

baut werden. Im Menschenrechtsbereich tätige internationale Bedienstete sollten den internationalen Entwicklungsagenturen und den Finanzinstituten zugeordnet werden. Ein Vorschlag, der erneutes Interesse und erneute Aufmerksamkeit verdient, betrifft die Einsetzung eines Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte oder eines Ombudsmannes für internationale Menschenrechtsfragen, der ständig an-

sprechbar ist und der bei menschenrechtlichen Notfällen sofort handeln kann. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen schließlich wären gut beraten, wenn sie mehr in die Menschenrechte investierten – mittels ihres politischen Willens und ihrer Kreativität und indem sie nennenswerte Mittel für wirkungsvolle Überwachungsmaßnahmen wie auch für die operativen Aktivitäten bereitstellen.

Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)

Ein neues Menschenrechtsgremium der Vereinten Nationen

BRUNO SIMMA

I. Der Internationale Pakt von 1966

1. Seine Grundlagen

In den nunmehr 44 Jahren ihres Bestehens haben die Vereinten Nationen ein so eindrucksvolles wie komplexes System der internationalen Förderung und des weltweiten Schutzes der Menschenrechte aufgebaut. Das Kernstück dieses Systems bilden die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 sowie die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1966: der sogenannte Menschenrechtskodex (International Bill of Rights). Alle einschlägigen Texte finden sich in dem von Bruno Simma und Ulrich Fastenrath herausgegebenen Band 'Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz' (2. Aufl.), München 1985. Hingewiesen sei auch auf die Veröffentlichung beider Pakte in VN 1/1974 S.16ff.

Während der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte allgemein (und auch in dieser Zeitschrift) große Aufmerksamkeit erfahren hat, steht der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im folgenden: IPWSKR), ganz im Schatten seines liberalen Bruders – jedenfalls im Westen. Dies hat sozusagen systemimmanente wie auch historische Gründe: Die dem westlichen Grundrechtsdenken verpflichteten Staatsverfassungen verbürgen in erster Linie grundrechtliche Unterlassungs- und Abwehrrechte und stellen die Sicherung der individuellen Freiheit in den Mittelpunkt. Dies steht in der langen Tradition der abendländischen Grundrechtsphilosophie und ihrer praktischen Verwirklichung, bei der es vor allem um eine umfassende Justitiabilität dieser Rechte und um einen möglichst lückenlosen Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte ging.

Moderne westliche Verfassungen stehen der Idee der sozialen Grundrechte aber nicht mehr grundsätzlich ablehnend gegenüber. Wenn dennoch in vielen Fällen auf die Aufnahme solcher Rechte in die Verfassungstexte verzichtet wurde, so liegt der Grund dafür in der Überzeugung, daß ein liberaler, marktwirtschaftlich verfaßter Rechtsstaat schwerlich die tatsächlichen, vor allem wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine möglichst unmittelbare Wirksamkeit der meisten sozialen Grundrechte erfüllen kann, und daß ein Katalog solcher (größtenteils Leistungs-)Rechte kaum den gerade erwähnten Anforderungen an inhaltliche Bestimmtheit und Justitiabilität genügen könnte. Argumente in dieser Richtung werden gegenwärtig auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften gegen die Schaffung einer 'Europäischen Sozialcharta' ins Treffen geführt.

Während nach westlicher Auffassung also soziale, wirtschaftliche und kulturelle Menschenrechte immer noch weitgehend im Vorfeld liberaler Freiheitsverbürgungen wirken und nur zögernd und punktuell mit eben diesen Rechten auch juristisch auf eine Stufe gehoben werden, geht die gewissermaßen amtliche sozialistische Doktrin – von ihrem staatstheoretischen Gesichtspunkt aus noch konsequenter, als dies im Westen in umgekehrter Richtung geschieht – vom Vorrang der sozialen Rechte gegenüber den individuellen Freiheitsrechten aus. Der Bankrott der östlichen Staatswirtschaften, den wir gegenwärtig in so dramatischer Form beobachten, wie auch die politische Liberalisierung in der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Staaten werden diese Priorität aber ohne Zweifel abmildern und eine Annäherung östlicher Menschenrechtsauffassungen an westlich-liberales Gedankengut mit sich bringen, in theoretischer wie auch in praktischer Sicht.

