

# Schritte zur Verwirklichung der sozialen Menschenrechte

Zu den Staatenberichten über die im Sozialpakt anerkannten Rechte

RUDOLF ECHTERHÖLTER

*Über den Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, bei uns vielfach kurz als »Sozialpakt« bezeichnet, wurde in dieser Zeitschrift bereits berichtet<sup>1</sup>. Nunmehr liegt eine erste Serie von Berichten der Mitgliedstaaten zum Pakt vor, und eine zweite Serie wurde entweder bereits bei den Vereinten Nationen eingereicht oder ist zumindest in Vorbereitung<sup>2</sup>.*

## *Bedeutung, Inhalt und Umfang der Berichtspflicht*

Die Berichtspflicht, die im Pakt vorgesehen ist<sup>3</sup>, soll dazu dienen, die Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte zu überwachen. Das ist um so wichtiger, als der Pakt nicht darauf angelegt ist, unmittelbar Rechte und Ansprüche des einzelnen zu begründen<sup>4</sup> und sogar ausdrücklich vorsieht, daß die im Pakt anerkannten Rechte nicht sofort verwirklicht zu werden brauchen, sondern »nach und nach«<sup>5</sup>.

Natürlich muß man dies im Zusammenhang der gesamten Menschenrechtsaktivitäten der Weltorganisation sehen. So wird beispielsweise ein moralischer Druck, den Pakt zu ratifizieren oder ihm beizutreten, dadurch ausgeübt, daß auf der Tagesordnung der Generalversammlung regelmäßig ein Tagesordnungspunkt steht, zu dem über den Stand der beiden UN-Menschenrechtspakte<sup>6</sup> berichtet wird. Diejenigen UN-Mitglieder, welche den Sozialpakt weder ratifiziert haben noch ihm beigetreten sind, unterliegen nach einem Beschluß des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) gleichwohl einer Berichtspflicht über die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte<sup>7</sup>; von dieser Pflicht wurden die Vertragsstaaten des Sozialpaktes im Hinblick auf das im Pakt vorgesehene Berichtssystem entbunden<sup>8</sup>. Auch im übrigen werden Menschenrechtsfragen immer wieder in den verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen behandelt, und das gilt auch für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Es gibt auch die Möglichkeit, diesbezügliche Einzelangaben an die UNO zu richten. Diese werden dem betroffenen Staat zugeleitet, wobei ihm eine Stellungnahme anheimgegeben wird. Die Bundesregierung pflegt in solchen Fällen Stellung zu nehmen, und dies dürfte wohl auch für die Mehrzahl der anderen UN-Mitgliedstaaten gelten. — Dies alles führt zwar nicht zu verbindlichen Interpretationen über den Inhalt sozialer Menschenrechte, wie sie im Pakt verankert sind, geschweige denn dazu, daß ein Staat gezwungen werden könnte, seiner Staatspraxis eine bestimmte Auslegung solcher Rechte zugrunde zu legen. Gleichwohl sollte man die Auswirkungen solcher Berichtspflichten nicht zu gering veranschlagen: so hat etwa die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit ähnlichen Berichtspflichten zu den zahlreichen von ihr verabschiedeten Übereinkommen insgesamt gute Erfahrungen gemacht. Bei uns trugen sie dazu bei, daß die arbeits- und sozialrechtlichen Fragen von Strafgefangenen neu geregelt wurden, nachdem es insoweit Monita seitens eines ILO-Sachverständigenausschusses gegeben hatte.

Alladem kommt bei einem Menschenrechtspakt besondere Bedeutung zu, weil hier die Gefahr bloßer Lippenbekenntnisse besonders groß ist. Das hat zwei Ursachen: einerseits ist die internationale Erörterung der Menschenrechtsfragen so weit fortgeschritten, daß kein Staat sie ignorieren oder sich zynisch zu einer menschenrechtswidrigen Staatspraxis bekennen kann. Soweit es um UN-Mitgliedstaaten geht, steht dem schon die Charta der Vereinten Nationen entgegen, welche als eines der Ziele der Weltorganisation die Förderung und Festigung der »Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten« vorsieht<sup>9</sup>, sowie die Allgemeine Erklärung

der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, die auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält und konkretisiert. Andererseits geht es bei den Menschenrechten um einen Bereich, der erst in jüngster Zeit in voller Breite Gegenstand des Völkerrechts geworden ist und in einem gewissen Spannungsfeld zur traditionellen Souveränität der Staaten steht — ziehen doch die Menschenrechte der staatlichen Allmacht Grenzen. Das gilt nicht nur für Freiheitsrechte, die Schutz vor staatlichen Eingriffen bieten sollen, sondern auch für soziale Rechte, die sich auf staatliche Leistungen oder ein sonstiges staatliches Handeln beziehen — etwa auf die Schaffung gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen.

