

## ANALYSEN UND BERICHTE

### Der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch die Vereinten Nationen

Von *Bruno Simma*<sup>1</sup>

Wirtschaftliche und soziale Rechte haben gegenwärtig alles andere als Konjunktur. Dies zeigt sich etwa im Rahmen des Europarates, wo die Bemühungen, die Europäische Sozialcharta "wiederzubeleben", auf Zurückhaltung staatlicherseits zu stoßen scheinen. Die freiheitlich-demokratisch verfaßten Staaten Westeuropas (die Vereinigten Staaten bilden hier den extremen Außenseiter und nehmen eine dezidierte Gegenposition ein) akzeptieren zwar nach wie vor die Prämissen der UN-Menschenrechtspolitik von der Gleichrangigkeit der wirtschaftlichen und sozialen mit den bürgerlichen und politischen Rechten; sieht man jedoch hinter die Kulisse entsprechender Beschwörungen, wird sichtbar, daß konsequent verwirklichte soziale Grundrechte zunehmend als Hemmschuh und Gefahr für wirtschaftlichen Aufschwung angesehen werden. Diese Haltung trifft sich mit der beklagenswerten Entwicklung in manchen unserer Länder hin zur sog. "Zwei-Drittel-Gesellschaft", in der es offenbar als erträglich gelten soll, daß ein immer größerer Teil der Bevölkerung aus dem Wettbewerb um immer mehr Wohlstand ausscheidet, um in ein zusehends gröbermaschiges soziales Netz - wenn nicht durch dieses Netz - zu fallen.

Dazu kommt, daß die Staaten des ehemaligen Ostblocks die wirtschaftlichen und sozialen Rechte über Jahrzehnte hinweg zwar nicht realisiert, aber lautstark als ideologische Gegenpositionen zu den bürgerlichen Freiheitsrechten eingesetzt haben. Der Zusammenbruch des sozialistischen Lagers in Mittel- und Osteuropa hat die Idee sozialer Grundrechte daher in den Augen vieler Beobachter desavouiert. Diese Stimmen übersehen (oder wollen übersehen), daß sich der Beginn der Internationalisierung der Menschenrechte nach 1945 mit

<sup>1</sup> Ausgearbeitete Fassung des als zweite "Herbert-Krüger-Gedächtnisvorlesung" auf der Tagung des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung im Juni 1991 in Gießen gehaltenen Vortrages. Ein entsprechender Vortrag wurde im Februar 1992 auf Einladung der Stiftung Marangopoulos für Menschenrechte in Athen gehalten.

einer ausgeprägten sozialpolitischen Aktionsbereitschaft der westlichen Großmächte traf - die "freedom from want" immerhin unter ihre Kriegsziele aufgenommen hatten.<sup>2</sup>

Der Verfasser möchte dieser negativen Entwicklung die Hoffnung entgegensetzen, daß das Ende des propagandistischen Mißbrauches der wirtschaftlichen und sozialen Rechte durch den Ostblock auf längere Sicht eine Versachlichung der Diskussion nach sich ziehen wird. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entfalten gerade in marktwirtschaftlichen Systemen ihre eigentliche Relevanz. Es soll auch nicht vergessen werden, daß es sich bei der Wirtschaftsordnung, die aus dem "Kampf der Systeme" schließlich siegreich hervorgegangen ist, nicht um den Laissez-faire-Kapitalismus, sondern um den westlichen Wohlfahrtsstaat, um die *soziale* Marktwirtschaft, gehandelt hat.

Velleicht kann es zu der gerade angesprochenen Versachlichung über Status und Möglichkeiten wirtschaftlich-sozialer Rechte beitragen, einen Blick auf den bedeutendsten völkerrechtlichen Vertrag zu diesem Thema auf weltweiter Ebene, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>3</sup>, und die Methode seiner Implementierung zu werfen.<sup>4</sup>

Dieser Pakt wurde nach etwa 15-jährigen Beratungen in den Vereinten Nationen von deren Generalversammlung am 16. Dezember 1966 (ohne Gegenstimme) angenommen und am 19. Dezember 1966 zur Unterzeichnung aufgelegt. Er trat am 3. Januar 1976 in Kraft. Ende 1991 zählte der Pakt 104 Vertragsstaaten. Gemeinsam mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte gleichen Datums bildet er den Eckpfeiler eines gegenwärtig bereits aus einigen Dutzend Konventionen bestehenden Vertragssystems der Vereinten Nationen zum internationalen Schutz der Menschenrechte, durch welches das umfassende Programm der Allgemeinen Erklärung von 1948 schrittweise in völkerrechtlich verbindliche Normen umgegossen wurde und wird.

