungen mit sich, wie beispielsweise die Pflicht, die akademische Freiheit anderer zu achten, die faire Diskussion gegensätzlicher Auffassungen zu gewährleisten und niemanden aus einem der unzulässigen Gründe zu diskriminieren.

40. Der Genuss der akademischen Freiheit erfordert die Autonomie der Hochschulen. Autonomie ist der Grad an Selbstverwaltung, der für die wirksame Beschlussfassung durch die Hochschulen in Bezug auf die akademische Arbeit, die Normen, die Verwaltung und die damit verbundenen Tätigkeiten erforderlich ist. Die Selbstverwaltung muss jedoch mit den Systemen der öffentlichen Rechenschaftslegung im Einklang stehen, insbesondere in Bezug auf die durch den Staat bereitgestellten Finanzmittel. Angesichts der erheblichen öffentlichen Investitionen im Hochschulbereich muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der institutionellen Auto-

16 Siehe die Empfehlung der UNESCO zum Status der Hochschullehrer (1997).

nomie und der Rechenschaftspflicht bestehen. Wenngleich es kein allein gültiges Modell gibt, sollten institutionelle Regelungen fair, gerecht und ausgewogen und so transparent und partizipatorisch wie möglich sein.

Schuldisziplin¹⁷

41. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die körperliche Züchtigung mit dem in den Präambeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der beiden Pakte verankerten grundlegenden Leitprinzip des internationalen Rechts der Menschenrechte, nämlich der Menschenwürde des Einzelnen, unvereinbar ist.¹⁸ Auch andere schulische Disziplinarmaßnahmen können mit der menschlichen Würde unvereinbar sein, beispielsweise die öffentliche Erniedrigung. Darüber hinaus soll keine Form der Disziplinierung gegen sonstige Rechte aus dem Pakt verstoßen, wie beispielsweise das Recht auf Nahrung. Die Vertragsstaaten müssen dafür sorgen, dass weder in den öffentlichen noch den privaten Bildungseinrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet Disziplinarmaßnahmen angewandt werden, die mit dem Pakt unvereinbar sind. Der Ausschuss begrüßt die von einigen Vertragsstaaten eingeleiteten Initiativen, die die Schulen aktiv ermutigen, »positive«, gewaltlose Konzepte der Schuldisziplin einzuführen.

Einschränkungen des Artikels 13

42. Der Ausschuss legt Wert auf die Feststellung, dass die Einschränkungsklausel des Paktes, Artikel 4, vorrangig darauf abzielt, die Rechte des Einzelnen zu schützen, und nicht darauf, das Auferlegen von Beschränkungen durch den Staat zuzulassen. Demzufolge obliegt es einem Vertragsstaat, der eine Universität oder sonstige Bildungseinrichtung aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung schließt, eine solche schwerwiegende Maßnahme in Bezug auf jedes in Artikel 4 genannte Element zu rechtfertigen.

17 Bei der Formulierung dieser Ziffer hat der Ausschuss von der Praxis Kenntnis genommen, die sich in anderen Bereichen des internationalen Menschenrechtssystems herausgebildet hat, wie beispielsweise von der Auslegung des Artikels 28 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes durch den Ausschuss für die Rechte des Kindes sowie die Auslegung des Artikels 7 des Internationalen Paktes für Bürgerliche und Politische Rechte durch den Menschenrechtsausschuss.

18 Der Ausschuss nimmt davon Kenntnis, dass die Würde der menschlichen Persönlichkeit von den Verfassern des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als eines der Ziele, auf die jede Bildung zwingend gerichtet sein muss, aufgenommen wurde (Artikel 13 Abs. 1), obwohl sie in Artikel 26 Abs. 2 der Erklärung nicht erwähnt ist.

II. Verpflichtungen und Verstöße der Vertragsstaaten

Allgemeine rechtliche Verpflichtungen

43. Der Pakt sieht zwar eine schrittweise Verwirklichung vor und erkennt die aufgrund der verfügbaren Ressourcen bestehenden Beschränkungen an, doch werden den Vertragsstaaten auch verschiedene Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung auferlegt.¹⁹ Dazu gehören Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung in Bezug auf das Recht auf Bildung, wie die Verpflichtung, zu »gewährleisten«, dass das Recht »ohne Diskriminierung [...] ausgeübt [wird]« (Artikel 2 Abs. 2), und die Verpflichtung, »Maßnahmen zu treffen« (Artikel 2 Abs. 1), um die volle Verwirklichung des Artikels 13 zu erreichen.²⁰ Diese Maßnahmen müssen »bewusst, konkret und gezielt« auf die volle Verwirklichung des Rechts auf Bildung gerichtet sein.

44. Die Verwirklichung des Rechts auf Bildung im Laufe der Zeit, das heißt »schrittweise«, ist nicht so auszulegen, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten jeglichen Sinngehalts beraubt werden. Die schrittweise Verwirklichung bedeutet, dass die Vertragsstaaten die konkrete und fort-dauernde Verpflichtung haben, »so rasch und wirksam wie möglich« auf die volle Verwirklichung des Artikels 13 hinzuarbeiten.²¹

45. Es besteht eine starke Vermutung der Unzulässigkeit aller Maßnahmen, die das Recht auf Bildung sowie sonstige in dem Pakt niedergelegte Rechte beschneiden würden. Werden Maßnahmen ergriffen, die bewusst auf eine solche Beschneidung abzielen, so hat der Vertragsstaat zu beweisen, dass diese Maßnahmen nach sorgfältigster Abwägung aller Alternativen eingeleitet wurden und dass sie im Hinblick auf die Gesamtheit der in dem Pakt gewährten Rechte und im Kontext der vollen Nutzung aller dem Vertragsstaat zur Verfügung stehenden Ressourcen in vollem Umfang gerechtfertigt sind.²²

46. Das Recht auf Bildung, wie jedes andere Menschenrecht, erlegt den Vertragsstaaten drei Arten beziehungsweise Ebenen von Pflichten auf: eine Achtungspflicht, eine Schutzpflicht und eine Gewährleistungspflicht. Die Gewährleistungspflicht umfasst wiederum sowohl eine Förderungspflicht als auch eine Bereitstellungspflicht.

19 Siehe Ziffer 1 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

20 Siehe Ziffer 2 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

21 Siehe Ziffer 9 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

22 Siehe Ziffer 9 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

47. Die Achtungspflicht erfordert, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen vermeiden, die den Genuss des Rechts auf Bildung be- oder verhindern. Die Schutzpflicht erfordert, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, durch die Dritte daran gehindert werden, den Genuss des Rechts auf Bildung zu beeinträchtigen. Die Gewährleistungspflicht (Förderungspflicht) erfordert, dass die Vertragsstaaten positive Maßnahmen ergreifen, mit denen Einzelpersonen und Gemeinschaften in die Lage versetzt und dabei unterstützt werden, das Recht auf Bildung zu genießen. Schließlich haben die Vertragsstaaten die Pflicht zur Gewährleistung des Rechts auf Bildung (Bereitstellung). Generell obliegt den Vertragsstaaten immer dann die Gewährleistung (Bereitstellung) eines konkreten Rechts aus dem Pakt, wenn eine Einzelperson oder eine Gruppe aus Gründen, die sie nicht zu vertreten hat, das Recht nicht mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln verwirklichen kann. Der Umfang dieser Pflicht richtet sich jedoch stets nach dem Wortlaut des Paktes.

48. In dieser Hinsicht sind zwei Aspekte des Artikels 13 hervorzuheben. Erstens geht aus Artikel 13 klar hervor, dass zumeist die Staaten die Hauptverantwortung für die unmittelbare Bereitstellung der Bildung tragen. So erkennen die Vertragsstaaten beispielsweise an, dass »die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben [...] ist« (Artikel 13 Abs. 2 (e)). Zweitens ergibt sich aus den unterschiedlichen Formulierungen in Artikel 13 Abs. 2 in Bezug auf die Grundschulbildung, die Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung und die grundlegende Bildung, dass die Parameter der Gewährleistungspflicht (Bereitstellungspflicht) eines Vertragsstaates nicht für alle Bildungsebenen gleich sind. Demzufolge haben die Vertragsstaaten nach dem Wortlaut des Paktes in Bezug auf das Recht auf Bildung zwar eine verstärkte Gewährleistungspflicht (Bereitstellungspflicht), deren Umfang jedoch nicht für alle Bildungsebenen einheitlich ist. Der Ausschuss stellt fest, dass diese Auslegung der Gewährleistungspflicht (Bereitstellungspflicht) in Bezug auf Artikel 13 mit dem Recht und der Praxis zahlreicher Vertragsstaaten übereinstimmt.

Besondere rechtliche Verpflichtungen

49. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die Lehrpläne für alle Ebenen des Bildungssystems auf die in Artikel 13 Abs. 1 benannten Ziele ausgerichtet sind.²³ Sie sind außerdem verpflichtet, ein transparentes und wirksames System einzurichten und aufrechtzuerhalten, mittels dessen überwacht wird, ob die Bildung tatsächlich auf die in Artikel 13 Abs. 1 festgelegten Bildungsziele ausgerichtet ist.

50 In Bezug auf Artikel 13 Abs. 2 sind die Staaten verpflichtet, alle »wesentlichen Merkmale« des Rechts auf Bildung (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Adaptierbarkeit) zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. So muss ein Staat beispielsweise die Verfügbarkeit der Bildung achten, indem er Privatschulen nicht schließt; die Zugänglichkeit der Bildung schützen, indem er sicherstellt, dass Dritte, namentlich Eltern und Arbeitgeber, Mädchen nicht vom Schulbesuch abhalten; die Annehmbarkeit der Bildung gewährleisten (fördern), indem er positive Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass die Bildung kulturell auf Angehörige von Minderheiten und indigenen Völkern abgestimmt und für alle von guter Qualität ist; die Adaptierbarkeit der Bildung gewährleisten (bereitstellen), indem er Lehrpläne konzipiert und Ressourcen dafür bereitstellt, die den gegenwärtigen Bedürfnissen der Schüler und Studenten in einer im Wandel begriffenen Welt entsprechen; und die Verfügbarkeit der Bildung gewährleisten (bereitstellen), indem er aktiv ein Schulsystem entwickelt, namentlich durch den Bau von Unterrichtsräumen, die Durchführung von Programmen, die Bereitstellung von Lehrmaterialien, die Ausbildung von Lehrern sowie ihre Bezahlung mit einem im Inland konkurrenzfähigen Gehalt.

51. Wie bereits erwähnt, sind die Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Bezug auf die Grundschulbildung, die Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung und die grundlegende Bildung nicht identisch. Die Formulierung des Artikels 13 Abs. 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, der Einführung der verpflichtenden und unentgeltlichen Grundschulbildung Vorrang einzuräumen.²⁴ Für diese Auslegung des Artikels 13 Abs. 2 spricht auch der Vorrang, der der Grundschulbildung in Artikel 14 eingeräumt wird. Die Verpflichtung, für alle eine Grundschulbildung bereitzustellen, ist eine Pflicht, der alle Vertragsstaaten umgehend nachkommen müssen.

23 Die Staaten können dabei auf zahlreiche Ressourcen zurückgreifen, darunter die Richtlinien der UNESCO für die Ausarbeitung von Lehrplänen und Lehrbüchern in der internationalen Bildung (ED/ECS/HCI). Eines der Ziele des Artikels 13 Abs. 1 besteht darin, »die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten [zu] stärken«. In diesem Zusammenhang sollen die Vertragsstaaten die im Rahmen der Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung entwickelten Initiativen prüfen, wobei der 1996 von der Generalversammlung verabschiedete Aktionsplan für die Dekade sowie die vom Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte ausgearbeiteten Leitlinien für nationale Aktionspläne für die Menschenrechtserziehung besonders geeignet sind, die Staaten bei ihren Maßnahmen im Hinblick auf die Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung zu unterstützen.

24 Zur Bedeutung der Begriffe »obligatorisch« und »unentgeltlich« siehe die Ziffern 6 und 7 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 zu Artikel 14.

52. In Bezug auf Artikel 13 Abs. 2 (b)-(d) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, umgehend »Maßnahmen zu treffen« (Artikel 2 Abs. 1), die auf die Verwirklichung einer Sekundarschulbildung, einer Hochschulbildung und einer grundlegenden Bildung für alle Personen in ihrem Hoheitsgebiet abzielen. Die Vertragsstaaten müssen zumindest eine nationale Bildungsstrategie verabschieden und umsetzen, die in Übereinstimmung mit dem Pakt die Bereitstellung einer Sekundarschulbildung, einer Hochschulbildung und einer grundlegenden Bildung umfasst. Diese Strategie soll Mechanismen wie Indikatoren und Zielgrößen für das Recht auf Bildung einschließen, mit denen die erzielten Fortschritte genau überwacht werden können.

53. Nach Artikel 13 Abs. 2 (e) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass ein Stipendiensystem zur Unterstützung benachteiligter Gruppen vorhanden ist.²⁵ Durch die Verpflichtung, »die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen« aktiv voranzutreiben, wird bekräftigt, dass die Vertragsstaaten die Hauptverantwortung dafür tragen, in den meisten Fällen die unmittelbare Bereitstellung des Rechts auf Bildung zu gewährleisten.²⁶

54. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, »bildungspolitische Mindestnormen« festzulegen, denen alle im Einklang mit Artikel 13 Abs. 3 und 4 eingerichteten Bildungseinrichtungen zu genügen haben. Sie müssen außerdem ein transparentes und wirksames System zur Überwachung dieser Normen aufrechterhalten. Die Vertragsstaaten sind nicht zur Finanzierung der im Einklang mit Artikel 13 Abs. 3 und 4 eingerichteten Institutionen verpflichtet, müssen jedoch, falls sie sich entscheiden, finanzielle Beiträge zu privaten Bildungseinrichtungen zu leisten, jede Diskriminierung aus einem der unzulässigen Gründe vermeiden.

55. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die Gemeinwesen und Familien nicht von Kinderarbeit abhängig sind. Der Ausschuss bekräftigt insbesondere die Wichtigkeit der Bildung für die Beseitigung der Kinderarbeit sowie die Verpflichtungen aus Artikel 7 Abs. 2 des Übereinkommens von 1999 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Übereinkommen 182).²⁷ Darüber hinaus sind die Vertragsstaaten angesichts des Artikels 2 Abs. 2 verpflichtet, der Vermittlung eines

25 In entsprechenden Fällen wäre ein solches Stipendiensystem ein besonders geeignetes Ziel für die in Artikel 2 Abs. 1 vorgesehene internationale Hilfe und Zusammenarbeit.

26 Im Kontext der grundlegenden Bildung stellte das UNICEF fest, dass nur der Staat alle Bestandteile in ein kohärentes und gleichzeitig flexibles Bildungssystem integrieren kann. Siehe *Zur Situation der Kinder in der Welt, 1999*, herausgegeben vom Deutschen Komitee für UNICEF, Abschnitt »Die Bildungsrevolution«.

stereotypen Rollenbilds der Frau sowie sonstiger negativer Rollenbilder oder Stereotype, die Frauen, Mädchen und sonstigen benachteiligten Gruppen den Zugang zur Bildung erschweren, ein Ende zu setzen.

56. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 lenkte der Ausschuss die Aufmerksamkeit auf die Verpflichtung aller Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um »einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art«, die volle Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte, wie beispielsweise des Rechts auf Bildung, anzustreben.²⁸ Die Verpflichtung der Vertragsstaaten in Bezug auf die Bereitstellung internationaler Hilfe und Zusammenarbeit für die volle Verwirklichung des Rechts auf Bildung wird in den Artikeln 2 Abs. 1 und 23 des Paktes, Artikel 56 der Charta der Vereinten Nationen, Artikel 10 der Welterklärung über Bildung für alle sowie in Teil I Ziffer 34 der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien bekräftigt. In Bezug auf die Aushandlung und Ratifikation internationaler Übereinkünfte sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass sich diese Rechtsinstrumente nicht nachteilig auf das Recht auf Bildung auswirken. In ähnlicher Weise sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass ihr Handeln als Mitglieder internationaler Organisationen, einschließlich internationaler Finanzinstitutionen, dem Recht auf Bildung gebührend Rechnung trägt.

57. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 bestätigte der Ausschuss, dass den Vertragsstaaten eine Kernverpflichtung obliegt, der zufolge alle in dem Pakt verankerten Rechte befriedigt oder zumindest auf der Ebene eines unverzichtbaren Mindestniveaus gewährt werden müssen, einschließlich der »grundlegendsten Formen der Bildung«. Im Kontext des Artikels 13 schließt dies die folgenden Kernverpflichtungen ein: das Recht auf Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen und -programmen auf nichtdiskriminierender Grundlage zu gewährleisten; sicherzustellen, dass die in Artikel 13 Nr. 1 verankerten Bildungsziele verfolgt werden; im Einklang mit Artikel 13 Abs. 2 (a) eine Grundschulbildung für alle bereitzustellen; eine nationale Bildungsstrategie aufzustellen und umzusetzen, die Vorkehrungen für die Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung und die grundlegende Bildung umfasst; sowie eine freie Bildungswahl ohne Einmischung

27 Nach Artikel 7 Abs. 2 »[hat] jedes Mitglied unter Berücksichtigung der Bedeutung der Schulbildung für die Beseitigung der Kinderarbeit wirksame Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist zu treffen, um: [...] c) allen aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit herausgeholten Kindern den Zugang zur unentgeltlichen Grundbildung und, wann immer möglich und zweckmäßig, zur Berufsbildung zu gewährleisten« (Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation von 1999 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Übereinkommen 182)).

28 Siehe die Ziffern 13 und 14 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

des Staates oder Dritter zu gewährleisten, sofern dabei die »bildungspolitischen Mindestnormen« (Artikel 13 Abs. 3 und 4) eingehalten werden.

Verstöße

58. Mit der Anwendung des normativen Inhalts des Artikels 13 (Teil I) auf die allgemeinen und besonderen Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Teil II) wird ein dynamischer Prozess in Gang gesetzt, der die Identifizierung von Verstößen gegen das Recht auf Bildung erleichtert. Verstöße gegen Artikel 13 können aus dem unmittelbaren Handeln der Vertragsstaaten (Handlungen) folgen oder aus ihrem Versäumnis bestehen, die nach dem Pakt erforderlichen Schritte zu unternehmen (Unterlassungen).

59. Verstöße gegen Artikel 13 umfassen beispielsweise den Erlass von Rechtsvorschriften, die Einzelpersonen oder Gruppen im Bildungsbereich aus einem der unzulässigen Gründe diskriminieren, oder das Versäumnis, derartige Rechtsvorschriften aufzuheben; das Versäumnis, Maßnahmen zur Behebung von De-facto-Diskriminierung im Bildungsbereich zu ergreifen; die Verwendung von Lehrplänen, die nicht mit den in Artikel 13 Abs. 1 festgelegten Bildungszielen im Einklang stehen; das Versäumnis, ein transparentes und wirksames System zur Überwachung der Einhaltung des Artikels 13 Abs. 1 aufrechtzuerhalten; das Versäumnis, mit Vorrang eine verpflichtende Grundschulbildung einzuführen, die allen unentgeltlich zur Verfügung steht; das Versäumnis, »bewusste, konkrete und gezielte« Maßnahmen zu ergreifen, die im Einklang mit Artikel 13 Abs. 2 (b)-(d) auf die schrittweise Einführung der Sekundarschulbildung, der Hochschulbildung und der grundlegenden Bildung gerichtet sind; das Verbot privater Bildungseinrichtungen; das Versäumnis, sicherzustellen, dass private Bildungseinrichtungen den in Artikel 13 Abs. 3 und 4 festgelegten »bildungspolitischen Mindestnormen« genügen; die Verweigerung der akademischen Freiheit des Lehrpersonals, der Schüler und Studenten; die Schließung von Bildungseinrichtungen in Zeiten politischer Spannungen unter Nichteinhaltung des Artikels 4.

III. Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind

60. Nach Artikel 22 des Paktes kommt den Organisationen der Vereinten Nationen bei der Verwirklichung des Artikels 13 eine besonders wichtige Rolle zu, namentlich dem Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen auf einzelstaatlicher Ebene. Zur Verbesserung des kohärenten Vorgehens und des Zusammenwirkens aller beteiligten Akteure, namentlich der verschiedenen Teile der Zivilgesellschaft, sollen koordinierte Anstrengungen zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung aufrechterhalten

werden. Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitsorganisation, die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken, der Internationale Währungsfonds und andere zuständige Organisationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen sollen ihre Zusammenarbeit in Bezug auf die Verwirklichung des Rechts auf Bildung auf einzelstaatlicher Ebene unter gebührender Berücksichtigung ihrer jeweiligen Mandate und auf der Grundlage ihrer jeweiligen Fachkenntnisse verstärken. Insbesondere die internationalen Finanzinstitutionen, namentlich die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, sollen dem Schutz des Rechts auf Bildung in ihren Kreditvergabepolitiken, ihren Strukturanpassungsprogrammen und den von ihnen in Bezug auf die Schuldenkrise ergriffenen Maßnahmen größere Aufmerksamkeit widmen.²⁹ Bei der Prüfung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte wird sich der Ausschuss damit befassen, wie sich die von allen Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind, bereitgestellte Hilfe auf die Fähigkeit der Staaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 13 auswirkt. Die Verfolgung eines auf den Menschenrechten beruhenden Ansatzes durch die Sonderorganisationen, Programme und Gremien der Vereinten Nationen wird die Verwirklichung des Rechts auf Bildung erheblich erleichtern.

29 Siehe Ziffer 9 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 des Ausschusses.

Allgemeine Bemerkung Nr. 14
Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12)
Zweihundzwanzigste Sitzung (2000)

1. Gesundheit ist ein fundamentales Menschenrecht, das für die Ausübung der anderen Menschenrechte unerlässlich ist. Jeder Mensch ist berechtigt, ein Höchstmaß an Gesundheit zu erreichen, um ein Leben in Würde zu führen. Die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit kann mit verschiedenen, einander ergänzenden Ansätzen verfolgt werden. Hierzu gehören die Formulierung gesundheitspolitischer Richtlinien oder die Einführung von Gesundheitsprogrammen, die durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) entwickelt wurden, oder die Verabschiedung spezifischer rechtlicher Instrumente. Das Recht auf Gesundheit enthält darüber hinaus einige Elemente, die rechtlich durchsetzbar sind.¹

2. Das Recht auf Gesundheit wird von zahlreichen internationalen Abkommen anerkannt. Artikel 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bekräftigt: »Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen.« Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte enthält den umfassendsten Artikel über das Recht auf Gesundheit im internationalen Menschenrechtsschutz. Gemäß Artikel 12 Abs. 1 des Pakts erkennen die Vertragsstaaten »das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit« an, während Artikel 12 Abs. 2 zur Erläuterung eine Anzahl von Schritten aufzählt, »die von den Vertragsstaaten zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmen sind«. Daneben wird das Recht auf Gesundheit etwa in Artikel 5 (e) (iv) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung aus dem Jahr 1965 anerkannt, in den Artikeln 11 Abs. 1 (f) und 12 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aus dem Jahr 1979 und in Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes aus dem Jahr 1989. Verschiedene regionale Menschenrechtsabkommen erkennen darüber hinaus das Recht auf Gesundheit an, zum Beispiel die Europäische Sozialcharta in der revidierten Fassung aus dem Jahr 1961 (Artikel 11), die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker aus dem Jahr 1981 (Artikel 16) und das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskon-

1 Das Diskriminierungsverbot ist zum Beispiel in Bezug auf medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung in zahlreichen Ländern rechtlich durchsetzbar.

vention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahr 1988 (Artikel 10). In ähnlicher Weise ist das Recht auf Gesundheit von der Menschenrechtskommission,² in der Wiener Erklärung und im Aktionsprogramm aus dem Jahr 1993 und anderen internationalen Abkommen proklamiert worden.³

3. Das Recht auf Gesundheit steht in enger Beziehung zu und ist abhängig von der Verwirklichung anderer Menschenrechte, wie sie in der »International Bill of Rights« enthalten sind, einschließlich der Rechte auf Nahrung, Wohnung, Arbeit, Bildung, menschliche Würde, Leben, Diskriminierungsverbot, Gleichheit, Folterverbot, Privatsphäre, Zugang zu Information, Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Freizügigkeit. Diese und andere Rechte und Freiheiten stellen integrale Bestandteile des Rechts auf Gesundheit dar.

4. Bei der Erarbeitung des Artikels 12 des Pakts hat der Dritte Ausschuss der VN-Generalversammlung nicht die Definition von Gesundheit übernommen, die in der Präambel der Satzung der WHO enthalten ist und die Gesundheit als einen »Zustand vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur als Abwesenheit von Krankheit oder Gebrechlichkeit« beschreibt. Die Verweisung des Artikels 12 Abs. 1 des Pakts auf »das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit« ist zugleich nicht auf das Recht auf Gesundheitsfürsorge beschränkt. Im Gegenteil, die Entstehungsgeschichte und der ausdrückliche Wortlaut von Artikel 12 Abs. 2 lassen erkennen, dass das Recht auf Gesundheit weitreichende soziale und wirtschaftliche Faktoren umfasst, aufgrund derer Menschen ein gesundes Leben führen können, und dass es sich auch auf die zugrunde liegenden Parameter der Gesundheit wie Nahrung und Ernährung, Wohnung, Zugang zu sicherem Trinkwasser und angemessenen Sanitäreinrichtungen, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen und eine gesunde Umwelt erstreckt.

5. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass die volle Beanspruchung des Rechts auf Gesundheit für Millionen von Menschen auf der ganzen Welt

2 In ihrer Resolution 1989/11.

3 Die Grundsätze für den Schutz von psychisch Kranken und die Verbesserung der psychiatrischen Versorgung, verabschiedet durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1991 (Resolution 46/119) und die Allgemeine Bemerkung Nr. 5 über Menschen mit Behinderungen sind auf Menschen mit psychischen Krankheiten anzuwenden; das Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, die im Jahr 1994 in Kairo stattgefunden hat, ebenso wie die Erklärung und das Aktionsprogramm der vierten Weltfrauenkonferenz, die in Peking im Jahr 1995 stattgefunden hat, enthalten jeweils Definitionen im Hinblick auf Familienplanung und die Gesundheit der Frau.

noch immer ein fernes Ziel bleibt. Überdies rückt dieses Ziel für diejenigen, die in Armut leben, in zunehmend größere Ferne. Der Ausschuss erkennt die gewaltigen strukturellen und sonstigen Hindernisse an, die sich aus Faktoren jenseits der Kontrolle der Staaten ergeben und die die volle Verwirklichung des Artikels 12 in vielen Vertragsstaaten behindern.

6. Mit der Absicht, den Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Pakts und bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen bei der Berichterstattung zu helfen, konzentriert sich diese Allgemeine Bemerkung auf den normativen Inhalt des Artikels 12 (Teil I), die Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Teil II), Verletzungen (Teil III) und die Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene (Teil IV), während Verpflichtungen von nichtstaatlichen Akteuren in Teil V angesprochen werden. Die Allgemeine Bemerkung beruht auf der Erfahrung des Ausschusses, die er bei der Prüfung der Staatenberichte im Laufe mehrere Jahre gewonnen hat.

1. Der normative Inhalt von Artikel 12

7. Artikel 12 Abs. 1 definiert das Recht auf Gesundheit, während Artikel 12 Abs. 2 einige erläuternde, jedoch nicht erschöpfende Beispiele zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten aufzählt.

8. Das Recht auf Gesundheit wird nicht als ein Recht darauf, *gesund* zu sein, verstanden. Das Recht auf Gesundheit enthält sowohl Freiheiten als auch Rechte. Die Freiheiten schließen das Recht ein, über die eigene Gesundheit und den eigenen Körper zu bestimmen, einschließlich der sexuellen und reproduktiven Freiheit, das Recht, frei von Eingriffen zu sein und das Recht, nicht misshandelt, nicht medizinischer Behandlung oder medizinischen Versuchen ohne Einwilligung unterzogen zu werden. Dagegen umfassen die Rechte unter anderem das Recht auf ein Gesundheitsfürsorgesystem, das die gleichberechtigte Erreichung eines Höchstmaßes an Gesundheit gewährleistet.

9. Der Begriff des »erreichbaren Höchstmaßes an Gesundheit« in Artikel 12 Abs.1 zieht sowohl die biologischen, sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen eines Individuums als auch die verfügbaren Ressourcen eines Staates in Betracht. Es gibt eine Anzahl von Aspekten, die nicht nur zwischen Staat und Individuum gelöst werden können; insbesondere kann gute Gesundheit weder allein durch den Staat gewährleistet werden, noch sind Staaten imstande, den Menschen gegen jede mögliche Krankheitsursache zu schützen. Genetische Faktoren, individuelle Anfälligkeit und ungesunde oder riskante Lebensführung können für die Gesundheit eines Individuums eine wichtige Rolle spielen. Folglich muss das Recht auf Gesundheit als ein

Recht auf den Genuss unterschiedlicher medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuungsdienste sowie den Genuss sonstiger Umstände verstanden werden, die für die Verwirklichung eines Höchstmaßes an Gesundheit notwendig sind.

10. Seit der Verabschiedung der beiden Internationalen Pakte im Jahr 1966 hat sich die Gesundheitslage der Welt dramatisch verändert. Auch hat der Begriff der Gesundheit substanzielle Veränderungen durchlaufen und wird umfassender gedeutet. Im Hinblick auf Gesundheit werden mehrere Faktoren in Betracht gezogen, darunter die Verteilung der Ressourcen und die Unterschiede der Geschlechter. Eine weitere Definition der Gesundheit berücksichtigt auch gesellschaftsbezogene Belange wie Gewalt und bewaffneten Konflikt.⁴ Ferner haben bis dahin unbekannte Krankheiten wie das menschliche Immunschwäche-Virus und das Immunschwäche-Syndrom (HIV/AIDS) sowie andere Krankheiten, die sich weit verbreitet haben (zum Beispiel Krebs), neue Hindernisse für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit geschaffen, die bei der Auslegung des Artikels 12 berücksichtigt werden müssen. Hierzu ist ebenso das rasche Wachstum der Weltbevölkerung hinzuzurechnen.

11. Der Ausschuss interpretiert das Recht auf Gesundheit, wie es in Artikel 12 Abs. 1 definiert ist, als ein inklusives Recht, das sich nicht nur auf eine zeitgerechte und angemessene Gesundheitsfürsorge, sondern auch auf die zugrunde liegenden Parameter der Gesundheit erstreckt. Hierzu zählen der Zugang zu sauberem und gesundem Trinkwasser und adäquaten Sanitäreinrichtungen, die angemessene Versorgung mit unbedenklicher Nahrung und Unterkunft, gesunde Arbeits- und Umweltbedingungen sowie der Zugang zu gesundheitsbezogener Ausbildung und Information, einschließlich der Aufklärung über Sexualgesundheit und reproduktive Gesundheit. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Beteiligung der Bevölkerung an allen gesundheitsbezogenen Entscheidungen auf kommunaler, nationaler und internationaler Ebene.

12. Das Recht auf Gesundheit in allen seinen Formen und auf allen Ebenen enthält folgende wesentliche und miteinander verbundene Elemente, deren genaue Anwendung von den in dem jeweiligen Staat vorherrschenden Bedingungen abhängt:

4 Der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Übereinkommen zum Schutz von Kriegsopfern (1949); Zusatzprotokoll I (1977), das sich auf den Schutz von Opfern internationaler bewaffneter Konflikte bezieht, Artikel 75 Abs. 2 (a); Zusatzprotokoll II (1977), das sich auf den Schutz von Opfern nicht-internationaler bewaffneter Konflikte bezieht, Artikel 4 (a).

(a) *Verfügbarkeit.* In den Vertragsstaaten müssen funktionierende Einrichtungen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge, medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuungsdienste ebenso wie Programme ausreichend verfügbar sein. Die konkrete Beschaffenheit der medizinischen Einrichtungen und ärztlichen Betreuungsdienste wird von zahlreichen Faktoren, einschließlich dem Entwicklungsstand des Staats, abhängen. Sie werden jedoch die zugrunde liegenden Parameter der Gesundheit wie sicheres und sauberes Trinkwasser und adäquate Sanitäreinrichtungen, Krankenhäuser, Kliniken und andere gesundheitsbezogene Gebäude, geschultes medizinisches und anderes Personal, das ein im Inland wettbewerbsfähiges Gehalt bezieht, und unentbehrliche Arzneimittel, wie sie vom Aktionsprogramm über unentbehrliche Arzneimittel der WHO definiert sind, beinhalten;⁵

(b) *Zugänglichkeit.* Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung⁶ müssen für jeden Menschen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Vertragsstaates ohne Diskriminierung zugänglich sein. Die Zugänglichkeit besitzt vier Dimensionen, die einander jeweils überlagern:

(i) Diskriminierungsverbot: Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen für alle, insbesondere für die besonders schutzbedürftigen und an den Rand der Gesellschaft gedrängten Gruppen der Bevölkerung, de iure und de facto ohne Verletzung des Diskriminierungsverbots zugänglich sein;⁷

(ii) Physische Zugänglichkeit: Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen in sicherer Reichweite für die gesamte Bevölkerung vorhanden sein. Hierzu zählen insbesondere schutzbedürftige oder an den Rand gedrängte Gruppen wie ethnische Minderheiten und indigene Völker, Frauen, Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Menschen mit HIV/AIDS. Zugänglichkeit beinhaltet auch, dass ärztliche Betreuung und die zugrunde liegenden Parameter für Gesundheit wie sicheres und sauberes Trinkwasser und adäquate Sanitäreinrichtungen innerhalb sicherer Reichweite liegen, was auch für ländliche Gebiete gilt. Zugänglichkeit schließt weiterhin behindertengerechten Zugang zu Gebäuden für Menschen mit Behinderungen ein;

5 Vgl. die Liste unentbehrlicher Arzneimittel der WHO, revidiert im Dezember 1999, WHO Drug Information, vol. 13, Nr. 4, 1999.

6 Jede Verweisung auf medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung in dieser Bemerkung beinhaltet die zugrunde liegenden Gesundheitsparameter, die in Abs. 11 und 12 (a) dieser Allgemeinen Bemerkung näher erläutert werden.

7 Vgl. Abs. 18 und 19 dieser Allgemeinen Bemerkung.

(iii) Wirtschaftliche Zugänglichkeit (Bezahlbarkeit): Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen für alle erschwinglich sein. Kosten für Dienstleistungen der Gesundheitsfürsorge ebenso wie für Leistungen, die sich auf die zugrunde liegenden Gesundheitsparameter beziehen, müssen auf dem Gerechtigkeitsgrundsatz beruhen und sicherstellen, dass diese Leistungen, ob öffentliche oder private, für alle, einschließlich sozial benachteiligter Gruppen, erschwinglich sind. Gerechtigkeit verlangt, dass ärmere Haushalte im Vergleich zu wohlhabenderen Haushalten nicht unverhältnismäßig mit Gesundheitsausgaben zu belasten sind;

(iv) Zugänglichkeit von Information: Zugänglichkeit beinhaltet das Recht, Informationen und Ideen⁸ im Hinblick auf Gesundheitsprobleme zu suchen, zu erhalten und weiterzugeben. Die Zugänglichkeit von Information sollte jedoch das Recht, dass persönliche Gesundheitsdaten mit Vertraulichkeit behandelt werden müssen, nicht beeinträchtigen;

(c) *Annehmbarkeit*. Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen die medizinische Ethik achten und kulturell angemessen sein, das heißt die Kultur Einzelner, von Minderheiten, Völkern und Gemeinschaften achten, geschlechts- und altersbedingte Besonderheiten berücksichtigen, Vertraulichkeit achten und den Gesundheitszustand der Betroffenen verbessern;

(d) *Qualität*. Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen nicht nur kulturell akzeptiert, sondern auch wissenschaftlich und medizinisch geeignet und von guter Qualität sein. Dies erfordert unter anderem geschultes medizinisches Personal, wissenschaftlich zugelassene und nicht veraltete Medikamente und Krankenhauseinrichtungen, sicheres Trinkwasser und adäquate Sanitäreinrichtungen.

13. Der nicht erschöpfende Katalog der Beispiele in Artikel 12 Abs. 2 gibt für die von den Staaten zu ergreifenden Maßnahmen eine Anleitung. Er gibt bestimmte allgemeine Beispiele für Maßnahmen, die aus der breiten Definition des Rechts auf Gesundheit in Artikel 12 Abs. 2 erwachsen. Dabei

⁸ Vgl. Artikel 19 Abs. 2 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte. Diese Allgemeine Bemerkung hebt den Zugang zu Information wegen der speziellen Bedeutung dieses Aspekts in Zusammenhang mit Gesundheit hervor.

veranschaulichen sie den Inhalt dieses Rechts, wie in den folgenden Absätzen dargestellt wird.⁹

Artikel 12 Abs. 2 (a): Das Recht auf Gesundheit von Mutter und Kind sowie auf reproduktive Gesundheit

14. »Die Vorschrift zur Senkung der Zahl der Totgeburten und der Kindersterblichkeit sowie zur gesunden Entwicklung des Kindes« (Artikel 12 Abs. 2 (a))¹⁰ kann als Erfordernis verstanden werden, für Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit von Mutter und Kind zu sorgen, von Beratungsdiensten zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit, von prä- und postnataler Fürsorge,¹¹ Betreuung bei Notentbindungen sowie zur Verbes-

9 In der Literatur und Praxis, die sich auf das Recht auf Gesundheit bezieht, werden oft drei Ebenen der Gesundheitsfürsorge unterschieden: *Primäre Gesundheitsfürsorge* behandelt hauptsächlich allgemeine und weniger ernste Krankheiten, und sie wird von Fachpersonal des Gesundheitswesens und/oder praktischen Ärzten zur Verfügung gestellt, die innerhalb von Gemeinschaften zu relativ geringen Kosten arbeiten; *sekundäre Gesundheitsfürsorge* wird in Zentren, normalerweise in Krankenhäusern, angeboten, und sie behandelt typischerweise relativ verbreitete minder schwere oder schwere Krankheiten, die innerhalb der Gemeinschaft nicht behandelt werden können. Sie greift auf ein speziell ausgebildetes Fachpersonal des Gesundheitswesens und Ärzte zurück, auf spezielle Ausstattung und manchmal auf eine stationäre Pflege zu vergleichsweise höheren Kosten; *tertiäre Gesundheitsfürsorge* wird in relativ wenigen Zentren zur Verfügung gestellt, sie wird typischerweise für eine geringe Anzahl von Patienten mit minder schweren oder schweren Krankheiten angeboten, die ein speziell ausgebildetes Fachpersonal des Gesundheitswesens, Ärzte und spezielle Einrichtungen verlangen, und sie ist oft relativ teuer. Da die primäre, sekundäre und tertiäre Gesundheitsfürsorge sich oft überlagern und gegenseitig beeinflussen, stellt der Gebrauch dieser Typologie nicht immer hinreichend unterscheidende Kriterien zur Verfügung, um für die Einschätzung hilfreich zu sein, welche Form von Gesundheitsfürsorge Vertragsstaaten anbieten müssen. Deshalb ist sie in Bezug auf das normative Verständnis des Artikels 12 nur von beschränktem Nutzen.

10 Gemäß WHO wird nicht mehr die Rate der Totgeburten verwendet, stattdessen werden die Sterblichkeitsraten von Kindern unter fünf Jahren und der Säuglinge gemessen.

