

Keine Almosen, sondern Rechte

Ein entwicklungspolitisches Arbeitspapier
zu den wirtschaftlichen, sozialen
und kulturellen Menschenrechten.

Keine Almosen, sondern Rechte.

Ein entwicklungspolitisches Arbeitspapier zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten.

Herausgeber:

Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)

Ulrich-von-Hassell-Straße 76, 53123 Bonn

Tel.: (0228) 81 01 - 0

Fax: (0228) 81 01 - 160

www.eed.de

Autorin: Dorothee Haßkamp

Redaktion: Kirsten Gade, Katja Hansen, Felicitas Menz, Nicole Podlinski,
Julia Rode, Gerlind Schneider, Luciano Wolff.

In Zusammenarbeit mit dem Comenius-Institut.

Fachliche Beratung: Michael Krennerich, Dirk Oesselmann

Dezember 2007

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

Inhaltsverzeichnis

Keine Gerechtigkeit ohne Rechte	5
Ein Leben frei von Not: der Sozialpakt	9
Vom Paragrafen zur Wirklichkeit: die UN-Mechanismen	13
Unser täglich Brot: das Recht auf Nahrung	18
Unverkäuflich: das Recht auf Wasser	22
So gesund wie möglich: das Recht auf Gesundheit	24
Das Leben meistern: das Recht auf Bildung	26
Der EED und seine Partner: Menschenrechte praktisch stärken	30

Keine Gerechtigkeit ohne Rechte

Wo früher Sumpf war, leben heute mehr als 50.000 Menschen, die sich am Rande der albanischen Hafenstadt Durres niedergelassen haben. Politik und Verwaltung haben dieses Wohngebiet, das ohne Genehmigungen entstanden ist, lange ignoriert und ihm jegliche öffentliche Unterstützung verweigert: So wurde nur eine Schule gebaut, und es gibt keine einzige Krankenschwester in diesem Stadtteil, den es laut Verwaltung eigentlich gar nicht geben dürfte. Im vergangenen Jahr wurde dem ganzen Viertel die Stromversorgung gekappt – angeblich, weil so viele Haushalte ihre Rechnungen schuldig geblieben seien. Die EED-Partnerorganisation Në Dobi të Gruas Shquiptare (wörtlich „Nützlich für albanische Frauen“), die sich mit Frauenrechtsarbeit beschäftigt, organisierte daraufhin einen Protest – mit Erfolg: Nach zwei Wochen wurde der Strom wieder angestellt.

Der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) unterstützt die Frauenorganisation in ihrer Arbeit für ein menschenwürdiges Leben in diesem „wild“ entstandenen Viertel. Sie belässt es nicht bei moralischen Appellen an den Staat und seine Einrichtungen. Die Frauen von Durres brauchen nicht um Nachsicht zu bitten, sondern können gegenüber den albanischen Kommunalpolitikern selbstbewusste Forderungen stellen: Schließlich wird im UN-Sozialpakt jedem Menschen nicht nur das Recht auf Bildung, Nahrung oder Gesundheit zugestanden, sondern auch das Recht auf eine angemessene Unterkunft.

Dieses Recht auf Wohnen bedeutet mehr als ein Dach über dem Kopf. Der zuständige UN-Ausschuss hat in detaillierten Kommentaren veröffentlicht, was genau unter „angemessen“ zu verstehen ist. Die Energieversorgung gehört ausdrücklich dazu. UN-Experten haben sich ferner mit der Frage befasst, ob die elementaren Rechte auch für illegal entstandene Siedlungen gelten. Die Antwort ist eindeutig: Menschenrechtliche Mindeststandards hängen nicht von einer Baugenehmigung ab. Der Anspruch auf eine menschenwürdige Unterkunft gilt auch für die Einwohnerschaft informeller Siedlungen. Gleichgültig, was die albanischen Gesetze vorschreiben: Die staatlichen Strom- und Wasserversorger müssen das Recht der dort Wohnenden auf Strom und Wasser respektieren. Die Frauen in Durres kommen nicht als Bittstellerinnen. Sie fordern ihre Rechte ein – nicht mehr und nicht weniger.

Denn zu den Menschenrechten zählen nicht nur jene Rechte, die unter dem Namen Freiheitsrechte bekannt sind und die zum Beispiel ein faires Gerichtsverfahren garantieren, Meinungs- und Pressefreiheit schützen und Folter verbieten. Zum Recht auf ein menschenwürdiges Leben gehören ebenso Nahrung und Wasser, eine angemessene Unterkunft, die Möglichkeit, kostenlos wenigstens lesen und schreiben zu lernen, und das Recht auf den jeweils höchstmöglichen Gesundheitsstandard. Diese wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (kurz: WSK- oder sozialen) Rechte sind im Sozialpakt der Vereinten Nationen (UN) festgeschrieben. Er legitimiert Menschen, ihre Rechte selbstbewusst einzufordern und den Staat in die Pflicht zu nehmen.

Den Teufelskreis aus Menschenrechtsverletzungen und Armut durchbrechen

Armut stellt sich oft als Bündel von Menschenrechtsverletzungen dar: Verletzliche Gruppen, die bereits diskriminiert sind, sind besonders gefährdet, von weiteren Menschenrechtsverletzungen betroffen zu werden. Von Landvertreibungen beispielsweise werden besonders oft solche Bevölkerungsgruppen betroffen, denen das Geld und die Kenntnisse fehlen, um sich erfolgreich zu wehren. Mit ihrer Wohnung verlieren sie meist auch den Zugang zu ihrer Ernährungsgrundlage und werden von ihren Schulen und Wasserquellen abgeschnitten. Damit haben sie es noch schwerer, ihre Lebensumstände aus eigener Kraft zu verändern: Kinder, die den Vormittag damit verbringen müssen, Wasser zu holen, statt in die Schule zu gehen, haben schlechte Chancen, die Armut zu überwinden.

Doch die meisten Staaten der Erde haben sich verpflichtet, mit allen zur Verfügung stehenden Kräften gegen diese Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Ein Leben in Würde zu führen ist kein bloßes Gebot der Fairness und schon gar keine Frage von Wohltaten oder staatlicher Mildtätigkeit. Es ist ein international verbürgter Rechtsanspruch.

Der menschenrechtsbasierte Ansatz des EED geht weit über die Erfüllung elementarer Grundbedürfnisse hinaus. Er unterstützt Partnerorganisationen dabei, Menschen in die Lage zu versetzen, ihre Rechte selbst einzufordern sowie den Menschenrechtsschutz so zu stärken, dass Armut und die damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen überwunden werden können.

„Jedes Kind, das heute an Hunger stirbt, wird ermordet“, sagt Jean Ziegler, den die UN als Sonderberichterstatter damit beauftragt hat, weltweit Informationen zum Recht auf Nahrung zusammenzutragen, das Bewusstsein dafür zu fördern und auf Rechtsverletzungen hinzuweisen. Hinter Zieglers provokantem Satz steckt unter anderem die Erkenntnis, dass Hunger meist gar nicht dort herrscht, wo es an Nahrung fehlt. Hunger ist überwiegend dort chronisch, wo Menschen ausgegrenzt werden, wo ihnen der Zugang zu Land oder Bildung verwehrt wird, wo bestimmte Gruppen von der Teilhabe an der Gesellschaft und Entscheidungsprozessen systematisch ausgeschlossen werden. Für viele dieser Strukturen ist staatliche Politik verantwortlich – und oft hat es der Staat in der Hand, durch politische Maßnahmen, die nicht einmal viel Geld kosten müssen, solche Strukturen zu ändern, zum Beispiel durch Landreformen. Dass die Staaten sich rechtlich gebunden haben, ermöglicht es der Zivilgesellschaft, unermüdlich auf die praktische Umsetzung zu drängen. Die Vorschriften des Völkerrechts dienen auch als eine weltweit anerkannte Richtschnur, wo die Grenze zwischen den kulturellen Eigenheiten einer Gesellschaft und den Menschenrechten Einzelner verläuft. Diskriminierung und Ausgrenzung können (und müssen) als schwere Menschenrechtsverletzung benannt und ihre Überwindung gefordert werden. Und zwar auch dann, wenn diese Ausgrenzung in kulturellen, religiösen oder gesellschaftlichen Traditionen fest verankert ist.

Lange Zeit haben die wirtschaftlichen und sozialen Rechte ein Schattendasein gefristet. Dazu haben Fehlteile und Missverständnisse beigetragen, deren zwei hartnäckigste in etwa so lauten: Die sozialen Rechte seien streng genommen gar keine Rechte, weil sie weder mess- oder beweisbar noch anhand objektiver Kriterien beurteilbar seien, daher nicht justiziabel. Außer-

dem seien sie mit so hohen Kosten verbunden, dass die politische Umsetzung dieser Rechte zwar generell wünschenswert, aber niemals verbindlich einklagbar sein könne. Diese Auffassung ist inzwischen überholt: Die UN haben Kriterien erarbeitet, wie soziale Rechte objektivierbar sind; Leitlinien und Empfehlungen dienen willigen Staaten bei der Umsetzung als Orientierung und zwar vor allem dann, wenn eine starke und aktive Zivilgesellschaft es einfordert.

Menschenrechtsarbeit und die Grundprinzipien des EED weisen eine enge Übereinstimmung in ihren Zielen und Überzeugungen auf: Beide wehren sich gegen die Anmaßung, Menschen in Notsituationen zu bedürftigen Almosenempfängern herabzuwürdigen. Sie arbeiten vielmehr in der festen Überzeugung, dass alle Menschen einen unverlierbaren, verbürgten Anspruch darauf haben, ihr Leben in Würde zu führen. In der Menschenwürde sind alle weiteren Menschenrechte verwurzelt, wie es im ersten Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte deutlich zum Ausdruck kommt: „Alle Menschen sind gleich an Rechten und Würde geboren.“

„Denn ich bin hungrig gewesen, und ihr habt mir zu essen gegeben“: Menschenrechte und christliche Grundwerte

Für die Menschenrechte einzutreten, ist eine besondere Verpflichtung für Christinnen und Christen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEdMR) basiert auf Grundwerten, die in hohem Maße mit dem christlichen Menschen- und Weltbild übereinstimmen. Sie kann deshalb als Maßstab für christliches gesellschaftspolitisches Engagement gelten.

Welche Elemente beschreiben aus christlicher Sicht ein den Menschenrechten verpflichtetes Menschen- und Weltbild?

Und Gott schuf den Menschen nach seinem Bilde. (1.Mose 1,27)
Für Christinnen und Christen folgt die Unverletzlichkeit der Menschenwürde aus dem Glauben, dass Gott Menschen – und zwar ausnahmslos alle Menschen – nach seinem Bilde geschaffen hat. Die so genannte Gottesebenbildlichkeit kann kein Mensch durch eigenes Tun verwirken, darf kein anderer ihm nehmen.

