
KURZE BEITRÄGE

Die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in China

Helen Rumpf¹

Abstract

Basierend auf den abschließenden Bemerkungen des Sozialausschusses („Concluding Observations“) nimmt die Autorin eine Beurteilung der Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) in China vor. Dabei erfolgt zunächst ein kurzer inhaltlicher Überblick sowie eine Einordnung der Kontrollmechanismen des Sozialpaktes, bevor die Verfasserin sodann auf spezifische positive und negative Entwicklung seit Inkrafttreten des Paktes eingeht. Hierzu legt sie die Umsetzung von Völkervertragsrecht in China im Allgemeinen dar und untersucht die im Sozialpakt vorzufindenden Regelungen bezüglich der innerstaatlichen Umsetzung. Hierbei wird deutlich, dass seit Inkrafttreten keine vollständige Umsetzung der Rechte in der Volksrepublik erfolgt ist, jedoch wichtige Massnahmen legislatorischer und anderer Art getroffen wurden, die fuer die Realisierung der Paktrechte bedeutend sind.

1. Einführung

Vor dem Hintergrund des politischen Systems in China gestaltet sich die Umsetzung völkerrechtlicher Menschenrechtsverträge als besonders schwierig.² Dieser Beitrag untersucht, inwieweit eine Implementierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in China erfolgt und vor allem inwieweit die im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte³ enthaltenen Rechte auch vor nationalen Gerichten Anwendung finden können.⁴

Zentrales Dokument stellt neben dem Sozialpakt der Bericht des Sozialausschusses⁵ zur Umsetzung dieser Rechte in China aus dem Jahr 2014 dar. Zunächst erfolgt eine inhaltliche Darstellung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie eine Einordnung der Kontrollmechanismen hinsichtlich der Durchsetzung des Paktes. Anschließend werden die Umsetzung von

Völkervertragsrecht in China im Allgemeinen und die im Sozialpakt vorzufindenden Regelungen bezüglich der innerstaatlichen Umsetzung betrachtet.

Anhand der abschließenden Bemerkungen („Concludig Observations“) des Sozialausschusses, sollen die positiven und negativen Entwicklungen hinsichtlich der Umsetzung der im Pakt enthaltenen Rechte in der Volksrepublik dargestellt werden. Im Schlussteil erfolgt eine zusammenfassende, wertende Aussage über den Grad der Umsetzung des Sozialpaktes in China.

2. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

2.1 Überblick

Bei dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz Sozialpakt) handelt es sich um einen multilateralen völkerrechtlichen Vertrag, der am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet wurde, und 1976, drei Monate nach Ratifizierung des 35. Staates gem. Art. 27 Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (in der Folge IPwskR), in Kraft getreten ist.⁶ Der Pakt gliedert sich in eine

¹ M.A. (Regionalstudien China/BWL), helen.rumpf@yahoo.de

² Vgl. Björn Ahl, Die Anwendung völkerrechtlicher Verträge in China, Heidelberg 2009, S. 23

³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (经济、社会、文化权利国际盟约) v. 16. Dezember 1966, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>(eingesehen am 17. Februar 2015).

⁴ Siehe zu Verabschiedung, Inkrafttreten und Inhalt des Sozialpaktes ausführlich sogleich unter 2.

⁵ Der Sozialausschuss wird als Hilfsorgan zur Überprüfung und Beurteilung der Staatenberichte herangezogen.

⁶ Vgl. Robert W. HOANG, International Covenant on Economic, Social,

Präambel, in der grundlegende Wertentscheidungen hervorgehoben werden, sowie 31 Artikel, die sich auf fünf Teile aufgliedern. Teil eins bezieht sich auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Art. 1 Abs. 1 IPwskR, welches die Staaten dazu verpflichtet das Recht auf Selbstbestimmung zu respektieren und dessen Förderung und Verwirklichung als ihre Pflicht anzuerkennen.⁷

Der zweite Teil des Sozialpaktes legt fest, dass ein Anspruch auf die im Pakt enthaltenen Rechte gleichermaßen für jedermann gilt, sprich ohne jede Diskriminierung einzelner Gruppen oder Personen, Art. 3, Abs. 2 IPwskR. Die Erreichung und Durchsetzung der Rechte soll „unter Ausschöpfung aller (...) Möglichkeiten“ erfolgen, Art. 2, Abs. 1 IPwskR, wobei darauf verwiesen wird, dass die tatsächliche Umsetzung der Rechte nicht allein von den Bemühungen der einzelnen Staaten abhängig ist, sondern insbesondere im Falle schwacher Volkswirtschaften internationale Hilfe von außen notwendig ist, Art. 2, Abs. 1 IPwskR.