In der Dritten Welt steht die Sicherung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte (wie auch die Berücksichtigung der engen Wechselbeziehungen zwischen diesen Rechten und den bürgerlichen und politischen Menschenrechten) offiziell eindeutig im Mittelpunkt nationaler wie internationaler Entwicklungsanstrengungen. Gleichzeitig gewinnt die Einsicht, daß wirtschaftliche und soziale Rechte in noch viel stärkerer Weise als Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte unter dem Vorbehalt stehen, daß die, die sie realisieren müssen, dazu in der Lage und bereit sind, angesichts der Ressourcenknappheit und der Elitenprobleme in der Dritten Welt eine besondere Aktualität.

Hält man sich die damit skizzierten Unterschiede in den politischen und verfassungsrechtlichen Grundauffassungen über die im IPWSKR verankerten Rechtspositionen und dazu den Umstand vor Augen, daß Menschenrechtsverträge, wie alle anderen völkerrechtlichen Verträge, auf einer Willenseinigung ihrer Parteien beruhen, so muß es erstaunen, daß dieser universelle Pakt in den Vereinten Nationen überhaupt zustande kam – noch dazu auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges (die inhaltlichen Grundentscheidungen und die Ausarbeitung der Entwürfe für beide Menschenrechtspakte waren im wesentlichen im Jahre 1954 abgeschlossen). Vor allem überrascht die Bereitschaft der westlichen Staaten, auf internationaler Ebene der formalen Gleichrangigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte mit den bürgerlichen und politischen Rechten zuzustimmen, während diese beiden Kategorien auf innerstaatlich-verfassungsrechtlicher Ebene traditionell doch so verschieden behandelt werden. Die dafür verantwortlichen Kräfte und Entwicklungen können hier nicht nachgezeichnet

werden. Angesichts der gegenwärtigen ablehnenden Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber sozialen Grundrechten – so hat die US-Regierung im November 1987 im 3. Hauptausschuß der UN-Generalversammlung förmlich erklärt, daß sie die von der Generalversammlung 1969 einhellig gebilligte »Erklärung über Fortschritt und Entwicklung auf sozialem Gebiet« (Text: S.214ff. dieser Ausgabe) nicht länger als maßgeblich ansehen könne – ist nur auf den Umstand hinzuweisen, daß in der Periode der Konzeption und Gründung der Vereinten Nationen die wichtigsten Formulierungen der Kriegsziele seitens der Vereinigten Staaten und Großbritanniens auch eine starke sozialpolitische Komponente (im Sinne der Roosevelt'schen Forderung auch nach »Freiheit von Not«) enthielten, und daß sich der Beginn der Internationalisierung der Menschenrechte mit einer ebenfalls international spürbaren sozialpolitischen Aktionsbereitschaft der maßgeblichen Staaten traf.

Die, wenn man will, völkerverfassungsrechtliche Basis der Rechtssätze des IPWSKR wird von der Charta der Vereinten Nationen (Präambel sowie die Artikel 1, 13, 55, 56, 62 und 68) gebildet. Die darin niedergelegten Ziele, Grundsätze und Kooperationspflichten wurden von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 in Gestalt von Rechten ausformuliert und »als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal« entfaltet; die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den Artikeln 22 bis 27 der Erklärung. Der IPWSKR hat dann diesen Katalog in verbindliche Rechtssätze umgegossen. 1989 wies der Pakt 92 Vertragsstaaten auf.

