3 Zur Vorgeschichte vgl. Soder, Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 1967 S. 167; Schwelb, Die Kodifikationsarbeiten der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte, ArchVR Bd. 8 (1959/60) S. 16 ff.; ders., Civil and Political Rights: The international measures of implementation, AJIL 62 (1968), 827 ff.

4 Vgl. Schwelb, The Influence of the Universal Declaration of Human Rights on International and National Law, Proceedings of the American Society of International Law 1959 S. 217; Partsch, Die Entstehung der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZaöRV 15 (1953/54), 631; Robertson, The United Nations Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights, BYBIL 1968/69 (XLIII), 21.

5 Der Bericht ist in deutscher Übersetzung in der Bundestags-Drucksache 7/660 als Anlage I zur Denkschrift in deutscher Übersetzung abgedruckt, Europarats-Dokument H(70)7 vom 1. 8. 1970.

6 Bezüglich der Probleme, die sich aus dem Nebeneinanderbestehen von Individualbeschwerderechten nach Art. 25 MRK einerseits und nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt andererseits ergeben, ist auf die von den Regierungen Dänemarks, Norwegens und Schwedens bei der Ratifizierung des Zivilpaktes übereinstimmend abgegebenen Erklärungen zu verweisen; sie lauten: »Die Regierung (Schwedens, Norwegens oder Dänemarks) geht dabei davon aus, daß die Bestimmungen des Art. 5 Abs. 2 des Fakultativprotokolls dahin auszulegen sind, daß der in Art. 28 des Paktes vorgesehene Ausschuß Mitteilungen von Individualpersonen nicht prüfen darf, solange er sich nicht davon überzeugt hat, daß dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird oder geprüft worden ist.«

7 Drucksache 304/73 (Beschluß).

8 Wegen des Verlaufs der ersten Lesung wird auf den Stenographischen Bericht über die 39. Sitzung S. 2192 verwiesen.

9 Bundestags-Drucksache 7/1092: »Die Bundesregierung wird aufgefordert, 1. in den Vereinten Nationen weiterhin für die Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars für Menschenrechte einzutreten, 2. in den Vereinten Nationen sich darum zu bemühen, daß die Bundesrepublik Deutschland einen Sitz in dem auf Grund Art. 28 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte zu errichtenden Ausschuß für Menschenrechte erhält, 3. im Interesse eines möglichst wirksamen Schutzes der Menschenrechte das Fakultativprotokoll mit dem Ziel der Unterzeichnung zu prüfen und dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 1974 Bericht zu erstatten, insbesondere darüber, ob nicht ein Beitritt wenigstens zum Schutz der Menschenrechte angezeigt erscheint, die nicht oder nicht in demselben Umfang von der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 geschützt werden.«

10 Wegen des Inhaltes der Debatte wird auf den Stenographischen Bericht der 57. Sitzung S. 3245 verwiesen.

11 BGBl. 1973 II S. 1533; der Sozialpakt wurde am 28. November 1973 im BGBl. 1973 II S. 1569 verkündet.

12 Abdruck in der Bundestags-Drucksache 7/660 als Anlage II zur Denkschrift; weiterer Abdruck in dieser Ausgabe S. 20.

13 Bundestags-Drucksache 7/660 S. 41.

14 Die Vertragsstaaten werden jeweils im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht und übersichtlich in dem als Beilage zum Bundesgesetzblatt II jährlich herausgegebenen Fundstellennachweis B zusammengestellt; die Geltung des Paktes für Berlin (West) ist durch Abgabe einer entsprechenden Erklärung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde sichergestellt; das Berliner Übernahmegesetz ist in Kürze zu erwarten.

15 Vgl. Schwelb, aaO, in AJIL 62 (1968), 827, 863.

16 BVerfGE 6, 290 (295).

17 BGH Z 45, 46; OLG Stuttgart NJW 74, 284 (285); vgl. auch Guradze, Die Europäische Menschenrechtskonvention 1968 Art. 1 Anm. 2; BVerfGE 6, 389 (440): Beyer zu BVerfG NJW 1956, 1376; andere Staaten legen die MRK anders aus und erblicken darin lediglich Staatenverpflichtungen, die erst auf Grund besonderer und weiterer Gesetze Rechte und Pflichten von Einzelpersonen erzeugen können.

18 Rusotto, L'Application des Traités Self-Executing en Droit Américain 1969; AJIL (65) 1971, 662; Riesenfeld, The Doctrine of Self-Executing Treaties and GATT: AJIL 65 (1971), 548; Oppenheim-Lauterpacht, International Law 1955 Vol. I § 520 mit weiteren Nachweisen.

19 Vgl. Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen vom 10. Oktober 1957 über die Beschränkung der Haftung der Eigentümer von Seeschiffen, BGBl. 1972 II S. 653.

20 Insbesondere die Artikel des Paktes 6 Abs. 1, 7, 8, 11, 14, 15, 18, 19 im Vergleich zu den Artikeln der MRK 3, 4, 6, 7, 9, 10 und Art. 1 des 4. Zusatzprotokolls zur MRK.