Im dritten Teil werden die einzelnen Rechte definiert, die durch den Pakt gewährleistet werden sollen. Darunter fällt das Recht auf Arbeit und auf angemessene Arbeitsbedingungen sowie auf einen garantierten Mindestlebensstandard, Art. 6 f. IPwskR. Ferner gilt das Recht auf Bildung von Gewerkschaften und Gewerkschaftsverbänden sowie das Streikrecht, wobei diese Rechte gleichermaßen und ohne Beschränkung auch für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei und der öffentlichen Verwaltung gelten, Art. 8 IPwskR. Artikel 9 IPwskR des Sozialpaktes nennt das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit und damit einhergehend das Recht auf eine Sozialversicherung. Ebenso wird das Recht auf Schutz und Beistand der Familie bestimmt, wobei gesondert auf den Schutz von Müttern und Kindern eingegangen wird, Art. 10 IPwskR. Darüber hinaus wird in Artikel 11 I PwskR das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard festgelegt. Besonders hervorzuheben ist hierbei die Verfügbarkeit von einer angemessenen Unterbringung sowie die Versorgung mit ausreichender Ernährung, um das Recht eines jeden auf Schutz vor Hunger zu gewährleisten. Zu dem Recht auf Gesundheit zählen neben der Verfügbarkeit medizinischer Einrichtungen auch Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes, um einer Gefährdung der Gesundheit durch unzureichende umwelthygienische Maßnahmen vorbeugen zu können, Art. 12 IPwskR. In Artikel 13 IPwskR wird das Recht auf Bildung formuliert, welches die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, Bildung allgemein

verfügbar und jedermann zugänglich zu machen. Im nächsten Artikel wird nochmals gesondert auf die Pflichten der Vertragsstaaten bei der Verwirklichung einer unentgeltlichen Zugänglichkeit der Grundausbildung, sprich des Grundschulunterrichts, verwiesen. Binnen zwei Jahren soll hierfür ein Aktionsplan ausgearbeitet werden, um die Grundschulpflicht auf der Grundlage der Unentgeltlichkeit etablieren zu können, sofern dies noch nicht gewährleistet werden kann, Art. 14 IPwskR. Der letzte Artikel des dritten Teils des Sozialpaktes bezieht sich auf die Teilnahme am kulturellen Leben und den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts sowie den Schutz geistigen und materiellen Eigentums sowie auf die Achtung der akademischen Freiheit, Art. 15 IPwskR.

Der vierte Teil des Paktes, der die Artikel 16 bis 25 umfasst, enthält Maßnahmen zur Überprüfung der Verwirklichung der Rechte des Paktes. Darunter fällt die regelmäßige Vorlage von Staatenberichten, die Aufschluss über den Grad der Erfüllung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten geben, als auch auf Umstände hinweisen sollen, welche die Einhaltung der Rechte beeinflussen, Art. 17 IPwskR. Darüberhinaus werden der Zuständigkeitsbereich und die Rechte des Wirtschafts- und Sozialrates bestimmt, Art. 19 ff. IPwskR.

Der fünfte und somit letzte Teil des Paktes hält Regelungen bezüglich des Geltungsbereichs des Paktes und der Ratifikation fest. So wird darauf verwiesen, dass die Bestimmungen des Paktes ohne jede Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Staates gleichermaßen gelten, Art. 28 IPwskR. Für jeden nach Hinterlegung der 35. Ratifikations- und Beitrittsurkunde beitretenden Staat, gilt, dass der Pakt drei Monate nach Ratifizierung in Kraft tritt, Art. 27 Abs 2 IPwskR.

2.2 Justiziabilität der Rechte

Nachfolgend wird auf bestehende Verfahren zur Durchsetzung der Rechte des Sozialpaktes eingegangen. Im Falle des UN-Sozialpaktes beschränkt sich das Kontrollsystem auf das Staatenberichtsverfahren, ein Vertragsüberwachungsverfahren, durch das die Gewährleistung der Rechte mit Hilfe periodisch vorzulegender Staatenberichte überprüft werden soll.⁸

Die Funktion der Staatenberichte besteht in einer Darlegung spezifischer Informationen bezüglich der Durchsetzung der Rechte des Sozialpaktes, etwa durch Programme, Strategien, administrative oder legislatorische Schritte.⁹ Ziel ist demnach eine

and Cultural Rights, in: Deen K. Chatterjee (Hrsg.), *Encyclopedia of Global Justice*, 2011, S. 546.

⁷ Vgl. Robert Heuser, Taiwan und das Selbstbestimmungsrecht, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1980, S. 41.

⁸ Vgl. Jacob Schneider, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*. Studie, Berlin: German Institute for Human Rights 2004, S. 11.

⁹ Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by statepar-

Aufklärung durch die Vertragsstaaten über getroffene Maßnahmen und Fortschritte bei der Implementierung der im Pakt anerkannten Rechte. Neben der Hervorhebung positiver Entwicklungsaspekte gibt der Staatenbericht den Vertragsstaaten die Möglichkeit, mitunter Hinweise auf Umstände und Schwierigkeiten zu geben, die das Ausmaß einer Realisierung der im Pakt enthaltenen Rechte beeinflussen, Art. 17 Abs. 2 IPwskR.