11 *Pränatal* bezeichnet »existierend oder auftretend vor der Geburt«; *perinatal* bezieht sich auf den Zeitraum kurz vor und nach der Geburt (in der medizinischen Statistik beginnt der Zeitraum mit der Vollendung von 28 Schwangerschaftswochen und wird definiert als zwischen einer Woche bis vier Wochen nach der Geburt endend); im Gegensatz dazu bezeichnet *neonatal* den Zeitraum, der sich auf die ersten vier Wochen nach der Geburt erstreckt; während *postnatal* das Auftreten nach der Geburt bezeichnet. In dieser Allgemeinen Bemerkung werden ausschließlich die allgemeineren Ausdrücke prä- und postnatal verwendet.

serung des Zugangs zu Informationen und zu den notwendigen Hilfsmitteln, um mit dieser Information umgehen zu können.¹²

Artikel 12 Abs. 2 (b): Das Recht auf eine gesunde Umwelt und gesunde Arbeitsbedingungen

15. »Die Verbesserung aller Aspekte der Umwelt- und der Arbeitshygiene« (Artikel 12 Abs. 2 (b)) umfasst unter anderem vorbeugende Maßnahmen im Hinblick auf Berufsunfälle und Berufskrankheiten; setzt voraus, angemessene Versorgung mit sauberem Trinkwasser und elementaren Sanitäreinrichtungen zu gewährleisten; die Vorbeugung und Minderung des Risikos, verletzenden Substanzen wie Strahlung und gesundheitsschädlichen Chemikalien oder anderen schädlichen Umweltbedingungen ausgesetzt zu sein, die direkt oder indirekt die menschliche Gesundheit beeinflussen.¹³ Darüber hinaus bezieht sich die Arbeitshygiene, soweit dies praktikabel ist, auf eine Reduzierung der Ursachen von Gesundheitsrisiken, die die Arbeitsumgebung mit sich bringt.¹⁴ Artikel 12 Abs. 2 (b) umfasst auch eine angemessene Unterkunft und sichere und hygienische Arbeitsbedingungen, eine angemessene Versorgung mit Nahrungsmitteln sowie richtige Ernährung, und rät ab von Alkoholmissbrauch, dem Genuss von Tabak, Drogen und anderen schädlichen Substanzen.

Artikel 12 Abs. 2 (c): Das Recht auf Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung von Krankheiten

16. »Die Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten« (Artikel 12 Abs. 2 (c)) verlangen die Einführung von Präventions- und Aufklärungsprogrammen für verhaltensabhängige Gesundheitsbelange, wozu Krankheiten gehören, die

12 Familienplanung bedeutet, dass Frauen und Männer die Freiheit haben zu entscheiden, ob und wann sie zeugen wollen, und dass sie das Recht haben, informiert zu werden und Zugang zu sicheren, wirksamen, erschwinglichen und akzeptablen Methoden der Familienplanung zu haben. Ebenso haben sie das Recht auf Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten, die zum Beispiel Frauen ermöglichen, die Schwangerschaft und Geburt sicher zu überstehen.

13 Der Ausschuss nimmt in diesem Zusammenhang das Prinzip 1 der Erklärung von Stockholm aus dem Jahr 1972 zur Kenntnis, das feststellt: »Der Mensch hat das fundamentale Recht auf Freiheit, Gleichheit und angemessene Lebensbedingungen in einer Umgebung, die ihm ein Leben in Würde und Wohlbefinden gestattet«. Er weist ebenso auf die zurückliegenden Entwicklungen im Völkerrecht hin, einschließlich der Resolution 45/94 der Generalversammlung über die Notwendigkeit, das Wohlbefinden der Menschen zu gewährleisten; Prinzip 1 der Erklärung von Rio; und regionale Menschenrechtsinstrumente wie Artikel 10 des Protokolls von San Salvador zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention.

14 ILO-Übereinkommen, Nr. 155, Artikel 4 Abs. 2.

durch Sexualverkehr übertragen werden, wie insbesondere HIV/AIDS, und diejenigen, die die sexuelle und reproduktive Gesundheit beeinträchtigen. Sie verlangen zudem die Förderung sozialer Bedingungen, die die Gesundheit beeinflussen, wie die Sicherheit der Umwelt, Bildung, wirtschaftliche Entwicklung und die Gleichberechtigung der Geschlechter. Das Recht auf Behandlung beinhaltet die Schaffung eines Systems für die Versorgung mit notärztlicher Betreuung bei Unfällen, Epidemien und ähnlichen Gesundheitsrisiken sowie die Versorgung mit einem Katastrophendienst und humanitärer Hilfe in Notsituationen. Die Bekämpfung von Krankheiten verlangt zum Beispiel Bemühungen der Staaten, einzeln oder gemeinsam, dazu benötigte Technologien verfügbar zu machen, eine epidemiologische Kontrolle und detaillierte Datenerhebung durchzuführen und zu verbessern sowie Impfprogramme und andere Strategien zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten einzuführen oder zu verbessern.

Artikel 12 Abs. 2 (d): Das Recht auf medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung¹⁵

17. Die »Schaffung der Voraussetzungen, die für jeden Menschen im Krankheitsfall den Genuss medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherstellen«, und dies sowohl im Falle körperlicher als auch im Falle geistiger Krankheit (Artikel 12 Abs. 2 (d)), beinhaltet den gleichberechtigten und zeitgerechten Zugang zu elementaren Präventions-, Behandlungs- und Rehabilitationsleistungen sowie zu Gesundheitserziehung; eine regelmäßige Untersuchung; die angemessene Behandlung häufiger Krankheiten, Beschwerden, Verletzungen und Behinderungen, vorzugsweise auf Ebene der Kommunen; die Versorgung mit notwendigen Medikamenten und eine angemessene Behandlung und Pflege bei geistigen Krankheiten. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Verbesserung und Förderung der Beteiligung der Bevölkerung an der Gesundheitsvorsorge und der Pflege, zum Beispiel durch eine Verbesserung der Organisation des Gesundheitssektors, des Versicherungssystems sowie insbesondere der Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen auf kommunaler und nationaler Ebene, die das Recht auf Gesundheit berühren.

Artikel 12: Besondere Aspekte im Hinblick auf eine weite Anwendung

Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlung

18. Gemäß Artikel 2 Abs. 2 und Artikel 3 verbietet der Pakt jede Diskriminierung in der Gesundheitsfürsorge und den zugrunde liegenden Gesundheitsparametern (einschließlich des Zugangs zu Mitteln und zu Leis-

¹⁵ Vgl. Ziffer 12 (b) und Fn. 8 oben.

tungsberechtigung bezüglich Gesundheitsfürsorge und Gesundheitsparameter) aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburt, körperlicher oder geistiger Behinderung, des Gesundheitsstatus (einschließlich HIV/AIDS), von sexueller Orientierung und bürgerlichem, politischem, sozialem oder sonstigem Status, der die Absicht oder die Wirkung hat, den gleichberechtigten Genuss oder die gleiche Ausübung des Rechts auf Gesundheit zu vereiteln oder zu behindern. Der Ausschuss betont, dass viele Maßnahmen, zum Beispiel die meisten Strategien und Programme zur Beseitigung gesundheitsbezogener Diskriminierung, mit minimalem Aufwand verfolgt werden können, indem Gesetze verabschiedet, modifiziert oder aufgehoben werden, oder durch die Verbreitung von Information. Der Ausschuss ruft die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 Abs. 12 in Erinnerung, die feststellt, dass selbst in Zeiten starker Mittelknappheit schutzbedürftige Mitglieder einer Gesellschaft durch Programme mit relativ geringem Kostenaufwand geschützt werden müssen.

19. Im Hinblick auf das Recht auf Gesundheit muss der gleichberechtigte Zugang zu Gesundheitsfürsorge und Gesundheitsbetreuung hervorgehoben werden. Die Staaten haben eine besondere Verpflichtung, jenen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Krankenversicherung und Gesundheitsfürsorge zur Verfügung zu stellen und jegliche unerlaubte Diskriminierung bei der Gesundheitsfürsorge und den Gesundheitsdiensten zu verhindern, insbesondere im Hinblick auf die Kernverpflichtungen des Rechts auf Gesundheit.¹⁶ Eine unangemessene Verteilung von Gesundheitsressourcen kann zu Diskriminierung führen, die nicht direkt zu erkennen ist. Zum Beispiel sollte nicht in unverhältnismäßig teure Gesundheitspflegedienste investiert werden, die oft nur einem kleinen, privilegierten Teil der Bevölkerung zugänglich sind, sondern vielmehr in die primäre und vorbeugende Gesundheitsfürsorge, die einem weitaus größeren Teil der Bevölkerung Vorteile bringt.

Geschlechterperspektive

20. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten Geschlechterperspektiven in ihre gesundheitspolitischen Richtlinien, Planungen, Programme und in ihre Forschung aufnehmen, um eine bessere Gesundheit für Frauen wie für Männer zu erreichen. Ein geschlechtsspezifischer Ansatz erkennt an, dass biologische und soziokulturelle Faktoren die Gesundheit von Männern und Frauen stark beeinflussen. Die Aufschlüsselung gesundheitlicher, sozialer und wirtschaftlicher Daten im Hinblick auf das Geschlecht

16 Zu den Kernverpflichtungen vgl. Abs. 43 und 44 der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung.

ist wesentlich, um Ungleichheiten bei der Gesundheit zu erkennen und zu beheben.

Frauen und das Recht auf Gesundheit

21. Um die Diskriminierung von Frauen zu beseitigen, besteht die Notwendigkeit, eine umfassende nationale Strategie für die Förderung des Rechts der Frau auf Gesundheit während ihres gesamten Lebens zu entwickeln und umzusetzen. Eine solche Strategie sollte sowohl Eingriffe, die der Vorbeugung und Behandlung von Krankheiten von Frauen dienen, als auch politische Maßnahmen beinhalten, um ihnen vollen Zugang zu hochwertiger und erschwinglicher Gesundheitsfürsorge zur Verfügung zu stellen. Hierzu zählen auch Beratungsdienste für die sexuelle und reproduktive Gesundheit. Ein wichtiges Ziel sollte in der Verminderung von Gesundheitsrisiken für Frauen liegen, insbesondere in der Senkung der Muttersterblichkeit und dem Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt. Die Verwirklichung des Rechts der Frau auf Gesundheit verlangt die Beseitigung aller Hindernisse, die den Zugang zu Gesundheitsdiensten, Bildung und Information beeinträchtigen, einschließlich im Hinblick auf sexuelle und reproduktive Gesundheit. Außerdem ist es wichtig, vorbeugende, fördernde und heilende Maßnahmen zu ergreifen, um Frauen vor dem Einfluss schädlicher traditioneller kultureller Praktiken zu schützen, die ihre Fortpflanzungsrechte beeinträchtigen.

Kinder und Jugendliche

22. Artikel 12 Abs. 2 (a) umreißt die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen, um die Kindersterblichkeit zu senken und die gesunde Entwicklung von Säuglingen und Kindern zu fördern. Internationale Menschenrechtsabkommen haben anerkannt, dass Kinder und Jugendliche das Recht haben, ein Höchstmaß an Gesundheit zu erreichen sowie Zugang zu Einrichtungen für die Behandlung von Krankheiten zu erhalten.¹⁷ Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes weist die Staaten an, für das Kind und seine Familie den Zugang zu elementaren Gesundheitsdiensten, einschließlich der prä- und postnatalen Betreuung für Mütter, zu gewährleisten. Das Übereinkommen verbindet diese Ziele damit, kindgemäße Informationen über präventives und gesundheitsförderndes Verhalten bereitzustellen und Familien und Gemeinschaften bei der Umsetzung dieser Praktiken zu unterstützen. Das Diskriminierungsverbot verlangt, dass Mädchen und Jungen einen gleichberechtigten Zugang zu angemessener Ernährung, einer sicheren Umwelt sowie zu physisch und psychologisch ausgerichteten Gesundheitsdiensten haben. Es besteht zudem die Notwendigkeit, effektive und ange-

17 Artikel 24 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

messene Maßnahmen zu verabschieden, um schädliche traditionelle Praktiken zu beseitigen, die die Gesundheit von Kindern, insbesondere von Mädchen betreffen, einschließlich der Kinderehe, der weiblichen Genitalverstümmelung, der Bevorzugung von männlichen Kindern bei der Ernährung und Pflege.¹⁸ Kindern mit Behinderungen sollte die Chance gegeben werden, ein erfüllendes und ein Leben in Würde zu genießen und am Leben ihrer Gemeinschaft teilzuhaben.

23. Die Vertragsstaaten sollten für eine sichere und unterstützende Umwelt mit sozialem Rückhalt für Jugendliche sorgen, die Gelegenheit bietet, sich an gesundheitsbezogenen Entscheidungen zu beteiligen, Fertigkeiten für das Leben zu entwickeln, angemessene Information und Betreuung zu erhalten und ihre Entscheidungen bezüglich ihres Verhaltens im Hinblick auf Gesundheit mitbestimmen zu können. Die Verwirklichung des Rechts von Jugendlichen auf Gesundheit ist von der Entwicklung einer jugendfreundlichen Gesundheitsfürsorge abhängig, die die Vertraulichkeit und Privatsphäre achtet und die geeignete Betreuungsdienste für die sexuelle und reproduktive Gesundheit beinhaltet.

24. Bei allen politischen Maßnahmen und Programmen, die darauf abzielen, das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Gesundheit zu gewährleisten, soll das Wohl der Kinder und Jugendlichen im Vordergrund stehen.

Ältere Menschen

25. Im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechts älterer Menschen auf Gesundheit bestätigt der Ausschuss in Übereinstimmung mit den Absätzen 34 und 35 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (1995) die Bedeutung eines integrierten Ansatzes, der Elemente der Vorbeugung, der Rehabilitation und der Pflege miteinander verbindet. Derartige Maßnahmen sollten regelmäßige Untersuchungen für beide Geschlechter beinhalten; körperliche und psychologische Rehabilitationsmaßnahmen, die die Funktionsfähigkeit und Selbstständigkeit älterer Menschen aufrechterhalten sollen; und Hingabe und Pflege für chronisch Kranke und sterbenskranke Menschen, indem ihnen vermeidbarer Schmerz erspart und ihnen ermöglicht wird, in Würde zu sterben.

18 Vgl. Resolution der Weltgesundheitsversammlung WHA47.10, 1994, unter dem Titel »Gesundheit von Mutter und Kind und Familienplanung: Traditionelle Praktiken, die für die Gesundheit von Frauen und Kindern schädlich sind«.

26. Der Ausschuss bekräftigt Absatz 34 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5, der sich dem Problem von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit dem Recht auf körperliche und geistige Gesundheit zuwendet. Überdies betont der Ausschuss die Notwendigkeit sicherzustellen, dass nicht nur der öffentliche Gesundheitssektor, sondern auch private Anbieter von Gesundheitsdiensten und Einrichtungen den Grundsatz des Diskriminierungsverbots in Bezug auf Menschen mit Behinderungen befolgen.

Indigene Völker

27. Mit Rücksicht auf das sich entwickelnde Völkerrecht, die allgemeine Praxis der Staaten und die jüngsten Maßnahmen, die von Staaten in Bezug auf indigene Völker ergriffen wurden,¹⁹ empfiehlt der Ausschuss, jene Elemente zu bestimmen, die das Recht indigener Völker auf Gesundheit definieren, um Staaten mit indigenen Völkern bessere Möglichkeiten zu vermitteln, die Vorschriften des Artikels 12 umzusetzen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass indigene Völker das Recht auf Sondermaßnahmen haben, um ihren Zugang zu Gesundheits- und Pflegediensten zu verbessern. Die Gesundheitsdienste sollten kulturell angemessen sein, indem sie traditionelle präventive Pflege, Heilpraktiken und traditionelle Medizin nutzen. Die Staaten sollten für indigene Völker Ressourcen zur Verfügung stellen, um entsprechende Einrichtungen zu planen, zu schaffen und zu kontrollieren, so dass diese Völker das für jede/n erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit genießen können. Ebenso sollten lebensnotwendige medizinische Pflanzen, Tiere und Mineralien, die indigene Völker für

19 Kürzlich vereinbarte internationale Normen, die für indigene Völker relevant sind, beinhalten: das ILO-Übereinkommen Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (1989); Artikel 29 (c) und (d) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (1989); Artikel 8 (j) des Übereinkommens über biologische Vielfalt (1992), der die Empfehlung ausspricht, dass Staaten die Kenntnisse, Innovationen und Praktiken indigener Gemeinschaften achten, bewahren und aufrechterhalten sollen; Agenda 21 der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (1992), insbesondere Kapitel 26; und Teil I, Abs. 20 der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms, das feststellt, dass Staaten konzentrierte positive Schritte unternehmen sollten, um die Achtung der Menschenrechte für alle indigenen Völker auf der Grundlage des Diskriminierungsverbots zu gewährleisten. Vgl. auch die Präambel und Artikel 3 des Rahmenübereinkommens über Klimawandel der Vereinten Nationen (1992) und Artikel 10 Abs. 2 (e) des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (1994). Während der vergangenen Jahre hat eine wachsende Anzahl von Staaten ihre Verfassung geändert und Gesetzgebung eingeführt, die spezifische Rechte der indigenen Völker anerkennt.

ihre Gesundheit benötigen, geschützt werden. Der Ausschuss weist darauf hin, dass bei den Gemeinschaften indigener Völker die Gesundheit des Einzelnen oft mit der Gesundheit der Gemeinschaft insgesamt verknüpft ist und somit eine kollektive Dimension besitzt. In dieser Hinsicht ist der Ausschuss der Ansicht, dass Entwicklungen, die zur Vertreibung indigener Völker aus ihren angestammten Gebieten und ihrer traditionellen Umgebung führen und bei denen ihre Nahrungsgrundlagen entzogen und ihre symbiotische Beziehung mit ihrem Land zerstört werden, einen schädlichen Effekt auf ihre Gesundheit haben.

Beschränkungen

28. Manchmal werden Probleme mit der öffentlichen Gesundheit von Staaten als Rechtfertigung für die Einschränkung anderer Grundrechte herangezogen. Der Ausschuss möchte betonen, dass die Schrankenklausel des Pakts, der Artikel 4, vorrangig die Rechte von Individuen schützen soll, anstatt Staaten zu gestatten, Beschränkungen einzuführen. Infolgedessen ist zum Beispiel ein Vertragsstaat, der aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Freizügigkeit (i. S. v. Bewegungsfreiheit) von Menschen mit ansteckenden Krankheiten, wie HIV/AIDS, einschränkt oder der diese Menschen sogar einweist, der sich weigert, Ärzte für jene Menschen zuzulassen, die für Regierungsgegner gehalten werden, oder der darin versagt, der Gemeinschaft Impfstoffe gegen schwere Infektionskrankheiten zur Verfügung zu stellen, verpflichtet, solche weitreichenden Maßnahmen gemäß den einzelnen Bestimmungen des Artikels 4 rechtfertigen. Solche Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein, internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen, mit dem Wesen der Paktrechte vereinbar sein und dürfen ausschließlich dem Zweck dienen, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern.

29. Gemäß Artikel 5 Abs. 1 müssen derartige Beschränkungen verhältnismäßig sein, das heißt, es muss das am wenigsten einschränkende Mittel angewendet werden, wenn mehrere Arten von Einschränkungen verfügbar sind. Sogar in Fällen, in denen Einschränkungen aufgrund des Schutzes der öffentlichen Gesundheit erlaubt sind, sollten sie von begrenzter Dauer sein und einer Überprüfung unterworfen werden.

