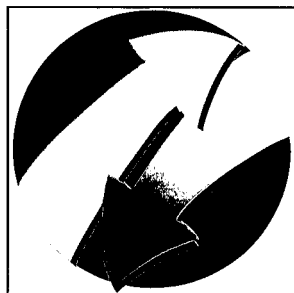


DIE ROLLE DER WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN MENSCHENRECHTE IM KONTEXT DES UN-WELTSOZIALGIPFELS



DIALOGREIHE
ENTWICKLUNGSPOLITIK

9

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

**Die Rolle der wirtschaftlichen
und sozialen Menschenrechte
im Kontext
des UN-Weltsozialgipfels**

A 95 - 03487

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Inhaltsverzeichnis

Pia Bungarten Einleitung	5
Reymer Klüver Tagungsbericht	13
Prof. Dr. Bruno Simma Historischer Kontext	19
Michael Windfuhr Nationale und internationale Staatenpflichten	34
Markus Zöckler Der Sozialpakt und die deutsche Sozial- und Entwicklungspolitik	44
Prof. Dr. Franz Nuscheler Die Bedeutung des Sozialpakts im internationalen Kontext	55
Prof. Philip Alston Der Sozialpakt und die Umsetzung der Ergebnisse des Weltsozialgipfels	75
Jack Martin Die Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Kontext des UN-Weltsozialgipfels	84
Bernd Kappes Zusammenfassung und Bewertung	92
Anhang	
Programm des Seminars am 19. November 1994	99
Die Autoren	103

ISBN 3-86077-438-7

Copyright 1995 by Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Godesberger Allee 175, D-53175 Bonn

Redaktion: Pia Bungarten, FES
Peter Schlaffer, FES
Druck: satz + druck gmbh, Düsseldorf
Printed in Germany
Nov. 95

Pia Bungarten

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte

"There are many who urge that the satisfaction of economic and social rights must be seen as a 'long-term objective'. But they know all too well, as Lord Keynes reminded us many years ago, that in the long-term we are all dead".

Philip Alston zur Rolle der wirtschaftlichen Rechte bei der UN Menschenrechtskonferenz in Wien 1993

Überblick

1. Allgemeine Informationen zum Sozialpakt
2. Überblick über die Rechte im Sozialpakt
3. Kontroverse um die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte
4. Zunehmende Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte
5. Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Rechte im Kontext des Weltsozialgipfels in Kopenhagen
6. Zur Rolle der ILO und des UN-Ausschusses bei der Implementierung der Ergebnisse von Kopenhagen

1. Allgemeine Informationen zum Sozialpakt

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wurden in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 22 – 29) vom 10. Dezember 1948 proklamiert und im "Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" von 1966 ("Sozialpakt") kodifiziert. Der Sozialpakt trat für die Bundesrepublik am 3.1.1976 in Kraft. Mittlerweile gibt es 130 Vertragsstaaten.

Zunächst sollte eine von ECOSOC eingesetzte "Sessional Working Group" die Bearbeitung der Berichte übernehmen, welche die Vertragsstaaten vorlegen. Nach vielen Anfangsschwierigkeiten wurden die Zusammensetzung, Organisation und Verwaltung der Gruppe 1981/82 reformiert und der "UN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" etabliert. Ihm gehören 18 unabhängige Experten an, die in geheimer Wahl vom Wirtschafts- und Sozialrat für vier Jahre gewählt werden. Der Ausschuß berichtet ECOSOC auf der Basis der Berichte der Vertragsstaaten. Professor Philip Alston (Australian National University, Canberra) ist Vorsitzender des Ausschusses, Professor Bruno Simma (Universität München) eines der Mitglieder.

2. Überblick über die Rechte im Sozialpakt

(1) Der Pakt nennt an erster Stelle das Recht auf Arbeit (Art. 6), auf gerechte Arbeitsbedingungen (Art. 7), auf Bildung von Gewerkschaften (Art. 8) und auf soziale Sicherheit.

(2) Mehrere Rechte sind darauf ausgerichtet, menschliches Überleben zu sichern. Art. 11 statuiert ein Recht auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Wohnung. Art. 12 verpflichtet den Staat zur Gesundheitsfürsorge.

(3) Der Sozialpakt gewährleistet das Recht auf Bildung (Art. 13, 14) und das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15).

(4) Eine Verpflichtung zum Schutz der Familie und der Kinder (Art. 10) findet sich auch in Art. 23 und 24 des Zivilpakts und zeigt, daß sich die Pakte z.T. überschneiden.

Grundproblem des Sozialpaktes ist die Vagheit in der Formulierung der Rechte und die sich daraus ergebende mangelnde Klarheit bezüglich ihrer Bedeutung und Auswirkung. Dies gilt allerdings nicht für die Art. 6–9 (Arbeitsrechte), die in der nationalen Rechtsprechung vieler Staaten seit längerem bekannt und präziser gefaßt sind. Maßgeblichen Anteil an

dieser Entwicklung hat die ILO, die seit 1919 daran arbeitet, den normativen Inhalt zu entwickeln und zu klären.

Hauptinstrumente der ILO sind (1) Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen durch Prüfung von Berichten und durch Diskussion von Problemen im Rahmen des "Tripartite-Systems" und (2) Petitions- und Klageverfahren. Im Fall des Rechts auf Versammlungsfreiheit z.B. hat die ILO eine umfassende Jurisprudenz auf der Basis von Klagen entwickelt, die von dem ILO-Ausschuß für Versammlungsfreiheit entgegengenommen und geprüft werden.

Bei den anderen im Sozialpakt genannten Rechten gibt es diese individuelle Beschwerdemöglichkeit nicht. Dies soll durch die Einführung eines Fakultativprotokolls reformiert werden, das individuelle Klage ermöglicht. Ein vergleichbares Verfahren gibt es bereits im Fall des Zivilpaktes für bürgerliche und politische Rechte.

Befürworter des Fakultativprotokolls argumentieren, daß erst mit der juristischen Prüfung von Einzelfällen die Möglichkeit entsteht, den Rechtsinhalt näher auszuführen und damit die Bedeutung der Rechte zu klären. Das derzeitige Verfahren (allgemeine Kommentare des UN-Ausschusses zu den Länderberichten) kann dies nicht leisten. Die Einführung des Fakultativprotokolls gilt als einzig reelle Hoffnung darauf, daß die internationale Gemeinschaft eine umfassende Rechtsprechung auch im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte entwickelt.

Da sich die UN-Mitgliedsstaaten nicht einig sind über die Natur dieser Rechte, gibt es erhebliche Widerstände. Einige Regierungen befürchten, daß der Sozialpakt bei einer Stärkung eher zur Bestrafung säumiger Vertragspartner als zur Förderung eingesetzt werden würde. Andere befürchten eine exzessive Auslegung z.B. des Rechts auf Arbeit.

3. Kontroversen um die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sind seit ihrer Konzipierung umstritten. Pro Forma wird meist betont, die Menschenrechte seien unteilbar – d.h. den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten komme die gleiche Bedeutung zu wie den bürgerlichen und politischen Rechten. Doch für viele machen die politischen und bürgerlichen Rechte den eigentlichen Kern der Menschenrechte aus. Sie werden als "erste Generation" und als "negative Rechte" oder "negative Freiheiten" verstanden, da es bei diesen Rechten vor allem um den Schutz des Individuums vor Übergriffen des Staates geht (z.B. Folter).

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte werden als "positive Rechte" bezeichnet, da positive Maßnahmen und die Bereitstellung von erheblichen Mitteln seitens des Staates nötig sind, um die Durchsetzung dieser Rechte zu gewährleisten. Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte werden vielfach als politische Absichtserklärung mit geringer rechtlicher Verpflichtungskraft dargestellt. Von den Staaten kann angemessenes Bemühen, nicht aber das Erreichen des Ziels verlangt werden.

Die Verfechter der wirtschaftlichen und sozialen Rechte argumentieren dagegen wie folgt:

- Es kann keine naturrechtlich begründeten Zweifel daran geben, daß der Sicherung des Existenzminimums ein nicht minderer Rang als den allgemein anerkannten Freiheitsrechten zukommt.
- Die Verpflichtungen des Staates unterscheiden sich im Fall der wirtschaftlichen und sozialen Rechte nicht von den Verpflichtungen im Fall der bürgerlichen und politischen Rechte. Diese Verpflichtungen werden generell wie folgt definiert: (a) ein existenzieller Zustand, der den Menschenrechten gerecht wird, muß respektiert werden; b) er muß gegen die Zerstörung durch Dritte geschützt werden; c) wo dieser Zustand einem Menschen vorenthalten wird, muß er mit dem Maximum an verfügbaren Ressourcen hergestellt werden.

- Wie bei den bürgerlichen und politischen Rechten setzt auch die Durchsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte zunächst voraus, daß der Staat bestimmte Ein- und Übergriffe unterläßt.
- Nicht nur bei den "positiven", sondern auch bei den "negativen Rechten" muß der Staat Mittel zur Verfügung stellen, um ihre Umsetzung zu garantieren. Das Recht auf eine faire Gerichtsverhandlung beispielsweise kann nicht ohne aktive Maßnahmen des Staates in Form von Aufbau und Erhaltung eines unabhängigen Justizsystems und der Bereitstellung der dafür nötigen Mittel gewährleistet werden.
- Ebensowenig wie Folter kulturell begründet und akzeptiert werden darf, kann Armut als Schicksal gelten, das man hinnehmen muß. Folter wie Hunger und Armut haben letztlich politische Ursachen – eine Erkenntnis, die angesichts der Mißwirtschaft in Einparteiensystemen und durch den Ruf nach "good governance" an Gewicht gewonnen hat.
- Die Mißachtung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte wirkt sich langfristig auf die Stabilität einer Gesellschaft ebenso verheerend aus wie die brutale Unterdrückung bürgerlicher und politischer Rechte.

4. Zunehmende Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte

In den letzten Jahren ist zumindest in der EU den wirtschaftlichen und sozialen Rechten im Zusammenhang mit dem Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation und den Sorgen um die mögliche Vernachlässigung der sozialen Dimension mehr Aufmerksamkeit geschenkt worden. Philip Alston interpretiert dies auch als Reaktion auf den derzeit dominierenden neoliberalen Ansatz und auf den Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa. Sowohl im Europarat als auch in der EU wird der Frage, welche Maßnahmen effektiven Schutz für die wirtschaftlichen und sozialen Rechte bedeuten, größere Bedeutung beigemessen. In der EU steht im Mittelpunkt dieser Debatte die Diskussion um die "Charter of Fundamental Social Rights of Workers", die die Gemeinschaft 1989 verabschiedet hat. Vordringlichstes Problem ist die

Frage der effektiven Implementierung und der dafür nötigen Klage-mechanismen.

5. Die Rolle der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Kontext des Weltsozialgipfels in Kopenhagen

(1) Kritik des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an den Vorbereitungen für Kopenhagen:

- Ein großer Teil der Agenda von Kopenhagen fällt in den Bereich des Sozialpakts und ist bereits international anerkanntes Recht. Doch die vom Sozialgipfel angestrebten Ergebnisse sind bislang nicht als Menschenrechte (und damit als Verpflichtungen), sondern als bloße Ziele und Prinzipien charakterisiert worden. Der Sozialgipfel bietet die Chance einer Integration von sozialer Entwicklung und Menschenrechten.
- Aus Sicht des Ausschusses besteht die wichtigste Aufgabe darin, nicht bereits eingegangene Verpflichtungen zu wiederholen und zu bekräftigen, sondern die Möglichkeiten der Durchsetzung zu stärken.

(2) Kritik des "Human Rights Caucus" (Zusammenschluß der Menschenrechtsorganisationen im Vorbereitungsprozeß):

- Es fehlt eine eindeutige Anerkennung, daß Menschenrechte eine essentielle Voraussetzung für soziale Entwicklung sind ("There can be no social development without respect for human rights"). Die Nichtbeachtung von Menschenrechten hat zu Entwicklungsvorhaben geführt, die große Schäden zur Folge hatten (z.B. die gewaltsame Vertreibung von Menschen und die Zerstörung ihrer Lebensgrundlage). Solche Projekte sollten eingestellt werden.
- Regierungen werden aufgefordert, umgehend die wichtigsten internationalen Menschenrechts- und ILO-Konventionen zu ratifizieren. Ein größtmögliches Maß an Ressourcen sollte zur Verwirklichung der Menschenrechte verwandt werden. Dabei sollten insbesondere die Menschenrechte derer Beachtung finden, die traditionell vom Zugang zur Macht und zu Ressourcen und von der Partizipation ausgeschlossen waren.

- Internationale Maßnahmen, insbesondere die der internationalen Finanz-, Entwicklungs- und Handelsorganisationen, müssen Menschenrechte nicht nur achten, sondern fördern. Der Gipfel sollte Mechanismen für ein effektives internationales System entwickeln, um auch diese Organisationen (im Sinn von "accountability") zur Verantwortung ziehen zu können.

Die NROs haben die Forderungen der Menschenrechtsorganisationen anerkannt und sich zu eigen gemacht. Dies gilt generell nicht für die Regierungsvertreter.

6. Zur Rolle der ILO und des UN-Ausschusses bei der Implementierung der Ergebnisse von Kopenhagen

Die Konferenz wird zweifellos die bestehenden Verantwortungsbereiche verschiedener UN-Organisationen bestätigen. Aus Sicht des UN-Ausschusses ist dies durchaus mit der Forderung vereinbar, daß ihm die Hauptverantwortung – nicht die alleinige Verantwortung – für die Überwachung der von den Regierungen in Kopenhagen übernommenen Verpflichtungen übertragen wird. Zu diesem Zweck muß das Mandat des UN-Ausschusses erweitert und den neuen Aufgaben angepaßt werden.

Vertreter dieser Forderung argumentieren:

- Die ILO überwacht in erster Linie die Arbeitsrechte (d.h. Art. 6 – 9), also nur einen Teil der im Sozialpakt genannten Forderungen. Neben der ILO sollte daher auch der UN-Ausschuß einbezogen werden, damit eine ähnlich effektive Struktur der Überwachung auch z.B. in Bezug auf das Recht auf Nahrung aufgebaut wird und diese übrigen wirtschaftlichen und sozialen Rechte ähnlich wie die Arbeitsrechte allmählich präzisiert werden können.
- Mittlerweile haben 130 Staaten den Sozialpakt ratifiziert. Keine andere Institution außer dem UN-Ausschuß wird jemals ein ähnlich verbindliches Recht haben, Staaten in diesem Bereich verantwortlich zu machen.

- Sollte der Ausschuß ausgeklammert werden, besteht die Gefahr der Duplizierung von Funktionen und einer wachsenden Bürde der Berichterstattung für Staaten.

Kritiker geben zu bedenken:

- Der Sozialpakt verfügt derzeit noch nicht über ein effektives System für die Implementierung (siehe Debatte um Fakultativprotokoll). Auch muß man feststellen, daß die Effektivität der zur Überwachung der Menschenrechtspakte eingesetzten Institutionen insgesamt nicht allzu groß ist. Der Prozeß des "monitoring" der wirtschaftlichen und sozialen Rechte ist besonders kompliziert.
- Wird der UN-Ausschuß beauftragt, besteht die Gefahr, daß die ganze Frage der Implementierung der Kopenhagener Ergebnisse auf die rein diplomatische Ebene gehoben und aus dem erprobten Tripartite-System herausgelöst wird, das damit geschädigt würde.

In einer gemeinsamen Stellungnahme der Mitgliedsorganisationen ist z.B. das deutsche NRO-Forum dafür eingetreten, daß neben den existierenden Berichts- und Beschwerdeverfahren bei der Internationalen Arbeitsorganisation der UN-Ausschuß eine zentrale Rolle bei der Überwachung der sozialen Standards übernehmen solle. Das BMA und die Gewerkschaften treten dafür ein, daß die Umsetzung der Kopenhagener Ergebnisse vornehmlich Aufgabe der ILO sei. Die unterschiedlichen Ansätze erklären sich z.T. auch aus unterschiedlichen Formen der Kooperation: Während die Gewerkschaften traditionell eng mit der ILO zusammenarbeiten, wirken NROs aufgrund ihrer Akkreditierung bei ECOSOC auf die UN-Politik über den Wirtschaft- und Sozialrat und die ihm angegliederten Gremien ein.

Vertreter des AA schließlich haben argumentiert, eine konkrete Verbesserung der vom Sozialgipfel angesprochenen Probleme sei am ehesten durch die Nutzung der Menschenrechtskonventionen und insbesondere durch das Instrumentarium des Sozialpakts zu erreichen – eine Argumentation, die z.T. durch die Absicht bestimmt wurde, die Verabschiedung einer "Weltsozialcharta" zu vermeiden.

Reymer Klüver

Zusammenfassender Bericht

Die Erkenntnis war für die versammelten Sozial- und Entwicklungsexperten doch ein wenig überraschend: Erstaunt mußten viele feststellen, wie wenig selbst sie, die Fachleute, letztlich über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, den Sozialpakt und den Sozialgipfel informiert sind. Damit ist bereits ein nicht zu unterschätzendes Ergebnis des Hearings und der Diskussion festgehalten: Ein gutes Vierteljahr vor dem Weltsozialgipfel ist das Wissen über das Treffen, vor allem aber über die Bedeutung der in Kopenhagen zu diskutierenden Themen, in der Öffentlichkeit praktisch nicht vorhanden. Eine Informationskampagne über den Weltsozialgipfel, so das Fazit, sollte höchste Priorität haben.

Den Grundlagen also muß zunächst das Augenmerk gelten: Was bedeuten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Völkerrecht, was sind die Verpflichtungen für Deutschland? Daraus folgert die Frage nach den Durchsetzungsstrategien für diese Rechte, sowohl im nationalen Kontext wie im internationalen Rahmen. In der Diskussion spitzte sich diese Problematik rasch zu auf die Alternative ILO oder UN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als die besten Organe zur Umsetzung möglicher Ergebnisse des Weltsozialgipfels. Daran schloß sich sofort die Frage an, die dann auch die Diskussion des Seminars nachhaltig bestimmte: Wird der Sozialgipfel überhaupt Ergebnisse bringen, die über die Setzungen des Sozialpaktes hinausgehen, oder könnte der Gipfel gar als Gelegenheit mißbraucht werden, die 30 Jahre alten Errungenschaften des Sozialpakts zu kassieren? Was, so die überwölbende Frage, ist die politisch-praktische Relevanz des Kopenhagener Gipfels? Schließlich: Was müssen die Forderungen sein, soll der Gipfel vor einem Scheitern bewahrt werden?

Die Grundlagen: Wesentlich ist die Erkenntnis – von Wissenschaftlern, Gewerkschaftern und Politikern gleichermaßen vorgetragen –, daß dem

Sozialpakt von 1966 eher symbolische als praktische Bedeutung zukommt.

1976 in Kraft getreten, sind ihm bisher 130 Staaten beigetreten, darunter auch die Bundesrepublik. Seine Auswirkungen auf die deutsche Politik werden übereinstimmend als äußerst gering eingeschätzt. Während der Politologe Nuscheler die geringe Wirksamkeit des Sozialpaktes auch im internationalen Rahmen betonte, weil der Pakt schlicht nicht als Bestandteil der internationalen Rechtsordnung begriffen werde, hoben die Völkerrechtler Simma und Zöckler sein rechtliches Potential hervor. Der Pakt, so Simma, gelte weithin als "Papiertiger", könne sich aber durchaus als "juristische Pandorabüchse" erweisen, weil er völkerrechtlich bindende Erhaltungspflichten für die Mitgliedsstaaten enthalte, also die Verpflichtung der Staaten, ihren Bürgern die im Pakt vereinbarten rechtlichen, sozialen und kulturellen Rechte und Mindeststandards auch zu gewähren. Auf deren Einhaltung pocht der UN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Ihm komme freilich eher bewußtseinsschaffende Funktion zu, so Simmas Resümee, denn über Sanktionen zur Durchsetzung verfügt der Ausschuß freilich so wenig wie andere Menschenrechtsorgane.

Philip Alston, Chef des Ausschusses, bestätigte, daß die Gleichwertigkeit von sozialen und politischen Menschenrechten in der Praxis nicht akzeptiert werde. Soziale Menschenrechte würden nur allzu oft als Gnadenakt und nicht als rechtlich bindend verstanden.

In Deutschland kommt dem Sozialpakt nach Auffassung des Völkerrechtlers Zöckler eigentlich der Rang eines einfachen Bundesgesetzes zu. Allerdings seien die zahlreichen, auf die bundesdeutsche Sozialgesetzgebung anwendbaren Normen des Sozialpaktes, noch nicht in die Rechtsprechung eingegangen. So hält Zöckler etwa das Leistungsgesetz für Asylbewerber oder das Wohnungsbauförderungsgesetz im Lichte des Sozialpaktes durchaus für juristisch angreifbar.

Die Durchsetzungsstrategien: ILO oder UN-Ausschuß – das schien hier die alles entscheidende Frage zu sein. Was sich vielen zunächst als eine sich wechselseitig ausschließende Alternative darbot, stellte sich im

Verlauf des Seminars immer deutlicher als potentielle Ergänzung heraus: Wenn es denn in Kopenhagen Vereinbarungen geben sollte, die der Überwachung bedürften (und wert sein sollten), so könnten dies weder allein die ILO noch der Ausschuß leisten. Beide wären gefordert; vor der Schaffung einer dritten Institution wurde gewarnt.

Praktische Relevanz, machten die Gewerkschaftsvertreter deutlich, komme bislang nur den Normen der EU zu und eben den Übereinkommen der ILO: Letztere arbeite höchst effizient, aber auch ihr fehlten Sanktionsmittel zur Durchsetzung der vereinbarten Normen. Für die Gewerkschaften sei es allerdings wichtiger, sich bestehender konkreter Möglichkeiten besser zu bedienen, als abstrakte Erklärungen zu verabschieden, hob die stellvertretende DGB-Vorsitzende Ursula Engelen-Kefer mehrmals hervor. Die ILO-Mechanismen dürften deshalb in keinem Fall in Frage gestellt werden.

Wenn auch unterschiedlich intoniert, so stimmten Ausschußchef Alston und Jack Martin (Assistant Director-General, ILO) darin überein, daß die ILO nicht den ganzen Bereich der sozialen Menschenrechte abdecke, und somit allein gar nicht deren Überwachung leisten könne, sondern es der ergänzenden Arbeit durch den Ausschuß bedürfe.

Im nationalen Kontext wurde deutlich, daß die Bundesregierung die aus dem Sozialpakt resultierende Berichtspflicht für den UN-Ausschuß eher als verwaltungstechnische Aufgabe auf internationalem Niveau sieht, denn als Herausforderung für die praktische Politik in Deutschland. Die regelmäßige Abfassung eines Armutsberichts – als eine mögliche Strategie zur Durchsetzung der Bestimmungen des Sozialpaktes auf nationaler Ebene – wird etwa mit der Begründung abgelehnt, daß es ja keine verbindliche Definition von Armut in Deutschland gebe. Eine Beteiligung der Sozialpartner oder Nichtregierungsorganisationen an der Abfassung des Berichts für den Ausschuß wurde vom Vertreter des Bundesarbeitsministeriums als unpraktikabel zurückgewiesen.

Die Befürchtungen: Wie ein roter Faden zog sich die unterschwellige Befürchtung durch die Diskussion, daß der Sozialgipfel – nach dem bisherigen Stand der Verhandlungen zu urteilen – eher schaden als nüt-

zen könnte. An fünf Punkten machte sich diese Sorge um die "politisch-praktische Relevanz" des Gipfels (Engelen-Kefer) fest:

1. Die Sache der sozialen Menschenrechte wird in Kopenhagen nicht gefördert. Dafür spricht nach Auffassung des Vorsitzenden des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte der zähe Vorbereitungsprozeß. Der könne bisher als Versuch der internationalen Gemeinschaft charakterisiert werden, im Abschlußdokument des Sozialgipfels "um jeden Preis den Gebrauch der Wörter 'soziale und wirtschaftliche Menschenrechte' zu vermeiden" (Alston).
2. Der Gipfel wird zu einer "reinen Akklamationsveranstaltung" (Engelen-Kefer) und nur mit vagen Absichtserklärungen enden. Damit wäre den sozialen Menschenrechten ein "Bärendienst" (Nuscheler) erwiesen, weil der Gipfel den seit 30 Jahren bestehenden Sozialpakt dann nicht fortschreibe, ja unter Umständen dahinter zurückfallen würde und, so vor allem die Sorge des DGB, gar die Arbeit der ILO wieder erschweren könnte. Der Gipfel dürfe nicht überdecken, daß es bereits verbindliche Normen der EU und die Übereinkommen der ILO gebe. Noch fataler wäre nach Auffassung des DGB, wenn in Kopenhagen eine neue Sozialagentur geschaffen würde und damit "bewährte Verfahrensweisen" in Gefahr gerieten.
3. Der Sozialgipfel stellt den Sozialpakt komplett in Frage, indem in Kopenhagen die Forderung nach einer neuen Sozialcharta erhoben wird. Damit wäre der Sozialpakt als Bezugspunkt umgangen, seine Errungenschaften zur Disposition gestellt, "das Rad müßte mal wieder neu erfunden werden" (Alston).
4. Selbst Dietrich Willers (Bundesministerium für Arbeit), führendes Mitglied der deutschen Delegation für die Vorbereitung des Gipfels, erwartet nicht – wie etwa auch Philip Alston –, daß es nach Kopenhagen einen Follow-up-Prozeß geben wird, der den Namen verdient hätte. Denn das setzt "überwachenswerte Verpflichtungen" (Willers) in Kopenhagen voraus, an deren Zustandekommen allgemein gezweifelt wird.