Die Aufgabe der Überprüfung der Staatenberichte hat der Wirtschafts- und Sozialrat Ende der siebziger Jahre an eine Arbeitsgruppe, bestehend aus 18 Experten, übertragen.¹⁰ Auch wenn es sich bei diesem sogenannten Sozialausschuss nicht um ein Vertragsorgan, sondern eher um ein Hilfsorgan handelt,¹¹ wurde eine weitgehende Gleichstellung mit den bestehenden Vertragsorganen geschaffen.¹² Die Erstellung der Staatenberichte wird durch die von dem Sozialausschuss veröffentlichten Richtlinien zur Berichterstattung, welche konkrete Anweisungen über die Vorgehensweise und die Art des Aufbaus der Staatenberichte liefern, erleichtert.¹³

Die jeweiligen Staatenberichte werden von einer sogenannten „pre-sessional working group“ auf Schwachstellen geprüft, die in einem Fragenkatalog („list of issues“) festgehalten werden.¹⁴ Insbesondere auf diese Aspekte soll bei der Vorstellung der Berichte eingegangen werden, bevor in Form einer offenen Verhandlung Fragen von Mitgliedern des Sozialausschusses, direkt oder in einem ergänzenden Bericht, beantwortet werden müssen.¹⁵ Darüber hinaus wird Mitgliedern von UN-Sonderorganisationen und Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit geboten, zu Beginn jeder Sitzungsperiode dem Ausschuss zusätzliche Informationen über die Menschenrechtssituation des jeweiligen Staates zur Verfügung zu stellen.¹⁶

Die im Anschluss an den Dialog stattfindende Erarbeitung der abschließenden Bemerkungen durch den Ausschuss wird separat und in geschlossener Runde durchgeführt.¹⁷ Die abschließenden Bemerkungen sind gegliedert in eine Einführung, heben dann zunächst positive Aspekte hervor, gehen anschließend auf Schwierigkeiten bei der Rechtsverwirklichung ein und äußern nach einer Darstellung ihrer Hauptbedenken Vorschläge und Empfehlungen.¹⁸ Die abschließenden Bemerkungen haben neben ihrem berichterstattenden Charakter daher insbesondere die Funktion, den Vertragsstaaten gegenüber gezielt Forderungen für die Implementierung einzelner Paktrechte zu stellen. Aufgrund der fehlenden Exekutivbefugnisse der Kontrollorgane¹⁹, bleibt es jedoch stets im Ermessen des Vertragsstaates, festzulegen, welche notwendigen Schritte zur Verwirklichung der Rechte einzuleiten sind.²⁰ Alle Staatenberichte und die dazugehörigen abschließenden Bemerkungen werden auf der Homepage des UN-Menschenrechtskommissariats²¹ als offizielle und allgemein zugängliche Dokumente veröffentlicht.

Nicht selten wird das bestehende Kontrollverfahren für die fehlende Gewährleistung grundlegender Rechte und den schleppenden Prozess bei der Umsetzung der Rechte in den jeweiligen Vertragsstaaten verantwortlich gemacht. Die Forderungen mancher Kritiker beziehen sich lediglich auf eine Überholung des bestehenden Verfahrens, unter einigen wird die Forderung nach der unmittelbaren Einforderung der Rechte durch Individuen laut. Andere Meinungen stellen wiederum die Effektivität und die Umsetzbarkeit eines solchen Individualbeschwerdeverfahrens in Frage.²²

3. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in China

3.1 Umsetzung allgemein

3.1.1 Umsetzung von Völkervertragsrecht in China

Da das Verhältnis von Völkerrecht zum innerstaatlichen Recht nicht durch bestimmte Normen

ties under articles 16 and 17 of the international covenant on economic, social and cultural rights, 24 März 2009, U.N. CESCR, U.N. Doc. E/C.12/2008/2 (2005), Art. 3.

¹⁰ U.N. ECOSOC, 28. Mai 1985, U.N. Doc. Res. 1985/17. „(a) The Working Group established by Economic and Social Council decision 1978/10 and modified by Council decision 1981/158 and resolution 1982/33 shall be renamed ‘Committee on Economic, Social and Cultural Rights’ (hereinafter referred to as ‘the Committee’).“

¹¹ Vgl. Bruno Simma/Sabine Bennigsen, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Völkerrecht - Der internationale Pakt von 1966 und sein Kontrollverfahren, in: Jürgen F. Baur/Klaus J. Hobt/K. Peter Mailänder (Hrsg.) Festschrift für Ernst Steindorff zum 20. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin 1990, S. 1494.

¹² Vgl. Eibe H. Riedel: Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in: Zimmermann, Andreas/Giegerich, Thomas (Hrsg.) Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter, Berlin 2008, S. 75.

¹³ Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by state-parties under articles 16 and 17 of the international covenant on economic, social and cultural rights, 24 März 2009, U.N. CESCR, U.N. Doc. E/C.12/2008/2 (2005).

¹⁴ U.N. ECOSOC, 24. Mai 1988, U.N. Doc. Res. 1988/4, § 10.

¹⁵ Vgl. Jacob Schneider (Fn. 12), S. 14.

¹⁶ U.N. ECOSOC, 24. Mai 1988, U.N. Doc. Res. 1988/4, § 16.

¹⁷ Vgl. Jacob Schneider (Fn. 12), S. 14.

¹⁸ Vgl. Michael Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, von Armin Bogdandy/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Heidelberg 2010, S. 81.

¹⁹ Vgl. Stephan Hobe/Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, Tübingen 2004, S. 405.

²⁰ Vgl. Eibe H. Riedel (Fn. 12), S. 78.

²¹ <www.ohchr.org.> (eingesehen am 18. Februar 2015).