Der Pakt ist in 5 Teile mit insgesamt 31 Artikeln gegliedert. Teil I legt in seinem einzigen Artikel 1 das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundlage der individuellen Men-

2 Darüber ausführlicher Köhler, Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen, 1987, S. 89 ff.

3 Internationale Quelle: UNTS Bd. 993, S. 3.

4 An früheren Beiträgen des Verfassers, die umfangreiche weiterführende Hinweise enthalten, vgl. Simma/Bennigsen, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Völkerrecht, in: Baur/Hopt/Mailänder (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, S. 1477 ff.; Simma, Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR): Ein neues Menschenrechtsgremium der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 37 (1989), S. 191 ff.; ders., The implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Matscher (Hrsg.), Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte, 1991, S. 185 ff.

schenrechte fest. Teil II (Art. 2-5) enthält die allgemeinen Bestimmungen des Paktes. Auf die wichtigste davon, Art. 2(1), wo Natur und Umfang der Vertragspflichten in einer umfassenden Formel bestimmt werden, wird noch zurückzukommen sein. Die weiteren Vorschriften dieses Teils statuieren akzessorische Diskriminierungsverbote und begrenzen die Möglichkeiten der Einschränkung der Paktrechte. Teil III, die Art. 6-15 umfassend, formuliert die einzelnen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Teil IV (Art. 16-25) regelt das Verfahren der internationalen Kontrolle der Vertragserfüllung sowie die internationale Zusammenarbeit und die Rolle der UN-Sonderorganisationen in diesem Implementierungsprozeß. Der abschließende Teil V schließlich enthält den "service du traité" (Art. 26-31).

Als materielle Rechte anerkennt der Pakt folgende Verbürgungen: das Recht auf Arbeit (Art. 6); das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7); die gewerkschaftlichen Rechte sowie das Streikrecht (Art. 8); das Recht auf soziale Sicherheit einschließlich der Sozialversicherung (Art. 9); das Recht auf besonderen Schutz von Familie, Müttern und Kindern (Art. 10); das Recht auf angemessenen Lebensstandard (Art. 11); das Recht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit (Art. 12); das Recht auf Bildung (Art. 13 und 14), und schließlich das Recht, am kulturellen Leben und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschrittes teilzunehmen (Art. 15).<sup>5</sup>

Auf den ersten Blick scheint dieser Katalog sämtliche Vorurteile der Gegner wirtschaftlicher und sozialer Rechte als echter Grundrechte zu bestätigen. Wenn z.B. in Art. 11 zu lesen ist, daß die Vertragsstaaten "das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie..., einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen" anerkennen, so liegt die Frage auf der Hand, ob eine derartige Formel mehr sein kann als eine Aufzählung guter Absichten, ein Programmsatz ohne juristischen Verpflichtungscharakter.

Diese Frage mit einem klaren Ja zu beantworten wird aber durch die Einbeziehung von Art. 2(1) in die Analyse der einzelnen materiellen Rechtsverbürgungen ermöglicht. Art. 2(1) bestimmt genau, welche Verpflichtung der Vertragsparteien den vertraglich festgelegten Menschenrechten korrelativ entspricht.<sup>6</sup> "Jeder Vertragsstaat", so heißt es dort, "verpflich-

- 5 Die allgemeinen Bestimmungen des Paktes, insbesondere die Diskriminierungsverbote, wie auch einige besondere Paktrechte (z.B. Art. 8), werfen das Problem inhaltlicher Überschneidungen zwischen verschiedenen VN-Menschenrechtsverträgen auf. Vgl. dazu das UN Doc. E/C.12(1989/3 vom 16. November 1988: Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. List of Articles showing the nature and extent of overlapping under six international human rights instruments.
- 6 Dazu grundlegend *Alston/Quinn*, The Nature and Scope of State Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly* 9 (1987), S. 156 ff.

tet 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 wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Paktes sind also zwar ihrem Wesen entsprechend auf schrittweise, progressive Verwirklichung angelegt (Realisierung "nach und nach"), aber dies entläßt die Vertragsstaaten nicht aus ganz konkreten völkerrechtlichen Pflichten.<sup>7</sup> Art. 2(1) hält sie vielmehr an, "Maßnahmen zu treffen", was nach den Regeln über die teleologische Auslegung völkerrechtlicher Verträge nur bedeuten kann, daß konkrete und gezielte Schritte innerhalb angemessener Frist unternommen werden müssen. Diese Schritte haben alle geeigneten Mittel zu umfassen, worunter der Vertragswortlaut selbst gesetzgeberische Maßnahmen hervorhebt. Doch ist es mit der Erlassung wohlmeinender Gesetze allein nicht getan, die Verpflichtung auf alle geeigneten Mittel geht weiter: Die Staaten haben sorgfältig zu prüfen, welches juristisch-administrative Instrumentarium nach Lage des Falles zum Einsatz gebracht werden muß, um die einzelnen Paktrechte progressiv zu verwirklichen. Dazu kann durchaus die richterliche Kontrolle innerstaatlicher Normen und Maßnahmen, mit anderen Worten die Justizierbarkeit einzelner Paktrechte gehören; hingewiesen sei auf die Diskriminierungsverbote und Gleichbehandlungspflichten der Art. 2(3), 3 und 7(a)(1), ferner auf die gewerkschaftlichen Rechte des Art. 8, auf den Jugendschutz in Art. 10(3), die Pflicht zur Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts (Art. 13(2)(a)) und zur Respektierung der Elternrechte in der Erziehung (Art. 13(3)).<sup>8</sup>

