



Wirtschafts- und Sozialrat

Verteilung
ALLGEMEIN

E/C.12/1999/4
10. Mai 1999

Deutsch
ORIGINAL: ENGLISCH

AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

Zwanzigste Tagung
Genf, 26. April-14. Mai 1999
Tagesordnungspunkt 7

SACHFRAGEN BEI DER DURCHFÜHRUNG DES INTERNATIONALEN PAKTES ÜBER WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE:

Allgemeine Bemerkung 11 (1999)

Aktionspläne für die Grundschulbildung

(Artikel 14 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)

1. Artikel 14 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verlangt von jedem Vertragsstaat, der die Grundschulpflicht auf der Grundlage der Unentgeltlichkeit noch nicht einführen konnte, sich zu verpflichten, binnen zwei Jahren einen ausführlichen Aktionsplan auszuarbeiten und anzunehmen, der die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der unentgeltlichen allgemeinen Schulpflicht innerhalb einer angemessenen, in dem Plan festzulegenden Zahl von Jahren vorsieht. Trotz der im Einklang mit Artikel 14 eingegangenen Verpflichtungen haben einige Vertragsstaaten einen Aktionsplan für die Grundschulpflicht auf der Grundlage der Unentgeltlichkeit weder ausgearbeitet noch umgesetzt.
2. Das Recht auf Bildung, das in den Artikeln 13 und 14 des Paktes sowie in einer Reihe weiterer internationaler Verträge wie dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau anerkannt wird, ist von grundlegender Bedeutung. Es wurde bisher sowohl als wirtschaftliches als auch als soziales und kulturelles Recht eingeordnet. Alle diese Einordnungen sind zutreffend. Darüber hinaus ist es in vielfacher Hinsicht auch ein bürgerliches und ein politisches Recht, da es für die vollinhaltliche und wirksame Verwirklichung dieser Rechte ebenfalls von zentraler Bedeutung ist. In dieser Hinsicht kommt in dem Recht auf Bildung die Unteilbarkeit und die Interdependenz aller Menschenrechte zum Ausdruck.
3. Im Einklang mit der klaren und unmissverständlichen Verpflichtung nach Artikel 14 obliegt es jedem Vertragsstaat, dem Ausschuss einen Aktionsplan vorzulegen, der den in Ziffer 8 festgelegten Vorgaben entspricht. Angesichts dessen, dass in den Entwicklungsländern heute schätzungsweise 130 Millionen Kinder im Schulalter, zwei Drittel davon Mädchen, keinen Zugang zur Grundschulbil-

dung haben, muss diese Verpflichtung genauestens eingehalten werden¹. Der Ausschuss ist sich voll auf bewusst, dass den Vertragsstaaten die Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Vorlage eines Aktionsplans durch viele verschiedene Faktoren erschwert wird. So haben beispielsweise die in den siebziger Jahren eingeleiteten Strukturanpassungsprogramme, die in den achtziger Jahren folgenden Schuldenkrisen und die Finanzkrisen der späten neunziger Jahre sowie weitere Faktoren dazu geführt, dass das Recht auf Grundschulbildung wesentlich öfter versagt blieb. Derartige Schwierigkeiten können die Vertragsstaaten jedoch nicht von ihrer in Artikel 14 des Paktes vorgesehenen Verpflichtung entbinden, einen Aktionsplan anzunehmen und dem Ausschuss vorzulegen.

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

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

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

7. Unentgeltlichkeit. Das Wesen dieses Erfordernisses ist unmissverständlich. Das Recht ist ausdrücklich so formuliert, dass die Verfügbarkeit der Grundschulbildung ohne Kosten für das Kind, die Eltern beziehungsweise den Vormund oder Pfleger sichergestellt wird. Von der Regierung, den Kommunen oder der Schule erhobene Gebühren sowie sonstige unmittelbare Kosten stellen ein Hemmnis für den Genuss des Rechts dar und können seine Verwirklichung gefährden. Sie haben außerdem häufig eine stark regressive Wirkung. Ihre Beseitigung ist im Rahmen des verpflichtend aufzustellenden Aktionsplans anzugehen. Indirekte Kosten, wie mitunter fälschlich als freiwillige Beiträge dargestellte Pflichtabgaben für die Eltern oder die Pflicht, verhältnismäßig teure Schuluniformen zu tragen, können in dieselbe Kategorie fallen. Andere indirekte Kosten können vorbehaltlich der fallweisen Prüfung durch den Ausschuss zulässig sein. Dieses Element der Grundschulpflicht steht keineswegs im Widerspruch zu dem in Artikel 13 (3) des Paktes anerkannten Recht der Eltern beziehungsweise des Vormunds oder Pflegers, "für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen".

8. Annahme eines ausführlichen Plans. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, binnen zwei Jahren einen Aktionsplan auszuarbeiten. Dies ist als entweder innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Paktes in dem betreffenden Staat auszulegen oder als innerhalb von zwei Jahren ab einer nachfolgenden Veränderung der Umstände, die zur Nichtbefolgung der betreffenden Verpflichtung geführt hat. Da es sich um eine fortbestehende Verpflichtung handelt, sind diejenigen Vertragsstaaten, auf die diese Bestimmung auf Grund der vorherrschenden Lage zutrifft, nicht von dieser Verpflichtung entbunden, weil sie es früher versäumt hatten, innerhalb der Zweijahresfrist zu handeln. Der Plan muss

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

alle Maßnahmen umfassen, die erforderlich sind, um alle notwendigen Elemente des Rechts zu gewährleisten, und er muss ausführlich genug sein, um die umfassende Verwirklichung des Rechts sicherzustellen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle Teile der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung des Plans mitwirken und dass Wege gefunden werden, um die erzielten Fortschritte regelmäßig zu überprüfen und die Rechenschaftspflicht sicherzustellen. Ohne diese Elemente würde die Bedeutung des Artikels untergraben.

9. Verpflichtungen. Kein Vertragsstaat kann sich der unmissverständlichen Verpflichtung zur Annahme eines Aktionsplans mit der Begründung entziehen, dass die erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung stehen. Könnte die Einhaltung der Verpflichtung auf diese Weise umgangen werden, gäbe es keine Rechtfertigung für das einzigartige Erfordernis in Artikel 14, das nahezu per Definition auf Situationen Anwendung findet, die von unzureichenden Finanzmitteln gekennzeichnet sind. In gleicher Weise und aus demselben Grund sind der Verweis auf "internationale Hilfe und Zusammenarbeit" in Artikel 2 (1) und der Verweis auf "internationale Maßnahmen" in Artikel 23 des Paktes in derartigen Situationen von besonderer Bedeutung. Verfügt ein Vertragsstaat offensichtlich nicht über die Finanzmittel und/oder die Fachkompetenz, die erforderlich sind, um einen ausführlichen Plan "auszuarbeiten und anzunehmen", so besteht eine klare Verpflichtung seitens der internationalen Gemeinschaft, diesem Staat Hilfe zu gewähren.

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

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