5. Der Sozialgipfel könnte von den Industrieländern in der Frage der sozialen Mindeststandards dazu mißbraucht werden, mit sozialer Verbrämung protektionistischen Tendenzen Vorschub zu leisten.

Die Forderungen: Aus der Diskussion schälte sich trotz aller Skepsis über ihre Erfolgsaussichten rasch ein Kernbestand von Erwartungen und Forderungen heraus. Der Sozialgipfel in Kopenhagen sollte also

- mindestens mit einer Bestätigung des Sozialpakts enden und alle Staaten zur Ratifizierung des Pakts aufrufen
- mit einer Stärkung der bestehenden Institutionen zur Überwachung der sozialen Menschenrechte enden
- insbesondere den UN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte stärken. Der Ausschuß sollte den Auftrag erhalten, *alle* Staaten auf Einhaltung dieser Rechte hin zu überwachen. Dafür muß er materiell und personell gestärkt werden
- die Staaten verpflichten, dem Ausschuß über Umsetzung und Einhaltung der sozialen Menschenrechte zu berichten
- Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen ein eigenes Beschwerderecht beim UN-Ausschuß verschaffen
- mit konkreten Zeitangaben für einen Follow-up-Prozeß enden
- die internationalen Finanzorganisationen, insbesondere Weltbank und Internationalen Währungsfonds, dazu bringen, bei ihrer Arbeit die sozialen Menschenrechte zu achten. Voraussetzung dafür ist, daß die Mitarbeiter der beiden Institutionen über die sozialen Menschenrechte überhaupt informiert werden. Das bedeutet für Weltbank und IMF im einzelnen: Sie sind dem UN-Ausschuß berichtspflichtig. Weltbank und IMF sollten als "instrumentelle Organisationen" der Vereinten Nationen wieder stärker in das UN-System eingebunden werden. Deutschland sollte sein Gewicht in diesen Gremien dementsprechend einsetzen.

Darüber hinaus artikulierten sich weitere Forderungen:

- Angesichts der Globalisierung des Arbeitsmarktes sollten Entwicklungs- und Sozialpolitik in Deutschland besser vernetzt werden. Für

die Vorbereitung von Kopenhagen bedeutet es, daß das Bundesministerium für Arbeit als federführendes Ressort die Expertise der Nichtregierungsorganisationen und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung stärker nutzt. Die EU-Koordination muß verbessert werden.

- Die Bundesregierung sollte verpflichtet werden, Berichte nicht nur für den UN-Ausschuß abzufassen, sondern in regelmäßigen Abständen – beispielsweise alle drei Jahre – einen nationalen Armutsbericht vorzulegen.
- Einer drohenden Stigmatisierung der Armut in Deutschland sollte mit allen Mitteln entgegengetreten werden.

Prof. Bruno Simma

Einführung: Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

Historischer Kontext und Probleme bei der Umsetzung

Meine Aufgabe ist es, in Recht und Verfahren nach dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einzuführen. Dabei werde ich absichtlich lückenhaft bleiben, weil es zwischen Herrn Windfuhr, Herrn Zöckler und mir eine Arbeitsteilung geben soll. Danach werde ich mich auf eine allgemeine Vorstellung des Paktes beschränken und dabei vor allem über das Verfahren der Kontrolle der Vertragserfüllung durch die Vertragsparteien sprechen. Ich nehme an, daß sich die beiden anderen Referenten anschließend mehr mit den materiellrechtlichen Verpflichtungen aus dem Pakt und deren Implikationen auch im innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik beschäftigen werden.

Ich habe mir einmal überlegt, wie man den Sozialpakt charakterisieren könnte, und habe dafür einmal den Begriff eines "Mauerblümchens" gebraucht. Dieser Begriff ist aber heute wohl nicht mehr politically correct. Daher habe ich mir ein weniger sexistisches Bild überlegt. Die Zuhörer in meiner "Altersklasse" werden sich vielleicht noch erinnern, daß man früher, bevor Bodybuilding zum Volkssport wurde, oft in Magazinen eine Werbung für einen frühen Vertreter des Bodybuilding namens Charles Atlas sehen konnte, die ihn als "90-pound-weakling" zeigten, und dann ein angeblich ein halbes Jahr später aufgenommenes Foto, auf dem Herr Atlas schon viel stattlicher aussah. Nun, als der neue Überwachungsausschuß 1987 geschaffen wurde, war der Pakt in der Tat windelweich anzusehen. In meinem Referat hoffe ich, Sie davon überzeugen zu können, daß er inzwischen einige Muskeln angesetzt hat, und damit etwas eindrucksvoller – wenngleich noch lange nicht bedrohlich – aussieht. Mit anderen Worten: Eine Art völkerrechtlicher Schwarzenegger ist aus dem Pakt auch heute noch nicht geworden; dies zu Ihrer Beruhigung. Im übrigen gehe ich davon aus, daß Sie mit den grundsätz-

lichen Daten des Pakts vertraut sind. Er ist 1966 von der VN-Generalversammlung angenommen worden, 1976 in Kraft getreten und umfaßt gegenwärtig immerhin 130 Vertragsparteien. Interessant für seine Einschätzung ist aber, daß er in der Bundesrepublik in beinahe allen Aufzählungen der maßgeblichen Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen immer als zweiter nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte genannt wird. Dies ist auch mir passiert, bevor ich in den Überwachungsausschuß gewählt worden bin: In einer von mir herausgegebenen Textsammlung im Beck-Verlag ist der Sozialpakt wie von selbst an die zweite Stelle gerutscht.

Offiziell aber rangiert der Sozialpakt an erster Stelle vor demjenigen über bürgerliche und politische Rechte. Ich erwähne diesen Punkt deswegen, weil er meines Erachtens ein bezeichnendes Licht auf die Geringschätzung oder Vernachlässigung des Sozialpaktes wirft.

Der Pakt ist in fünf Teile gegliedert: In seinem ersten Teil ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker verankert, das nach herrschender Auffassung in unseren Breiten in einem Menschenrechtsvertrag einen Fremdkörper darstellt, nach überwiegender Meinung im Rest der Welt aber – jedenfalls in seiner antikolonialistischen Ausprägung – als Grundlage für den Genuß aller weiteren Menschenrechte angesehen wird. Anschließend enthält der Vertrag einige allgemeine Bestimmungen, auf die ich später noch eingehen werde. Dann folgt der Katalog der materiellen Verbürgungen:

- Artikel 6: Recht auf Arbeit;
- Artikel 7: Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen;
- Artikel 8: Gewerkschaftliche Rechte und Streikrecht (die einzige Bestimmung in einem Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen, in dem dieses Recht ausdrücklich anerkannt ist);
- Artikel 9: Soziale Sicherheit (Sozialversicherung);
- Artikel 10: Recht auf besonderen Schutz von Familie, Müttern und Kindern;
- Artikel 11: Recht auf einen angemessenen Lebensstandard;

Artikel 12: Recht auf Gesundheit;

Artikel 13, 14: Recht auf Bildung;

Artikel 15: Recht auf Kultur.

Ich nehme an, daß die Herren Windfuhr und Zöckler zu diesen Rechten und den daraus erfließenden Verpflichtungen noch einiges sagen werden. Ich selbst möchte nur bemerken, daß die Lektüre z.B. des Artikels 11 des Paktes schon die Frage provoziert, ob eine derartige Bestimmung überhaupt mehr sein kann als eine Aufzählung von guten Absichten oder ein Programmsatz ohne eigentlichen juristischen Verpflichtungscharakter. Lassen Sie mich zitieren: "Die Vertragsparteien erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen." Wiederum ein mea culpa: In einem von mir mitverfaßten Lehrbuch des Völkerrechts habe ich seinerzeit geschrieben, daß der Sozialpakt nur Programmsätze umfasse. In der Zwischenzeit habe ich diese Auffassung jedoch geändert. Der entscheidende Schritt zum richtigen Verständnis des Paktes ist das Studium seines Artikels 2 Abs. 1. Auch diese Bestimmung wird von meinen Kollegen später vertieft werden, doch lassen Sie mich hier bereits zitieren: "Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen."

Zuzugeben ist, daß dieser Artikel auf verschiedene Weise interpretiert werden kann. Vielleicht ist die herrschende Auffassung in unseren Breiten diejenige, die ich vorher erwähnt habe, daß nämlich die Staaten nur zu irgendwelchen Programmen verpflichtet sind. Anderswo hat man den Artikel 2 aber sehr verschieden aufgefaßt. Als etwa die Regierung Carter Ende der 70er Jahre dem US-Kongreß die beiden VN-Menschenrechtspakte zur Genehmigung vorlegte, haben die Kreise, die in den Vereinigten Staaten auch jetzt wieder tonangebend sind, davon gesprochen, daß es sich bei unserem Pakt um einen Vertrag handle, der die

Amerikaner praktisch verpflichten würde, die ganze Welt zu alimenteren, um einen "holiday with pay treaty", und so weiter.

Für die einen war der Vertrag also der perfekte juristische Papiertiger, wie unser Ausschußvorsitzender, Professor Alston, einmal gesagt hat, für die anderen eine juristische Büchse der Pandora, von der man die Finger lassen mußte, weil die Verpflichtungen, die aus dem Pakt resultieren könnten, in ihrem Ausmaß unvorhersehbar seien.

Der Kontrollausschuß, dem ich angehöre, hat sich der Auslegung des Artikels 2 Abs. 1 intensiv angenommen und zu diesem Thema einen sogenannten "General Comment", das heißt, eine allgemeine Kommentierung, abgegeben, in dem er doch einiges klarstellt. In dieser Kommentierung wird etwa ausgeführt, daß der Pakt in der Tat seinem Wesen entsprechend auf progressive, schrittweise Verwirklichung angelegt ist, daß aber dieses Prinzip die Vertragsstaaten beileibe nicht aus ganz konkreten völkerrechtlichen Pflichten entläßt. Jedenfalls müssen die Vertragsstaaten Maßnahmen treffen, was nach den Regeln der völkerrechtlichen Auslegungskunst doch wohl bedeuten muß, daß innerhalb einer angemessenen Frist konkrete und gezielte Schritte zu unternehmen sind. Artikel 2 spricht ferner von der Ergreifung aller geeigneten Mittel. Darunter sind sicher vor allem gesetzgeberische Maßnahmen zu verstehen, doch ist es mit der Erlassung auch der wohlmeinendsten Gesetze nicht getan, weil die Staaten sorgfältig zu prüfen haben, mit welchem legislatorischen oder administrativen Instrumentarium sie in jedem Einzelfalle arbeiten müssen, um ein bestimmtes Paktrecht zu verwirklichen.

In diesem Zusammenhang kann eine richterliche Kontrolle innerstaatlicher Normen und Maßnahmen am Maßstab des Paktes durchaus geboten sein. Hier komme ich auf ein weiteres Vor- oder Pauschalurteil über den Pakt zu sprechen: sehr oft wird nämlich gesagt, daß die Artikel des Sozialpaktes – im Gegensatz zu den Bestimmungen des Paktes über bürgerliche und politische Rechte – einer unmittelbaren Anwendung durch die Gerichte nicht fähig, also nicht justiziabel seien. Ich meine aber, daß bei sorgfältiger Lektüre des Textes und Auslegung der einzelnen Bestimmungen eine ganze Reihe von Artikeln des Paktes in diesem Sinn

unmittelbar anwendbar sein kann, so etwa die Diskriminierungsverbote und Gleichbehandlungspflichten, die gewerkschaftlichen Rechte des Artikels 8, die Bestimmungen über das Streikrecht (der Pakt ist der einzige völkerrechtliche Vertrag, der dieses Recht normiert!), der Jugendschutz in Artikel 10 Abs. 3, die Pflicht zur Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichtes sowie Pflichten zur Respektierung bestimmter Elternrechte in der Erziehung.

Zusammengefaßt läßt sich also sagen, daß die Aussage, der Pakt enthalte nichts, was unmittelbar anwendbar und justiziabel sei, in dieser Form nicht aufrechterhalten werden kann.

Der Ausschuß hat in seinem General Comment über Artikel 2 noch weitere Aussagen zu diesem Thema getroffen, auf die ich aus Zeitgründen hier nicht eingehen kann. Sie lassen sich in etwa so zusammenfassen, daß der Pakt sehr wohl echte Rechtspflichten enthält, die aber ihrerseits wieder flexibel genug sind, um dem Staat den notwendigen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu belassen. Aber wohlgemerkt: Deswegen verschwimmen die Paktpflichten keineswegs ins Konturenlose! Die Verpflichtungen des Paktes sind mehrheitlich sogenannte völkerrechtliche Verhaltenspflichten, im Gegensatz zu sogenannten Ergebnispflichten. Bei diesen Pflichten ist nichts utopisch oder exzessiv, ihre Erfüllung ist durchaus zumutbar und auf die Unterschiede in der wirtschaftlichen Ausgangsposition der verschiedenen Vertragsstaaten kann gebührend Rücksicht genommen werden.

Nach diesen Aussagen über den Inhalt der Paktpflichten wende ich mich jetzt mit etwas größerer Ausführlichkeit dem Prüfungsverfahren nach dem Pakt zu, weil dies mein eigentliches Thema ist, das – wenn ich richtig informiert bin – von den übrigen Referenten des heutigen Vormittages nicht wieder aufgegriffen werden wird. Was dieses Verfahren anbetrifft, so scheint es bei einer Prüfung der "Papierform" des Paktes kaum zu existieren. Jedenfalls ist es nach dem Wortlaut wohl das schwächste aller Prüfungsverfahren in den modernen Menschenrechtsverträgen. Es heißt nämlich nur, daß die Vertragsparteien dem Wirtschafts- und Sozialrat (dem sogenannten ECOSOC) regelmäßig nach einem bestimmten Programm über die Maßnahmen zu berichten

haben, die sie getroffen haben, über die dabei erzielten Fortschritte, aber auch über die Schwierigkeiten, denen sie bei der Pakterfüllung begegnet sind. Über die Art und Weise der Prüfung dieser Staatenberichte schweigt sich der Pakt aus. Er sieht dann noch vor, daß die VN-Sonderorganisationen einbezogen werden und daß die Menschenrechtskommission ebenfalls irgendwie tätig werden soll. Weitere Prüfungsinstanzen oder griffigere Verfahren – wie eine Staatenbeschwerde oder sogar eine Individualbeschwerde – sind in dem Vertrag gegenwärtig nicht vorgesehen. Einem menschenrechtlichen Aktivisten muß ein derartiger "Kontroll"-Mechanismus wie eine Kodifizierung des Prinzips "wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß" erscheinen. Und so war er wohl auch gedacht. Denn angesichts des Fehlens internationaler Übereinstimmung über die Bedingungen paktkonformer Wirtschafts- und Sozialpolitik waren die Vertragsstaaten sehr sensibel und ablehnend gegenüber wirklich spürbarer Einwirkung auf diese Angelegenheiten seitens einer außer- und überstaatlichen Instanz. Im übrigen ist ja bekannt, daß der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – vielleicht etwas übertrieben – eine Art saurer Apfel war, in den der Westen in den 50er und 60er Jahren beißen mußte, damit die Staaten des Ostens den Pakt über bürgerliche und politische Rechte akzeptierten. Vielleicht läßt sich der "Liebesentzug" der westlichen Staaten gegenüber dem Pakt auch aus diesem Grunde erklären. Aber nicht nur bei den Staaten, sondern auch im Schrifttum überwog anfangs die Meinung, daß, was die Kontrolle der Erfüllung von Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen zum Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte angeht, ein Berichtsverfahren eigentlich die einzig adäquate, geeignete Möglichkeit darstelle. Dies ist ein Thema, über welches wir uns am Nachmittag bei der Diskussion über die Möglichkeit eines Fakultativprotokolls zum Pakt unterhalten sollten. Wie auch immer man diese Frage beurteilt, jedenfalls stellte sich das ursprünglich vorgesehene Verfahren, wie es seit 1977/78 etwa zehn Jahre lang durchgeführt wurde, geradezu als Karikatur eines internationalen Kontrollverfahrens heraus. Irgendwann wurde dies sogar dem ECOSOC peinlich, worauf er beschloß (gleichsam in einem Anfall tätiger Reue), die Prozedur der Erfüllungskontrolle an das Verfahren, welches sich inzwischen beim Zivilpakt entwickelt hatte, anzugleichen. Nach dem ursprünglichen System prüften nämlich sogenannte "Regierungsexperten" die Staatenberichte. Dazu sei

mir die Beobachtung gestattet, daß – jedenfalls für mich als Professor im "Elfenbeinturm" – der Begriff eines Regierungsexperten in gewisser Weise ein Widerspruch in sich ist.

Diesen Widerspruch hat man dann in einer zweiten Phase des ursprünglichen Verfahrens noch dadurch verstärkt, daß man von einem Ausschuß "unabhängiger" Regierungsexperten sprach. Nun, wie auch immer, jedenfalls wurde dieses System abgeschafft und seit 1987 ist der jetzige Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Committee on Economic, Social and Cultural Rights, tätig. Es besteht aus 18 von den Staaten vorgeschlagenen und dann vom ECOSOC gewählten, unabhängigen Experten. De facto setzt sich der Ausschuß aus einigen Professoren, aus Fachleuten, die in verschiedenen Forschungsinstituten tätig waren, aus Arbeits- und Sozialrechtlern und aus einer relativ großen Zahl von Berufsdiplomaten zusammen.

Als der Ausschuß 1987 zum ersten Mal zusammentrat, war in gewisser Weise eine günstige Ausgangsposition für seine zukünftige Arbeit gegeben: Zum ersten lagen die Erwartungen der Paktstaaten an die Effektivität des Kontrollverfahrens nach der Vorgeschichte, die ich soeben geschildert habe, geradezu bei Null, so daß sich die Situation eigentlich nur verbessern konnte.

Zum zweiten, und das ist viel bedeutender, fiel die Aufnahme der Tätigkeit des neuen Ausschusses mit dem Beginn des Zusammenbruchs des Ostblocks zusammen, als plötzlich in vielen Gremien der Vereinten Nationen ein frischer Wind zu wehen begann. Dieser frische Wind zeichnete die Arbeit des Ausschusses von vornherein aus. Denken Sie nur daran, daß der Rassendiskriminierungsausschuß seine Arbeit fast 20 Jahre früher, und der Menschenrechtsausschuß (nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte) etwa 10 Jahre früher aufgenommen hatte, und daß diese beiden Gremien durch den harten Widerstand der Experten aus den kommunistischen Staaten gezwungen worden waren, sehr zurückhaltende, manchmal sogar fragwürdige, Methoden zu entwickeln, wie etwa die Entscheidungsfindung ausschließlich im Konsens oder ein Verständnis von "Allgemeinen Bemerkungen", nach dem diese Aussagen so "allgemein" zu sein hatten, daß völkerrechtsverletzende

Staaten nicht einmal beim Namen genannt werden durften. In unserem Ausschuß wollten die Kollegen aus Osteuropa zwar anfangs ebenfalls in dieses Fahrwasser einschwenken, doch war es mit ihrem Widerstand gegen effektivere Prozeduren nach ein oder zwei Sessionen vorbei (und der ursprüngliche sowjetische Experte, ein echter "hardliner", gegen einen kooperationswilligen Moskauer Professor ausgetauscht).

Nach diesen, wenn Sie wollen, "soziologischen", Eingangsbemerkungen nun zum Verfahren selbst: Wenn man die Artikel über das Prüfungsverfahren des Paktes liest und mit dem gegenwärtigen Stand dieses Verfahrens vergleicht, dann zeigen sich hier bedeutsame Unterschiede bzw. Fortschritte.

Einerseits könnte man sagen, daß bestimmte Dinge, die der Pakt vorsah, sich in der Realität nicht verwirklichen ließen. So ist vor allem die Rolle der Sonderorganisationen viel bescheidener ausgefallen als im Text des Vertrages vorgesehen, wobei allerdings die ILO noch am meisten zur Arbeit des Ausschusses beiträgt, andere Sonderorganisationen sind kaum präsent. Die VN-Menschenrechtskommission befaßt sich zwar auf jeder Sitzung mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, nimmt aber in bezug auf den Sozialpakt und das Prüfungsverfahren danach keine eigentliche Funktion wahr.

Die Kehrseite dieser Abstinenz seitens anderer Glieder der VN-Familie ist aber nun, daß der Ausschuß eine gewisse Autonomie besitzt. Er ist gegenwärtig das einzige Organ innerhalb der UNO, welches sich ausschließlich und vertieft mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten beschäftigt und zu diesen Rechten so etwas wie eine Jurisprudenz entwickelt hat.

Was die verschiedenen Neuerungen und Verbesserungen anbetrifft, die der Ausschuß in den acht Jahren seines Bestehens zuwege gebracht hat, so lassen sich folgende aufzählen:

Zum ersten hat der Ausschuß einen "General Comment" über die Funktionen der Berichterstattung und Berichtsprüfung verfaßt, der für die Arbeit aller "treaty bodies" bedeutsam ist. Vielleicht karikiere ich die

Dinge wieder ein wenig, wenn ich meine, daß die Vorlage und die Behandlung von Berichten für die daran beteiligten Beamten eine Pflichtübung dargestellt hat, bei der es darum ging, vor dem Prüfungsgremium ein möglichst günstiges Bild der Menschenrechtslage im eigenen Lande zu zeichnen, um damit ungeschoren – und womöglich noch mit einem Lob – davonzukommen, womit der berichterstattende Staat seine Schuldigkeit getan hatte. Nach dem traditionellen Verständnis (oder Unverständnis) wurden die Staatenberichte eigentlich um ihrer selbst willen angefertigt.

Die Philosophie, die der Ausschuß in seinem "General Comment" und in seiner Prüfungspraxis entwickelt hat, ist davon diametral verschieden. Der Ausschuß setzt den Akzent nicht auf den eigentlichen Vorgang der Berichtsprüfung, sondern betrachtet sich vielmehr als eine Art Katalysator, der durch die Art und Weise, wie er seine Forderungen gegenüber den Staaten durchsetzt und wie er das Berichtsprüfungsverfahren handhabt, bestimmte Prozesse und Wirkungen im Inneren der Staaten auslösen möchte. So vor allem eine Schärfung des Bewußtseins für die im Pakt angeführten Rechte, eine gründliche Bestandsaufnahme und regelmäßige Prüfung der wirtschafts-, sozial- und kulturpolitischen Entwicklungen, die für die Paktrechte relevant sind, die Erstellung von Prioritäten bei der Realisierung dieser Rechte, das In-Gang-Bringen einer öffentlichen Diskussion über den Stand der Dinge durch Einschaltung gesellschaftlicher Gruppen, wie auch durch die Veröffentlichung und Diskussion der Berichte und der Aufnahme, welche diese im Ausschuß gefunden haben. Dies ist in etwa das Wunschbild von der Funktion des Berichtsverfahrens, welches dem Ausschuß vorschwebt. Von der Realität ist dieses Wunschbild natürlich noch sehr, sehr weit entfernt. So gibt es heute nur ganz wenige Staaten, die bei der Abfassung der Berichte eine breitere Öffentlichkeit einbeziehen. Die Bundesrepublik etwa veröffentlicht die Berichte, welche sie an den Sozialausschuß erstattet, nicht in der gleichen gedruckten Form wie die Berichte an den Menschenrechtsausschuß nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Aber wenn auch die Realität des Verfahrens vom Idealzustand noch weit entfernt ist, so hat der Ausschuß doch eine klare Vorstellung entwickelt, nach der die Berichtsprüfung mit einer langweiligen, manchmal sogar zynischen Pflichtübung durch Diplomaten und Büro-

kraten in einer Atmosphäre menschenrechtlichen Scheinfriedens in Genf nichts mehr, aber schon gar nichts mehr zu tun hat.