Nicht Jude noch Grieche, nicht Sklave noch Freier, nicht Mann noch

Frau; ihr seid allesamt einer in Christus Jesus (Gal 3,28)

Die Menschen sind unterschiedlich in Herkunft, Rolle und Eigenheiten. Dennoch gilt für alle ein gemeinsamer Lebensrahmen („ein Geist zum Nutzen aller“ – 1.Kor 12,7), der eine gleiche Behandlung aller hinsichtlich grundlegender Ansprüche und Rechte erfordert. Die Grundrechte richten sich an jeden Einzelnen, kommen jedoch nur im Zusammenleben aller zu ihrer vollen Entfaltung („einen Leib bilden“ – 1.Kor.12,12f).

Gottes Gebote ...

Schon im Alten Testament steht der Glaube an Gott in Verbindung mit der Notwendigkeit, das Zusammenleben der Menschen auf die Basis gemeinsamer Regeln zu stellen (z.B. die 10 Gebote). Diese sind nicht der Willkür einzelner Menschen in Festsetzung und Auslegung ausgesetzt.

...um des Menschen willen (Mk 2,27)

Die Regeln bestehen nicht als Selbstzweck, sondern nehmen das Wohlbefinden und Überleben aller Menschen als Maßstab.

Du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst! (3. Mose 19,18)
Das Verständnis des menschlichen Zusammenlebens und damit auch der rechtlichen Ordnung wird aus dem Liebesgebot genährt. Somit steht nicht der Gehorsam gegenüber den Regeln und Rechten, sondern Zuneigung und Verpflichtung den anderen Menschen gegenüber im Zentrum der christlichen Botschaft.

... man gab einem jeden, was er nötig hatte (Apg 4,35)
In Verbindung mit dem Liebesgebot stehen vielfältige Beschreibungen idealen gerechten Zusammenlebens: Vielmehr sind die Glieder des Leibes, die uns die schwächsten zu sein scheinen, die nötigsten, ... damit im Leib keine Spaltung sei (1.Kor 12,22;25). Diese Weltbilder fordern das gesellschaftliche Engagement von Christinnen und Christen als Richtlinie und Hoffnungshorizont fortwährend heraus. Auch die Menschenrechte beruhen auf Idealvorstellungen menschlichen Zusammenlebens. Sie stehen in einer permanenten Spannung zwischen Anspruch auf umfassende Geltung und Realisierung einerseits und bestehenden Machtverhältnissen sowie begrenzten Ressourcen andererseits.

Was ihr getan habt einem von diesen meinen geringsten Brüdern, das habt ihr mir getan. (Mt. 25,40)
Im Weltgericht werden Menschen und Völker danach beurteilt, wie sie mit „Entrechteten“ verfahren: Denn ich bin hungrig gewesen, und ihr habt mir zu essen gegeben. Ich bin durstig gewesen, und ihr habt mir zu

trinken gegeben. Ich bin ein Fremder gewesen, und ihr habt mich aufgenommen. Ich bin nackt gewesen, und ihr habt mich gekleidet. Ich bin krank gewesen, und ihr habt mich besucht. Ich bin im Gefängnis gewesen, und ihr seid zu mir gekommen (Mt 25,35-36). Diese biblische Menschenrechtserklärung weist einen Unterschied zur AEdMR auf: Die Rechte der ausgeschlossenen und leidenden Menschen stehen im Mittelpunkt. Der Ansatz, sich zuerst und vor allem den Leidenden zuzuwenden (z.B. die „Option für die Armen“ der Befreiungstheologie), weist darauf hin, dass es bei der Verwirklichung der Menschenrechte im Grunde um Solidarität, Mitgefühl und aktives Engagement für die Entrechteten geht: Wenn ein Glied leidet, so leiden alle Glieder mit (1.Kor 12,26).

In den Menschenrechten haben Christinnen und Christen eine Grundlage, um im Einklang mit grundlegenden christlichen Überzeugungen im weltgesellschaftlichen Raum zu handeln und Veränderungen einzufordern. Sie bieten eine jenseits des christlichen Kulturraums akzeptierte Sprache, die für die Suche nach einer gerechten Welt unverzichtbar ist. Schließlich schärfen die Menschenrechte den Blick dafür, das Engagement für eine menschenwürdige Gesellschaft ganz im christlichen Sinn der gleichberechtigten Teilhabe zu führen: nicht Almosen, sondern Begegnung vor allem mit den Entrechteten auf Augenhöhe und gemeinsamer Einsatz für gerechtes Zusammenleben.

Dirk Oesselmann

Ein Leben frei von Not: der Sozialpakt

Eine Erklärung, zwei Pakte

Was die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte mit wenigen Worten in der Präambel zusammenfasst – die Vision einer Welt „frei von Furcht und Not“ –, wurde in Zeiten des Kalten Krieges förmlich getrennt und fand seinen Niederschlag in zwei unterschiedlichen Dokumenten. Nach langem diplomatischen Ringen wurden 1966 zwei Pakte von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet: der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ – kurz: Sozialpakt – und der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ – kurz: Zivilpakt. Beide traten 1976 in Kraft. Seither können sich Menschen auf der ganzen Welt gegenüber den Vertragsstaaten darauf berufen, dass es Rechte gibt, die der Staat achten und schützen muss und zu deren Verwirklichung er verpflichtet ist.

Denn die UN-Konventionen sind für die Staaten, die sie unterzeichnet haben, rechtlich verbindlich – darin liegt ein Fortschritt gegenüber der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Während der UN-Zivilpakt beispielsweise die Freiheit von Folter, das Recht auf ein faires Verfahren oder das Recht auf Leben festhält, garantiert der Sozialpakt das Recht auf Nahrung, Obdach, Kleidung und Bildung.

Der Westen schrieb sich die bürgerlich-politischen Rechte, der Ostblock die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf die Fahnen. Noch bis in die 1990er Jahre hinein wurden die Menschenrechte gegeneinander ausgespielt. Allerdings zeigt die Kinderrechtskonvention von 1989 erstmals eine entscheidende Richtungsänderung an: Sie schreibt sowohl bürgerlich-politische wie auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fest. Da die USA als eines von wenigen Ländern den Sozialpakt bis heute nicht ratifiziert haben, konnten sie sich auch der Kinderrechtskonvention nicht anschließen.

In Wien verkündeten die Staaten 1993, was eigentlich seit 1948 hätte selbstverständlich sein sollen: Dass die Menschenrechte universell und unteilbar sind, voneinander abhängen und einander bedingen. Damit erkannte die Staatengemeinschaft nach dem Ende der Blockspaltung endlich an, was viele Opfer von Menschenrechtsverletzungen täglich erfahren müssen: die unauflösliche Verflechtung von Menschenrechten – die gerade dann spürbar wird, wenn Menschenrechte verletzt werden. Wer keine Wohnung hat, bekommt meist auch keinen Wahlschein, und wer seine Demonstrations- oder Meinungsfreiheit dazu nutzt, gegen ein diktatorisches Regime zu protestieren, muss nicht selten um sein Leben fürchten oder damit rechnen, Arbeit und Wohnung zu verlieren.

Inhalt des Sozialpakts

Der Sozialpakt verlangt von den Staaten nichts Unmögliches; das steht ausdrücklich im Vertrag. Im ersten Artikel bestätigt er die Souveränität der Staaten und deren Verfügungsrecht über ihre Ressourcen, um dann im zweiten Artikel fortzufahren:

„2 (1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, 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, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.¹

2 (2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.“

Der Vertrag sieht also keinesfalls vor, dass Staaten selbst alle benötigten Wohnungen bauen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auflegen müssten. Was unter „Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ im Einzelnen zu verstehen ist, bestimmt jeder Staat selbst. Auch die Gesetze oder politischen Maßnahmen, mit denen er versucht, die volle Verwirklichung der Rechte für alle Menschen auf seinem Staatsgebiet zu erreichen, ist in das Ermessen des jeweiligen Staates gestellt. Was allerdings mit der Ratifizierung des Vertrags sofort und ohne Ausflüchte zu gelten hat, ist das in Absatz 2 genannte Diskriminierungsverbot. Ein Staat, in dem Menschen hungern, ist noch nicht per se vertragsbrüchig. Wenn allerdings die Zuteilung lebensnotwendiger Nah-

Auf einen Blick: Das steht im Sozialpakt

Teil I bekräftigt Selbstbestimmungsrecht der Völker:

Teil II setzt die Grundbedingungen des Vertrags fest:

- Rechte sollen „unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten“, nach und nach verwirklicht werden
- Diskriminierungsverbot (gilt sofort und absolut); Gleichberechtigungsgesetz
- Vorübergehend dürfen Entwicklungsländer bei der Verwirklichung ihre Staatsbürger bevorzugen:

Teil III nennt die einzelnen Rechte, darunter:

- Recht auf Arbeit (Recht, sich den Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen)
- Rechte in der Arbeit (Arbeitsbedingungen, Gewerkschaften, Sozialversicherung)

- Schutz der Familie, Verbot der Kinderarbeit
- angemessener Lebensstandard (inkl. Ernährung, Bekleidung, Unterbringung), Schutz vor Hunger
- Gesundheit (Recht auf das jeweils „erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“)
- Bildung (Priorität: unentgeltliche Grundschulpflicht)
- Teilhabe am kulturellen Leben, wissenschaftlichen Fortschritt
- Schutz des geistigen Eigentums
- Teile IV und V regeln Umsetzung, Kontrolle und Beitritt. Sie enthalten keine Rücktrittsregelung.
- Vorlage von Staatenberichten
- Prüfung durch Wirtschafts- und Sozialrat, der an einen Ausschuss verweisen kann
- Internationale Zusammenarbeit

¹ Die verbindliche englische Fassung des Vertragstexts wird deutlicher als die deutsche Übersetzung, wie die volle Verwirklichung zu erfolgen hat: Der Staat verpflichtet sich, die genannten Rechte „to the maximum of its available resources ... progressively“ zu verwirklichen – also nicht nur nach und nach, sondern fortschreitend.

rungsmittel von der politischen Willfähigkeit abhängig gemacht wird, dann verstößt der Staat gegen das Diskriminierungsverbot. Aus demselben Grund dürfen, wie eingangs geschildert, die albanischen Behörden nicht in einer Energiekrise einem einzelnen Viertel den Strom komplett abstellen, während in anderen keinerlei Einschränkungen vorgenommen werden: Die Frauen von Durres haben völlig zu Recht die diskriminierungsfreie Verteilung einer knappen Ressource eingefordert.

