

zur Vorbereitung auf die Arbeitsgruppe 1 ‚Nahrung/ Ernährung‘ am Freitag, den 04. April 2008

## Internationale Fachtagung ‚Armut und Menschenrechte in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit‘ am 3. und 4. April 2008, Berlin

von Ute Hausmann, FIAN Deutschland

### 1. Politische Ziele zur Reduzierung von Hunger und Unterernährung

Schon 1974 kündigten die Staaten auf der Welternährungskonferenz an, Hunger und Unterernährung innerhalb von zehn Jahren zu beenden. Die Realität sah anders aus. Beim Welternährungsgipfel 1996 setzten die Staaten sich das Ziel, die Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren. Doch aktuell leiden nach Angaben der UN Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation (FAO) 852 Millionen Menschen an Hunger und Unterernährung. Die Mehrzahl leidet an chronischem Hunger. Besonders von Hunger betroffen sind Menschen im ländlichen Raum, vor allem Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Landlose und Landarbeiterinnen und Landarbeiter.

### 2. Verankerung des Menschenrechts auf Nahrung im internationalen Recht

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist das bedeutendste internationale Abkommen zum Schutz des Menschenrechts auf Nahrung. Artikel 11 erkennt sowohl das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich angemessener Ernährung an, als auch das Recht, frei zu sein von Hunger. Wie in Artikel 2.1. als generelle Vertragsbestimmung festgelegt, wird in Bezug auf das Recht auf Nahrung nochmals die Verpflichtung zu internationaler Zusammenarbeit betont. So ist das Recht auf Nahrung von den Vertragsstaaten „einzeln und in Zusammenarbeit“ umzusetzen. Nach der Rechtsinterpretation durch den UN Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1999, entstehen aus dem Recht auf Nahrung korrespondierende Staatenpflichten, dieses Recht zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten. Aktuell haben 157 Staaten den Pakt ratifiziert.

### 3. Menschenrecht auf Nahrung in der Entwicklungszusammenarbeit

#### 3.1. Extraterritoriale Staatenpflichten

Das Menschenrecht auf Nahrung gibt wie andere Menschenrechte „rechtlich bindende Maßstäbe vor, denen wir uns ebenso wie unsere Partnerländer innerhalb und außerhalb unserer Grenzen verpflichtet haben“ (BMZ, Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010). Für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies, dass Einzelmaßnahmen, Sektorpolitiken und Entwicklungspartnerschaften das Recht auf Nahrung respektieren müssen und dass das Recht auf Nahrung bei der Umsetzung solcher Maßnahmen geschützt wird. Negative Erfahrungen in dieser Hinsicht gibt es insbesondere in Bezug auf Großprojekte, Privatisierungsvorhaben, Handelsliberalisierung und Nahrungsmittelhilfe. Angesichts der von Deutschland eingegangenen internationalen Verpflichtungen stellt sich die Frage, wie bi- und multilaterale EZ einen aktiven und substantiellen Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung leisten.

#### 3.2. FAO Leitlinien zur Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung

2004 verabschiedete die FAO nach zweijährigen zwischenstaatlichen Verhandlungen Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung in staatliche Politik. Das BMZ setzt sich dafür ein, dass die Leitlinien von Partnerländern genutzt werden, um Politik zu gestalten, um damit den von ihnen eingegangenen internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden. Da Politikgestaltung in Entwicklungsländern stark von internationalen Akteuren beeinflusst ist, stellt sich die Frage, wie die Leitlinien eingesetzt werden können, um die Politik von

Geberländern und internationalen Finanzinstitutionen menschenrechtskonform zu gestalten. Eine bedeutende Rolle spielt dabei u.a. das Monitoring und die Gestaltung von staatlicher Politik unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung und Unterstützung solcher Prozesse durch die FAO.

### **3.3. Partizipation, Nicht-Diskriminierung, Rechenschaftspflicht**

Um die Würde des Menschen zu wahren, muss es Ziel der EZ sein, Menschen in die Lage zu versetzen, ihr Leben selbst bestimmt gestalten. Partizipation und Nicht-Diskriminierung sind deshalb zentrale Prinzipien einer in den Menschenrechten gegründeten Anti-Hunger-Politik. Dem Aufbau von nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie der Stärkung regionaler und internationaler Menschenrechtsinstitutionen kommt eine besondere Bedeutung zu. Angesichts der Bedeutung der EZ für das Leben von Millionen Menschen, stellt sich zudem die Frage, wie eine menschenrechtliche Rechenschaftspflicht der unterschiedlichen Akteure in der staatlichen, nichtstaatlichen, bi- und multilateralen EZ aussehen soll.

#### **Weiterführende Literatur**

##### **Politik gegen den Hunger**

Dokumentation der jährliche stattfindenden internationalen Konferenz der deutschen Bundesregierung  
<http://www.policies-against-hunger.de/>

##### **Right to Food Unit of the FAO**

Die Right to Food Unit ist zuständig für die FAO Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Neben FAO- Publikationen findet sich auf dieser Seite auch eine Online-Bibliothek zum Recht auf Nahrung.  
<http://www.fao.org/righttofood/>

##### **UN Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung**

Hier finden sich die Berichte des Sonderberichterstatters Jean Ziegler (2000-2008) an den UN Menschenrechtsrat und die UN Generalversammlung, sowie seine Länderberichte.  
[www.righttofood.org](http://www.righttofood.org)

##### **FIAN – FoodFirst Informations- & Aktionsnetzwerk**

Die 1986 gegründete Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung veröffentlicht regelmäßig Studien und Berichte zu Fällen von Menschenrechtsverletzungen und Auswirkungen von Politik auf das Recht auf Nahrung wie Landvertreibungen, Agrarreform, Handel, Wasser, Bergbau etc.  
[www.fian.de](http://www.fian.de) ; [www.fian.org](http://www.fian.org)

Besuchen Sie auch die Konferenzwebsite [www.fes.de/armutmenschenrechte](http://www.fes.de/armutmenschenrechte)



[www.knowyourrights2008.org](http://www.knowyourrights2008.org)

zur Vorbereitung auf die Arbeitsgruppe 2 ‚Wasser‘ am Freitag, den 04. April 2008

## Internationale Fachtagung ‚Armut und Menschenrechte in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit‘ am 3. und 4. April 2008, Berlin

von Julia Rutz, AGEG Consultants eG

### 1. Die Problematik um Wasser

1,3 Mrd. Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und etwa doppelt so viele Menschen verfügen nicht über die einfachste Sanitärversorgung. Zunehmende Wasserverschmutzung wirkt sich auf die menschliche Gesundheit, die Verfügbarkeit von Lebensmitteln sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung aus. Fehlender Zugang zu Wasser wird von den Armen selbst als eine der wichtigsten Armutsursachen identifiziert.

Fatale Folgen durch einen nicht nachhaltigen Umgang mit Wasserressourcen sowie die unzureichende Wasserversorgung und Abwasserentsorgung haben dazu beigetragen das Thema Wasser zentral auf die Agenda der VN zu bringen:

- Mehr als 30 Länder Afrikas, des Nahen Ostens und Asiens sind bereits von akuter *Wasserknappheit* bedroht. Der Zugang zu Wasser wird zu einem Konfliktpotential im Hinblick auf Nutzungs- und Verteilungskonflikte.
- Große *Infrastrukturprojekte* wie Staudambauten, Flussumlegungen und andere Wasserbauprojekte bergen erhebliches Konfliktpotential.
- Bislang lag die Wasserversorgung in der Regel in öffentlichen Händen; mit zunehmenden *Privatisierungstendenzen* hat in den letzten Jahren eine internationale Diskussion über die Rechte und Pflichten der einzelnen Menschen und der Staaten zum Thema Wasser begonnen.

### 2. Menschenrecht auf Wasser

Das Thema Wasser war lange Zeit allenfalls ein Randthema der Menschenrechtsdebatte. Vertragswerke sahen das Recht selten explizit vor, allerdings kann das

Menschenrecht auf Wasser seit langem durch seine Erwähnung in einer großen Zahl von internationalen Urkunden und Erklärungen und die Befolgung bei staatlichem Handeln als völkergewohnheitsrechtlich anerkannt gelten.

Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte findet sich das Recht auf Wasser zwar nicht explizit erwähnt, dennoch ist es nach Ansicht des Komitee der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Art. 11 (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard) und Art. 12 (Recht auf Gesundheit) enthalten.

Ein Meilenstein für das Menschenrecht auf Wasser ist der Allgemeine Kommentar 15 von 2002 zum Recht auf Wasser. Dies stellt einen wichtigen Schritt zur offiziellen Bestätigung des Menschenrechts auf Wasser durch die VN dar.

Der Allgemeine Kommentar Nr. 15 nimmt die politische Entwicklung auf:

#### Para 2

*The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, accessible and affordable water for personal and domestic uses.*

Unter „Zugang zu Wasser“ ist zunächst die physische Verfügbarkeit und ausreichende Qualität zu verstehen. Für die Umsetzung ist daneben entscheidend, dass jede Person auch tatsächlich Zugang zu den Wasserquellen hat.

Nach der Definition des Inhalts folgen im Kommentar Nr. 15 in den Para. 20 ff Bestimmungen, in denen das Überwachungsorgan des WSK Paktes die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung beschreibt:

- eine unmittelbar geltende und damit auch gerichtlich durchsetzbare Unterlassungspflicht, die von den Staaten verlangt, den bestehenden

Zugang von Personen zu Wasser nicht durch eigene Maßnahmen zu beeinträchtigen oder zu zerstören;

- eine Schutzpflicht, die verlangt, dass die Vertragsstaaten Dritte daran hindern, den Genuß des Rechts auf Wasser in irgendwelcher Weise zu beeinträchtigen, und schließlich
- eine Leistungspflicht, welche die Staaten verpflichtet, alle notwendigen Schritte unter Ausschöpfung sämtlicher vorhandenen Ressourcen zu unternehmen, welche die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit einwandfreiem erschwinglichem Wasser sicherstellen sollen.

### 3. Wasser in der Entwicklungszusammenarbeit

Aufbauend auf der von 189 Regierungen im Jahr 2000 auf der Generalvollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten Millenniumserklärung verpflichten sich die Mitgliedstaaten der VN in den Millennium Development Goals (MDGs) unter dem Ziel "Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit" (MDG 7) dazu

- bis zum Jahr 2015 den Anteil der Menschen, die keinen Zugang zu sicherem und bezahlbarem Wasser haben, zu halbieren,

- die nicht nachhaltige Ausbeutung von Wasserressourcen zu stoppen und Wasserstrategien zu entwickeln, die auf regionalem, nationalem und lokalem Gebiet den erschwinglichen und zuverlässigen Zugang zu Wasser fördern.

Auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im September 2002 wurden die MDGs für den Wasserbereich dahingehend wesentlich erweitert, dass auch der Anteil der Menschen, die keinen Zugang zu sanitären Einrichtungen haben, bis zum Jahr 2015 halbiert werden soll.