2. *Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten*

Allgemeine rechtliche Verpflichtungen

30. Obgleich der Pakt eine schrittweise Verwirklichung vorsieht und die Zwänge anerkennt, die auf begrenzt verfügbare Ressourcen zurückzuführen

ren sind, erlegt er den Staaten auch verschiedene Verpflichtungen auf, die eine sofortige Wirkung haben. Die Vertragsstaaten haben unmittelbare Verpflichtungen in Bezug auf das Recht auf Gesundheit, wie zum Beispiel die Verpflichtung, die Ausübung dieses Rechts ohne jegliche Diskriminierung (Artikel 2 Abs. 2) zu gewährleisten, und die Verpflichtung, Maßnahmen (Artikel 2 Abs. 1) zur vollen Verwirklichung des Artikels 12 zu treffen. Diese Maßnahmen müssen wohl überlegt und konkret sein und die volle Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zum Ziel haben.²⁰

31. Die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit über einen gewissen Zeitraum sollte nicht so interpretiert werden, als würde sie den Verpflichtungen der Vertragsstaaten jegliche Bedeutung entziehen. Vielmehr bedeutet schrittweise Verwirklichung, dass Staaten die spezifische und kontinuierliche Verpflichtung haben, so schnell und effektiv wie möglich die volle Verwirklichung des Artikels 12 zu erreichen.²¹

32. Wie bei allen anderen Rechten des Pakts besteht eine überwiegende Annahme, dass rückläufige Maßnahmen in Bezug auf das Recht auf Gesundheit unerlaubt sind. Sollten rückläufige Maßnahmen absichtlich ergriffen werden, dann obliegt dem Vertragsstaat die Beweislast, dass diese Maßnahmen nach sorgfältigster Abwägung aller Alternativen eingeführt wurden, dass alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft wurden und die Maßnahmen im Hinblick auf die Gesamtheit der Paktrechte gerechtfertigt sind.²²

33. Wie alle Menschenrechte erlegt das Recht auf Gesundheit den Vertragsstaaten drei Arten oder Ebenen von Verpflichtungen auf: Eine *Achtungspflicht*, eine *Schutzpflicht* und eine *Gewährleistungspflicht*. Dabei enthält die *Gewährleistungspflicht* die Verpflichtung zu ermöglichen, zur Verfügung zu stellen und zu fördern.²³ Die *Achtungspflicht* verlangt von den Staaten, von einem unmittelbaren oder mittelbaren Eingriff in den Genuss des Rechts auf Gesundheit Abstand zu nehmen. Die *Schutzpflicht* verlangt von den Staaten, Maßnahmen zu ergreifen, die Dritte daran hindern, die Garantien des Artikels 12 zu beeinträchtigen. Schließlich verlangt die *Gewährleistungspflicht* von den Staaten, angemessene legislative, administrative, finanzielle, gerichtliche, fördernde und sonstige Maßnahmen zu verabschie-

20 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Abs. 43.

21 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Abs. 9; Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Abs. 44.

22 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Abs. 9; Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Abs. 44.

23 Den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 12 und 13 zufolge beinhaltet die Gewährleistungspflicht »an obligation to facilitate and an obligation to provide«. In der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung umfasst die Gewährleistungspflicht aufgrund der entscheidenden Bedeutung der Gesundheitsförderung in der Arbeit der WHO und andernorts auch eine Förderungspflicht.

den, die die volle Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zum Ziel haben.

Besondere rechtliche Verpflichtungen

34. Insbesondere unterliegen die Staaten der Verpflichtung, das Recht auf Gesundheit *zu achten*, indem sie es zum Beispiel unterlassen, den gleichberechtigten Zugang zu vorbeugenden, heilenden und lindernden Gesundheitsdiensten für jeden Menschen zu verweigern oder zu beschränken, einschließlich für Gefangene oder Inhaftierte, Minderheiten, Asylsuchende und illegale Immigranten; indem sie darauf verzichten, diskriminierende Praktiken als politische Maßnahme durchzusetzen, und es unterlassen, diskriminierende Praktiken im Hinblick auf den Gesundheitsstatus und die Bedürfnisse von Frauen einzuführen. Weiterhin verlangt die Achtungspflicht, von dem Verbot oder der Behinderung traditioneller präventiver Pflege, Heilpraktiken und traditioneller Medizin sowie von der Verbreitung unsicherer Medikamente und von erzwungenen medizinischen Behandlungen Abstand zu nehmen, es sei denn, es besteht eine Ausnahmesituation für die Behandlung psychischer Krankheit oder für die Vorbeugung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Solche Ausnahmefälle sollten besonders restriktiven Bedingungen unterliegen und *best practices* sowie internationale Standards beachten, einschließlich der »Grundsätze für den Schutz von psychisch Kranken und die Verbesserung der psychiatrischen Versorgung«. ²⁴ Zusätzlich sollten die Staaten es unterlassen, den Zugang zu Verhütungsmitteln und zu sonstigen für die Aufrechterhaltung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit erforderlichen Mitteln zu beschränken; gesundheitsbezogene Information zu zensieren, einzubehalten oder absichtlich missverständlich darzustellen, einschließlich Information zur Sexualerziehung, sowie die Beteiligung der Menschen an Gesundheitsthemen zu behindern. Die Staaten sollten es auch unterlassen, Luft, Wasser und Erde unrechtmäßig zu verschmutzen, etwa durch industriellen Abfall von staatlichen Einrichtungen sowie durch den Einsatz oder den Test nuklearer, biologischer oder chemischer Waffen, wenn derartige Verfahren zur Freisetzung von Substanzen führen, die der menschlichen Gesundheit schaden, und wenn sie den Zugang zu Gesundheitsdiensten als Repressalie einschränken, zum Beispiel während bewaffneter Konflikte unter Verletzung des humanitären Völkerrechts.

35. Die Schutzpflicht beinhaltet unter anderem die Pflicht des Staates, Gesetze zu verabschieden oder andere Maßnahmen zu ergreifen, die den gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsfürsorge und zu Gesundheitsdiensten gewährleisten, die von Dritten bereitgestellt werden, und sicher-

²⁴ Resolution der Generalversammlung 46/119 (1991).

zustellen, dass die Privatisierung des Gesundheitssektors keine Bedrohung im Hinblick auf die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Qualität medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung nach sich zieht; die Vermarktung medizinischer Einrichtungen und von Arzneien durch Dritte zu kontrollieren; und zu gewährleisten, dass praktische Ärzte und andere im Gesundheitssektor Beschäftigte entsprechende Ausbildung und Fähigkeiten besitzen und den ethischen Verhaltenskodex befolgen. Die Staaten sind außerdem verpflichtet sicherzustellen, dass schädliche soziale oder traditionelle Praktiken den Zugang zu prä- und postnataler Betreuung und Familienplanung nicht beeinträchtigen; Dritte daran zu hindern, Frauen zu traditionellen Praktiken zu zwingen, zum Beispiel zur weiblichen Genitalverstümmelung; und Maßnahmen zu ergreifen, um alle schutzbedürftigen oder an den Rand gedrängten Gruppen der Gesellschaft, insbesondere Frauen, Kinder, Jugendliche und ältere Menschen, vor geschlechtsbezogener Gewalt zu schützen. Die Vertragsstaaten sollten auch sicherstellen, dass Dritte den Zugang zu Gesundheitsinformation und Gesundheitsdiensten nicht einschränken.

36. Die Gewährleistungspflicht verlangt von den Vertragsstaaten, das Recht auf Gesundheit auf nationaler politischer und gesetzlicher Ebene, vorzugsweise auf dem Gesetzgebungsweg, angemessen anzuerkennen und eine nationale Gesundheitspolitik in detaillierter Ausgestaltung anzunehmen, um das Recht auf Gesundheit zu verwirklichen. Die Staaten müssen das Vorhandensein von Gesundheitsfürsorge, einschließlich von Impfprogrammen gegen schwere Infektionskrankheiten, gewährleisten sowie garantieren, dass für jeden Menschen gleichberechtigter Zugang zu den elementaren Voraussetzungen von Gesundheit, zum Beispiel zu nährstoffreicher sicherer Nahrung und Trinkwasser, zu Sanitäranlagen, angemessener Unterkunft und angemessenen Lebensbedingungen vorhanden ist. Die öffentliche Gesundheitsinfrastruktur sollte Beratungsdienste für die sexuelle und reproduktive Gesundheit zur Verfügung stellen, einschließlich einer Mutterschaftsbetreuung, insbesondere in ländlichen Gebieten. Die Staaten müssen die angemessene Ausbildung von Ärzten/innen und sonstigem medizinischen Personal, die Versorgung mit einer hinreichenden Anzahl von Krankenhäusern, Kliniken und anderen Gesundheitseinrichtungen gewährleisten sowie Einrichtungen für Beratung und psychologische Gesundheitsfürsorge fördern und unterstützen. Dabei sollte die geographische Verteilung dieser Einrichtungen angemessen berücksichtigt werden. Weitere Verpflichtungen beinhalten die Versorgung mit einem öffentlichen, privaten oder gemischten Krankenversicherungssystem, das für jeden Menschen erschwinglich ist, die Förderung von medizinischer Forschung und Gesundheitserziehung ebenso wie Informationskampagnen insbesondere im Hinblick auf HIV/AIDS, sexuelle und reproduktive Gesundheit, im Blick auf

traditionelle Praktiken, häusliche Gewalt, Missbrauch von Alkohol und Konsum von Tabak, Drogen und anderen schädlichen Substanzen. Die Staaten sind auch aufgefordert, Maßnahmen gegen Umwelt- und berufliche Gesundheitsrisiken und gegen jegliche Bedrohungen, die in epidemiologischen Studien aufgezeigt werden, zu treffen. Zu diesem Zweck sollten sie nationale politische Richtlinien formulieren und umsetzen, die darauf abzielen, die Verschmutzung von Luft, Wasser und Erde, einschließlich der Verschmutzung durch Schwermetalle wie Blei, das aus Benzin entweicht, zu reduzieren. Weiterhin sind die Vertragsstaaten aufgefordert, eine in sich kohärente nationale Politik zu formulieren, umzusetzen und in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, um das Risiko von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zu minimieren. Dies gilt ebenso für eine kohärente nationale Politik zu beruflicher Sicherheit und Gesundheitsdiensten.²⁵

37. Die Gewährleistungspflicht fordert von den Staaten unter anderem, Positivmaßnahmen zu ergreifen, die es Individuen und Gemeinschaften ermöglichen, das Recht auf Gesundheit zu genießen. Die Vertragsstaaten sind auch verpflichtet, ein spezifisches Paktrecht zu *gewährleisten*, wenn Individuen oder Gruppen aus Gründen, die sich ihrer Kontrolle entziehen, unfähig sind, das betreffende Recht mit eigenen Mitteln zu verwirklichen. Die Verpflichtung, das Recht auf Gesundheit zu *gewährleisten (fördern)* verlangt von den Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die die Gesundheit der Bevölkerung fördern, aufrechterhalten und wiederherstellen. Solche Verpflichtungen beinhalten: (i) das Erkennen von Faktoren, die die Gesundheit begünstigen und fördern, zum Beispiel durch Forschung und Verbreitung von Informationen; (ii) kulturell angemessene Gesundheitsdienste und ausgebildetes Personal, das die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger und ausgegrenzter Gruppen erkennen und entsprechend darauf reagieren kann; (iii) die Gewährleistung, dass ein Staat seinen Verpflichtungen zur Verbreitung von geeigneten Informationen nachkommt, die über gesunde Lebensführung und Ernährung, schädliche traditionelle Praktiken und die Verfügbarkeit von entsprechenden Leistungen aufklärt; (iv) Menschen da-

25 Elemente einer solchen Politik sind die Identifizierung, Bestimmung, Genehmigung und Kontrolle gefährlicher Materialien, Ausrüstungen, Substanzen, Wirkstoffe und Arbeitsprozesse; die Versorgung der Arbeiter/innen mit Gesundheitsinformationen und, falls nötig, mit geeigneter Schutzkleidung und Ausrüstung; die Durchsetzung von Gesetzen und Verordnungen durch angemessene Inspektion; die Pflicht, über Berufsunfälle und -krankheiten Mitteilung zu machen, die Durchführung von Untersuchungen und jährlichen Statistiken; der Schutz der Arbeiter/innen und von deren Vertreter/innen vor Disziplinarmaßnahmen für Handlungen, die sie in Übereinstimmung mit einer solchen Politik unternommen haben; und die Versorgung mit betriebsärztlichen Diensten, die wesentlich vorbeugende Aufgaben wahrnehmen. Vgl. ILO-Übereinkommen über den Arbeitsschutz, 1981 (Nr. 155), und das Übereinkommen über die betriebsärztlichen Dienste, 1985 (Nr. 161).

rin zu unterstützen, wohl überlegte Entscheidungen hinsichtlich ihrer Gesundheit zu treffen.

Internationale Verpflichtungen

38. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 richtete der Ausschuss die Aufmerksamkeit auf die Verpflichtung aller Vertragsstaaten, einzeln sowie durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die vollständige Verwirklichung der Paktrechte, wie des Rechts auf Gesundheit, zu erreichen. Im Geiste von Artikel 56 der Charta der Vereinten Nationen, besonderer Vorschriften des Pakts (Artikel 12, 2 Abs. 1, 22 und 23) und der Erklärung von Alma-Ata über primäre Gesundheitsversorgung sollten die Vertragsstaaten die wesentliche Rolle internationaler Zusammenarbeit anerkennen und gemeinsam und einzeln Maßnahmen ergreifen, um die vollständige Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zu erreichen. In dieser Hinsicht werden die Staaten auf die Erklärung von Alma-Ata verwiesen, die zum Ausdruck bringt, dass die bestehende große Ungleichheit im Gesundheitsstatus der Menschen, insbesondere zwischen Menschen in den entwickelten Länder und denen in den Entwicklungsländern, aber auch innerhalb eines Staates, politisch, sozial und wirtschaftlich nicht akzeptabel und ihre Überwindung deshalb ein gemeinsames Anliegen aller Staaten ist.²⁶

39. Um ihren internationalen Verpflichtungen aus Artikel 12 nachzukommen, müssen Vertragsstaaten das Recht auf Gesundheit in anderen Ländern achten und Dritte daran hindern, dieses Recht in anderen Ländern zu verletzen, falls es möglich ist, diese mit rechtlichen oder politischen Mitteln, in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und einschlägigem Völkerrecht, zu beeinflussen. Je nach Verfügbarkeit von Ressourcen sollten die Staaten den Zugang zu elementaren medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung in anderen Ländern, wann immer möglich, erleichtern und auf Anfrage notwendige Hilfe zur Verfügung stellen.²⁷ Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass dem Recht auf Gesundheit in internationalen Abkommen gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird, und sollten dazu die Entwicklung weiterer Rechtsinstrumente in Erwägung ziehen. Im Hinblick auf den Abschluss anderer internationaler Abkommen sollten die Staaten Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass das Recht auf Gesundheit davon nicht negativ beeinflusst wird. In ähnlicher

26 Artikel II, Erklärung von Alma-Ata, Bericht der Internationalen Konferenz über primäre Gesundheitsversorgung, Alma-Ata, 6. bis 12. September 1978, in: World Health Organization, *Health for All* Series Nr. 1, WHO, Genf, 1978.

27 Vgl. Abs. 45 dieser Allgemeinen Bemerkung.

Weise haben die Vertragsstaaten die Verpflichtung zu gewährleisten, in ihren Handlungen als Mitglieder internationaler Organisationen das Recht auf Gesundheit gebührend zu berücksichtigen. Entsprechend sollten jene Vertragsstaaten, die Mitglieder internationaler Finanzinstitutionen, insbesondere des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und regionaler Entwicklungsbanken sind, dem Schutz des Rechts auf Gesundheit bei der Einflussnahme auf die Finanzpolitik, die Kreditvereinbarungen und die internationalen Maßnahmen dieser Institutionen größere Aufmerksamkeit schenken.

40. Die Vertragsstaaten haben eine gemeinsame und eine individuelle Verantwortung, in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und entsprechenden Resolutionen der VN-Generalversammlung und der Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly) bei der Katastrophenhilfe und der humanitären Hilfe in Zeiten des Notstands zusammenzuarbeiten, einschließlich bei der Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene. Jeder Staat sollte zur Lösung solcher Aufgabe unter Ausschöpfung seiner Möglichkeiten beitragen. Bei der Versorgung mit internationaler medizinischer Hilfe, der Verteilung und Verwaltung der Hilfsgüter, darunter von sicherem Trinkwasser, Nahrungsmitteln und Arzneimitteln, und bei der finanziellen Hilfe sollten die am stärksten schutzbedürftigen oder ausgegrenzten Gruppen der Bevölkerung vorrangig bedacht werden. Überdies hat die internationale Gemeinschaft im Hinblick auf die grenzüberschreitende Verbreitung einiger übertragbarer Krankheiten eine kollektive Verantwortung, sich dieses Problems anzunehmen. Die wirtschaftlich entwickelten Staaten haben eine besondere Verantwortung und ein ebensolches Interesse daran, den ärmeren Entwicklungsländern in dieser Hinsicht zu helfen.

41. Die Vertragsstaaten sollten es zu allen Zeiten unterlassen, Embargos oder ähnliche Maßnahmen zu ergreifen, die die Versorgung eines anderen Staates mit geeigneten Medikamenten und medizinischer Ausstattung beschränken. Einfuhrbeschränkungen auf solche Güter sollten niemals als Instrument politischen und wirtschaftlichen Drucks benutzt werden. In dieser Hinsicht ruft der Ausschuss seine Position zum Zusammenhang von wirtschaftlichen Sanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Erinnerung, die in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 zum Ausdruck gebracht wird.

42. Obgleich nur Staaten Parteien des Pakts sind und daher letztendlich nur sie für dessen Einhaltung zur Rechenschaft gezogen werden können, haben alle Mitglieder der Gesellschaft – Einzelpersonen wie Mediziner/innen, Familien, lokale Gemeinschaften, zwischenstaatliche und nichtstaatliche

Organisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft – gewisse Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit. Die Vertragsstaaten sollten deshalb für ein Umfeld sorgen, das es erleichtert, diesen Verantwortlichkeiten nachzukommen.

Kernverpflichtungen

43. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 bestätigt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten eine Kernverpflichtung haben, wenigstens einen Mindeststandard eines jeden Paktrechts zu gewährleisten, einschließlich einer grundlegenden primären Gesundheitsversorgung. In Verbindung mit aktuelleren Instrumenten, wie dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung,²⁸ liefert die Erklärung von Alma-Ata eine verbindliche Leitlinie für die Kernverpflichtungen, die aus Artikel 12 erwachsen. Entsprechend sind nach Ansicht des Ausschusses zumindest folgende Pflichten in den Kernverpflichtungen enthalten:

- (a) das Recht auf Zugang zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung ohne jegliche Diskriminierung, insbesondere im Hinblick auf schutzbedürftige und ausgegrenzte Gruppen, zu gewährleisten;
- (b) den Zugang zu einem Mindestmaß an elementaren Nahrungsmitteln, die ausgewogen und sicher sind, zu gewährleisten, um für jedermann ein Leben ohne Hunger zu garantieren;
- (c) den Zugang zu Unterkunft und Sanitäranlagen sowie eine adäquate Versorgung mit sicherem Trinkwasser zu gewährleisten;
- (d) elementare Arzneimittel zur Verfügung zu stellen, die in regelmäßigen Abständen durch das Aktionsprogramm über unentbehrliche Arzneimittel der WHO definiert werden;
- (e) eine gerechte Verteilung aller medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherzustellen;
- (f) eine nationale Gesundheitsstrategie und einen Aktionsplan zu verabschieden und umzusetzen, der sich auf eine epidemiologische Grundlage stützt und die Gesundheitsbelange der gesamten Bevölkerung einbezieht; die Strategie und der Aktionsplan sollen auf der Grundlage eines partizipatorischen und transparenten Prozesses entworfen und in regelmäßigen Ab-

28 Bericht der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Kairo, 5.–13. September 1994 (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales Nr. E.95.XIII.18), Kap. I, Resolution 1, Anhang, Kap. VII und VIII.

ständen überprüft werden; sie sollen Methoden beinhalten, wie etwa Indikatoren und Benchmarks, mit denen der Fortschritt bei der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit genau beobachtet werden kann; der Prozess für den Entwurf der Strategie und des Aktionsplans soll ebenso wie deren Inhalt allen schutzbedürftigen oder ausgegrenzten Gruppen besondere Aufmerksamkeit widmen.