Schrittweise Verwirklichung durch alle geeigneten Mittel impliziert ferner die Rechtspflicht zur Ergreifung möglichst rascher und effektiver Maßnahmen, vor allem aber auch zu größter Sorgfalt und umfassender Rechtfertigung bei bewußten sozialpolitischen Rück-schritten. Der UN-Ausschuß, der die Durchführung des Paktes durch die Vertragsstaaten überwacht und von dem gleich zu sprechen sein wird, hat darüber hinaus die Auffassung vertreten, daß der Vertrag für seine Parteien eine unbedingte "minimum core obligation" begründe, die Paktrechte jeweils im absolut notwendigen Mindestmaß zu verwirklichen. Die Nichterfüllung dieser Mindestverpflichtung könne nur durch den Nachweis gerechtfertigt werden, daß ein Staat zumindest den Versuch unternommen hat, alle ihm zur Verfü-

7 Diese Rechtspflichten sind 1990 vom Ausschuß zur Überwachung der Pakterfüllung (vgl. im Text unten) in seinem General Comment No. 3 entfaltet worden: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Report on the fifth session, E.S.C.O.R. 1990, Suppl. No. 3; UN Doc. E/1991/23; E/C.12/1990/8, S. 83 ff.

8 So General Comment No. 3 (ebd., S. 84).

gung stehenden Ressourcen vordringlich für die Befriedigung der durch diese Verpflichtung geschützten Grundbedürfnisse einzusetzen.<sup>9</sup>

Soviel zur Ausdeutung von Art und Umfang der einzelnen Paktpflichten im Lichte der Grundnorm des Art. 2(1). Danach enthält der Pakt echte Rechtspflichten, die flexibel genug sind, um den Staaten einen breiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu belassen, ohne jedoch ins Konturenlose zu verschwimmen. Die Vertragspflichten sind mehrheitlich als völkerrechtliche "Verhaltenspflichten" (obligations of conduct) im Gegensatz zu "Ergebnispflichten" (obligations of result) ausgestaltet.<sup>10</sup> An diesen Pflichten ist nichts utopisch oder exzessiv, ihre Erfüllung ist durchaus zumutbar, und auf die Unterschiede in der wirtschaftlichen Ausgangssituation der Vertragsstaaten kann gebührend Rücksicht genommen werden.

Nach der Analyse der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Pakt soll nun die Frage der völkerrechtlichen Ansprüche daraus behandelt werden.

Da der Pakt ein völkerrechtlicher Vertrag ist, der - wie gerade dargestellt wurde - konkrete Rechtspflichten begründet, erwachsen jedenfalls den Vertragspartnern daraus korrelative Rechte auf Vertragserfüllung seitens der jeweils anderen Vertragsstaaten.<sup>11</sup> Menschenrechtliche Verträge werden in der Sache zwar nicht durch ein bestimmtes Verhalten gegenüber den Vertragspartnern, sondern durch die Einhaltung von Normen im innerstaatlichen Bereich, gegenüber Personen, die der eigenen Jurisdiktion unterstehen, erfüllt, aber dies ändert nichts am Vertragscharakter der Konvention. Weil diese jedoch auf keine materiell faßbaren Interaktionen zwischen den beteiligten Staaten abzielen, kann das ansonsten so wirkkräftige Reziprozitätselement, das gegenseitige Interesse an Vertragserfüllung durch die anderen Parteien, nicht in dem gleichen Maß greifen wie bei Verträgen, die auf ein echtes *do ut des* angelegt sind. So kommt es nur selten zur zwischenstaatlichen Einfordnung der vertraglichen Rechte. Dies ist ein rein faktischer Befund. Darüber hinaus wird aber auch auf völkerrechtsdogmatischer Ebene behauptet, daß die Erfüllung internationaler Verträge zum Schutz der Menschenrechte gar nicht im Verhältnis von Vertragsstaat zu Vertragsstaat eingefordert werden könnte. Diese Auffassung ist jedoch theoretisch unhaltbar und dort rechtspolitisch fatal, wo solche Verträge keine internationalen Instanzen einsetzen, die mit obligatorischer Zuständigkeit über Vertragsverletzungen entscheiden könnten.

Auf diese Problematik muß hier jedoch nicht weiter eingegangen werden, weil der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einen rechtsssoziologischen