2. Der Inhalt des Paktes

Der Pakt ist in insgesamt fünf Teile gegliedert. Teil I ist in seinem einzigen Artikel (Art.1) dem Selbstbestimmungsrecht der Völker gewidmet. Durch die Stellung dieses Rechts an der Spitze aller Paktrechte wird deutlich gemacht, daß die große Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts als notwendige Voraussetzung für die Realisierung aller individuellen Menschenrechte ansieht.

Die darauffolgenden vier Artikel des Teils II statuieren die allgemeinen Bestimmungen des Paktes. Art.2(1) stellt die meines Erachtens zentrale Vorschrift des Vertrages dar, den Schlüssel zu Rechtsnatur und inhaltlicher Reichweite der konkreten Vertragspflichten, auf den noch ausführlicher einzugehen ist. Die Art.2(2) und 3 stellen umfassende Diskriminierungsverbote auf, von denen nur in Art.2(3) eine Ausnahme zugunsten von Entwicklungsländern in der Richtung vorgesehen ist, daß diese Staaten entscheiden können, inwieweit sie die Paktrechte auch Ausländern gewährleisten wollen. Gemäß Art.4 darf ein Vertragsstaat die Ausübung der Paktrechte nur gesetzlich vorgesehenen Beschränkungen unterwerfen, die mit der Natur dieser Rechte vereinbar sind und deren ausschließlicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern. Schließlich hat gemäß Art.5 niemand das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, welche auf die Abschaffung oder unzulässige Beschränkung der Paktrechte abzielt. Eine Notstandsklausel, wie sie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art.4) enthält, kennt der IPWSKR nicht, was sich aus der in Art.2(1) bestimmten Besonderheit der Vertragserfüllung erklärt.

Auf die allgemeinen Bestimmungen des Paktes folgen in Teil III (Art.6–15) die eigentlichen materiellen Vorschriften; formuliert als »Rechte (des einzelnen) auf . . .« und großteils ergänzt durch Angaben der Schritte, die von den Vertragsstaaten zu unternehmen sind, um diese Individualrechte zu verwirklichen – Art.6: Recht auf Arbeit; Art.7: Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen; Art.8: Recht auf gewerkschaftliche Betätigung und Streikrecht; Art.9: Recht auf soziale Sicherheit; Art.10: Recht auf Schutz der Familie und von Kindern und Jugendlichen; Art.11: Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung; Art.12: Recht auf körperliche und geistige Ge-

sundheit; Art.13 und 14: Recht auf Bildung; Art.15: Recht auf Teilnahme am kulturellen und wissenschaftlichen Leben. Cum grano salis können die Rechte der Art.6–9 als die sozialen, diejenigen in Art.10–12 als die wirtschaftlichen und die Rechte der Art.13–15 als die kulturellen Menschenrechte des Paktes bezeichnet werden.

Bei isolierter Lektüre dieser Aufzählung von Rechten (wie auch der Texte der meisten der Art.6–15) könnte man den Eindruck gewinnen, der Pakt häufe in perfektionistischer, aber wenig realistischer Weise Maximalforderungen aneinander. Der Rechte- und Pflichtenkatalog des IPWSKR muß aber stets im Zusammenhang mit der bereits genannten Kernbestimmung des Art.2(1) gesehen werden, der diesem Katalog erst konkrete Gestalt gibt und Maß verleiht.