Vom sofortigen Diskriminierungsverbot abgesehen, gilt für die im Sozialpakt enthaltenen Menschenrechte: Kein Staat muss diese Rechte von heute auf morgen umsetzen, und die Wahl der politischen Mittel ist ihm frei überlassen. Mit der Ratifikation des Vertrags aber hat sich jeder Staat verpflichtet, sich zielstrebig und unter „Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ auf den Weg dorthin zu machen. Ein Rücktritt ist übrigens weder bei Regierungs-, noch bei Systemwechseln zulässig: Eine Umkehr auf dem Weg zur Verwirklichung der Menschenrechte ist nicht vorgesehen. Einige der im Sozialpakt festgelegten Rechte finden sich auch noch in anderen Völkerrechtsverträgen, wo sie zum Beispiel für einzelne Zielgruppen konkretisiert werden, wie in der Kinderrechtskonvention oder in der Konvention gegen Diskriminierung von Frauen.

Während des Kalten Krieges wurde der Verpflichtungsgehalt der Menschenrechte unterschiedlich interpretiert. Die bürgerlich-politischen Rechte galten als „Abwehrrechte“, die vom Staat hauptsächlich Unterlassungen forderten: nicht zu foltern, in die Freiheiten der Bürger nicht einzugreifen, niemanden willkürlich zu verhaften. Demgegenüber wurde den Rechten des Sozialpakts – beispielsweise auf eine kostenlose Grundschulbildung oder Gesundheitsversorgung – häufig der verbindliche Rechtscharakter abgesprochen. Sie wurden als vermeintlich zu kostspielig in den Bereich des politisch Wünschenswerten verwiesen. Dabei wurde übersehen, dass auch die Ausrichtung freier Wahlen ihren Preis hat, dass Staaten ein ganzes Justizsystem unterhalten, um das Recht auf ein faires Verfahren zu gewährleisten, und dass es zur Verwirklichung des Zivilpakts nicht damit getan ist, Folter durch Staatsbedienstete zu unterbinden: Um das Recht auf Leben und Unverletzlichkeit der Person auch vor Übergriffen Dritter zu schützen, bauen Staaten oft mit großem finanziellen Aufwand ein Gewaltmonopol auf. Diese Aufgaben geht weit über die bloße „Abwehr“ staatlicher Eingriffe hinaus. Im Gegensatz dazu wird die Abwehr-Dimension der sozialen Rechte häufig übersehen: Oft ist es der Staat selbst, der in massiver Weise eingreift und Menschenrechte verletzt – zum Beispiel durch Häuserzerstörungen oder systematische Ausgrenzung von Minderheiten. In diesem Sinne sind auch die im Sozialpakt enthaltenen Menschenrechte „Abwehrrechte“.

Was ihre Kosten betrifft: Die Kerninhalte sind nach heute geltender Meinung finanzierbar. Arme Staaten könnten internationale Beistandspflicht beanspruchen, um etwa Grundschulbildung für alle Kinder oder medizinische Grundversorgung für Alle zu gewährleisten. Tatsächlich findet die Entwicklungszusammenarbeit noch relativ wenig nach solchen Gesichtspunkten statt.

Ein entscheidender Durchbruch war es, für beide Pakte die gleiche staatliche Pflichtentrias „achten – schützen – erfüllen“ auszubuchstabieren. Jeder Vertragsstaat muss ein Recht

- **achten:** Er darf keine Menschenrechte verletzen und Menschen nicht an der Ausübung ihrer Menschenrechte hindern. Verstöße dagegen umfassen z.B.: willkürliche Häuserzerstörungen, Wasser- oder Nahrungsentzug als politische Waffe, gesetzliche Ausgrenzung von Frauen oder marginalisierten Gruppen von Schule oder Arbeitsplatz.
- **schützen:** Der Staat muss dafür sorgen, dass auch Dritte in seinem Hoheitsgebiet keine Menschenrechtsverletzungen begehen. Darunter fallen beispielsweise: effektives gesetzliches Verbot der Kinderarbeit und entsprechende Kontrollen, Erlass hoher Sicherheits- und Umweltbestimmungen zum Schutz von Lebensgrundlagen oder die Ahndung gesundheitsgefährdender Arbeitsabläufe.
- **erfüllen:** Er muss unter Ausschöpfung all seiner Möglichkeiten ermöglichen, fördern oder selbst gewährleisten, was zur Verwirklichung von Menschenrechten nötig ist. Das Recht auf Nahrung soll ermöglicht werden durch gesetzliche Maßnahmen wie Landreformen, Beseitigung von Ausgrenzungsmechanismen u.a.; gefördert z.B. durch die Förderung ernährungssichernder Methoden, technologische Innovationen, Schulungsmaßnahmen; und erst zuletzt gewährleistet durch Lebensmittelhilfen für Menschen in Notsituationen.

Vom Paragrafen zur Wirklichkeit: die UN-Mechanismen

Mit der Ratifikation erkennen Staaten die jeweiligen völkerrechtlichen Vorschriften als verbindlich für ihr politisches Handeln an. Fortan geben die Menschenrechte jeder Regierung die Richtung vor und setzen Grenzen, die nicht mehr überschritten werden dürfen. Allerdings beruht das Völkerrecht auf der Zusammenarbeit von Staaten. Die Gremien, die befugt sind, Staaten zum Rapport zu zitieren, sind keine allmächtigen „UN-Richter“. Sie sprechen keine Urteile, sondern geben Empfehlungen.

Trotz fehlender Sanktionsmöglichkeiten ist das Völkerrecht aber alles andere als ein zahnloser Tiger. Die Vereinten Nationen haben mehrere Mechanismen geschaffen, die es der Zivilgesellschaft erleichtern, ihre Regierungen beim Wort zu nehmen und menschenrechtskonformes Handeln einzufordern. Zu den wichtigsten Faktoren gehört das unermüdliche Interesse der UN-Gremien an den Fortschritten der Staaten sowie die Tatsache, dass nicht nur Regierungen, sondern auch Nichtregierungsorganisationen bei den Vereinten Nationen ein offenes Ohr finden. Die inhaltliche Konkretisierung einzelner Artikel, die UN-Experten in den vergangenen Jahrzehnten vorgenommen haben, hat den Menschenrechtsschutz ungemein gestärkt: Ihre präzisen, mess- und nachweisbaren Kriterien schaffen die Voraussetzung, um soziale Menschenrechte zum Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen zu machen und erfolgreich einzuklagen.

Politische Umsetzung nachweisen: Staatenberichte und Schattenberichte

Alle fünf Jahre müssen die Staaten dem zuständigen UN-Ausschuss berichten, wie weit sie mit der Verwirklichung der Rechte gekommen sind, für die sie ja einen maximalen Einsatz ihrer Ressourcen versprochen haben. Die Verlässlichkeit und Vollständigkeit, mit der Staaten dieser Vorschrift nachkommen, ist unterschiedlich. Deswegen geben Nichtregierungsorganisationen oft dem Ausschuss für seine Beurteilung einen parallelen Bericht mit an die Hand. Falls der Staatenbericht zu lange auf sich warten lässt, darf sich der Ausschuss sogar ausschließlich auf diesen so genannten „Parallel-“ oder „Schattenbericht“ der Nichtregierungsorganisationen stützen. Die „Schattenberichte“ sind für den Ausschuss eine wichtige Quelle, um sich ein realistisches Bild von der Lage im jeweiligen Land zu machen.

Der UN-Ausschuss fällt kein Urteil, sondern tritt in einen „kritischen Dialog“ mit dem jeweiligen Land und legt abschließend seine Beobachtungen („Concluding Observations“) vor, die auch im Internet veröffentlicht werden. Sie stellen die öffentliche Richtschnur dar, an denen sich die Staaten bei ihren Berichten über ihre Maßnahmen und Fortschritte messen lassen müssen.

Engagierte Augenzeugen: die UN-Sonderberichterstatter

Das Recht auf Nahrung war das erste WSK-Recht, für das ein Sonderberichterstatter bei der UN eingesetzt wurde; weitere folgten. Sie beobachten

und dokumentieren, wie ein Recht weltweit von Regierungen verwirklicht oder verletzt wird. Sie haben außerdem mit ihrer Tätigkeit entscheidend dazu beigetragen, die unscharfen Bestimmungen des Sozialpakts handhabbar, gerichts- und praxistauglich zu machen. So hat der erste UN-Sonderbericht-erstatte Asbjörn Eide für den Bereich Menschenrechte seinen Gutachten die Pflichtentrias zugrunde gelegt, also differenziert zwischen der Verpflichtung des Staates, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Nach dem Vorbild der UN-Sonderbericht-erstatte haben manche Staaten ihrerseits nationale Bericht-erstatte ernannt. Wie ihre international tätigen Kollegen sollen sie durch Identifizierung besonders verletzlicher Gruppen und struktureller Ursachen, Dokumentation und Monitoring dazu beitragen, wirkungsvolle Maßnahmen zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte zu erkennen und ihre Umsetzung kritisch zu begleiten.

UN-Bericht zur Bildung in Deutschland: Immer auf die Schwachen?

Als der UN-Sonderbericht-erstatte für das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz aus Costa Rica, den Vereinten Nationen im März 2007 seinen 20-seitigen Bericht über das deutsche Schulsystem vorlegte, ging ein Aufschrei der Empörung durchs Land. Denn Politik und Fachleute mussten zur Kenntnis nehmen, dass Menschenrechtsorientierung eigene Schwerpunkte setzt. Elitenförderung darf nicht den Blick für Chancengleichheit verstellen.

Der UN-Sonderbericht-erstatte lobte, dass Deutschland zu den wenigen Ländern gehört, die die Schulpflicht bis zum Alter von 18 Jahren vorsehen und unter Einrechnung der betrieblichen Ausbildung fast 90 Prozent der 15- bis 19-Jährigen erreiche. Allerdings rügte der Bericht die starke Benachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund und aus finanziell schwachen Familien: Statt ihnen durch Bildung die Möglichkeiten zu eröffnen, Ausgrenzung zu überwinden, setze sich die bestehende Benachteiligung fort durch die frühe Aufteilung auf unterschiedliche Schultypen. Dabei werde die Sprachkompetenz überbewertet und Kinder benachteiligt, deren Muttersprache nicht deutsch sei. Auch dass Kinder mit Behinderung zu wenig in Regelklassen integriert werden, wi-

derspricht der Auslegung des Völkerrechts. Abschließend empfahl der UN-Experte, das mehrgliedrige Schulsystem zu überdenken. Seither werden diese und andere Empfehlungen in der Öffentlichkeit heiß diskutiert. Ein Regierungsvertreter relativierte die Kritik mit dem Hinweis, es gehe nicht etwa um Menschenrechtsverletzungen, sondern „nur“ um qualitative Defizite – offenkundig unweisend, dass zum Menschenrecht auf Bildung auch Qualität gehört, und zwar für alle.