21 U. a. Robertson, aaO, S. 25 f.

22 Bundestags-Drucksache 7/660 S. 49.

23 Dokument A/CONF. 32/5 vom 20. 6. 1967, S. 32 Nr. 62: »As was stated in this respect, the obligations undertaken by the Covenant on Civil and Political Rights are, by and large, meant to be implemented immediately upon ratification; and the rights set forth in the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights are to be implemented progressively.« Eine deutsche Übersetzung findet sich in der Denkschrift, Bundestags-Drucksache 7/660 S. 48.

24 Annotation des UN-Generalsekretariats vom 1. 7. 1955, Dokument A/2929 S. 51.

25 Bundestags-Drucksache 7/660 S. 29.

26 So auch Schwelb, aaO, AJIL 62 (1968), 840 ff. unter eingehender Prüfung der Entstehungsgeschichte des Art. 40 des Zivilpaktes; desgl. Soder, Das Bonner Grundgesetz und die Menschenrechtskonventionen der UN, Vereinte Nationen 1968 S. 45, 70, 116.

27 Sohn, The Development of the Charter of the United Nations: The Present State, in: International Law Association 1873—1973, The Present State of International Law, 1973 S. 38 ff., 55.

28 Vgl. Partsch, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, 1964 S. 91.

29 Vgl. für den entsprechenden Artikel 14 MRK Guradze, aaO, Art. 14 Anm. 15.

30 Wortlaut: »Keine der Bestimmungen der Art. 10, 11 und 14 darf so ausgelegt werden, daß sie den Hohen Vertragschließenden Parteien verbietet, die politische Tätigkeit von Ausländern Beschränkungen zu unterwerfen«.
§ 6 Abs. 2 des Ausländergesetzes lautet: »Die politische Betätigung von Ausländern kann eingeschränkt oder untersagt werden, wenn die Abwehr von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder von Beeinträchtigungen der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland es erfordern.«

31 BGH, NJW 1953, 1838; OLG Hamburg, NJW 1962, 754.

32 Humphrey, The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century, in: International Law Association 1873—1973, The Present State of International Law S. 75; Bertram, Der ›VN-Ausschuß‹ und die ›Europäische Kommission‹ für Menschenrechte, Vereinte Nationen 1973, 187; Schwelb, AJIL 62 (1968) 827, 864, 868; Ermacora, Zu den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 1968, 133; Schwelb, Die Menschenrechtsbestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in: Vereinte Nationen 1973, 180; ders., The Law of Treaties and Human Rights, ArchVR Bd. 16 (1973) S. 1 ff.; ders., The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of the Charter, AJIL 66 (1972), 337; Eissen, Convention européenne des Droits de l'Homme et Pacte des Nations Unies relativ aux droits civils et politiques: problèmes de ›coexistence‹, ZaöRV 1970, 238 ff.; Khol, Zwischen Staat und Weltstaat, 1969 S. 173 ff.; die wichtigsten Übereinkommen und andere Dokumente über Menschenrechtsfragen sind in deutscher Übersetzung neuerdings zusammengestellt in ›Der internationale Schutz der Menschenrechte. Völkerrechtliche Übereinkommen und andere Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates in deutscher Übersetzung‹, herausgegeben von Wilh. Bertram, Köln, Bundesanzeiger 1973.

Zum VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

DR. RUDOLF ECHTERHÖLTER

Die Aufnahme wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in den Grundrechtsteil von Verfassungen bereitet im allgemeinen besondere Schwierigkeiten, soweit solche Rechte nicht schon in den klassischen Freiheitsrechten enthalten sind. Dies hängt damit zusammen, daß in den freiheitlichen Demokratien zwar über die Freiheitsrechte unter den sie tragenden Kräften weitgehend Übereinstimmung besteht, die Einschätzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte aber doch je nach den politischen Grundüberzeugungen sehr verschieden ist.

Umso bemerkenswerter ist es, daß die Vereinten Nationen, deren Mitgliedstaaten nicht nur eigenständige Traditionen, sondern auch ganz verschiedene politische und soziale Systeme und einen erheblich voneinander abweichenden Entwicklungsstand haben, sich erfolgreich dieser Aufgabe angenommen haben. Sie haben einen rechtlich verbindlichen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte geschaffen — in einem internationalen Pakt, der gleichwertig neben den über bürgerliche und politische Rechte tritt.

Entstehungsgeschichte des Paktes

Bereits die Charta der Vereinten Nationen macht deutlich, daß dort die Menschenrechte nicht in einem engen Sinne verstanden werden, der nur die klassischen Freiheitsrechte umfaßt: der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), dessen Mitglied auch die Bundesrepublik Deutschland nach ihrer Aufnahme in die Vereinten Nationen geworden ist, hat weitgehende Zuständigkeiten im Bereich der Menschenrechte. Er kann Empfehlungen abgeben, um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fördern. In diesem Bereich hat sich bereits eine intensive Berichterstattung über den Stand der

Menschenrechte in den einzelnen Staaten entwickelt. Darüber hinaus kann der ECOSOC in diesem Zuständigkeitsbereich Übereinkommen entwerfen und der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Verabschiedung vorlegen. Von dieser Befugnis hat der ECOSOC auch bei dem hier zu behandelnden Pakt Gebrauch gemacht.

Bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die vor 25 Jahren, im Dezember 1948, verabschiedet wurde, enthielt auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: das Recht auf soziale Sicherheit, auf Arbeit, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen, auf Lohngleichheit, auf Erholung und Freizeit, auf soziale Betreuung, auf Bildung und Ausbildung, auf Teilhabe am kulturellen Leben und wissenschaftlichen Fortschritt sowie auf Sicherung der gewerkschaftlichen Rechte.

In den folgenden Jahren gingen die Bemühungen dahin, auch für diesen Bereich der Menschenrechte einen rechtlich verbindlichen Text auszuarbeiten, vor allem, nachdem die Generalversammlung im Jahre 1950 die Aufnahme wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in einen solchen Pakt forderte. Schon bald kam man zu der Einsicht, daß man diese Rechte nicht zusammen mit den bürgerlichen und politischen Rechten behandeln, sondern sie in einem eigenen Pakt zusammenfassen sollte. So kam es im Jahre 1954 zu einem Entwurf der Menschenrechtskommission des ECOSOC. Zwölf Jahre später schloß die Generalversammlung der Vereinten Nationen, die sich alsdann mit dem Entwurf befaßte, ihre Arbeiten erfolgreich ab: am 16. Dezember 1966 wurde er einstimmig verabschiedet und zur Unterzeichnung aufgelegt. Die Bundesrepublik Deutschland, die an dem Entwurf nicht mitgearbeitet hat, da sie damals noch nicht Mitglied der Vereinten Nationen war, unterzeichnete den Pakt am 9. Oktober 1968 und hat inzwischen auch das Zustimungsgesetz dazu verabschiedet[1]. Die zu seinem Inkrafttreten erforderliche Zahl von 35 Ratifikationen ist allerdings noch nicht erreicht[2].

Innerstaatliche Bedeutung des Paktes

Auch nach erfolgter Ratifikation des Paktes durch die Bundesrepublik Deutschland am 17. Dezember 1973 und nach seinem völkerrechtlichen Inkrafttreten begründet der Pakt für den einzelnen Staatsbürger keine subjektiven Rechte oder Ansprüche, etwa nach Art der Grundrechte des Grundgesetzes. Darüber dürfen Formulierungen wie »Recht auf Arbeit«, »Recht auf soziale Sicherheit« oder »Recht auf Bildung« nicht hinwegtäuschen. Gemeint sind hier gewisse Ziele im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich, zu deren Verwirklichung sich die Vertragsstaaten verpflichten, aber nicht sofort: sie zu verwirklichen soll zwar unter Ausschöpfung aller Mittel angestrebt werden; die Staaten verpflichten sich aber nur, die im Pakt behandelten Rechte nach und nach zu verwirklichen. Nur durch diese Formel, die den Gegebenheiten in den einzelnen Vertragsstaaten in hohem Maße Rechnung trägt, war es möglich, sich auf einen Text zu einigen, der nicht von vornherein eine große Zahl von Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen von der Möglichkeit einer Ratifikation ausschloß, andererseits aber auch nicht völlig inhaltsleer war. Der Pakt gewinnt so einen ausgesprochen dynamischen Charakter, was auch der Natur der darin behandelten Rechte entspricht.

Dieser besondere Charakter des Paktes schließt es aus, daß irgend jemand sich bei uns auf die darin enthaltenen Rechte berufen kann, um daraus einklagbare Ansprüche abzuleiten. Rechtsgrundlage solcher Ansprüche kann nur unsere innerstaatliche Rechtsordnung sein, die sich ihrerseits an den im Pakt niedergelegten Rechten inspizieren muß. Daß sie derzeit dem entspricht, was im Pakt gefordert wird[3], schließt nicht aus, daß weitere Verbesserungen möglich sind. Daher sollte der Inhalt des Paktes bei der künftigen sozialpolitischen Aktivität, die den Trägern der öffentlichen Gewalt ohnehin durch das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes aufgegeben ist, maßgeblich mit berücksichtigt werden.

Politische Aussagen des Paktes

Schon der bereits erwähnte dynamische Charakter des Paktes gibt diesem einen stark politischen Akzent, und hierin unterscheidet er sich beispielsweise von den meisten Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation, die sehr viel mehr ins einzelne gehen, sich aber auch im allgemeinen auf einen relativ eng begrenzten fachlichen Bereich beschränken. Sicher kommt auch hierin zum Ausdruck, daß die Vereinten Nationen keine Organisation mit spezifisch sozialpolitischer Zielsetzung sind, sondern die sozialpolitischen Fragen im allgemeinpolitischen Zusammenhang behandeln. So steht dort bei der Behandlung sozialpolitischer Fragen nicht der rein fachliche Aspekt im Vordergrund, sondern der allgemeinpolitische.

Es verwundert daher nicht, daß auch in diesem Pakt, wie im Parallelpakt über bürgerliche und politische Rechte, ein besonderer Abschnitt dem Selbstbestimmungsrecht der Völker gewidmet ist[4]. Die Verfechter der Aufnahme einer solchen Bestimmung in diesen Pakt, die sehr umstritten war, setzten sich schließlich mit dem Argument durch, das Recht auf Selbstbestimmung sei die Voraussetzung für alle anderen Rechte und wirke unmittelbar auf sie ein.