Gemäß Art.2(1) verpflichtet sich jeder Paktstaat,

»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.«

Es ist diese Bestimmung, die die Rechtssätze der Art.6–15 realistisch und handhabbar macht. Vor allem ergibt sich aus Art.2(1), daß der IPWSKR in der Regel keine subjektiven Rechtsansprüche begründet, die vom einzelnen etwa innerstaatlich eingeklagt werden könnten. Den Pakt jedoch andererseits grundsätzlich oder pauschal als durch innerstaatliche Gerichte nicht-justizabel zu bezeichnen hieße, das Kind mit dem Bade auszuschütten; man denke beispielsweise an die Diskriminierungsverbote vor allem der Art.2(2) und 3, die gewerkschaftlichen Rechte des Art.8, an weite Bereiche des Rechts der sozialen Sicherheit oder an die Relevanz auch von Zielverpflichtungen für die Anwendung von innerstaatlichem Recht oder für die Ausübung des Verwaltungsermessens. Ohne jede Einschränkung erfließen aus dem Pakt jedenfalls gegenseitige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Diese Verpflichtungen lassen sich im Licht von Art.2(1) so fassen, daß die Vertragsstaaten grundsätzlich *Maßnahmen*, legislatorischer und anderer Art, zu treffen haben, und zwar *geeignete* Schritte, um nach und nach, also *progressiv*, die Paktrechte zu realisieren. An diesem Imperativ ist nichts utopisch oder exzessiv, alles daran ist zumutbar, und auf die Unterschiede in der wirtschaftlich-finanziellen Ausgangslage der Vertragsstaaten kann gebührend Rücksicht genommen werden. Im Laufe der Prüfung von 40 Staatenberichten, die der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1987 bis 1989 vornahm, hat denn auch kein einziger Staat die sozialpolitische Philosophie des Paktes oder die progressive Erfüllbarkeit seiner Verpflichtungen grundsätzlich in Frage gestellt. Art.17(2) des Paktes stellt ausdrücklich heraus, daß die Berichte der Vertragsparteien, auf deren Bedeutung ich später eingehen werde, »Hinweise auf Umstände und Schwierigkeiten enthalten« können (sprich: sollen), »die das Ausmaß der Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Pakt beeinflussen«. Damit ist der progressive Charakter der Paktpflichten nochmals bekräftigt, der Umstand, daß diese Pflichten in verschiedenem Maße verwirklicht werden können und auf schrittweise Realisierung angelegt sind. Andererseits aber haben die Vertragsstaaten *alle Möglichkeiten auszuschöpfen*, die ihnen zur Verfügung stehen (Art.2(1)). Diese Formulierung öffnet die Tür zur Untersuchung über die Angemessenheit staatlicher Erfüllungsmaßnahmen. Wohl jede Regierung könnte mit Recht von sich behaupten, daß sie irgendwelche »Schritte« unternimmt, um den Pakt »nach und nach« zu verwirklichen. Erst die Qualifizierung »unter Ausschöpfung aller . . . Möglichkeiten« läßt kritische Rückfragen und die Erarbeitung von Kriterien der Vertragserfüllung zu, ohne andererseits von den Paktstaaten Unmögliches zu verlangen.

Zwar kann nicht bestritten werden, daß hinter vielen Formulierungen des Paktes der optimistische Glaube an fortdauerndes Wirtschaftswachstum und darauf basierenden sozialen Aufstieg hervortritt; am deutlichsten wohl in Art.11, der vom »Recht ei-

nes jeden . . . auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen« spricht. Dennoch ist der IPWSKR kein Schönwetter-Instrument, das in Zeiten wirtschaftlicher Rezession in Gefahr gerät, obsolet zu werden. Im Gegenteil: Unter solch widrigen Bedingungen kommt dem Pakt die Funktion der Sicherung eines einmal erreichten sozialen Standards gegenüber Rückschritten auf Kosten des sozial Schwächeren zu. Auch dafür bietet Art.2(1) die rechtliche Handhabe.

Die Betrachtung der Artikel des IPWSKR gleichsam durch die Brille des Art.2(1) läßt es aber auch zu, den Pakt als Vereinbarung echter Rechtspflichten anzusehen und nicht bloß als einen Katalog lobenswerter Bestrebungen oder ein schlichtes Gentlemen's Agreement. Seine Bestimmungen sind in der Tat 'programmatisch', aber nicht in einem Sinn, der diese Eigenschaft als Verneinung des verpflichtenden Elements auffaßt, sondern – als Ziel- und Ergebnisverpflichtungen – dergestalt, daß die Vertragsparteien eben völkerrechtlich verpflichtet werden, im Sinn von Art.2(1) Programme zu konzipieren und unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten durchzuführen, um die Paktrechte schrittweise zu verwirklichen. Diese Grundpflicht ist durchaus unmittelbar.