Professor Vernor Muñoz ist die reflexartige Zurückweisung seiner Kritik gewöhnt, wenn er in einem Land den Finger in die Wunde legt. Er kann sich auch darauf verlassen, dass seinen Berichten oft eine intensive gesellschaftliche Auseinandersetzung folgt. Die Zivilgesellschaft kann sich auf das starke Argument stützen, dass Bildungspolitik nicht zuerst Privilegierten oder wirtschaftlichen Interessen dienen muss, sondern der diskriminierungsfreien Erfüllung eines Menschenrechts. Und das beansprucht in einem Staat, der sich auf die Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet hat, Vorrang vor allen anderen Erwägungen.

UN Dokument Nr.: A/HRC/4/29/
Add.3 unter: www.ohchr.org

Keine Gummiparagrafen: die General Comments

Einen unschätzbaren Beitrag zur Durchsetzbarkeit sozialer Rechte leisten die General Comments, zu deutsch: Allgemeine Empfehlungen oder Kommentare. Sie werden von demselben UN-Ausschuss erlassen, der die Staaten- und Schattenberichte entgegennimmt und den kritischen Dialog mit Staaten darüber führt. Seine Interpretationen der einzelnen Vorschriften helfen den Staaten, die Verpflichtungen zu erfüllen, die sie mit der Unterzeichnung des Pakts eingegangen sind, indem sie handlungsorientierte Interpretationen und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen.

Anders als der Vertragstext selbst sind die General Comments völkerrechtlich zwar nicht verbindlich. Aber die Tatsache, dass sie vom selben Gremium stammen, das auch die Staatenberichte prüft, weist ihnen eine hohe Autorität zu. Sie werden daher auch als „Soft Law“ bezeichnet.

Wer sich über ein bestimmtes Recht näher informieren will, findet hier wertvolle Hinweise auf seine Ausgestaltung. Die ersten Beiträge des Ausschusses haben sich mit den allgemeinen Bedingungen befasst – sie stellen beispielsweise klar, was es für die Staaten bedeutet, sich „nach und nach“ und „unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten“ an die Verwirklichung der Rechte zu machen.

Ab dem vierten Kommentar hat sich der Ausschuss einzelnen Rechten gewidmet, die er erläutert und für deren Verwirklichung er praktische Hinweise gibt. So wird den Staaten immer wieder nahe gelegt, zunächst die Gruppen zu identifizieren, die am stärksten von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind. Wie flexibel und zugleich konkret solche Kommentare sein können, wird zum Beispiel beim Recht auf Wasser deutlich, das auch Aussagen darüber ermöglicht, welche Entfernungen zur nächsten sauberen Quelle noch zumutbar sind und wie viel Liter jedem Menschen als absolutes Minimum zustehen (derzeit: 20 Liter). Wie sehr solche Erläuterungen fehlen können, zeigt sich beim Recht auf soziale Sicherheit: Der Artikel enthält nur einen einzigen Satz – doch was zur sozialen Sicherheit außer einer Sozialversicherung gehört, bleibt ungeklärt. Derzeit ist ein Kommentar zum Recht auf soziale Sicherung in Vorbereitung.

Mit Hilfe der General Comments lassen sich die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten fassen – sie formulieren die Mindeststandards, zu deren Respektierung oder Verwirklichung sich die Staaten verpflichtet haben. Dabei greift der Ausschuss immer wieder auf ein bestimmtes Schema zurück, das mehrere Dimensionen eines Rechts widerspiegelt und detailliert für einzelne Rechte beschreibt: die Verfügbarkeit, die Zugänglichkeit (sowohl physisch und finanziell wie auch ohne Diskriminierung), die Qualität und die kulturelle Angemessenheit.

Auf die Erfüllung dieser Standards muss der Staat hinarbeiten – und zwar unter besonderer Berücksichtigung jener Gruppen, die von der Verletzung dieses Rechts besonders stark betroffen sind. Nach menschenrechtlichen Standards muss der Staat diese Versorgung übrigens nicht unbedingt selbst übernehmen. Er kann zwar die Versorgung auch einem privaten Unternehmen übertragen. Doch die Verantwortung dafür, dass die Wasserversorgung

diskriminierungsfrei den obigen Kriterien entspricht, kann er nicht abtreten. Dafür, dass auch das Unternehmen solche Standards tatsächlich einhält, bleibt der Staat selbst verantwortlich.

Für die Entwicklungszusammenarbeit und für Partnerorganisationen sind die Kommentare mit ihren konkreten Erläuterungen und ihrer hohen Autorität von unschätzbarem Wert. In Auseinandersetzungen mit Staaten und internationalen Institutionen ermöglichen sie es, die völkerrechtliche Verpflichtung in eindeutige Forderungen zu formulieren und Fortschritte wie auch Verletzungen detailliert zu benennen und zu bemessen.

Auf einen Blick: die General Comments zum Sozialpakt

Die General Comments (Allgemeine Empfehlungen oder Kommentare) enthalten genaue Auslegungen des zuständigen UN-Ausschusses für WSK-Rechte. Wer wissen will, was konkret unter einem Recht zu verstehen ist und wie Staaten seiner Verwirklichung näher kommen können, wird hier fündig.

1989 GC 1 Die Berichterstattung der Vertragsstaaten

1990 GC 2 Internationale technische Hilfe (Art. 22)

1990 GC 3 Die Rechtsnatur der Verpflichtungen (Art. 2 Abs. 1)

1991 GC 4 Das Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1; siehe auch: GC 7).

1994 GC 5 Menschen mit Behinderungen

1995 GC 6 Die WSK-Rechte von älteren Menschen

1997 GC 7 Zwangsräumungen (siehe auch: GC 4)

1997 GC 8 Wirtschaftssanktionen und Achtungspflichten

1998 GC 9 Innerstaatliche Anwendbarkeit

1998 GC 10 Nationale Menschen-

rechtsinstitutionen

1999 GC 11 Aktionspläne für die Grundschulbildung (siehe auch: GC 13)

1999 GC 12 Das Recht auf angemessene Nahrung

1999 GC 13 Das Recht auf Bildung (siehe auch: GC 11)

2000 GC 14 Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Art. 12)

2002 GC 15 Das Recht auf Wasser (Art. 11 u. 12)

2005 GC 16 Gleichberechtigung von Männern und Frauen hinsichtlich der WSK-Rechte

2005 GC 17 Urheberrecht

2005 GC 18 Recht auf Arbeit

Engl. Versionen sind im Internet abrufbar unter:

<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

Eine deutsche Übersetzung der ersten 15 General Comments findet sich in: Die General Comments zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Hg.: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2005.

Den Einzelnen Gehör verschaffen: das Zusatzprotokoll

Nicht nur in Bezug auf den Expertenausschuss, der mit deutlicher Verzögerung eingesetzt wurde, ist der Sozialpakt ein „Spätzünder“. Auch ein „Fakultatives Zusatzprotokoll“, wie es viele jüngere Konventionen längst haben, fehlt für den UN-Sozialpakt noch immer. Zusatzprotokolle – denen alle Vertragsstaaten beitreten können, aber nicht müssen – regeln das individuelle

Beschwerderecht vor einem UN-Gremium. Erst ein Zusatzprotokoll eröffnet Einzelnen, denen ein Staat schweres Unrecht getan hat, die Möglichkeit, international Gehör zu finden, Wiedergutmachung zu erhalten oder weitere Menschenrechtsverletzungen abzuwenden. Einige Zusatzprotokolle räumen dem zuständigen Ausschuss außerdem die Möglichkeit ein, von sich aus Untersuchungen in einzelnen Staaten zu führen.

Die Bundesrepublik hat sich lange gegen den Vorschlag eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt gesperrt. Die Verhandlungen dazu haben im Juli 2007 begonnen. Es wird weiterhin die Aufgabe der Zivilgesellschaft sein, sich für ein starkes Zusatzprotokoll einzusetzen, das die Wirksamkeit der Menschenrechte für jeden und jede Einzelne/n spürbar stärkt, und die Regierungen zur Verabschiedung des Protokolls und zum Beitritt zu bewegen.

Unternehmen verpflichten

Dass in das Ringen um ein Zusatzprotokoll endlich wieder Bewegung gekommen ist, ist nur ein Fortschritt von vielen: Die Verwirklichung der sozialen Menschenrechte hat seit der Überwindung der Blockspaltung an Schwung gewonnen; zugleich hat die Globalisierung die WSK-Rechte – und hier besonders die Schutzpflichten des Staates – stärker in den Blick gerückt. Immer häufiger sehen sich Staaten außerstande, Menschenrechte vor Übergriffen Dritter, zum Beispiel transnationaler Unternehmen, zu schützen. Anders als Staaten sind Unternehmen nicht an das Völkerrecht gebunden, sie unterliegen zwar der jeweiligen nationalen Gesetzgebung, bewegen sich aber auf internationaler Ebene in einem freiwilligen Regelwerk. Während Staaten auf die Menschenrechte verpflichtet sind, stehen Unternehmen lediglich in der Verantwortung, Menschenrechte nicht zu verletzen. Angesichts der schwer wiegenden Auswirkungen, die unternehmerisches Handeln auf die Menschenrechte haben kann, müssen Unternehmen in menschenrechtliche Standards verbindlich eingebunden werden. Dieses Ziel gehört zu den vorrangigen Aufgaben der Zivilgesellschaft.

Unser täglich Brot: das Recht auf Nahrung

854 Millionen Menschen auf der Welt hungern oder sind chronisch unterernährt, 80 Prozent von ihnen leben auf dem Land – also dort, wo Nahrung produziert wird. Dabei reichen die vorhandenen Nahrungsmittel theoretisch aus, um mehr Menschen zu ernähren, als auf der Welt leben: Ernährungssicherheit ist nicht mehr nur eine Frage der landwirtschaftlichen Technologie, sondern eine Frage der gerechten Verteilung von Ressourcen. In vielen Ländern ist die Frage nach einer Landverteilung, die marginalisierten Gruppen ein Auskommen sichert, deshalb eng mit dem Einsatz für das Recht auf Nahrung verbunden. Irrtümer in Bezug auf das Recht auf Nahrung sind auch unter Regierungsvertretern weit verbreitet, die fälschlich annehmen, der Sozialpakt verpflichte sie in erster Linie dazu, Menschen von Staats wegen mit Nahrungsmitteln zu versorgen. Doch es ist nicht die erste Aufgabe des Staates, die Menschen zu versorgen, sondern Rahmenbedingungen zu schaffen, die ihnen ermöglichen, sich selbst zu ernähren. Um diesem verbreiteten Irrtum entgegenzuwirken, sprechen Nichtregierungsorganisationen zunehmend vom „Recht, sich zu ernähren“.