Das Recht auf Selbstbestimmung wird hier mit besonderer Hinwendung zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten unterstrichen: alle Völker haben das Recht, in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten und frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel zu verfügen, allerdings unter dem Vorbehalt der Verpflichtungen, die ihnen aus dem Völkerrecht und aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit erwachsen. Das Recht der Völker auf den Genuß und die volle und freie Erschließung ihrer natürlichen Reichtümer und Mittel wird später noch einmal in einer Auslegungsregel hervorgehoben[5].

Die Tragweite der im Pakt behandelten Rechte

Die Tragweite der in Teil III, dem Kernstück des Paktes, enthaltenen Rechte wird durch einige in Teil II zusammengefaßte Vorschriften verdeutlicht[6].

Daß der Pakt zu einer dynamischen, fortschreitenden Verwirklichung der darin enthaltenen Rechte aufruft, wurde bereits bemerkt. Das schließt nicht aus, daß ihm auch in gewissem Umfang aktuelle Bedeutung zukommt. Eine solche muß man z. B. dem in Art. 2 Abs. 2 des Paktes enthaltenen Verbot jeglicher Diskriminierung bei der Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte zusprechen. Dieses Verbot betrifft Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen und sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status. Wenn also die im Pakt verankerten Rechte fortschreitend verwirklicht werden, so ist dabei schon jetzt jegliche Diskriminierung zu vermeiden. Diesem Grundsatz kommt umso größere Bedeutung zu, als das Völkerrecht keinen Rechtssatz enthält, der generell eine Diskriminierung verböte.

Für uns in der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich angesichts der großen Zahl von Ausländern, die derzeit bei uns leben und die in unser Land streben, die Frage, ob der Pakt hinsichtlich solcher Menschen und ihrer Rechte etwas aussagt. Die Staatsangehörigkeit eines Menschen ist im Katalog der verbotenen Diskriminierungen nicht ausdrücklich aufgeführt. Das bedeutet aber nicht, daß die Vertragsstaaten Ausländer nach ihrem Belieben behandeln dürften. Dahin zielende Anträge wurden bei der Beratung des Paktes abgelehnt. Im Pakt findet sich eine Vorschrift, wonach Entwicklungsländer unter gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte und der Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft entscheiden können, inwieweit sie Ausländern die im Pakt anerkannten Rechte gewährleisten wollen. Die Vorschrift ist deutlich

als Ausnahmeregelung zu erkennen: Nichtentwicklungsländern ist eine solche Diskriminierung von Ausländern überhaupt verwehrt, und auch die Entwicklungsländer dürfen Ausländer nicht von der Gewährleistung der sozialen und kulturellen Rechte ausschließen, die im Pakt enthalten sind. Jegliche Diskriminierung von Ausländern bei der Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte ist also unzulässig, soweit es die Bundesrepublik Deutschland betrifft. Das bedeutet aber nicht, daß Ausländer in jeder Hinsicht wie Inländer behandelt werden müßten. Soweit es um das Aufenthaltsrecht geht, das die Grundlage der Ausübung der übrigen Rechte darstellt, ist auf Art. 12 und 13 des Parallelpaktes über bürgerliche und politische Rechte hinzuweisen, die für Ausländer keineswegs eine Inländerbehandlung vorsehen. Auch im übrigen ist das Diskriminierungsverbot nur im Sinne eines Willkürverbotes zu werten, was übrigens allgemeinen völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätzen gegenüber derartigen Nichtdiskriminierungsklauseln entspricht. So gewinnt Art. 2 Abs. 2 des Paktes hinsichtlich der im Pakt anerkannten Rechte eine ähnliche Funktion, wie sie der allgemeine Gleichheitssatz in unserer verfassungsmäßigen Ordnung einnimmt. Es bleibt daher auch künftig zulässig, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Ausländer von einer Genehmigung abhängig zu machen und diese nicht ohne weiteres jedem Antragsteller zu erteilen. Auch künftig können für Stipendien an Ausländer andere Regeln gelten als für die an Inländer, und es bleibt weiterhin zulässig, Sozialleistungen an Ausländer ruhen zu lassen, wenn diese ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben.

Ein spezielles Gleichbehandlungsgebot, bezogen auf Mann und Frau, enthält Art. 3 hinsichtlich der im Pakt enthaltenen Rechte. Es ergänzt das Verbot der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts und soll sichern, daß die Frauen auch praktisch in die Lage versetzt werden, die im Pakt anerkannten Rechte auszuüben. Dieser Grundsatz wird für so wichtig erachtet, daß er, bezogen auf die Löhne und Arbeitsbedingungen, noch einmal in Art. 7 des Paktes hervorgehoben wird.

Einer willkürlichen Einschränkung der im Pakt verankerten Rechte will Art. 4 entgegentreten. Einschränkungen bedürfen der Form eines Gesetzes, und die angeordneten Beschränkungen müssen mit der Natur der Rechte vereinbar sein und ausschließlich dazu dienen, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern.