### 4. Tendenzen

Der Human Development Report 2006 hat den Zugang zu Wasser in den Mittelpunkt gestellt und stellt darin fest, dass die Wasserkrise mehr Opfer als Kriege Kosten und dringend Lösungswege gesucht werden müssen. Die Autoren kommen dabei zu dem Schluss, dass der Zugang zu Wasser keine Frage von Wasserknappheit ist, sondern dass mangelhafte Wasserversorgung vielmehr eine Folge von Armut, Machtverhältnissen und sozialer Ungerechtigkeit ist.

#### Weiterführende Literatur

##### General Comment No. 15 The Right to Water

Committee on Economic Social and Cultural Rights  
United Nations, Economic and Social Council  
E/C.12/2002/11, 20. Januar 2003

##### Human Development Report 2006

Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis  
UNDP  
ISBN 0-230-50058-7  
1 UN Plaza, New York, 10017, USA

##### Das Menschenrecht auf Wasser – Was steht hinter dem Konzept?

Michael Windfuhr  
Herausgegeben von Brot für die Welt, 2003  
Brot für die Welt, Staffenbergstr. 76, 70184 Stuttgart  
wasser@brot-fuer-die-welt.de

##### Wem gehört das Wasser?

Herausgegeben von Klaus Lanz, Lars Müller, Christian Rentsch, Rene Schwarzenbach  
Lars Müller Publishers  
ISBN 3-03778-015-0  
http://www.wem-gehoert-das-wasser.com

##### BMZ Konzepte 143 – Sektorkonzept Wasser

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Referat „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“  
Dienstszentrum Berlin, Stresemannstraße 94, D-10963 Berlin  
poststelle@bmz.bund.de

Besuchen Sie auch die Konferenzwebsite [www.fes.de/armutmenschenrechte](http://www.fes.de/armutmenschenrechte)



[www.knowyourrights2008.org](http://www.knowyourrights2008.org)

zur Vorbereitung auf die Arbeitsgruppe 3 ‚Soziale Sicherheit‘ am Freitag, den 04. April 2008

## Internationale Fachtagung ‚Armut und Menschenrechte in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit‘ am 3. und 4. April 2008, Berlin

Von Dr. Rolf Künnemann, FIAN International

### 1. Was ist soziale Sicherung?

Unter sozialer Sicherung sind staatliche Maßnahmen zur Überwindung von Armut durch Direkt-Transfers (Geld- und oder Sachtransfers direkt an Empfänger, Sozialhilfe) - und zur Verhinderung von Armut durch Sozialversicherungen zu verstehen.

Die Grundsicherung durch Direkttransfers soll einen Mindestkonsum von Gütern und Dienstleistungen für jede und jeden sicherstellen. Sie richtet sich an Personen, die unter einem bestimmten Lebensstandard (Grundsicherungsniveau) leben - oder ohne Transfers dort leben würden. Die Zielorientierung auf diese Personen geschieht entweder durch Selektion oder durch universelle Programme mit entsprechend eingerichteter steuerlicher Finanzierung. Direkttransfers sind beitragsfrei.

Die Sozialversicherung richtet sich vor allem an Personen, die nicht unterhalb des Grundsicherungsniveaus leben, deren Lebensstandard aber durch Risiken im Zusammenhang mit Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, fehlendem Einkommen im Alter, oder als Mitglied eines Haushaltes durch Tod der produktiven Generation auf dieses Grundsicherungsniveau fallen könnte. Um diesen etwas höheren Lebensstandard zu schützen, werden diese Risiken durch entsprechende Versicherungen abgedeckt, zu denen die Personen gewöhnlich einen Beitrag leisten.

### 2. Menschenrechte im Kontext von Armut und sozialer Sicherung

Die Menschenrechte im genannten Kontext sind vor allem

- das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich Nahrung, Wohnung etc. (WSKR-Pakt 11)
- das Recht auf soziale Sicherheit (WSKR-Pakt 9)
- das Recht auf Gesundheit (WSKR-Pakt 12)

Es geht darum, die entsprechenden Staatenpflichten dieser drei Menschenrechte zu klären und zu erläutern im Hinblick auf Armut und soziale Sicherung. Hier geht es vor allem um die Gewährleistungspflichten (Gewährleistung-Versorgung).

Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard ist dabei von zentraler Bedeutung in diesem Zusammenhang. Es wurde vor allem im Kontext der Rechte auf Nahrung und Wohnung vom UN Ausschuss näher erläutert.

Das Recht auf soziale Sicherheit ist noch wenig ausgearbeitet und wurde erst im Dez.2007 vom UN Ausschuss kommentiert.

Das Recht auf Gesundheit gehört demgegenüber zu den relativ gut erläuterten Menschenrechten.

### 3. Schwachpunkte der sozialen Sicherung: Reichtumssicherung statt Armutsverhinderung

Sozialversicherung kommt häufig nur den relativ privilegierten Bevölkerungsteilen zugute. Personen außerhalb des „formellen Sektors“ (oft die Mehrheit der Bevölkerung) ist ausgeschlossen. Die Sozialversicherung

dient eher der Reichtumssicherung. Staatliche Subventionen für die Sozialversicherung kommen den reichsten 40% der Bevölkerung zugute und betragen (etwa in Brasilien) ein Vielfaches dessen, was der Staat für die Grundsicherung der ärmsten 40% aufwendet.

Soziale Sicherung beginnt deshalb mit der Grundsicherung. Ohne Grundsicherung gibt es keine soziale Sicherung. Sozialgeldtransfers statt Sachtransfers sind im letzten Jahrzehnt zu einem wichtigen Instrument in der EZ geworden. Entsprechende Trends werden in einem Gutachten von M.Loewe/DIE mit dem Titel „Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure zum Thema soziale Grundsicherung“ dargestellt, das im Auftrag von „Brot für die Welt“ erstellt wurde und demnächst dort erhältlich ist. Ein Bundestagsantrag vom Januar fordert die Regierung auf, soziale Sicherung zu einem Schwerpunkt der deutschen EZ zu machen und dabei neue Wege zu beschreiben.

Die von "Brot für die Welt" und dem EED herausgegebene Studie „Sozialgeldtransfers zum Erreichen der MDGs – eine menschenrechtliche Betrachtung“ nähert sich dem Thema Sozialgeldtransfers von der Seite der Menschenrechte und der MDGs. Diese Studie entstand vor dem Hintergrund eines zivilgesellschaftlichen Arbeitskreises „Sozialgeldtransfers“, dem Brot, EED, FIAN International und medico international angehören. In der AG Soziale Sicherung sollen unter anderem Menschenrechtskriterien im Zusammenhang mit sozialer Sicherung erläutert werden.

#### **4. Micro-Sozialversicherung: Gangbar für die mittleren Einkommensklassen in Ländern des globalen Südens?**

Auch wenn die Grundsicherung und der Direkttransfers im Mittelpunkt stehen sollte, stellt sich auch in der EZ die Frage der beitragspflichtigen Sozialversicherung. Ein Aspekt der letzteren ist die Rolle von privaten Micro-Versicherungen. Transnationale Versicherungsunternehmen sind bereits in diesem Bereich tätig. Menschenrechtlich stellen sich eine Reihe von Fragen, z.B. wie die Staaten in diesem Kontext tatsächlich den Zugang zu Sozialversicherung für von Armut bedrohte Gruppen garantieren, ob die dafür von den Betroffenen erhobenen Beiträge nicht zu hoch sind, welche Aufgabe staatlichen Pflichtversicherungen hier zukommt, bzw. wie private Versicherer hier integriert und reguliert werden können.

#### **5. Arbeitskreis Sozialgeldtransfers**

Sozialgeldtransfers sind ein zentrales Element der sozialen Sicherung. So könnten z.B. die Empfehlungen des Bundestagsantrags weiter konkretisiert werden.. Um die Diskussion über Sozialgeldtransfers als einen wichtigen Ansatz von Grundsicherung in der deutschen Zivilgesellschaft (und international) anzuregen, hat sich der Arbeitskreis Sozialgeldtransfers gebildet. Der Arbeitskreis ist daran interessiert, mit neuen möglichen Mitstreitern in Verbindung zu kommen.

#### **Weiterführende Literatur**

##### **Sozialgeldtransfers und Millenniumsentwicklungsziele - Eine menschenrechtliche Betrachtung**

Künnemann/Leonhard (Hrsg: BfdW/eed), [www.fian.org](http://www.fian.org)

##### **Using social transfers to improve human development**

DFID, Social Protection Briefing Note Series, No. 3., February 2006

##### **Social Assistance in Developing Countries Database; Version 2.0**

Barrientos, Armando; Holmes, Rebecca. IDS University of Sussex, March 2006

##### **Safety Nets and Transfers, The World Bank**

[www.worldbank.org/safetynets](http://www.worldbank.org/safetynets)

**Besuchen Sie auch die Konferenzwebsite [www.fes.de/armutmenschenrechte](http://www.fes.de/armutmenschenrechte)**



[www.knowyourrights2008.org](http://www.knowyourrights2008.org)

zur Vorbereitung auf die Arbeitsgruppe 4 ‚Menschenwürdige Arbeit‘ am Freitag, den 04. April 2008

## Internationale Fachtagung ‚Armut und Menschenrechte in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit‘ am 3. und 4. April 2008, Berlin

von Dr. Hildegard Hagemann, Deutsche Kommission Justitia et Pax

### 1. Verankerung im internationalen Recht und internationalen Organisationen

Das Recht auf Arbeit ist im Artikel 6 des Internationalen Pakts zu den wirtschaftlich sozialen und kulturellen Menschenrechten wie zitiert verankert:

Am 24. November 2005 verabschiedete das Komitee für die WSK-Rechte den Allgemeinen Kommentar Nr. 18, der das Recht auf Arbeit näher definiert.

#### Artikel 6

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.

(2) Die von einem Vertragsstaat zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmenden Schritte umfassen fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme sowie die Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen.

Die internationale Arbeitsorganisation (ILO) entwickelt und fördert seit fast einem Jahrzehnt das Konzept der menschenwürdigen Arbeit, dass Grundlegende rechte und Prinzipien bei der Arbeit mit den Faktoren soziale Sicherung, Beschäftigungsförderung und sozialem Dialog verbindet. Mit Programmen zur Förderung der menschenwürdigen Arbeit, versucht die ILO, länderspezifisch die Problematik anzugehen und zu lösen. Seit 2005 ist das Recht auf menschenwürdige Arbeit im Zusammenhang mit den Millennium-Entwicklungszielen durch die Vereinten Nationen in einen besonderen Fokus gerückt worden.

### 2. Arbeit und Armut

Die meisten der weltweit Armen arbeiten in der informellen Wirtschaft, das heißt sie erwirtschaften das, was sie für den Unterhalt ihrer Familien benötigen, in nicht vertraglich gesicherten, nicht registrierten und rechtlich geschützten Arbeitsverhältnissen. Es wird geschätzt, dass ca. 530 Mio. arbeitende Arme gibt, deren Einkommen nicht hoch genug ist, um ein Familieneinkommen von einem US Dollar zu erzielen. In einigen Ländern Asiens und Afrikas beträgt der Anteil überwiegend weiblichen informell Arbeitender 70-90% der arbeitsfähigen Bevölkerung. Das Spektrum der Arbeitssektoren reicht von Tagelöhneri im Agrarsektor und Bauhandwerk bis zu abnehmer- bzw unternehmensgebundener Produktherstellung in Heimarbeit oder des Produktverkaufs im Straßenhandel.