Was heißt das in der Praxis? Das Recht, sich und seine Familie zu ernähren und vor Hunger geschützt zu sein, ist für die Angehörigen vieler Dalit-Familien in Nepal über Generationen verletzt worden.

Die Wirklichkeit zeigt außerdem: Es gibt keine „Hierarchie der Menschenrechte“. Sie sind unteilbar miteinander verbunden und bedingen einander. Das belegen auch Studien der nepalesischen EED-Partnerorganisation Sahakarmi Samaj, die Trainings zur Erhebung von Fallstudien zur Verletzung des Rechts auf Nahrung organisiert und durchgeführt hat. Eine dieser Fallstudien zeigt die Situation in der Ortschaft Khanwada Tole.

Niemand in Khanwada Tole weiß genau, wie lange die 25 Dalit-Familien schon auf dem Stück Land siedeln, auf dem sie heute leben. Vielleicht vor fünf, vielleicht auch schon vor sieben Generationen hat einer der örtlichen Landbesitzer den damals allseits als „unberührbar“ geachteten Familien ein kleines Stück Land gegen ein Darlehen überlassen. Die Ernteerträge reichten nicht aus, um die Gemeinschaft auch nur einen Monat lang zu ernähren. Doch seither haben alle Generationen dort in Abhängigkeit gelebt: „Haliya“ heißt die traditionelle Form der Schuldknechtschaft, die Männer zur Arbeit auf dem Feld und Frauen im Haushalt des Gläubigers verpflichtet. An Tagen, an denen der männliche Hauptschuldner nicht arbeiten kann, ist seine Familie auf Almosen angewiesen oder hungert. Alle Arbeit reicht nur aus, um zu überleben und die Zinsen zu tilgen; die Kapitalschuld vererbt sich von Generation zu Generation. „Haliya“ hält Familien in Armut und Ernährungsunsicherheit gefangen und macht es ihnen unmöglich, nach weniger prekären Alternativen zu suchen. Erst vor wenigen Jahren konnten sich die Dalit-Familien in Khanwada Tole aus dieser Knechtschaft befreien, nachdem 2001 solche traditionellen Abhängigkeitsverhältnisse gesetzlich verboten worden waren. Im Sommer 2004 hat die lokale Verwaltung zwischen den

Dorfbewohnern vermittelt: Alle Bande wurden aufgelöst, die Schulden für getilgt erklärt und auf diese Weise zumindest die Zwangsarbeit beendet. Jetzt erst haben die Familien die Möglichkeit, sich und ihre Angehörigen – wie im Sozialpakt garantiert – durch frei angenommene Arbeit zu ernähren. Die Erkenntnis, Rechte zu besitzen, hat die Dalit-Familien ermutigt, sich gegen die Schuldknechtschaft durchzusetzen.

In einem vom EED unterstützten Projekt zum Recht auf Nahrung haben sich Teilnehmende aus acht nepalesischen Nichtregierungsorganisationen mit den internationalen Menschenrechtsstandards und der nepalesischen Rechtslage vertraut gemacht, sie haben sich die Kenntnisse angeeignet, um Verletzungen des Menschenrechts zu erkennen und zu dokumentieren. Die Ergebnisse ihrer Arbeit werden sowohl für Lobbyarbeit auf UN-Ebene wie auch in Nepal selbst eingesetzt. So ist das Beispiel aus Khatwanda Tole im Jahr 2007 im Rahmen eines Schattenberichts zum Recht auf Nahrung dem zuständigen UN-Ausschuss zur Kenntnis gebracht worden.

Der EED unterstützt seine Partnerorganisationen in Nepal auch bei ihren Anstrengungen, das Recht auf Nahrung national durchzusetzen, indem es in der nepalesischen Verfassung dauerhaft verankert wird.

Grundlegend: das Recht auf Nahrung

Sozialpakt Art. 11, Abs.1: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung ... (Sie) unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.“

Abs. 2 erkennt das Recht jedes Menschen an, „vor Hunger geschützt zu sein“ und verpflichtet die Staaten, einzeln und durch internationale Zusammenarbeit die Methoden der Erzeugung zu verbessern, aber auch zur „gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt“. Die Ver-

wirklichung hat, wie in Art. 2 für alle Rechte niedergelegt ist, jeder Staat „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ voranzutreiben.

Der General Comment 12 aus dem Jahr 1999 betont: „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.“ Er weist die Staaten unter anderem an, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um benachteiligte Bevölkerungsgruppen in die Lage zu versetzen, sich zu ernähren, und besonders im ländlichen Raum für klare Eigentumsverhältnisse zu sorgen.

Auch Agrarkonflikte in Lateinamerika, die in gewaltsamen Vertreibungen gipfeln, betreffen das Recht auf Nahrung. Zwangsräumungen treffen meist indigene Kleinbauern oder Landlose, die auf Land siedeln, das Großgrundbesitzer für sich beanspruchen. Auf Plantagen wenden Großgrundbesitzer

manchmal die Vertreibung von Arbeitnehmenden, die mehr Rechte fordern, als brutales Mittel in der arbeitsrechtlichen Auseinandersetzung an. Oft erfolgt eine Räumung infolge völkerrechtswidriger Urteile einer parteiischen Justiz, die eng mit der jeweiligen Elite eines Landes verbunden ist: Während die Anerkennung von Landtiteln eines Großgrundbesitzers binnen 48 Stunden erfolgen kann, warten viele indigene Gemeinschaften länger als zehn Jahre auf die Bestätigung ihrer Eigentumsrechte und damit ihrer Lebensgrundlage.

Der Fall: Los Limones gegen Chiquita

Bernd Kappes, EED-Fachkraft, unterstützt FIAN Honduras bei der Recherche und Dokumentation von Verletzungen des Rechts auf Nahrung.

„Mein Einstieg ins Arbeitsleben bei FIAN Honduras war eine Rundreise zu verschiedenen Fällen von Verletzungen des Rechts auf Nahrung, unter anderem nach Los Limones. Dort beginnt hinter einer Schranke das Gebiet des internationalen Unternehmens Chiquita: Bananen, Bananen, Bananen, aber auch die Öl-Palme „Palma Africana“. An vielen Orten hat sie den Bananenanbau abgelöst. Das Palmöl, das zu Biodiesel verarbeitet wird, ist rentabler. In Los Limones erwarten uns die Bewohnerinnen und Bewohner des Dorfes. Der 72-jährige Don Secundino erzählt seine Geschichte: Seit 50 Jahren wohnt er in der kleinen Siedlung mitten in den endlosen Plantagen. 45 Jahre lang hat er für Chiquita gearbeitet, das Unternehmen hat seinerzeit sogar die Häuser für ihn und die anderen Arbeiter gebaut. Hier sind die Kinder und Enkelkinder geboren, hier sind die Alten gestorben. Hier gibt es eine kleine Schule und einen kleinen Marktplatz. Hier haben sie ihre Maisfelder und bauen Bohnen an. Doch jetzt droht Chiquita mit Vertreibung: Die ehemaligen Landarbeiter sollen weg, sie werden nicht mehr gebraucht, sie stören, denn nun soll hier Palma Africana angebaut werden. Chiquita hatte eine Konzession der honduranischen Regierung; nach Ablauf der Konzession

hat das Unternehmen das Land zu einem Spottpreis gekauft, den eine FIAN-Mitarbeiterin und -Juristin unmoralisch und darum ungültig nennt.

Chiquita droht nicht nur: In einer nächtlichen Aktion wurde vergangenes Jahr das Gemeinschaftszentrum des Dorfes mit Bulldozern plattgewalzt. In einer anderen Nacht haben die Bewohner von Los Limones die Zerstörung der Schule verhindert, indem sie sich den bewaffneten privaten Sicherheitskräften des Unternehmens mit der Ankündigung entgegenstellten, diesmal nicht tatenlos zuzusehen. Die Sicherheitskräfte zogen wieder ab. Wie es weitergehen wird, weiß im Augenblick niemand.

Die Bewohner von Los Limones haben keine Landtitel, aber nach vielen Jahren der Ansässigkeit doch das Gewohnheitsrecht auf ihrer Seite. Nur Don Secundino, der Älteste, hat eine schriftliche Zusicherung von Chiquita, dass er nach seiner Pensionierung weiter in dem Haus leben kann, das das Unternehmen einst für ihn und seine Familie gebaut hatte. Zwar können sich die Landarbeiter auf das durch den Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verbrieft Menschenrecht auf Nahrung berufen, das durch eine Vertreibung fundamental verletzt würde, weil die Landarbeiter dann keine Möglichkeit mehr hätten, sich und ihre Familien zu ernähren. Aber bis zu einer Durchsetzung der Rechte ist der Weg noch weit.“

Und wenn Polizeikräfte im Zuge einer Räumung Häuser und Ernterträge praktisch ohne Vorwarnung in Brand stecken und der Staat den Obdachlosen keinen Ersatz stellt, sind die Familien sowohl in ihrem Recht, sich zu ernähren, wie auch in ihrem Recht auf menschenwürdige Unterkunft verletzt – und meistens außerdem von allen Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens abgeschnitten. Nicht selten werden Proteste dagegen gewaltsam niedergeschlagen und damit das Recht auf körperliche Unversehrtheit und Versammlungsfreiheit verletzt.

Beispielsweise ist der Sozialpakt in Honduras per Gesetz gültig – in der Praxis aber berufen sich nur wenige Juristinnen und Juristen darauf. Der EED unterstützt FIAN Honduras mit einer Fachkraft bei der Aufgabe, Menschenrechtsverletzungen aufzudecken und zu dokumentieren.

Unverkäuflich: das Recht auf Wasser

„Wir hatten nie Wassermangel in Plachimada. Unsere Ernte war reichlich, auch andere konnten noch auf unseren Feldern mitarbeiten“, erinnert sich die grauhaarige Mayilamma aus dem südindischen Bundesstaat Kerala. „Doch sechs Monate nach der Ankunft von Coca Cola hat sich das geändert. Jetzt reicht die Ernte nicht mal mehr für uns, und wir können das Wasser in unseren Brunnen nicht mehr trinken.“ Seit das Unternehmen 2002 damit begann, rund 500.000 Liter Wasser täglich in Flaschen abzufüllen, haben die Menschen in der Umgebung der Fabrik ihre Lebensgrundlagen verloren. Das Wasser in ihren Brunnen ist braun, es schmeckt bitter und widerwärtig. Mehrere Studien haben darin giftige Substanzen nachgewiesen. Noch ist die Auseinandersetzung, die mit friedlichen Protesten auf der Straße begann und inzwischen auch vor den indischen Gerichten geführt wird, nicht endgültig entschieden. Dass aber die Fabrik seit zwei Jahren die Produktion ausgesetzt hat, ist ein wichtiger Etappensieg für die Bevölkerung. Für sie steht nicht nur das Recht auf Wasser auf dem Spiel, sondern auch ihre Gesundheit und das Recht, sich zu ernähren.