Die Berichte der Vertragsstaaten sollen die von ihnen getroffenen Maßnahmen und die Fortschritte, die hinsichtlich der Beachtung der im Pakt anerkannten Rechte erzielt wurden, betreffen. Um die Berichterstattung zu erleichtern und den Vergleich der Berichte zu vereinfachen, hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen den Vertragsstaaten einen Leitfaden übersandt, der Richtlinien zur Berichterstattung enthält. Es sollten nicht nur die einschlägigen Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften mitgeteilt und inhaltlich dargestellt werden. Zu einer Reihe von Punkten wurde auch statistisches Material erbeten. Einschlägige Rechtsprechung sollte mitgeteilt werden, und die Berichte sollten auch auf Schwierigkeiten eingehen, die sich bei der Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte ergeben hatten. Während sich eine Reihe von Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, an die Richtlinien zur Berichterstattung hielt, haben andere Staaten sich davon völlig losgelöst und ohne Rücksicht auf die vorgegebene Gliederung einfach das berichtet, was ihnen berichtenswert erschien. Ein Sachverständigenausschuß der ILO, der sich mit den Berichten zu Art. 6 bis 9 des Paktes befaßt hat, ermahnte daher die Vertragsstaaten, sich künftig mehr an die Richtlinien des UN-Generalsekretärs zu halten.

Die Berichte sind an den Generalsekretär zu richten; er übermittelt sie dem ECOSOC. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit erhalten die UN-Sonderorganisationen Teile der Berichte jener Vertragsstaaten, die zugleich Mitglied der jeweiligen Sonderorganisation sind. So wurden die Berichte zu Art. 6 bis 9 des Paktes der ILO übermittelt, die sich dazu im einzelnen geäußert hat. Die Staatenberichte und die Bemerkungen der Sonderorganisationen können — müssen aber nicht — der UN-Menschenrechtskommission durch den ECOSOC zur »Prü-

---

## *Autoren dieser Ausgabe*

*Dr. Rudolf Echterhölter, geb. 1919, ist Ministerialrat im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; in der Abteilung »Internationale Sozialpolitik« zuständig für die Vereinten Nationen.*

*Michael von Harpe, geb. 1943, ist seit 1976 im Bundesministerium der Finanzen mit Finanzfragen der Vereinten Nationen und der multilateralen Entwicklungshilfe betraut. Zuvor u. a. bei der Ständigen Vertretung in Genf.*

*Dr. Martin Hecker, LL.M., geb. 1942, ist Legationsrat I. Klasse im Auswärtigen Amt.*

*Gerd Leonhardt, Dipl.-Volksw., geb. 1932, ist Regierungsdirektor in der Bundesstelle für Außenhandelsinformation in Köln; er nimmt u. a. seit 1965 die Verbindung zum Genfer Internationalen Handelszentrum (ITC) wahr.*

fung und allgemeinen Empfehlung oder gegebenenfalls zur Kenntnisnahme« übermittelt werden. Dies ist jedoch bisher nicht geschehen. Der ECOSOC kann der UN-Generalversammlung Berichte mit Empfehlungen allgemeiner Art und einer Zusammenfassung der Angaben der Vertragsstaaten und der Sonderorganisationen vorlegen<sup>10</sup>.

Die Berichterstattung erfolgt abschnittsweise alle zwei Jahre: zunächst zu Art.6 bis 9, dann zu Art.10 bis 12, und schließlich zu Art.13 bis 15<sup>11</sup>, und alsdann wieder von vorne, so daß jeder Artikel, über den zu berichten ist, alle sechs Jahre behandelt wird. Der ECOSOC hat eine Arbeitsgruppe geschaffen, die ihn bei der Behandlung der Berichte unterstützen soll. Man einigte sich auf 15 Ratsmitglieder; je drei Mitglieder kommen aus jeder der fünf Regionalgruppen<sup>12</sup>. Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied der Arbeitsgruppe. Nachdem diese 1979 Präliminarien erörtert hat, wird sie 1980 die Erörterung der Berichte zu Art.6 bis 9 des Paktes aufnehmen<sup>13</sup>.