Was die Klärung von Inhalt und Tragweite der Verpflichtungen aus dem Pakt angeht, so treibt der Ausschuß dieses Geschäft vor allem durch seine Alltagstätigkeit, eben die Berichtsprüfung, permanent voran. Daneben hat er jedoch zwei spezielle Instrumente für die Ausdeutung des normativen Inhalts des Paktes entwickelt, die ich kurz erwähnen möchte. Zum einen widmet der Ausschuß jeweils einen Tag in jeder (dreiwöchigen) Session der Diskussion und Vertiefung einer grundsätzlichen Frage, sei es einer bestimmten Verpflichtung aus dem Pakt oder der Diskussion eines übergreifenden Problems. So wurde zum Beispiel die Brauchbarkeit von wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren für die Kontrolltätigkeit des Ausschusses, das Recht auf Wohnung oder das Thema Menschenrechtserziehung am Tag der allgemeinen Diskussion besprochen. Diese Diskussionen sollen in der Regel die Grundlage für den Einsatz eines zweiten Instruments schaffen, welches der Klärung der Paktnormen dient, nämlich der General Comments, auf die ich vorher schon kurz eingegangen bin. Dabei handelt es sich um Texte, in denen der Ausschuß seine Jurisprudenz über die Verpflichtungen aus dem Pakt entwickeln kann. Bisher [Stand: Ende 1994] hat der Ausschuß vier derartige General Comments verabschiedet, davon drei zu allgemeinen Problemen und einen über ein konkretes Paktrecht, nämlich das Recht auf Wohnung.

Gegenwärtig sind "allgemeine Bemerkungen" über die Rechte von Behinderten und älteren Personen in Vorbereitung. Den "General Comments" kommt als solchen selbstverständlich keine Rechtsverbindlichkeit zu. Doch ist zu hoffen, daß sie in Zukunft in Folge ihrer Autorität bei der Auslegung und Anwendung des Paktes auf der innerstaatlichen Ebene, wie auch im Verfahren der Berichtsprüfung auf zwischenstaatlicher Ebene, doch eine Art Argumentationsrahmen bilden werden, der letztendlich das Verständnis der vertraglichen Rechtsbegriffe mitprägt. Es klingt vielleicht ein wenig provokant, wenn ich meine, daß in Zukunft ein Diskurs über Inhalt und Tragweite bestimmter Verpflichtungen aus dem Sozialpakt nicht lege artis stattfinden kann,

wenn man sich dabei mit den General Comments des Ausschusses nicht auseinandergesetzt hat.

Wie man in den Wald hineinruft, so schallt es bekanntlich zurück. Auf die Tätigkeit des Ausschusses bezogen soll dies heißen, daß die Vollständigkeit und Aussagekraft der Staatenberichte wesentlich dadurch mitgestaltet werden wird, daß der Ausschuß dafür genaue Vorgaben macht, daß er also angibt, welche Informationen er präzise erhalten will. Diese Angaben hat er in den sogenannten "guidelines", d.s. Richtlinien für die Berichterstattung, niedergelegt. Als der Ausschuß ursprünglich zusammentrat, fand er zwar solche Richtlinien vor, die vom Sekretariat erstellt worden waren. Diese Richtlinien waren jedoch vollkommen unnütz, weil viel zu global und allgemein. Daher begann der Ausschuß bald mit der Ausarbeitung neuer Richtlinien, die dann auf der fünften Tagung verabschiedet werden konnten. Bei dieser Arbeit ist dem Ausschuß übrigens von Seiten nichtstaatlicher Organisationen wichtige Unterstützung zuteil geworden. Wenn man sich die Richtlinien ansieht, so wirken sie auf den ersten Blick ein wenig einschüchternd. Bei genauerer Lektüre wird aber deutlich, daß sie ohne weiteres angetan sind, die Arbeit der Ministerialbeamten, Experten oder Diplomaten, welche die Staatenberichte zu verfassen und zu präsentieren haben, zu erleichtern. So geben sie den Staaten die Möglichkeit, sich ganz weitgehend auf andere, zum Beispiel der ILO oder der UNESCO erstattete Berichte abzustützen. Im übrigen sind sehr viele Fragen in den "guidelines" ohne weiteres mit einem schlichten "ja" oder "nein" zu beantworten. Was die "guidelines" jedenfalls erschweren wollen, ist die Vernebelung der faktischen Situation, die Möglichkeit, die Kontrolle des Standes der Pakterfüllung durch einen Wust von Gesetzestexten und unbrauchbaren Statistiken unmöglich (jedenfalls viel schwieriger) zu machen. Die Richtlinien konzentrieren sich daher immer auf die tatsächliche Lage, und zwar nicht des Durchschnitts der Bevölkerung eines Vertragsstaates, sondern der wirtschaftlich, sozial und kulturell besonders verletzbaren oder gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die der Staat im übrigen selbst identifizieren soll. Ferner betonen die "guidelines" immer die Entwicklung der Realisierung des Paktes über einen bestimmten Zeitraum, wie etwa in den letzten fünf oder zehn Jahren.

Seit einigen Jahren wird der allgemeine Fragenkatalog der Richtlinien durch einen weiteren Katalog von Fragen ergänzt, den eine Untergruppe des Ausschusses anfertigt, wenn feststeht, daß ein bestimmter Staat, der einen Bericht vorgelegt hat, diesen Bericht auf der bevorstehenden Sitzung des Ausschusses vertreten wird. In diesem zusätzlichen Fragenkatalog sollen Schwächen oder Lücken der Staatenberichte aufgegriffen werden.

Trotz der damit beschriebenen Bemühungen, die Berichterstattung seitens der Staaten stärker auf den Punkt zu bringen, ist der Ausschuß mehr denn je zuvor auf Informationen aus nichtstaatlichen Quellen angewiesen, weil Regierungen stets dazu neigen werden, die Menschenrechtssituation in ihren Ländern nach Art von Tourismusprospekten zu verschönern, also auf bewährte Weise sozialpolitische Baulücken und -ruinen zu verstecken.

Was die Herkunft solcher Informationen aus nichtstaatlichen Quellen anbetrifft, so spricht der Pakt selbst von den Sonderorganisationen, wie etwa ILO und WHO. Darüber wird sicher heute Nachmittag noch gesprochen werden. Wie ich bereits früher angeführt hatte, erhält der Ausschuß von der ILO in der Tat wertvolles Material, aber immer noch viel zu wenig. Von der WHO erfahren wir sehr wenig, vom Rest der VN-Familie in der Regel nichts. Dieser Stand der Dinge macht die Informationsbeschaffung seitens der nichtstaatlichen Organisationen zu einer *conditio sine qua non* der Effektivität der Ausschußarbeit. Wenn der Ausschuß keine Dossiers, vielleicht sogar echte "Parallelberichte", von Organisationen wie Habitat International Coalition oder FIAN erhielte, würden die Mitglieder, die ja zwischen den Treffen des Ausschusses nur beschränkt Zeit für das Studium der Staatenberichte und ihre eigene Vorbereitung haben, nur selten an den Kern der eigentlichen Probleme herankommen.

Vielleicht könnte man etwas boshaft sagen, daß die Vertragsstaaten der Menschenrechtsverträge, als sie diese mit "treaty bodies" aus Experten ausrüsteten, auch gar nicht gewollt haben, daß die Mitglieder dieser Gremien für die paar Wochen, in denen sie sich in Genf, New York oder Wien versammeln, zu viel know how zur Verfügung haben.

Ein Problem, welches allen Kontrollausschüssen im Menschenrechtsbereich zusetzt, ist die Säumigkeit der Vertragsparteien bei der Erfüllung ihrer Berichtspflichten. So waren etwa Anfang 1993 von damals 119 Vertragsstaaten unseres Paktes nicht weniger als 65 Parteien im Verzug. Professor Alston hat in einer Studie, die er für die Generalversammlung der Vereinten Nationen angefertigt hat, vor ein paar Jahren Zahlen über die Gesamtsumme der rückständigen Berichte genannt, welche irgendwo zwischen 500 und 1000 liegen. Mit anderen Worten:

Gegenüber der Gesamtheit aller Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen sind viele hunderte Berichte überfällig! Bei diesem Stand der Dinge haben die "treaty bodies", an der Spitze mein Ausschuß, eine Reihe von Maßnahmen eingeführt. So fordern wir etwa ECOSOC auf, besonders lange säumige Staaten anzumahnen ihre Berichtspflichten nun doch endlich zu erfüllen. Der ECOSOC hat dies auch getan. Weiter hat der Ausschuß beschlossen, daß die Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Staaten, die mit ihren Berichten besonders lange im Verzug sind, notfalls auch ohne Vorlage eines Berichtes und in Abwesenheit einer Regierungsdelegation vom Ausschuß geprüft wird. In diesem Sinne haben wir vor einigen Jahren die ersten vier besonders säumigen Staaten bestimmt und angekündigt, daß wir auf der nächsten Tagung (im Frühjahr 1993) die Lage der Paktrechte in diesen Staaten aufgrund eigener Recherchen überprüfen würden. Daraufhin hat einer der betroffenen Staaten einen Erstbericht vorgelegt und erschien auch zur Berichtsprüfung. Zwei Staaten haben die alsbaldige Vorlage der Erstberichte versprochen und dieses Versprechen mittlerweile auch erfüllt. Nur ein einziger Staat blieb sozusagen "verstockt", nämlich Kenia. Daraufhin prüfte der Ausschuß im Jahre 1993 die Situation der Paktrechte in Kenia auf der Grundlage eigener Untersuchungen und beschloß im Konsensverfahren "concluding observations" über Kenia, die als eigenständiges VN-Dokument allgemein zugänglich sind, für VN-Verhältnisse überaus deutlich gehalten sind und auch eine gewisse Wirkung in Kenia gehabt haben sollen. Eine dieser Wirkungen ist darin zu sehen, daß Kenia im Frühjahr 1994 einen Bericht vorlegte, der allerdings so unbefriedigend ausfiel, daß ihn der Ausschuß gleich wieder zur Überarbeitung zurückverwies. Die Regierung Kenias versprach daraufhin, im Jahre 1995 einen Bericht nach den Regeln der Kunst vorzulegen.

Am bemerkenswertesten sind aber wohl gewisse Neuerungen, die der Ausschuß im Verfahren der eigentlichen Berichtsprüfung eingeführt hat. Hier wurde einmal der Berichtszyklus verlängert.

Interessanter ist aber, wie sich das Ergebnis der Berichtsprüfung entwickelt hat. Gemäß dem ursprünglichen Verständnis (oder Mißverständnis) der Rolle der Vertragsorgane sollten diese Gremien nur einen sogenannten "konstruktiven Dialog" mit den Vertragsstaaten führen, dem jedes Element einer eigentlichen Beurteilung der Vertragserfüllung fehlt. Nach diesem ursprünglichen Verständnis sollten die Ausschüsse also nur für einen Erfahrungsaustausch sorgen und die Vertragsstaaten gleichsam zu einer perfekteren Vertragserfüllung stimulieren. Diese Sicht der Dinge war nicht nur unter den sozialistischen Staaten herrschend. So hat die Schweiz vor drei Jahren ihren Eidgenössischen Räten die Pakte zur Zustimmung vorgelegt (inzwischen ist die Schweiz Vertragspartei geworden). In den Erläuternden Bemerkungen zur Vorlage der Schweizer Regierung heißt es dann, daß der Ausschuß, dem ich anhöre, gar nicht in der Lage sei, eine eigene Bewertung der Erfüllung der Vertragspflichten vorzunehmen. Wie dem auch sei, innerhalb von ein paar Jahren hat der Ausschuß – wie auch die übrigen treaty bodies – die Praxis entwickelt, daß das Gremium als solches sogenannte "concluding observations" beschließt, also eine echte Bewertung der Pakterfüllung formuliert. Dabei wird in den letzten Jahren nicht mehr um den Brei herumgeredet, sondern die Dinge werden beim Namen genannt. So hat der Ausschuß in einer ganzen Reihe von Fällen von klaren Vertragsverletzungen gesprochen.

Diese Fälle betrafen bisher alle das Recht auf Wohnung, welches vor allem in zentralamerikanischen Staaten durch großangelegte Massenträumungen von Favelas oder Barrios verletzt wurde. Der Ausschuß hat sich aber nicht damit begnügt, die Verletzungen beim Namen zu nennen, sondern an die betreffenden Staaten die Aufforderung gerichtet, diese Praktiken abzustellen und so rasch wie möglich zu berichten. In zwei Fällen hat er auch darauf gedrängt, die Staaten, in denen eine derartige paktwidrige "Wohnungspolitik" betrieben wurde, zu besuchen und seine Expertise für eine Verbesserung der Situation im Vertragsstaat zur Ver-

fügung zu stellen (inzwischen, im April 1995, hat der erste Besuch dieser Art in Panama stattgefunden).

Zum Abschluß folgende Zusammenfassung: Alles, was ich Ihnen vorgestellt habe, ist sicherlich in keiner Weise spektakulär zu nennen. Aber für den Kenner der VN-Menschenrechtsszene erscheinen diese kleinen Schritte doch relevant, vor allem auch deshalb, weil in der stillschweigenden Akzeptanz dieser Maßnahmen durch die Vertragsstaaten eine gewisse Bereitschaft der Staatengemeinschaft zum Ausdruck zu kommen scheint, eine Kontrolle der Erfüllung menschenrechtlicher Pflichten zuzulassen, die diesen Namen wirklich verdient. Damit scheint mir die Zeit reif zu sein für eine Diskussion weitergehender Möglichkeiten – eventuell in Richtung auf ein Fakultativprotokoll, daneben aber auch in Richtung auf eine mögliche Rolle des Paktes und seines Implementierungsorgans für die Durchsetzung der Ergebnisse des bevorstehenden Sozialgipfels in Kopenhagen.

Michael Windfuhr

Internationale Bedeutung: Nationale und internationale Staatenpflichten

Natürlich muß der Bericht eines Mitglieds einer NRO anders aussehen als der eines Völkerrechtsprofessors. Ich bin dankbar dafür, daß Prof. Simma deutlich gemacht hat, wie schwer es ist, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf UN-Ebene zu einem Instrument der Stärke auszuprägen. Das kann natürlich für uns als NROs in der Beurteilung nicht zureichend sein. Wir müssen viel präziser und auch schon viel früher benennen können, was eigentlich Verletzungen dieser Rechte sind. Dabei hat uns allerdings die Arbeit gerade des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sehr geholfen, weil er das Verständnis des normativen Gehalts dieser Rechte und auch der sich daraus ergebenden Verpflichtungen erheblich präzisiert hat in den letzten Jahren. Es ist dadurch möglich, als Nichtregierungsorganisation diese Rechte in der Bedeutung wahrzunehmen, die ihnen eigentlich zukommt und das wird auch Teil sein von dem, was ich jetzt vortrage.

Ich möchte am Anfang auf einige Mißverständnisse eingehen, die uns in der Praxis der Verteidigung dieser Rechte immer wieder entgegengehalten werden von Regierungen, von Diplomaten, von Verantwortlichen für diese Verletzung, und möchte dann erläutern, wie aus unserer praktischen Erfahrung Staatenpflichten noch präziser zu beschreiben sind.

Ich möchte darlegen, was für uns die Voraussetzung dafür ist, daß man diese Rechte tatsächlich härter macht oder daß sie so hart verstanden werden, wie sie eigentlich sind. Im letzten Teil werde ich sagen, was das für den Prozeß dieses Sozialgipfels bedeutet.

Der Sozialgipfel, der im März 1995 stattfinden wird und der den Pakt und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den momentanen Entwürfen der Abschlußtexte mehrfach erwähnt, kümmert sich dann aber eigentlich gar nicht mehr im Detail um Rechtsformulie-

rungen oder gar um Staatenpflichten. In dem ganzen Pakt wird über Armut immer so geschrieben, als sei man arm geboren. Es wird nie darüber geschrieben, wie Armut entsteht, welche Prozesse dazu führen. Gehen wir zunächst einmal auf die Mißverständnisse ein, die diesen Rechten entgegengebracht werden. Prof. Simma hat schon einige erwähnt, die ich nicht mehr selbst beantworten muß, wie z. B. die Behauptung, diese Rechte seien nicht justiziabel. Was mir in der politischen Debatte im Bereich des Sozialgipfels jetzt immer wieder von Regierungsdelegationen gesagt wurde und für mich das wichtigste Mißverständnis zu sein scheint, ist, daß immer unterstellt wird, es seien nur positive Rechte im Sinne einer politischen Zielsetzung. Wir haben dazu auch schon einige Sätze gehört. Sie könnten nur vom Staat gewährt sein. Sie seien viel zu teuer für arme Staaten. Wer könne überall das Recht auf Behausung oder auf Wohnung oder auf Nahrung realisieren? Das würde zu Staatsapparaten führen, also ganz entgegen der Idee von De-regulierung, die immer gefordert wird. All diese Elemente weisen auf ein profundes Mißtrauen gegen diese Rechte hin. Man könnte es so zusammenfassen, daß es auf eine staatsaktionistische Bürokraten-Beamtenmaschinerie hinausliefe. Dieses Spektrum an Argumenten tritt uns immer wieder in der politischen Debatte über diese Rechte entgegen und es kommt hinzu, daß viele sagen, in dem Pakt stehe dann noch drin, sie seien nur "nach und nach" zu realisieren. Das "nach und nach", auf Englisch 'progressively', klingt im Originaltext schon wesentlich besser, und ich werde auch gleich noch einmal darauf eingehen, was das in bezug auf den Verpflichtungscharakter heißen könnte.

Gehen wir aber konkret auf Staatenpflichten ein; ich möchte das am Beispiel des Rechts auf Nahrung tun, weil wir an diesem Problem arbeiten. Prof. Simma hat schon vorgelesen, was im Artikel 11 über das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie einschließlich Ernährung steht, aber was vor allen Dingen im Absatz 11.2 noch einmal aufgenommen wird. Dort heißt es, in Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen durchführen, um diese Rechte zu gewährleisten. Im Hinblick auf das Recht auf Nahrung ist es wichtig, davon auszugehen, daß es eben nicht darum geht, daß dies nur

positive Rechte sind, daß der Staat etwas geben soll, wie das immer formuliert wird. Es ist also kein 'right to be fed', es ist 'the right to have access to food'. Dies ist von der Formulierung her etwas völlig anderes. In der "Declaration of the Right to Development" ist das noch einmal ausdrücklich, und zwar sehr früh im Artikel 2 benannt: daß das menschliche Wesen das zentrale Subjekt von Entwicklung ist und – so ist es formuliert – 'should be the active recipient and beneficiary of the right', ja 'of the rights'. Ich glaube, das ist der entscheidende Begriff. Es geht zunächst darum, daß Menschen die Möglichkeit haben, durch eigene Anstrengung, 'own efforts', wie es in der "declaration" heißt, und durch Nutzung eigener Ressourcen, 'own ressources', diese Rechte wahrzunehmen. FIAN verteidigt den Zugang zu Ressourcen, den Leute vorher hatten und der ihnen durch staatliche Politikmaßnahmen oder auch Politikmaßnahmen Dritter zerstört wurde. In fast 80 Prozent aller Fälle, wo wir als Menschenrechtsorganisation angerufen werden, von Bauernorganisationen, Farmer-/Landarbeiterorganisationen, haben wir es im Grunde mit einer Abwehrfunktion zu tun. Ein Begriff, den man bei den staatsbürgerlichen, politischen Rechten benutzt, da sie negative Rechte sind, die definieren, daß der Staat nicht handeln soll. Wir haben genau dieses Problem bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auch. Wir würden uns oft Unterlassen staatlichen Handelns wünschen als Basis dafür, daß die Leute diese Rechte in Anspruch nehmen können.

Gerade im Hinblick auf das Recht auf Nahrung hat eine Studie einige Präzisierung gebracht, die der Präsident des Norwegischen Zentrums für Menschenrechte, SPNI, 1987 vorgelegte. Es war die erste Studie zu einem Spezialthema, die dann auch von der Menschenrechtskommission als solche angenommen und auch inzwischen im UNO-Spektrum veröffentlicht wurde. Er versucht zunächst zu definieren, was Recht auf Nahrung überhaupt heißt; daß es mehr ist als das Recht, eben ernährt zu werden. Das hat natürlich auch etwas mit der Möglichkeit der Messung von Recht zu tun. Brasilien z.B. kann leicht sagen, das Recht auf Nahrung sei kein Problem, wenn als Indikator Kilokalorien pro Kopf genommen werden. Sie haben dort nämlich über 3000 Kalorien pro Kopf, also eigentlich keine Schwierigkeiten mit dem Recht auf Nahrung. Aber genau darum geht es eben nicht, wenn wir über diese Rechte

sprechen. SPNI definiert zunächst, daß die Nahrung unter zwei Aspekten ausreichend sein muß, nämlich quantitativ und qualitativ. Mit qualitativ meint er natürlich auch frei von schädlichen Substanzen. Ich nenne als Stichwort den Export radioaktiv verstrahlten Molkepulvers aus Deutschland nach Afrika. Hat das etwas mit diesem Recht zu tun? Wir NGOs, die wir in Afrika gesprochen haben, sehen dies so. Der Zugang zur Nahrung soll auch kulturell akzeptabel sein und er soll vor allen Dingen nachhaltig sein für die Betroffenen. Es geht um nachhaltigen Zugang zu diesen Rechten in Menschenwürde.

SPNI sagt (und beruft sich dabei auf eine rechtsphilosophische Unterscheidung eines amerikanischen Philosophen), wenn man die staatlichen Pflichten noch einmal präziser klassifizieren wollte, müßte man im Grunde drei Niveaus von Staatenpflicht unterscheiden, die tatsächlich so für die bürgerlichen und politischen wie für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte relevant sind. Zunächst muß der Staat, beispielsweise bezogen auf das Recht auf Nahrung, den existierenden Zugang seiner Bürger zu Ressourcen und zur Nahrung respektieren. Er muß sie auf einem zweiten Niveau schützen vor Übergriffen Dritter, und er muß dann auf einem dritten Niveau etwas für diejenigen tun, die überhaupt keinen Zugang zur Nahrung haben. In 80 Prozent der Fälle, ich sagte es bereits, finden wir die Situation vor, daß es zunächst darum geht, daß der Staat den Zugang seiner Bürger respektieren oder schützen muß. Respektieren heißt, um es zu präzisieren, daß es z.B. nicht zur staatlich verordneten Landvertreibung kommt. Die Zahl der Fälle, die uns durch NROs z.B. aus Lateinamerika und Afrika präsentiert werden, ist außerordentlich hoch, in denen immer wieder indianische Landrechte und Landrechte von Kleinbauern durch Projekte staatlicherseits zerstört werden.

Wir haben auch Fälle, wo nicht nur Vertreibungen anstehen, sondern wo z.B. die Ressourcen, die den Menschen zur Verfügung stehen, also ihr Land, durch staatliche Nutzung wegen anderer Interessen zerstört werden. Das kommt z.B. in der Erdölproduktion im Amazonastiefland vor, wo inzwischen so viel Erdölmüll anfällt, daß die Rechte und Möglichkeiten der Indianer, sich dort zu ernähren, innerhalb von wenigen Jahren komplett zerstört wurden. Es kann sich aber auch um andere Gruppen

handeln, wie etwa Fischer. Am Amazonasdelta plant man gerade eine große Garnelenzuchtanlage. Das wird über 400.000 Kleinfischern, die bislang an den Ufern des Amazonas fischten, den Zugang zu ihren alten Ressourcen zerstören. Für sie gibt es keine Alternative; zumindest staatlicherseits hat man sich nichts überlegt.

Immer dann, wenn Vertreibung oder Zerstörung von Ressourcen oder des Zugangs zu Ressourcen stattfinden, ohne daß es Entschädigung für die betroffenen Leute gibt, sind die staatlichen Pflichten verletzt, d.h. im wesentlichen geht es zunächst auch hier – genau wie bei den bürgerlichen und politischen Rechten – um Abwehrrechte. Das gleiche gilt auch für den Schutz in der Erdölproduktion Ecuadors, ich habe das erwähnt; es ist nicht nur der Staat selber aktiv mit seiner staatlichen Erdölgesellschaft Petro Ecuador, sondern auch viele ausländische Ölgesellschaften. Ich führe dieses Beispiel an, weil die Indianerorganisation des Amazonastieflandes gerade letzte Woche in den USA eine Schadenersatzklage gegen Texaco über 1,5 Milliarden US-Dollars eingereicht hat. Denn das Gesamtausmaß der Schäden, die durch Öl verursacht werden, wird im Amazonastiefland weitaus größer sein, als die des Tankerunglücks von Exxon Valdez, wo es ja zu großen Schadenersatzklagen kam.

Der Staat muß die Menschen also schützen, er müßte auch Kleinbauern in Brasilien schützen, die durch Großgrundbesitzer vertrieben werden. Wir haben Fälle, in denen multinationale Nahrungsmittelproduzenten im Zuge der Ausdehnung ihrer Plantagen z.B. umliegende Kleinbauern systematisch vertreiben. In solchen Fällen müßte der Staat schützen, genau wie bei den bürgerlichen und politischen Rechten: Durch ein funktionierendes Rechtssystem, durch funktionierende Polizei, die sich dafür einsetzt. Es ist dies eine Verpflichtung wie bei den bürgerlichen und politischen Rechten, und ich glaube, gerade diese Gegenüberstellung der Staatenpflichten macht deutlich, wie ähnlich sich auch in der Natur, im Charakter wirtschaftlich-soziale und bürgerlich-politische Rechte sind.