²² Michael J. Dennis/David P. Stewart, Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should there be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing and Health?, in: The American Journal of International Law 2004, Nr. 98, S. 464.

des Völkerrechts geregelt wird,²³ ist es notwendig, sich anzuschauen, inwieweit eine Berücksichtigung völkerrechtlicher Normen bei bestehendem Widerspruch zum chinesischen Recht stattfindet. Zwar ist China durch die Eingehung völkerrechtlicher Verpflichtungen an die jeweiligen völkerrechtlichen Normen gebunden, durch fehlende Verweisungsnormen und justizielle Auslegungen des Obersten Volksgerichts kann eine unmittelbare Anwendung durch die Rechtsanwendungsorgane jedoch nicht gewährleistet werden.²⁴ Doch nicht nur die fehlende Übereinstimmung völkerrechtlicher Normen mit dem innerstaatlichen Recht, auch unzureichende Kenntnisse zuständiger Rechtsanwendungsorgane hinsichtlich internationaler Verpflichtungen sind mitverantwortlich für die Verletzung völkerrechtlicher Rechtsgrundsätze.²⁵ Dennoch ist die Annahme, dass ein Staat ausschließlich völkerrechtliche Normen eingehet, die mit dem innerstaatlichen Recht vollkommen übereinstimmen, als unrealistisch einzustufen.²⁶

Für einige im Sozialpakt enthaltene Rechte fehlen schlichtweg inhaltlich korrespondierende Normen im nationalen Recht, beispielhaft kann hier das in Art. 8 Abs. 1 des IPwskR formulierte Streikrecht genannt werden.²⁷ Bereits im Jahr 2005 spricht Choukroune diese Problematik im Hinblick auf die Gewährleistung wirtschaftlicher und sozialer Rechte in China an und verweist auf ein fehlerhaftes Zusammenspiel zwischen dem internationalem Rechtssystem und dessen Umsetzung in chinesischem Recht.²⁸

3.1.2 Bestimmungen zur innerstaatlichen Umsetzung

Hinsichtlich der Verpflichtungen bei der Durchsetzung von internationalen Menschenrechtsabkommen können grundsätzlich zwei Möglichkeiten identifiziert werden: die sofortige und vollständige Umsetzung durch die Vertragsstaaten und die schrittweise Durchsetzung der Rechte. Bei der zweiten Variante verpflichten sich die Vertragsstaaten zum Zeitpunkt der Ratifizierung lediglich dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um die Durchsetzung der Rechte in absehbarer Zeit zu erzielen.²⁹

Die inhaltliche Reichweite und die konkreten Vertragspflichten des Sozialpaktes gehen aus Art. 2 Abs. 1 hervor, der jeden Vertragsstaat verpflichtet, „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.“.

Hieraus lässt sich ableiten, dass keine unmittelbare Gewährleistung aller Paktrechte verlangt wird, sondern lediglich die progressive Verwirklichung als Ziel anerkannt ist und die Einleitung entsprechender Maßnahmen vorgenommen werden muss.³⁰ Dennoch verdeutlicht die Formulierung von Art. 2 Abs. 1 nochmals den rechtsverbindlichen Charakter der Paktrechte.³¹ Zwar scheint es, als ergäben sich hieraus nur sehr schwache Pflichten für die Vertragsstaaten, allerdings können auf diese Weise Unterschiede in der wirtschaftlichen und finanziellen Ausgangslage der Vertragsstaaten berücksichtigt werden.³² Ausschließlich die Formulierung des Art. 2 Abs. 1 schafft die Voraussetzung einer Ratifizierung für Entwicklungsländer, andernfalls befänden diese sich wohl permanent in einem Vollzugsdefizit bzw. wären gar nicht in der Lage, den Pakt zu unterzeichnen.³³ Die relative Erfüllung der Pflichten, also sprich nach Kapazität der Ressourcen,³⁴ ermöglicht so die Auferlegung rechtsverbindlicher Normen, ohne jedoch bestimmten Ländern aufgrund fehlender Ressourcen, insbesondere finanzieller Art, von vornherein die Ratifizierung des Paktes unmöglich zu machen. Gleichzeitig wird den Vertragsstaaten jedoch Raum gelassen, die Durchsetzung möglicher Maßnahmen zu umgehen und die fehlende Gewährleistung einzelner Rechte mit unzureichenden Ressourcen zu begründen.³⁵ Die Entscheidung für die bestehende Formulierung zielt jedoch in keiner Weise darauf ab, die Paktrechte als weniger wichtig einzuordnen.³⁶

Neben Art. 2 Abs. 1, gewinnt auch Art. 17 Abs. 2 mit Hinblick auf die Bestimmungen bezüglich der innerstaatlichen Umsetzungen an Relevanz.³⁷ Die Einbindung möglicher „Hinweise auf Umstände

²³ Vgl. *Stephan Hobe/Otto Kimminich* (Fn. 19), S. 226.

²⁴ Vgl. *Björn Ahl* (Fn. 2), S. 344.

²⁵ *Leila Choukroune*, *Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights Review of China's First Periodic Report on the Implementation of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights*, in: *Columbia Journal of Asian Law* 2005, Nr. 19, S. 48.

²⁶ Vgl. *Björn Ahl* (Fn. 2), S. 60.

²⁷ Vgl. *Björn Ahl* (Fn. 2), S. 343.

²⁸ Vgl. *Leila Choukroune* (Fn. 25), S. 48.