#### *Die Berichte der Bundesrepublik Deutschland*

Die Bundesrepublik Deutschland hat bisher zwei Berichte zum Pakt vorgelegt: zu Art.6 bis 9 (Recht auf Arbeit; Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen; gewerkschaftliche Rechte; Recht auf soziale Sicherheit) im Jahre 1977, und zu Art.10 bis 12 (Schutz der Familie, der Mütter und der Kinder; Recht auf einen angemessenen Lebensstandard; Recht auf körperliche und geistige Gesundheit) im Jahre 1979. Beide Berichte nahmen im Einklang mit den UN-Richtlinien zur Berichterstattung Bezug auf Berichte, die den Vereinten Nationen schon früher zu entsprechenden Themen vorgelegt worden waren. Hingegen wurde davon abgesehen, auf Berichte an Sonderorganisationen (etwa an die ILO) Bezug zu nehmen, weil dies das Verständnis unangemessen erschwert hätte; zulässig wäre es jedoch gewesen.

Da die Berichte in einer der UN-Amtssprachen, zu denen Deutsch nicht gehört, vorzulegen waren, ergaben sich eine Reihe technischer Probleme. Insbesondere der Beifügung von Gesetzestexten als Anlagen wurden dadurch Grenzen gezogen: da eine Übersetzung solcher Texte eigens wegen dieser Berichterstattung nicht zu verantworten war, konnten nur solche Texte beigelegt werden, von denen bereits eine Übersetzung in eine der Amtssprachen vorlag. Das war glücklicherweise bei zahlreichen Gesetzen, die den Bericht zu Art.6 bis 9 sinnvoll ergänzten, der Fall, weil sie in die »Legislative series« des Genfer Internationalen Arbeitsamtes aufgenommen worden waren und daher in englischer, französischer und spanischer Sprache vorliegen. Die Notwendigkeit einer hieb- und stichfesten Übersetzung verlängert aber auch für diejenigen Staaten, die eine solche Übersetzung herstellen müssen, den Zeitraum, den sie für die Erstellung und Ablieferung ihrer Berichte benötigen, ganz erheblich. Es gelang daher der Bundesrepublik Deutschland trotz allen Bemühens um Beschleunigung weder beim ersten noch beim zweiten Bericht, die zur Einreichung der Berichte gesetzte Frist einzuhalten. Die Bundesrepublik befindet sich insoweit allerdings in guter Gesellschaft: beim ersten Bericht gelang es keinem einzigen der Vertragsstaaten, ihn fristgerecht einzureichen — ähnlich scheint es beim zweiten Bericht zu sein. Man muß sich unter diesen Umständen ernsthaft fragen, ob den Vertragsstaaten künftig nicht eine längere Erstellungsfrist gewährt werden sollte, da sich die Verzögerung beim Eingang der Berichte natürlich auf das weitere Verfahren auswirkte. So konnte auch die ILO nicht fristgerecht ihre Stellungnahme vorlegen, und die zweiten Berichte mußten erstellt werden, ohne daß irgendwelche Erfahrungen mit der Behandlung der ersten Serie im ECOSOC vorlagen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Berichte so abgefaßt, daß sie möglichst aus sich selbst verständlich sind und so ein klares Bild unserer Politik und Verhältnisse in den dargestellten Bereichen geben. Deshalb wurde, wie schon er-

wähnt, auf eine Bezugnahme auf Berichte, die für andere UN-Organisationen erstellt worden waren, verzichtet. Zeitlich betrifft der erste Bericht (zu Art.6 bis 9) die Zeit von Mitte 1973 bis Mitte 1976, der zweite Bericht (zu Art.10 bis 12) die Zeit von Anfang 1976 (diesen Anfangstermin setzten die Vereinten Nationen) bis Herbst 1979. Da es sich jeweils um Teilberichte handelte — die Serie der Berichte ist ja noch nicht abgeschlossen, da noch zu Art.13 bis 15 zu berichten sein wird —, eignen sie sich auch nicht in dem Maße zu einer Publikation wie etwa der in sich geschlossene Bericht zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der inzwischen veröffentlicht wurde<sup>14</sup>. Es ist daher vielleicht von Interesse, hier wenigstens anzudeuten, worüber im einzelnen berichtet wurde.