Hinzu kommt eine offene Arbeitslosigkeit von der ca. 160 Mio. Menschen, darunter 53 Mio. in Industrie- und Übergangsländern lebende, betroffen sind und ca. 310 Mio. Unterbeschäftigte.

Weitere Schätzungen zeigen die kriminelle Seite der informellen Wirtschaft. Zehn bis 20 Mio. Menschen sind Opfer von Zwangsarbeit und ca. 250 Mio. Kinder sind erwerbstätig, zu zwei Dritteln unter ausbeuterischen und gesundheitsgefährdeten Bedingungen (Steinbrüche, Minen etc.)

### 3. Arbeit in der globalisierten Welt

Die Globalisierung des wirtschaftlichen und unternehmerischen Handels führt dazu, dass durch den Aufbau von verzweigten Produktions- und Lieferketten die formelle Arbeitswelt sich auf die informelle zu bewegt. In der Weltwirtschaft wurden in den letzten Jahren ca. 40

Mio. formelle Arbeitsplätze geschaffen, wobei jedoch jährlich 48 Mio. Arbeitssuchende zur Verfügung stehen. Schätzungen der ILO gehen davon aus, dass die Erwerbsbevölkerung weltweit um 500 Mio. wächst, von denen 97% in den ärmeren Ländern leben werden.

Daher steigt das Interesse an der Schaffung von Beschäftigung im informellen Bereich. Arbeitsgänge werden in Länder ausgelagert, in denen die Arbeit günstiger ist. Die Produktion von Luxusgütern, die Weiterverarbeitung von Luxusnahrungsmitteln wird oft in Heimarbeit in armen Ländern verrichtet.

Aktuelle Beispiele von Arbeitsplatzverlagerungen zeigen die Notwendigkeit internationaler Vernetzung der Arbeitenden, entweder durch internationale Betriebsräte in Transnationalen Unternehmen oder durch innovative Gewerkschaftsarbeit über Grenzen und Sektoren hinweg.

#### 4. Tendenzen

Der Anteil Arbeitender in nicht klassisch formellen Arbeitsverhältnissen nimmt sowohl in Industrieländern (Leiharbeit, befristete Arbeit, Scheinselbstständigkeit) als auch in den Entwicklungsländern zu.

Besonders die steigende weltweite Jugendarbeitslosigkeit weist auf eine dramatische Entwicklung für die Zukunft hin. Im Jahr 2004 hatten weniger als die Hälfte aller erwerbsfähigen jungen Menschen eine Arbeit bzw. Ausbildungsstelle. Rund 238 junge Menschen leben von weniger als einem US-Dollar täglich, 462 Mio. mit weniger als zwei US-Dollar. Das heißt, laut ILO, dass 22,5% der 1,1 Mrd. 15-24-jährigen in extremer Armut leben und mehr als 40% in Armut. 85% der jungen Menschen leben in Entwicklungsländern. Im Jahr 2015 werden schätzungsweise 7,5% mehr junge Menschen erwerbsfähig sein als im Jahr 2003.

#### Weiterführende Literatur

##### **General Comment No. 18 The Right to Work**

Committee on Economic Social and Cultural Rights  
United Nations, Economic and Social Council  
E/C.12/GC/18, 6. Februar 2006

##### **Jugend: Wege zur menschenwürdigen Arbeit**

Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung 2005  
Internationales Arbeitsamt Genf  
ISBN 92-2-715373-X  
ILO Publications, CH - 1211 Genf 22, Schweiz

##### **Menschenwürdige Arbeit in der globalisierten Welt**

Eine Orientierungshilfe der deutschen Kommission Justitia et Pax und dem DGB  
Bonn, Berlin, April 2007, Email: justitia-et-pax@dbk.de; info.bvv@dgb.de

##### **Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft**

Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung 2002  
Internationales Arbeitsamt Genf  
ISBN 92-2-712429-2  
ILO Publications, CH - 1211 Genf 22, Schweiz

##### **Philosophische und spirituelle Perspektiven zur Menschenwürdigen Arbeit**

Herausgegeben von Dominique Peccoud, 2005  
ISBN 92-2-714155-3  
ILO Publications, CH - 1211 Genf 22, Schweiz,  
Fax: +41 22 799 6938; E-Mail: pubvente@ilo.org

##### **Progress of the World's Women 2005: Women, Work and Poverty**

United Nations Development Fund for Women 2005  
UNIFEM 304 East 45<sup>th</sup> Street, 15<sup>th</sup> floor, New York, NY10017, USA  
ISBN 1-932827-26-9

Besuchen Sie auch die Konferenzwebseite [www.fes.de/armutmenschenrechte](http://www.fes.de/armutmenschenrechte)



[www.knowyourrights2008.org](http://www.knowyourrights2008.org)



zur Vorbereitung auf die Arbeitsgruppe 5 ‚Gesundheit‘ am Freitag, den 04. April 2008

## Internationale Fachtagung ‚Armut und Menschenrechte in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit‘ am 3. und 4. April 2008, Berlin

von Dr. Sonja Weinreich, Evangelischer Entwicklungsdienst

### 1. Verankerung im internationalen Recht

Das Recht auf Gesundheit ist im Artikel 25 der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen von 1948 postuliert:

„Jeder hat das Recht zu einem Lebensstandard, der angemessen für die Gesundheit und das Wohlergehen von sich selbst und seiner Familie ist, einschließlich medizinischer Versorgung und den notwendigen sozialen Diensten.“

Der Artikel 12 des für die unterzeichnenden UN-Mitgliedsstaaten bindenden „Internationalen Pakt über die Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Rechte“ (WSK oder Sozialpakt) von 1966 definiert das „Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“. Es werden vier Bereiche genannt: Senkung der Kindersterblichkeit und Sicherstellung der gesunden Entwicklung von Kindern; Verbesserung der Umwelt- und industriellen Hygiene; Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten; die Schaffung der Bedingungen, um den Zugang zu medizinischer Versorgung im Falle von Krankheit sicher zu stellen.

Über 150 Staaten haben den Sozialpakt ratifiziert und mehr als 100 Länder haben in ihre nationalen Verfassungen das Recht auf Gesundheit inkorporiert. Auch andere internationale Abkommen enthalten das Recht auf Gesundheit: Die „Frauenrechtskonvention“ von 1979 postuliert das Recht der Frauen auf Zugang zu Gesundheitsdiensten (Artikel 12) mit besonderer Berücksichtigung von Frauen auf dem Lande (Artikel 14). Auch die Konvention über Kinderrechte von 1989 enthält das Recht auf Gesundheit (Artikel 24).

Das „Komitee zur Überwachung des Sozialpakts“ der Vereinten Nationen, das die Einhaltung des Pakts überwacht, veröffentlichte im Jahr 2000 einen Allgemeinen Kommentar Nr. 14, um das Recht auf

Gesundheit näher zu bestimmen und zu operationalisieren. Bis dahin hatte die Diskussion um globale Gesundheit das „Recht auf Gesundheit“ nicht sehr beachtet. Der Kommentar gab „autoritative“ Auslegungen, die den Diskurs wesentlich beförderten. Er besagt, dass das Recht auf Gesundheit nicht nur eine adäquate Gesundheitsversorgung einschließt, sondern dass auch die zugrundeliegenden Bedingungen gewährleistet sein müssen, um ein gesundes Leben zu führen. Darunter wird gefasst: Zugang zu sicherem Trinkwasser und sanitärer Versorgung, angemessene Nahrung und Wohnung, gesunde Arbeitsbedingungen, gesunde Umwelt und Zugang zu Gesundheitsbezogener Information und Erziehung, einschließlich Information zu sexueller und reproduktiver Gesundheit. Das Recht auf Gesundheit ist damit eng verbunden mit anderen Menschenrechten.

Der Sozialpakt erkennt an, dass viele Staaten begrenzte Ressourcen zur Verfügung haben und erlaubt den Staaten daher eine „fortschreitende“ Realisierung des Rechts auf Gesundheit. Es gibt jedoch Verpflichtungen, die sofort umgesetzt werden müssen wie die Nicht-Diskriminierung (z.B. dürfen keine Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen werden). Sofort umgesetzt werden müssen auch die notwendigen Schritte in Richtung auf die volle Verwirklichung des Rechts. Der Kommentar stellt klar, dass die fortschreitende Verwirklichung des Rechts nicht so interpretiert werden darf, dass er die staatlichen Pflichten von jedem bedeutungsvollen Inhalt entleert. Vielmehr haben Staaten eine Verpflichtung, so schnell und effektiv wie möglich die volle Verwirklichung des Rechts umzusetzen.

Der Allgemeine Kommentar führt weiter aus, dass das Recht auf Gesundheit einen „Kerninhalt“ hat, der sich auf den minimalen essenziellen Inhalt des Rechts bezieht. Dies sind: essenzielle Basisgesundheitsversorgung (*primary health care*), Minimum an essenzieller und ausgewogener Ernährung; sanitäre Versorgung; sicheres Trinkwasser; und essenzielle Medikamente. Eine weitere Kernverpflichtung ist die Entwicklung und Durchführung

eines nationalen Gesundheitsplans. Dieser muss die Gesundheitsbedürfnisse der gesamten Bevölkerung berücksichtigen, in einem partizipatorischen und transparenten Prozess entwickelt werden, Indikatoren für Wirkungsbeobachtung beinhalten und verwundbare und marginalisierte Bevölkerungsgruppen speziell berücksichtigen. Der Kerninhalt des Rechts muss in jedem Fall verwirklicht werden, unabhängig von den verfügbaren Ressourcen.

Der **Kommentar zum Recht auf Gesundheit** definiert vier Elemente in Bezug auf Gesundheitseinrichtungen, Güter und Dienstleistungen. Diese müssen in ausreichender Menge

- verfügbar (*available*) sein;
- zugänglich (*accessible*) sein im Bezug auf Nicht-Diskriminierung, physische Zugänglichkeit, finanzielle Erschwinglichkeit und Zugang zu Informationen;
- akzeptabel (*acceptable*) sein: sie müssen medizin-ethische Prinzipien respektieren, kulturell angemessen und gender-sensitiv sein und Lebenszyklusanforderungen entsprechen;
- von guter Qualität (*good quality*) sein: sie müssen wissenschaftlich und medizinisch angemessen und von guter Qualität sein.