²⁹ Vgl. *Shiyan SUN* (孙世彦), *Die Verpflichtungen der Staaten durch internationale Menschenrechtsnormen* (论国际人权法下国家的义务), in: *Law Review* (法学评论) 2001, Nr. 2, S. 95.

³⁰ Vgl. *Philip Alstone/Gerard Quinn*, *The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *Human Rights Quarterly* 1987, Nr. 9, S. 166.

³¹ Vgl. *Michael Duchstein* (Fn. 18), S. 12 f.

³² Vgl. *Bruno Simma/Sabine Bennigse* (Fn. 8), S. 1488.

³³ Vgl. *Michael Duchstein* (Fn. 18), S. 11.

³⁴ Vgl. *Michael Duchstein* (Fn. 18), S. 11.

³⁵ Vgl. *Robert E. Robertson*, *Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the "Maximum Available Resources" to Realizing Economic, Social, and Cultural Rights*, in: *Human Rights Quarterly* 1994, Nr. 16, S. 694.

³⁶ Vgl. *Michael J. Dennis/David P. Stewart* (Fn. 19), S. 465.

³⁷ Vgl. *Bruno Simma/Sabine Bennigse* (Fn. 11), S. 1488.

und Schwierigkeiten“ bei der „Erfüllung der Verpflichtungen“ in die Staatenberichte nach Art 17 Abs. 2 IPwskR verdeutlicht nochmals, dass trotz der Rechtsverbindlichkeit des Paktes keine unmittelbare Gewährleistung der Rechte verlangt wird.

3.2 Beurteilung durch den Sozialausschuss

3.2.1 Positive Entwicklungen

Der am 13. Juni 2014 durch den Sozialausschuss veröffentlichte Bericht zur Beurteilung der aktuellen Situation der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in China, befindet die folgenden Entwicklungen als fortschrittlich. Mit Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 des IPwskR, der die Gewährleistung der Rechte ohne jede Art der Diskriminierung verlangt, ist die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen³⁸ im August 2008 als positiv zu beurteilen. So auch die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten im Februar 2008³⁹. Darüberhinaus wird die Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption vom Januar 2006⁴⁰ vom Sozialausschuss „begrüßt“.⁴¹

Auch die Verabschiedung des ersten Sozialversicherungsgesetzes im Oktober 2010, das nun auch den in den Städten arbeitenden Bauern ein Recht auf soziale Sicherheit gewährleisten soll (§ 95 Sozialversicherungsgesetz der VR China),⁴² wird insbesondere mit Hinblick auf Art. 9 IPwskR als positive Entwicklung hervorgehoben. Ebenso findet die Verabschiedung des Beschäftigungsförderungsgesetzes aus dem Jahr 2007, welches die Rechte der Bauern in den Städten stärkt und die Diskriminierung ihrer Rechte verbietet (§ 31, Arbeitsförderungsgesetz),⁴³ Zustimmung durch den Ausschuss.⁴⁴

Darüber hinaus wird die Annahme und Durchführung des „National Human Rights Action Plan

2012-2015“, des zwölften „Five Year Social and Economic Development Plans (2011-2015)“, des neuen Entwurfes des Programms zur Armutsverringerung in Chinas ländlichen Regionen (2011-2010) sowie die Verabschiedung des ersten nationalen Arbeitsförderungsplanes (2011-2015) vom Sozialausschuss gesondert hervorgehoben.⁴⁵

Zuletzt geht der Sozialausschuss auf den Erfolg Chinas bei der Durchsetzung von drei der insgesamt acht Millennium Development Goals⁴⁶ (im Folgenden zitiert als MDG) ein. So wurden in den letzten Jahren bemerkenswerte Fortschritte bei der Bewältigung extremer Armut, der Etablierung einer allgemeinen Grundschulbildung und der Senkung der Kindessterblichkeit gemacht. Insgesamt half die Verwirklichung wichtiger MDG die Implementierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in China zu unterstützen.⁴⁷

3.2.2 Forderungen und Misstände

Als eine der zentralen Forderungen verlangt der Ausschuss die Etablierung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtorganisation und weist darauf hin, dass die Regierungsorganisationen, welche von der chinesischen Regierung als Institutionen mit gleichrangigen Aufgaben genannt werden, nicht die Rolle einer solchen unabhängigen Instanz ersetzen können.⁴⁸

Weiter fordert der Sozialausschuss die Anwendbarkeit des Sozialpaktes durch nationale Gerichte und somit die Gewährleistung der Justiziabilität der im Sozialpakt enthaltenen Rechte. Durch diese Forderung wird impliziert, dass es momentan zu keiner unmittelbaren Anwendung des Sozialpaktes durch Gerichte kommt. Ferner wird die volle Unabhängigkeit der Gerichte sowie die Berücksichtigung der Justiziabilität der im Sozialpakt enthaltenen Rechte bei der juristischen Ausbildung gefordert.⁴⁹

Darüber hinaus sieht der Ausschuss die Realisierung der Rechte des Sozialpaktes durch korruptes Handeln von Regierungsvertretern gefährdet und fordert die nationalen Gerichte dazu auf, den in 2006 durch China ratifizierten UN-Vertrag zur Bekämpfung von Korruption, zu berücksichtigen, Transparenz zu gewährleisten, Anti-Korruptions-Kampagnen zu etablieren und nötige Investitionen zu tätigen, um die Bekämpfung der Korruption vorantreiben zu können.⁵⁰

³⁸ Convention on the Rights of Persons with Disabilities vom 13. Dezember 2006, <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf> (eingesehen am 15. März 2015).