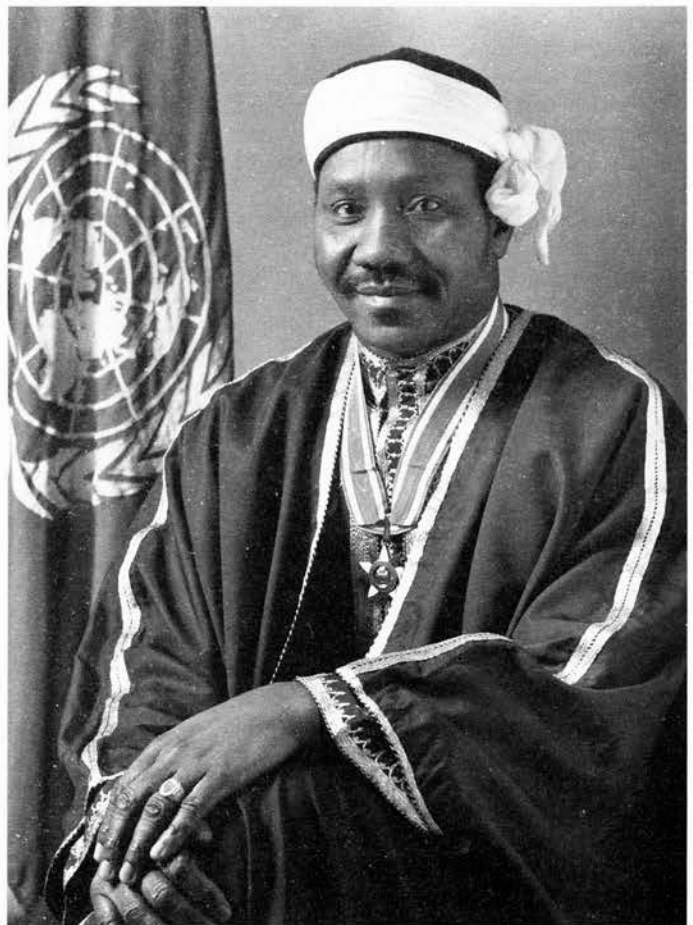
Den Abschluß des Paktes bilden Teil IV über das Berichtssystem, die Rolle des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) und der UN-Sonderorganisationen bei der Umsetzung des Paktes und die internationale Zusammenarbeit (Art.16–25), sowie Teil V mit den Schlußbestimmungen (Art.26–31).

3. Die besonderen Rahmenbedingungen des Paktes

Das juristisch-politische Umfeld des IPWSKR weist gegenüber den Rahmenbedingungen der völkerrechtlichen Verträge zum Schutz bürgerlicher und politischer Menschenrechte drei Besonderheiten auf, die stets im Auge behalten werden müssen, um Möglichkeiten und Grenzen der internationalen Kontrolle und Förderung der Vertragserfüllung realistisch beurteilen zu können.