Das Recht auf Gesundheit legt, wie alle Menschenrechte, den **Staaten Pflichten** auf. Staaten müssen das Recht:

- Respektieren (*respect*): nicht mit dem Recht auf Gesundheit interferieren
- Schützen (*protect*): sicherstellen, dass dritte Parteien (nicht-staatliche Akteure) das Recht auf Gesundheit nicht verletzen
- Erfüllen (*fulfill*): Schritte unternehmen, das Recht auf Gesundheit zu verwirklichen

## 2. Gesundheit und Armut

Jedes Jahr erkranken weltweit 500 Millionen Menschen an Malaria, infizieren sich 2,5 Millionen Menschen mit HIV und neun Millionen mit Tuberkulose. Millionen Menschen sterben jedes Jahr an Krankheiten, für die Vorbeugungsmaßnahmen existieren und die behandelt werden können, allein 11 Millionen Kinder unter fünf Jahren sterben an Durchfall, Lungenentzündung, Malaria und HIV/Aids. Die allermeisten dieser Krankheits- und Todesfälle treten in den Entwicklungsländern auf. Weltweit haben mehr als eine Milliarde Menschen kein sauberes Trinkwasser, 2,5 Milliarden leben ohne sanitäre Anlagen. Hunderte von Millionen leben und arbeiten

unter krankmachenden Bedingungen. Die meisten Menschen auf der Welt haben keinen ausreichenden Zugang zu qualitativ angemessenen und bezahlbaren Gesundheitsleistungen. Es fehlt an Ärzt/innen, Krankenpfleger/innen und Gesundheitseinrichtungen. Lebensnotwendige Medikamente stehen nicht zur Verfügung, sind zu teuer oder nicht den Bedürfnissen der Menschen angepasst. Die Verletzung des Menschenrechtes auf Gesundheit ist eine humanitäre Katastrophe für die Menschen in den Entwicklungsländern und eine moralische Katastrophe für den Rest der Menschheit.

Armut erhöht das Krankheitsrisiko: materielle Armut führt zu Mangel an Medikamenten und Gesundheitsdienstleistungen; Hunger und unzureichende Ernährung bedingen höhere Anfälligkeit für Krankheiten durch Schwächung des Immunsystems; unzulängliche und ungesunde Wohnverhältnisse bedingen zum Beispiel Krankheiten der Atemwege; Mangel an Hygiene, sanitären Einrichtungen und sauberem Trinkwasser führt zu Durchfall und Infektionskrankheiten; durch mangelnde Information über Gesunderhaltung können Menschen die ihnen zur Verfügung stehenden Optionen nicht ausnutzen. Daher bedingt und verstärkt Armut viele Krankheiten wie HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria. Krankheit und vorzeitiger Tod ihrerseits belasten die Entwicklung der Länder durch Verlust der Arbeitskraft, Zusammenbruch der sozialen Systeme und weitere Verarmung der Familien und Gemeinschaften. Dadurch entsteht ein Teufelskreis von Armut, Krankheit und mangelnder Entwicklung.

## 3. Menschenrechts-basierter Ansatz

Der Diskurs um Rechte im Zusammenhang mit Gesundheit bzw. um einen menschenrechts-basierten Ansatz wird erst seit einigen Jahren geführt. Mitverantwortlich für diese Verzögerung sind die meist defizitäre Ausbildung der Gesundheitsfachkräfte im Bezug auf Menschenrechte, so dass diese mit dem Konzept nicht recht vertraut sind und ein eher geringes Interesse von zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen, sich mit „Gesundheit“ zu befassen. In vielen Entwicklungsländern sind außerdem Gesundheitsministerien mit wenig Ressourcen ausgestattet und nicht sehr hoch angesehen.

Die Zivilgesellschaften hatten einen erheblichen Anteil daran, dass das Thema Gesundheit auf die globale Agenda kam. In den letzten Jahren wurde begonnen, Menschenrechtsverletzungen auf dem Gebiet Gesundheit auch als solche zu verstehen und die Umsetzung des Rechts einzufordern. Die HIV/Aids-Epidemie hat das Ausmaß der mangelnden Gesundheitsversorgung und der krankmachenden Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern sichtbar gemacht. So hatten bis zum Jahr 2003 nur 1% aller Menschen mit HIV/Aids in Entwicklungsländern, die die

lebensrettende medikamentöse Behandlung brauchten, auch tatsächlich Zugang dazu.

Das Recht auf Gesundheit verpflichtet Staaten nicht nur, das Recht durch Bereitstellung von Gesundheitsversorgung und der Bedingungen für ein gesundes Leben wie Nahrung und Trinkwasser zu erfüllen. Staaten verpflichten sich auch, das Recht auf Gesundheit zu schützen, das heißt sie müssen Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern dass Dritte die Garantien des Rechts beeinträchtigen.

### **Verpflichtungen der Industrieländer**

Der Sozialpakt (Artikel 2.1.) stellt fest, dass Staaten das Recht auf Gesundheit "individuell und durch internationale Kooperation, vor allem ökonomisch und technisch" verwirklichen. Der Allgemeine Kommentar (Para 45) verweist mit Nachdruck darauf, dass es den Staaten, die in der Lage sind, zu helfen, besonders obliegt, diese internationale Kooperation bereit zu stellen. Damit soll es Entwicklungsländern ermöglicht werden, ihre Verpflichtungen in der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zu erfüllen. Wann immer möglich, sollten Staaten den Zugang zu essenziellen Gesundheitsdiensten, Gütern und Gesundheitseinrichtungen in anderen Ländern ermöglichen und wenn erforderlich die notwendige finanzielle Hilfe gewähren. Um ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen, müssen Staaten außerdem das Recht auf Gesundheit in anderen Ländern respektieren. Sie müssen Dritte an der Verletzung des Rechts in anderen Ländern hindern, wenn sie in der Lage sind, diese Dritten durch juristische oder politische Mittel zu beeinflussen (Para 39).

Seit einigen Jahren haben sich die von bilateralen und multilateralen Gebern bereitgestellten Gelder für globale Gesundheit erhöht. Der „Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria“ hat allein 8 Milliarden US-Dollar für die Bekämpfung der drei Krankheiten ausgegeben. Die Ressourcenerhöhung ist jedoch bei weitem noch nicht ausreichend. Es bestehen wesentliche Lücken in der Gesundheitsversorgung gerade im Unterschied zwischen armen und reichen Ländern. Große Herausforderungen sind u.a.:

- Der Anteil der HIV-Kranken, die lebensrettende Behandlung erhalten, ist zwar gestiegen, jedoch erhalten noch immer 70% der HIV-kranken Menschen keine Behandlung und nur ein Bruchteil der Menschen in den Entwicklungsländern hat Zugang zu ausreichender HIV-Prävention. Ende 2007 wurden global etwa 10 Milliarden US-Dollar für die Bekämpfung von Aids bereit gestellt (ein Drittel davon von den betroffenen Entwicklungsländern selbst). Benötigt werden jedoch mindestens 32 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010, um das Ziel des „Zugangs für alle zu Prävention, Behandlung, Pflege und Unterstützung“, auf dass sich die Mitgliedsstaaten

der Vereinten Nationen auf ihrer Sonderversammlung zu Aids im Jahr 2006 geeinigt haben, zu erreichen.

- Die Finanzierungslücke für die Behandlung, Diagnose und Erforschung von neuen Medikamenten für Tuberkulose wird bis zum Jahr 2015 auf ca. 30 Milliarden US-Dollar geschätzt (55 Milliarden US-Dollar werden tatsächlich benötigt, jedoch stehen nur 25 Milliarden zur Verfügung).
- Weltweit fehlen mindestens 4 Millionen Gesundheitsfachkräfte. Sie fehlen nicht zuletzt deshalb, weil sie durch „brain drain“ von den Industrieländern abgeworben werden. Eine/r von vier Ärzt/innen und eine von 20 Krankenschwestern aus Afrika migrieren in ein Industrieland.
- Frauen sind häufig besonders benachteiligt, da sie aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung weniger Zugang zu Gesundheitsdiensten haben. Jedes Jahr sterben 500.000 Frauen und über 3 Millionen Neugeborene an vermeidbaren Komplikationen während Schwangerschaft und Geburt. Diesen Frauen und Kindern wird das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Leben verweigert, weil sie arm sind, weil sie krank sind (z.B. erhöht Malaria das Risiko von Schwangerschaftskomplikationen) und weil ihnen keine Ärzt/innen und Hebammen zur Verfügung stehen. Die Schaffung von Müttergesundheit ist jedoch eine prioritäre Verpflichtung in der Erfüllung des Rechts auf Gesundheit. Auf diesem Gebiet wurden auf dem Weg zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele keine Fortschritte erzielt. Jedes Jahr sterben 500.000 Frauen an den Folgen von Raucherentwicklung beim Kochen in ihren Häusern (indoor smoke), sie sterben weil sie ihre Hausarbeit unter den Bedingungen der Armut machen.
- In Tansania sterben 580 Frauen auf je 100.000 Geburten, in Deutschland sind es 9. In Tansania gibt es 0,02 Ärzt/innen pro Tausend Bevölkerung, in Deutschland 9,7. Der tansanische Staat gibt 16 US-Dollar pro Kopf jährlich für Gesundheit aus, der deutsche Staat 2300 US-Dollar.

### **Verantwortung des privaten Sektors**

Die Patentregeln des TRIPS-Abkommens der Welthandelsorganisation (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum) und die Preispolitik der pharmazeutischen Industrie sind ein wesentliches Hindernis im Zugang der Entwicklungsländer zu erschwinglichen Medikamenten. Entwicklungsländer nutzen zwar in zunehmendem Maß die sog. Flexibilitäten des TRIPS-Abkommens um Medikamentenpreise zu senken und damit den Zugang zu erhöhen. Sie treffen jedoch sehr häufig auf

Widerstand der Industrieländer und der multinationalen pharmazeutischen Firmen, die sie – häufig mit Erfolg – an diesen Maßnahmen hindern.

Eine Diskussion über Verantwortlichkeiten der pharmazeutischen Industrie im Menschenrechtskontext kommt jedoch erst langsam in Gang, obwohl der Kommentar zum Recht auf Gesundheit bereits im Jahr 2000 feststellte, dass auch der private Wirtschaftssektor Verantwortlichkeiten im Bezug auf die Realisierung des Rechts auf Gesundheit hat (Para 42). Entwicklungen in diese Richtung sind der „Entwurf Menschenrechtsrichtlinien für pharmazeutische Firmen in Bezug auf den Zugang zu Medikamenten“, den der Sonderberichterstatter (*Special Rapporteur*) der Vereinten Nationen zum Recht auf Gesundheit in 2007 vorgelegt hat, und die von der WHO initiierte „Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property“, die das Problem der mangelnden Forschung für Krankheiten der Armen durch die bestehenden Patentregeln angehen will.

#### 4. Potenzial des Rechts auf Gesundheit

Der Menschenrechtsansatz auf dem Gebiet Gesundheit ist kein Allheilmittel. Er ist jedoch bisher noch weitgehend ungenutzt geblieben, trotz seiner Potenziale: Menschenrechtssprache ist kraftvoll und effektiv, um armen Menschen eine Stimme zu geben und für ihre Interessen einzutreten (*Advocacy*). Der Menschenrechtsansatz schafft Bewusstsein und hilft zu einem tieferen Verständnis von globaler Gesundheit und der Benachteiligung der Menschen in den Entwicklungsländern. Er ist ein analytischer Rahmen, der „griffige“ und zielführende Konzepte benutzt, mit denen Policies und Programme entworfen werden können. Der Menschenrechtsansatz sollte dringend in alle gesundheitsbezogenen Policies und Richtlinien integriert werden. Dies ist notwendig, um Fortschritte in „globaler Gesundheit“ zu erzielen.