³⁹ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict vom 25. Mai 2000, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACRC.aspx> (eingesehen am 15. März 2015).

⁴⁰ The United Nations Convention against Corruption vom 31. Oktober 2003, https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf (eingesehen am 15. März 2015).

⁴¹ Concluding Observations (关于中国 (包括中国香港和中国澳门) 第二次定期报告的结论性意见) vom 13. Juni 2014, U.N. Doc. E/C.12/CHN/CO/2, Rn. 3.

⁴² Sozialversicherungsgesetz der VR China (中华人民共和国社会保险法) vom 28. Oktober 2010, deutsche Übersetzung in: Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht 28.10.10/1.

⁴³ Beschäftigungsförderungsgesetz der VR China (中华人民共和国就业促进法) vom 30. August 2007, deutsche Übersetzung in: Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht 30.8.07/2.

⁴⁴ Concluding Observations (2014), Rn. 4 a, b.

⁴⁵ Concluding Observations (2014), Rn. 4 c-f.

⁴⁶ Millennium Development Goals <http://www.un.org/millennium-goals/> (eingesehen am 25. Februar 2015).

⁴⁷ Concluding Observations (2014), Rn. 5.

⁴⁸ Concluding Observations (2014), Rn. 8.

⁴⁹ Concluding Observations (2014), Rn. 9 f.

⁵⁰ Concluding Observations (2014), Rn. 11.

Auch wenn der Ausschuss die internationalen Tätigkeiten und die Zusammenarbeit Chinas mit über 120 Entwicklungsländern begrüßt, befürchtet er weitreichende Verletzungen der Rechte des Sozialpaktes durch einige Kooperationsprojekte. Daraus ergibt sich die Forderung gegenüber der Regierung auch bei Tätigkeiten außerhalb des Staatsgebietes auf die Wahrung der Rechte aller involvierten Personen zu achten und ihnen die Möglichkeit zu bieten, sich bei Verletzung ihrer Rechte auf diese zu berufen.⁵¹ Darüber hinaus werden weitere legislative und administrative Schritte gefordert, um die Anerkennung und Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte durch private aber auch staatliche chinesische Firmen bei ihren Tätigkeiten im In- und Ausland zu erreichen.⁵²

Insbesondere mit Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 des IPwskR wird im Folgenden die Forderung nach einem Anti-Diskriminierungsgesetz in der Volksrepublik laut. Vor allem um auch die ethnischen Minderheiten vor einer Verletzung ihrer Rechte zu schützen, müsse die Regierung ihre Bemühungen ausbauen. So soll sichergestellt werden, dass auch jenen benachteiligten Gruppen, die insbesondere im Westen des Landes vorzufinden sind, ein Recht auf legale Arbeit, soziale Sicherheit, einer angemessenen Unterkunft, Gesundheitsversorgung und Bildung zugesichert wird.⁵³

Um auch die schwerwiegende Diskriminierung gegen die zahllosen Wanderarbeiter hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und sozialen Rechte zu unterbinden, bezieht sich die nächste Forderung des Sozialausschusses auf die Abschaffung des Haushalts-Registrierungssystems (im Folgenden zitiert als Hukou-System). Der Ausschuss sieht durch die Verweigerung zahlreicher Rechte gegenüber den Wanderarbeitern insbesondere Art. 2 Abs. 2 des IPwskR aber auch Art. 10 des IPwskR gefährdet. Die sich aus dem Hukou-System heraus ergebende umstrittene Rechtslage führe demnach in vielen Fällen zu einer Separierung der Eltern von ihren Kindern und verletze hierdurch das Recht zum Schutz der Familie.⁵⁴

Der nach Auffassung des Ausschusses unzureichenden Gleichberechtigung der Geschlechter, wie in Art. 3 des IPwskR gefordert, müsse insbesondere hinsichtlich der Situation der Frauen auf dem Land und bestehender Einkommensunterschiede zwischen Mann und Frau entgegengewirkt werden. Auch wenn das „Programme for the Development of Chinese Women (2011–2020)“ ein Schritt in die richtige Richtung gewesen sei, müssten insbeson-

dere in den Bereichen Arbeit, Gehalt und Bildung weitere konkrete Maßnahmen zur Eliminierung der bestehenden Unterschiede ergriffen werden, um die de facto Diskriminierung von Frauen bekämpfen zu können.⁵⁵ Darüber hinaus fordert der Ausschuss die volle Implementierung des Gesetzes zum Arbeitsschutz weiblicher Angestellter, um weibliche Arbeitnehmerinnen vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz zu schützen.⁵⁶