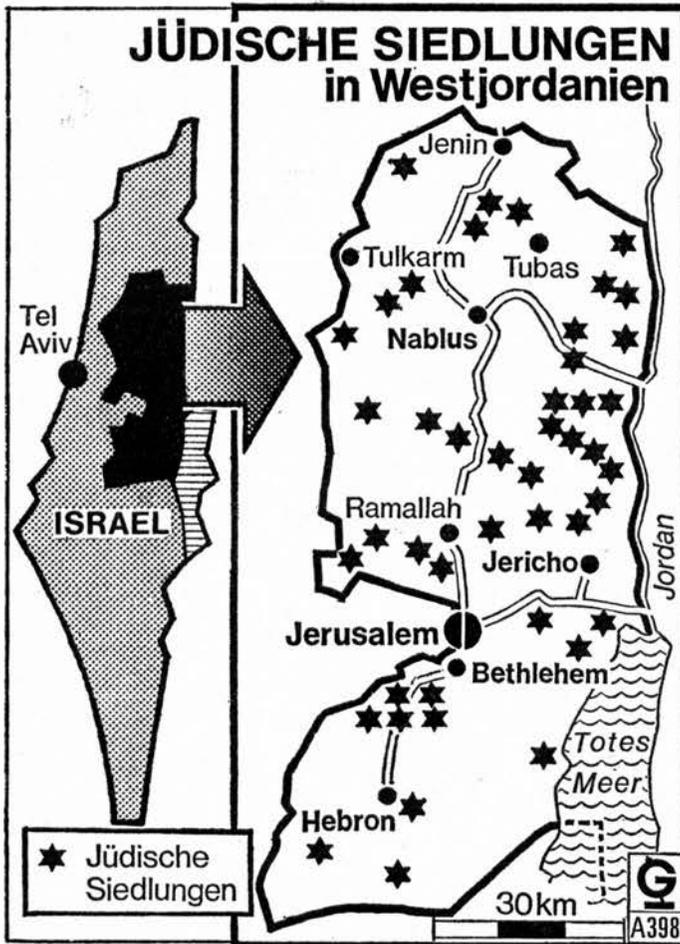
Im Bericht zu Art.6 bis 9 wird einleitend darauf hingewiesen, daß die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Rechtsstaat mit freiheitlich-demokratischer Grundordnung ist und daß Menschenwürde und soziale Gerechtigkeit zwei der Grundwerte sind, an denen sich alles staatliche Handeln orientiert. Einige Zahlen verdeutlichten die soziale Entwicklung in den Berichtsjahren: so stiegen die Sozialleistungen zwischen 1973 und 1976 von 252,634 Mrd DM auf 356,900 Mrd DM, und im gleichen Zeitraum stieg das Jahreseinkommen aus unselbständiger Arbeit pro Arbeitnehmer von 18 872 auf 24 000 DM.

Bei der Berichterstattung zu Art.6 (Recht auf Arbeit) wurde auf die ungünstige Entwicklung bei der Arbeitslosigkeit hingewiesen; zugleich wurden die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung ausführlich dargestellt: konjunkturelle, finanzpolitische und gezielt arbeitsmarktpolitische. Eingegangen wurde auch auf die Ausländerbeschäftigung, den Schutz des Arbeitsplatzes gegen Kündigung, den Aufbau der Bundesanstalt für Arbeit sowie die berufliche Rehabilitation und den Arbeitsschutz Behinderter. In einer Anlage wurde das System der beruflichen Bildung zusammenfassend dargestellt.

Zu Art.7 (Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen) wurde auf die Bedeutung hingewiesen, die hier der Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene zukommt; über unser System der Betriebsverfassung war bereits in einem früheren Bericht an die Vereinten Nationen, auf den daher verwiesen werden konnte, ausführlich berichtet worden. Der Abschnitt »Arbeitsentgelt« gab Gelegenheit zu einer Darstellung unseres Tarifvertragssystems und der gesetzlichen Regelung der Heimarbeit. Eine Reihe statistischer Angaben zur Lohnentwicklung seit 1950 wurden beigelegt. Im Abschnitt »Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen« wurde auch die Rolle behandelt, welche die Betriebsräte dabei spielen, und im Abschnitt »Ruhezeiten, Freizeit, Begrenzung der Arbeitszeit und bezahlter Urlaub« auch die tariflichen Regelungen, die erheblich günstiger als die gesetzlichen sind.