Der englischsprachige Film „1000 Tage und ein Traum“, den ein indisches Team mit Unterstützung des EED-Partners INSAF gedreht hat, lässt Mayilamma und andere Menschen in Plachimada zu Wort kommen. Das Filmteam hat ihren jahrelangen Einsatz begleitet und dokumentiert und dazu beigetragen, dass Plachimada ein berühmtes Beispiel für einen typischen Konflikt zwischen der Landbevölkerung und den Unternehmen geworden ist.

Auch im indischen Nachbarstaat Tamil Nadu unterstützt der EED-Partner PACT Proteste in ländlichen Gebieten gegen die Ausbeutung von Grundwasser, das dann meist als Softdrinks in den Städten vermarktet wird. Nicht nur in Indien, sondern an vielen Orten der Welt wehren sich Menschen, die ihre Lebensgrundlagen durch Überausbeutung oder Umweltzerstörungen verlieren oder gefährdet sehen, gegen das rücksichtslose Vorgehen wirtschaftlicher und industrieller Akteure.

Die Gewichte sind in diesen Auseinandersetzungen oft sehr ungleich verteilt. Dass ein Unternehmen Arbeitsplätze, Wirtschaftsaufschwung und eine verbesserte Infrastruktur schafft, hofft nicht nur die Politik, sondern oft auch die Gemeinde selbst. Wenn dann jedoch das Grundwasser giftig wird oder versalzt und fruchtbare Felder vertrocknen, werden gleich eine ganze Reihe von Menschenrechten verletzt: das Recht sich zu ernähren und sauberes Wasser zu haben, damit verbunden das Recht auf Gesundheit, das Recht auf körperliche Unversehrtheit u.v.m. In dieser Konfliktsituation erhält das menschenrechtliche Argument, das überparteilich und weltweit gültig ist, erhebliches Gewicht gegenüber politischen und wirtschaftlichen Erwägungen.

Allerdings nimmt das Völkerrecht ausschließlich die Staaten in die Pflicht: Sie müssen die Menschenrechte durch Gesetze, Kontrollen und Sanktionen auch vor Übergriffen Dritter schützen, sie müssen verhindern, dass Konzerne

Menschenrechtsverletzungen begehen. Nur die Staaten, nicht aber wirtschaftliche Akteure verbindlich auf die Menschenrechte zu verpflichten, wird der Wirklichkeit der Globalisierung, dem Einfluss und den Möglichkeiten transnationaler Unternehmen nicht mehr gerecht. Für Wirtschaftsunternehmen gelten bisher nur freiwillige Menschenrechtsstandards. Bis diese erhebliche Lücke im Menschenrechtsschutz geschlossen ist – eine der wichtigsten Lobby-Aufgaben der Zivilgesellschaft weltweit – bleibt aber der Staat der maßgebliche Ansprechpartner.

Auch wenn das Wort Wasser im Sozialpakt nicht vorkommt: Das Recht auf Wasser gehört, wie der zuständige UN-Ausschuss festgestellt hat, zu einem „angemessenen Lebensstandard“. Das Recht auf Wasser ist implizit in Art. 11.1 enthalten, der das Recht auf Nahrung beschreibt.

Ausdrücklich nennt die Kinderrechtskonvention in Art. 24 sauberes Wasser als Voraussetzung für das Recht auf Gesundheit. Auch die Frauenrechtskonvention (CEDAW) zählt Wasserversorgung und sanitäre Anlagen (Art. 14.2) zu den Maßnahmen, die Frauen die gleichberechtigte Teilhabe an der ländlichen Entwicklung ermöglichen sollen.

General Comment 15 des UN-Ausschusses für WSK-Rechte konkretisiert das Recht auf Wasser:

- **Verfügbarkeit:**
Wasser muss ausreichend für den persönlichen Haushaltsgebrauch verfügbar sein (was ausreichend ist,

folgt den jeweils gültigen Minimalstandards der Weltgesundheitsorganisation WHO – derzeit 20 Liter pro Person und Tag).

- **Zugänglichkeit** (physisch, finanziell, diskriminierungsfrei):
Die Wasserversorgung muss für alle gleichberechtigt zugänglich sein – es dürfen also nicht bestimmte Gruppen davon systematisch ausgeschlossen werden (i.d.R. auch nicht die Einwohnerschaft informeller Siedlungen).
- **Qualität:**
Das Wasser muss gesundheitlich unbedenklich sein. Das schließt die Schutzpflicht des Staates ein, Verunreinigungen durch Dritte zu unterbinden.
- **Kulturelle Angemessenheit:**
Wassereinrichtungen sollen kulturell-, geschlechts- und altersangemessen sein und die Privatsphäre achten.

So gesund wie möglich: das Recht auf Gesundheit

Das Völkerrecht fordert und verspricht nichts Unmögliches, und so garantiert auch das Recht auf Gesundheit niemandem das Recht, gesund zu sein – denn wer könnte das einlösen? Vielmehr sichert Artikel 12 des Sozialpakts allen Menschen das Recht auf das individuell „erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ zu. Es ist eng verbunden mit dem Recht auf körperliche Unversehrtheit, und es umfasst weitaus mehr als die Verpflichtung, ein funktionierendes Gesundheitssystem aufzubauen. Auch hier gilt der Dreisatz der Staatenpflichten, das Menschenrecht zu achten, zu schützen und zu erfüllen (letzteres im Rahmen seiner Möglichkeiten unter Ausschöpfung der vorhandenen Ressourcen).

Gerade die Schutzpflicht hat viele Facetten, die eng mit anderen Rechten verbunden sind, die den Staat wenig kosten, deren Missachtung aber gravierende, ja lebensbedrohliche Folgen haben kann. Beispielsweise müssen die Arbeitsbedingungen im Lande so geregelt sein, dass niemand durch die Erwerbstätigkeit krank (gemacht) wird, alle müssen wirksam vor giftigen Stoffen oder gesundheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen geschützt sein. Der Staat muss ausschließen, dass die Umwelt von privaten Akteuren so geschädigt wird, dass es gesundheitliche Folgen nach sich zieht. Er muss auf Gesundheitsrisiken hinweisen und nicht nur durch Medikamente und Impfungen, sondern auch durch Aufklärung dafür sorgen, dass niemand an vermeidbaren Krankheiten stirbt – weshalb Südafrikas Gesundheitspolitik, die jahrelang stur die Infektionsursachen von HIV/Aids verschleierte und Rote Beete statt antiretroviraler Medikamente als Therapie empfohlen hat, als Menschenrechtsverletzung verurteilt worden ist.

Für die Verwirklichung des Rechts auf (das erreichbare Höchstmaß an) Gesundheit wird ein klarer Schwerpunkt vorgegeben: Der Aufbau eines grundlegenden und vorsorgenden Gesundheitssystems für den Großteil der Bevölkerung muss Vorrang haben vor Investitionen in teure und exklusive Behandlungsformen, die nur wenigen Privilegierten zugute kommen. Auch die Bekämpfung von Kindersterblichkeit und endemischen Krankheiten sowie die Vorsorge müssen, so schreibt es der Sozialpakt fest, hohe Priorität haben.

Immer häufiger ist der Staat gezwungen, lebenswichtige Interessen gegenüber transnationalen Konzernen gerichtlich durchzusetzen – sei es in Auseinandersetzungen um Patente oder um gesundheitsgefährdende Umweltzerstörung. So ist beispielsweise der Staat, nicht das Unternehmen, nach augenblicklichem Stand des Völkerrechts dafür verantwortlich, dass essentielle Medikamente nicht nur für die Wohlhabenden erschwinglich sind; Auseinandersetzungen um preiswerte Generika und Konflikte mit Pharmaunternehmen sind vorprogrammiert. Manche Unternehmen sehen ihr Urheberrecht bedroht (und ihre Gewinne schwinden) und stützen sich auf internationale Handelsabkommen. Solche Firmen, die überwiegend in den Industrienationen des Nordens ihren Sitz haben, müssen zur Achtung der Menschenrech-

te gemahnt werden: Menschenrecht hat Vorrang vor Handelsrecht. Das vom EED unterstützte Aktionsbündnis gegen Aids, ein bekanntes Beispiel der EED-Inlandsarbeit, setzt sich unter anderem eben dafür ein.

Natürlich spielt Geld eine wesentliche Rolle in der Verwirklichung dieses Menschenrechts – auch in Ländern, die finanziell vergleichsweise gut dastehen, wie beispielsweise das erdölreiche Nigeria. Das weiß die EED-Partnerorganisation Christian Health Association of Nigeria (C.H.A.N.), die sich für den Aufbau eines funktionierenden Gesundheitssystems in Nigeria einsetzt, aus ihrer Praxis. Durch Lobbyarbeit hat C.H.A.N. unter anderem Einfluss darauf nehmen können, den Gesundheitsetat in den Bundesstaaten zu erhöhen und die Kosten für lebensverlängernde HIV/Aids-Medikamente massiv zu senken. Der Druck auf Politik und Verwaltung lässt sich erhöhen, wenn die Kosten zur Verwirklichung dieser Menschenrechte realistisch kalkuliert werden und entsprechendes Engagement eingefordert werden kann: So wird deutlich, dass die Finanzierung keine Utopie ist, sondern – wie auch die kostspielige Durchführung freier Wahlen oder der Aufbau eines unabhängigen Justizsystems – eine Frage nationaler oder internationaler politischer Schwerpunkte.

C.H.A.N. hat errechnet, dass der Bedarf für kostenlose antiretrovirale Medikamente bei durchschnittlich 10.000 Zuteilungen pro nigerianischem Bundesstaat liegt und hat immer wieder darauf gedrängt, auch solchen Menschen die lebensverlängernden Medikamente zukommen zu lassen, die sie sich nicht leisten können. Jahrelang hatte die Regierung lediglich rund 1000 Zuteilungen pro Bundesstaat subventioniert. Im Jahr 2006 konnte C.H.A.N. einen wichtigen Etappensieg verbuchen: Die nigerianische Regierung hat die bereitgestellten Mittel mehr als verdoppelt. Jetzt werden 2000 Zuteilungen pro Bundesstaat nicht mehr nur subventioniert, sondern an jene, die darauf angewiesen sind, ganz kostenlos abgegeben.