Art. 5 enthält zwei Grundsätze. Gemäß Abs. 1 kann sich niemand auf den Pakt berufen, um die darin anerkannten Rechte abzuschaffen oder unzulässig einzuschränken. Die Freiheit des einen begrenzt so die Freiheit des anderen. Eine weitere Abgrenzung enthält Abs. 2: soweit die im Pakt anerkannten Rechte oder ähnliche Rechte anderswo anerkannt sind, z. B. in der Europäischen Sozialcharta oder im innerstaatlichen Recht, sollen sie durch den Pakt unberührt bleiben. Der Pakt ergänzt solche Vorschriften, er will sie aber nicht verdrängen.

Das Recht auf Arbeit

Ein solches Recht wurde bereits in Art. 23 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte erwähnt. Es findet sich bei uns in verschiedenen Landesverfassungen und ist auch in der Europäischen Sozialcharta enthalten, die von uns ratifiziert wurde[7].

Wie bereits erwähnt, wird hier kein subjektives öffentliches oder privates Recht auf einen Arbeitsplatz oder gar auf einen bestimmten Arbeitsplatz gewährleistet. Anträge, die dies anstrebten, wurden während der Beratungen abgelehnt, mit Recht, wenn man die Lage in den meisten Entwicklungsländern, aber auch in einer Reihe von Industriestaaten realistisch einschätzt. Guten Gewissens konnte hier nur eine Politik versprochen werden, die darauf abzielt, möglichst jedem, der dies wünscht, einen ihm angemessenen Arbeitsplatz zu verschaffen. Das soll geschehen durch eine auf produktive Vollbeschäftigung gerichtete Wirtschaftspolitik sowie durch Maßnahmen der Berufsausbildung und der Berufs- und Arbeitsberatung. Leitbild ist bei alledem eine vom einzelnen frei gewählte oder angenommene Arbeit, nicht irgendeine staatlich zugewiesene im Rahmen eines verplanten Arbeitsmarktes.

Die Rechte im Arbeitsverhältnis

Art. 7 des Paktes sagt zum materiellen Inhalt des Arbeitsverhältnisses aus, daß die Arbeitsbedingungen »gerecht und günstig« sein müssen. Das wird in einigen Punkten verdeutlicht:

In der auf das Arbeitsentgelt bezüglichen Formel sind Elemente des Leistungslohnes wie des Soziallohnes enthalten: das Arbeitsentgelt soll angemessen im Hinblick auf die geleistete Arbeit sein; es soll aber auch dem Arbeitnehmer und seiner Familie einen angemessenen Lebensunterhalt ermöglichen. Die Vorschrift enthält auch mehrere Gleichbehandlungsgebote: im Lohnbereich ganz allgemein bei gleichwertiger Arbeit sowie im Verhältnis von Mann und Frau bei der Festsetzung des Arbeitsentgeltes und der Gestaltung der Arbeitsbedingungen.

Daneben postuliert Art. 7 sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, gleiche Möglichkeiten des beruflichen Aufstiegs unter ausschlaggebender Berücksichtigung der Beschäftigungsdauer und Befähigung, desgleichen die Regelung der Arbeitspausen, der Freizeit, einer angemessenen Begrenzung der Arbeitszeit, regelmäßigen bezahlten Urlaub und schließlich die Vergütung gesetzlicher Feiertage.

Gewerkschaftliche Rechte

Von dem, was wir unter Koalitionsrecht verstehen, werden im Pakte nur die gewerkschaftlichen Rechte eingehend geregelt. Hinsichtlich der Rechte der Arbeitgeber und ihrer Organisationen verweist der Pakt lediglich auf das Übereinkommen 87 der Internationalen Arbeitsorganisation, das auch diese Rechte regelt. Das betrifft aber nur jene Staaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben; es wird nicht etwa Bestandteil des Paktes der Vereinten Nationen.

Die gewerkschaftlichen Rechte werden nicht nur anerkannt; die Vertragsstaaten verpflichten sich, sie zu »gewährleisten«. Nach der Entstehungsgeschichte kam in dieser stärkeren Formulierung die Vorstellung zum Ausdruck, daß die gewerkschaftlichen Rechte nicht erst »fortschreitend« verwirklicht werden sollen, sondern sofort. Man war, mit Recht, der Ansicht, der Staat brauche insoweit nichts anderes zu tun, als sich jeglicher Einmischung in die Bildung und Betätigung der Gewerkschaften zu enthalten.

Zu den gewerkschaftlichen Rechten gehören nach Art. 8 Abs. 1:

> Das Recht, eine Gewerkschaft zu bilden und ihr beizutreten; letzteres im Rahmen der Gewerkschaftssatzung. Gesetzliche Regelungen sind nur in begrenztem Umfange zugelassen.

> Das Recht der Gewerkschaften, sich zu nationalen und internationalen Verbänden zusammenzuschließen.

> Das Recht der gewerkschaftlichen Betätigung — wobei das Streikrecht besonders geregelt ist —, die gesetzlich nur in gewissen Grenzen eingeschränkt werden darf.

Hingegen wird das Streikrecht nur nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung gewährleistet. Immerhin wird man auch dieser relativ schwachen Formulierung noch entnehmen können, daß ein völliges Streikverbot mit dem Pakt nicht vereinbar wäre.