Bei der Darstellung der gewerkschaftlichen Rechte (Art.8) wurde in Stichworten die umfassende Mitwirkung der Gewerkschaften in zahlreichen Bereichen des öffentlichen Lebens behandelt: bei der Vorbereitung sozialpolitischer Gesetze, in den Selbstverwaltungsorganen der Bundesanstalt für Arbeit und der Sozialversicherungsträger, bei der Besetzung der Stellen der ehrenamtlichen Richter in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, in der »Konzertierten Aktion« und der »Sozialpolitischen Gesprächsrunde«, sowie im Bereich der Mitwirkung der Arbeitnehmer an Entscheidungsprozessen auf betrieblicher und Unternehmensebene.

Zu Art.9 (Recht auf soziale Sicherheit) wurde das System der deutschen Sozialversicherung und die neuste Entwicklung der Sozialleistungen — auch im Rahmen der Arbeitsförderung — behandelt. Auf die ergänzende Funktion der Sozialhilfe wurde hingewiesen. Ferner wurde das soziale Entschädigungsrecht, das sich am Bundesversorgungsgesetz orientiert, und die Kodifikation des Sozialrechts im Sozialgesetzbuch behandelt.



Die Resolution 465(1980) des Sicherheitsrats (Text s. S.71 dieser Ausgabe) gegen die israelische Besiedlung der besetzten Gebiete wurde durch die geplante jüdische Ansiedlung mitten in der arabischen Stadt Hebron (Al-Khalil) ausgelöst. Dieses Vorhaben stößt auf erbitterten arabischen Widerstand, weil die Araber darin eine weitere Verstärkung der israelischen Siedlungspolitik erblicken. Heute gibt es allein in Westjordanien (mit Ausnahme von Jerusalem in seinen heutigen Verwaltungsgrenzen) wenigstens 50 israelische Siedlungen mit etwa 6 000 Siedlern. — Vgl. auch S.60f. dieser Ausgabe.

Der Bericht zu Art.10 bis 12 — der zweite Bericht der Bundesrepublik Deutschland — beginnt zu Art.10 mit einer Darstellung des Familienlastenausgleichs, wie er sich seit der Reform vom 1. Januar 1975 darstellt. Sie wird ergänzt durch Ausführungen zu tariflichen Haus-, Verheirateten- und Kinderzulagen sowie zu Kinderzulagen und Kinderzuschlägen in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung, der Haushaltshilfe in verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung und der Familienkrankenhilfe. Familienpolitische Aspekte der Ausbildungsförderung und des Wohngeldes werden ebenso erwähnt wie steuerliche Maßnahmen familienpolitischer Tendenz (Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung; Realsplitting bei Unterhaltsleistungen). Im Abschnitt »Mutterschutz« werden neben arbeitsrechtlichen Maßnahmen die Mutterschaftshilfe in der gesetzlichen Krankenversicherung und Maßnahmen zugunsten von Müttern im Rahmen der allgemeinen Gesundheitspolitik sowie in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung behandelt, während sich im Abschnitt »Schutz von Kindern und Jugendlichen« Ausführungen zum allgemeinen Jugendschutz und zum Jugendarbeitsschutz finden, aber auch zur Sozialversicherung.

Zu Art.11 (Recht auf einen angemessenen Lebensunterhalt) wird einleitend darauf hingewiesen, daß dieses Ergebnis für die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland durch ihre Wirtschafts- und Sozialordnung sichergestellt wird: durch eine erfolgreiche Marktwirtschaft und ein fest geknüpft System sozialer Sicherungen. Hier wird auch das System

der deutschen Sozialhilfe ausführlich dargestellt, nachdem die Sozialversicherung bereits zu Art.9 behandelt worden war. Hingewiesen wird auch auf die Raumordnungs- und Umweltpolitik. Im Abschnitt »Recht auf ausreichende Ernährung« wird ausführlich auf unsere Agrar- und Ernährungspolitik eingegangen. Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, als Kernstück der Gesamtreform des Lebensmittelrechts im Jahre 1975 bezeichnet, wird in englischer Übersetzung als Anlage beigefügt. Zum Abschnitt »Recht auf Unterbringung« wurde ergänzend zu früher gemachten Angaben über die neuen Schwerpunkte der Wohnungsbauförderung berichtet, außerdem über den Mieterschutz.