9 Ebd., S. 87.

10 Zu diesem Gegensatzpaar *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, § 1307.

11 Zum folgenden *Verdross/Simma* (Anm. 10), § 754 (mit weiteren Hinweisen).

Sonderfall darstellt<sup>12</sup>: Einmal beläßt der Pakt, wie bereits gesagt, seinen Parteien durch die spezifische Ausgestaltung seiner Pflichten einen so weiten Gestaltungsspielraum, daß der Vorwurf konkret faß- und nachweisbarer Verletzungen viel schwieriger zu erheben ist als bei Vertragspflichten zur Respektierung bürgerlicher und politischer Rechte. Diesem rechtstechnischen Befund entspricht zweitens die politische Beobachtung, daß der zulässige Beurteilungsspielraum in bezug auf die konkreten Schritte, die den Vertragsparteien zur Vertragserfüllung als geboten erscheinen, im Falle unseres Paktes von vornherein als wesentlich größer angesehen wurde als bei einem Vertrag über bürgerliche und politische Rechte. Die genaue Art und Weise der fortschreitenden Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sollte den Staaten weitgehend selbst überlassen bleiben, die Übernahme der Paktpflichten die Parteien keineswegs auf ein bestimmtes wirtschafts- und sozialpolitisches System festlegen. Und drittens würden Entwicklungsländer bei Industriestaaten in bezug auf die Verwirklichung der Paktrechte in deren eigenem Bereich wenig anzumahnen haben; Forderungen aus dieser Richtung konzentrieren sich vielmehr umgekehrt auf die Verantwortung der Industriestaaten für die Entwicklung der Staaten des Südens. Eben diese Stoßrichtung erklärt auch die Zurückhaltung der Industriestaaten, Entwicklungsländern die mangelnde Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte vorzuwerfen - müßte doch mit einem Bumerang-Effekt gerechnet werden, daß diese Zielstaaten auf solche Ermahnungen mit dem Hinweis reagieren, eine weitergehende Realisierung sozialer Wohlfahrt setze eine Verstärkung vor allem finanzieller Hilfe seitens der Industriestaaten voraus.<sup>13</sup>

Soviel zum materiellen Inhalt des Paktes vor seinem menschenrechtspolitischen Hintergrund. Nun soll das völkerrechtliche Implementierungsverfahren dargestellt werden, das der Vertrag und das UN-Recht vorsieht.

Die Interessenlage, die oben geschildert wurde, läßt eine zwischenstaatliche Kosten-Nutzen-Erwägungen transzendentierende, also in diesem Sinne "überstaatliche" Kontrolle der Erfüllung des Paktes durch eine unparteiische Instanz notwendig erscheinen. Ein solches Gremium steht seit 1987 in Gestalt des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zur Verfügung. Die wichtigste Tätigkeit dieses Ausschusses besteht in der Prüfung von Berichten, die von den Vertragsstaaten des Paktes in regelmäßigen Abständen (gegenwärtig im 5-Jahres-Rhythmus) vorzulegen sind. Dabei bestimmt der Pakt selbst, daß diese Staatenberichte über den Generalsekretär der Vereinten Nationen dessen Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) zur Prüfung zuzuleiten sind; doch beschloß ECOSOC im Jahr 1985, den Ausschuß als aus 18 unabhängigen Experten bestehendes Hilfsorgan mit der

<sup>12</sup> Ausführlicher *Simona Bennigsen* (Anm. 4), S. 1490 f.

<sup>13</sup> Zu diesen Zusammenhängen treffend *Bryde*, Menschenrechte und Entwicklung, in: *Stein/Faber* (Hrsg.), Auf einem dritten Weg. Festschrift für Helmut Ridder zum siebzigsten Geburtstag, 1989, S. 73 ff.

Berichtsprüfung zu betrauen.<sup>14</sup> Der Ausschuß hat über diese Tätigkeit seinerseits dem Wirtschafts- und Sozialrat jährlich Bericht zu erstatten.

Das Verfahren der Prüfung periodischer Staatenberichte stellt, wenn man so will, den kleinsten gemeinsamen Nenner internationaler Kontrolle der Erfüllung menschenrechtlicher Verträge dar - das einzige derartige Kontrollverfahren, das auf der Ebene der Vereinten Nationen allgemeine Akzeptanz gefunden hat; selbstverständlich auch deshalb, weil dabei nicht über die Verletzung von Menschenrechten verbindlich entschieden werden, sondern vielmehr ein "constructive dialogue" zwischen Kontrollgremium und berichterstattendem Staat zustande kommen soll, ein Rechtsgespräch, das die Merkmale des Erfahrungsaustausches, der Ermutigung und der Hilfeleistung trägt, fernab von jeglicher juristischer "Durchsetzung". Die jüngeren Verträge zum Schutz bürgerlicher und politischer Menschenrechte im UN-Rahmen sehen neben diesem Berichtsprüfungsverfahren weitergehende Möglichkeiten internationaler Kontrolle, wie Staatenbeschwerde- und Individualbeschwerdeverfahren, vor, allerdings nicht obligatorisch, so daß sich der Zugriff (wie übrigens auch die praktische Inanspruchnahme) dieser schärferen Mittel - wohlgernekt: auf weltweiter Ebene - in engen Grenzen hält.<sup>15</sup> Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte findet sich das Berichtssystem demgegenüber als einziges Kontrollverfahren, was wiederum unserem Befund über die Konstellation der staatlichen Interessen entspricht, die konkrete Art und Weise der Erfüllung der Vertragspflichten wegen deren wirtschaftspolitischer Tragweite in besonders starkem Maße einzelstaatlicher Selbstbeurteilung zu unterstellen. Damit soll aber nicht gesagt werden, daß das Berichtssystem, gleichsam aus der "Natur der Sache", das einzige mögliche Verfahren der Implementierung wirtschaftlicher und sozialer Vertragsrechte bildet. Der neue Vorsitzende des Ausschusses, der australische Völkerrechtler Philip Alston, hat auf der letzten Tagung Ende 1991 ein Working Paper zur Diskussion gestellt, das die Möglichkeiten untersucht, ein Fakultativprotokoll zu dem Pakt zu schaffen, in dem eine Art Individualbeschwerdeverfahren vorzusehen wäre,<sup>16</sup> - "eine Art Individualbeschwerde", weil hier verschiedene Modelle denkbar wären, nicht nur dasjenige, das uns aus der Europäischen Menschenrechtskonvention oder aus dem Zusatzprotokoll zum "anderen" UN-Pakt vertraut ist, sondern auch Varianten, die Züge des sog. "1503"-Verfahrens vor der UN-Menschenrechtskommission übernehmen könnten.