Für die Angehörigen der Streitkräfte, der Polizei und der öffentlichen Verwaltung können rechtliche Einschränkungen der gewerkschaftlichen Rechte vorgesehen werden, über deren Umfang der Pakt nichts aussagt.

Das Recht auf soziale Sicherheit

Art. 9 des Paktes erkennt das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit an, einschließlich der Sozialversicherung. Wie in der Denkschrift zum Pakt näher ausgeführt wurde[8], bedeutet

dies nicht, daß jemand einen Anspruch darauf habe, in irgendeinen Zweig der Sozialversicherung aufgenommen zu werden. Es besteht auch keine diesbezügliche völkerrechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten. Diesen obliegt es lediglich, ein System sozialer Sicherheit zu schaffen, das jene großen Lebensrisiken abdeckt, die üblicherweise von der Sozialversicherung oder anderen Formen der sozialen Sicherheit, die sich in der Staatenpraxis herausgebildet haben, erfaßt werden. Zu diesen Formen gehören bei uns nicht nur die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung und die verschiedenen Versorgungssysteme, sondern auch jene Leistungen der Sozialhilfe, auf die ein einklagbarer Rechtsanspruch besteht, unbeschadet dessen, daß wir diese Leistungen nach innerstaatlichem Sprachgebrauch nicht zur ›sozialen Sicherung‹ rechnen.

Der Schutz der Familie

Art. 10 des Paktes betrifft den Schutz der Familie, den Mutterschutz, sowie den Kinder- und Jugendschutz. Mit der Familie sind hier auch Mütter mit ihren nicht ehelichen Kindern gemeint: ein Antrag, wonach die Familie »auf die Ehe gegründet« sei, wurde im Laufe der Beratungen abgelehnt.
Die Ehe muß auf dem freien Einverständnis der künftigen Ehegatten beruhen, eine Vorschrift, die auch heute noch leider nichts Selbstverständliches aussagt, wenn man die Eheschließungspraktiken in einigen Teilen der Welt betrachtet.
Abs. 2 regelt den Mutterschutz, vor allem im Arbeitsverhältnis. Vor und nach der Niederkunft ist ein besonderer Schutz zu gewähren. Besonders erwähnt wird der Mutterschaftsurlaub, der unter Fortzahlung des Gehaltes oder mit angemessenen Ersatzleistungen der sozialen Sicherheit zu gewähren ist.
Sondermaßnahmen zum Schutze von Kindern und Jugendlichen werden in Abs. 3 behandelt: sie müssen ohne irgendwelche Diskriminierung aufgrund der ehelichen oder nicht ehelichen Abstammung getroffen werden. Die Vorschrift enthält Regelungen hinsichtlich der Beschäftigungsverbote Jugendlicher und anderer Aspekte des Jugendarbeitsschutzes.

Der angemessene Lebensstandard

Die ›Freiheit von Hunger‹, die in der Zeit nach dem Zweiten Weltkriege eine erhebliche Rolle in der Diskussion spielte, ist ins Positive gekehrt worden: in das Recht eines jeden auf angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie, das in Art. 11 des Paktes verankert ist. Hier wird der dynamische Charakter des Paktes besonders deutlich, da auch ein Recht auf stetige Verbesserung der Lebensbedingungen anerkannt wird.
Zum angemessenen Lebensstandard gehören insbesondere ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung. Auf die kulturellen Grundbedürfnisse des Menschen wird hier nicht besonders hingewiesen, da sie später, bei den kulturellen Rechten, behandelt werden. Die Vorschrift stellt eine wichtige Ergänzung zu den bereits erwähnten Rechten auf Arbeit und soziale Sicherheit dar.
Auf Anregung der FAO ist gleichwohl noch einmal der Ausgangspunkt dieses Rechts, das Recht, vor Hunger geschützt zu werden, in den Pakt aufgenommen worden, mit Recht, wie die immer wiederkehrenden Hungerkatastrophen in einigen Regionen zeigen. Die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit mit dem Ziel einer wirksamen Erschließung und Nutzung der natürlichen Hilfsquellen und einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt wird besonders unterstrichen.

Das Recht auf Gesundheit

Auch hier geht es nicht um ein subjektives Recht, sondern um ein Ziel: ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit für jedermann. Eine Reihe gesundheitspolitischer Maßnahmen wird hier als erforderlich bezeichnet: die Senkung der Zahl der Totgeburten und der Kindersterblichkeit; die Förderung einer gesunden Entwicklung der Kinder; die Verbesserung der Umwelt- und Arbeitshygiene; die Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung von Krankheiten aller Art, die Bereitstellung medizinischer Einrichtungen sowie ärztliche Betreuung für jedermann im Krankheitsfalle.
Welchen Weg die Vertragsstaaten hierbei einschlagen sollen, schreibt der Pakt nicht vor. So kann die ärztliche Betreuung sowohl durch einen staatlichen Gesundheitsdienst als auch, wie bei uns, über ein umfassendes System sozialer Sicherheit unter Einbeziehung frei praktizierender Ärzte gewährleistet werden.