Kommen wir zum dritten Bereich der staatlichen Verpflichtungen: Was geschieht mit den Menschen, die überhaupt keinen Zugang zu Ressourcen haben, um sich selbst zu ernähren? Das ist der Bereich, wo über die

wirtschaftlichen und sozialen Rechte immer am meisten geklagt wird, da hier der Staat intervenieren und viel investieren müsse, was ein armer Staat nicht könne. Ich glaube, wie auf allen drei Ebenen, ist es auch hier wichtig, präzise zu formulieren – und bei diesen Formulierungen beziehe ich mich zum Teil auf Astrid Eiding, zum Teil auf das, was inzwischen aus den Kommentaren des UN-Ausschusses hervorgegangen ist.

Zunächst ist wichtig zu sehen, was es eigentlich heißt, sich um die zu kümmern, die keinen Zugang zu den Ressourcen haben. Hierzu will ich noch einmal kurz die Formulierung aus dem Artikel 2 des Paktes vorlesen. Sie lautet: "die Staaten sind verpflichtet, unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten dafür zu sorgen, daß nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allen durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte erreicht wird." Die qualifizierende Bemerkung hier ist also 'unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen'. Es handelt sich also nicht darum, daß die Verpflichtung lediglich besagt: 'nach und nach'; dieses 'Nach und Nach' macht, wir haben es ja schon gehört, mit präzisen Zeitvorgaben einen zusätzlichen Aspekt aus. D. h., die Staaten sind verpflichtet, wie es im Englischen heißt, 'to the maximum of its available resources', sich für diese Menschen einzusetzen, und dies 'progressively', also fortschreitend zu tun. Genau dies ist es, was das Komitee versucht mit den Guidelines zu überprüfen, und was auch wir als Menschenrechtsorganisation dann abzurufen versuchen.

Wir hatten schon gehört, daß entsprechend diesen Guidelines Staaten in Zukunft verpflichtet sind, zunächst zu zeigen, welche Gruppen überhaupt betroffen sind. Dann sollen sie zeigen, welche Politikmaßnahmen sie für diese ergriffen haben, ob sie erfolgreich waren oder nicht; das ist dann im Grunde der dritte Schritt: die Evaluierung. Aber sie müssen zunächst einmal darlegen, daß sie die Gruppen identifiziert haben und was sie für sie getan haben. Ich glaube, dieser Dreischritt von 1) Identifizierung, 2) Politikmaßnahmen, 3) Evaluierung und Beurteilung dieser Politikmaßnahmen ist wichtig. Er hilft auch bei der Fragestellung, ob die Staaten tatsächlich das Maximum der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen genutzt haben. Ein weiterer Aspekt, der mir an dieser Stelle

wichtig ist: Ressourcen muß nicht immer nur Geld heißen. Ressourcen kann ebenso Zugang zu Land z.B., Zugang zu produktiven Ressourcen heißen oder, wie UNDP es mit seinem Partizipationsbegriff ausdrückt, der im letzten Bericht über menschliche Entwicklung formuliert wurde: Zugang zu allen möglichen Ressourcen überhaupt, an 'people friendly markets' teilhaben zu können. Genau diese Aspekte sind gemeint.

Werfen wir unter diesem Gesichtspunkt noch einmal einen Blick auf Brasilien. Dort stehen zwar 3.000 Kalorien im Schnitt pro Kopf der Bevölkerung zur Verfügung. Aber wenn man unter der Maßgabe "Maximum der verfügbaren Ressourcen" sich den Bericht der 'Landpastorale' ansieht, die feststellt, daß eine landwirtschaftliche Nutzfläche vom doppelten Ausmaß der von Frankreich und Deutschland zusammen in Brasilien einfach brach liegt – z.B. für die Landspekulation – und wenn man dann dem die Zahl von vier bis fünf Millionen landlosen Familien gegenüberstellt (und das schätzt die Landpastorale derzeit in Brasilien), dann muß man feststellen, daß der Staat wesentlich mehr Möglichkeiten hätte. Es ist nicht immer nur das Geld, es ist vor allem auch Zugang zu anderen Ressourcen. Wenn man dieses 'obligations to fulfill' konkret machen will, heißt dies für uns als Menschenrechtsorganisation, zunächst muß es auf einem ersten Niveau, ich nenne das einmal A-level, überprüfbar sein. Wie wirken sich tatsächlich makro-ökonomische Politikentscheidungen eines Staates auf die Bürger aus, wo sind die eigentlichen Probleme? Was hier jeder Staat schaffen müßte, wäre so etwas wie ein 'economic security system', wie UNDP das nennt, für die, die keinen Zugang zu irgendetwas haben.

Auf der zweiten oder B-Ebene ist der Staat verpflichtet, seinen Bürgern tatsächlich diesen Zugang zu Ressourcen zu ermöglichen. Wir haben den Begriff 'enabling system' genannt. Der betreffende Staat muß wirklich nachweisen, daß er Politikmaßnahmen ergreift, die im Grunde denjenigen, die keinen Zugang zu Ressourcen haben, einen Zugang ermöglichen; eine solche Maßnahme könnte z.B. ein Agrarreformgesetz sein. Erst an dritter Stelle kommt im Grunde auf der C-Ebene ein System hinein, durch das man Nothilfe Maßnahmen für die Menschen bereitstellt, die durch die Lücken des Systems gefallen sind, denen man nicht

in irgendeiner Form Jobs oder anderen Zugang zu Ressourcen sichern konnte.

Das wird unserer Meinung nach auch in den Guidelines zum ersten Mal aufgegriffen. Man beginnt, sich darüber Gedanken zu machen und nicht nur Durchschnittswerte anzuführen. Kommen die Staaten den Verpflichtungen nach, beginnen sie qualitativ, Politikmaßnahmen in Angriff zu nehmen? Meiner Meinung nach ist das eines der größten Probleme in dem Prozeß des Sozialgipfels: Niemand will eine solche Festschreibung des Maximums der verfügbaren Ressourcen. Es würde sich ein sehr starker interner Faktor der Ursache von Armut ergeben. Das ist natürlich ein sehr sensibler Punkt.

Wir merken, daß es, wenn man über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte spricht, eben nicht nur um Absichtserklärungen und grobe Zielvorstellungen geht, sondern zunächst darum, den Zugang zu Ressourcen nicht zu zerstören, ihn zu schützen vor Übergriffen Dritter und dann mit nachprüfbaren Politikinstrumenten auch zu zeigen, was man versucht, – um den Begriff nochmals zu verwenden – um den Zugang der Bürger zu Ressourcen zu ermöglichen, ein 'enabling system' zu garantieren. Ich glaube, darauf kommt es an und erst im allerletzten Punkt ist dann darüber nachzudenken, worin das Notsystem bestehen könnte.

Zum Schluß nur noch einige wenige Anmerkungen: Die erste betrifft den Punkt 2 der Nachmittagsdebatte auf der Tagesordnung. Wir wollen am Beispiel der Bundesrepublik zunächst die nationalen Verpflichtungen beleuchten und dann in einem zweiten Schritt auf die internationalen Verpflichtungen kommen. Aus unserer Perspektive der praktischen Erfahrungen mit Menschen und mit Verletzungen des Rechts auf Nahrung wissen wir, daß die Staaten einzeln und auch im internationalen Kontext verpflichtet werden müssen; das ist im Pakt in Artikel 2 auch so formuliert. Zu den internationalen Verpflichtungen gehören, in einigen Stichworten, Projekte wie der Namada-Staudamm, der hier in Deutschland auch am meisten diskutiert wurde, da er Zerstörung des Zugangs zu Ressourcen bedeutet. 240.000 Menschen sollten umgesiedelt werden. Ersatz gab es dann für fünf bis zehn Prozent. Oder wir haben Fälle wie

diesen: Vor kurzem erreichte uns ein Notruf von den Bauernorganisationen in Honduras. Dort wird im Rahmen der Strukturfassungsprogramme ein Agrarmodernisierungsgesetz vorangetrieben, das auch einige sehr positive Elemente enthält, aber eben auch eine Entwertung vieler alter Landrechtstitel mit sich bringen wird, und zwar durch eine schnelle Privatisierung, die traditionelle Landrechtskategorien nicht anerkennt. Es werden sehr viele Kleinbauern dadurch den Zugang verlieren. Als man begann, was bei Strukturanpassungsprogrammen auch wichtig ist, über 'lean management government' nachzudenken, war die erste Behörde, die in Honduras verkleinert wurde, die Behörde für Agrarreform, also die zuständige Behörde für die Betreuung, für die Hilfestellung bei der Vergabe von Krediten usw. Da zeigt sich im Detail, wieviel intensiver man auch über diese staatlichen Verpflichtungen im Bereich internationaler Hilfe nachdenken sollte.

Wir wollen nicht das absolute Kontrollsystem etablieren. Es geht mir darum, im Sinne eines konstruktiven Dialoges, auch internationale Organisationen oder 'intergovernmental institutions' mit einzubinden in solche Verfahren.

Als Schlußfolgerung aus diesem ganzen kann man sagen, es haben sich auch einige der Forderungen entwickelt, die Nichtregierungsorganisationen jetzt gegenüber dem Sozialgipfel formuliert haben. Wir haben ein Papier ausgelegt mit dem Titel 'the quality benchmarks'; das sind 12 Basisforderungen, die inzwischen von mehreren hundert NROs unterschrieben wurden (und weitere kommen ständig hinzu). Ich will einmal zwei, drei Punkte daraus erwähnen. In Dokumenten des Human Rights Caucus der NROs wird gefordert, daß diese Rechte in den Texten des Sozialgipfels viel stärker als Prinzip anerkannt werden müßten und vor allen Dingen die Rechte als Staatenverpflichtung erwähnt werden müssen. In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig, darauf hinzuweisen, daß man nicht über Profitminderung und 'social disintegration' reden kann, wenn man nicht die Prozesse, die zur Verarmung führen, wie Vertreibung, 'forced eviction' usw. im Auge hat. Es war die Subcommission, die letztes Jahr im August gerade 'forced eviction', mit denen Habitat International sehr viel zu tun hat, als 'gross violation of human rights' bezeichnet hat. Das Verständnis dessen, was eigentlich passiert im Be-

reich wirtschaftlicher und sozialer Rechte, verbessert sich stark bei den Vereinten Nationen. Das muß unserer Meinung nach auch in den Ergebnissen des Sozialgipfels wieder aufgenommen werden.

Für uns heißt das auch, zu überlegen, wie ein follow-up dieses Sozialgipfels – das wäre der dritte Punkt unserer Tagesordnung – für NROs heute aussehen.

Es müßten tatsächlich die Ergebnisse, die dort festgeschrieben werden, auch überprüft werden können, und unserer Meinung nach wäre eben gerade der UN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einer der möglichen Orte, wo eine solche Überprüfung stattfinden könnte (das ist jetzt zur Forderung internationaler NROs geworden). Denn dort hat es im Grunde begonnen mit der Entwicklung von Sachverständnis darüber, was diese Rechte eigentlich sind. Es gibt inzwischen auch Guidelines für Staatenberichte und es wäre, glaube ich, viel für den gesamten Gipfel gerettet, wenn man diese Aspekte, die im UN-System schon entwickelt wurden, auch übernehmen könnte. Die letzte Forderung der NROs, die erwähnt werden soll, ist die Forderung, daß auch dieses System der Überprüfung auf internationale Institutionen ausgedehnt werden sollte. Also auch 'international financial institutions' und Handelssysteme sollten in Zukunft im Hinblick auf die 'accountability to human rights' überprüft werden. Daraus ergibt sich im Grunde das Hauptforderungspaket der NROs.

Markus C. Zöckler

Die Bedeutung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für die deutsche Sozialpolitik

Lassen Sie mich mit einer provokanten These beginnen: Internationale wirtschaftliche und soziale Rechte haben bislang weder einen spürbaren Einfluß auf die deutsche Rechtsordnung gehabt, noch sind sie für die Gestaltung der deutschen Sozialpolitik jemals von nachweisbarer Bedeutung gewesen. Lediglich zwingende Vorgaben des Europarechts (z.B. Gleichberechtigung der Frauen) oder einige Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation haben einen nachweisbaren Niederschlag in der Gestaltung der deutschen Rechtsordnung gehabt und bilden insofern eine löbliche Ausnahme. Ansonsten lassen sich in der Rechtsprechung deutscher Gerichte nur sporadisch Hinweise auf völkerrechtliche Verträge finden, in denen wirtschaftliche und soziale Rechte begründet werden. Und auch in der Praxis deutscher Verwaltungsbehörden (soweit diese öffentlich dokumentiert ist) spielen internationale wirtschaftliche und soziale Rechte keine nachweisbare Rolle. Gleiches gilt leider auch für Regierungsbegründungen oder die Beratungen der Bundestagsausschüsse zu sozialpolitisch relevanten Gesetzesvorhaben, in denen ich bislang vergeblich nach Hinweisen gesucht habe, daß internationale wirtschaftliche und soziale Rechte in irgendeiner Weise bei der inhaltlichen Ausgestaltung berücksichtigt wurden. Ich wäre jedem dankbar, der mir nachweisen könnte, daß das Gegenteil der Fall ist.

Dieser empirische Befund, daß internationale wirtschaftliche und soziale Rechte kaum eine Bedeutung für die deutsche Sozialpolitik gehabt haben, ist insofern erstaunlich, als sich die Bundesrepublik in einer Vielzahl internationaler Verträge zum Schutz und zur Verwirklichung dieser Rechte verpflichtet hat und folglich aktive Schritte zur Einlösung dieser Verpflichtung hätten erwartet werden können. Die Bundesrepublik ist Vertragspartei von etwa 70 ILO-Konventionen. Sie ist speziellen

Menschenrechtsverträgen wie z.B. dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau oder dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes beigetreten und hat sich dadurch zu besonderen sozialpolitischen Schutzmaßnahmen verpflichtet. Seit 1973 ist die Bundesrepublik an den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ("Sozialpakt") gebunden. Dieser völkerrechtliche Vertrag enthält die wohl umfassendste Auflistung wirtschaftlicher und sozialer Rechte, die vom Recht auf Arbeit, Wohnung, Nahrung, Gesundheit und Bildung bis zum Recht auf soziale Sicherheit reichen. Ich kann hier auf die Ausführungen von Prof. Simma verweisen. Gerade der Sozialpakt wird in der deutschen Sozialpolitik jedoch gänzlich ignoriert, und dies, obwohl sich die Bundesrepublik nach dessen Art. 2 verpflichtet hat "unter Ausschöpfung aller (ihrer) 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".

Was sind nun die Gründe dafür, daß die Verpflichtungen des Sozialpaktes keine Resonanz in der Gestaltung der deutschen Sozialpolitik finden? Mangelnde Vertrautheit mit internationalen Menschenrechtsverträgen mag ein Grund sein. Eine wohlmeinende Erklärung bestünde darin, daß das deutsche Rechtssystem in vollem Einklang mit den Forderungen des Sozialpaktes stehe.

Gerade dieses sollte jedoch erst einmal bewiesen werden. Ein Blick auf einige aktuelle Probleme in Deutschland – z.B. Arbeitslosigkeit, Armutsdiskussion, Benachteiligung von Familien und insbesondere Alleinerziehenden – läßt jedoch ernsthafte Zweifel aufkommen, ob die Bundesrepublik tatsächlich ihren Pflichten zur Verwirklichung von Rechten auf Arbeit, Wohnung, soziale Sicherheit und zum Schutz von Familien nachgekommen ist.

Schwerwiegender sind deshalb fundamentalere rechtsdogmatische Einwände gegen wirtschaftliche und soziale Rechte, die gerade unlängst wieder in der Diskussion der Verfassungskommission zur Einführung sozialer Rechte in das Grundgesetz aufgeworfen wurden. So behaupten die Kritiker, es handele sich bei wirtschaftlichen und sozialen Rechten

nicht um eigentliche Rechte, ja es fehle ihnen überhaupt die Rechtsqualität. Sie seien vielmehr allein politische Absichtserklärungen ohne jegliche rechtlich Verpflichtungskraft. Wirtschaftliche und soziale Rechte könnten schon allein deshalb keine echten Rechte sein, da sie nicht justizierbar seien, d.h. von staatlichen Gerichten nicht angewendet werden könnten. Dies liege letztlich auch daran, daß diese Rechte inhaltlich zu unscharf, zu unbestimmt seien. Im Gegensatz zu den klassischen Freiheitsrechten stellten wirtschaftliche und soziale Rechte Forderungen auf Leistungen des Staates dar, deren Erfüllung faktisch nicht einlösbar sei. Kurzum, wirtschaftliche und soziale Rechte werden in Deutschland einfach nicht als vollwertige individuelle Rechte anerkannt.

Nun wäre es ein Leichtes, dieser Kritik zu erwidern, daß ähnliche Probleme (inhaltliche Unbestimmtheit, mangelnde Justiziabilität, Anspruch auf staatliche Leistungen) sich auch bei vielen modernen Entwicklungen im Bereich der anerkannten klassischen Freiheitsrechte in ähnlicher Weise stellen. Auch diese sind keineswegs seit ihrer ersten verfassungs- oder völkerrechtlichen Anerkennung ein Muster an definitorischer Klarheit gewesen (Man denke etwa an Begriffe wie "Menschenwürde" oder das Rechtsstaatsprinzip). Auch bei den Freiheitsrechten stoßen Gerichte bei der Beurteilung von Grundrechtskollisionen schnell an die Grenzen rational nachvollziehbarer Abwägungen.

Die staatlichen Ausgaben für z.B. das Justizwesen oder Organe der inneren Sicherheit belegen eindrucksvoll, daß auch die Realisierung vieler Freiheitsrechte keineswegs kostenneutral für den Staat ist. Berücksichtigt man schließlich, daß heute auch aus den Freiheitsrechten ein Anspruch auf Gewährung staatlichen Schutzes abgeleitet wird (Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit), so läßt sich eine einseitige und pauschale Kritik an wirtschaftlichen und sozialen Rechten nicht mehr aufrechterhalten.

Zur Rehabilitierung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte erscheint jedoch sinnvoller, zunächst einmal die Struktur dieser Rechte, ihre verschiedenen Schutzdimensionen zu erarbeiten, indem wir die rechtlichen Verpflichtungen genauer betrachten, die sich für die Bundesrepublik aus dem Sozialpakt ergeben. Mit dem Beitritt zum Sozialpakt hat sich die

Bundesrepublik nämlich nicht nur einem internationalen Kontrollverfahren unterworfen. Sie hat sich vielmehr völkerrechtlich verpflichtet, die in diesem Vertrag garantierten Rechte mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln fortschreitend zu verwirklichen. Je deutlicher die Verpflichtungen aus dem Sozialpakt definiert werden, umso klarere Konturen ergeben sich dann auch für die diesen Pflichten korrespondierenden Rechte.

Die Grundpflicht eines jeden Staates, der dem Sozialpakt beigetreten ist besteht nach Art. 2 Abs. 1 darin, "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". Diese allgemeine Pflicht kann im Zusammenhang mit den einzelnen konkreten Rechten des Sozialpaktes in speziellere Primär- und Sekundärpflichten untergliedert werden. Während die Erfüllung der Primärpflichten unmittelbar der Verwirklichung der garantierten Rechte dient, liegt die Funktion von Sekundärpflichten darin, eine wirksame Erfüllung der Primärpflichten durch die staatlichen Organe mittelbar sicherzustellen.

Bei den Primärpflichten lassen sich Gleichbehandlungsgebote, Unterlassungs- und Handlungspflichten unterscheiden. Generelle Gleichbehandlungsgebote finden sich in Art. 2 (2) hinsichtlich Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Status und für Frauen in Art. 3. Aus der Verknüpfung der Gleichbehandlung mit der Verwirklichung der garantierten Rechte ergibt sich ein Gebot der effektiven Gleichstellung, der gleichen Rechtsverwirklichung, das klar über die rein formale Gleichheit vor dem Gesetz hinausgeht.

Den einzelnen materiellen Rechten des Paktes lassen sich unterschiedliche Schutzdimensionen zuordnen. So enthält der Sozialpakt zahlreiche Normen, die Unterlassungspflichten begründen können und ihrem Charakter nach Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe darstellen. Dazu zählt z.B. das klassische Recht zur Gründung und zum Tätigwerden von Gewerkschaften (Art. 8). Aber auch das Rechte auf Wohnung (Art. 11

Abs. 1) kann eine Abwehrdimension enthalten und staatliche Unterlassungspflichten begründen: Wenn staatliche Organe Zwangsevakuationen durchführen, ohne gleichwertige Ersatzwohnungen bereitzustellen, verletzen sie dadurch eindeutig das Recht auf Wohnung der Evakuierten. Auch das Recht auf Nahrung hat insofern einen eindeutigen Abwehrcharakter, als staatlichen Organen untersagt ist, Menschen von landwirtschaftlichen Nutzungsflächen zu vertreiben, die deren Lebensgrundlage bilden.

Für die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte in der Bundesrepublik sind jedoch die staatlichen Handlungspflichten bedeutender als die Unterlassungspflichten. Bei dieser Art von Primärpflichten möchte ich unterscheiden zwischen den Leistungspflichten i.e.S. (Geld- oder Sachleistungen) einerseits und Organisations- und Gestaltungspflichten andererseits. Leistungspflichten lassen sich fast allen Rechten des Sozialpaktes entnehmen. Bei mittellosen Menschen kann das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9) zu einem Anspruch auf Gewährung von Sozialhilfe zur Sicherung des Existenzminimums erstarken oder das Recht auf Gesundheit (Art. 12) zur Gewährung kostenloser medizinischer Betreuung. Positive Schutzmaßnahmen verlangt Art. 10 des Paktes von den Staaten ausdrücklich für Familien, Mütter, Kinder und Jugendliche.

Das Wesen der sozialen Rechte würde jedoch einseitig verkürzt, wenn man sie allein auf den Leistungsaspekt beschränkte, wie dies jedoch leider in der Diskussion um die Anerkennung sozialer Grundrechte in Deutschland immer wieder geschieht. Bevor der Staat tatsächlich Geld- oder Sachleistungen erbringt, steht ihm eine breite Palette regulativer Möglichkeiten zur Gestaltung der Sozialordnung zur Verfügung, die ihm nicht unbedingt zusätzliche finanzielle Lasten aufbürden. So sieht Absatz 3 der Präambel des Sozialpaktes ausdrücklich vor, daß "Verhältnisse geschaffen werden, in denen jeder seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ... genießen kann". Ein paar Beispiele für die Erfüllung derartiger Organisations- und Gestaltungspflichten: Die gesetzlichen Systeme der Kranken- und Unfallversicherung finanzieren sich ausschließlich durch Beiträge, die Renten- und Arbeitslosenversicherung zum wesentlichen Teil. Das Recht auf soziale

Sicherheit in Art. 9 des Paktes muß also keineswegs allein durch staatliche Leistungen erfolgen, wenn organisatorische Vorgaben bereits eine Realisierung dieses Rechtes sicherstellen. Durch Normen des Arbeits- und Mieterschutzes und etwa das Mutterschutzgesetz und Schwerbehindertengesetz schafft der Staat die Voraussetzungen zur Verwirklichung sozialer und wirtschaftlicher Rechte wie etwa des Rechts auf Arbeit (Art. 6 und 7), Schutz der Wohnung (Art. 11 I) oder auf Unterstützung für berufstätige Mütter (Art. 10 Nr. 2).

Aus der Gesamtkonzeption des Sozialpaktes läßt sich auch eine Hierarchie der Pflichten, bzw. eine gewisse Subsidiaritätsordnung der Verpflichteten herauslesen: Als erstes ist jede Person selbst verpflichtet, sich um die Verwirklichung der eigenen Rechte zu bemühen. Sodann wird eine Solidaritätsverpflichtung der Mitmenschen und der Gemeinschaft angenommen (Präambel Abs. 5). Erst bei unzureichender Verwirklichung des Sozialpaktes durch einzelne und Gesellschaft ergeben sich für den Staat zunächst Organisations- und Gestaltungspflichten und schließlich, als ultima ratio, auch Leistungspflichten.