#### Weiterführende Literatur

**International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966,**

<http://institut-fuer-menschenrechte.de/dav/Bibliothek/Dokumente/UN-Dokumente%20deutschsprachig/CESCR.pdf>,  
<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>

**Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Comment No 14, 2000**

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/40d009901358b0e2c1256915005090be?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/40d009901358b0e2c1256915005090be?Opendocument)

**Weltgesundheitsorganisation: Health and Human Rights Fact Sheet**

[http://www2.ohchr.org/english/issues/escr/docs/Right\\_to\\_health-factsheet.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/escr/docs/Right_to_health-factsheet.pdf)

**UNAIDS 2007: Financial Resources required to Achieve Universal access to HIV prevention, Treatment, care and Support**

[http://data.unaids.org/pub/InformationNote/2007/070925\\_rr\\_report%20sumamry%20\\_en.pdf](http://data.unaids.org/pub/InformationNote/2007/070925_rr_report%20sumamry%20_en.pdf),  
[http://data.unaids.org/pub/Report/2007/20070925\\_advocacy\\_grne2\\_en.pdf](http://data.unaids.org/pub/Report/2007/20070925_advocacy_grne2_en.pdf)

**The Global Plan to Stop TB 2006-2015**

[http://www.stoptb.org/globalplan/funding\\_p1main.asp?p=1](http://www.stoptb.org/globalplan/funding_p1main.asp?p=1)

**Global Forum calls for urgent action to resolve health worker crisis**

<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2008/pr06/en/index.html>

**Special Rapporteur on the Right to Health: Draft human right guidelines for pharmaceutical companies, 2007**

[http://www2.essex.ac.uk/human\\_rights\\_centre/rth/projects.shtml](http://www2.essex.ac.uk/human_rights_centre/rth/projects.shtml)

**Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property**

<http://www.who.int/phi/en/>, über die “Ärzte ohne Grenzen” Homepage: <http://www.accessmed-msf.org/main/medical-innovation/igwg/igwg-explained/>

**Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria**

<http://www.theglobalfund.org/en/>

**Aktionsbündnis gegen AIDS**

<http://www.aids-kampagne.de/>

Besuchen Sie auch die Konferenzwebseite [www.fes.de/armutmenschenrechte](http://www.fes.de/armutmenschenrechte)



[www.knowyourrights2008.org](http://www.knowyourrights2008.org)

zur Vorbereitung auf die Arbeitsgruppe 6 ‚Bildung‘ am Freitag, den 04. April 2008

## Internationale Fachtagung ‚Armut und Menschenrechte in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit‘ am 3. und 4. April 2008, Berlin

von Ann-Sophie Weihe-Feijó, Friedrich-Ebert-Stiftung

### 1. Verankerung des Rechts auf Bildung im internationalen Recht und internationalen Organisationen

Das Recht auf Bildung wurde formell 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) anerkannt. In der Präambel wird jede/r Einzelne/r und alle Organe der Gesellschaft aufgefordert, „durch Bildung und Erziehung die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern“. Das Recht auf Bildung ist dabei zum einen als eigenständiges Menschenrecht als auch zum anderen als ein zentrales Instrument zur Verwirklichung anderer Menschenrechte zu verstehen: Als *empowerment right* hat es das Ziel, Menschen zu befähigen sich für ihre eigenen Rechte einzusetzen und/oder das solidarische Engagement für die Förderung der Menschenrechte anderer betroffener Menschen oder Bevölkerungsgruppen zu stärken.

#### Artikel 26 der AEMR

„(1) Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muss allen gleichermaßen entsprechend ihren Fähigkeiten offen stehen.“

(2) Die Bildung muss auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muss zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.

(3) Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.“

Auf der Ebene der Vereinten Nationen wird das Recht auf Bildung darüber hinaus im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt“) von 1966 (Artikel 13 und 14) bekräftigt. Demnach umfasst die Verwirklichung des Rechts auf Bildung unentgeltlichen und verpflichtenden Grundschulunterricht oder –abschluss, allgemein verfügbare und für jede/n zugängliche Formen des höheren Schulwesens, allgemeinen Zugang zu Hochschulunterricht entsprechend der vorhandenen Fähigkeiten, grundlegende Bildung für Personen ohne Grundschulbesuch oder –abschluss sowie Bestimmungen, die sich auf die Entwicklung des Schulsystems, eines Stipendiensystems und die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage von LehrerInnen beziehen. Auch die Schulwahlfreiheit der Eltern für ihre Kinder und die Freiheit zur Etablierung von Privatschulen sind Teile des Rechts auf Bildung. Der für den Sozialpakt zuständige Ausschuss CESCR (Comitee on Economic, Social and Cultural Rights) hat 1999 seinen Kommentar („General Comment“) Nr. 13 dem Artikel 13 des Sozialpakts, also dem Recht auf Bildung, gewidmet. Dieser Kommentar, der völkerrechtlich keine Verbindlichkeit besitzt, greift das am englischen Original orientierte 4-A-Schema auf. Dem zufolge besitzt das Recht auf Bildung vier inhaltliche und vor allem empirisch überprüfbare Komponenten, die der Sicherung von Qualitätsstandards dienen:

- die Verfügbarkeit von Bildung (*availability*),
- die Zugänglichkeit von Bildung (*access*),
- die Eignung von Bildung (*acceptability*) und

- die Anpassbarkeit von Bildung (*adaptability*).

Es ist wichtig an dieser Stelle anzumerken, dass das *General Comment* nicht nur auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungsinstitutionen und ihrer Verfügbarkeit abzielt, sondern auch auf die inhaltliche Ausgestaltung der Bildungsangebote Einfluss nehmen will. Diese sollen ein hohes Maß an *Flexibilität* beinhalten, um sich an verändernde Lebenslagen von Menschen angemessen anpassen zu können und diskriminierende Inhalte gemäß des Diskriminierungsverbotes auszuschließen. Aus den inhaltlichen Bestimmungen des Rechts auf Bildung lassen sich Verpflichtungen für die jeweiligen Vertragsstaaten ableiten, die sich aus 1) Respektierungspflichten („*respect*“: Forderung an den Staat, dass er nicht selbst Maßnahmen ergreift, die Menschen daran hindern, ihr Recht auf Bildung zu nutzen), 2) Schutzpflichten („*protect*“: Der Staat soll vor diskriminierenden Bildungseinrichtungen und menschenunwürdigen Lehrmethoden schützen) und 3) Gewährleistungspflichten („*fulfil*“: Dazu zählen z.B. ein nationaler Aktionsplan zur Entwicklung des Bildungssystems oder eine angemessene Ausstattung der staatlichen Bildungseinrichtungen) zusammensetzen. Auch die Kinderrechtskonvention von 1989, die UN-Frauenrechtskonvention von 1979 und die Anti-Rassismuskonvention von 1965 präzisieren die Bestimmungen des Rechts auf Bildung unter den jeweiligen thematischen Gesichtspunkten. Die Umsetzung jedes UN-Menschenrechtsübereinkommens wird von einem eigenen Ausschuss überwacht. Auf der europäischen Ebene sind sowohl die Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats als auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) zu nennen, die das Recht auf Bildung formell integriert haben.

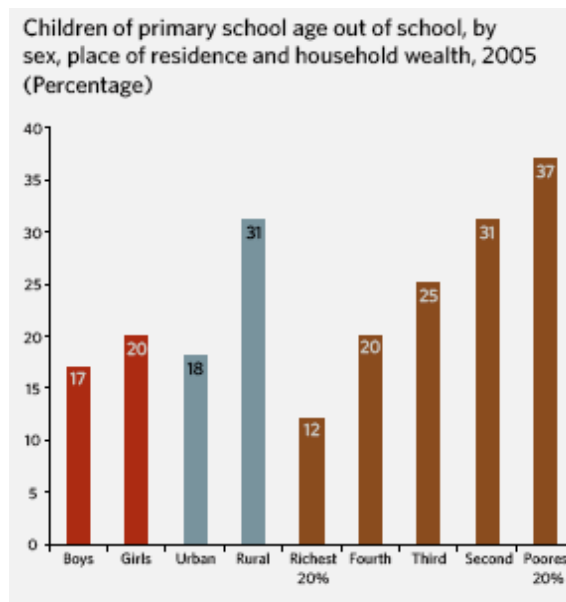
## 2. Bildung und Armut

### **Aktuelle Entwicklungen**

Es konnte in den letzten Jahren ein Fortschritt in der Reduzierung der Anzahl von Kindern verzeichnet werden, die keine Schule besuchen, obwohl die Zahl weiterhin sehr hoch ist: Die Zahl sank zwischen 1999 und 2005 von 96 Mio. auf 72 Mio. Kinder im Grundschulalter, die weiterhin keine Schule besuchen, 57% davon sind Mädchen. Gerade Kinder aus armen Familien oder in ländlicheren Regionen sind von dieser Problematik besonders betroffen, vgl. Abbildung (Quelle: Millennium Development Goals Report 2007).

Positiv zu bewerten ist, dass sich die Zahl von Jugendlichen mit abgeschlossener Grundschul-

ausbildung in den Ländern des Südens erhöht hat, was



die Anzahl potenzieller SchülerInnen auf den weiterführenden Schulen erhöht. Auch die Anzahl eingeschulter Kinder erhöhte sich von 647 auf 688 Mio. zwischen 1999 und 2005. Zugleich brechen jedoch weiterhin viele Jugendliche in z.B. Südasien oder im südlichen Afrika die Schule vorzeitig ab und beenden auf diese Weise oftmals nicht die Grundbildung.

Infolgedessen steht nicht mehr nur die staatliche Gewährleistung einer qualitativ guten Grundbildung im Fokus, um den Zugang zu Bildung von Menschen in armen Regionen und Ländern zu verbessern. Auch der Übergang zu einer weiterführenden Schule gestaltet sich besonders problematisch für die Armen und verdeutlicht den politischen Handlungsbedarf. Gerade in armen Ländern werden junge Menschen oftmals unzureichend auf die Anforderungen am Arbeitsplatz vorbereitet, was in der Konsequenz mit den hohen Arbeitslosenzahlen korrespondiert. Nach dem *Program for International Student Assessment (PISA)* zur Bewertung der Grundfähigkeiten 15-jähriger SchülerInnen liegt die Durchschnittsleistung der Heranwachsenden in den ärmsten Ländern ungefähr 20 Prozent unter dem in den OECD-Ländern erreichten Durchschnittswert.