Beim »Recht auf körperliche und geistige Gesundheit« (Art.12) finden sich Ausführungen über die öffentlichen Gesundheitsdienste, die gesetzliche Krankenversicherung und die Sozialhilfe. Ausführlich wird über die Umwelthygiene und die Arbeitshygiene berichtet. Die im Vorbericht zur beruflichen Rehabilitation gemachten Ausführungen werden durch solche zur medizinischen Rehabilitation ergänzt.

Im Hinblick darauf, daß diese Fragen in den Vereinten Nationen stets besonderes Interesse finden, wird in einem besonderen Abschnitt noch einmal zur Stellung der Ausländer verwiesen; verschiedene Angaben dazu finden sich bereits bei den einzelnen Abschnitten. Generell wird darauf hingewiesen, daß in den Bereichen, über die zu berichten ist, weder im deutschen Arbeitsrecht noch im deutschen Sozialversicherungsrecht Unterschiede zwischen In- und Ausländern gemacht werden. Es wird darauf hingewiesen, daß ausländische Arbeitnehmer insoweit den inländischen völlig gleichgestellt sind und daß beispielsweise die Betriebsräte darauf zu achten haben, daß niemand wegen seiner Nationalität ungleich behandelt wird.

Abschließend wird gesondert zur Frage der Gleichstellung der Frauen mit den Männern Stellung genommen. Wegen der besonderen Bedeutung dieses Themas wird (in Durchbrechung der Grundsatzes, nur über bereits verabschiedete Gesetze zu berichten) auf den Gesetzentwurf über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz eingegangen.

#### Die ausländischen Berichte zu Art. 6 bis 9 des Paktes

Während die den Vereinten Nationen zu Art.10 bis 12 vorzulegenden Berichte erst zu einem geringen Teil veröffentlicht worden sind, liegt eine Reihe von Berichten zu Art.6 bis 9 nebst Stellungnahmen der ILO dazu als UN-Dokumente vor<sup>15</sup>. Die eigentlichen Berichte — ohne die (nicht mitveröffentlichten) Anlagen — variieren zwischen 4 und 102 Seiten; der Durchschnitt liegt bei etwa 24 Seiten. Der Bericht der Bundesrepublik Deutschland umfaßt 31 Seiten.

Interessant ist die Lektüre der Berichte der sozialistischen Staaten: einmal deswegen, weil sie generell die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als wichtiger einschätzen als die bürgerlichen und politischen, und zum anderen, weil auch der Sozialpakt für sie einige neuralgische Punkte enthält — etwa das Recht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes und die gewerkschaftlichen Rechte. Diese Problembereiche haben indessen die sozialistischen Staaten weder an der Ratifikation des Paktes noch an der Berichterstattung dazu gehindert. Bereits in einleitenden Bemerkungen ihrer Berichte weisen diese Staaten darauf hin, daß die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bei ihnen besonders gut aufgehoben seien. Während dies meist nur im Blick auf das eigene Land geschieht, bemerkt die Mongolische Volksrepublik insoweit global: »Die Gesetzgebung der sozialistischen Länder legt Nachdruck auf politische, rechtliche und wirtschaftliche Garantien und schafft so die notwendigen Bedingungen für den realen Genuß dieser Rechte«. Im Bericht der DDR<sup>16</sup> heißt es:

»In der DDR spielt die Durchsetzung von Menschenrechten eine zentrale Rolle im gesellschaftlichen Leben ... Die Tatsache, daß

die Werktätigen bei der Lenkung der Produktion und der Leitung der Gesellschaft wirksam beteiligt sind und daß sie bei der Erörterung grundlegender Entscheidungen mitwirken, stellt sicher, daß Menschenrechte in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens den Vorrang haben«.

Der ukrainische Bericht erwähnt das »kommunistische Ideal, daß die freie Entfaltung jedes einzelnen die Bedingung für die freie Entfaltung aller« sei. Beim »Recht auf Arbeit« betonen die sozialistischen Staaten übereinstimmend, daß es bei ihnen keine Arbeitslosigkeit gebe. Bisweilen wird sogar ein Datum angegeben, wann sie verschwunden sei: in der Sowjetunion vor fünfzig Jahren, und in Ungarn 1968.