44. Der Ausschuss bestätigt außerdem, dass die folgenden Verpflichtungen von vergleichbarer Priorität sind:

- (a) Gesundheitsfürsorge im Hinblick auf reproduktive Gesundheit, Mutterschaft (pränatal und postnatal) und das Kind;
- (b) Impfungen gegen verbreitete Infektionskrankheiten, die in der Gemeinschaft auftreten;
- (c) Maßnahmen zur Verhinderung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer und endemischer Krankheiten;
- (d) Aufklärung und Information über die wesentlichen Gesundheitsprobleme der Gemeinschaft, einschließlich über Möglichkeiten ihrer Verhinderung und Bekämpfung;
- (e) angemessene Ausbildung des Personals im Gesundheitswesen, die auch Kenntnisse zum Verhältnis von Gesundheit und Menschenrechten vermittelt.

45. Um jeglichem Zweifel vorzubeugen, möchte der Ausschuss betonen, dass es für die Vertragsstaaten und andere Akteure, die in der Lage sind zu helfen, besonders notwendig ist, »internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art«,²⁹ zur Verfügung zu stellen, damit Entwicklungsländer ihre Kern- und sonstigen Verpflichtungen erfüllen können, wie diese oben in den Absätzen 43 und 44 beschrieben sind.

3. *Verletzungen*

46. Wenn der normative Inhalt des Artikels 12 (Teil I) auf die staatlichen Verpflichtungen (Teil II) angewendet wird, dann wird ein dynamischer Prozess in Gang gesetzt, der die Feststellung von Verletzungen des Rechts auf Gesundheit erleichtert. Die folgenden Absätze geben Beispiele für Verletzungen des Artikels 12.

²⁹ Pakt, Artikel 2 Abs. 1.

47. Bei der Feststellung, welche Handlung oder Unterlassung auf eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit hinausläuft, ist es wichtig, zwischen der Unfähigkeit eines Vertragsstaates, seine Verpflichtungen gemäß Artikel 12 einzuhalten, und dem Unwillen dazu zu unterscheiden. Dies folgt aus Artikel 12 Abs. 1, der von einem erreichbaren Höchstmaß an Gesundheit spricht, ebenso wie aus Artikel 2 Abs. 1 des Pakts, der jeden Vertragsstaat verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten zu treffen. Ein Staat, der nicht willens ist, seine verfügbaren Ressourcen für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit auszuschöpfen, verletzt seine Verpflichtungen gemäß Artikel 12. Falls Ressourcenknappheit es einem Staat unmöglich macht, seinen Paktverpflichtungen vollständig nachzukommen, dann obliegt es ihm nachzuweisen, dass dennoch jede Anstrengung unternommen wurde, alle verfügbaren Mittel zu verwenden, um die oben beschriebenen Verpflichtungen vorrangig zu erfüllen. Es sollte jedoch betont werden, dass ein Vertragsstaat unter keinen wie auch immer gearteten Umständen seine Nichteinhaltung der oben in Absatz 43 dargestellten Kernverpflichtungen rechtfertigen kann, da diese nicht außer Kraft gesetzt werden können.

48. Verletzungen des Rechts auf Gesundheit können durch unmittelbare Handlungen des Staates oder durch sonstige Organe entstehen, die vom Staat unzureichend reguliert werden. Die Verabschiedung jeglicher rückläufiger Maßnahmen, die mit den Kernverpflichtungen des Rechts auf Gesundheit, wie oben in Absatz 43 beschrieben, unvereinbar sind, stellen eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit dar. Eine Verletzung durch *positives Tun* kann etwa durch die formelle Aufhebung oder Suspendierung von Gesetzgebung entstehen, die für die dauerhafte Inanspruchnahme des Rechts auf Gesundheit notwendig ist, oder die Verabschiedung von Gesetzen oder politischen Richtlinien, die offenkundig mit bereits bestehenden nationalen oder internationalen rechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf das Recht auf Gesundheit unvereinbar sind.

49. Verletzungen des Rechts auf Gesundheit können auch durch die Unterlassung oder das Versäumnis von Staaten entstehen, jene notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus ihren rechtlichen Verpflichtungen ableiten. Zu Verletzungen durch *Unterlassung* gehören das Versäumnis, geeignete Maßnahmen zu treffen, die zur vollständigen Verwirklichung des Rechts eines jeden Menschen führen, ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit zu erreichen, sowie das Versäumnis, über eine nationale Gesundheitspolitik zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz oder über betriebsärztliche Dienste zu verfügen, und das Versäumnis, einschlägige Gesetze durchzusetzen.

Verletzungen der Achtungspflicht

50. Verletzungen der Achtungspflicht umfassen solche staatlichen Handlungen, politischen Richtlinien oder Gesetze, die den in Artikel 12 des Pakts aufgestellten Normen zuwiderlaufen und die zu körperlichen Schäden, unnötigen Erkrankungen und vermeidbarer Sterblichkeit führen können. Beispiele sind die Verweigerung des Zugangs zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung als Resultat von *De-jure*- oder *De-facto*-Diskriminierung von bestimmten Individuen oder Gruppen; die absichtliche Zurückhaltung oder Falschdarstellung von Informationen, die für den Schutz der Gesundheit oder eine Behandlung lebenswichtig sind; die Suspendierung von Gesetzgebung oder die Verabschiedung von Gesetzen oder politischen Richtlinien, wenn dadurch der Genuss eines Bestandteils des Rechts auf Gesundheit beeinträchtigt wird; und das Versäumnis des Staates, seine rechtlichen Verpflichtungen im Hinblick auf das Recht auf Gesundheit zu berücksichtigen, wenn bilaterale oder multilaterale Verträge mit anderen Staaten, internationalen oder sonstigen Organisationen sowie mit multinationalen Unternehmen eingegangen werden.

Verletzungen der Schutzpflicht

51. Verletzungen der Schutzpflicht entstehen aus dem Versäumnis eines Staates, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Menschen innerhalb seines Hoheitsgebiets vor Verletzungen des Rechts auf Gesundheit durch Dritte zu schützen. Diese Kategorie beinhaltet solche Unterlassungen wie das Versäumnis, Aktivitäten von Individuen, Gruppen oder Unternehmen so zu regulieren, dass eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit anderer verhindert wird; das Versäumnis, Konsumenten und Arbeiter vor gesundheitsschädlichen Praktiken, zum Beispiel durch Arbeitgeber und Hersteller von Arzneimitteln oder Nahrungsmitteln, zu schützen; das Versäumnis, von der Herstellung, der Vermarktung und dem Konsum von Tabak, Narkotika und anderen schädlichen Substanzen abzuraten; das Versäumnis, Frauen vor Gewalt zu schützen oder Straftäter zu verfolgen; das Versäumnis, fortgesetzten schädlichen traditionellen medizinischen oder kulturellen Praktiken entgegenzutreten; und das Versäumnis, Gesetze zu erlassen oder durchzusetzen, um die Verschmutzung von Wasser, Luft und Erde durch Rohstoff- und verarbeitende Industrien zu verhindern.

Verletzungen der Gewährleistungspflicht

52. Verletzungen der Gewährleistungspflicht entstehen durch das Versäumnis der Vertragsstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zu gewährleisten. Als Bei-

spiele lassen sich anführen: das Versäumnis, eine nationale Gesundheitspolitik zu beschließen oder umzusetzen, die darauf zugeschnitten ist, das Recht auf Gesundheit für jeden Menschen zu gewährleisten; unzureichende Aufwendungen oder eine fehlerhafte Aufteilung öffentlicher Mittel, die dazu führen, dass Individuen oder Gruppen, insbesondere schutzbedürftige oder ausgegrenzte Gruppen, das Recht auf Gesundheit nicht genießen können; das Versäumnis, die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit auf innerstaatlicher Ebene zu beobachten, zum Beispiel durch Indikatoren und Benchmarks zur Bestimmung des Rechts auf Gesundheit; das Versäumnis, Maßnahmen zu ergreifen, um die ungerechte Verteilung von medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung zu vermindern; das Versäumnis, einen geschlechtsbezogenen Ansatz im Hinblick auf das Recht auf Gesundheit anzuwenden und die Säuglings- und Müttersterblichkeit zu senken.

4. Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene

Rahmengesetzgebung

53. Die am besten geeigneten Mittel und Wege zur Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit werden sich zwangsläufig von einem Staat zum anderen erheblich unterscheiden. Jeder Staat besitzt einen Ermessensspielraum bei der Einschätzung, welche Maßnahmen aufgrund seiner besonderen Umstände jeweils am besten geeignet sind. Der Pakt verlangt eindeutig von jedem Vertragsstaat, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass jeder Mensch Zugang zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung hat, damit ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit so bald wie möglich erreicht werden kann. Dies erfordert die Verabschiedung einer nationalen Strategie für die Gewährleistung des Rechts auf Gesundheit für alle, die auf menschenrechtlichen Grundsätzen beruht und die die entsprechenden Ziele definiert, sowie die Erarbeitung politischer Richtlinien und entsprechender Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Gesundheit. Die nationale Gesundheitsstrategie sollte auch die zur Erreichung der Ziele verfügbaren Ressourcen benennen sowie den kostengünstigsten Weg ihrer Nutzung aufzeigen.

54. Die Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Gesundheitsstrategien und Aktionspläne sollte unter anderem die Grundsätze des Diskriminierungsverbots und die Mitwirkung der Bevölkerung beachten. Insbesondere muss das Recht von Individuen oder Gruppen, an Entscheidungsprozessen teilzuhaben, die ihre Entwicklung beeinflussen können, ein integraler Bestandteil jeder Politik, jedes Programms und jeder Strategie sein, die entwickelt werden, um den Verpflichtungen gemäß Artikel 12 nachzukommen. Die Pflicht zur Förderung der Gesundheit bedeutet die effektive Mitwir-

kung der Bevölkerung bei der Prioritätensetzung, Entscheidungsfindung, Planung, Umsetzung und Bewertung von Strategien zur Erreichung einer besseren Gesundheit. Eine effektive Versorgung mit Gesundheitsdiensten kann nur dann sichergestellt werden, wenn die Partizipation der Bevölkerung von den Vertragsstaaten garantiert wird.

55. Die nationale Gesundheitsstrategie und der Aktionsplan sollten darüber hinaus auf den Grundsätzen der Rechenschaftspflicht, der Transparenz und der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit beruhen, da gute Regierungs- und Verwaltungsführung (*good governance*) für die Verwirklichung aller Menschenrechte einschließlich des Rechts auf Gesundheit unerlässlich ist. Um ein positives Umfeld für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zu schaffen, sollten die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass sich die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft des Rechts auf Gesundheit bewusst sind und dessen Bedeutung bei der Verfolgung ihrer Aktivitäten berücksichtigen.

56. Die Staaten sollten erwägen, Rahmengesetze zu verabschieden, um ihre nationale Gesundheitsstrategie in die Wege zu leiten. Die Rahmengesetze sollten nationale Monitoringmechanismen für die Umsetzung nationaler Gesundheitsstrategien und Aktionspläne festschreiben. Sie sollten Vorschriften für die zu erreichenden Ziele und den für die Erreichung der Ziele vorgesehenen Zeitrahmen enthalten; Vorschriften über die Mittel, mit denen die Benchmarks für das Recht auf Gesundheit eingehalten werden können; für die beabsichtigte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, zum Beispiel mit Gesundheitsexperten/innen, dem Privatsektor und internationalen Organisationen; für die institutionelle Verantwortlichkeit bei der Umsetzung der Gesundheitsstrategie und des Aktionsplans und mögliche Beschwerdeverfahren. Beim Monitoring der Fortschritte in der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit sollten die Staaten solche Faktoren und Schwierigkeiten bezeichnen, die die Umsetzung ihrer Verpflichtungen beeinträchtigen.

Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Gesundheit

57. Nationale Gesundheitsstrategien sollten geeignete Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Gesundheit festschreiben. Die Indikatoren sollten dazu dienen, die Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 12 auf nationaler und internationaler Ebene zu beobachten. Die Staaten können dazu Anleitung hinsichtlich geeigneter Indikatoren für das Recht auf Gesundheit durch die fortlaufende Arbeit der WHO und von UNICEF erhalten. Solche geeigneten Indikatoren für das Recht auf Ge-

sundheit setzten eine Aufschlüsselung nach Diskriminierungsverbotsgründen voraus.

58. Sobald geeignete Indikatoren für das Recht auf Gesundheit bestimmt worden sind, sollten die Vertragsstaaten die jeweiligen nationalen Benchmarks in Bezug auf jeden Indikator festlegen. Im Verlauf der periodischen Berichterstattung wird der Ausschuss in einen Prozess des »Scoping« mit den Vertragsstaaten eintreten. Das »Scoping« dient der gemeinsamen Erörterung der Indikatoren und nationalen Benchmarks durch den jeweiligen Vertragsstaat und den Ausschuss, die dabei jene Ziele festlegen, die während der nächsten Berichtsperiode erreicht werden sollen. In den folgenden fünf Jahren wird der betreffende Vertragsstaat diese nationalen Benchmarks für das Monitoring der Umsetzung des Artikels 12 benutzen. In dem sich anschließenden Prozess der Berichterstattung werden der Staat und der Ausschuss überprüfen, ob die Benchmarks erreicht wurden oder nicht, und die Gründe für alle Schwierigkeiten erörtern, die dabei möglicherweise aufgetreten sind.

Rechtsbehelfe und Rechenschaftspflicht

59. Jede Person oder Gruppe, die Opfer einer Verletzung des Rechts auf Gesundheit ist, sollte Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder sonstigen geeigneten Rechtsbehelfen auf sowohl nationaler als auch internationaler Ebene haben.³⁰ Alle Opfer solcher Verletzungen sollten Anspruch auf angemessene Wiedergutmachung haben, die in Form von Wiederherstellung, Entschädigung, Genugtuung oder von Garantien der Nichtwiederholung erfolgen kann. Innerstaatliche Ombudspersonen, Menschenrechtskommissionen, Verbraucherforen, Vereinigungen für die Rechte von Patienten oder ähnliche Einrichtungen sollten Verletzungen des Rechts auf Gesundheit aufgreifen.

60. Die Übernahme internationaler Rechtsinstrumente, die das Recht auf Gesundheit anerkennen, in die innerstaatliche Rechtsordnung kann den Umfang und die Wirksamkeit von Rechtsbehelfen erheblich verbessern, und die Vertragsstaaten sollten dazu in jedem Fall ermutigt werden.³¹ Dies ermöglicht Gerichten, durch direkte Bezugnahme auf den Pakt über Verlet-

30 Ungeachtet der Frage, ob Gruppen als solche imstande sind, als eigene Rechtssubjekte Rechtsbehelfe in Anspruch zu nehmen, sind die Vertragsstaaten sowohl durch die kollektiven als auch durch die individuellen Dimensionen des Artikels 12 gebunden. Kollektive Rechte sind entscheidend im Bereich von Gesundheit; moderne öffentliche Gesundheitspolitik beruht in einem hohen Maße auf Vorbeugung und Förderung; solche Ansätze sind primär auf Gruppen ausgerichtet.

31 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 2 Abs. 9.

zungen des Rechts auf Gesundheit oder zumindest seiner Kernverpflichtungen zu entscheiden.

61. Richter/innen und Angehörige anderer juristischer Berufe sollten von den Vertragsstaaten ermutigt werden, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Verletzungen des Rechts auf Gesundheit größere Aufmerksamkeit zu schenken.

62. Die Vertragsstaaten sollten die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern/innen und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft, die schutzbedürftigen oder ausgegrenzten Gruppen bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Gesundheit beistehen wollen, achten, schützen, erleichtern und fördern.

5. Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind

63. Die Rolle der Sonderorganisationen und Programme der Vereinten Nationen und insbesondere die Schlüsselfunktion, die der WHO bei der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene zuerkannt wird, ist von ebenso herausragender Bedeutung wie die Aufgaben von UNICEF in Bezug auf das Recht des Kindes auf Gesundheit. Die Staaten sollten technische Hilfe und Zusammenarbeit mit der WHO anstreben, wenn sie ihre jeweilige nationale Strategie zum Recht auf Gesundheit ausarbeiten und umsetzen. Bei der Erarbeitung ihrer Staatenberichte sollten die Vertragsstaaten die umfassenden Informations- und Beratungsdienste der WHO in Bezug auf die Datenerhebung sowie die Aufschlüsselung und Entwicklung der Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Gesundheit in Anspruch nehmen.

64. Ferner sollten koordinierte Bemühungen für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit unternommen werden, um die Interaktion der jeweiligen Akteure, einschließlich der unterschiedlichen Teile der Zivilgesellschaft, zu verbessern. Entsprechend Artikel 22 und 23 des Pakts sollten die WHO, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), UNICEF, der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken, der Internationale Währungsfonds (IMF), die Welthandelsorganisation (WTO) und andere relevante Organisationen im System der Vereinten Nationen ihre Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten zur Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit auf nationaler Ebene unter gebührender Berücksichtigung ihrer jeweiligen Mandate und auf der Grundlage ihrer jeweiligen Fachkenntnisse verstärken. Insbesondere sollten die internationalen Finanzinstitutionen, vor allem die Weltbank und der Internationale Währungsfond, dem Schutz des Rechts auf Gesundheit in ihrer Fi-

nanzpolitik, den Kreditvereinbarungen und Strukturanpassungsprogrammen größere Beachtung schenken. Bei der Prüfung der Staatenberichte wird sich der Ausschuss damit befassen, wie sich die von allen Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind, erwiesene Hilfe auf die Fähigkeit der Staaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß Artikel 12 auswirkt. Die Verfolgung eines menschenrechtsbezogenen Ansatzes durch die Sonderorganisationen, Programme und Organe der Vereinten Nationen wird die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit in hohem Maße erleichtern. Im Verlauf seiner Überprüfung der Berichte der Vertragsstaaten wird der Ausschuss auch die Rolle der Berufsverbände im Gesundheitssektor und sonstiger nichtstaatlicher Organisationen einbeziehen, die mit den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gemäß Artikel 12 in Zusammenhang stehen.

65. Die Rolle der WHO, des Amts des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz sowie der nichtstaatlichen Organisationen und nationalen ärztlichen Vereinigungen ist in Bezug auf Katastrophenhilfe und humanitäre Hilfe in Zeiten des Notstandes, einschließlich der Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene, von besonderer Bedeutung. Bei der Versorgung mit internationaler medizinischer Hilfe und bei der Verteilung und Verwaltung von Hilfsgütern, zum Beispiel von sicherem Trinkwasser, Nahrungsmitteln und Arzneimitteln, sowie bei der finanziellen Hilfe sollte den am meisten schutzbedürftigen und ausgegrenzten Gruppen der Bevölkerung Vorrang eingeräumt werden.

Allgemeine Bemerkung Nr. 15
Das Recht auf Wasser (Artikel 11 und 12)
Neunundzwanzigste Sitzung (2002)

I. Einleitung

1. Wasser ist ein begrenzter natürlicher Rohstoff und ein öffentliches Gut, das für Leben und Gesundheit von elementarer Bedeutung ist. Das Menschenrecht auf Wasser ist unerlässlich, um ein Leben in Würde zu führen, und es ist eine Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Menschenrechte. Der Ausschuss hat sich ständig mit der weit verbreiteten Verweigerung des Rechts auf Wasser in Entwicklungsländern, aber auch in entwickelten Ländern befasst. Mehr als eine Milliarde Menschen haben keinen Zugang zu elementarer Wasserversorgung, und mehrere Milliarden haben keinen Zugang zu angemessenen Sanitäreinrichtungen, was den Hauptgrund für Wasserverschmutzung und damit zusammenhängende Krankheiten darstellt.¹ Die anhaltende Verschmutzung, zunehmende Wasserknappheit und ungleiche Verteilung von Wasser verschlimmert die bereits bestehende Armut. Die Vertragsstaaten müssen wirksame Maßnahmen ergreifen, um das Recht auf Wasser ohne Diskriminierung zu verwirklichen, wie in dieser Allgemeinen Bemerkung dargestellt.