### **Konsequenzen**

Ohne Schulbesuch gestaltet sich die Überwindung von Armut schwierig bis unmöglich. Ein Mindestmaß an Bildung kann den mit der Armut verbundenen Exklusionsmechanismen entgegenwirken. Sowohl über eine Verbesserung der Verfügbarkeit, des Zugangs und der Qualität von Bildung als auch über Menschenrechtsbildung können die gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten von armen Menschen erhöht werden. Bildung gilt deshalb als Schlüssel für jegliche Entwicklung, denn ohne eine qualitativ hochwertige Grundbildung können Kinder nur unzureichend ihre Fähigkeiten entwickeln. Auf diese Weise erschwert sich folglich auch die wirtschaftliche Entwicklung, die u.a.

qualifizierte Arbeitskräfte und akademisches Know-How zur Grundlage hat. Auch der Kampf gegen die AIDS-Epidemie ist nur durch Bildung und Aufklärung zu gewinnen.

Trotz der genannten Fortschritte liegen in der mangelhaften Bildungsqualität, den Kosten für den Schulbesuch und den anhaltend hohen Analphabetenraten unter Erwachsenen weiterhin Herausforderungen auf dem Weg zur Gewährleistung einer "Bildung für alle". Auch der Übergang von der Grundschule zu den weiterführenden Schulen benötigt eine bessere politische Ausgestaltung in vielen Ländern. Der „Education for all - Global Monitoring Report 2008“ der UNESCO stellt fest, dass Regierungen und Geberorganisationen sich in ihrer Unterstützung noch zu sehr auf die formale Grundschulbildung konzentrieren. Dabei vernachlässigen sie oftmals die frühkindliche Förderung als auch die Alphabetisierung von Erwachsenen.

### 3. Menschenrechts-basierter Ansatz („*Human Rights-based Approach*“)

Nachdem bedürfnisorientierte Entwicklungsansätze zu keiner zufriedenstellenden Verbesserung des Zugangs zu Bildung geführt haben, sind zunehmend menschenrechts-basierte Ansätze in den Vordergrund gerückt. Generell zielt ein menschenrechtsbasierter Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit darauf ab, die Kohärenz zwischen Menschenrechtsförderung und entwicklungspolitischen Anliegen zu vergrößern. Eine Umsetzung des Rechts auf Bildung kann auf verschiedenen Ebenen zur Entwicklung eines Landes oder bestimmten Regionen beitragen. Durch die Sicherung eines Zugangs und einer qualitativ hochwertigen Bildung wird angestrebt einen Beitrag zur Integration und dem sozialen Zusammenhalt in einer Gesellschaft zu leisten. Ein rechtsbasierter Ansatz zu Bildung vertritt außerdem die Verbreitung friedlicher und nicht-gewalttätiger Konfliktlösungs-Mechanismen in den Schulen, so dass eine vollkommene Abschaffung erniedrigender bzw. die Menschenwürde angreifender Bestrafungen angestrebt wird. Die Form des Umgangs mit Konflikten in der Schule soll eine Signalwirkung für die SchülerInnen besitzen und kann Tendenzen friedlicher Konfliktbearbeitung in der Gesellschaft unterstützen.

Die Realisierung des Rechts auf Bildung kann durch gezielt eingesetzte Menschenrechtsbildung zur sozialen Transformation einer Gesellschaft beitragen, indem es Menschen dazu befähigt, ihre Rechte einzuklagen und *social justice* als Organisationsprinzip von Gesellschaften implementiert. Die Befähigung benachteiligter Menschen, ihre eigenen Rechte einzufordern, führt in der Folge zu einer Stärkung ihres *Empowerment* und ihrer *Partizipation*. Der Ansatz zielt auf eine nachhaltige

Wirkung ab, so dass die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in den Ländern des Südens anerkannt werden und gleichzeitig mit den Erwartungen auf dem Arbeitsmarkt vertraut gemacht werden. Vermieden würde auf diese Weise, dass die SchulabbrecherInnen-Quote konstant bliebe oder weiter ansteige und eine höhere Kontinuität des Schulbesuchs garantiert werden könnte. Auch für die ökonomische Entwicklung eines Landes oder bestimmter Regionen beinhaltet der vorgestellte Ansatz Vorteile, da er zu einer Qualifizierung existenter Arbeitskräfte führen kann und durch die Überwindung von Diskriminierung gegenüber benachteiligten Bevölkerungsgruppen die Anzahl der Arbeitskräfte auf den Arbeitsmärkten erhöhen könnte. Somit kann zu einer Erhöhung des wirtschaftlichen Potenzials der jeweiligen Länder beigetragen werden. Auch bezüglich der Zielgruppen-Ausrichtung auf besonders benachteiligte Gruppen, wie z.B. Frauen, Kinder und Minderheiten, decken sich Ansätze der Armutsbekämpfung mit Ansätzen der Menschenrechtsförderung.

Die Gewährleistung des Rechts auf Bildung ist primär in der Bereitstellung des Zugangs, der Verfügbarkeit, der Anpassbarkeit und der Eignung der Bildung als Aufgabe des jeweiligen Staates zu bezeichnen. Der menschenrechts-basierte Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch als ganzheitlich zu verstehen, da er sich an eine Vielfalt von politischen Akteuren richtet. Gerade in der Umsetzung des Rechts auf Bildung sind nicht nur die Staaten in ihrer Verantwortung gefragt, sondern auch die Zivilgesellschaft kann gerade im Bereich Menschenrechtsbildung entscheidende Beiträge leisten.

### 4. Perspektiven und Herausforderung

Gerade in einer zunehmend globalisierten Welt ist das Recht auf Bildung in seiner Doppelfunktion als eigenständiges Recht und in der Befähigung von Menschen ihre Rechte einzuklagen, zunehmend Gefährdungen ausgesetzt. Privatisierungstendenzen haben sich auf der Ebene der Bildung zu einer der größten Herausforderungen entwickelt. Durch neoliberal geprägte Globalisierungsprozesse steht die Bildung an sich in der Gefahr, immer mehr umdefiniert zu werden und als „Ware“ auf einem Markt, auf dem das Gesetz des Angebots, der Nachfrage und der Konkurrenz herrscht, interpretiert zu werden. Diese Rahmenbedingungen können zu einer weiter anwachsenden Ungleichheit bezüglich des Zugangs zu Bildung führen, der damit (weiterhin) verstärkt an Privilegien gebunden wäre. Vor dem Hintergrund verstärkter Privatisierungen ist es notwendig, die Bildung somit nicht nur als öffentliches Gut auf den verschiedenen politischen Ebenen zu implementieren. Nur eine öffentliche Schule, die grundlegenden Qualitätskriterien im Bildungsbereich entspricht, kann die Verwirklichung eines Rechts auf Bildung „für alle“ garantieren. Auch ein erweitertes Begriffsverständnis von Bildung, das frühkindliche

Erziehung und Erwachsenenbildung beinhaltet, ist ein relevanter Bestandteil des Rechts auf Bildung, den es in der Zukunft verstärkt umzusetzen gilt. Die Realisierung dieses Ziels unter den genannten Herausforderungen erfordert die Erarbeitung und Umsetzung kohärenter

politischer Ansätze von politischen VertreterInnen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene als auch ein breites und dabei ausdifferenziertes Agitationsfeld der Zivilgesellschaft.

### Weiterführende Literatur

#### Allgemeine Bemerkung Nr. 13 aus dem Sozialpakt zum Recht auf Bildung

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/ae1a0b126d068e868025683c003c8b3b?](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/ae1a0b126d068e868025683c003c8b3b?)

#### Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte: Die Interpretation ist nicht beliebig!

Krennerich, Michael/ Stamminger, Priska (2004), <http://www.menschenrechte.org/wskrechte.htm>

#### Das Menschenrecht auf Bildung und der Schutz vor Diskriminierung

Motakef, Mona (2006), Deutsches Institut für Menschenrechte: Berlin.

#### Human Development Report 2007

United Nations Development Programme (2007/08), <http://hdr.undp.org/en/>

#### A Human Rights-Based Approach to Education for all

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)/United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154861e.pdf>

#### Education for all by 2015: Global Monitoring Report 2008. Will we make it?

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2008), [http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL\\_ID=49591&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=49591&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

#### Economic, Social and Cultural Rights. The Right to Education

UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung (2004), Dokumentennummer: E/CN.4/2004/45. New York: UN, <http://www.ohchr.org/english/issues/education/rapporteur/annual.htm>

#### Millennium Development Goals Report 2007

United Nations, [www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf)

Besuchen Sie auch die Konferenzwebseite [www.fes.de/armutmenschenrechte](http://www.fes.de/armutmenschenrechte)



[www.knowyourrights2008.org](http://www.knowyourrights2008.org)



zur Vorbereitung auf die Arbeitsgruppe 7 ‚Wohnen‘ am Freitag, den 04. April 2008

## Internationale Fachtagung ‚Armut und Menschenrechte in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit‘ am 3. und 4. April 2008, Berlin

Von Klaus Teschner, MISEREOR

### 1. Verankerung des Rechts auf Wohnen im internationalen Recht und in internationalen Organisationen

Das Recht auf Wohnen ist im Artikel 11.1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (in der Folge: WSK-Pakt) vom 19. Dezember 1966 als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard wie folgt verankert:<sup>1</sup>

#### Artikel 11

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich **ausreichender** Ernährung, Bekleidung und **Unterbringung**<sup>2</sup>, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten 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.

(Hervorhebungen und Endnote durch den Autor des Fact Sheets)

Dem Recht auf Wohnen, das im Konsultationsprozess zum Pakt als wichtiges Grundrecht stark thematisiert wurde, wurde in der Konvention also kein eigener Artikel zugestanden – auf Grund des starken Widerstandes einzelner (angelsächsischer) Länder. In den bindenden Vertragssprachen wird jetzt generell vom „*Recht auf angemessenes Wohnen*“ als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard“ gesprochen (und nicht etwa von einer „ausreichenden Unterbringung“<sup>2</sup>).

Nach der ersten Wertsiedlungskonferenz der UN in Vancouver (1976) wurde 1978 das UN Centre on Human Settlements (UNCHS) mit Sitz in Nairobi ins Leben gerufen. Diese zunächst schwache, mit wenig Finanzmitteln ausgestattete und weitab von anderen UN-Institutionen gelegene Einrichtung wurde im Jahre 2002

durch die Resolution A/56/206 der UN-Generalversammlung schließlich als *UN Habitat* zu einem eigenständigen Programm der UN. Der Aufgabenbereich von UN Habitat ist die Förderung einer sozial und ökologisch nachhaltigen Siedlungsentwicklung und die Gewährleistung angemessener Wohnbedingungen für alle, besonders für Benachteiligte und Arme in Stadt und Land. Auf zivilgesellschaftlicher Seite entstand parallel die Habitat International Coalition (HIC)<sup>3</sup> als weltweites Bündnis von NGOs, Basisbewegungen und Fachleuten zur Förderung, Propagierung und Einforderung des Rechts auf Wohnen als des „Rechts aller auf einen Platz zum Leben in Sicherheit, Frieden und Würde.“ HIC hat als Vertreterin der Zivilgesellschaft Beobachterstatus bei der UN.