Mit Blick auf die dem Ausschuss vorliegenden statistischen Daten zur Arbeitslosigkeit in der Volksrepublik wird kritisiert, dass die Aussagekraft durch eine fehlende Aufschlüsselung der Daten nach ethnischen Minderheiten erheblich eingeschränkt wird und somit keine adäquate Evaluation der Ergebnisse möglich ist. Mit Verweis auf die Hinweise anderer Informationsquellen, wird die Forderung laut, die Arbeitslosigkeit innerhalb ethnischer Minderheiten zu reduzieren und jegliche Diskriminierung gegen diese Bevölkerungsgruppen zu unterbinden.⁵⁷ Ebenso soll die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung bekämpft werden und verwendbare statistische Daten über die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen bereitgestellt werden. Hierbei wird insbesondere auf gravierende Gehaltsunterschiede eingegangen und gefordert, ungerechtfertigte Unterschiede zu eliminieren.⁵⁸

Ferner wird die Notwendigkeit der Etablierung eines flächendeckenden Mindestlohnes herausgestellt. Nur so könne man den Anforderung von Art. 7 des IPwskR gerecht werden.⁵⁹ Daran anknüpfend wird die fehlende Existenz von Krankheits- und Arbeitsunfallversicherungen, insbesondere bei Beschäftigung im privaten und informellen Sektor, angesprochen. Dieser teils gefährlichen und rechtswidrigen Situation müsse durch die Etablierung einer Kontrollinstanz zur Sicherstellung adäquater Arbeitsbedingungen entgegengewirkt werden.⁶⁰ Darüber hinaus fordert der Ausschuss die Abschaffung von Zwangsarbeit, durch die Arbeitern jegliche Rechte vorenthalten werden und insbesondere Art. 6 des IPwskR „seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen“ verletzt wird.⁶¹

Das Recht auf die Bildung von Gewerkschaften nimmt im Hinblick auf die Erklärung eines Vorbehalts bzgl. Art. 8 Abs. 1 Buchstabe a des IPwskR eine besondere Position ein. Dieser Erklärung ge-

⁵¹ Concluding Observations (2014), Rn. 12.

⁵² Concluding Observations (2014), Rn. 13.

⁵³ Concluding Observations (2014), Rn. 14.

⁵⁴ Concluding Observations (2014), Rn. 15.

⁵⁵ Concluding Observations (2014), Rn. 16.

⁵⁶ Concluding Observations (2014), Rn. 21.

⁵⁷ Concluding Observations (2014), Rn. 17.

⁵⁸ Concluding Observations (2014), Rn. 18.

⁵⁹ Concluding Observations (2014), Rn. 19.

⁶⁰ Concluding Observations (2014), Rn. 20.

⁶¹ Concluding Observations (2014), Rn. 22.

genüber, die den chinesischen Rechtsvorschriften Vorrang vor Art. 8 Abs. 1 Buchstabe a des Pakts verschafft, äußert sich nicht nur der Sozialausschuss kritisch, auch von Seiten der EU wurde bereits in dem Kommentar zur „Ratifizierung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durch China“ die Forderung einer Anpassung der chinesischen Rechtsvorschriften an die Bestimmungen des Paktes deutlich.⁶² Zwar ist die Formulierung eines solchen Vorbehalts, der die Bindung eines Staates an den völkerrechtlichen Vertrag begrenzt, zulässig,⁶³ dennoch fordert der Ausschuss die Erlaubnis zur Bildung von Gewerkschaften außerhalb des chinesischen Gewerkschaftsverbands. Zudem wird die Anerkennung des Streikrechts gefordert.⁶⁴

Weiter sieht der Ausschuss das Recht auf Soziale Sicherheit sowie das Recht auf Gesundheit in der Volksrepublik gefährdet. In beiden Fällen wird auf die fehlende Gewährleistung dieser Rechte für die ländliche Bevölkerung verwiesen. Die Verwehrung der Rechte gegenüber Landarbeitern, die ohne städtischen Wohnsitz zum Arbeiten in urbane Gebiete ziehen, wird als besonders problematisch hervorgehoben. Aber nicht nur die als Konsequenz des Hukou-Systems gerechtfertigte Diskriminierung der Landarbeiter, sondern auch die fehlende Integration ethnischer Minderheiten in das Sozialversicherungssystem, stelle eine Gefährdung grundlegender wirtschaftlicher und sozialer Rechte dar. Darüberhinaus wird die Umsetzung und Überwachung von Maßnahmen zum Umweltschutz gefordert, da resultierend aus der industriellen Verschmutzung der Umwelt eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit stattfindet.⁶⁵

Durch die Ein-Kind-Politik der Regierung sieht der Ausschuss erhebliche Einschränkungen in der Entscheidungsgewalt von Familien und erkennt eine Gefährdung des Rechts zum Schutz der Familie (Art. 10 IPwskR), begründet durch daraus resultierende Zwangsabtreibungen und -sterilisationen. Die Überarbeitung der Familienplanungspolitik sei erforderlich, um die genannten Rechte nicht weiter zu verletzen.⁶⁶ Wichtiger als die Einschränkung der Entscheidungsgewalt von Familien seien adäquate Aufklärungsmaßnahmen. Ferner verlangt der Ausschuss, dass Opfer von Zwangsabtreibungen und -sterilisationen angemessene Entschädigung

gen erhalten. Darüber hinaus sieht der Ausschuss dringenden Handlungsbedarf bei dem Schutz von Opfern häuslicher Gewalt und fordert ein entsprechendes Gesetz.⁶⁷