Die kulturellen Rechte

Unter den kulturellen Rechten nimmt das Recht auf Bildung, das in Art. 13 und 14 des Paktes behandelt wird, einen besonders breiten Raum ein. Dabei werden auch bildungspolitische Ziele festgelegt. Das schließt natürlich nicht weitergehende bildungspolitische Ziele in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Vertragsstaaten aus, soweit diese mit den im Pakt aufgestellten Zielen vereinbar sind.
Das Recht auf Bildung soll auf folgende Weise verwirklicht werden: obligatorischer und unentgeltlicher Grundschulbesuch; ein jedermann zugängliches und allmählich unentgeltlich werdendes Schulwesen, einschließlich der Berufs- und Fachschulen; ein jedem dazu Befähigten zugängliches Hochschulwesen, das allmählich unentgeltlich wird; eine »grundlegende Bildung«, die Lücken im Grundschulbesuch ausgleichen soll; eine Entwicklung des Schulwesens auf allen Stufen, die Einrichtung eines angemessenen Stipendiensystems und eine laufende Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Lehrer.
Anerkannt wird auch das Recht, Privatschulen zu errichten und zu besuchen, sowie das Recht der Erziehungsberechtigten, über die Form der religiösen und sittlichen Erziehung der Kinder im Einklang mit ihrer Überzeugungen zu befinden.
Die Autoren des Paktes waren sich bewußt, daß die Grundschulpflicht auf der Grundlage eines unentgeltlichen Unterrichts noch nicht überall verwirklicht ist. Art. 14 des Paktes erlegt solchen Vertragsstaaten daher die Pflicht auf, binnen zwei Jahren ein ausführliches Aktionsprogramm aufzustellen, das die schrittweise Verwirklichung des noch fehlenden Unterrichts innerhalb einer angemessenen Zahl von Jahren vorsieht.
Art. 15 enthält eine Art kulturellen Grundrechts mit Ausstrahlungen nach verschiedenen Seiten. Sie betreffen die Teilnahme am kulturellen Leben und den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung, den Urheberrechtsschutz an Werken der Wissenschaft, Literatur und Kunst sowie die Achtung der zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerläßlichen Freiheit. Die Vertragsstaaten verpflichten sich zu den Maßnahmen, die zur Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Wissenschaft und Kultur erforderlich sind, und erkennen die Vorteile internationaler Kontakte und Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet an.

Die internationale Kontrolle

Da jeder internationaler Pakt nur so viel wert ist, wie sein Inhalt durchsetzbar ist, sieht der Pakt ein internationales Kontrollsystem vor. Die Vertragsstaaten müssen von Zeit zu Zeit berichten, und diese Berichte werden vom ECOSOC überprüft. Dieser kann dabei die in Betracht kommenden Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, wie etwa die Internationale Arbeitsorganisation, die Weltgesundheitsorganisation oder die UNESCO, im Rahmen ihrer Kompetenzen einschalten. Ihnen kann die Überprüfung gewisser Aspekte der Länderberichte übertragen werden; sie können aber auch um eigene Beiträge ersucht werden. Unabhängig davon werden die Vertragsstaaten zu intensiver internationaler Zusammenarbeit bei der Durchsetzung des Paktes aufgerufen.

Schlußbemerkung

Der hohe Wert des Paktes liegt nicht so sehr darin, daß er in rechtlicher Hinsicht sofort erhebliche Veränderungen mit sich bringt. Er liegt im politischen Bereich. Zum ersten Male werden auf weltweiter Ebene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in einem umfassenden Sinne zum Gegenstand des Völkerrechts gemacht und als Bestandteil des Völkerrechts anerkannt. Darüber hinaus kann gerade der erwähnte ›dynamische‹ Charakter des Paktes eine Entwicklung einleiten, die auf eine Verfestigung jener wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte abzielt. Das ist sehr bedeutsam, denn ohne solche Rechte könnte die Berufung auf die Menschenwürde und die daraus abzuleitenden Freiheitsrechte eine leere Hülse werden. Nur durch die Gewährung und den Ausbau solcher Rechte wird jene materielle und geistige Umwelt geschaffen, in der die menschliche Persönlichkeit sich sinnvoll entfalten kann.

Anmerkungen

1 BGBl. 1973 II 1569.
2 Bei Fertigstellung des Manuskriptes waren es 25, darunter die der Bundesrepublik Deutschland und der DDR.
3 Vgl. dazu die Denkschrift zum Pakt: BR-Drucks. 305/1973; BT-Drucks. 7/658.
4 Art. 1 des Paktes.
5 Art. 25 des Paktes.
6 Art. 2 bis 5 des Paktes.
7 BGBl. 1964 II 1261.
8 Vgl. Anm. 3.

Ein Hoher Kommissar für Menschenrechte bleibt das Ziel

DR. KARIN GRASSHOF

Das Thema ›Schaffung des Amtes eines Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte‹ war jahrelang ein besonderer Tagesordnungspunkt der Generalversammlung der Veinten Nationen. Das wird zukünftig, jedenfalls bis auf weiteres, nicht mehr der Fall sein. Denn am 14. Dezember 1973 beschloß[1] die 28. Generalversammlung unter Hinweis auf frühere Bemühungen, Mittel und Wege zur weiteren Verbesserung und Durchsetzung des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu prüfen und sich mit ihnen auf der 30. Tagung der Generalversammlung (1975) zu befassen, ohne daß die Einsetzung eines besonderen Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte im Resolutionstext erwähnt wurde. Das heißt: eine Befassung mit einem Hochkommissars wird nur noch neben anderen Anstrengungen um die Durchsetzung der Menschenrechte möglich sein. Die mit dieser Entschließung verbundene Absage an die unmittelbare Weiterverfolgung des Gedankens eines Hohen Kommissars für Menschenrechte wirft Fragen nach den Gründen auf.