Am 13. 12. 1991 formulierte das Komitee für die WSK-Rechte (CESCR) den *Allgemeinen Kommentar Nr. 4*, unter dem Titel „Das Recht auf angemessenes Wohnen“<sup>4</sup>, in dem unter anderem die Eigenschaften und Komponenten einer „angemessenen Wohnung“ sowie die unmittelbaren und langfristigen staatlichen Pflichten zur Wahrung, zum Schutz und zur Verwirklichung dieses Rechts näher definiert sind. Als wesentliche Komponenten werden festgehalten: a. Rechtssicherheit der Wohnverhältnisse<sup>5</sup> / b. Verfügbarkeit von sozialer und technischer Infrastruktur / c. Tragbare Kosten / d. Bewohnbarkeit / e. Zugänglichkeit, besonders für benachteiligte Gruppen / f. Angemessene Lage und / g. Kulturelle Angemessenheit.

Im Abschnitt 7 dieses Kommentars wird explizit betont, dass es nicht um das sprichwörtliche „Dach überm Kopf“ oder etwa eine provisorische Unterbringung gehe, sondern um „das Recht auf einen Platz, um in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben“.<sup>6</sup>

1992 ernannte die Menschenrechtskommission der UN den ersten „Sonderberichterstatter für angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard“: Rajindar Sachar. Sein Mandat endete 1995. Dieser erste „UN Special Rapporteur“ gab entscheidende Impulse für den Vorbereitungsprozess der zweiten Weltsiedlungskonferenz (Habitat II) in Istanbul im Jahre 1996, in Zusammenarbeit u.a. mit der Habitat International Coalition. Auf diesem „City Summit“ wurde die *Habitat Agenda*<sup>7</sup> verabschiedet und von 171 beteiligten Regierungen als verbindlich anerkannt. Die Agenda enthält 100 Verpflichtungen, 600 Empfehlungen, einen klaren Bezug zum Menschenrecht auf Wohnen und präzisiert die damit unmittelbar verbundene Verantwortung der Staaten.

Am 20. Juli 1997 folgte der *Allgemeine Kommentar Nr. 7* des CESCR (Komitee für die WSK-Rechte) zum Thema der Zwangsräumungen und unfreiwilligen Umsiedlungen unter dem Titel „*Das Recht auf angemessenes Wohnen: Zwangsräumungen*“.<sup>8</sup> Auf dieses Thema war schon im Kommentar Nr. 4, in der Agenda 21 und in der Habitat Agenda ausführlich Bezug genommen worden. In all diesen Dokumenten wird die grundsätzliche Unvereinbarkeit von Zwangsräumungen (*forced evictions*) mit den Menschenrechten festgestellt. Das CESCR sah jedoch aufgrund vieler Fälle solch ungesetzlicher Zwangsräumungen die Notwendigkeit, Klarheit zu schaffen über die besonderen Umstände, unter denen unfreiwillige Umsiedlungen unabwendbar und rechtmäßig sein können sowie über staatliche Verpflichtungen im Vorfeld, bei der Durchführung und in Folge solch unfreiwilliger Umsiedlungen.

Im Jahre 2000 wurde Miloon Kothari zum zweiten „UN Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living“ ernannt. Sein ursprünglich auf sechs Jahre ausgelegtes Mandat endet nach mehreren Verlängerungen Ende April 2008. Miloon Kothari gab dem Amt nicht nur durch fact finding- Einsätze und seine sachkundigen Stellungnahmen (etwa zur Privatisierung staatlicher Dienste) weltweites Ansehen. In seiner Amtszeit wurde besonderes Gewicht gelegt auf den Bezug der Wohnrechte zu Frauenrechten.<sup>9</sup> Ebenso wurden detaillierte Richtlinien für entwicklungsbezogene unfreiwillige Umsiedlungen erarbeitet, die den General Comment No. 7 fortschreiben.<sup>10</sup>

Auf Miloon Kothari folgt ab Mai 2008 Raquel Rolnik, eine brasilianische Urbanistin. Sie wurde am 26.03.2008 vom UN Menschenrechtsrat als neue UN Rapporteuse ernannt. Zwei auf das Menschenrecht auf Wohnen spezialisierte Institutionen sind weltweit tätig und erstellen auch jährliche Übersichten über Verletzungen des Rechts: 1. Das dem HIC- Verbund angehörende thematische Netzwerk *HIC-HLRN* (Housing and Land Rights Network; [www.hlrn.org](http://www.hlrn.org)) mit Sitz in Kairo und einem asiatischen Regionalbüro in Delhi (dem auch Miloon Kothari angehört). 2. Das von Genf aus operierende Centre on Housing Rights and Evictions, *COHRE* ([www.cohre.org](http://www.cohre.org)), mit Regionalbüros in verschiedenen Kontinenten.

## 2. Bezüge des Menschenrechts auf Wohnen zu anderen Rechten

Mehrere menschenrechtliche Dokumente beinhalten direkte Hinweise auf das Recht auf Wohnen<sup>11</sup> ohne jedoch die übergeordnete Bedeutung des Art. 11(1) des WSK-Paktes und des zugehörigen General Comment No. 4 in Frage zu stellen. Außerordentlich enge Bezüge des Rechts auf Wohnen bestehen zu den WSK-Rechten auf Gesundheit (General Comment 14 der CESCR), auf Wasser (General Comment 15 der CESCR) sowie auf eine lebenswürdige Umwelt. Besonders bedeutsam sind jedoch die Querbezüge des Rechts auf Wohnen zu den politisch-zivilen Menschenrechten. Dies betrifft insbesondere den in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung festgelegten Schutz des Privatlebens, der Familie und des Heims gegen ungesetzliche und willkürliche Übergriffe (Artikel 12), das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes (Artikel 13.1) sowie das Recht auf Beteiligung an Entscheidungsprozessen (Artikel 21, Abschnitte 1 und 3).

Ein besonderer und teilweise konfliktbelasteter Bezug besteht zwischen dem Menschenrecht auf Wohnen und dem Recht auf Eigentum (Artikel 17). Einerseits beinhaltet das Recht auf Wohnen auch den Schutz bestehender Eigentumsrechte und die Komponente der rechtlichen Sicherung der Wohnverhältnisse (des Besitzes). Andererseits kommt die Verwirklichung des Rechts auf Wohnen vielfach mit Eigentumsrechten in Konflikt (etwa bei Besetzung von Land oder leerstehenden Gebäuden etc.) und ist oft nur möglich durch Einschränkung von Eigentumsrechten anderer (etwa der Bodeneigentümer /des städtischen Großgrundbesitzes /der Investoren /der Vermieter etc.) im Sinne einer Sozialverantwortung des Eigentums.

## 3. Dynamisches Wachstum städtischer Slums und Millenniums - Entwicklungsziele

Nach Angaben des letzten Weltbevölkerungsberichtes leben heute mehr als 1 Milliarde Menschen in Slums, unter oft extrem schlechten Wohnbedingungen, ohne die elementare Infrastruktur und mit vielen ökologischen und

sozialen Mängeln. Mehr als 100 Millionen Menschen sind obdachlos. Im Widerspruch zu den Millenniums-Entwicklungszielen ist die Zahl der Slumbewohner/innen, Obdachlosen und schlecht Behausten auch weiterhin stark steigend. Das rapide Wachstum der Städte in Asien, Afrika und Lateinamerika, die steigende Verarmung sowie die vielen Ländern auferlegten Sparmaßnahmen in den Sozialhaushalten lassen die Zukunftsperspektiven düster erscheinen, d.h. die Probleme werden qualitativ und quantitativ zunehmen. Für das Jahr 2030 wird eine Verdoppelung der Slumbewölkerung auf weltweit insgesamt 2 Milliarden Menschen befürchtet. Das Wachstum der Weltbevölkerung in den nächsten Jahrzehnten wird sich also zum allergrößten Teil im Wachstum städtischer Slums niederschlagen und bisher ist wenig sichtbar, was diese Tendenz verändern könnte.

Das Millenniums-Entwicklungsziel 11 (*“target 11“*), dem 8. Oberziel „ökologische Nachhaltigkeit“ (*“goal 8: Ensure environmental sustainability“*) unterstellt, strebt eine Verbesserung der Lebensbedingungen von (gerade einmal) 100 Millionen Slumbewohner/innen bis zum Jahr 2020 an – nicht etwa bis 2015, wie bei allen anderen Zielen. Angesichts von derzeit ca. 1 Milliarde in Slums lebenden Menschen und in Relation zur erwähnten Wachstumstendenz städtischer Armutssiedlungen ist dies völlig unzureichend und zeigt, dass dieser Problematik erstens keine Priorität beigemessen wird und dass zweitens menschenrechtliche Gesichtspunkte hier vollkommen ausgeblendet sind. Auch Rechtssicherheit als Indikator für solch eine Verbesserung ist für sich allein fehlerhaft. Sowohl UN Habitat als auch HIC setzen sich daher für eine grundlegende Revision und Ergänzung dieses Entwicklungsziels ein.

#### **4. Verletzung menschenrechtlicher staatlicher Verpflichtungen durch unterlassene Maßnahmen zur Ermöglichung einer graduellen Verwirklichung des Rechts für alle**

Das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen wird weltweit allein schon durch mangelnde staatliche Maßnahmen zu einer kontinuierlichen nachhaltigen Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen – etwa in städtischen Elendsvierteln – andauernd und millionenfach verletzt. Zwischen den in Artikel 11.1 sowie dem General Comment 4 festgelegten Standards und der Realität in vielen Teilen der Welt klafft eine riesige Lücke. Auch der explizit im WSK-Rechte Pakt aufgeführten (Mit-)Verantwortung der Entwicklungszusammenarbeit für solche Verbesserungen wird meist nur unzureichend nachgekommen. Auch in den Industrieländern des Nordens werden menschenrechtliche Verpflichtungen oft vernachlässigt. Diese können sich sowohl auf die Wohnlage einzelner Gruppen (Migrant/innen, Obdachlose, Roma etc.) beziehen, als etwa auch auf die Pflicht zur Verfügungsstellung oder Bewahrung preisgünstiger kommunaler Mietwohnungen, wenn die Umsetzung des Rechts für einzelne Bevölkerungsgruppen anders nicht zu

gewährleistet ist. Es geht, im Widerspruch zu herkömmlichen wohnungspolitischen Prioritäten, dabei nicht primär um eine Förderung von Wohneigentum.

Eine Verletzung des Menschenrechts auf Wohnen ist also nicht – wie oft angenommen wird – alleine bei gewaltsamen Vertreibungen, beim Abriss von Slums oder im Falle der Zwangsräumung von Mietern gegeben, sondern auch bei einer passiven Hinnahme der diskriminierenden Wohn- und Lebensbedingungen für große Teile der Bevölkerung weltweit, sei es in städtischen Ballungsräumen, in den schnellwachsenden Klein- und Mittelstädten oder den meist nur schlecht versorgten Dörfern. Menschenrechtlich gefordert sind nicht nur dem Staatshaushalt und der Problemlage angemessene Budgets (evtl. auch in Kombination mit der bi- und multilateralen EZ), die für geeignete Fördermaßnahmen – etwa zur Slumaufwertung, zur Vergabe zinsgünstiger Kredite oder als Zuschüsse für Baumaßnahmen – zur Verfügung stehen müssen. Gefordert ist auch eine gründliche Bestandsaufnahme der Wohnsituation aller Bevölkerungsgruppen und die partizipative Erstellung kurz- und langfristiger Planungen zur Überwindung der konkreten Wohnnotlagen.