Die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards gewinnt insbesondere im Hinblick auf die Situation in Teilen des ländlichen Chinas an Relevanz. Die vorherrschende Armut in großen Teilen gefährde die Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards, wie in Art. 11 IPwskR gefordert, was den Ausschuss dazu veranlasst die Regierung aufzufordern die Bekämpfung der Armut in ländlichen Gebieten mit höchster Priorität zu behandeln und entsprechende Armutsbekämpfungsprogramme zu entwickeln. Gesondert äußert der Ausschuss seine Bedenken bezüglich der Ernährungsunsicherheit und fordert die Regierung auf, neben dem bestehenden Gesetz über die Ernährungssicherung, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Unterernährung in Teilen der Bevölkerung unter Kontrolle zu bekommen. Darüber hinaus gilt die Sicherstellung des Zugangs zu Bildung in den ländlichen Gebieten als eine der zentralen Forderungen des Ausschusses.⁶⁸

Neben dem Recht auf ausreichend Ernährung gilt auch das Recht auf eine angemessene Unterbringung, was nach Auffassung des Ausschusses durch Zwangsräumungen und die Umsiedlung von Nomaden, verletzt wird. Der Ausschuss fordert das Verbot von Zwangsräumungen und die Möglichkeit der Opfer, vor nationalen Gerichten Entschädigungen zu verlangen. Ferner wird der sofortige Stopp von unfreiwilligen Umsiedlungen gefordert, da hiermit eine Gefährdung des Selbstbestimmungsrechtes einhergehe.⁶⁹

Zuletzt fordert der Ausschuss mit Hinblick auf Art. 15 des IPwskR den freien Zugang zu Informationen und die Achtung individueller Meinungen. Zusätzlich zum Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben soll die kulturelle Vielfalt gewahrt werden, was insbesondere die Rechte ethnischer Minderheiten stärken soll.⁷⁰

4. Fazit

Anhand des dargestellten Berichts des Sozialausschusses, welcher der Beurteilung des Prozesses bei der Implementierung der Paktrechte in China dient, wird deutlich, dass keineswegs von einer Gewährleistung aller Rechte gesprochen werden kann. Darauf weist schon die unter Punkt 3.2.1 aufgezeigte Problematik hinsichtlich einer fehlenden Überein-

⁶² European Union, „Chinese ratification of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“, 12 März 2001, 6746/01 (Presse 87), P/47/01.

⁶³ Vgl. Stephan Hobe/Otto Kimminich (Fn. 19), S. 213.

⁶⁴ Concluding Observations (2014), Rn. 23.

⁶⁵ Concluding Observations (2014), Rn. 24, 33.

⁶⁶ Reform der Ein-Kind-Politik am 27. Dezember 2015. Näheres dazu siehe unter: „中华人民共和国人口与计划生育法“ <http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/28/content_5028414.htm> (eingesehen am 15 März 2015).

⁶⁷ Concluding Observations (2014), Rn. 25, 26, 27.

⁶⁸ Concluding Observations (2014), Rn. 28, 29, 35.

⁶⁹ Concluding Observations (2014), Rn. 30, 31.

⁷⁰ Concluding Observations (2014), Rn. 36, 37.

stimmung der Paktrechte mit den Normen des nationalen chinesischen Rechts hin. Die hier formulierte Vermutung einer unzureichenden innerstaatlichen Umsetzung der völkerrechtlichen Normen, scheint sich in Anbetracht der umfangreichen Bemerkungen des Sozialausschusses zu bestätigen.

Doch kann nicht von einer unzureichenden Umsetzung gesprochen werden, wenn doch durch Maßnahmen legislatorischer oder anderer Art eine fortschrittliche Entwicklung mit Hinblick auf die Implementierung der Paktrechte verzeichnet werden kann.

Zwar konnte dadurch noch keine vollständige Durchsetzung der Rechte realisiert werden, die Bemühungen seitens der Regierung werden jedoch durch die eingeleiteten Schritte deutlich. Eines der zentralen Probleme ergibt sich nach Auswertung der Ergebnisse wohl in der Diskriminierung ver-

schiedener Bevölkerungsgruppen, denn die Verletzung von Gleichbehandlungsgeboten, ist anders als die Realisierung bestimmter Rechte nicht ressourcenabhängig.

Insbesondere die Tatsache, dass sich China auf internationaler Ebene vergleichsweise wenig mit direkter Kritik hinsichtlich der Menschenrechtssituation durch offizielle Organe anderer Staaten konfrontiert sieht⁷¹ spiegelt die Relevanz internationaler Menschenrechtsorganisationen wider, um die effektive Implementierung der Rechte in der Volkrepublik realisieren zu können.⁷²

⁷¹ Vgl. *Björn Ahl*, The Rise of China and International Human Rights Law, in: *Human Rights Quarterly* 2015, Nr. 37, S. 23.

⁷² Vgl. *Kenneth Roth*, Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization, in: *Human Rights Quarterly* 2004, Nr. 26, S. 72.

* * *

The Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in China

Based on the Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the author evaluates the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in China. After giving a short overview on the control mechanisms of the Covenant and the general implementation of public international law in China, she addresses specific positive and negative developments associated with the implementation of the Covenant since its entry into force. One main finding is that the rights prescribed by the Covenant have not yet been fully implemented in the People's Republic. However, it is also observed that important legislative and non-legislative measures have been taken that are crucial for the success of the process.