Das Verfahren der (bloßen) Staatenberichterstattung wird von zahlreichen - insbesondere westlichen - Autoren als recht wirkungslos angesehen. Je mehr Einblick man allerdings in

14 Mit Res. 1985/17.

15 Vgl. dazu den sog. "Alston-Bericht" an die VN-Generalversammlung: "Effective implementation of international instruments on human rights, including reporting obligations under international instruments on human rights", UN Doc. A/44/668 vom 8. November 1989.

16 UN Doc. E/C.12/1991/WP.2 vom 25. Oktober 1991; ferner Alston, No Right to Complain About Being Poor: The Need for an Optional Protocol to the U.N. Covenant, in: Festschrift für T. Opahl (1991).

die internationale Menschenrechtspraxis und in die immer noch eng beschränkten Möglichkeiten einer echten Durchsetzung solcher Rechte auf weltweiter Ebene gewinnt, desto zurückhaltender wird man mit Pauschalurteilen. Im übrigen ist auch das rechtspolitische Potential von Berichtssystemen und ihren möglichen "Garnierungen" noch lange nicht ausgeschöpft.

Bevor die verschiedenen Aktivitäten des Ausschusses beschrieben werden, noch zwei organisatorische Anmerkungen.

Obwohl der Ausschuß an den Menschenrechtsausschuß (Human Rights Committee) nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte angegliedert wurde, ist er doch im technischen Sinne kein vollwertiges Vertragsorgan (treaty body) wie dieser und die übrigen Ausschüsse, die durch UN-Menschenrechtskonventionen geschaffen wurden. Er ist vielmehr ein Hilfsorgan des ECOSOC auf der Grundlage von Art. 68 der UN-Charta. Diese "weichere" Rechtsgrundlage (der Ausschuß könnte mit einfacher Mehrheit im ECOSOC auch wieder aufgelöst werden) erweist sich gegenwärtig eher als Stärke denn als Schwäche. Denn zum einen wird die Ausschußtätigkeit zur Gänze aus dem ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen finanziert, während die Kosten der meisten Vertragsgemeinden (zumindest auch) durch spezielle Beiträge der Vertragsstaaten gedeckt werden müssen - die in der Praxis noch zögernder fließen als die Beiträge zum UN-Haushalt -, so daß verschiedentlich Tagungen von Vertragsorganen mangels finanzieller Deckung ausfallen mußten.

Der zweite Vorteil der Eigenschaft des neuen Ausschusses als Hilfs- beziehungsweise Unterorgan des ECOSOC liegt in seiner Zugänglichkeit für nichtstaatliche internationale Organisationen (NGOs) mit Konsultativstatus bei den Vereinten Nationen. Die meisten UN-Menschenrechtsverträge schweigen sich zu dieser Frage aus, mit der Folge, daß NGO-Informationsmaterial - eine ganz entscheidende Ergänzung des politisch selektiven, gefilterten und entschärften Informationsflusses, an den diese Einrichtungen "von Amts wegen" (also von UN- und Regierungsseite) angeschlossen sind - nicht auf offiziellem, gemäß ECOSOC-Resolution 1296 (XLIV) formalisiertem Weg in die Entscheidungsfindung der Vertragsorgane einfließen kann. Anders bei unserem Ausschuß, dessen Unterworfensein unter die Resolution 1296 im Jahre 1987 vom ECOSOC ausdrücklich bejaht wurde.<sup>17</sup> Dieses Potential wird allerdings von den NGO's erst zögernd ausgenutzt; es scheint, daß man noch abwartet, ob sich der Ausschuß als eine Instanz etablieren wird, die zu benutzen sich für - ihrer Natur nach, und zu Recht - ungeduldige nichtstaatliche Organisationen "rentiert".

<sup>17</sup> Mit Res. 1987/5.