Der Bericht scheint bei den sozialistischen Staaten auch dort keine Probleme aufgeworfen zu haben, wo es um die (in Art.6 des Paktes anerkannte) freie Wahl des Arbeitsplatzes geht. Meist heißt es einfach, der Arbeitsplatz könne frei gewählt werden. Im polnischen Bericht und in dem der Tschechoslowakei wird dies mit dem vertragsrechtlichen Argument begründet, nach dem Arbeitsgesetzbuch werde das Arbeitsverhältnis durch freie Willensübereinstimmung beider Seiten begründet. In den drei aus der Sowjetunion kommenden Berichten (Sowjetunion, Bjelorußland, Ukraine), die weitgehend übereinstimmen, wird bemerkt, ausschlaggebend seien nur die Neigungen, Fähigkeiten und Qualifikationen des Arbeitssuchenden. Der ungarische Bericht räumt ein, daß die Freiheit der Wahl des Arbeitsplatzes in gewissen Regionen aus Gründen des öffentlichen Interesses eingeschränkt sei. Rumänien und die DDR berichten, daß die freie Wahl des Arbeitsplatzes in Übereinstimmung mit den gesellschaftlichen Erfordernissen gegeben sei, während die Mongolei die Arbeit als »eine heilige Pflicht für alle körperlich tauglichen Mitglieder der Gesellschaft und eine Ehrensache für jeden Staatsbürger« bezeichnet. Der ILO-Expertenausschuß, der über langjährige Erfahrungen mit der Prüfung von Berichten zu Übereinkommen der ILO verfügt, meinte, er benötigte insoweit nähere Informationen zu den strafrechtlichen Begriffen der »Müßiggänger« (Ungarn), »Parasiten« (Sowjetunion) und der »Personen, die der Arbeit aus dem Wege gehen« (Tschechoslowakei). Zum Bericht der Tschechoslowakei wies er auf Erörterungen hin, die sich bei der ILO im Hinblick auf die Behandlung von Unterzeichnern der »Charta 77« auf dem Arbeitsmarkt ergeben haben.

Zu Art.8 des Pakts berichten die sozialistischen Staaten einheitlich, daß bei ihnen die Gründung von Gewerkschaften und der Beitritt zu ihnen frei seien. Die Tschechoslowakei schildert sogar das Verfahren zur Gründung neuer Gewerkschaften: Gründungsversammlung, Annahme des Statuts, Bildung der statuarisch vorgesehenen Organe. Der Expertenausschuß der ILO war indessen nicht von allen diesen Berichten überzeugt: so machte er Bemerkungen zu einem möglichen Gewerkschaftsmonopol in der DDR, der Mongolei, der Tschechoslowakei, Rumänien und der Sowjetunion. Davon distanzieren sich die aus den sozialistischen Ländern kommenden Ausschußmitglieder mit dem Hinweis, die Kritik der Ausschußmehrheit berücksichtigende nicht genügend die in den sozialistischen Staaten bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse. Die Ausschußmehrheit replizierte, bei der Prüfung, ob völkerrechtliche Verpflichtungen erfüllt würden oder nicht, könne man nur einen einheitlichen Maßstab für alle Vertragsstaaten anlegen. — Die Aufgaben der Gewerkschaften werden im rumänischen Bericht wie folgt umschrieben:

»Die Massen für die Durchsetzung des Programms der Rumänischen Kommunistischen Partei zum Aufbau der neuen Gesellschaft zu mobilisieren, und zu diesem Zweck sich ständig dafür einzusetzen, daß die Arbeitsproduktivität erhöht und die Qualität der Produktion verbessert wird.«

Hier — wie auch im Falle der Mongolei, der Tschechoslowakei und der Sowjetunion — vermutet der ILO-Expertenausschuß mehrheitlich eine Abhängigkeit der Gewerkschaften von der Partei.

Interessant sind auch die Bemerkungen zum Streikrecht. Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn leiten aus dem Fehlen einschlägiger Normen die Folgerung ab, Streiks seien bei ihnen »nicht gesetzlich verboten«. Im Bericht der Sowjetunion, dem auch der bjelorussische nahezu wörtlich entspricht, heißt es:

»Die sowjetische Gesetzgebung enthält kein Streikverbot. Unter Bedingungen jedoch, in denen die Werktätigen selbst Macht im Interesse der Gesellschaft insgesamt auf der Grundlage der Verstaatlichung der hauptsächlichsten Produktionsmittel, der Beseitigung der Ausbeutung des Menschen durch den Menschen und der geplanten Entwicklung der Volkswirtschaft ausüben, und wenn die gesellschaftliche und politische Struktur des Staates eine Garantie dafür ist, daß die Interessen der Hand- und Geistesarbeiter gewahrt werden, brauchen die Arbeiter nicht mehr zu solchen Methoden des Schutzes ihrer Rechte zu greifen.«