#### **5. Verletzung des Menschenrechts durch Zwangsräumungen und Umsiedlungen**

Bereits die ständig bestehende Gefahr einer drohenden Zwangsräumung oder unfreiwilligen Umsiedlung verletzt das Menschenrecht von Bewohner/innen der Elends- und Armenvierteln auf einen „Platz, um in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben“. Diese latente Bedrohung wird unterstrichen dadurch, dass Anzahl und Ausmaß unfreiwilliger Umsiedlungen oder Zwangsräumungen und damit die Vertreibung einkommensschwacher Familien aus Städten in den letzten Jahren dramatisch zugenommen haben. Vertreibungen finden vor allem in den boomenden Städten Asiens statt, aber zunehmend auch in Afrika und in anderen Teilen der Welt. Allein die vom Genfer *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) dokumentierte Zahl der in den Jahren 2003 bis 2006 weltweit lag bei ca. 5,5 Mio. Personen, davon etwa 3,5 Mio. in Asien und 1,9 Mio. in Afrika. Die Dunkelziffer ist jedoch sehr hoch. Was in kleineren Städten passiert, wird oft überhaupt nicht erfasst. Viele Millionen Menschen müssen damit rechnen, in Kürze gegen ihren Willen von ihrem derzeitigen Wohnsitz verjagt zu werden und leben in ständiger Furcht davor.

Zwar sind entsprechend der Menschenrechtspakte alle Regierungen aufgefordert, Zwangsvertreibungen zu verhindern und vor allem selbst nicht durchzuführen. Das Recht auf Wohnen und ein Schutz vor gewaltsamen Räumungen sind zudem in vielen nationalen Verfassungen verankert. Diese Bestimmungen greifen jedoch gerade in innenstadtnahen Wohngebieten oft nicht. Im Vordergrund stehen hier Landinteressen privater Investoren, die vielfach durch Politiker und Behörden unterstützt werden. Oft steht dies auch im Kontext schnell realisierter, vordergründiger Verschönerungsaktionen anlässlich von Großereignissen

wie Olympiaden, Fußballweltmeisterschaften oder internationalen Regierungskonferenzen.

Ebenso bedeutsam sind Vertreibungen im Kontext regionaler sowie innerstaatlicher Konflikte, etwa in Gebieten mit ethnischen Minderheiten oder bei indigenen Gruppen.

In den letzten Jahren nehmen zunehmend globale Prozesse Einfluss auf die Dynamik von Räumungen und Zwangsumsiedlungen, vor allem durch die Tätigkeit internationaler Konsortien, welche Großprojekte entwickeln oder durch die Vergabe internationaler Kredite, z.B. der Weltbank, für ehrgeizige Entwicklungsmaßnahmen. Zwangsumsiedlungen und Vertreibungen werden also vermehrt „von außen“ mitverantwortet und gesteuert. Dies ist besonders der Fall bei Staudammprojekten, durch die zahlreiche Dörfer und Kleinstädte geflutet werden, wie jüngst etwa im Sudan oder in Mexiko.

Für das Vorgehen bei nicht vermeidbaren unfreiwilligen Umsiedlungen gibt es rechtlich verbindliche Richtlinien nicht nur der UN-Menschenrechtskommission (gründliche Prüfung der Notwendigkeit oder Vermeidbarkeit, Informationspflicht, Partizipationspflicht, Sicherung angemessener Alternativen und Entschädigungen vor der Umsiedlung, keine Gewalt etc.), sondern auch der Weltbank und der kontinentalen Entwicklungsbanken. Diese Bestimmungen werden jedoch in der Regel nicht oder nur formal beachtet. Vielfach wird bei Zwangsräumungen mit großer Brutalität vorgegangen. Besitztümer werden zerstört oder geraubt; oft kommt es zu Verletzten oder gar Toten. Nur in Einzelfällen sind Entschädigungszahlungen durchsetzbar und diese decken Verluste nur zum kleinen Teil. Neben der Zerstörung ihres Besitzes ist für die Leute vor allem der Verlust des sozialen Umfeldes katastrophal.

## 6. Menschenrecht auf Wohnen und Ausgrenzung der Armen

Viele der heutigen großen Städte sind stark segregiert und verweisen die Armen in Randbereiche oder auf unattraktive Standorte mit schlechten Umweltqualitäten und anderen Nachteilen. Bestehende Armensiedlungen auf innerstädtischem Boden und jetzt als „prime land“ gewerteten Flächen sind stark von Vertreibung bedroht. Dabei könnten dort gelegene Siedlungen der Armen ja durchaus auch verbessert, verschönert und in die Stadt integriert werden. Das Thema Armut ist in den meisten Entwicklungsplänen jedoch völlig ausgeklammert. Viele Verwaltungen verfolgen die Idee, eine schöne Stadt dürfe keine „elenden Wohngebiete“ haben und zerstören allein aus diesem Grund die Existenzgrundlage tausender Menschen. Teils werden auch ökologische Argumente vorgeschoben, wo es eher darum geht, die Armen auf Distanz zu wohlhabenden und repräsentativen Stadtvierteln zu halten. Die Tendenz, sichtbare Armut aus dem Stadtbild zu verbannen, führt auch zur Zerstörung von Märkten oder zum Verbot von Transportmitteln der Armen, wie etwa der Fahrradruckschas.

Werden bei unfreiwilligen Umsiedlungen Alternativgrundstücke gestellt, sind diese in vielen Fällen sehr weit entfernt von der Innenstadt, meist mehr als 20 km, in Einzelfällen bis zu 60 km vom Stadtzentrum. Immer mehr werden damit die Armen aus reicher werdenden Städten ausgegrenzt, nach außen vertrieben – eine weltweit zunehmende soziale Apartheid. Die im General Comment No. 4 festgelegte Komponente f. „Angemessene Lage“ als elementarer Bestandteil einer angemessenen Wohnung könnte ein wichtiger Bezugspunkt sein für verstärkte Lobby- und Advocacy-Arbeit zur Abwehr dieser Tendenz.

### Weiterführende Literatur

#### **General comment 4. The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)**

*CESCR - Committee on Economic Social and Cultural Rights* (1992), United Nations, Economic and Social Council, Geneva, Sixth Session of CESCR 1991, 13 Dec. 1991; contained in document E/1992/23.

#### **General comment 7. The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions**

*CESCR - Committee on Economic Social and Cultural Rights* (1998), United Nations, Economic and Social Council, Geneva, Sixteenth Session of CESCR 1997, 20 Mai 1997; contained in document E/1998/22, Annex IV.

#### **2006 Report by the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, M. Kothari, including 'Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement'**

*OHCHR, Miloon Kothari, UN Special Rapporteur* (2007), [www.ohchr.org/english/issues/housing/annual.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/housing/annual.htm) (E/CN.4/2006/41).

#### **Women and adequate housing - Study by the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, M. Kothari**

*OHCHR, Miloon Kothari, UN Special Rapporteur* (2005), Commission on Human Rights, sixty-first session, 25 February 2005, [www.ohchr.org/english/issues/housing/annual.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/housing/annual.htm) (E/CN.4/2005/43).

#### **The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and the Global Plan for Action**

*UN Habitat* (1996), [www.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.htm](http://www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.htm)

#### **State of the World Cities 2006/7**

*UN Habitat* (2006). Earthscan, London.

---

<sup>1</sup> Übersetzung aus der Veröffentlichung des WSK-Rechte-Paktes im Bundesgesetzblatt, Bonn 1976.

<sup>2</sup> Die für die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt vorgenommene Übersetzung weist erhebliche Mängel auf. Die Begriffe „ausreichender“ statt „angemessener“ sowie „... und Unterbringung“ statt „... Wohnung“, ohne einen klaren Bezug des „ausreichend“ zur „Unterbringung“ in der entscheidenden Passage sind irreführend. Bindend sind die in den UN Sprachen verfassten Versionen des Textes. In der offiziellen englischen Fassung steht „... adequate food, clothing and housing“ (also keineswegs „sufficient“ „and shelter“; hier gibt es auch einen klaren Bezug des „adequate“ zu „housing“), ebenso klar ist der Bezug in der französischen Version «...une nourriture, un vêtement et un logement suffisants», oder in der spanischen Version „... alimentación, vestido y vivienda adecuados“. Korrekt müsste es also heißen „...einschließlich angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung, ...“

<sup>3</sup> Das HIC- Netzwerk <[www.hic-net.org](http://www.hic-net.org)> hat derzeit etwa 250 aktive Mitgliedsorganisationen weltweit mit regionalen Koordinationsstellen in Asien, Afrika, Lateinamerika, Nordamerika, dem Nahen Osten und Europa, jedoch einer starker Konzentration der aktiven Mitgliedsorganisationen und der Netzwerkaktivitäten auf Lateinamerika. In Asien existiert parallel dazu die Asian Coalition of Housing Rights (ACHR) als eigenes regionales Netzwerk mit nur punktuellen Bezügen zu HIC.

<sup>4</sup> CESCR (1992) *General comment 4. The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)*, Geneva, Sixth Session of CESCR 1991, contained in document E/1992/23.

<sup>5</sup> In der englischen Fassung heißt dies "security of tenure", nicht etwa: „Sicherheit des Eigentums“!

<sup>6</sup> "In the Committee's view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity. ..." CESCR (1992), Abschnitt 7, Seite 2.

<sup>7</sup> UN Habitat (1976) "The Habitat Agenda:..." <[www.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.htm](http://www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.htm)>

<sup>8</sup> CESCR (1998) *General comment 7 The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions*, Geneva, Sixteenth Session of CESCR 1997, contained in document E/1998/22, Annex IV.

<sup>9</sup> Siehe vor allem die UN Dokumente E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43 und E/CN.4/2006/118.

<sup>10</sup> "Basic principles and guidelines on development based evictions & displacements" E/CN.4/2006/41.

<sup>11</sup> Article 25 (1) of the Universal Declaration on Human Rights /article 5 (e) (iii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination /article 14 (2) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women /article 27 (3) of the Convention on the Rights of the Child /article 10 of the Declaration on Social Progress and Development /section III (8) of the Vancouver Declaration on Human Settlements, 1976 / article 8 (1) of the Declaration on the Right to Development /the ILO Recommendation Concerning Workers' Housing, 1961 (No. 115), etc.

Besuchen Sie auch die Konferenzwebseite [www.fes.de/armutmenschenrechte](http://www.fes.de/armutmenschenrechte)



[www.knowyourrights2008.org](http://www.knowyourrights2008.org)