Das Verfahren der Berichtsprüfung selbst vollzieht sich in inzwischen eingespielten Bahnen.<sup>18</sup> Die zur Behandlung auf der jeweils bevorstehenden Tagung vorgesehenen Staatenberichte werden, ähnlich wie dies im Menschenrechtsausschuß geschieht, von einer vor der eigentlichen Tagung zusammentretenden Arbeitsgruppe (pre-sessional working group) vorgeprüft und die jeweiligen Regierungen dadurch auf Schwächen ihrer Berichte und auf Fragestellungen aufmerksam gemacht, zu denen das Ausschußplenum (vollständigere) Auskunft erwartet. Das Berichtsprüfungsverfahren im Plenum wird durch die Vorstellung des Staatenberichts seitens des oder der Regierungsvertreter eröffnet (bei der auf die gerade genannten Petita eingegangen werden soll), gefolgt von Fragen der Ausschußmitglieder, die von den Regierungsvertretern mündlich, mehr oder weniger im Anschluß an die Frageperiode, sonst in einem zusätzlichen Bericht (beziehungsweise Nachtragsbericht) beantwortet werden sollen. Anschließend haben die Ausschußmitglieder Gelegenheit, ihre Bewertung der Art und Weise kundzutun, wie die betreffende Regierung in den Dialog mit dem Ausschuß eingetreten ist und wie die Paktrechte innerstaatlich verwirklicht wurden. Diese Stellungnahmen werden dann in der Form einer Bewertung durch den Ausschuß als solchen zusammengefaßt. Über die ganze Prozedur erstattet der Ausschuß dem ECOSOC ausführlich Bericht. Ausschuß- wie Staatenberichte werden als offizielle, allgemein zugängliche Dokumente der Vereinten Nationen veröffentlicht.

Insgesamt versucht der Ausschuß, die Prozedur der Berichtsprüfung durch kleine, aber konstante Schritte von einer diplomatischen Pflichtübung nach dem Motto "Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß" in Richtung auf ein Verfahren mit größerer Wirksamkeit weiterzuentwickeln, das in erster Linie bestimmte Maßnahmen im innerstaatlichen Bereich der Vertragsparteien auslösen soll, wie eine gründliche Überprüfung und regelmäßige Kontrolle der Wirksamkeit aller relevanten nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken, unter besonderer Berücksichtigung der Situation besonders gefährdeter bzw. benachteiligter Menschen, Gruppen oder Regionen, die Identifizierung konkreter Hindernisse bei der Erfüllung der Paktpflichten und eine entsprechende Festlegung sozialpolitischer Prioritäten, die Beteiligung der Öffentlichkeit an solchen Entscheidungsprozessen und so fort.<sup>19</sup> Diesem Ziel dienen auch ausgefeilte Richtlinien für die Abfassung der Staatenberichte,<sup>20</sup> welche die Vertragsparteien veranlassen sollen, sich auf die gerade genannten gesellschaftlichen Randgruppen zu konzentrieren, Schwierigkeiten einzugehen und positive wie

- 18 Vgl. darüber die Berichte des Ausschusses an den Wirtschafts- und Sozialrat, die als Supplements zu dessen Official Records veröffentlicht werden; vor allem die "overview of the present working methods of the Committee" im Ausschußbericht über die 5. Tagung: E.S.C.O.R. 1990, Supp. No. 3, S. 6 ff.
- 19 Vgl. den vom Ausschuß 1989 verabschiedeten General Comment No. 1 über die Funktionen des Berichtssystems; Text im Ausschußbericht über die 3. Tagung: E.S.C.O.R. 1989, Supp. No. 4, S. 87 ff.
- 20 Text im Bericht des Ausschusses über seine fünfte Session (Anm. 18), S. 88 ff., bzw. in dem UN Doc. E/C.12/1991/1 vom 17. Juni 1991.

negative Entwicklungsprozesse zu verfolgen. Daneben trägt der Ausschuß durch die Verabschiedung sog. "general comments" und jährliche Aussprachen über bestimmte Sachfragen dazu bei, eine Art "Jurisprudenz" der Paktrechte zu entwickeln. Die Auflösung des Ost-West-Gegensatzes, der die Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen so lange in frustrierend engen Grenzen hielt, hat es dem Ausschuß aber auch ermöglicht, zu offensichtlichen groben Vertragsverstößen - vor allem in Gestalt von Massenräumungen - die notwendigen unmißverständlichen Worte zu finden.<sup>21</sup>

Soviel zu den Verfahren des Ausschusses. Den Abschluß sollen einige Bemerkungen über die Relevanz des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für den Einzelmenschen bilden.

Hier stellt sich einmal die Frage, ob der Pakt neben dem Rechte-Pflichten-Verhältnis zwischen den Vertragsstaaten auch völkerrechtliche Rechte des Einzelmenschen statuiert. Der Problemkreis der Möglichkeiten und Grenzen einer Völkerrechtssubjektivität von Individuen<sup>22</sup> erhielt durch die Einführung des internationalen Schutzes der Menschenrechte seit 1945 neue Aktualität und wurde anfänglich heiß diskutiert; in jüngerer Zeit noch seitens der sowjetischen Völkerrechtslehre, die von ihrem ideologisch unterfütterten Axiom Abschied nehmen mußte, daß Völkerrechtspersönlichkeit nur souveränen Staaten zukommen könne.<sup>23</sup> Im ganz überwiegenden Schrifttum zur Internationalisierung der Menschenrechte ist diese formale Frage heute aber gegenüber derjenigen nach den praktischen Möglichkeiten der Einzelmenschen zurückgetreten, überstaatliche Sicherungsverfahren zur Durchsetzung vertraglich statuierter Rechtspositionen in Gang zu setzen. Welchen Wert hat denn auch die Behauptung, Verträge, die bestimmte Rechte des Einzelnen statuieren, erhöhen diesen dadurch in den Rang eines Völkerrechtssubjekts, wenn die Erfüllung dieser Rechte eine inner- und zwischenstaatliche, jedenfalls eine rein staatliche Angelegenheit bleibt? Von einer völkerrechtlichen Berechtigung der Einzelmenschen im echten Sinne sollte daher nur in den Fällen gesprochen werden, wo diesen Personen durch die zugrundeliegenden Verträge unmittelbar die Befugnis eingeräumt wird, von einem Staat in einem völkerrechtlichen Verfahren die Respektierung der vertraglichen Rechte zu fordern, ungeachtet des sonstigen Wortlauts der Verträge.