Damit sichergestellt ist, daß staatliche Organe die genannten primären Pflichten (Diskriminierungsverbot, Unterlassungs- und insbesondere Handlungspflichten) erfüllen, ergeben sich aus der Struktur des Paktes notwendig bestimmte Sekundärpflichten. So treffen die Staaten z.B. Observierungspflichten, d.h. staatliche Organe haben sich ein möglichst genaues Bild von der sozialen Lage im eigenen Lande zu verschaffen, um die Notwendigkeit, die tatsächlichen Voraussetzungen und Bedingungen für die weitere Umsetzung des Sozialpaktes zu ermitteln. Die Weigerung der Bundesregierung, einen Bericht zur Armut in Deutschland zu erstellen, der dann die Grundlage für eine gezieltere Politik zum Schutz besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen bilden könnte, stellt in meinen Augen eine klare Verletzung ihrer Beobachtungspflichten dar. Als weitere Sekundärpflichten ergeben sich diverse Planungspflichten, z.B. das Entwerfen von Programmen und Gesetzen, die Schwachstellen im bestehenden Sozialsystem korrigieren sollen. Eng damit verbunden ist die sekundäre Pflicht, sodann die Effektivität der Umsetzung dieser Programme und Gesetze zu kontrollieren. Funktional stellen auch die sich aus dem Sozialpakt ergebenden Berichtspflichten

gegenüber dem Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Sekundärpflichten dar, denn sie sollen die Überprüfung der Realisierung von Primärpflichten ermöglichen.

Am Ende dieser näheren Betrachtung der Schutzdimensionen der wirtschaftlichen und sozialen Rechte und der diversen staatlichen Verpflichtungen sollte klar sein, daß die Bedeutung des Sozialpaktes für die deutsche Sozialpolitik sich nicht auf Sozialleistungen beschränkt. Die im Pakt zugesprochenen Rechte sind vielmehr so umfangreich, daß sie in alle Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens ausstrahlen. Sie beanspruchen also Anerkennung und positive Umsetzungsschritte in fast allen Bereichen einer äußerst weit verstandenen Konzeption von Sozialpolitik.

Die beschriebenen Staatenpflichten hat die Bundesrepublik durch Ratifizierung des Sozialpaktes als völkerrechtliche Verpflichtungen anerkannt. Die Wirkungen des Sozialpaktes für den deutschen Rechtsraum ergeben sich aus der Zustimmung des Bundestages zu diesem völkerrechtlichen Vertrag (Art. 59 Abs. 1 GG). Dieses Zustimmungsgesetz enthält einen allgemeinen Befehl, die Normen des Sozialpaktes innerstaatlich zu vollziehen (Vollzugstheorie). Dabei bewahrt der Sozialpakt seinen Charakter als völkerrechtliche Norm, wird also nicht in ein deutsches Gesetz umgewandelt. Dem Befehl zum Vollzug des Sozialpaktes kommt innerhalb der deutschen Rechtsordnung der Rang eines Bundesgesetzes zu; er genießt daher Vorrang vor Rechtsverordnungen, Satzungen und allen Landesnormen und bindet sowohl Gesetzgeber, Verwaltung und Gerichte.

Die Art und Weise, in der Normen des Sozialpaktes auf den deutschen Rechtsraum einwirken, unterscheidet sich grundlegend je nach dem, ob normenanwendende Organe wie Verwaltungsbehörden und Gerichte oder planende und normsetzende Organe tätig werden. Der Vollzug des Sozialpaktes durch Normanwendung ist für Verwaltungsbehörden und auch Gerichte dort unproblematisch, wo Normen des Sozialpaktes "unmittelbar" anwendbar sind, also keiner weiteren Konkretisierung durch Gesetze oder Verordnungen bedürfen. In diesem Zusammenhang wird in der Bundesrepublik bislang übersehen, daß einige Normen des

Sozialpaktes durchaus hinreichend bestimmt sind für eine unmittelbare Anwendung. So hat der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte klargestellt, daß insbesondere die Diskriminierungsverbote des Paktes unmittelbar anwendbar sind.

Wo die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendung nicht erfüllt sind, darf der Sozialpakt jedoch keineswegs ohne weiteres ignoriert werden, denn die gesamte deutsche Rechtsordnung ist dem Verfassungsprinzip einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung verpflichtet. Dieser Grundsatz gebietet Verwaltungsbehörden und Gerichten, deutsche Rechtsnormen so auszulegen und anzuwenden, daß sie im Einklang mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik stehen. Wo immer sich Auslegungsspielräume bei der Rechtsanwendung ergeben, sind diese so zu konkretisieren, daß den Forderungen des Sozialpaktes entsprochen wird.

Da jedoch relativ wenige Inhalte des Sozialpaktes unmittelbar anwendbar sind, wird für den Vollzug des Sozialpaktes eine weitreichende planerische und gesetzgeberische Tätigkeit der staatlichen Organe notwendig, und zwar gerade zur Erfüllung der beschriebenen Handlungspflichten (d.h. Organisations-, Gestaltungs- und letztlich auch Leistungspflichten). Der Sozialpakt enthält insofern für die deutsche Sozialpolitik rechtlich verbindliche Staatsaufgabennormen, die von den innerstaatlich zuständigen Organen in Programmplanung und Gesetzgebung zu verwirklichen sind.

Nun wurde wirtschaftlichen und sozialen Rechten immer wieder vorgegriffen, sie seien inhaltlich so unbestimmt, daß sie keine klaren Vorgaben für das Handeln staatlicher Organe bieten können. Aber auch ein anerkanntes Freiheitsrecht wie das auf freie Meinungsäußerung war anfangs inhaltlich keineswegs klar. Erst im Verlauf von über 100 Jahren Verfassungsrechtsprechung und -praxis in den westlichen Demokratien hat dieses Recht nach und nach seine klaren Konturen gewonnen. Auch wenn ein solcher Prozess bei den Rechten des Sozialpaktes noch am Anfang steht, dürfen erste fruchtbare Ansätze zu einer inhaltlichen Konkretisierung des Paktes nicht übersehen werden. Zum einen haben die oft recht allgemein formulierten Rechte des Sozialpaktes in Konven-

tionen der Internationalen Arbeitsorganisation oder anderen spezielleren Menschenrechtsverträgen zum Teil bereits eine inhaltlich konkretere Ausgestaltung gefunden. Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der von Prof. Simma bereits vorgestellt worden ist, hat Kommentierungen zu einzelnen Rechten des Paktes gegeben, aus denen sich recht konkrete Verhaltenspflichten der Mitgliedstaaten ableiten lassen. Der General Comment Nr. 4 über das Recht auf eine angemessene Wohnung, beispielsweise, ist ein wertvoller Schritt zur näheren Bestimmung konkreter Staatenpflichten, die sich aus dem allgemein formulierten Recht auf Wohnung (Art. 11) ergeben. Außer den General Comments geben auch schon die Richtlinien zur Abfassung der Staatenberichte für den Ausschuß konkrete Hinweise, auf welche Aspekte die Staaten bei der Realisierung der Rechte des Sozialpaktes besonders zu achten haben. So verlangen diese Richtlinien implizit, daß die Belange besonders benachteiligter Gruppen der Bevölkerung mit Priorität zu berücksichtigen sind. Letztlich ergibt auch die Spruchpraxis des Ausschusses, der mittlerweile am Ende jeder Staatenüberprüfung kritische Anmerkungen zu besonderen Problemen des jeweiligen Landes abgibt, eine ständig wachsende Sammlung von Einzelbeurteilungen, eine Art "Case Law", was die allgemeinen Rechte des Paktes inhaltlich näher bestimmt.

Wie bei allen Planungs- und Gesetzgebungsaufgaben haben die staatlichen Organe natürlich auch bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Sozialpakt ein planerisches Ermessen. Der Sozialpakt gibt die zu erreichenden Ziele vor, überläßt aber den Staaten, wie sie ihre Politiken zu deren Verwirklichung inhaltlich gestalten. Staatliche Organe haben neben den Pflichten aus dem Sozialpakt natürlich auch noch andere Aufgaben zu erfüllen, die ebenfalls Ressourcen in Anspruch nehmen. Dies kann jedoch keineswegs als Rechtfertigung dafür dienen, daß der Sozialpakt bislang in der Gestaltung der deutschen Sozialpolitik gänzlich ignoriert worden ist, denn die Grundpflicht des Sozialpaktes besteht darin, "unter Ausschöpfung aller ... Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, ..., die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen". Dem Sozialpakt läßt sich natürlich nicht ein vollständiges detailliertes Programm zur Lösung aller sozialen und wirtschaftlichen Probleme ent-

nehmen. Ähnlich wie in vielen deutschen Planungsgesetzen enthält der Sozialpakt jedoch zunehmend klarere Zielvorgaben, die bei der Gestaltung der Sozialpolitik berücksichtigt werden müssen.

Lassen Sie mich Ihnen zum Abschluß nur zwei Beispiele geben, die veranschaulichen, welche Bedeutung der Sozialpakt für die deutsche Sozialpolitik haben könnte, wenn mit seinen rechtlichen Verpflichtungen endlich Ernst gemacht würde.

Das Asylbewerberleistungsgesetz ist ein Beispiel dafür, wie die Bundesrepublik die Diskriminierungsverbote des Sozialpaktes verletzt. Nach der bisherigen Regel in § 120 Abs. 2 BSHG wurden an Asylbewerber und ihnen gleichgestellte Ausländer Leistungen im Rahmen des BSHG erbracht. Das AsylbLG schafft eine Ausnahmeregel, nach der die Leistungen nach Umfang und Form zum Zwecke der Abschreckung deutlich unter den Standard des BSHG abgesenkt werden. Während bisher grundsätzlich der notwendige Lebensunterhalt sichergestellt wurde, werden Leistungen nun grundsätzlich auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche (das Existenzminimum) beschränkt. Leistungen werden nun (bei regelmäßiger Unterbringung in Gemeinschaftunterkünften) fast ausschließlich in Form von Sachleistungen erbracht. Schon dies allein würde nach Art. 2 (2) eine unzulässige Diskriminierung auf Grund nationaler Herkunft darstellen. Eine eklatante Verletzung des Diskriminierungsverbotes i.V. mit Art. 12 des Sozialpaktes findet sich bei den Leistungen im Krankheitsfalle. Nach § 4 AsylbLG sind zur "Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände ... die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung ... zu gewähren. Eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist". Nach Art. 12 hätte die Bundesrepublik jedoch die Voraussetzungen dafür zu schaffen, "die für jedermann im Krankheitsfall den Genuß medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherstellen", und verpflichtet sich zur Verwirklichung des Rechts "eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit". Die Einführung einer Zwei-Klassen-Medizin wird diesen Anforderungen sicherlich nicht gerecht.

Die gegenwärtige Situation von Familien mit Kindern und insbesondere von Alleinerziehenden belegt, daß die Bundesregierung versäumt hat, dringend erforderliche Schritte zu unternehmen, um besonderen Benachteiligungen entgegenzuwirken. Jede vierte Familie verfügte 1993 nicht einmal über ein Einkommen, das noch der Steuerpflicht unterliegt, im Osten sogar jede zweite. Die Zahl der Kinder, die von Sozialhilfe abhängig sind, nimmt rasant zu: 1992 jedes neunte Kind. Alleinerziehende, meist Frauen, sind am schwersten betroffen. Kinder sind zu einem unleugbaren Armutsrisiko geworden. Die unzähligen Armutsberichte finden bei Familien mit Kindern und insbesondere Alleinerziehenden eine Kumulation von Notlagen und Benachteiligungen, insbesondere Arbeitslosigkeit, mangelnde Ausbildungschancen und unzureichender Wohnraum. Aus der Sicht des Sozialpaktes stellen sie eine besonders gefährdete Bevölkerungsgruppe dar, der die Staaten besondere Aufmerksamkeit schulden.



Eine solche Kumulation von Risiken oder Notlagen ist ein untrügliches Indiz, daß der Staat seine Handlungspflichten aus dem Sozialpakt verletzt hat, wenn er solchen Verarmungsbewegungen tatenlos zuschaut. Die Rechte auf Arbeit, Schutz der Familie und von Kindern und Jugendlichen, auf einen angemessenen Lebensstandard, Wohnung etc. und insbesondere das Gebot der gleichen Rechtsverwirklichung für Frauen werden alle gleichzeitig mißachtet bei Familien und Alleinerziehenden, wenn sich, wie in der Bundesrepublik, über Jahre hinweg eine fortschreitende Verschlechterung der Lebensbedingungen und gar Verarmung manifestiert.

Welches Fazit können wir ziehen? Der Sozialpakt enthält bindende rechtliche Verpflichtungen für die Gestaltung der deutschen Sozialpolitik. Einige seiner Normen sind unmittelbar anwendbar vor deutschen Gerichten und Behörden. Darüberhinaus enthält der Sozialpakt verbindliche Zielvorgaben, zu deren Verwirklichung durch eine aktive Sozialpolitik die Bundesrepublik rechtlich verpflichtet ist. Es ist höchste Zeit, daß diese Rechtspflichten Ernst genommen werden.

Franz Nuscheler

Soziale Menschenrechte und Entwicklungspolitik

Worum geht es beim Kopenhagener Sozialgipfel?

Die Menschenrechte gelten als universell und unteilbar, aber die westlichen Geberländer haben die sozialen Menschenrechte niemals als verpflichtenden Orientierungsrahmen für ihre Entwicklungspolitik anerkannt.

Die Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte vom Juni 1993 betonte nachdrücklich die Unteilbarkeit der Menschenrechte: "Alle Menschenrechte sind universell, unteilbar, bedingen einander und hängen miteinander zusammen" (Art. 5). Die internationale Menschenrechtslobby hielt diesen Grundsatz der Unteilbarkeit immer Versuchen entgegen, die sozialen Menschenrechte zu einem zweitrangigen Recht abzuwerten (vgl. **Human Rights Watch** 1992). Sie konnte sich dabei auf die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte** von 1948 berufen, die ohne qualitative Unterschiede die "klassischen" Freiheitsrechte mit Rechtsansprüchen auf menschenwürdige Lebensbedingungen verband – freilich nur mit der Rechtsqualität einer Empfehlung, die auch "Rechtsansprüche" relativiert. Art. 28 stellte – zu einer Zeit, als noch niemand von einer Neuen Weltwirtschaftsordnung sprach – ein Junktim zwischen den politischen und sozialen Menschenrechten und einer internationalen Sozialordnung her: "Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können."

Die ideologische Systemkonkurrenz zwischen Osten und Westen führte dann doch zu einer keineswegs nur formalen Teilung der politischen und sozialen Menschenrechte, indem die einen im **Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte** ("Zivilpakt"), die anderen im **Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle**

Rechte ("Sozialpakt") kodifiziert wurden. Während die "erste Generation" der politischen Freiheitsrechte die in der Aufklärung geborenen Abwehrrechte des Individuums gegenüber dem Staat universalisierte, begründete die "zweite Generation" von sozialen Menschenrechten Ansprüche an den Staat und an die Staatengemeinschaft.

Indem der Westen auf die Kodifizierung der politischen Menschenrechte, der Osten und die Entwicklungsländer auf die Kodifizierung der sozialen Menschenrechte drängten, waren die beiden Pakte von Anfang an mit ideologischen Vorbehalten belastet; indem sie als politische Waffe in der Systemauseinandersetzung zwischen Osten und Westen eingesetzt wurden, wurden ihre Universalität und Geltungskraft geschwächt und ihre Glaubwürdigkeit lädiert – und überdies ihre prinzipielle Unteilbarkeit faktisch doch aufgehoben. Die Rechtskraft eines Normensystems hängt eben auch von der Rechtspraxis ab.

Während die Vereinten Nationen zur Überprüfung der Verwirklichung von politischen Menschenrechten einen Kontrollmechanismus in Gestalt eines Beschwerdeverfahrens beim Menschenrechtsausschuß einführten, fehlt bei den sozialen Menschenrechten ein derartiges Kontrollverfahren bisher völlig. Zwar gründete der ECOSOC 1987 den "Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" (CESCR), dem die Mitgliedsstaaten des "Sozialpaktes" alle fünf Jahre einen Bericht vorlegen müssen (dies aber nur teilweise und dann möglichst beschönigend tun); zwar wurde auf Vorschlag dieses CESCR die Forderung nach einem Fakultativprotokoll (**optional protocol**) zum "Sozialpakt" in Punkt 75 der Wiener Abschlusserklärung aufgenommen, aber die Widerstände gegen internationale Kontrollverfahren sind groß (vgl. Ehlert 1994). Wenn die Bundesrepublik in der eigenen Verfassung kein Recht auf Arbeit anerkennt, tut sie sich natürlich schwer, ein solches Recht auf internationaler Ebene anzuerkennen.

Die "zweite Generation" der Menschenrechte erscheint also als weiches Völkerrecht. Renommierete Menschenrechtsorganisationen konzentrieren sich ebenso wie die Lageberichte des US-State Department auf Berichte über Verletzungen der politischen Menschenrechte. Das New Yorker **Freedom House** berücksichtigt bei seiner Notengebung für

die Verwirklichung der Menschenrechte nur politische Freiheitsrechte (vgl. SEF 1994). Auch **Amnesty International** beschränkt sich in seinen Jahresberichten, auch bedingt durch seine Gründungsgeschichte als Schutzorganisation für politische Gefangene, auf Verletzungen der Habeas-Corpus-Rechte. Die von der EU und einzelnen Geberländern angewandte Menschenrechtskonditionalität bestraft allenfalls Diktaturen – und auch dann nur nach politischen und/oder kommerziellen Opportunitätskriterien (vgl. Nuscheler 1993).

Die sozialen Menschenrechte erscheinen trotz aller Bekundungen der Unteilbarkeit von Menschenrechten als zweitrangig. Sie waren eine lästige Kröte im Verhandlungspoker mit politischen Gegnern. Während der Westen bei den politischen Menschenrechten in die Offensive gehen konnte, geriet er bei den sozialen Menschenrechten in die Defensive; während der Westen in der "ersten Generation" eine Voraussetzung für die Durchsetzbarkeit der "zweiten Generation" sieht, drehte der Osten diese Priorität um.

Auch im Vorfeld des Sozialgipfels tauchte dieser Prioritätendisput wieder auf, weil nun vor allem die VR China und Malaysia versuchten, mit der Betonung der sozialen Menschenrechte die Kritik an der Verletzung politischer Freiheitsrechte abzuwehren. Weil die beiden "Generationen" gegeneinander ausgespielt wurden (und weiterhin werden), wurden beide beschädigt, aber vor allem die Sozialrechte als Rechtfertigungsvehikel von Diktaturen diskreditiert.

Rechtsdogmatische und ideologische Einwände unterminierten die Geltungskraft der sozialen Menschenrechte und lieferten der Politik bequeme Vorwände, sich ihrer Verbindlichkeit zu entziehen.

Es gibt auch in der rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur Kontroversen über den Stellenwert von sozialen Menschenrechten im Verhältnis zu den Freiheitsrechten. Spitzfindige Interpreten sprachen Sozialrechten schon deshalb die Qualität von Menschenrechten ab, weil sie – wie z. B. das Recht auf Arbeit – nicht allen Menschen (wie hier Kindern) zustehen. Vielfach wird den Sozial- oder Solidarrechten, trotz ihrer im Völkerrecht verankerten Gleichrangigkeit, nur die Bedeutung

von politischen Absichtserklärungen mit geringer rechtlicher Verpflichtungskraft eingeräumt oder gar die kontraproduktive Funktion eines inflationären Wunschzettels unterstellt, der dazu angetan sei (und vom Osten dazu instrumentalisiert worden sei), den harten Kern der politischen Freiheitsrechte zu verwässern. **Ludger Kühnhardt** (1987: 258) beispielsweise konnte in seiner Habilitationsschrift in Solidarrechten nur die "Einbruchsstelle einer Ideologisierung der Menschenrechte" erkennen: "Wo immer individuelle Menschenrechte in kollektiven Zielen aufgegeben sollen, wird das Menschenrechtskonzept verzerrt und in Frage gestellt."

Einmal abgesehen von dem Einwand, daß auch der in Art. 1 GG garantierte Anspruch auf den Schutz der unantastbaren Menschenwürde eine sozialrechtliche Komponente enthält, muß diese Abwertung der sozialen Menschenrechte unter den Bedingungen wachsender Massenarmut, die kein menschenwürdiges Leben zuläßt, grundsätzlich in Frage gestellt werden. Es kann kaum einen – wie auch immer begründeten – Zweifel daran geben, daß sich unter menschenunwürdigen Lebensbedingungen der Rang sozialer Rechte erhöht: Verhungern in Freiheit ist ein menschenrechtlicher Widerspruch in sich.

Das individuelle "Recht auf Leben", das alle Menschenrechtskataloge mit höchster Priorität fordern, muß angesichts der "strukturellen Gewalt" der absoluten Armut, die mindestens den statistisch ausgewiesenen 1,1 Mrd. "absolut Armen" eine menschenwürdige Existenz verwehrt, zu einem kollektiven "Recht auf Leben" erweitert werden: "Menschenrechte beginnen mit dem Überleben" (**Hoffmann** 1994). Massenelend behindert, wie **Lothar Brock** (1985: 5) betonte, "die Entwicklung jener Fähigkeiten und Fertigkeiten, die als intellektuelle Voraussetzungen für die Wahrnehmung gerade der klassischen Freiheits- und Teilhaberechte betrachtet werden müssen."

Das Plädoyer für die exklusive Anerkennungswürdigkeit politischer Freiheitsrechte stellt auch einen demokratietheoretischen Rückschritt dar. Zum normativen Kernbestand von Demokratie gehören nicht nur einige Organisationsprinzipien, sondern auch die Verbindung von Freiheit und Gleichheit, also von politischen und sozialen Menschenrechten.

Demokratie verliert ihre Rechtfertigungsgrundlage, wenn sie der Mehrheit der Bevölkerung kein menschenwürdiges Leben ermöglicht, vor allem dann, wenn nicht der Mangel, sondern die ungleiche Verteilung von Gütern und Dienstleistungen Armut schafft. Die Norm der Gerechtigkeit kann nicht einfach in den Bereich der sozialetischen Unverbindlichkeit abgeschoben werden.

Im übrigen haben die Staaten im Art. 2, Abs. 1 des "Sozialpaktes" Verpflichtungen übernommen, die völkerrechtliche Verbindlichkeit besitzen: "Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen."

Die Kontroversen über das "Recht auf Entwicklung" verdeutlichen die politisch bedingten Vorbehalte gegen Sozialrechte. Diese Vorbehalte wurden zwar nach der Überwindung der ideologischen Ost-West-Konfrontation zurückgestellt, aber das politische und soziale Menschenrechte umgreifende "Recht auf Entwicklung" blieb – zusammen mit sozialen Menschenrechten – bestenfalls "soft law".

Mit den beiden Menschenrechtspakten von 1966 hatte die Staatengemeinschaft – mit unterschiedlichen Interessen und Absichten – die Grenzen der "klassischen" Freiheitsrechte weit überschritten (vgl. **Simma/Fastenrath** 1979). In den 70er Jahren versuchten dann die Entwicklungsländer mit Unterstützung der RgW-Länder eine "dritte Generation" von Menschenrechten durchzusetzen, die "Rechte der Völker" postuliert, vor allem das "Recht auf Entwicklung". Ein Definitionsversuch einer Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission verdeutlicht, daß dieses "Recht auf Entwicklung" erstens lediglich Kernelemente des Zivil- und Sozialpaktes zusammenfaßt: "Der Kern eines Rechts auf Entwicklung setzt sich aus folgenden Rechten zusammen: das Recht auf Leben, das Recht auf ein angemessenes Minimum an Nahrung, Kleidung, Wohnraum und medizinischer Versorgung, das Recht auf ein Minimum an garantierter Sicherheit und Unverletzlichkeit

der Person, das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und das Recht auf Teilhabe (Partizipation), das zur Ausübung der anderen genannten Rechte unerlässlich ist." (zit. nach Riedel 1989: 60)

Zweitens verband die UN-Mehrheit aus der Dritten Welt diese bereits kodifizierten Menschenrechte mit ihrer Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung. Sie stellte 1977 in einer Resolution der UN-Generalversammlung (UN-Resolution 32/130) fest, daß "die Verwirklichung der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung... ein wesentliches Element für die wirksame Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" darstelle – und konnte sich dabei wiederum auf Art. 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berufen.

Hier setzte der hinter rechtsdogmatischen Argumenten versteckte Streit der Interessen ein. Die westlichen Industrieländer verdächtigten das "Recht auf Entwicklung" als trojanisches Pferd, mit dem die "Gruppe der 77" das Bollwerk der Menschenrechte mit entwicklungspolitischen Forderungen zu durchdringen versuchten. Das "Recht auf Entwicklung" geriet zwischen die Frontlinien des Nord-Süd-Konflikts. Die juristischen Kontroversen setzten also den Meinungsstreit über den "Sozialpakt" fort (vgl. Barthel 1986; Bennigsen 1989). Westliche Juristen wollten – mit wenigen Ausnahmen – das "Recht auf Entwicklung" nur als ethisches Postulat und unverbindliches "soft law" gegenüber dem "hard law" des "Zivilpaktes" oder allenfalls als "Schwellenrecht" zwischen einem unverbindlichen moralischen Anspruch und einem bindenden Rechtsprinzip gelten lassen.