Rechtsgrundlagen des Rechts auf Wasser

2. Das Menschenrecht auf Wasser gibt jedem das Recht auf unbedenkliches, zugängliches und erschwingliches Wasser in ausreichender Menge für den persönlichen und häuslichen Gebrauch. Eine angemessene Menge unbedenklichen Wassers ist notwendig, um das Sterben durch Dehydration zu verhindern, das Risiko von Krankheiten in Zusammenhang mit Wasser zu reduzieren und um den Wasserkonsum, das Kochen sowie die persönliche und häusliche Hygiene sicherstellen zu können.

1 Im Jahre 2000 schätzte die Weltgesundheitsorganisation, dass 1,1 Milliarden Menschen (80% davon auf dem Lande), keinen Zugang zu einer angemessenen Wasserversorgung haben, die zumindest 20 Liter sicheres Wasser pro Tag und Person zur Verfügung stellen kann; ungefähr 2,4 Milliarden Menschen waren zu diesem Zeitpunkt ohne Sanitäranlagen. (Vgl. WHO, *The Global Water Supply and Sanitation Assessment*, Genf 2000, S. 1). Weiterhin leiden 2,3 Milliarden Menschen jedes Jahr an Krankheiten, die durch Wasserverschmutzung bedingt sind: Siehe Vereinte Nationen, Kommission für Nachhaltige Entwicklung, *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World*, New York 1997, S. 39.

3. Artikel 11 Abs. 1 benennt eine Anzahl von Rechten, die sich aus dem Recht eines jeden Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard ergeben und die für dessen Verwirklichung unerlässlich sind, einschließlich »des Rechts auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterkunft«. Der Ausdruck »einschließlich« deutet darauf hin, dass diese Aufzählung nicht erschöpfend ist. Das Recht auf Wasser fällt eindeutig in die Kategorie der grundlegenden Garantien zur Erreichung eines angemessenen Lebensstandards, insbesondere stellt es eine wesentliche Grundlage für das Überleben dar. Weiterhin hat der Ausschuss bereits zuvor anerkannt, dass Wasser ein von Artikel 11 Abs. 1 geschütztes Menschenrecht ist (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (1995)).² Das Recht auf Wasser ist untrennbar verbunden mit dem Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12 Abs. 1)³ und dem Recht auf angemessene Unterkunft und Nahrung (Artikel 11 Abs. 1).⁴ Das Recht auf Wasser sollte auch in Zusammenhang mit anderen Rechten, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind, vor allem dem Recht auf Leben und menschliche Würde, verstanden werden.

4. Das Recht auf Wasser wurde in einer Vielzahl internationaler Dokumente, wie in Verträgen, Erklärungen und anderen Abkommen, anerkannt.⁵ Zum Beispiel sieht Artikel 14 Abs. 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vor, dass die Vertragsstaaten

2 Vgl. Absätze 5 und 32 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (1995) zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten älterer Menschen.

3 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000) zum Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit, Absätze 11, 12 (a), (b) und (d), 15, 34, 36, 40, 43 und 51.

4 Vgl. Absatz 8 (b) der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (1991). Ebenso der Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission zu angemessener Unterkunft als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, Mr. Miloon Kothari (E.CN.4/2002/59), vorgelegt gemäß Kommissionsresolution 2001/28 vom 20. April 2001. Im Hinblick auf das Recht auf angemessene Nahrung siehe Bericht des Sonderberichterstatters der Kommission zum Recht auf Nahrung, Mr. Jean Ziegler (E/CN.4/2002/58), vorgelegt gemäß Kommissionsresolution 2001/25 vom 20. April 2001.

5 Vgl. Artikel 14 Abs. 2 (h) Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau; Artikel 24 Abs. 2 (c) Übereinkommen über die Rechte des Kindes; Artikel 20, 26, 29 und 46 Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen von 1949; Artikel 85, 89 und 127 Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949; Artikel 54 und 55 des Zusatzprotokolls I von 1977; Artikel 5 und 14 des Zusatzprotokolls II von 1977; Präambel des Mar Del Plata-Aktionsplans der Wasserkonferenz der Vereinten Nationen; vgl. Abs. 18.47 der Agenda 21, Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 3.-14. Juni 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I und vol. I/ Corr.1, vol. II, vol. III/Corr.1) (Publikation der Vereinten Nationen, Sales No. E.93.I.8), vol. I: Von der Konferenz verabschiedete Resolutionen, Resolution 1, Anhang II; Prinzip Nr. 3, Dublin Erklärung zu Wasser und Nachhaltiger Entwick-

Frauen das Recht auf »angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf ... Wasserversorgung« gewährleisten. Artikel 24 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes verlangt von den Vertragsstaaten, Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung »durch die Bereitstellung ausreichender, vollwertiger Nahrungsmittel und sauberen Trinkwassers« zu bekämpfen.

5. Das Recht auf Wasser wurde vom Ausschuss während der Überprüfung der Staatenberichte entsprechend seinen überarbeiteten Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte gemäß Artikel 16 und 17 des Pakts und seinen Allgemeinen Bemerkungen ständig aufgegriffen.

6. Wasser dient neben dem persönlichen und häuslichen Gebrauch verschiedenen Zwecken zur Verwirklichung vieler Paktrechte. Zum Beispiel ist Wasser für die Herstellung von Nahrung (Recht auf angemessene Nahrung) und für die Umwelthygiene (Recht auf Gesundheit) notwendig. Wasser ist für einen sicheren Lebensunterhalt (Recht, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen) und die Ausübung bestimmter kultureller Praktiken (Recht, am kulturellen Leben teilzunehmen) unerlässlich. Dennoch muss bei der Zuteilung von Wasser dem Recht auf Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch Vorrang gegeben werden. Auch sollten Wasserressourcen hauptsächlich für die Verhinderung von Krankheiten und Hunger sowie zur Erfüllung der Kernverpflichtungen der Paktrechte verwendet werden.⁶

Wasser und Paktrechte

7. Der Ausschuss hebt die Bedeutung der Sicherstellung eines nachhaltigen Zugangs zu Wasserressourcen für die Landwirtschaft hervor, um das Recht auf angemessene Nahrung verwirklichen zu können (siehe Allge-

lung, Internationale Wasser- und Umwelt-Konferenz (A/CONF.151/PC/112); Prinzip Nr. 2, Aktionsprogramm, Bericht der Internationalen Konferenz der Vereinten Nationen über Bevölkerung und Entwicklung, Kairo, 5.–13. September 1994 (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales No. E.95.XIII.18) Kap. I, Resolution 1, Anhang; Absätze 5 und 18; Empfehlung Nr. 14 (2001) des Ministerausschusses der Mitgliedsstaaten der Europäischen Charta über Wasserressourcen; Resolution 2002/6 der VN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zur Verwirklichung des Rechts auf Trinkwasser. Vgl. auch der Bericht über die Beziehung zwischen dem Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und der Förderung der Verwirklichung des Rechts auf Trinkwasserversorgung und Sanitäreinrichtungen (E/CN.4/Sub.2/2002/10), vorgelegt vom Sonderberichterstatter der Unterkommission zum Recht auf Trinkwasserversorgung und Sanitätseinrichtungen, Mr. El Hadji Guissé.

6 Vgl. auch Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung, Durchführungsplan 2002, Abs. 25 (c).

meine Bemerkung Nr. 12 (1997)).⁷ Zudem sollte sichergestellt werden, dass benachteiligte und ausgegrenzte Landwirte/innen gleichberechtigten Zugang zu Wasser, Wasserverteilungssystemen, zu nachhaltiger Regennutzung und Bewässerungstechnologien haben. In Anbetracht der Verpflichtung in Artikel 1 Abs. 2 des Pakts, nach der ein Volk »in keinem Fall seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden darf«, müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass ein angemessener Zugang zu Wasser für die Landwirtschaft und den Lebensunterhalt indigener Völker zur Verfügung steht.⁸

8. Umwelthygiene als Aspekt des Rechts auf Gesundheit gemäß Artikel 12 Abs. 2 (b) beinhaltet das Ergreifen von Maßnahmen (unter Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots), um Gesundheitsbedrohungen durch unsichere Wasserbedingungen und giftiges Wasser zu verhindern.⁹ Zum Beispiel sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass natürliche Wasserressourcen vor Kontaminierung durch schädliche Substanzen und pathogene Mikroben geschützt werden. Ebenso sollten die Vertragsstaaten für Überwachungs- und Bekämpfungsmaßnahmen sorgen, wenn Krankheitsüberträger in mit Wasser verbundenen Ökosystemen leben, die ein Risiko für die Lebensbedingungen von Menschen darstellen können.¹⁰

9. Mit Blick auf die Unterstützung der Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Pakts und der Erfüllung ihrer Berichtspflichten behandelt diese Allgemeine Bemerkung in Teil II den normativen Inhalt des Rechts auf Wasser gemäß Artikel 11 Abs. 1 und Artikel 12, die Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Teil III, Verletzungen in Teil IV sowie die Umsetzung des Pakts auf innerstaatlicher Ebene in Teil V und die Verpflichtungen nichtstaatlicher Akteure in Teil VI.

7 Dies bezieht sich sowohl auf die Verfügbarkeit als auch auf die Zugänglichkeit beim Recht auf angemessene Nahrung (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (1999), Abs. 12 und 13).

8 Vgl. auch *Statement of Understanding* zum VN-Übereinkommen über die nicht-schiffahrtliche Nutzung von Wasserläufen (A/51/869 vom 11. April 1997), in dem festgestellt wird, dass bei der Bestimmung der elementaren menschlichen Bedürfnisse im Falle eines Konflikts über die Nutzung von Wasserläufen »der Bereitstellung von ausreichendem Wasser für die Erhaltung menschlichen Lebens, einschließlich Trinkwasser und Wasser für die Herstellung von Nahrung zur Bekämpfung von Hunger, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte ...«

9 Vgl. auch Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Abs. 15.

10 Gemäß der WHO-Definition von durch Vektoren verursachten Krankheiten, die von Insekten übertragen werden (Malaria, Filariasis, Dengue, japanische Enzephalitis und Gelbfieber), Krankheiten, denen Wasserschnecken als Zwischenwirte dienen (Schistosomiasis) und Erregern von Zoonosen (Tierseuchen), denen Wirbeltiere als Wirt dienen.

II. Der normative Inhalt des Rechts auf Wasser

10. Das Recht auf Wasser enthält sowohl Freiheiten als auch Rechtsansprüche. Die Freiheiten beinhalten das Recht auf Aufrechterhaltung des Zugangs zu einer vorhandenen Wasserversorgung, die für das Recht auf Wasser notwendig ist, sowie das Recht, vor Eingriffen geschützt zu sein, was zum Beispiel bedeutet, nicht willkürlich von der Wasserversorgung getrennt zu werden oder einer Verschmutzung der Wasserversorgung ausgesetzt zu sein. Im Gegensatz dazu beinhalten die Rechtsansprüche unter anderem das Recht auf ein Wasserversorgungssystem und eine Verwaltung, die die gleichberechtigte Inanspruchnahme des Rechts auf Wasser für jeden Menschen gewährleistet.

11. Die Bestandteile des Rechts auf Wasser müssen gemäß Artikel 11 Abs. 1 und Artikel 12 der menschlichen Würde, dem Leben und der Gesundheit dienen. Die ausreichende Versorgung mit Wasser sollte nicht durch bloßes Verweisen auf Volumina und Technologien eng ausgelegt werden. Vielmehr sollte Wasser als soziales und kulturelles und nicht vorrangig als wirtschaftliches Gut behandelt werden. Die Verwirklichung des Rechts auf Wasser muss auch auf nachhaltige Weise geschehen, so dass dieses Recht von gegenwärtigen wie von zukünftigen Generationen wahrgenommen werden kann.¹¹

12. Obwohl das Recht auf Wasser unter verschiedenen Bedingungen unterschiedlich ausgestaltet sein kann, finden folgende Voraussetzungen immer Anwendung:

(a) *Verfügbarkeit*. Die Wasserversorgung muss für jeden Menschen für seinen persönlichen und häuslichen Gebrauch ausreichend und ständig vorhanden sein.¹² Dies beinhaltet normalerweise den Gebrauch von Wasser als Trinkwasser, für die persönliche Hygiene, die Reinigung von Kleidung, Nahrungsherstellung sowie die persönliche und häusliche Sauberkeit.¹³ Die verfügbare Wassermenge pro Person sollte den WHO-Richtlinien entsprechen.¹⁴ Jedoch ist es möglich, dass bestimmte Menschen oder Gruppen auf-

11 Für eine Definition von Nachhaltigkeit vgl. Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 3.–14. Juni 1992, Erklärung über Umwelt und Entwicklung, Prinzipien 1, 8, 9, 10, 12 und 15; und Agenda 21, insbesondere Prinzipien 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 und 18.68.

12 »Ständig« bedeutet, dass die Wasserversorgung ständig und ausreichend für den persönlichen und häuslichen Gebrauch ist.

grund von Gesundheits-, Klima- und Arbeitsbedingungen mehr Wasser benötigen.

(b) *Qualität*. Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch muss unbedenklich und somit frei von Mikroorganismen, chemischen Substanzen und Strahlung sein, die eine Bedrohung für die Gesundheit darstellen.¹⁵ Darüber hinaus sollte Wasser in Farbe, Geruch und Geschmack unbedenklich für jeden persönlichen und häuslichen Gebrauch sein.

(c) *Zugänglichkeit*. Wasserversorgung und Wassereinrichtungen müssen für jeden Menschen innerhalb des Hoheitsgebietes des Vertragsstaates ohne Diskriminierung zugänglich sein. Zugänglichkeit hat vier sich überlagernde Dimensionen:

(i) *Physische Zugänglichkeit*: Wasserversorgung und geeignete Wassereinrichtungen müssen sich in sicherer Reichweite für alle Bevölkerungsgruppen befinden. Ausreichendes, unbedenkliches und akzeptables Wasser muss in jedem Haushalt, jeder Bildungseinrichtung und an jedem Arbeitsplatz oder in ihrer unmittelbaren Nähe zugänglich sein.¹⁶ Wasserversorgung und Wassereinrichtungen müssen von ausreichender Qualität, kulturell-, geschlechts- und altersangemessen sein sowie die Privatsphäre achten. Die körperliche Unversehrtheit sollte beim Zugang zu Wassereinrichtungen nicht bedroht sein.

13 In diesem Zusammenhang bedeutet »Trinkwasser« Wasser für den Konsum von Getränken und Lebensmitteln. »Persönliche Hygiene« bedeutet Beseitigung menschlicher Exkremente. Wasser ist notwendig, wo persönliche Hygiene auf Wasserbasis geschieht. »Nahrungsherstellung« beinhaltet Lebensmittelhygiene und die Zubereitung von Lebensmitteln, wobei Wasser in den Lebensmitteln enthalten ist oder in Kontakt mit Lebensmitteln kommt. »Persönliche und häusliche Sauberkeit« bedeutet persönliche Sauberkeit und Hygiene im Haushalt.

14 Vgl. J. Bartram und G. Howard, *Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors*, WHO 2002. Vgl. auch P. H. Gleick, (1996) *Basic water requirements for human activities: meeting basic needs*, Water International, 21, S. 82-92.

15 Der Ausschuss weist die Vertragsstaaten auf die WHO-Richtlinien für Trinkwasserqualität hin, 2. Aufl., vols. 1-3 (Genf 1993), die »als Grundlage für die Entwicklung internationaler Standards dienen sollen, die bei entsprechender Umsetzung die Sicherheit der Trinkwasserversorgung durch Beseitigung oder Reduzierung auf eine minimale Konzentration gesundheitsgefährdender Wasserbestandteile garantieren.«

16 Vgl. auch Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (1991), Abs. 8 (b), Allgemeine Bemerkung Nr. 13 (1999) Abs. 6 (a) und Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000) Abs. 8 (a) und (b). »Haushalt« schließt permanente und semi-permanente Wohnsitze oder vorübergehende Aufenthaltsorte ein.

(ii) *Wirtschaftliche Zugänglichkeit*: Wasser, Wasserversorgung und Wassereinrichtungen müssen für jeden Menschen erschwinglich sein. Die unmittelbaren und mittelbaren Kosten und Gebühren für die Wasserversorgung dürfen der Verwirklichung anderer Paktrechte nicht entgegenwirken oder sie gefährden.

(iii) *Diskriminierungsverbot*: Wasser, Wasserversorgung und Wassereinrichtungen müssen für jedermann ohne jegliche Diskriminierung, rechtlich und tatsächlich, zugänglich sein, insbesondere auch für die am meisten schutzbedürftigen oder ausgrenzten Bevölkerungsgruppen; und

(iv) *Zugang zu Information*: Der Zugang beinhaltet das Recht, Informationen zu Wasser betreffenden Themen zu recherchieren, zu erhalten und weiterzugeben.¹⁷

Spezielle Themen und breite Anwendung

Diskriminierungsverbot und Gleichheit

13. Die Pflicht der Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass das Recht auf Wasser ohne Diskriminierung (Artikel 2 Abs. 2) und auf gleichberechtigter Grundlage für Mann und Frau (Artikel 3) genossen wird, zieht sich durch alle Paktverpflichtungen. Der Pakt verbietet jede Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt, körperlicher oder geistiger Behinderung, des Gesundheitsstatus (einschließlich HIV/AIDS), sexueller Orientierung und des bürgerlichen, politischen, sozialen oder eines anderen Status mit der Absicht oder Wirkung, den gleichberechtigten Genuss des Rechts auf Wasser zunichte zu machen oder zu verschlechtern. Der Ausschuss ruft Absatz 12 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) in Erinnerung, der feststellt, dass auch in Zeiten starker Ressourcenknappheit schutzbedürftige Mitglieder der Gesellschaft durch relativ kostengünstige Programme geschützt werden sollen.

14. Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um verbotene *De-facto*-Diskriminierung zu beseitigen, durch die Individuen oder Gruppen die notwendigen Mittel oder Berechtigungen zur Durchsetzung des Rechts auf Wasser vorenthalten werden. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die Aufteilung von Wasserressourcen und diesbezügliche Investitionen die Wasserversorgung für alle Mitglieder der Gesellschaft erleichtert. Unangemessene Ressourcenverteilung kann zu Diskriminierung führen, die nicht unbedingt augenscheinlich ist. Zum Beispiel sollten Investitionen

¹⁷ Vgl. Absatz 48 dieser Allgemeinen Bemerkung.

nicht unverhältnismäßig teure Wasserversorgungssysteme begünstigen, die häufig nur für einen kleinen privilegierten Teil der Bevölkerung zugänglich sind, sondern es sollte vielmehr in Einrichtungen und Dienstleistungen investiert werden, die einem weitaus größeren Teil der Bevölkerung dienen.

15. Im Hinblick auf das Recht auf Wasser haben die Vertragsstaaten eine besondere Verpflichtung, diejenigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ohne jegliche Diskriminierung entsprechend international gültigen Verbotsgründen mit Wasser und den notwendigen Einrichtungen zu versorgen.

16. Obwohl das Recht auf Wasser jedem Menschen zusteht, sollten die Vertragsstaaten solchen Individuen und Gruppen besondere Aufmerksamkeit schenken, die traditionell Probleme mit der Ausübung dieses Rechts haben. Dies betrifft vor allem Frauen, Kinder, Minderheiten, indigene Völker, Flüchtlinge, Asylsuchende, Binnenvertriebene, Wanderarbeiter, Gefangene und Häftlinge. Insbesondere sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen treffen, um Folgendes sicherzustellen:

(a) Frauen dürfen nicht von Entscheidungsprozessen im Hinblick auf Wasserressourcen und Berechtigungen ausgeschlossen werden. Die unverhältnismäßige Belastung von Frauen bei der Wasserbeschaffung sollte vermindert werden.

(b) Kinder dürfen in dem Genuss ihrer Menschenrechte nicht infolge von Wassermangel in Bildungseinrichtungen, zu Hause oder durch die Belastung, Wasser beschaffen zu müssen, behindert werden. Die Bereitstellung von Wasser in Bildungseinrichtungen, die derzeit nicht über Trinkwasser verfügen, sollte dringend in Angriff genommen werden.