Das Leben meistern: das Recht auf Bildung

Ein Klassenzimmer in Ceará, im Nordosten Brasiliens. Die Jüngsten drängen sich dicht in einen Raum: Sie hocken auf dem Boden, denn es gibt es weder Stühle noch Tische. Der Fernseher flimmert fast ununterbrochen. Jahrelang werden die meisten dieser Kinder von der Vorschule bis in die achte Klasse, lediglich von einer Aufsichtsperson begleitet, durch das Fernsehen belehrt – mit zehn Jahre alten, hoffnungslos überholten Programmen. Nach acht Jahren Unterricht in dieser Manier, so hat die EED-Partnerorganisation Ação Educativa festgestellt, erreichen diese Schülerinnen und Schüler gerade einmal den Stand durchschnittlicher Viertklässler. Diese skandalösen Zustände hat der nationale Berichterstatter für das Recht auf Bildung, Sérgio Haddad, in seinem Bericht publik gemacht. Berichte wie dieser tragen dazu bei, Politiker aufzuschrecken und Behörden unter Zugzwang zu setzen, die sich bisher gegenseitig die Verantwortung zugeschoben haben. Gemeinsam mit der EED-Partnerorganisation Ação Educativa und der ebenfalls vom EED unterstützten „Plattform für wirtschaftliche, soziale und kulturelle und ökologische Rechte“ (Dhesca Brasil – Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais) mit ihren nationalen Berichterstattern fordert Haddad eine Abkehr vom Prinzip des alleinigen Lern-TV.

„Das Recht auf Bildung ist sowohl ein eigenständiges Menschenrecht als auch ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte“, beginnt jener Kommentar zum Sozialpakt, der die Pflichten der Staaten behandelt, dieses Recht zu achten, zu schützen und nach und nach – unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten – zu verwirklichen. Ausdrücklich weist er darauf hin, dass Bildung die Voraussetzung schafft, um Armut zu überwinden und Entwicklung voranzutreiben. Trotzdem lässt sich Bildung nicht auf einen ökonomisch sinnvollen Zweck reduzieren, ja nicht mal auf das Ziel, zu einer verantwortungsvollen Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen, sondern weist darüber hinaus auf die einzigartige Besonderheit des Menschen und ist nicht nur in praktischer Hinsicht wichtig: „Ein gut gebildeter, aufgeklärter und aktiver Geist, der frei und weit umherschweifen kann, gehört zum Schönsten und Besten, was die menschliche Existenz zu bieten hat.“²

Deshalb ist es mit dem Bau von Schulen und der Ausbildung von Lehrenden allein nicht getan, wenn das Menschenrecht auf Bildung verwirklicht werden soll. Qualität und Diskriminierungsfreiheit gehören zu den obersten Geboten, eine Erziehung zur Toleranz, zu Verständnis zwischen Völkern und Gruppen sowie Menschenrechtsbildung sieht das Völkerrecht vor. Das Ziel der Erziehung benennt der Kommentar zur Kinderrechtskonvention wie folgt: „Ziel ist, dass kein Kind die Schule verlässt, ohne die Herausforderungen des Lebens meistern zu können. Zu den grundlegenden Fähigkeiten gehören nicht nur Lesen und Rechnen, sondern auch Fähigkeiten für das Leben wie die, ausgewogene Entscheidungen zu treffen; Konflikte gewaltfrei zu lösen; einen gesunden Lebensstil, gute soziale Beziehungen, Verantwortungsbewusstsein, kritisches Denken, kreative Talente sowie andere Eigenschaften zu

² Das Recht auf Bildung (Art. 13), 08/12/99. E/C.12/1999/10, KWSKR.

entwickeln, die Kinder brauchen, um ihre Lebensziele verfolgen zu können“ – weshalb sich der Unterricht übrigens nicht darauf beschränken darf, „Wissen anzuhäufen und Wettbewerb zu veranlassen“. Körperliche Züchtigung ist mit der Menschenwürde nicht vereinbar.

Das Völkerrecht setzt klare Schwerpunkte: Die kostenlose und allgemein zugängliche Grundschule hat laut Sozialpakt oberste Priorität. Mit Aktionsplänen haben die Staaten nachzuweisen, wie sie dieses Ziel erreichen wollen. Doch auch Länder mit einem dichten Netz an kostenlosen staatlichen Schulen haben erfahren müssen, dass sie damit aus menschenrechtlicher Perspektive nicht automatisch über Kritik erhaben sind. Auch sie müssen nämlich darauf achten, dass das Bildungssystem nicht gesellschaftliche Ausgrenzung verstärkt und fortführt, statt sie zu überwinden.

Ausführlich regeln Sozialpakt (Art. 13) und Kinderrechtskonvention (Art. 28;29) das Recht auf Bildung, das ein Staat achten, schützen und gemäß Sozialpakt unter Ausschöpfung seiner Ressourcen fortschreitend verwirklichen muss. Gleich der erste Kommentar zur Kinderrechtskonvention ist den Zielen der Bildung gewidmet. Auch der für den Sozialpakt zuständige Ausschuss hat mit mehreren Kommentaren (u.a. zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen und älteren Personen) Klarheit geschaffen, was Staaten bei der fortschreitenden Verwirklichung beachten müssen. Dazu gehören laut GC 13:

- **Verfügbarkeit:**
Schulen müssen vorhanden und funktionsfähig sein. Dazu gehören

(neben den Lehrenden) auch sanitäre Anlagen, Witterungsschutz und Trinkwasser.

- **Zugänglichkeit:**
Schulen müssen diskriminierungsfrei – und das heißt: gerade für Randgruppen – zugänglich sein. Sie müssen physisch (sichere Schulwege, Transportmöglichkeiten) und wirtschaftlich zugänglich sein. Ein Schulbesuch darf nicht an Armut scheitern.
- **Annehmbarkeit:**
Sowohl die Inhalte wie die Lehrmethoden müssen kulturell annehmbar und relevant sein. Sie müssen flexibel genug sein, um wechselnden und unterschiedlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Die EED-Partnerorganisation Ação Educativa hat zahlreiche Verletzungen dieser Rechtsinhalte in Brasilien in einer Broschüre öffentlich gemacht. Sie will außerdem die Tatsache, dass Bildung ein Menschenrecht und in den brasilianischen Gesetzen verankert ist, bekannter machen. Die Liste der Verstöße ist lang: So haben es Behörden in São Paulo über Monate versäumt, einen offenen Abwasserkanal abzudecken, obwohl die Gesundheitsgefährdung für hunderte Menschen und der Gestank den Unterricht unmöglich machten. Nachdem die Eltern mit entsprechender Unterstützung vor Gericht zogen, wurde der Kanal innerhalb von wenigen Wochen repariert. In Amazonien haben sich kommunale und bundesstaatliche Behörden gegenseitig die Zuständigkeit zugeschoben, die Ausgaben für den vorgeschriebenen zweisprachigen Unterricht indigener Kinder zu übernehmen. Nachweislich hat die Justiz mehrfach trotz zahlreicher Zeugenaussagen rassistische Ausfälle von Lehrenden straffrei gelassen. Auch an den mutigen Lehrer Paulo Bandeira

Interview mit Sérgio Haddad: „Von den Rändern der Gesellschaft ins Zentrum rücken“

In Brasilien unterstützt der EED ein weltweit einmaliges Projekt der Zivilgesellschaft: Dort haben sich Nichtregierungsorganisationen zur Plattform für WSK-Rechte zusammengeschlossen, der „Plataforma Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – Dhesca Brasil“. Gemeinsam wollen sie in ihrem Land – das mehrere dieser Rechte in seiner Verfassung und in Gesetzen verankert hat – die Verwirklichung dieser Menschenrechte voranbringen. Nach dem Vorbild der UN-Sonderberichterstatter beispielsweise sondieren sechs ausgewählte Fachleute die Lage wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte im Land und gehen Beschwerden aus der Bevölkerung nach. Mit ihren jährlich veröffentlichten Berichten machen sie Missstände öffentlich, zeigen Muster von Rechtsverletzungen auf, weisen auf Korruptionsvorwürfe hin und geben konkrete Empfehlungen an die Politik. Sérgio Haddad, Bildungsexperte und Direktor der EED-Partnerorganisation Ação Educativa, war der erste Nationale Berichterstatter für das Recht auf Bildung.

Was sind die Kernaufgaben der nationalen Berichterstatter?

Der Besuch eines Berichterstatters bietet Betroffenen manchmal die einzige Möglichkeit, eine Menschenrechtsverletzung öffentlich zu machen. Wir lenken die Aufmerksamkeit auf besonders verletzte Gruppen der Gesellschaft, wie die Einwohnerschaft von Favelas, indigene und traditionelle Bevölkerung, Quilombolas (die Nachfahren afrikanischer Sklaven) und ländliche Gemeinschaften. Die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit müssen uns dazu dienen, jene Gruppen zu identifizieren, denen das Recht auf Bildung vorent-

halten wird, und sie von den Rändern der Gesellschaft in ihr Zentrum rücken.

Wie sieht diese Arbeit in der Praxis aus?

Die Berichterstatter halten meist auf Einladung der Zivilgesellschaft auf ihren Reisen öffentliche Anhörungen ab, bei denen die Konfliktparteien und oft auch Vertreter der Staatsanwaltschaft anwesend sind. Sie schaffen Öffentlichkeit, versuchen zu vermitteln und Blockaden aufzulösen, aber sie geben gelegentlich auch den Anstoß, Menschenrechte vor Gericht durchzusetzen.

Welche Wirkung hat es, solche Vorfälle öffentlich zu machen?

Unsere Berichte weisen sowohl auf Einzelfälle wie auch auf systematische Mängel hin. Die wichtigste Wirkung unserer Besuche aber ist die Stärkung der lokalen Netzwerke, die durch die öffentlichen Anhörungen und Berichte Unterstützung bei ihrem Einsatz für die Menschenrechte erhalten.

Welche Herausforderung steht jetzt an?

Viele der Erfahrungen, die ich in meiner Zeit als Berichterstatter gemacht habe, sind in das neue Projekt „Ação na Justiça“ von Ação Educativa eingeflossen. Es will das Menschenrecht auf Bildung bekannt machen und die juristischen Mechanismen befördern, dieses Recht in der Praxis einzufordern – auch vor Gericht. Brasilien hat das Recht auf Bildung in der Verfassung, in Gesetzen und Direktiven verankert. Aber es hilft nichts, das nur auf dem Papier stehen zu haben, wenn es vor Gericht nicht auch angewendet wird. Jeder und jede muss dieses Recht von der Regierung fordern und notfalls vor Gericht einklagen können.