Die weitere Entwicklung wurde von den ideologischen Konfrontationen des Ost-West-Konflikts entlastet. Während die Mehrheit der OECD-Staaten noch 1986 in der UN-Generalversammlung gegen die mühsam ausgehandelte "Erklärung zum Recht auf Entwicklung" stimmte bzw. sich enthielt, akzeptierten sie dann sowohl Prinzip 3 der "Rio-Erklärung" von 1992 als auch Punkt 10 der Schlußerklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993, die beide ein "Recht auf Entwicklung" anerkennen. Punkt 10 der Wiener Schlußakte stellt fest: "Die Menschenrechtsweltkonferenz bekennt sich zum Recht auf Entwicklung, wie es in der 'Erklärung über das Recht auf Entwicklung' niedergelegt

wurde, als universellem und unveräußerlichem Recht und als integrelem Bestandteil der grundlegenden Menschenrechte."

Die Wiener Konferenz wertete also das "Recht auf Entwicklung" nicht nur zu einem "universellen und unveränderlichen Recht" auf, sondern verabschiedete außerdem im Konsensverfahren den folgenden Zusatz: "Ein dauerhafter Fortschritt in Richtung auf die Durchsetzung des Rechts auf Entwicklung erfordert wirksame entwicklungspolitische Konzepte auf nationaler Ebene sowie gerechte Wirtschaftsbeziehungen und ein günstiges wirtschaftliches Umfeld auf internationaler Ebene."

Die konsensualen Erklärungen von Rio und Wien stellten zwar nur unverbindliche Absichtserklärungen dar, aber sie formulierten doch – ähnlich wie Staatsziele in nationalen Verfassungen – Leitziele der Staatengemeinschaft und setzten damit auch handlungsorientierende Maßstäbe für die Entwicklungspolitik. Allerdings muß sofort wieder einschränkend hinzugefügt werden: "Nicht die normative Entwicklung neuer oder die Weiterentwicklung bereits international anerkannter Menschenrechte, sondern erst die Schaffung eines wirklichen internationalen Durchsetzungsverfahrens wird den Durchbruch zu einem effektiveren internationalen Menschenrechtsschutz erlauben" (Wolfrum 1993: 689).

Die sozialen Menschenrechte verlangen eine armutsorientierte Entwicklungspolitik mit dem Primat der Grundbedürfnisbefriedigung. Ihn gab es in den 70er Jahren, aber auch damals mehr in der Rhetorik denn in der Praxis. Die 80er Jahre wurden auch für die sozialen Menschenrechte ein "verlorenes Jahrzehnt".

In den 70er Jahren schien es, als würden die bi- und multilateralen Geber Folgerungen aus dem "Sozialpakt" ziehen. Die UN-Organisationen verabschiedeten reihenweise "armutsorientierte" Aktionsprogramme: "Gesundheit für alle" (WHO), "Bildung für alle" (UNESCO), "Arbeit für alle" (ILO), "Nahrung für alle" (FAO). Der US-Kongreß stellte in seinem Foreign Assistance Act von 1973 einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Menschenrechten und der Armutsbekämpfung her (vgl. Nuscheler 1979). Ein britisches Weißbuch von 1975 ("More

Help for the Poorest") und die "entwicklungspolitischen Konzeptionen" des BMZ schlossen sich den Bekenntnissen zum Grundbedürfniskonzept an. Einige resonanzstarke Berichte von privaten Stiftungen und Vereinigungen ließen auch einen hohen Konsens zwischen Wissenschaft und Politik erkennen:

- Der Kernsatz der berühmten **Erklärung von Cocoyoc** (vom Oktober 1974) lautete: "Menschen haben bestimmte Grundbedürfnisse: Nahrung, Unterkunft, Kleidung, Gesundheit und Bildung. Jeder Wachstumsvorgang, der nicht zur Befriedigung dieser Bedürfnisse führt – oder sogar störend eingreift – ist eine Verkehrung des Entwicklungsgedankens."
- Der 1975 von der **Dag Hammarskjöld-Stiftung** vorgelegte Bericht "What Now?" forderte eine "andersartige Entwicklung" und stützte sie auf den folgenden "Hauptpfeiler": "Eine andersartige Entwicklung muß auf die Befriedigung der Bedürfnisse ausgerichtet sein und mit der Beseitigung von Armut beginnen."

Der "Sozialpakt" schien entwicklungspolitische Relevanz zu bekommen. Aber es schien nur so. Es stellte sich bald heraus, daß der Rhetorik der "basic human needs" keine neue Politik folgte. Ein DAC-Bericht von 1978 machte zwar einen "grundsätzlichen Konsens" in der Programmatik, aber erhebliche vergabepolitische Abweichungen von diesen Grundsätzen aus. Die zu Beginn der 80er Jahre eingeleitete neo-liberale Wende in der internationalen Entwicklungspolitik rückte auch diese Grundsätze in die ordnungspolitisch anstößige Ecke einer internationalen Sozialhilfe- oder Armenpolitik. Das für Armutsbekämpfung zuständige Referat im BMZ ("Osner-Referat") wurde zum karitativen Alibi abgewertet, das vor allem die kirchlichen Hilfswerke ruhigstellen sollte. Diese verstanden sich zunehmend als "Verschiebebahnhöfe von Almosen und Alibis" (so eine Selbstkritik aus **Misereor**-Kreisen).

Die sozialen Menschenrechte gerieten in das ideologische Abseits, zumal in ihrer Verbindung mit Forderungen nach einer neuen internationalen Wirtschafts- und Sozialordnung, die in den 70er Jahren im Mittelpunkt des konfrontativen Nord-Süd-Dialogs gestanden hatten. In der "Magie des Marktes" und Manie von Deregulierung und Privatisierung wurden sozialpolitische Forderungen an den Staat und an die Ent-

wicklungspolitik als "Sozialklimbim" diskreditiert. Mit dem Abgang auf die Grundbedürfnisstrategie verloren auch die sozialen Menschenrechte wieder jede handlungsorientierende Relevanz.

Die 80er Jahre waren auch und gerade im Hinblick auf die Verwirklichung der sozialen Menschenrechte ein "verlorenes Jahrzehnt". Die Statistiken der internationalen Organisationen zeigten eine Verschärfung des sozialen Nord-Süd-Gefälles, das zutreffend auf den anstößigen Begriff der "globalen Apartheid" gebracht wurde, ein Anwachsen der "absoluten Armut", in einzelnen Armutsregionen auch wieder ein Ansteigen der Kindersterblichkeit und des Analphabetismus sowie ein Absinken der Einschulungsraten.

Die von IWF und Weltbank verhängten Strukturanpassungsauflagen setzten also gerade dort an, wo der Kernbestand der sozialen Menschenrechte bedroht war: bei der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln, mit Bildung und Gesundheitsdiensten. Es ist schon bemerkenswert, daß sich die beiden mächtigsten internationalen Finanzorganisationen, die tief in die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Schuldnerländer eingreifen, den Verpflichtungen des "Sozialpaktes" zu entziehen vermögen, weil sie keine Vertragspartner sind, allerdings im Auftrag von Vertragsstaaten handeln, die mit der Kapitalmehrheit auch über die Stimmenmehrheit verfügen. Es wäre also notwendig, in Statuten von internationalen Organisationen funktionale Äquivalenzen zu Staatenpflichten einzubauen.

Das Management der Schuldenkrise wurde auf dem Rücken der Armutsgruppen ausgetragen – übrigens auch im Widerspruch zu den Normen des deutschen Solvenzrechts, das den Schuldnern den Schutz eines menschenwürdigen Existenzminimums garantiert. Die Bundesregierung (hier besonders das Bundesfinanzministerium) gehörte nicht gerade zu den Motoren von Entschuldungsinitiativen, nicht einmal nach dem marktwirtschaftlichen Modell des **Herrhausen**-Vorschlags. Als Mitglied der G 3 und G 7 käme ihr eine größere Verantwortung für die Lösung dieses Schlüsselproblems der Nord-Süd-Beziehungen zu.

Der Druck wachsender Massenarmut und der Verlust von Rechtfertigungsgrundlagen für eine Entwicklungspolitik ohne "soziale Priorität" beförderten Ende der 80er Jahre eine Rückbesinnung auf die Grundbedürfnisstrategie und eine Aufwertung der sozialen Menschenrechte.

Ende der 80er Jahre häuften sich mit blutigen Unruhen die Forderungen nach einer "Strukturanpassung mit menschlichem Antlitz". Weltbank, EG, UN-Sonderorganisationen und einzelne Geberländer begannen, die sozialen Folgen der IWF-Rezepturen mit flankierenden Sozialprogrammen abzufedern. Ähnlich wie Weltbank-Präsident **Robert McNamara** in seiner dramatischen "Nairobi-Rede" von 1973 erinnerte sein Nachfolger **Barber B. Conable** in einer Rede in Bonn (am 26. Mai 1988) an entwürdigende Erscheinungen der Massenarmut: "Die Werte, auf denen unsere Gesellschaft basiert, verlangen, daß wir überall auf der Welt gegen Hunger und Mangelernährung, Analphabetentum und Krankheit kämpfen, die das Leben der Armen über unsere Vorstellungskraft hinaus jämmerlich machen. Wir müssen das universal gültige Konzept der menschlichen Würde verteidigen, indem wir unseren Mitmenschen, Männern, Frauen und Kindern helfen, deren Leben und Träume durch entwürdigende Armut vorzeitig beendet werden."

Unter dem Druck wachsender Massenarmut und internationaler Kritik war die "Bank der Armen" zu Kurskorrekturen gezwungen. Sie entwickelte im Weltentwicklungsbericht 1990 eine Entwicklungsstrategie für die 90er Jahre, die zur Bekämpfung der Armut zwar weiterhin auf Wachstum und Marktwirtschaft setzte, diese Wachstumsstrategie aber mit sozialpolitischen Komponenten aus der Rezeptur der Grundbedürfnisstrategie und mit ökologischen Komponenten aus der **sustainable development**-Diskussion flankierte. Dieser Lernprozeß, der sich in einer aufwendigen PR-Arbeit widerspiegelte, hinderte die Weltbank aber nicht daran, weiterhin fragwürdige Großprojekte zu finanzieren, wie z. B. den Bau von Staudämmen, der viele Siedler von ihrem Land zu vertreiben pflegt. Hier werden im Namen des Fortschritts Menschenrechte verletzt.

Zu Beginn der 90er Jahre erhielten die Weltentwicklungsberichte der Weltbank Konkurrenz durch die **Human Development Reports** von UNDP. Dessen Konzept von **human development**, das auf Indikatoren der sozialen Entwicklung aufbaut, holte die sozialen Menschenrechte in die entwicklungspolitische Zieldiskussion zurück und übte zugleich undiplomatische Kritik an der geringen "sozialen Priorität" der von bi- und multilateralen Gebern praktizierten Entwicklungspolitik. Die vom UN-Generalsekretär vorgelegte **Agenda for Development** gab dem in Aufsichtsgremien heftig umstrittenen Konzept von UNDP politische Rückendeckung.

Der vom **Human Development Report 1994** propagierte Begriff der **human security** ist richtungsweisend, weil er die politischen und sozialen Menschenrechte wieder zusammenführt: **Human security** bedeutet Sicherheit vor politischer Verfolgung und Sicherheit vor menschenunwürdigen Lebensbedingungen, ist also austauschbar mit dem "Recht auf Entwicklung", wie dessen oben zitierte Definition zeigt. Die UNDP-Programmatik befindet sich im Einklang mit der normativen Weiterentwicklung der Menschenrechte, was UNDP aber von Seiten derjenigen, die auf die Anklagebank gerieten, mehr Kritik als Lob einbrachte.

Nachdem die Überwindung des Ost-West-Konflikts auch die ideologischen Vorbehalte gegenüber den sozialen Menschenrechten abgebaut hatte, scheinen sich die Chancen verbessert zu haben, daß die zweite und dritte Generation der Menschenrechte der Zweit- und Drittrangigkeit entwachsen können. Aber es geht hier nicht nur um Rechtsprinzipien, sondern um Forderungen an die Entwicklungspolitik, um Interessen und Geschäfte, die erfahrungsgemäß größere Überzeugungs- und Durchsetzungskraft haben als alle Kataloge von Menschenrechten. Im Konfliktfall erweisen sich "nationale Interessen" allemal als durchsetzungsfähiger als das in Menschenrechten artikulierte "menschliche Interesse", welche Partikularinteressen sich auch immer hinter diesen "nationalen Interessen" verbergen mögen. Die Klage über die Kommerzialisierung der Entwicklungshilfe wurde bereits im **Pearson-Bericht** (1969) angestimmt, im **Brandt-Bericht** (1980) verstärkt und selbst im Weltentwicklungsbericht von 1990 nicht mehr unterdrückt.

Die sozialen Menschenrechte stellen zunächst Forderungen an die Politik der einzelnen Staaten, aber auch – wie Art. 2, Abs. 1 des "Sozialpaktes" nahelegt – an die bi- und multilaterale Entwicklungspolitik. Die amtlichen Richtlinien der deutschen Entwicklungspolitik postulieren einen Vorrang der Armutsbekämpfung. Aber es gab diesen Vorrang in der Vergabepolitik niemals.

Das BMZ setzte sich selbst einen hohen Anspruch: "Die Armutsbekämpfung (ist) generell der durchgängige Referenzrahmen und –maßstab der deutschen Entwicklungspolitik, an dem alle Projekte der Zusammenarbeit zu messen sind."

Wenn man diesen selbstgesetzten Maßstab an die Praxis anlegt, öffnet sich ein großer Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Das BMZ konnte zwar der Berechnung von UNDP, das für die deutsche Entwicklungshilfe nur einen Anteil von 2,1 % für "soziale Prioritäten" errechnete, schwerwiegende Berechnungsfehler nachweisen (z. B. die Nichtberücksichtigung der multilateralen Programme), aber sein Versuch, auch die Kritik des von NGOs organisierten EUROSTEP-Projekts (vgl. Fues 1994) an der geringen Armutsorientierung zu widerlegen, scheiterte an den Fakten. Seine ungewöhnlich scharfe "Kritik der Kritik" vermochte weder die grundsätzliche Kritik von UNDP, die sich etwas moderater auch schon im Weltentwicklungsbericht von 1990 fand, noch die Kritik der NGOs auszuhebeln.

Wenn – laut eigenen Angaben – in den bilateralen Zusagen für 1994 nur 13,3 % der Mittel für die "selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung" bestimmt waren (lt. AwZ-Drucksache 12/ 280), dann hat die programmatische Kombination von Armutsbekämpfung und "Hilfe zur Selbsthilfe" keine Priorität. Rechnet man die von Bundeskanzleramt, AA und Wirtschaftsministerium erzwungenen Zusagen für den Bau der U-Bahn in Kanton heraus, dann bleiben – wiederum nach eigenen Angaben des BMZ – für grundbedürfnisorientierte Vorhaben insgesamt nur 39,8 % übrig. Der für die deutsche Exportwirtschaft attraktive Bereich der materiellen Infrastruktur (Energie- und Wasserversorgung, Verkehr) lag mit 35,2 % nur wenig niedriger. Das BMZ, das als schwächstes Glied in der Kabinetthierarchie viel Schelte für Entscheidungen einflußreicherer

Ressorts einstecken muß, folgert dennoch aus den Steigerungsraten für grundbedürfnisorientierte Vorhaben: "Diese Zahlen widerlegen eindeutig den Vorwurf einer mangelhaften Armutsorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit."

Weder die für grundbedürfnisorientierte Vorhaben ausgewiesenen Anteile noch – und noch viel weniger – der magere Anteil für die "selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung" können diesen "eindeutigen" Beweis erbringen. Es ist einsichtig, daß Großprojekte leichter abzuwickeln sind und die Absorptionsfähigkeit vieler Nehmerländer begrenzt ist. Aber das BMZ hat sich selbst durch den Primat der Armutsbekämpfung unter Handlungs- und Rechtfertigungsdruck gesetzt.

Das grundlegende "Recht auf Nahrung" stellt z. B. die Frage, wieviel dieser grundbedürfnisorientierten Vorhaben das Ziel der Ernährungssicherung verfolgten, dem auch das BMZ höchste Priorität einräumt. Die Erkenntnisse aus vielen Untersuchungen lassen den Schluß zu, daß in die Förderung der Exportproduktion mehr Mittel investiert werden als in die Ernährungssicherung. Ländliche Entwicklung bedeutet aber nicht nur Steigerung der Produktion und Produktivität, sondern auch – ganz im Sinne von **human security** – Sicherung von Landrechten und von Zugängen zu öffentlichen Sozialleistungen. Das BMZ hat gute Sektorprogramme (für die Ernährungssicherung, Trinkwasserversorgung, Primarschulbildung etc.), aber Papierprogramme genügen nicht. Das BMZ, die anderen Ministerien (AA und Wirtschaftsministerium), die auf seine Rahmenplanung einwirken, und der Gesetzgeber sollten Art. 2, Abs. 1 des "Sozialpaktes" ernster nehmen bzw. erst einmal zur Kenntnis nehmen. Bei einer Veranstaltung der **Friedrich-Ebert-Stiftung** stellte sich heraus, daß auch Entwicklungsverwalter und Entwicklungspolitiker den "Sozialpakt" kaum kennen.

Das BMZ lieferte neuerdings ein Lehrstück für Inkonsequenz, als es in der Rahmenplanung für das Haushaltsjahr 1995 ausgerechnet für den Krisenkontinent Afrika die Verpflichtungsermächtigungen erheblich kürzte. Die Opposition bezifferte die vorgesehenen Kürzungen auf rund 700 Mio. DM. Das Ziel der Armutsbekämpfung hängt nicht allein, aber auch mit der Menge von Geld zusammen, das dort eingesetzt wird, wo

die Armut am größten ist. Das BMZ hatte in seiner "Kritik der Kritik" noch versucht, den Vorwurf der NGOs zu widerlegen, daß die Armutsregionen im Süden unter Umschichtungen zugunsten der "Osthilfe" und auftragswirksamer Großprojekte (u. a. in China) zu leiden hätten.

Schließlich ist die Bundesregierung als stimmstarker Akteur in den Entscheidungsgremien von IWF und Weltbank auch mitverantwortlich für eine Strukturanpassungspolitik, die das Zwangssparen gerade im Sozialbereich ansetzt, wo es nicht nur um soziale Menschenrechte, sondern auch um Chancen geht, durch Armutsbekämpfung das Bevölkerungswachstum zu verringern. UNICEF, UNESCO, UNDP und WHO fordern seit Jahren eine sozialverträglichere Strukturanpassungspolitik. Die Karikierung des BMZ als "little IMF" ist kein menschenrechtliches Gütezeichen, weil dessen Schocktherapie soziale Grausamkeiten beging, ohne – im Regelfall – die makro-ökonomische Stabilisierung zu erreichen.

Die staatliche Entwicklungspolitik steckt in einer tiefen Glaubwürdigkeits- und Rechtfertigungskrise. Sie könnte nur durch eine konsequente Armutsorientierung aufgefangen werden. Dies kann aber nicht gelingen, wenn das Ziel der Grundbedürfnisbefriedigung wieder in neo-liberaler Manier zur "sozialistischen Sozialfürsorge" abgewertet wird.

Es geht hier nicht um eine Auseinandersetzung mit der Pauschalkritik à la **Brigitte Erler**, die in der entwicklungspolitischen "Szene" längst mehr Resonanz findet als alle Rechtfertigungsübungen des BMZ. Auch weniger kritische Geister reden inzwischen vom Ende der herkömmlichen EZ. Bedenklicher als alle Kritik an der Praxis der staatlichen Entwicklungspolitik ist der sich ausbreitende Defätismus: Warum noch helfen, wenn doch nichts hilft?

Diese Unterstellung, daß "doch nichts hilft", könnte nur durch eine glaubwürdige Entwicklungspolitik widerlegt werden, wobei Glaubwürdigkeit vor allem eine konsequente Armutsorientierung und das Zurückdrängen von außenpolitischen und kommerziellen Interessen in der Vergabepolitik voraussetzt: "Wenn Hunger und extreme Armut die ver-

breitetsten Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt darstellen, so muß eine menschenrechtsorientierte Entwicklungszusammenarbeit hier ihr wichtigstes Aufgabenfeld sehen" (**Ederer 1994: 11**).

Es geht nicht nur um die Überwindung des "doppelten Standards" in der Anwendung der Menschenrechtskonditionalität, sondern auch um die Anerkennung der sozialen Menschenrechte als Richtschnur der internationalen Entwicklungspolitik (vgl. **Human Rights Watch 1992; Cin-granelli 1994**). Art. 2, Abs. 1 des "Sozialpaktes" enthält diese Verpflichtung.

Diesem Ziel dient sicherlich nicht der Versuch des entwicklungspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (**Winfried Pinger**), die Armutsbekämpfung vom Ziel der Grundbedürfnisbefriedigung abzukoppeln: "Armutsbekämpfung darf (deshalb) nicht mißverstanden werden als Befriedigung der Grundbedürfnisse der Armen. Der Staat kümmert sich um die Armen und befriedigt durch sein Leistungsangebot deren Grundbedürfnisse. Das ist nichts anderes als die sozialistische Politik der 70er und 80er Jahre, die auf den Staat als Betreuer der Armen setzte ... Armutsbekämpfung darf gerade nicht Sozialfürsorge oder Verteilung von Almosen sein ... Vielmehr gilt es, ihre produktiven Kräfte freizusetzen und ihnen dadurch die Möglichkeit zu eröffnen, sich selbst zu helfen" (**Pinger 1994: 9**).

Natürlich ist der entwicklungspolitische Versuch, die Armen zur Selbsthilfe zu bewegen und ihr kreatives Potential zu aktivieren, der Abfütterung mit Almosen vorzuziehen. Es geht um die Stärkung der Eigenverantwortung und um das Auswickeln der auch durch Entwicklungshilfe eingewickelten Fähigkeiten. Aber der Anspruch auf Überlebenshilfe, der auch dem Bundessozialhilfegesetz zugrunde liegt, kann nicht so einfach als sozialistische Ausgeburt abgetan werden. Die sozialen Menschenrechte verpflichten in der Tat den Staat, sich um die Armen zu kümmern. **Pinger** läßt die Frage offen, wie die "absolut Armen" überleben sollen, wenn alle "Hilfe zur Selbsthilfe" versagen sollte. Noch einmal: Menschenrechte beginnen mit dem Überleben. **Pingers** Argumentation (die für die größte Regierungsfraktion steht) befreit die Staaten von den Verpflichtungen, die ihnen der "Sozialpakt"

auferlegte. Hier gerät die liberalkonservative Ideologie der Entstaatlichung in einen ordnungspolitischen Konflikt mit Sozialstaatspostulaten, die auch im Grundgesetz verankert sind.

Der Sozialgipfel könnte der internationalen Entwicklungspolitik neue Impulse geben, wenn es ihm gelingen sollte, sie stärker auf die Normen des "Sozialpaktes" zu verpflichten und zugleich Kontrollmechanismen einzuführen. Sollte er sich nur auf eine weitere unverbindliche Erklärung verständigen können, wäre er den Aufwand nicht wert.

UNDP schlug die Verabschiedung einer **Weltsozialcharta**, eines "neuen Sozialvertrags zwischen allen Staaten und allen Menschen", vor. Ihr Ziel ist der Aufbau einer Weltgesellschaft, "in der das Recht auf Ernährung ebenso geheiligt ist wie das Wahlrecht, in der das Recht auf elementare Bildung ebenso stark verankert ist wie das Recht auf freie Presse und wo das Recht auf Entwicklung zu den grundlegenden Menschenrechten gehört ..."

UNDP will dieses Ziel, das geradezu demonstrativ politische und soziale Menschenrechte verbindet, erstens durch einen Vertrag erreichen, in dem sich Industrie- und Entwicklungsländer verpflichten, mindestens 20 % ihres Haushalts bzw. ihrer Entwicklungshilfe auf "soziale Prioritäten" zu konzentrieren, zweitens durch einen aus Einsparungen in den Militäretats (der sog. "Friedensdividende") gespeisten Globalfonds für **human security**. Die Vorbereitungskonferenzen ließen darauf schließen, daß allenfalls der 20:20-Vorschlag eine Chance hat, in das Abschlußdokument aufgenommen zu werden, weil die meisten Geber- und Nehmerländer beanspruchen, die Zielmarke schon erreicht zu haben.