Die Anwendung dieses Tests auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte führt zu dem Resultat, daß durch diesen Vertrag keine völkerrechtlichen Rechte von Einzelpersonen begründet werden. Auch der Wortlaut des oben analysierten Art. 2(1) legt diese Annahme nahe; vor allem, wenn man ihn mit der entsprechenden Vor-

21 Vgl. etwa aus dem in der vorhergehenden Anm. zitierten Bericht, S. 64.

22 Dazu statt aller Verdross/Sirma (Anm. 10), §§ 423 ff.

23 Dazu zuletzt Mullerson, Human Rights and the Individual as Subject of International Law: A Soviet View, European Journal of International Law 1 (1990), S. 33 ff.

schrift des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (ebenfalls Art. 2[1]) vergleicht, wo die viel unmittelbarere Verpflichtung statuiert wird, diese Rechte zu "achten" und zu "gewährleisten".

Das Ergebnis, daß der Pakt Einzelmenschen keine völkerrechtlich durchsetzbaren Rechtspositionen zuspricht, besagt jedoch gar nichts darüber, ob sich Privatpersonen vor innerstaatlichen Gerichten oder Verwaltungsbehörden gegenüber der öffentlichen Gewalt, aber u.U. auch gegenüber anderen Privatpersonen, auf solche Bestimmungen des Paktes berufen können, die nach völker- und staatsrechtlichen Kriterien infolge der Aufnahme des Vertrages in das Landesrecht innerstaatlich unmittelbar anwendbar sind.<sup>24</sup> Diese Wirkung hat mit der Einräumung einer Völkerrechtssubjektivität nichts zu tun. Ob - und gegebenenfalls welche - Vorschriften unseres Paktes innerstaatlich unmittelbar anwendbar sein können, ist bislang noch kaum untersucht worden; auch hier gelangen überwiegend Pauschalurteile zum Einsatz. Der Ausschuß jedenfalls hat in einem "general comment" die Meinung vertreten, daß solch unmittelbare Wirkung im nationalen Recht einer ganzen Reihe von Paktbestimmungen zukommen könnte, die er beispielhaft aufzählt.<sup>25</sup> Der Umstand, daß Art. 2(1) des Paktes die Vertragsparteien grundsätzlich zur progressiven Verwirklichung der in ihm anerkannten Rechte verpflichtet, schließt also keineswegs aus, daß ausnahmsweise entsprechend konkret und unbedingt formulierte Bestimmungen "self-executing" sein können. Die übrigen Vorschriften des Paktes stellen sich als Aufträge an den oder die innerstaatlichen Gesetzgeber dar.

Ganz unabhängig vom Vorliegen oder Nichtvorliegen unmittelbarer Anwendbarkeit seiner Bestimmungen wird schließlich auch der Pakt der Wirkungen des Gebots völkerrechtsfreundlicher Auslegung des innerstaatlichen Rechts teilhaftig.<sup>26</sup>

Last, but not least, eine kurze Stellungnahme zu der philosophisch wie politisch umstrittenen Frage, ob es sich bei den Rechten des Paktes um echte "Menschenrechte" handelt. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Idee zur Internationalisierung (auch) der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den vierziger Jahren nicht etwa aus dem kommunistischen Lager, sondern von den Vereinigten Staaten unter der Präsidentschaft F.D. Roosevelts stammte.<sup>27</sup> Desgleichen wurde erwähnt, daß in den Gremien der Vereinten Nationen seit Jahrzehnten die Gleichrangigkeit dieser Rechte - als Menschenrechte! - mit den bürgerlichen und politischen Rechten betont wird, ja, daß diese Gleichrangigkeit geradezu die Prämisse der UN-Menschenrechtspolitik bildet. Bei genauerem Hinsehen geht es im Falle beider "Generationen" von Menschenrechten auch um den Schutz derselben Rechtsgüter, die sämtlich in der Menschenwürde wurzeln. Schließlich hält die gebräuchli-