Im bulgarischen Bericht heißt es:

»Streiks sind in der bulgarischen Volksrepublik nicht verboten. Wegen der Einheit der Interessen und der Ziele der Werktätigen und des Bulgarischen Sozialistischen Staates, der ein Staat der Arbeiter und Bauern ist, kommt es jedoch nicht zu Streiks.«

Die DDR bemerkt:

»Im kapitalistischen Gesellschaftssystem ist das Streikrecht das wichtigste Kampfmittel der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder, um gegen Ausbeutung, Unterdrückung und soziale Ungleichheit zu kämpfen. Da im sozialistischen System die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen ein für allemal beseitigt worden ist und da es keinen Widerspruch zwischen Staat und Gewerkschaften gibt, ist das Streikrecht durch die gesellschaftlichen Bedingungen überholt.«

Auch hierzu wie zu den Berichten der Sowjetunion und Ungarns, soweit sie sich auf das Streikrecht beziehen, hatte der Expertenausschuß der Internationalen Arbeitsorganisation kritische Fragen.

Natürlich hatte der ILO-Expertenausschuß auch an andere als die sozialistischen Staaten Fragen: so an die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Chancengleichheit bei der Beförderung im öffentlichen Dienst, an Großbritannien hinsichtlich der Chancengleichheit bei der Beschäftigung in Nordirland, und an Australien hinsichtlich der Zulassung von Beamtenorganisationen in Westaustralien. Die Einschaltung dieser Experten erweist sich aus zwei Gründen als besonders glücklich: man kann ihnen angesichts ihrer langjährigen Erfahrungen kein X für ein U vormachen, und sie gehen an die Sache mit einem Maß an Sachlichkeit heran, das man als beispielhaft bezeichnen kann und muß.

#### Anmerkungen

- 1 R. Echterhölter, Zum VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, VN 1/1974 S.9ff. Der volle Wortlaut des »Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« findet sich in VN 1/1974 S.21ff.
- 2 Der zweite Bericht der Bundesrepublik Deutschland wurde den Vereinten Nationen im Dezember 1979 übermittelt; veröffentlicht als UN-Doc. E/1980/6/Add.10 v.4.2.1980.
- 3 Art. 16ff.
- 4 Vgl. BT-Drucks. 7/658 (Denkschrift zum Pakt).
- 5 Art.2, Abs.1.
- 6 Am 1. Januar 1980 gab es 63 Vertragsstaaten des Sozialpaktes, UN-Doc. ST/HR/4/Rev.2.
- 7 UN-Doc. E/Res/1074 C(XXXIX) v.28.7.1965.
- 8 UN-Doc. E/Res/1988 (LX) v.11.5.1976, Ziffer 7.
- 9 Art.1, Abs.3 der Charta der Vereinten Nationen.
- 10 Art.16, 19, 21.
- 11 UN-Doc. E/Res/1988 (LX) v.11.5.1976, Ziffer 1.
- 12 UN-Doc. E/Dec/1978/10 v.3.5.1978.
- 13 Die »Arbeitsmethoden der tagungsgebundenen Arbeitsgruppe für die Verwirklichung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« wurden in E/Res/1979/43 v.11.5.1979 festgelegt. Erwähnt sei, daß die Arbeitsgruppe »bestrebt« sein soll, »Konsensentscheidungen zu treffen«.
- 14 Der Schutz der Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Bericht der Bundesregierung, herg. vom Bundesminister der Justiz, Bonn-Bad Godesberg 1978. Der Bericht der Bundesrepublik Deutschland zu Art.6 bis 9 des Sozialpaktes — der erste Bericht der Bundesrepublik — ist in englischer Sprache als UN-Doc. E/1978/8/Add.11 veröffentlicht worden; zum zweiten Bericht s.Anm.2.
- 15 Die Berichte der Vertragsstaaten sind jeweils als Addenda zu UN-Doc. E/1978/8 veröffentlicht worden, die Stellungnahme der Internationalen Arbeitsorganisation findet sich in UN-Doc. E/1978/27 bzw. E/1979/33.
- 16 Der Bericht wurde in englischer Sprache vorgelegt und veröffentlicht. Bei den Zitaten handelt es sich daher um Rückübersetzungen.