Noch weitreichender sind die Forderungen, die der UN-Entwurf für die Abschlußerklärung des Sozialgipfels enthält. Sie gehen teilweise noch über die 12 Punkte hinaus, die das internationale NGO-Netzwerk "zur Rettung des Weltsozialgipfels" erarbeitete (vgl. W&E, 6-7/94). Aus dem umfangreichen Forderungskatalog des UN-Entwurfs seien hervorgehoben:

- Die Schaffung von Arbeitsplätzen als zentrale Aufgabe von Regierungen, internationalen Organisationen und Unternehmen. In der Tat sollte die internationale Entwicklungspolitik stärker auf das arbeitsorientierte Entwicklungskonzept der ILO zurückgreifen, nachdem auch höheres Wachstum ("jobless growth") die Beschäftigungskrise nicht lösen konnte.
- Die regelmäßige Sozialverträglichkeitsprüfung von Strukturanpassungsprogrammen, die keine Rücksicht auf soziale Menschenrechte zu nehmen pflegten und überdies häufig nur mit Gewalt durchgesetzt werden konnten.
- Weitere Initiativen zu einer möglichst schnellen Entschuldung der am stärksten verschuldeten Länder.
- Die Selbstverpflichtung der Industrieländer, das 0,7 %-Ziel innerhalb eines von jedem Land festzusetzenden Zeitrahmens zu erreichen.
- Die Ausarbeitung eines **global compact**, in dem die Verpflichtungen der Staaten verbindlich festgeschrieben werden sollen.

Dieser Katalog von Forderungen, der ursprünglich noch weitere – wie die Herstellung einer gerechteren Einkommensverteilung oder die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen durch ein progressives Steuersystem – enthielt, aber auf den Vorbereitungskonferenzen von Regierungsvertretern zunehmend verwässert wurde, visiert eine neue internationale Sozialordnung an. Diese Vision ist kühn – und riskiert das Scheitern, weil viele dieser Forderungen mit etablierten Macht- und Interessenstrukturen, mit ordnungspolitischen Leitbildern und Dogmen konfliktieren, so daß sie nicht konsensfähig sein werden. Die Industrieländer werden sich nicht auf einen **global compact** einlassen, der ihnen Verpflichtungen zu höheren Finanzleistungen und Forderungsverzichte in der Schuldenfrage abverlangen würde. Die Chancen für die Einrichtung eines neuen Globalfonds stehen ebenfalls nicht gut, vor allem dann, wenn er unter UN-Regie stehen soll. Im übrigen könnte eine Reform und bessere Finanzausstattung von ECOSOC und UNDP neue und teure Bürokratien erübrigen.

Zusammenfassung: Schlechte Chancen für Global Governance

Der Sozialgipfel kann nur dann zu einem Erfolg werden, wenn er sich zu klaren Ziel- und Zeitvorgaben sowie zu überprüfbaren Follow-up-Maßnahmen durchringen sollte. Die Verabschiedung eines weiteren Aktionsprogramms, das nur unverbindliche Absichtserklärungen enthält, würde dem Bemühen, den sozialen Menschenrechten mehr Anerkennung und Verbindlichkeit zu verleihen, einen Bärendienst erweisen. Auch eine neue **Weltsozialcharta** ohne überprüfbare Verpflichtungen könnte allenfalls zusammenfassen, was schon im "Sozialpakt", in ILO-Vertragswerken, in Erklärungen zum "Recht auf Entwicklung" und in der Abschlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz geschrieben steht. Es muß an die Mahnung von **Wolfrum** (1993) erinnert werden, daß erst die Schaffung von internationalen Durchsetzungsverfahren Fortschritte beim Menschenrechtsschutz bringen kann. Im übrigen steht noch die Ratifikation zentraler Menschenrechtspakte durch eine Reihe von Staaten aus.

Die Schaffung eines wirksamen Fakultativprotokolls zum "Sozialpakt", wie es **FIAN (Food First Information and Action Network)** vorgeschlagen hat (vgl. **Ehlert** 1994), würde deshalb der Aufwertung der sozialen Menschenrechte mehr dienen als eine lediglich deklaratorische Weltsozialcharta. "Global reden – national aufschieben und verdrängen": Dieses Handlungsmuster des Globalismus ist kontraproduktiv.

Der Sozialgipfel wäre schon ein Erfolg, wenn er dem bereits bestehenden **ECOSOC-Ausschuß** für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (**CESCR**) das Mandat zu einer wirksamen Überwachung der im "Sozialpakt" kodifizierten Rechte verleihen und den selbst in Ministerien und Parlamenten weithin unbekannten Menschenrechten der zweiten und dritten Generation mehr Aufmerksamkeit und Anerkennung verschaffen würde. Aber selbst diese bescheidenen Ziele können nur dann erreicht werden, wenn die Medien den Sozialgipfel als relevantes Ereignis entdecken. Seine Umbenennung in "Weltkonferenz für soziale Entwicklung" könnte schon im Vorfeld einige Mißverständnisse abbauen, weil es in Kopenhagen nicht um die Verteilung von Almosen,

sondern um die Universalisierung von Sozialrechten für das inner- und zwischenstaatliche Handeln geht.

Literaturhinweise

- Barthel, A.** 1986: Entwicklung und Menschenrechte. Das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht, Aachen.
- Bennigsen, S.** 1989: Das "Recht auf Entwicklung" in der internationalen Diskussion, Frankfurt/M.
- Brock, L.** 1985: Menschenrechte und Entwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, B27/85, S. 3–16.
- Cingranelli, D. L.** 1994: Respect for Economic Human Rights and the Distribution of Development Aid. Vorlage beim IPSA-Kongreß in Berlin, August 1994 (Binghamton University, New York).
- Ederer, B.** 1994: Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte, in: Journal für Entwicklungspolitik, Jg. X(1), S. 7–12.
- Ehlert, B.** 1994: Hintergründe und Argumente für ein Individualbeschwerdeverfahren (optional protocol) zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), Tübingen bzw. FIAN (Herne).
- FIAN** 1994: Comments on The Elements for the Draft Declaration and the Draft Programme of Action, Heidelberg (Internationales Sekretariat).
- Forsythe, D. P. (Hrsg.)** 1989: Human Rights and Development, Houndmills/London.
- Fues, Th.** 1994: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Zweiter Bericht 1993/94 (hg. Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes), Bonn.
- Hoffmann, K. D.** 1994: Menschenrechte beginnen mit dem Überleben, in: Vorgänge, Jg. 33(3), S. 104–118.
- Human Rights Watch** 1992: Indivisible Human Rights. The Relationship of Political and Civil Rights to Survival, Subsistence and Poverty, New York/London etc.
- Kühnhardt, L.** 1987: Die Universalität der Menschenrechte, München.
- NRO-Forum** 1994: Stellungnahme des deutschen NRO-Forums zum Weltsozialgipfel, August 1994, Bonn.
- Nuscheler, F.** 1991: Menschenrechte und Entwicklung – Recht auf Entwicklung, in: D. Nohlen/F. Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, 3. Aufl., Band 1, Bonn 1991, S. 269–286.
- Nuscheler, F.** 1993: Menschenrechtliche Doppelstandards in der Entwicklungspolitik, in: R. Tetzlaff (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden), S. 79–95.
- Pinger, W.** 1994: Hilfe zur Selbsthilfe statt Almosen, in: Bundestagsfraktion CDU/CSU: Hilfe zur Selbsthilfe, Bonn.

- Riedel, E. 1989: Die Menschenrechte der dritten Generation als Strategie zur Verwirklichung der politischen und sozialen Menschenrechte, in: A.-P. Esquivel (Hrsg.), Das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht, München/Zürich, S. 49-70.
- SEF (Stiftung Entwicklung und Frieden): Globale Trends 1993/94, Kap. Menschenrechte, Frankfurt/M.
- Simma, B./Fastenrath, U. (Hrsg.) 1979: Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz, München.
- Tetzlaff, R. (Hrsg.) 1993: Menschenrechte und Entwicklung, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden).
- Wolfrum, R. 1993: Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, in: Europa-Archiv, Folge 23, S. 681-690.

Prof. Philip Alston

Die Rolle des Sozialpaktes bei der Umsetzung der Ergebnisse des Weltsozialgipfels Wie sollte die Arbeitsteilung zwischen UN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Internationalen Arbeitsorganisation aussehen?

I would like to begin by congratulating the organisers of this conference for their initiative in focusing not only on the World Summit for Social Development but especially on the relevance of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. I should add that, in Australia, to the best of my knowledge, no such gathering has ever been assembled to discuss this regrettably obscure Covenant and I consider it to be an important step forward for such an initiative to have been taken here in Germany. I am not under illusions as to the level of familiarity that most people have with the Covenant, but those who know very little about it should draw strength from my encounter a couple of years ago at Columbia University with a middle-ranking World Bank official with whom I was debating the relevance of human rights to the agenda which the Bank has set for itself. To my astonishment, he interrupted me when we were three-quarters of the way through our debate and said: "I'm sorry to interrupt, but you referred to a Covenant of some sort. I wonder if you could give me more details about this document?" Thus, although his task on behalf of the Bank was to affirm how committed they were to human rights issues, he had never even heard of the Covenants which are the two most fundamental treaties in this field.

There were many fascinating issues raised this morning, but I will limit myself to several of those which I consider to be central. In many ways, the most important step is to acknowledge that when we talk about social rights we are dealing with a basic question of ideology. The point is quite simply that the world has not yet come to accept that the right to

education – in other words, the right of a child to obtain a minimum number of years of primary education – is as important as the right of an adult not to be tortured. Equally, the right of access to essential health care is as important as the right to free speech. In reality, our societies have not accepted those basic premises, despite the fact that this is what the concept of social rights is really all about. It requires a basic and unflinching commitment to those principles.

Yet, in contrast, we heard this morning in relation to German development cooperation that it would be unreasonable to expect developing countries to accept a right to education at this stage in their evolution. The clear implication was that promotion of a right to education might be a nice objective but it is not something that can be treated as an urgent priority. But such defeatism amounts to the end of any serious and sustained commitment to economic and social rights. For that reason, we have to reject such thinking absolutely and definitively. In reality, there are very few countries in the world, no more than a handful of what might be termed "basket cases", which really do not have enough resources to enable them to draw up a strategy aimed at promoting the right to primary education for all. It is unjustified and immoral to accept readily the position put forward by the leaders of some countries to the effect that the right to four or five years primary education simply has to be sacrificed in the interests of some vague and inevitably self-serving objectives such as national development, national unity, or the interests of the community as a whole. This will often be no more than code language for saying that the leaders of the elite prefer to build a new luxury hospital or a new airport than to educate the masses. Such reasoning is unacceptable and until we get to the stage where we react with as much outrage in response to those sorts of statements about economic rights as we do in relation to political rights we will not have struck a proper balance. When an official says "I am sorry but because we are poor we have to use a little bit of torture to achieve our national goals" or argues that the nation cannot afford free speech we dismiss such arguments as unwarranted and unacceptable. Instead we insist that every effort must be made to move towards the different objectives simultaneously rather than choosing one and rejecting the other. We have to start making a similarly principled but dog-

matic response in relation to economic rights. But we do not, and that is why we are a very long way away from realizing equality in terms of the two categories of rights.

While I could very happily develop this analysis further I will not. I will content myself with making one other general point. It is sometimes suggested that there is a cultural obstacle which prevents the acceptance of economic rights by some developing countries. But we have to react to such suggestions and ask which specific developing countries insist for cultural reasons upon the exploitation of child labour or would defend the denial of access to really essential health care. We do not get too many developing countries who are prepared to acknowledge such policy preferences. Most such countries would not really suggest that there is any cultural obstacle to promoting these goals. Indeed their position is usually the very opposite; they portray themselves as the countries which care most about economic and social rights. China was mentioned this morning as one such country. But, one thing is clear. The present Chinese Government is not attaching priority to a policy which is primarily concerned to ensure the satisfaction of economic and social rights. I was there in April to give a series of lectures and I did not hear from any of the human rights specialists or other Government officials that they were striving to temper in any fundamental way their headlong rush to an unfettered free market by, for example, seeking to ensure that all Chinese people have the right to adequate housing, to adequate food and to appropriate educational opportunities. Those sorts of commitments belong in the past. Thus, when a country like China says that the West should not talk to them about political rights because they are too concerned about social rights, what they really mean is that rights are a poor second in their priorities behind economic growth, whatever its impact upon individual or community rights. I think it is time that the human rights community and others took the Chinese Government to task for that.

I turn now to the Copenhagen Summit. There are great expectations that the cause of social rights will be significantly promoted in the final outcome produced by the Summit. I believe these expectations to be misplaced. Do not get me wrong; I think Copenhagen is a very important

process but I think that for all the concern about "human needs", social rights will not be promoted by Copenhagen as rights. What we have seen so far in the preparatory work is a typical international endeavour to avoid the use of the term "economic and social rights" at almost any cost. I have here one page taken from the document currently before the Preparatory Committee. If we read it in search of references to social rights, we may well conclude that someone has promised delegates one hundred dollars to come up with substitute terms which avoid the need to refer to economic and social rights as such. On such a basis the drafters would by now have become quite wealthy. The draft document commits governments to "social development" based on "human dignity". How will that be achieved? Well, I tell you. The economy will be put at the service of "human needs"; governments will respect the needs of "global well-being". They will integrate such well-being with the dignity of all mankind. They will promote human dignity, social justice and solidarity. And I could cite many other such phrases.

The point I want to make is a very simple one. I am not opposed to "solidarity" or "social justice" or whatever, but there is actually a big difference involved in the use of different terminology. When we talk about social "human rights" we talk about legally-binding norms; we talk about an obligation accepted by states. We are rejecting the notion of charity, the undefined concepts of human dignity or of general social justice on the grounds that, whatever their undeniable merits, they do not provide the strongest possible grounding for social rights. By using the language of rights we move beyond those inchoate domains into something which is quite specific. But this, of course, is precisely why states have sought to avoid the use of the terminology of rights.

It is especially disappointing that many of the United Nations agencies have done exactly the same thing. They too have, at least historically, gone to considerable lengths to avoid talking about human rights; they have certainly never framed their programs or policies in terms of economic and social rights. The only significant exception in that regard is the ILO.

The World Health Organization, for example, has been determinedly rights-averse in relation to all of its activities, leaving aside a couple of irrelevant token gestures. I said this in a speech a few months ago when I was on the same platform as the Director-General of WHO at the United Nations in Geneva. After the meeting the Director-General said something like "That was an interesting speech Professor Alston, but you are obviously unaware that we do a lot of work on matters of health ethics." I replied: "I am sure you do, Dr Nakajima, but the fact remains that you do nothing on the right to health as a human right, as a mobilising concept, as a legal principal which would give rise to entitlements and obligations". He still did not understand the point. Other agencies, such as the Food and Agriculture Organization are in exactly the same position.

Therefore in terms of its first priority, the Copenhagen Summit should recognize the importance of economic, social and cultural rights as defined in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. That would amount to an extraordinary breakthrough, as simple as it seems. Nevertheless, I predict that it will not happen.

There have also been proposals, endorsed by the United Nations Development Programme and other groups, for the adoption of a new International Social Charter. Whatever the motivation of the proponents of such a Charter, and I am sure they are entirely sincere, I see the proposal as an example of the same type of rights-avoidance approach that I have already described. The proponents seem determined not to recognize and build upon the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, despite the fact that it has been available for thirty years, has been formally accepted as binding by some 130 States, and provides an ideal basis upon which to work. So UNDP, which hardly ever once referred to the words human rights in its work up until 1990 proposes instead that a whole new start be made. The assumption is that a Charter would be more acceptable to governments and fit more easily with UNDP's current pre-occupations. But the belief that a new Charter, with meaningful social rights provisions in it could be negotiated from scratch today strikes me as entirely unrealistic. The only result would be a drastically watered-down statement of platitudes.

Another important issue is the question of effective and appropriate means by which to follow-up on the results achieved by the Copenhagen Summit. Again, my prediction is that nothing serious will be done by way of follow-up. There have been discussions about reforming the role of the Economic and Social Council (ECOSOC) in order to ensure meaningful follow-up. While I am all in favor of such proposals I doubt that they will achieve the truly radical reforms that would be required to make the Council effective, both on its own terms and as a mechanism for following up on the commitments made by Governments in Copenhagen. There will still be a need for a specific set of arrangements to monitor those commitments. For this purpose there has also been much discussion about the desirability of revitalizing the Commission on Social Development. But use of the verb "to re-vitalize" implies that there was some vitality in the first place. Unfortunately, there have been all too few signs of life from that body over the many years of its existence. It is asking a lot to think that it can suddenly develop into an effective monitoring body when it has not even been successful as a talking shop in the past.

A third suggestion that has been made in terms of follow-up is for a special meeting, a follow-up conference, to be held in five years time. Again, it is not clear to me that, at this stage, we need even more international conferences. I cannot say that they have so far contributed very much towards promoting respect for economic and social rights.

So my conclusion is that the Copenhagen Summit, if assessed on the basis of the type of follow-up arrangements that it succeeds in putting into place, risks being a failure when looked at in retrospect in several years from now. That is not to say that the whole exercise is a waste of time. There will be many Heads of Governments and others who will be forced to address, and perhaps even reflect upon, issues of fundamental importance in the social sphere. Given their involvement and the opportunity created to foster improved NGO interaction the Summit is probably a worthwhile undertaking.

But, by the same token, we need to recognize that the Summit is likely to achieve very little in terms of the two criteria which I have suggested

are of major importance: (1) recognition of social rights as human rights; and (2) the creation of effective follow-up and monitoring arrangements. In an ideal scenario the Summit would acknowledge that key roles should be played in relation to follow-up by both the ILO and the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. I do not see the Committee as being likely to become the Arnold Schwarzenegger of the social development field, to use Bruno Simma's analogy this morning. But while the Committee might not be as strong as Arnold, it at least has a few brains! These should be used to move towards an effective monitoring mechanism. There is also a potentially important role for the ILO. That Organization has done more than any other international organisation to promote the theory and practice of social rights. It should thus be very actively involved. But we should also remember that the ILO does not aspire to be the sole organisation responsible for covering the entire field of social development. It is not well placed to undertake a comprehensive role in relation to international monitoring across the entire spectrum of social development activities. I believe that, in addition to the ILO and other relevant bodies, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights is well placed to play a key role provided that it could work out a *modus operandi* in conjunction with those other bodies.

What else would I like to see emerge from the Copenhagen process? I would like the Summit to adopt quite specific benchmarks in the social field by which I mean absolute minimum standards to which governments must commit themselves in terms of ensuring their citizens access to primary education, minimum health care and so on.

I would like to see a clear obligation to undertake national self-monitoring. In some respects this might amount to a national poverty report which would detail all of the major shortcomings in social policy that the country urgently needs to address. Yet, even most Western countries have long resisted undertaking such reviews. In the United Kingdom, for example, successive governments have long played the game of saying that there is no such thing as a poverty line. As a result they are unable to estimate the extent to which poverty exists in the UK. Australia is not

much better in this regard, although its techniques and certainly its arguments are probably more sophisticated.

I would also like to see the UN Committee given a mandate to monitor, on a regular and continuing basis, the performance of States against those bench marks which Copenhagen should set. There are already 131 States legally committed to presenting regular reports to the Committee. Because of the legal basis upon which the Committee has been established (by a resolution of the ECOSOC) its mandate can be amended any time by the Council. It could thus be asked to continue its existing role in relation to the States Parties, with the additional element of considering the Copenhagen benchmarks.

It could also be given an additional mandate in respect of the fifty or so countries that have not yet ratified the Covenant and do not therefore report to it. In this connection the Copenhagen Summit could mandate the different UN agencies to cooperate with the UN Committee. At present it receives very little cooperation, even from the ILO, from any of the international agencies which are best placed to contribute to its work and to help to build an effective set of international monitoring arrangements. For example, the Committee does not receive a single World bank report on what is happening in the countries whose performance it is expected to examine. It does not receive a single UNDP report. In general, there is no attempt by any part of the UN system to cooperate in carrying out the task of monitoring compliance by states with their existing legal obligations in this fundamental area.

Finally, the Summit should also call for an effort to be made to strengthen the Secretariat of the UN Committee. A sceptical response to that suggestion would be that the Committee is not sufficiently serious to warrant assistance. The argument might be made that it is not capable of taking on the sort of role that has been suggested for it. In some ways, such scepticism would be justified because the Committee is not performing at the height of its potential effectiveness. But this is to a large part because it receives no professional assistance at all. Nor does it get technical advice from anywhere. Until it does so, it will not be capable of taking on a significantly expanded role.

The irony is that a stronger secretariat than the one which currently exists would only need to include a single professional with expertise in the economic and social, as well as legal, fields. Unfortunately, the commitment of States to social rights is so minimal, despite the rhetoric, that this is probably asking too much.

Jack Martin

Die Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Kontext des UN-Weltsozialgipfels

It is a singular and potentially a happy coincidence that the ILO should be celebrating its 75th Anniversary on the eve of the World Summit for Social Development.

The Summit could well be a truly historic event. The mere fact that it will be the first time in history that the Heads of State of nations throughout the world will be meeting to discuss social issues already by itself makes it an event of some significance. But it needs to be more, much more, than an occasion of great pomp and circumstance. The issues which the Summit is called upon to tackle – poverty, unemployment and social exclusion – are among the most critical issues of our time. In spite of the very considerable material gains that have been registered during the past 50 years; in spite of the tremendous technological progress that has been achieved; in spite of a much more favourable international political climate resulting from the end of the cold war: in spite of all these things, poverty continues to grow and inequalities continue to widen. Over a billion people are living in poverty. Some 30 per cent of the world's labour force is not productively employed. Many societies are being increasingly fragmented and polarized, and are being torn apart by racial, ethnic and religious conflict and intolerance – to the extent of complete disintegration in some societies and acute social tensions and instability in others. The benefits of material and technological progress, and of the peace dividend resulting from the end of the cold war, are not being equitably shared. They are bypassing large and growing numbers of the world's population. These social issues need to be tackled with a sense of urgency and determination by policy-makers at the highest level; they constitute the greatest threat to peace, stability and prosperity in today's world.

That is the historic challenge of the Social Summit. If it is to leave its mark on history it will have to be more than a ritual gathering of Heads of State and Government. It will have to result in a perceptible improvement in the social situation in countries throughout the world – in the short and medium term, not in some indefinite future.

The ILO, for its part, has from the outset had high ambitions and expectations for the Summit. It expects the Declaration and the Programme of Action that will emerge from the Summit to be a landmark in social policy. The Summit should set the objectives and provide a framework for action at the national and international levels to guide social policy in the post cold-war world. It should be based on a recognition by the nations of the world that all have a common interest in each other's social progress and social stability. It should define the roles and responsibilities of each of the actors in national societies and in the world community in a global attack on poverty, unemployment and social exclusion. It should acknowledge that these are today truly global problems – not only in the sense that they are shared by all countries of the world, but also in the sense that in a world characterized by growing interdependence they require global action. National action, essential though it is, will no longer suffice if it is not buttressed by effective international mechanisms to ensure that the benefits of a global economy are equitably distributed among all the world's citizens.

That is the sense in which the ILO has approached the Summit. The reason why it has taken, and continues to take it so seriously and to have quite ambitious objectives for it, should be reasonably self-evident. The problems of poverty, unemployment and social exclusion with which the Summit is seized are all, to a very large extent, labour problems. They arise in the labour market and at the workplace, and it is there that the main solutions to these problems must be found. That is why, from the very outset, the ILO's Governing Body has insisted that the ILO should play a major role in the preparations for the Summit and it has indeed done so.

Having thus declared the ILO's interest in, commitment to, and ambitions for the Social Summit, how do we judge the progress made so far

in preparations for the Summit? And what role does the ILO expect to play in its follow-up?

Although the Declaration and Programme of Action that are to be adopted by the Summit are still under negotiation in New York, we are greatly encouraged by the fact that on a number of key issues the voice of the ILO is being heard. We are particularly pleased that the present draft of the Declaration contains a collective commitment by all the nations of the world to the goal of full, productive and freely chosen employment, which in our view is at the core of the core issues placed before the Summit. We are also pleased to see in the draft documents a recognition of the specific policy measures advocated by the ILO at both the international and the national level. We welcome the emphasis placed on appropriate macro-economic policies; on policies which favour growth of job-creating enterprises; on education and training policies; on active labour market policies; and on measures to improve the employment prospects living standards and integration into society of particularly disadvantaged and vulnerable groups. We are particularly pleased by the recognition given to the special contribution made by women to the general welfare – through their role in the family and in production – and to the elimination of all forms of discrimination and inequality from which women still suffer in all countries.

Above all, we are pleased to see the emphasis on human rights, and particularly the basic rights of workers set out in ILO standards – freedom of association and collective bargaining; freedom from forced labour and child labour; equality of opportunity and treatment in employment and occupation. We welcome the references in the draft texts to social protection and social security, adequate occupational safety and health protection and the recognition given to ILO standards on these and many other matters and to the need for a social dialogue among the main actors of civil society to achieve all these goals.