24 Dazu allgemein *Verdross/Sirmona* (Anm. 10), §§ 863 ff.

25 General Comment No. 3; Vgl. Anm. 7.

26 Dazu *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 1985, S. 210 f.

27 Vgl. oben im Text vor Anm. 2.

che Unterscheidung, wonach den bürgerlichen und politischen Rechten von Staats wegen grundsätzlich die Pflicht zur Respektierung durch Unterlassen und Abwehr entspreche, den wirtschaftlichen und sozialen Rechten dagegen eine Pflicht zur Ausschüttung eines Füllhorns staatlicher Leistungen, einer gründlichen Analyse nur zum Teil stand.<sup>28</sup> Wenn wir nämlich die den Grundrechten des Einzelnen korrelativen Verpflichtungen des Staates genauer ins Auge fassen, so wird deutlich, daß aus beiden Menschenrechtskategorien grundsätzlich die gleichen Pflichten erwachsen können: einmal die (klassische) staatliche Pflicht, eine bestimmte Rechtsposition zu respektieren, d.h. in dieses Recht selbst nicht einzugreifen; dann die Pflicht, ein Recht gegen Eingriffe Dritter zu schützen, und schließlich die Pflicht, ein Recht durch positive Leistungen erst einmal zu realisieren. Zugegeben, bei den wirtschaftlichen und sozialen Rechten werden die Schwerpunkte in der Betonung der entsprechenden Staatenverpflichtungen aus der Trias "respect", "protect" und "provide" anders verteilt sein als bei den Rechten der "ersten Generation", doch wird es sich dabei immer nur um graduelle Unterschiede handeln. Um nur ein Beispiel anzuführen: Die Vertragsparteien der Europäischen Menschenrechtskonvention haben die - auch finanziell - schmerzhafte Erfahrung machen müssen, daß zur Erfüllung des in Art. 6 der Konvention zugesicherten klassischen Freiheitsrechts, wonach jedermann Anspruch darauf hat, "daß seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhendem Gericht...", viel komplexere (auch teurere) Maßnahmen und Einrichtungen nötig sind, als sich dies eine herkömmliche Grundrechtsdogmatik träumen ließ. Andererseits wird die Verwirklichung des in Art. 11 unseres UN-Paktes statuierten "Rechte eines jeden auf ... ausreichende Unterbringung" bei weitem nicht nur in Maßnahmen unmittelbaren staatlichen Wohnungsbaus bestehen - als der Leistungspflicht, die bei den Vertretern der traditionellen Grundrechtslehren Anstoß erregt -, sondern auch staatliche Nichteingriffs-, aber vor allem Schutzpflichten (z.B. zum Mieterschutz und zu ausreichender Sicherung gegen Zweckentfremdung von Wohnraum) auslösen, wie sie für die Verwirklichung bürgerlicher und politischer Rechte als typisch angesehen werden. Gleiches gilt für das "Recht auf Arbeit": Seine völkerrechtliche Formulierung schlicht und einfach mit einer staatlichen Pflicht gleichzusetzen, Arbeitsplätze für jedermann zu schaffen, ohne auf die konkreten normativen Konturen einzugehen, die dieses soziale Grundrecht auch - und vor allem - auf internationaler Ebene, insbesondere durch 70 Jahre legislativer Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), erfahren hat, ist Polemik, aber keine sachliche Aussage.<sup>29</sup>

28 Zum folgenden grundlegend *Shue*, Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy, 1980, S. 35 ff. Ferner *Nowak*, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprogramm - CCPR-Kommentar, 1989, S. 38 ff. und 592 ff.

29 Vgl. demgegenüber sorgfältig differenzierend von *Maydell*, Recht auf Arbeit - völkerrechtliche Aspekte, in: *Pietzcker/Fenn/Tomuschat* von *Maydell*, Recht auf Arbeit. Vorträge anlässlich des Symposiums zum 70. Geburtstag von Karl Josef Partsch, 1984, S. 62 ff.; *Tomuschat*, The Right to Work, in: *Rosas/ Helgesen* (Hrsg.), Human Rights in a Changing East-West-Perspective, 1990, S. 174 ff.

## **ABSTRACTS**

### **The protection of economic and social rights through the United Nations**

By *Bruno Simma*

The paper deals with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights adopted by the UN General Assembly in 1966. After a short description of the content of the Covenant, it analyzes the nature and the specific sociological features of the inter-State obligations arising from it (progressive realization). Following that, the paper describes the method of international implementation of the Covenant, in particular the work of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights established in 1985. It continues with a discussion of the relevance of the Covenant for private persons on the international as well as the municipal level and concludes with some observations on the character of economic and social rights as "genuine" human rights.

### **Decentralization under Ghana's Fourth Republican Constitution**

By *Joseph R. A. Ayee*

This article examines some of the major innovations introduced by the decentralization provisions of the Fourth Republican Constitution, which comes into force on 7th January, 1993. In the pursuance of this aim, a comparison is made between the decentralization provisions of the Second and Third Republican Constitutions on one hand and those of the Fourth Republican Constitution on the other.

The article finds the major areas of innovation to be: the enlarged composition of the membership of the District Assembly, the revocation of the mandate of a District Assembly member, the allocation of 5 per cent of total revenues of Ghana to the District Assemblies for development and the banning of partisan politics from the District Assemblies. These innovations, it must be pointed out, may be considered as the "legacy" which the Provisional National Defence Council (PNDC) has bequeathed to the Ghanaians in the realm of decentralization during over a decade of its rule.