Der klassische Einwand gegen die Einklagbarkeit sozialer Rechte lautet, das sei leider unbezahlbar ...

In meinem Bericht 2004 habe ich den Etat des Bildungsministeriums den Zahlungen gegenübergestellt,

die Brasilien für seine Schulden beim Internationalen Währungsfond IWF angesetzt hat. Der Bildungsetat betrug etwa ein Neuntel davon. Ein solches Verhältnis ist einfach absurd.

erinnert die Broschüre: Er war im Juni 2003 brutal ermordet worden, nachdem er Behörden im Bundesstaat Alagoas vorgeworfen hatte, für das Bildungswesen bestimmte Gelder für erfundene „Geisterschulen“ ohne Schüler zu verbuchen. Nach seiner Ermordung hat der öffentliche Druck auf die Behörden nicht nachgelassen, derzeit werden die massiven Korruptionsvorwürfe ermittelt. Die Broschüre hat, ebenso wie die Berichte der Sonderberichterstatter, zwei Facetten: Sie listet schwere menschenrechtliche Mängel im brasilianischen Bildungssystem auf, zeigt aber auch an ermutigenden Beispielen, zu welchen erheblichen Verbesserungen der Einsatz der Zivilgesellschaft geführt hat.

Der EED und seine Partner: Menschenrechte praktisch stärken

Juristische Einklagbarkeit (Justiziabilität) ausbauen

Menschen, die ihre Rechte kennen, müssen nicht als Bittsteller auftreten. Sie können fordern, was ihnen aufgrund ihrer unveräußerlichen menschlichen Würde zusteht – und was fast alle Staaten in internationalen Verträgen anerkannt haben. Anders als die bürgerlichen und politischen Rechte wird von den sozialen Rechte noch immer behauptet, gerichtlich nicht durchsetzbar zu sein, weil sie nicht messbar und daher gerichtlich nicht objektivierbar seien. Anders als sein Zwilling, der Zivilpakt, enthalte der Sozialpakt eigentlich gar keine Menschenrechte, so ein gängiger Fehlschluss, sondern sei vielmehr dem Bereich unverbindlicher politischer Zielsetzungen zuzuordnen.

Viele Partnerorganisationen des EED belegen aber mit Hilfe von UN-Richtlinien und Veröffentlichungen in der Praxis, dass die sozialen Rechte sehr wohl objektivierbar sind und tragen durch politischen Druck und gerichtliche Musterprozesse dazu bei, langfristig staatliche Widerstände gegen die Anerkennung des Rechtscharakters der WSK-Rechte zu überwinden. Denn der Sozialpakt ist nicht nur ebenso verbindlich wie sein Zwilling, der Zivilpakt, sondern ebenso umsetzbar.

Politische Einforderbarkeit

In vielen Ländern sind wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (noch) nicht vor den nationalen Gerichten einklagbar. Auch das UN-System, das die Einhaltung der Menschenrechte überwacht, verfügt über keine Sanktionsmechanismen oder „Gerichte“, die Urteile verhängen könnten, sondern beruht auf der Zusammenarbeit zwischen Staaten und setzt auf den kritischen Dialog. Die Verwirklichung der Menschenrechte erfolgt daher nicht nur auf der rechtlichen, sondern auch auf der politischen Ebene: In der politischen Debatte aber sind die Menschenrechte ein bedeutsames Argument, das über parteipolitische und ideologische Grenzen hinweg der Forderung um die gerechte, diskriminierungsfreie Verteilung von Ressourcen Nachdruck verleiht.

Zivilgesellschaft stärken

Weil die meisten Staaten der Erde den Sozialpakt unterzeichnet haben, können sie von ihrer Zivilgesellschaft und von der UN in die Pflicht genommen werden. Jeder Vertragsstaat muss alles nur Mögliche tun, um die Menschen vor Ausgrenzung, Hunger, vermeidbaren Krankheiten u.a. zu schützen. Viele Partner des EED tragen dazu bei, dem völkerrechtlichen Instrumentarium in der Praxis mehr Durchsetzungskraft zu verleihen und die Regierungen dazu zu drängen, ihren Pflichten wirksam nachzukommen. Kritische UN-Berichte, die auf menschenrechtliche Defizite in einem Staat hinweisen, stärken die dortige Zivilgesellschaft und tragen dazu bei, die Regierungen international und national unter Handlungsdruck zu setzen, damit sie ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommt.

Best Practices zur Verwirklichung von Rechten

Während Menschenrechtsorganisationen häufig ihren Schwerpunkt auf die Dokumentation schwerer Menschenrechtsverletzungen legen und die Achtung von Menschenrechten einklagen, können Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit dazu beitragen, Staaten bei der aktiven Verwirklichung von Menschenrechten zu helfen: Monitoring, Vergleich und Auswertung von besonders erfolgreichen Projekten und Maßnahmen („Best Practice“) können als nachahmenswerte Vorbilder die Verwirklichung von Menschenrechten weltweit befördern.

Menschenrechtsschutz auf drei Ebenen

Ein rechtsstaatliches Umfeld, das die Menschenrechte achtet und schützt, ist ein wichtiger Garant für den langfristigen Erfolg entwicklungsbezogener Maßnahmen. EED-Partnerorganisationen fördern die Achtung der Menschenrechte auf drei Ebenen:

- Lokal: Durch örtliche und regionale Projekte wie Beratungs- und Aufklärungsarbeit, Falldokumentation, Musterprozesse u.a. werden Menschen in die Lage versetzt, unter Nutzung der bestehenden Menschenrechtsmechanismen ihre Menschenrechte selbst und langfristig einzufordern („Empowerment“).
- National: Durch nationale Pilotprojekte, Monitoring-Programme zur Dokumentation von Rechtsverletzungen oder von gelungenen Beispielen ihrer Überwindung, durch Förderung nationaler Sonderberichterstatte oder Kampagnen, werden die Mechanismen zur Durchsetzung von Menschenrechten in einzelnen Ländern gestärkt.
- International: Lobby und Advocacy fördern die Durchsetzbarkeit des Völkerrechts weltweit.

Netzwerke bilden

Ob Verteilungsgerechtigkeit, Zugang zu Land, Diskriminierungsfreiheit oder die nachhaltige Nutzung von existenzsichernden Ressourcen – viele Themen, die Partnerorganisation in der Entwicklungszusammenarbeit beschäftigen, gehen auch Menschenrechtsorganisationen an. Dank der engen Verflechtung ihrer Grundüberzeugungen und Ziele stärken und unterstützen sie einander.

Einzelnen Gehör verschaffen

Gerade dann, wenn die staatlichen Einrichtungen den Opfern von Menschenrechtsverletzungen ihr Recht verweigern, müssen Betroffene international Gehör finden. Aber bisher haben einzelne Betroffene keine Möglichkeit, ihren Fall selbstständig vor ein UN-Gremium zu bringen. Die Zivilgesellschaft im Norden wie im Süden fordert ein individuelles Beschwerdeverfahren (geregelt in einem „Zusatzprotokoll“), wie es für andere Menschenrechte existiert. Bis dahin bleiben die „Schattenberichte“ das wichtigste Instrument, um massive Rechtsverletzungen zu dokumentieren und auf UN-Ebene vorzubringen. Der EED unterstützt Partner, die diese Aufgaben in ihrem Land übernehmen.

Breite Menschenrechtsbildung

Aufklärungsarbeit tut Not – im Norden wie im Süden. Nicht nur bei Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Rechte gegenüber ihrem Staat verteidigen und einfordern müssen sowie jenen, die sie dabei solidarisch unterstützen. Auch bei Behörden, in der Politik, in der Polizei und selbst in der Justiz herrscht zum Teil blanke Unkenntnis darüber, was die Bestimmungen von sozialen Menschenrechten, ihre objektivierbare Umsetzung und ihre Verbindlichkeit angeht. Viele EED Partnerorganisationen tragen dazu bei, durch Schulungen, Austausch und Projekte den Menschenrechten eine breitere Basis in der Gesellschaft zu geben.

Lobbyarbeit im eigenen Land

Auch im eigenen Land unterstützt der EED Lobbyarbeit und Kampagnen, die darauf ausgerichtet sind, Menschenrechte zu einer erkennbaren Leitlinie der auswärtigen Politik zu machen und damit die Stellung der Menschenrechte weltweit zu stärken.

Grenzüberschreitende Verpflichtungen

Der EED unterstützt Initiativen, die in der globalisierten Welt auf die grenzenlose Geltung der Menschenrechte drängen: Viele Staaten tun so, als ende ihre Verpflichtung für die Menschenrechte an der Landesgrenze. Aber Staaten und die dort ansässigen Unternehmen müssen verantwortlich gemacht werden können, wenn sie Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern verursachen („extraterritoriale Staatenpflichten“).

Unternehmen in die Pflicht nehmen

Der EED und seine Partnerorganisationen leisten einen aktiven Beitrag, internationale Standards weiterzuentwickeln und darauf zu drängen, dass Lücken im Menschenrechtsschutz (z.B. in Hinblick auf transnationale Konzerne) geschlossen werden.

Zum Weiterlesen:

Zeitschrift Concilium: Auf der Suche nach universalen Werten, 37/2001: Initiativen im Bereich vom Christentum, theologische Reflexion.

„Wie kommt der Hunger in die Welt? Ein Gespräch mit meinem Sohn“ Jean Ziegler, München 2002

FIAN (Hg.) Food First. Mit Menschenrechten gegen den Hunger. Bonn 1998

FAO Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. 2004

Das Menschenrecht auf Bildung und der Schutz vor Diskriminierung. Exklusionsrisiken und Inklusionschancen. Mona Motakef, hg. v. Deutschen Institut für Menschenrechte 2006.

www.aids-kampagne.de

www.acaoeducativa.org.br

Download: http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d50_v1_file_4472c3f75f94b_IUS-010_S_RAB_RZAnsicht_ES.pdf

Keine Almosen, sondern Rechte.

Ein entwicklungspolitisches Arbeitspapier zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten.

Zu den Menschenrechten zählen nicht nur jene Rechte, die unter dem Namen Freiheitsrechte bekannt sind. Zum Recht auf ein menschenwürdiges Leben gehören ebenso Nahrung und Wasser, eine angemessene Unterkunft, die Möglichkeit, kostenlos wenigstens lesen und schreiben zu lernen, und das Recht auf den jeweils höchstmöglichen Gesundheitsstandard. Diese wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (kurz: WSK- oder sozialen) Rechte sind im Sozialpakt der Vereinten Nationen (UN) festgeschrieben.

Lange Zeit haben die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte ein Schattendasein gefristet. Angesichts der Globalisierung treten sie immer mehr in den Vordergrund.