Thus, to a very large extent, the ILO's voice appears to have been heard in the preparatory process so far. But the discussions so far have failed to address adequately the question of follow-up mechanisms. There is

no point in adopting fine-sounding commitments if there is no means of ensuring, monitoring and guiding follow-up action.

On this, quite vital, point there are few ideas on the table. The only point on which everyone is agreed is that no new institutions or machinery need to be created, but that existing institutions and machinery need to be made to work better to give effect to the Summit's conclusions. And this brings me to the central theme of this seminar. What is the role of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and of the United Nations Committee established to monitor its application? What is the role of the ILO? And how could the ILO relate to other parts of the machinery of the United Nations system in the follow-up to the Summit?

Let me first make one thing abundantly clear. The ILO stands second to none in the promotion and defence of human rights. The basic values of freedom and dignity, economic security and equality of opportunity for working men and women have always been, and remain, at the very heart of the ILO's action. Many of its Conventions set out in clear, unequivocal terms what the rights of workers are; its machinery for supervising the application of those Conventions, and for the examination of complaints of violations of those Conventions are widely recognized to be effective, impartial and efficient. Our record speaks for itself.

Let me also make it clear that the ILO fully recognizes that the labour rights that it proclaims within its field of competence, and the machinery that it has established for their enforcement, need to be placed in the broader context of civil, political, economic, social and cultural rights for society as a whole. That is why the ILO has welcomed the adoption of the United Nations Covenants, and why it has collaborated closely with the Committee on Economic, Social and Cultural Rights since its establishment in 1985, particularly by bringing to its attention information on the results of ILO supervisory procedures in so far as they bear on matters covered by the Covenant.

Moreover, one can only welcome the fact that – as I have already mentioned – a fairly significant place is given to human rights in the latest versions of the draft Declaration and Programme of Action. The current draft of the Declaration, for instance, would have the Heads of State and Government in Copenhagen create a framework for action that "promotes and protects universally recognized human rights, including the right to development". It also would commit them to "promote and ensure respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law"; and it contains references to protection of the rights of refugees, migrants and indigenous people. These and other human rights commitments are further elaborated in the draft Programme of Action, the present draft of which also calls for the current reporting mechanisms for the human rights Covenants to be fully respected. It is indeed important that at the Social Summit Heads of State should be invited to reaffirm their commitment to these values and principles.

But the Heads of State and government will be coming to Copenhagen not simply in order to be reminded of their obligation to respect human rights. They are coming to Copenhagen to seek collective solutions to common problems of poverty, unemployment and social exclusion. The Summit can be expected to commit the nations of the world to respect certain principles, to pursue certain courses of action in their domestic policies and – perhaps most important of all – to cooperate with each other in controlling and regulating a more open and interdependent world economy for the benefit of all rather than a privileged few.

We should not get bogged down in a semantic debate, as to whether or not the core issues on the Summit's agenda are human rights or developmental concerns. The 1986 United Nations Declaration on the Right to Development observes that the right to development is itself an "inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized". Seen in this light, it is not only all civil, political, economic, social and cultural rights which are indivisible and of equal importance. Human rights and development are also indivisible. The key issues on the Summit's agenda have indeed

been addressed in UN human rights standards, and some of them have been addressed in greater detail in ILO standards.

But in practical terms, the issue is not whether these are human rights. It is rather what kinds of action will achieve their most effective realization. Monitoring the performance of states, under the existing human rights standards already ratified by them, is only one part of the task ahead. The persistence of the social ills of widespread poverty, unemployment and social exclusion throughout the world is not due exclusively or even predominantly to universal negligence or wilful violation of human rights, whether in their civil, political, economic, social or cultural dimensions. It is due to the fact that there is no evident solution to these problems. They are deeply rooted in social, economic and political structures and in a complex interaction of social, economic and political phenomena. The whole *problématique* of social development has indeed become even more complex since the end of the cold war. In many parts of the world there is a breakdown of the machinery of government and of the operation of national economies, resulting in ethnic conflict and conditions of growing exclusion and deprivation. At the same time, technological change, the globalization of the world economy and heightened competition among enterprises and nations present immense challenges of adjustment for individuals and entire societies. Nation States – even the most powerful among them – are no longer able to control all the economic forces which have a decisive impact on social progress and stability. The present era is a time of great opportunity, but also one of great upheaval.

It is in this light that we must consider how the machinery of the world community can be made to function effectively in order that the texts agreed upon in Copenhagen result in real and sustained world-wide social progress. We must determine the potential role and the comparative advantages of each institution in relation to the themes of the Summit. Certainly, there must be a role for the human rights supervisory organs including the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the other United Nations treaty bodies, and the supervisory bodies of the ILO. The roles of the United Nations and the UN supervisory bodies have been, and should be, complementary.

One essential task of the human rights supervisory organs of the United Nations system is to develop benchmarks and indicators to assess and monitor progress in the realization of those human rights within their particular mandates. The Summit should certainly recognize this role, and the follow-up to the Summit will undoubtedly call for increased vigilance so as to ensure that universally recognized rights are not sacrificed on the altar of economic growth through blind market forces, and that economic growth effectively results in a broadening respect for economic and social rights.

But combatting poverty, unemployment and social exclusion in today's world is, with all due respect, too complex a matter to be left to the human rights supervisory bodies of the United Nations system. It requires a much broader and more integrated approach to policy-making, technical cooperation and development assistance, involving different ministries of government and the main actors of civil society at the national level, and the institutions of the United Nations system responsible for economic and social questions at the international level.

The ILO's tripartite membership considers that, within the United Nations system, our Organization should have a central role to play in the follow-up to the Summit because it has three comparative advantages which should be fully exploited in the follow-up to the Summit.

- **Firstly, its mandate** cuts across all three of the core issues of the Summit. While it has an uncontested mandate on one of the three core issues, namely employment, its rich experience and expertise on matters of social protection, labour legislation, working conditions and industrial relations are entirely relevant to the reduction of poverty and social integration.
- **Secondly, its normative functions** give it a unique moral standing in the international community, and a unique authority as a point of reference on all matters concerning social policy.
- **Thirdly, its tripartite structure**, enables it to associate represent-

atives of the main productive forces of civil society – employers and workers – in the framing of social policy.

These three distinctive features enable the ILO within its field of competence to blend a moral commitment to certain basic principles and values with practical action and a search for practical solutions to the main social problems of the day. And the participation of employers and workers in our work ensure that the ILO is in constant touch with the realities of the labour market and the workplace.

But, if for these reasons, the ILO lays claim to a central role in the follow-up to the Social Summit, it by no means claims that it can do it all by itself. It is by no means the only Organization in the United Nations system that has a contribution to make to the eradication of poverty and social integration. Even in respect of employment, in which the ILO does expect to be entrusted with a leadership role in the follow-up to the Summit, it will require the cooperation of other institutions – and particularly with the World Bank and the International Monetary Fund. Those institutions can be expected to be key actors in today's increasingly open, increasingly globalized world economy, and thus to have a major influence over economic and financial policies which will have a decisive impact on employment and social progress throughout the world. Just as at the national level there needs to be an integrated approach to policy-making, involving ministries of finance and economic affairs as well as ministries of labour and social affairs, so too, at the international level, the ILO needs to, and has already begun to, intensify its dialogue with the Bretton Woods institutions.

To sum up, the ILO has high ambitions and expectations of the Social Summit, and many of these ambitions and expectations seem to be about to be realized. The key unresolved question is how to maintain the momentum after the Summit. Innovative solutions must be found to achieve enhanced cooperation among the Organizations of the United Nations system if that system is to retain its credibility as an instrument for peace, stability, prosperity and social justice in a turbulent, and increasingly interdependent world community. The ILO stands ready to play its full part in that effort.

Bernd Kappes

Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte im Kontext des UN-Weltsozialgipfels

Am 19. November 1994 veranstaltete die Friedrich-Ebert-Stiftung zusammen mit FIAN International in Bonn eine Tagung zum Thema "Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte im Kontext des UN-Weltsozialgipfels". Da der Großteil der Agenda für den Weltsozialgipfel in den Bereich des Sozialpaktes fiel und dieser in der Diskussion vor dem Gipfel vernachlässigt wurde, war das Hauptanliegen der Tagung, die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte stärker ins öffentliche Bewußtsein zu rücken.

1.) Aufgrund dieser Zielsetzung stand der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – der Sozialpakt – im Mittelpunkt des Interesses, da er (mit 130 Unterzeichnerstaaten) die internationale rechtliche Grundlage der sozialen Menschenrechte bildet.

a) Dennoch zeigte die übereinstimmende Erfahrung der Tagungsteilnehmer, daß der Sozialpakt in der Entwicklungs- und Sozialpolitik eine eher untergeordnete Rolle spielt. Dies ist zum einen auf den geringen Bekanntheitsgrad des Paktes (auch unter den versammelten Politikern von CDU und SPD), zum anderen aber auch auf Mißverständnisse und Vorurteile zurückzuführen: Der Sozialpakt sei im Unterschied zum Zivilpakt nicht justitiabel, da er als bloße politische Zielsetzung und allgemeine Absichtserklärung keinen vertraglichen, verbindlichen Rechtscharakter besitze. Darüber hinaus sei er aufgrund der vagen Unbestimmtheit seiner Forderungen – im Unterschied etwa zu den konkreteren Bestimmungen der ILO-Übereinkommen – nicht als Handlungsanweisung für den Gesetzgeber anwendbar. In der Regel wird der Sozialpakt also nicht als Bestandteil der internationalen Rechtsordnung ernstgenommen. Damit verbunden ist die Auffassung, als völkerrechtliches Übereinkommen begründe der Sozialpakt lediglich die

Pflichten der Staaten untereinander. Die Bestimmungen seien also für den Bereich der internationalen Beziehungen relevant – nicht jedoch für die nationale Politik.

b) Im Verlauf der Tagung wurde jedoch deutlich, daß der Sozialpakt entgegen dieser gängigen Fehltrite tatsächlich verpflichtenden Rechtscharakter trägt, den Unterzeichnerstaaten also echte Rechtspflichten aus dem Pakt zukommen – auch für die nationale Politik. So ist der Sozialpakt durch seine Ratifizierung Teil der deutschen Gesetzgebung und besitzt die Stellung eines einfachen Bundesgesetzes. Trotz dieser schwachen Stellung (durch ein späteres Bundesgesetz könnten Bestimmungen des Sozialpaktes problemlos derogiert werden) bindet der Pakt den Gesetzgeber, da laut Bundesverfassungsgericht das Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung gilt. Entscheidendes Fazit also: Der Sozialpakt bietet Leitlinien für die staatliche Politik.

c) Im Bereich der internationalen Politik läßt sich etwa die Forderung nach armutsorientierter Entwicklungszusammenarbeit, die der Grundbedürfnisbefriedigung Vorrang gibt, aus den sozialen Menschenrechten ableiten. Hinsichtlich deutscher Entwicklungspolitik ist hierbei eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit festzustellen – auch in Bezug auf die Mitverantwortlichkeit der Bundesrepublik (als stimmstarker Akteur) für die Strukturanpassungspolitik der internationalen Finanzinstitutionen. In diesem Zusammenhang wurde in verschiedenen Redebeiträgen die Auffassung vertreten, politische Konditionierung von Entwicklungshilfe sei nur vertretbar, wenn die Geberländer selbst den Verpflichtungen der internationalen Abkommen nachkämen. Aber auch bei "vorbildlichem" Verhalten der Geberländer bliebe die Gefahr von protektionistischem Mißbrauch bestehen – so eine vielfach geäußerte Befürchtung. Die Debatte um die Einführung von Sozialklauseln in den Welthandel wurde daher kontrovers geführt.

d) Im Bereich der Innenpolitik eignen sich zahlreiche Normen des Sozialpaktes sogar für eine unmittelbare Anwendung (z.B. die Diskriminierungsverbote). Daß in der deutschen Rechtsprechung jedoch nie auf den Pakt rekurriert wurde, hängt neben den erwähnten Vorurteilen auch mit der Existenz der konkreter gestalteten ILO-Konventionen

zusammen, die sich insofern besser als rechtliche Argumentationshilfe eignen. Ebenso werden bei der Prüfung von neuen Gesetzesvorhaben auf ihre Kompatibilität mit internationalem Recht hauptsächlich die EU- und ILO-Normen berücksichtigt; auch hier spielt der Sozialpakt nahezu keine Rolle.

e) Eine weitere, vielfach geteilte Erfahrung zeigt, daß es de facto keine Gleichrangigkeit von sozialen und politischen Rechten gibt, sondern die sozialen Menschenrechte von untergeordneter Bedeutung sind: Da die Verwirklichung der sozialen Rechte mit Kosten verbunden sei, sei die Einhaltung der politischen Rechte auch für ärmste Staaten leichter umsetzbar. Gegen diese (auch auf der Tagung vertretene) Position wurde geltend gemacht, daß die sozialen Rechte nicht nur positiv als Leistungspflichten des Staates verstanden werden müßten, sondern auch – und sogar in erster Linie – negativ als Unterlassungspflichten des Staates bzw. als Abwehrrechte des Bürgers. Neben den mit Kosten verbundenen Erfüllungspflichten des Staates (fulfill) gibt es also auch die einfache Pflicht, die sozialen Rechte zu respektieren (respect) und zu schützen (protect). Angewandt auf das Beispiel des Rechts auf Nahrung hieße dies: es darf nicht zur staatlich verordneten Landvertreibung kommen (respect), der Staat muß die Bürger vor Übergriffen Dritter (etwa transnationaler Konzerne) schützen (protect), der Staat muß Vorsorge treffen für diejenigen, die überhaupt keinen Zugang zu Nahrung haben (fulfill). Die Bestimmung des Sozialpaktes, die Verwirklichung der sozialen Rechte sei "progressively" zu erreichen, kann also nur für die positiven Erfüllungspflichten gelten. Bei den negativen Pflichten (Respektierung und Schutz) ist die Umsetzung "immediately" möglich.

f) Auch bei der Frage nach Menschenrechtsverletzungen ist die Unterscheidung in positive und negative Pflichten hilfreich: Leicht ist festzustellen, wenn der Staat seinen negativen Pflichten nicht nachkommt (wenn er etwa aktiv Menschen vertreibt oder diese nicht vor Vertreibung schützt). Schwieriger dagegen ist die Beurteilung der positiven Erfüllungspflichten, da "progressively" und das zweite Kriterium "unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten" einen großen Interpretationsspielraum läßt.

g) Diesem Defizit versucht der UN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu begegnen: Der UN-Ausschuß hat das im Sozialpakt selbst nur schwach entwickelte Verfahren zur Erfüllungskontrolle, das nur eine allgemeine Berichtspflicht kannte, im Laufe der Jahre durch die Erstellung von "guidelines" zur Berichterstattung gestärkt. Statt der Präsentation verschleiender Durchschnittswerte wird von den Ländern nun die Identifikation der gefährdetsten Bevölkerungsgruppen erwartet, die Vorstellung der getroffenen Maßnahmen und deren Evaluierung. Bei der Verfassung des Berichts wird – ähnlich wie bei den ILO-Berichten – die Beteiligung der NGOs verlangt. Dies wird in Deutschland allerdings nicht umgesetzt – unter dem Hinweis, es sei zeitlich nicht machbar. Ebenso wird auch die von NGOs vielfach geforderte Armutsberichterstattung, um das Bewußtsein der Bevölkerung für das Armutsproblem in Deutschland zu schärfen, nicht verwirklicht – mit der Begründung, noch fehle eine konsensfähige Definition von Armut.

Der Ausschuß beurteilt nun, ob das Land seine maximalen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Paktrechte genutzt hat. Mittlerweile werden auch Vertragsverletzungen klar als solche benannt.

h) Trotz dieser Stärkung des Kontrollverfahrens bleibt es dennoch bei reinen Prüfungsmöglichkeiten. Beschwerde- und Sanktionsmöglichkeiten, also wirkliche Kontrolle, sind nicht vorhanden. Daher war eine immer wieder auf der Tagung erhobene Forderung, ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt zu verabschieden, um die aus dem Pakt hervorgehenden rechtlichen Verpflichtungen stärker zur Geltung bringen zu können. Hierbei hängt alles davon ab, den sozialen Rechten zur gleichen Akzeptanz wie den politischen Rechten zu verhelfen. Wenn die Unteilbarkeit der Menschenrechte, also die prinzipielle Gleichrangigkeit von politischen und sozialen Rechten nicht anerkannt wird, die sozialen Rechte also nachgeordnetes "soft law" bleiben, können sie nicht zum Bestandteil des internationalen Rechtsrahmens werden und dann können mit ihnen auch keine Staatenpflichten begründet werden.

2.) In diesem Sinne wurde auch die Frage nach der Relevanz des Gipfels beantwortet:

a) Der Erfolg des Gipfels sei daran zu messen, ob er bereits existierende Regelungen konkretisieren kann, sie zu überprüfbaren Verpflichtungen ausgestaltet und so zu einer besseren Umsetzung beiträgt. Eine vom Gipfel verabschiedete Weltsozialcharta kann nach Meinung vieler Tagungsteilnehmer kaum mehr enthalten als der Sozialpakt. Insofern muß das Hauptanliegen die Ratifizierung des Paktes durch alle Staaten sein und die Stärkung der Akzeptanz und Beachtung der sozialen Menschenrechte. Die einfache Erkenntnis der Wichtigkeit dieser Rechte in Kopenhagen wäre – so die Stimmung in der Mehrzahl der Beiträge – bereits ein außergewöhnlicher Durchbruch. Der Gipfel müsse die Unveräußerlichkeit, die Unteilbarkeit und Gleichrangigkeit der sozialen Rechte klarstellen.

b) Die Hoffnung, Kopenhagen werde wenigstens zur Schaffung öffentlichen Bewußtseins und der Mobilisierung der zivilgesellschaftlichen Akteure beitragen, verdeutlicht die vorherrschende, pessimistische Erwartungshaltung. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die aktuelle defensive Position der Sozialpolitik hingewiesen: das Wort "sozial" habe momentan geradezu denunziatorischen Beigeschmack, so daß diese allgemeine Stimmung die Durchsetzung sozialer Rechte nicht begünstige.

c) Dennoch bleibt es die Chance des Sozialgipfels, die Staaten stärker auf die Normen des Sozialpaktes zu verpflichten und zugleich konkrete Ziel- und Zeitvorgaben mit wirksamen Beschwerde- und Kontrollmechanismen einzuführen. Der Sozialgipfel könnte jedoch als reine Akklamationsveranstaltung enden, mit der bloßen Bekräftigung genereller Zielvorstellungen, ohne die rechtlich bindenden Normen zu erwähnen. Diese Befürchtung werde bei Betrachtung des Vorbereitungsprozesses gestützt, in dessen Verlauf nämlich eine Strategie zur Vermeidung des Begriffs der wirtschaftlichen und sozialen Rechte festzustellen sei. Das Ergebnis von Kopenhagen muß mindestens die Bestätigung und Bekräftigung des Sozialpaktes bzw. den Aufruf zu seiner Ratifizierung zum Ergebnis haben. Eine lediglich allgemeine

Absichtserklärung wäre jedoch eher schädlich als nützlich, denn so würde verdeckt, daß es bestehende und bewährte Instrumente und Verfahren gibt.

3.) Damit sind unmittelbar die Fragen der Durchsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte angesprochen.

a) Immer wieder kam die Befürchtung zum Ausdruck, die ausgefeilten und effektiven Prüfungs- und Klageverfahren der ILO würden durch neue Vereinbarungen in den Hintergrund gedrängt. Der Gipfel müsse anstelle allgemeiner Verlautbarungen die Stärkung der wirkungsvollen ILO-Mechanismen erbringen. Kontrovers wurde hierbei die Bedeutung und die Funktion des Sozialpaktes diskutiert: Hauptsächlich wurden – ausgehend von der momentanen faktischen Bedeutungslosigkeit des Paktes – Strategien zu seiner Stärkung diskutiert. Ebenso wurde jedoch auch die pragmatische Position vertreten, sich ganz auf die funktionierenden Verfahren der ILO zu konzentrieren, da die abgehobenen, abstrakten Pakte im allgemeinen durch geringe Relevanz in der praktischen Umsetzung gekennzeichnet seien. In institutioneller Hinsicht wurde die Forderung nach einer Überordnung des personell und rechtlich (etwa durch Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens) gestärkten UN-Ausschusses bei der Durchsetzung und Kontrolle der sozialen Rechte erhoben. Diesem müsse die Schlüsselrolle zukommen, da die ILO nicht das ganze Feld der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte abdecke.

b) Breitere Zustimmung fand schließlich das Plädoyer für ein gegenseitiges Ergänzungsverhältnis: Wo keine konkreten Normen in den ILO-Übereinkommen zu finden sind, wird der Sozialpakt handlungsweisend – somit sollen der UN-Ausschuß und die ILO die maßgeblichen Akteure bei der Durchsetzung der sozialen Menschenrechte sein.

c) Mit der Diskussion um die Durchsetzungsstrategien wurde oftmals die Forderung verbunden, eine Rechenschaftspflicht für IWF, Weltbank und GATT einzuführen und ihre Arbeit auf Sozialverträglichkeit bzw. auf die Einhaltung von Menschenrechten durch den UN-Ausschuß prüfen

zu lassen, da diese Institutionen ein von der UN-Familie nahezu völlig gelöstes Eigenleben führen.

d) Am Ende der Tagung konnte das Fazit gezogen werden, daß noch viel Informations- und Alphabetisierungsarbeit geleistet werden muß, bis die Gleichrangigkeit der im Sozialpakt verbrieften sozialen und wirtschaftlichen Rechte mit den politischen Rechten erreicht ist. Viel Lobbyarbeit ist nötig, bis der Papiertiger endlich praktisch relevant werden kann.

Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte im Kontext des UN Weltsozialgipfels

Internationales Seminar
Friedrich-Ebert-Stiftung und FIAN International

Samstag, den 19. November 1994

Tagungsort: Friedrich-Ebert-Stiftung
Godesberger Allee 149, 53170 Bonn

9.00 Uhr

Begrüßung: Dr. Ernst-J. Kerbusch, Leiter der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit

9.15 Uhr

1. Einführung: Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

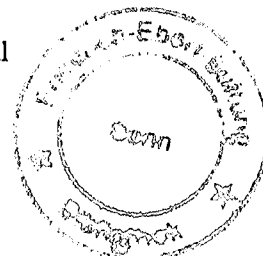
1.1. Historischer Kontext und Probleme bei der Umsetzung

- Professor Simma, Universität München, Institut für Völkerrecht

1.2. Internationale Bedeutung: Nationale und internationale Staatenpflichten

- Michael Windfuhr, FIAN International

10.15 – 10.30 Uhr Pause



10.30 – 11.45 Uhr

2. Der Sozialpakt und die deutsche Sozial- und Entwicklungspolitik

2.1. Verpflichtungen aus dem Sozialpakt für die Bundesrepublik Deutschland im nationalen Kontext

- Markus Zöckler, Universität München, Institut für Völkerrecht

Diskutanten:

- Ottmar Schreiner, MdB
- Frau Dr. Ursula Engelen-Kefer, stellvertretende Vorsitzende des DGB
- Herr Willers, Bundesministerium für Arbeit
- Günter Hölter, Caritas

11.45 Uhr – 13.00 Uhr

2.2. Bedeutung der im Sozialpakt eingegangenen Verpflichtungen im internationalen Kontext – Auswirkungen auf die deutsche Entwicklungspolitik

- Professor Nuscheler, Institut Entwicklung und Frieden, Duisburg

Diskutanten:

- Herr Jentsch, Herr Strobel, BMZ
- Rudolf Bindig, MdB
- Miloon Kothari, Centre on Housing Rights and Evictions

13.00 Uhr Mittagessen

14.00 – 17.00 Uhr

3. Die Rolle des Sozialpakts bei der Umsetzung der Ergebnisse des Weltsozialgipfels

Wie sollte die Arbeitsteilung zwischen UN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Internationalen Arbeitsorganisation aussehen?

- Professor Philip Alston, Australian National University, Vorsitzender des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- Jack Martin, Untergeneraldirektor, ILO

Diskutanten:

- Herr Willers, Bundesministeriums für Arbeit
- Michael Windfuhr, FIAN International
- Dr. Jürgen Eckl, DGB

Rapporteur: Reymer Klüver, Süddeutsche Zeitung

18.00 Uhr Abendessen

Die Autoren

Reymer Klüver	Süddeutsche Zeitung, München
Prof. Dr. Bruno Simma	Institut für Völkerrecht, Universität München
Michael Windfuhr	FIAN, Heidelberg, Internationales Sekretariat
Markus C. Zöckler	Institut für Völkerrecht, Universität München
Prof. Dr. Franz Nuscheler	Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg
Prof. Philip Alston	Centre for International and Public Law, The Australian National University, Canberra
Jack P. Martin	Stellv. Generaldirektor, ILO, Genf
Bernd Kappes	Heidelberg