(c) Ländliche und verarmte städtische Gegenden müssen Zugang zu gut erhaltenen Wassereinrichtungen haben. Der Zugang zu traditionellen Wasserquellen in ländlichen Gebieten sollte vor unrechtmäßigen Beeinträchtigungen und Verschmutzungen geschützt werden. Verarmte ländliche Gegenden, einschließlich informeller Ansiedlungen, sowie obdachlose Menschen sollten Zugang zu gut erhaltenen Wassereinrichtungen haben. Keinem Haushalt sollte das Recht auf Wasser aufgrund seines Eigentumsstatus versagt werden.

(d) Der Zugang indigener Völker zu Wasserressourcen auf ihrem angestammten Land sollte vor Beeinträchtigungen und unrechtmäßiger Verschmutzung geschützt werden. Die Staaten sollten für indigene Völker Mit-

tel zur Verfügung stellen, so dass diese Völker ihren Zugang zu Wasser selbst anlegen und das Wasser fördern und kontrollieren können.

(e) Nomaden und umherziehende Gemeinschaften sollten Zugang zu Wasser an ihren traditionellen und ihnen zugewiesenen Aufenthaltsorten haben.

(f) Flüchtlinge, Asylsuchende, Binnenvertriebene und Heimkehrer müssen Zugang zu Wasser haben, unabhängig davon, ob sie in Lagern, in ländlichen oder in städtischen Gebieten untergebracht sind. Flüchtlingen und Asylsuchenden sollte der Zugang zu Wasser unter denselben Bedingungen gewährt werden wie den Staatsangehörigen.

(g) Gefangene und Häftlinge sollten unter Beachtung des humanitären Völkerrechts und den VN-Mindestgrundsätzen für die Behandlung von Gefangenen mit ausreichendem und unbedenklichem Wasser für ihre täglichen Bedürfnisse versorgt werden.¹⁸

(h) Gruppen, die Schwierigkeiten im Hinblick auf den physischen Zugang zu Wasser ausgesetzt sind, wie zum Beispiel ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Opfer von Naturkatastrophen, Menschen die in Gegenden leben, die besonders von Naturkatastrophen bedroht sind, und die in Trockengebieten oder Semi-Trockengebieten oder auf kleinen Inseln leben, sollten mit ausreichendem und unbedenklichem Wasser versorgt werden.

III. Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Allgemeine rechtliche Verpflichtungen

17. Obwohl der Pakt eine schrittweise Verwirklichung vorsieht und Beschränkungen aufgrund von Mittelknappheiten anerkennt, erlegt er den Vertragsstaaten auch verschiedene Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung auf. Die Vertragsstaaten sind unmittelbar verpflichtet zu gewährleisten, dass die Ausübung des Rechts auf Wasser ohne jede Diskriminierung geschieht (Artikel 2 Abs. 2) und dass Maßnahmen getroffen werden, um eine volle Verwirklichung von Artikel 11 Abs. 1 und Artikel 12 zu erreichen. Diese Maßnahmen müssen bewusst, konkret und gezielt auf die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser gerichtet sein.

18 Vgl. Artikel 20, 26, 29 und 46 der Dritten Genfer Konvention vom 12. August 1949; Artikel 85, 89 und 127 der Vierten Genfer Konvention vom 12. August 1949; Artikel 15 und 20 Abs. 2 der VN-Mindeststandards für die Behandlung von Gefangenen, in: *Human Rights: A Compilation of International Instruments* (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales No. E.88.XIV.1)

18. Die Vertragsstaaten haben dem Pakt zufolge eine ständige und fortdauernde Verpflichtung, so rasch und wirksam wie möglich die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser umzusetzen. Die Verwirklichung des Rechts sollte durchführbar und möglich sein, da alle Vertragsstaaten die Kontrolle über einen großen Umfang an Ressourcen ausüben (wie etwa Wasser, Technologien, Finanzen und internationale Hilfe), wie es für alle Paktrechte gilt.

19. Es besteht die starke Annahme, dass rückläufige Maßnahmen in Bezug auf das Recht auf Wasser im Rahmen des Pakts verboten sind.¹⁹ Sollten dennoch rückläufige Maßnahmen ergriffen werden, obliegt es dem Vertragsstaat zu beweisen, dass diese Maßnahmen nach sorgfältiger Abwägung aller Alternativen ergriffen wurden und dass sie im Hinblick auf die Gesamtheit der im Pakt verankerten Rechte und unter Ausschöpfung der verfügbaren Ressourcen des Vertragsstaates gerechtfertigt sind.

Besondere rechtliche Verpflichtungen

20. Das Recht auf Wasser, wie jedes andere Menschenrecht, erlegt den Vertragsstaaten drei Arten von Verpflichtungen auf: Eine *Achtungspflicht*, eine *Schutzpflicht* und eine *Gewährleistungspflicht*.

(a) Achtungspflicht

21. Die *Achtungspflicht* verlangt von den Vertragsstaaten, jeden direkten oder indirekten Eingriff in das Recht auf Wasser zu unterlassen. Diese Verpflichtung beinhaltet unter anderem, alles zu unterlassen, was den gleichberechtigten Zugang zu Wasser einschränkt oder verhindert; was willkürlich in Bräuche oder Traditionen der Wasserbereitstellung eingreift; was unrechtmäßig Wasser verringert oder verschmutzt, zum Beispiel durch Abfälle von staatlichen Einrichtungen oder durch den Einsatz oder das Testen von Waffen; und was in Form von Repression den Zugang zu Wassereinrichtungen und Infrastrukturen beschränkt oder zerstört, zum Beispiel während bewaffneter Konflikte unter Verletzung humanitären Völkerrechts.

22. Der Ausschuss stellt fest, dass während bewaffneter Konflikte, Notsituationen und Naturkatastrophen das Recht auf Wasser eine Verpflichtung des humanitären Völkerrechts darstellt.²⁰ Es beinhaltet den Schutz der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte, einschließlich Trink-

19 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990), Absatz 9.

20 Zur Beziehung zwischen Menschenrechten und humanitärem Recht weist der Ausschuss auf das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Legalität der Bedrohung oder der Nutzung von Nuklearwaffen hin, ICJ Reports (1996), S. 226, Abs. 25.

wasserversorgungsanlagen und Bewässerungsanlagen, den Schutz der Umwelt vor ausgedehnten, lang anhaltenden und schweren Schäden und die Garantie, dass Zivilisten, Inhaftierte und Gefangene Zugang zu Wasser haben.²¹

(b) Schutzpflicht

23. Die Schutzpflicht erfordert, dass die Vertragsstaaten Dritte daran hindern, in irgendeiner Weise in das Recht auf Wasser einzugreifen. »Dritte« bedeutet Individuen, Gruppen, Unternehmen und andere Rechtssubjekte sowie deren Vertreter/innen. Die Verpflichtung beinhaltet unter anderem, notwendige und effektive gesetzgeberische oder andere Maßnahmen zu treffen, um zum Beispiel Dritte davon abzuhalten, einen gleichberechtigten Zugang zu Wasser zu verhindern; Wasser zu verschmutzen und Wasserressourcen, einschließlich natürlicher Quellen, Brunnen und anderen Wasser-verteilungssystemen, ungerecht auszubeuten.

24. Wo Wassereinrichtungen (zum Beispiel Wasserleitungen, Wassertanks, Zugang zu Flüssen und Brunnen) von Dritten betrieben und kontrolliert werden, müssen die Vertragsstaaten verhindern, dass der gleichberechtigte, erschwingliche und physische Zugang zu ausreichendem und unbedenklichem Wasser beeinträchtigt wird. Um solchen Missbrauch zu verhindern, muss in Übereinstimmung mit dem Pakt und dieser Allgemeinen Bemerkung ein effektives Regulierungssystem geschaffen werden, das eine unabhängige Kontrolle, eine ernsthafte öffentliche Beteiligung und die Auferlegung von Strafen bei Verletzungen vorsieht.

(c) Gewährleistungspflicht

25. Die *Gewährleistungspflicht* besteht aus den Verpflichtungen zu ermöglichen, zu fördern und zur Verfügung zu stellen. Die Verpflichtung zu ermöglichen verlangt von den Vertragsstaaten, Positivmaßnahmen zu ergreifen, um Individuen und Gemeinschaften zu helfen, das Recht [auf Wasser] in Anspruch nehmen zu können. Die Verpflichtung zu fördern verpflichtet die Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass ausreichend Aufklärung im Hinblick auf Wasserhygiene, den Schutz von Wasserquellen und Methoden zur Verringerung des Wasserverbrauchs betrieben wird. Desgleichen sind die Vertragsstaaten verpflichtet, das Recht auf Wasser zu gewährleisten (im Sinne des Zur-Verfügung-Stellens), wenn In-

21 Vgl. Artikel 54 und 56 des Zusatzprotokolls I zur Genfer Konvention (1977), Artikel 54 des Zusatzprotokolls II (1977), Artikel 20 und 46 der Dritten Genfer Konvention vom 12. August 1949 und der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen vom 12. August 1949.

dividuen oder Gruppen, aus Gründen, für die sie keine Verantwortung tragen, außerstande sind, dieses Recht mit eigenen Mitteln selbst zu verwirklichen.

26. Die Gewährleistungspflicht verlangt von den Vertragsstaaten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, die auf die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser gerichtet sind. Die Verpflichtung beinhaltet unter anderem, diesem Recht innerhalb des nationalen politischen Systems und innerhalb des Rechtssystems ausreichend Beachtung zu schenken, vorzugsweise durch Gesetzgebung, eine nationale Wasserstrategie und einen Aktionsplan zur Verwirklichung dieses Rechts; sicherzustellen, dass Wasser für jeden Menschen erschwinglich ist; und vor allem in ländlichen und verarmten städtischen Gebieten für einen verbesserten und nachhaltigen Zugang zu Wasser zu sorgen.

27. Um sicherzustellen, dass Wasser erschwinglich ist, müssen die Vertragsstaaten notwendige Maßnahmen ergreifen, die unter anderem Folgendes beinhalten können: (a) die Nutzung von geeigneten kostengünstigen Techniken und Technologien; (b) eine angemessene Preispolitik, zum Beispiel kostenloses oder kostengünstiges Wasser; und (c) Einkommensunterstützung. Jegliches Entgelt für Wassereinrichtungen muss auf dem Gleichheitsprinzip beruhen, und es muss sichergestellt sein, dass diese Einrichtungen, egal ob privat oder öffentlich, für jeden Menschen erschwinglich sind, einschließlich für sozial benachteiligte Gruppen. Gleichheit bedeutet, dass ärmere Haushalte im Vergleich zu wohlhabenderen Haushalten nicht unverhältnismäßig mit Wasserkosten belastet werden sollten.

28. Die Vertragsstaaten sollten umfassende integrierte Strategien und Programme verabschieden, um sicherzustellen, dass ausreichendes und unbedenkliches Wasser für gegenwärtige und zukünftige Generationen vorhanden ist.²² Solche Strategien und Programme können beinhalten: (a) die Reduzierung der Knappheit von Wasser, die durch seine nicht-nachhaltige Ausbeutung, Umleitung und durch Dammbau entsteht; (b) die Reduzierung und Beseitigung der Kontaminierung von Wassereinzugsgebieten und Wasser-Ökosystemen mit Strahlung und Substanzen wie schädlichen Chemikalien und menschlichen Exkrementen; (c) die Überwachung von Wasserreserven; (d) die Gewähr, dass geplante Entwicklungsprojekte den Zugang zu Wasser nicht behindern; (e) die Bewertung der Auswirkungen von Gegebenheiten, die die Wasserversorgung und natürliche Wasser-Ökosysteme beeinträchtigen können, zum Beispiel Klimaveränderungen, Wüstenbil-

22 Vgl. Fn. 5 oben, Agenda 21, Kapitel 5, 7 und 18; und der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, Durchführungsplan (2002), Absätze 6 (a), (l) und (m), 7, 36 und 38.

dung und ansteigender Bodensalzgehalt, Entwaldung und Verlust des Artenreichtums;²³ (f) Steigern des effektiven Wasserverbrauchs durch Endverbraucher, (g) Reduzierung der Wasserverschwendung im Verteilungssystem; (h) Mechanismen für Notsituationen; (i) und Schaffung kompetenter Institutionen und geeigneter institutioneller Regelungen, um die Strategien und Programme auszuführen.

29. Die Gewährleistung, dass jeder Mensch Zugang zu angemessenen Sanitäreinrichtungen hat, ist nicht nur fundamental für die menschliche Würde und Privatsphäre, sondern ist auch eine der wichtigsten Voraussetzungen zum Schutz der Trinkwasserqualität, -versorgung und von Trinkwasserquellen.²⁴ Gemäß dem Recht auf Gesundheit und dem Recht auf angemessene Unterkunft (siehe Allgemeine Bemerkungen Nr. 4 (1991) und Nr. 14 (2000)) haben die Vertragsstaaten die Verpflichtung, schrittweise sichere Sanitäreinrichtungen auszubauen, insbesondere in ländlichen und verarmten städtischen Gebieten und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen und Kindern.

Internationale Verpflichtungen

30. Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 11 Abs. 1 sowie Artikel 23 des Pakts verlangen von den Vertragsstaaten, die bedeutende Rolle internationaler Zusammenarbeit und Hilfe anzuerkennen und gemeinsam oder einzeln die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser zu erreichen.

31. Um ihren internationalen Verpflichtungen im Hinblick auf das Recht auf Wasser nachzukommen, haben die Vertragsstaaten die Inanspruchnahme dieses Rechts in anderen Ländern zu achten. Internationale Zusammenarbeit verlangt von den Vertragsstaaten, weder direkt noch indirekt in die Inanspruchnahme des Rechts auf Wasser in anderen Ländern einzugreifen. Keine Aktivität im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates sollte ein ande-

23 Vgl. Übereinkommen zur Artenvielfalt, Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung, VN-Rahmenübereinkommen zum Klimawandel und nachfolgende Protokolle.

24 Artikel 14 Abs. 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau sieht vor, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass Frauen »angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf ... sanitäre Einrichtungen«, haben. Artikel 24 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes verlangt von den Vertragsstaaten »sicherzustellen, dass allen Teilen der Gesellschaft ... Grundkenntnisse über ... Hygiene und die Sauberhaltung der Umwelt ... vermittelt werden.«

res Land darin behindern, das Recht auf Wasser für die in seinem Hoheitsgebiet lebenden Menschen zu verwirklichen.²⁵

32. Die Vertragsstaaten sollten zu keiner Zeit Embargos oder ähnliche Maßnahmen verhängen, die die Wasserversorgung sowie die Versorgung mit Gütern und Einrichtungen, die für die Sicherstellung des Rechts auf Wasser wesentlich sind, verhindern.²⁶ Wasser sollte niemals als Instrument politischen und wirtschaftlichen Drucks benutzt werden. In diesem Zusammenhang ruft der Ausschuss seine Position in Erinnerung, die in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 (1997) zum Zusammenhang von wirtschaftlichen Sanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zum Ausdruck gebracht wird.

33. Die Vertragsstaaten sollten verhindern, dass ihre eigenen Staatsbürger und Unternehmen das Recht auf Wasser von Individuen und Gemeinschaften in anderen Ländern verletzen. Außerdem sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um Dritte mit rechtlichen und politischen Mitteln in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und dem Völkerrecht dahingehend zu beeinflussen, das Recht auf Wasser zu achten.

34. Entsprechend ihren Möglichkeiten sollten die Vertragsstaaten die Verwirklichung des Rechts auf Wasser in anderen Ländern je nach Bedarf unterstützen, zum Beispiel durch Versorgung mit Wasserressourcen, finanzieller und technischer Unterstützung sowie mit notwendigen Hilfsmitteln. Im Rahmen von Katastrophen- und Notstandshilfe wie der Flüchtlings- und Vertriebenenhilfe sollte den Paktrechten, einschließlich der Versorgung mit Wasser, Vorrang eingeräumt werden. Internationale Hilfe sollte in Übereinstimmung mit dem Pakt und anderen Menschenrechtsstandards geleistet werden, sowie umweltverträglich und kulturell angemessen sein. Wirtschaftlich entwickelte Staaten haben eine besondere Verantwortlichkeit und ein besonderes Interesse, ärmere Entwicklungsländer in dieser Hinsicht zu unterstützen.

25 Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass das VN-Übereinkommen zur nichtschiff-fahrtlichen Nutzung von Wasserläufen verlangt, dass soziale und menschliche Belange einbezogen werden müssen, wenn über eine gerechten Nutzung von Wasserläufen befunden wird und dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um schweren Schaden zu verhindern. Im Falle von Konflikten sollten lebenswichtige menschliche Bedürfnisse vorrangig berücksichtigt werden: Vgl. Artikel 5, 7 und 10 des Übereinkommens.

26 In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 (1997) stellte der Ausschuss fest, dass Sanktionen zerstörerische Folgen für die sanitäre Versorgung und sauberes Trinkwasser haben und dass Sanktionsregimes für die Instandsetzung von Infrastrukturen zur Verteilung von sauberem Wasser sorgen sollten.

35. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass dem Recht auf Wasser angemessene Beachtung in internationalen Abkommen geschenkt wird und in diesem Sinne die Entwicklung weiterer rechtlicher Instrumente prüfen. Im Hinblick auf den Abschluss und die Umsetzung anderer internationaler und regionaler Abkommen sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass diese Instrumente sich nicht negativ auf das Recht auf Wasser auswirken. Abkommen, die eine Liberalisierung des Handels betreffen, sollten die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser weder einschränken noch verhindern.

36. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass sie als Mitglieder von internationalen Organisationen das Recht auf Wasser entsprechend berücksichtigen. So sollten Vertragsstaaten, die Mitglieder in internationalen Finanzinstitutionen, vor allem dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken, sind, Schritte unternehmen, die gewährleisten, dass das Recht auf Wasser in der Vergabepolitik, den Kreditvereinbarungen und anderen internationalen Maßnahmen dieser Organisationen entsprechend berücksichtigt wird.

Kernverpflichtungen

37. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) bekräftigt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten eine Kernverpflichtung haben, zumindest die Erfüllung eines Mindeststandards jedes einzelnen Paktrechts zu gewährleisten. Nach Ansicht des Ausschusses können in Bezug auf das Recht auf Wasser eine Reihe von Kernverpflichtungen mit sofortiger Wirkung benannt werden:

(a) Zugang zu einer Mindestmenge an Wasser sicherstellen, die ausreichend und unbedenklich für den persönlichen und häuslichen Gebrauch und zur Verhinderung von Krankheiten ist;

(b) Zugang zu Wasserversorgung und Wassereinrichtungen auf gleichberechtigter Grundlage sicherstellen, insbesondere für benachteiligte und ausgegrenzte Gruppen;

(c) physischen Zugang zu Wasserversorgung oder Wassereinrichtungen sicherstellen, welche gleich bleibend ausreichendes und unbedenkliches Wasser zur Verfügung stellen; die eine ausreichende Anzahl von Wasserstellen aufweisen, um unzumutbare Wartezeiten zu vermeiden und die sich außerdem in angemessener Entfernung von den Haushalten befinden;

(d) sicherstellen, dass die körperliche Unversehrtheit beim Zugang zu Wasser nicht gefährdet ist;

(e) eine gerechte Verteilung aller verfügbaren Wasserressourcen und Wassereinrichtungen sicherstellen;

(f) eine nationale Strategie für Wasser und einen Aktionsplan, die sich an die gesamte Bevölkerung wenden, ausarbeiten und umsetzen; die Strategie und der Aktionsplan sollten auf der Grundlage von Partizipation und Transparenz entwickelt und regelmäßig überarbeitet werden; sie sollten eine Methodologie beinhalten, wie zum Beispiel Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Wasser, anhand derer der Fortschritt genau beobachtet werden kann; beim Entwurf der Strategie und des Aktionsplans sollte allen benachteiligten und ausgegrenzten Gruppen, sowohl im Hinblick auf das Verfahren als auch auf den Inhalt, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden;

(g) das Ausmaß der Verwirklichung oder der Nicht-Verwirklichung des Rechts auf Wasser kontrollieren;

(h) die Annahme relativ kostengünstiger Programme für die Wasserversorgung schutzbedürftiger und ausgegrenzter Gruppen;

(i) Maßnahmen treffen, um Krankheiten, die von verunreinigtem Wasser herrühren, zu verhindern, zu behandeln und zu bekämpfen, insbesondere durch angemessene Sanitäreinrichtungen.