I

Bemühungen um die Schaffung eines Hochkommissars für Menschenrechte setzten einige Jahre nach Gründung der Weltorganisation ein, wozu die in der Charta in den Artikeln 1 Satz 3, 13 und 55 enthaltenen Forderungen nach einem verstärkten Schutz der Menschenrechte die allgemeine Grundlage bildeten. Seitdem sind mit der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948[2] und mit der Annahme der beiden Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte[3] am 16. Dezember 1966 auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes Höhepunkte erreicht worden. Im Zuge der Verhandlungen über mögliche Entwürfe der Pakte brachte Uruguay in der Generalversammlung von 1950 die Einsetzung eines Hochkommissars für Menschenrechte ins Spiel und legte dann auf der Tagung der Kommission für Menschenrechte von 1951 einen 17 Artikel umfassenden Entwurf für die internationale Absicherung der Menschenrechte durch einen Hochkommissar für Menschenrechte vor[4]. Nach diesem Vorschlag sollte der Hochkommissar selbständige Ermittlungsbefugnisse in den Mitgliedstaaten des Paktes sowie das Recht besitzen, erhaltene Individualbeschwerden im Falle des Scheiterns von Vermittlungsversuchen der Kommission für Menschenrechte der Vereinten Nationen vorzulegen, die dann ihrerseits eigene Ermittlungen zu führen hätte. Der Vorschlag von Uruguay wurde seinerzeit nicht weiter verfolgt, aber das Grundsatzthema blieb weiterhin im Gespräch. Es wurde dann aufgrund der Ergebnisse eines im Mai 1964 in Kabul abgehaltenen UN-Seminars über Menschenrechte wieder auf die Tagesordnung der UN-Menschenrechtskommission[5] gesetzt, jedoch wegen Terminschwierigkeiten vorerst nicht im einzelnen behandelt. In der Zwischenzeit hatte Costa Rica der Generalversammlung von 1965 einen eigenen Resolutionsentwurf vorgelegt[6]. Nach ihm sollte ein unabhängiger Menschenrechtskommissar im Rahmen der Vereinten Nationen für fünf Jahre gewählt werden und folgende Hauptaufgaben haben:

1. Er solle bei der Förderung und Verwirklichung der Menschenrechte Hilfe leisten und versuchen, die Beachtung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sicherzustellen;
2. er solle die Kommission der Vereinten Nationen für Menschenrechte und andere Organe der Vereinten Nationen bezüglich der periodischen Menschenrechtsberichte oder anderer Mitteilungen der Regierungen zu Menschenrechtsfragen beraten und ihr Beistand leisten;
3. er solle über den Wirtschafts- und Sozialrat der Generalversammlung jährlich berichten und in dringenden Fällen Sonderberichte vorlegen;
4. er solle jeder Regierung auf Anforderung Hilfe und Beistand leisten und mit Einverständnis dieser Regierung über seine diesbezüglichen Tätigkeiten berichten.

Die Generalversammlung forderte den Wirtschafts- und Sozialrat auf[7], diesen Vorschlag der Menschenrechtskommission zur weiteren Prüfung zu übermitteln. Die Kommission setzte 1966 eine Arbeitsgruppe von neun ihrer Mitgliedstaaten zur weiteren Prüfung ein[8]. Diese Arbeitsgruppe, die aus Delegierten von Costa Rica, Dahomey, Frankreich, Großbritannien, Jamaika, Österreich, Philippinen, Senegal und den USA bestand (die Ostblockmitglieder hatten eine Beteiligung abgelehnt), ergänzte den ursprünglichen Entwurf und unterbreitete der Kommission einen neuen, den diese 1967 erörterte und dem Wirtschafts- und Sozialrat vorlegte[9]. Der Rat leitete ihn mit der Empfehlung der Annahme[10] unverändert an die Generalversammlung weiter. In der empfehlenden Resolution des Rates war statt von der Wahl eines Hohen Kommissars für Menschenrechte von der Einsetzung des Amtes eines Hohen Kommissars die Rede. Die rechtliche Unabhängigkeit des Kommissars wurde besonders hervorgehoben, gleichzeitig aber auch dadurch eingeschränkt, daß ihm ein Gremium von sieben beratenden Experten beigegeben werden sollte. Seine Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat sowie mit allen anderen in Betracht kommenden Gremien der Vereinten Nationen im Rahmen der UN-Charta wurde besonders herausgestellt. Zugleich forderte der Wirtschafts- und Sozialrat den UN-Generalsekretär auf[11], diesen Entwurf allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und den betroffenen Sonderorganisationen zur Stellungnahme zuzuleiten.

Die Generalversammlung sah sich 1966 und 1967 nicht zu einer abschließenden Beratung des Themas in der Lage. Die Erörterungen waren von den inzwischen vorliegenden schriftlichen