38. Um jeden Zweifel zu beheben, möchte der Ausschuss betonen, dass insbesondere Vertragsstaaten sowie andere Akteure, die in der Lage sind, Unterstützung zu leisten, internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, anbieten sollten, die es Entwicklungsländern ermöglicht, ihre Kernverpflichtungen, wie oben in Absatz 37 erläutert, zu erfüllen.

IV. Verletzungen

39. Wenn der normative Inhalt des Rechts auf Wasser (siehe Teil II) auf die Verpflichtungen der Vertragsstaaten angewendet wird (Teil III), kommt ein Prozess in Gang, der die Feststellung von Verletzungen des Rechts auf Wasser erleichtert. Die folgenden Absätze geben Beispiele für Verletzungen des Rechts auf Wasser.

40. Um die Befolgung der allgemeinen und besonderen Verpflichtungen aufzuzeigen, müssen die Vertragsstaaten darlegen, dass sie notwendige und realisierbare Schritte unternommen haben, um das Recht auf Wasser zu verwirklichen. Gemäß dem Völkerrecht würde ein Versäumnis, derartige Maßnahmen zu ergreifen, einer Verletzung des Rechts gleichkommen. Es soll betont werden, dass ein Vertragsstaat die Nichterfüllung seiner oben in Absatz 37 erläuterten Kernverpflichtungen nicht rechtfertigen kann, da es sich dabei um nicht-suspendierbare Rechte handelt.

41. Um bestimmen zu können, welche Handlungen oder Unterlassungen eine Verletzung des Rechts auf Wasser darstellen, ist es wichtig zu unterscheiden, ob die Nichterfüllung der Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser eines Vertragsstaats auf Nicht-Können oder Nicht-Wollen zurückzuführen ist. Dies ergibt sich aus den Artikeln 11 Abs. 1 und 12, die sich auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Gesundheit beziehen, sowie aus Artikel 2 Abs. 1 des Pakts, der jeden Mitgliedstaat verpflichtet, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten notwendige Maßnahmen zu treffen. Ein Staat, der nicht willens ist, das Recht auf Wasser unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten zu verwirklichen, verletzt seine Paktverpflichtungen. Sollte Mittelknappheit es für den Staat unmöglich gemacht haben, seine Paktverpflichtungen voll zu erfüllen, trägt er die Beweislast dafür, dass dennoch jegliche Anstrengungen unternommen wurden, um alle verfügbaren Ressourcen vorrangig zur Erfüllung der oben beschriebenen Verpflichtungen einzusetzen.

42. Verletzungen des Rechts auf Wasser können durch *positives Tun*, das heißt unmittelbare Handlungen der Vertragsstaaten oder anderer Akteure, die nicht ausreichend vom Staat reguliert werden, entstehen. Verletzungen entstehen zum Beispiel durch die Annahme rückläufiger Maßnahmen, die mit den in Absatz 37 erläuterten Kernverpflichtungen nicht vereinbar sind, durch die formelle Aufhebung oder Suspendierung von Gesetzgebung, die für den Genuss des Rechts auf Wasser notwendig ist, oder die Annahme von Gesetzgebung und politischen Richtlinien, die eindeutig mit den bestehenden nationalen und internationalen rechtlichen Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser unvereinbar sind.

43. Verletzungen durch *Unterlassen* bestehen etwa in dem Versäumnis, angemessene Maßnahmen für die vollständige Verwirklichung des Rechts eines jeden Menschen auf Wasser zu ergreifen, im Versäumnis, eine nationale Politik zum Recht auf Wasser anzunehmen und entsprechende Gesetze durchzusetzen.

44. Es ist nicht möglich, eine vollständige Liste mit allen Verletzungen im Voraus zu erstellen. Jedoch kann eine Anzahl typischer Beispiele für die Verletzung der verschiedenen Verpflichtungen, die der Ausschuss herausgearbeitet hat, beschrieben werden:

(a) Verletzungen der Achtungspflicht ergeben sich aus Eingriffen des Vertragsstaates in das Recht auf Wasser, zum Beispiel durch: (i) eine willkürliche oder ungerechtfertigte Trennung oder Ausschluss von der Wasserversorgung oder entsprechenden Einrichtungen; (ii) eine diskriminierende oder unbezahlbare Erhöhung der Wasserpreise; und (iii) eine Verschmutzung oder Verringerung der Wasserressourcen, die die Gesundheit der Menschen beeinträchtigt;

(b) Verletzungen der Schutzpflicht entstehen durch das Versäumnis des Staates, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Personen innerhalb seines Hoheitsgebietes vor Verletzungen des Rechts auf Wasser durch Dritte^{27, 28} zu schützen, zum Beispiel durch: (i) das Versäumnis, Gesetze zur Verhinderung von Verschmutzungen und ungerechter Wasserausbeutung zu erlassen und durchzusetzen; (ii) das Versäumnis, die Wasserversorgung effektiv zu regulieren und zu kontrollieren; (iii) das Versäumnis, das Wasserverteilungsnetz (zum Beispiel Wasserleitungen und Brunnen) vor Eingriffen, Schäden und Zerstörung zu schützen;

(c) Verletzungen der Gewährleistungspflicht entstehen durch das Versäumnis der Vertragsstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung des Rechts auf Wasser sicherzustellen, wie zum Beispiel durch: (i) das Versäumnis, eine nationale Politik anzunehmen und umzusetzen, die das Recht auf Wasser für jeden Menschen sicherstellt; (ii) eine unzureichende Aufwendung oder fehlerhafte Verteilung öffentlicher Mittel, die dazu führt, dass Individuen oder Gruppen, insbesondere schutzbedürftige oder ausgegrenzte Gruppen, das Recht auf Wasser nicht wahrnehmen können; (iii) das Versäumnis, die Verwirklichung des Rechts auf Wasser auf innerstaatlicher Ebene, zum Beispiel durch die Bestimmung von Indikatoren und Benchmarks im Hinblick auf das Recht auf Wasser, zu überwachen; (iv) das Versäumnis, Maßnahmen zu treffen, um eine ungerechte Verteilung der Wasserversorgung und von Wassereinrichtungen zu reduzieren; (v) das Versäumnis, Mechanismen für Notsituationen zu schaffen; (vi) das Versäumnis, einen Mindeststandard des Rechts für jeden Menschen zu gewährleisten; (vii) das Versäumnis des Staats, seine internationalen Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser in Abkommen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen zu berücksichtigen.

27 [Red. Anm.: Fn. 27 fehlt im Original.]

28 Vgl. Absatz 23 für die Definition »Dritter«.

V. Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene

45. In Übereinstimmung mit Artikel 2 Abs. 1 des Pakts sind die Vertragsstaaten aufgefordert, »alle geeigneten Mitteln, vor allem gesetzgeberische Maßnahmen« für die Umsetzung ihrer Paktverpflichtungen zu nutzen. Jeder Vertragsstaat besitzt einen Ermessensspielraum, um zu beurteilen, ob die getroffenen Maßnahmen unter seinen spezifischen Umständen geeignet sind. Dennoch auferlegt der Pakt eindeutig jedem Staat die Pflicht, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um den Genuss des Rechts auf Wasser für jeden Menschen so schnell wie möglich zu verwirklichen. Alle innerstaatlichen Maßnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser sollten nicht mit dem Genuss anderer Menschenrechte kollidieren.

Gesetzgebung, Strategien und politische Richtlinien

46. Bestehende Gesetzgebung, Strategien und politische Richtlinien sollten überarbeitet werden, um sicherzustellen, dass sie mit den Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser vereinbar sind und gegebenenfalls aufgehoben, nachgebessert oder abgeändert werden, falls sie nicht mit dem Pakt übereinstimmen.

47. Die Verpflichtung, Maßnahmen zu treffen, auferlegt den Vertragsstaaten eindeutig die Pflicht, eine nationale Strategie oder einen Aktionsplan im Hinblick auf das Recht auf Wasser zu verwirklichen. Eine solche Strategie muss: (a) auf den Menschenrechtsstandards beruhen; (b) alle Aspekte des Rechts auf Wasser und die mit ihm verbundenen Verpflichtungen der Vertragsstaaten einbeziehen; (c) klare Ziele definieren; (d) Zielsetzungen und den zeitlichen Rahmen für deren Erreichung angeben; (e) geeignete politische Richtlinien und entsprechende Benchmarks und Indikatoren formulieren. Die Strategie sollte auch eine institutionelle Verantwortlichkeit für das Verfahren festschreiben; die verfügbaren Ressourcen zur Erreichung der kurz- und langfristigen Ziele bestimmen; Ressourcen je nach institutioneller Verantwortlichkeit zuteilen und Kontrollmechanismen schaffen, um die Umsetzung der Strategie gewährleisten zu können. Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von nationalen Strategien zum Recht auf Wasser sollten die Vertragsstaaten technische Hilfe der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und die Zusammenarbeit mit ihnen nutzen (siehe Teil VI unten).

48. Die Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Wasserstrategien und Aktionspläne sollte unter anderem das Diskriminierungsverbot und die Prinzipien der Bürgerbeteiligung achten. Das Recht von Gruppen und Individuen, an Entscheidungsprozessen teilzunehmen, die die Wahrnehmung des Rechts auf Wasser betreffen können, müssen integraler Bestandteil jeder

politischen Richtlinie, Strategie oder jedes Programms sein, das sich auf das Recht auf Wasser bezieht. Individuen und Gruppen sollte voller und gleichberechtigter Zugang zu Informationen im Hinblick auf Wasser, Wasserversorgung und Umwelt gewährt werden, die sich in der Verfügung von Behörden oder Dritten befinden.

49. Die nationale Wasserstrategie und der Aktionsplan sollten auf den Prinzipien der Rechenschaftspflicht, Transparenz und Unabhängigkeit der Justiz beruhen, da eine gute Arbeit von Regierung und Verwaltung (*good governance*) für eine effektive Umsetzung aller Menschenrechte, einschließlich der Verwirklichung des Rechts auf Wasser, von wesentlicher Bedeutung ist. Um ein günstiges Klima für die Verwirklichung des Rechts zu schaffen, sollten die Vertragsstaaten durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft sich bei ihren Aktivitäten der Bedeutung des Rechts auf Wasser bewusst sind.

50. Die Vertragsstaaten können es als vorteilhaft ansehen, eine Rahmengesetzgebung zu erlassen, um ihre Strategie für das Recht auf Wasser umzusetzen. Eine solche Gesetzgebung sollte beinhalten: (a) kurz- oder langfristige Ziele und einen Zeitrahmen für deren Erreichung; (b) die Mittel, mit denen diese Ziele erreicht werden können; (c) die beabsichtigte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und internationalen Organisationen; (d) eine institutionelle Verantwortlichkeit für das Verfahren; (e) nationale Monitoringmechanismen zur Überwachung des Verfahrens; und (f) Beschwerdeverfahren.

51. Es sollten Maßnahmen getroffen werden, die eine ausreichende Koordinierung zwischen den nationalen Ministerien, regionalen und lokalen Behörden gewährleisten, damit deren wasserbezogene Politik abgestimmt werden kann. Dort, wo die Umsetzung des Rechts auf Wasser an regionale oder lokale Behörden abgegeben wurde, behält der Vertragsstaat dennoch die Verantwortung zur Erfüllung der Paktverpflichtungen; daher sollten die Behörden sicherstellen, dass ihnen ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um die Wasserversorgung und die notwendigen Wassereinrichtungen erhalten und ausbauen zu können. Die Vertragsstaaten müssen zudem sicherstellen, dass diese Behörden den Zugang zu Wassereinrichtungen frei von Diskriminierung gewährleisten.

52. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Verwirklichung des Rechts auf Wasser wirksam zu überwachen. In diesem Monitoringverfahren zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser sollten die Vertragsstaaten jene Faktoren und Schwierigkeiten identifizieren, die die Umsetzung ihrer Verpflichtungen betreffen.

53. Um das Monitoringverfahren zu unterstützen, sollten im Rahmen nationaler Wasserstrategien oder Aktionspläne Indikatoren für das Recht auf Wasser bestimmt werden. Diese Indikatoren sollten auf die Überwachung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten auf nationaler und internationaler Ebene gemäß Artikel 11 Abs. 1 und Artikel 12 ausgerichtet sein. Die Indikatoren sollten die verschiedenen Aspekte einer angemessenen Wasserversorgung beinhalten (zum Beispiel ausreichendes Vorhandensein, Unbedenklichkeit, Erschwinglichkeit und physische Zugänglichkeit), nach den verschiedenen Verbotsgründen des Diskriminierungsverbots aufgeschlüsselt sein und sich an alle Personen wenden, die sich im Hoheitsgebiet oder unter der Hoheitsgewalt des jeweiligen Vertragsstaats befinden. Die Vertragsstaaten können von der WHO, der FAO, Habitat, der ILO, UNICEF, UNEP, UNDP und der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen aus deren laufenden Projekten Rat zu geeigneten Indikatoren einholen.

54. Nach der Bestimmung geeigneter Indikatoren zum Recht auf Wasser sollten die Vertragsstaaten angemessene nationale Benchmarks in Bezug auf jeden Indikator festsetzen.²⁹ Während des periodischen Berichtsverfahrens wird der Ausschuss mit jedem Vertragsstaat eine Art »*Scoping*« vornehmen. *Scoping* bedeutet, dass der Vertragsstaat und der Ausschuss gemeinsam Indikatoren und nationale Benchmarks erörtern, die dann als zu erreichende Ziele für den nächsten Berichtszeitraum dienen. In den darauf folgenden fünf Jahren wird der Vertragsstaat dann diese nationalen Benchmarks nutzen, um das Monitoring der Umsetzung des Rechts auf Wasser zu erleichtern. In den anschließenden Berichtsverfahren werden der Ausschuss und der Vertragsstaat überprüfen, ob die Benchmarks erreicht wurden, und die Gründe für aufgetretene Schwierigkeiten erörtern (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000), Abs. 58). Weiterhin sollten die Vertragsstaaten bei der Festsetzung der Benchmarks und der Vorbereitung ihres Berichts umfassende Informationen und Beratung von Sonderorganisationen einholen, die auf Datenerfassung und deren Aufschlüsselung spezialisiert sind.

29 Vgl. E. Riedel, *New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalize economic, social and cultural rights – The example of the right to health*, in: S. von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO* 2002, S. 345-358. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass sich zum Beispiel im Jahre 2002 während des Weltgipfels zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung die Staaten verpflichtet haben, bis zum Jahre 2015 den Anteil der Menschen, die kein sauberes Trinkwasser erhalten können (wie bereits in der Millennium-Erklärung dargelegt) zu halbieren, ebenso wie den Anteil der Menschen, die keinen Zugang zu elementaren Sanitäreinrichtungen haben.

55. Jeder Mensch oder jede Gruppe, dem/der das Recht auf Wasser verweigert wurde, sollte Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder sonstigen angemessenen Rechtsbehelfen auf nationaler und internationaler Ebene haben (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 9 (1998), Abs. 4 und Grundsatz Nr. 10 der Erklärung über Umwelt und Entwicklung von Rio).³⁰ Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass dieses Recht in einigen Staaten verfassungsrechtlich verankert ist und bereits vor nationalen Gerichten geltend gemacht wurde. Alle Opfer einer Verletzung des Rechts auf Wasser sollten Anspruch auf eine angemessene Wiedergutmachung wie zum Beispiel auf Wiederherstellung, Schadensersatz, Genugtuung oder Unterlassungserklärungen haben. Nationale Ombudspersonen, Menschenrechtskommissionen und ähnliche Institutionen sollten berechtigt sein, Verletzungen dieses Rechts geltend zu machen.

56. Bevor ein Eingriff in das Recht auf Wasser durch einen Staat oder durch Dritte stattfindet, müssen die zuständigen Behörden sicherstellen, dass derartige Handlungen nur mit entsprechender Rechtsgrundlage und in Übereinstimmung mit dem Pakt erfolgen. Außerdem sollten die Behörden: (a) die Gelegenheit zu einer ernsthaften Konsultation mit den Betroffenen bieten; (b) die zeitnahe und vollständige Offenlegung aller Informationen über die geplanten Maßnahmen gewährleisten; (c) eine angemessene Ankündigung der geplanten Maßnahmen sicherstellen; (d) Rechtsbehelfe für die Betroffenen zur Verfügung stellen; und (e) Rechtsbeistand für Rechtsbehelfe (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (1991) und Nr. 7 (1997)) anbieten. In Fällen, in denen eine betroffene Person nicht in der Lage ist, für Wasser zu bezahlen, muss deren Zahlungsunfähigkeit berücksichtigt werden. Unter keinen Umständen sollte Menschen die unverzichtbare Mindestmenge an Wasser vorenthalten werden.

57. Die Umsetzung internationaler Abkommen, die das Recht auf Wasser anerkennen, in nationales Recht kann den Umfang und die Wirksamkeit von Rechtsbehelfen bedeutend vergrößern und sollte in jedem Fall gefördert werden. Eine solche Umsetzung ermöglicht den Gerichten durch direkte Verweisung auf den Pakt über Verletzungen des Rechts auf Wasser oder zumindest der Kernverpflichtungen zu entscheiden.

30 Grundsatz Nr. 10 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, siehe oben Fn. 5) stellt im Hinblick auf Umweltaspekte fest, dass »effektiver Zugang zu gerichtlichen und administrativen Verfahren sowie Abhilfe und Entschädigung zur Verfügung gestellt werden sollen.«

58. Richter/innen, Schiedsrichter/innen und Angehörige juristischer Berufe sollten von den Vertragsstaaten dazu ermutigt werden, bei der Ausübung ihrer Funktionen, Verletzungen des Rechts auf Wasser größere Aufmerksamkeit zu widmen.

59. Die Vertragsstaaten sollten die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern/innen und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft achten, schützen, erleichtern und fördern, um damit schutzbedürftige und ausgegrenzte Gruppen bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Wasser zu unterstützen.

VI. Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind

60. VN-Organisationen und andere internationale Organisationen, die sich mit dem Recht auf Wasser befassen, wie die WHO, FAO, UNICEF, UNEP, Habitat, ILO, UNDP, IFAD, sowie internationale Organisationen, die sich mit Handel befassen, wie die Welthandelsorganisation (WTO), sollten mit den Vertragsstaaten auf der Grundlage ihrer jeweiligen Fachkenntnisse bei der Umsetzung des Rechts auf Wasser auf nationaler Ebene effektiv zusammenarbeiten. Die internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, sollten das Recht auf Wasser in ihrer Finanzpolitik, ihren Kreditvereinbarungen und Strukturanpassungsprogrammen sowie anderen Entwicklungsprojekten berücksichtigen (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (1990)), um die Wahrung des Rechts auf Wasser zu fördern. Bei der Überprüfung der Staatenberichte und der Fähigkeit der Vertragsstaaten, ihre Verpflichtungen zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser zu erfüllen, wird der Ausschuss auch jene Auswirkungen in Betracht ziehen, die sich aus der Hilfe anderer Akteure ergeben. Die Aufnahme von Menschenrechtsstandards und Menschenrechtsgrundsätzen in die Programme und politischen Richtlinien internationaler Organisationen wird die Umsetzung des Rechts auf Wasser bedeutend erleichtern. Die Rolle der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, des VN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR), der WHO und UNICEF sowie nichtstaatlicher Organisationen und anderer Verbände ist von besonderer Bedeutung für die Katastrophenhilfe und humanitäre Hilfe in Notsituationen. Im Rahmen der Hilfeleistungen und bei der Verteilung und Verwaltung von Wasser und Wassereinrichtungen sollte vornehmlich den besonders schutzbedürftigen oder ausgegrenzten Gruppen der Bevölkerung Vorrang gewährt werden.