Zum ersten gehen wohl alle (auch die westlichen) Staaten davon aus, daß die konkrete Art und Weise, wie die Vertragsparteien des Paktes die darin anerkannten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verwirklichen, nach wie vor weitgehend ihrer souveränen Entscheidungsgewalt unterliegt, oder, mit anderen Worten, in ihrem 'domaine réservé' verbleibt. Man erkennt die Pflichten des Paktes als Ziel- beziehungsweise Ergebnisverpflichtungen an, will aber nicht so weit gehen, ganz bestimmte wirtschaftspolitische Schritte oder Handlungsweisen völkerrechtlicher Fremdbeurteilung (und gegebenenfalls -verurteilung) zu öffnen. Die 'Internationalisierung' der Menschenrechte im Sinne einer Zustimmung zur juristischen Subsumtion innerstaatlicher Rechtslagen unter konkrete völkerrechtliche Maßstäbe ist in bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ungleich schwächer ausgeprägt als im Falle bürgerlicher und politischer Rechte. Vielleicht könnte diese Beobachtung auch so beschrieben werden, daß das Maß an Ermessensfreiheit, das den Parteien von Menschenrechtsverträgen in der Frage der innerstaatlichen Erfüllung internationaler Verpflichtungen verbleibt, bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Vergleich zu den bürgerlichen und politischen als ungleich größer, ja fast unbegrenzt aufgefaßt wird.

Die zweite besondere Rahmenbedingung für die Verwirklichung des IPWSKR ist darin zu sehen, daß die internationale Betroffenheit über schwere Menschenrechtsverletzungen im Ausland, der Gedanke also, daß derartige Vorgänge, wo immer sie sich abspielen, von internationalem Belang sind und eine Befassung der Staatengemeinschaft damit nicht nur gerechtfertigt, sondern erwünscht ist, in der Praxis beinahe ausschließlich an Verletzungen bürgerlicher und politischer Rechte anknüpft. Auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet hat diese internationale Anteilnahme andere Ventile gefunden, nämlich in den Institutionen und Verfahren der internationalen Entwicklungszu-



Präsident der am 19. September zusammengetretenen 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen ist Joseph N. Garba aus Nigeria. Seit Februar 1984 ist er Ständiger Vertreter seines Landes bei der Weltorganisation und wurde insbesondere als Vorsitzender des Sonderausschusses gegen Apartheid bekannt. Joseph N. Garbas Verbindung zu den Vereinten Nationen datiert freilich weit länger zurück: 1965/66 diente er am 17. Juli 1943 in Langtang (Nigeria) geboren, in seinem Land und in Großbritannien ausgebildete Berufssoldat in der Beobachtermission der Vereinten Nationen Indien/Pakistan (UNIPOM). Von 1975 bis 1978 gehörte Generalmajor Garba der Militärregierung in Lagos als Außenminister an. Später leitete er die nigerianische Militärakademie und erwarb einen Magistergrad der Verwaltungslehre an der Universität Harvard. Seinen beiden Büchern ('Revolution in Nigeria – Another View', 1981; 'Diplomatic-Soldiering (Conduct of Nigerian Foreign Policy 1975–1978)', 1987) soll ein drittes zur Rolle des Militärs bei der Entwicklung Afrikas folgen. Nach Alex Quaison-Sackey aus Ghana (1964) und Frau Angie E. Brooks aus Liberia (1969) ist er der dritte Westafrikaner auf dem Sessel des Präsidenten der Generalversammlung; aus Nordafrika kamen der Tunesier Mongi Slim (1961) und der Algerier Abdelaziz Bouteflika (1974); Ostafrika war 1979 mit Salim A. Salim aus Tansania (mittlerweile Generalsekretär der OAU) an der Reihe, das Südliche Afrika 1984 mit Paul J. F. Lusaka aus Sambia.

sammenarbeit und neuerdings in der Figur eines 'Rechts auf Entwicklung', bei dem sich eigentlich menschenrechtliches Gedankengut mit Forderungen nach internationaler Verteilungsgerechtigkeit mischt. Verletzungen der Rechte des IPWSKR werden dagegen von der internationalen – zwischenstaatlichen wie regierungsunabhängigen – Öffentlichkeit kaum jemals entschlossen aufgegriffen.

Eben diese Beobachtung leitet zur dritten Besonderheit über: Derartige Menschenrechtsverletzungen sind in der Tat auch juristisch schwer greifbar, weil der rechtliche Gehalt der meisten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte – im Vergleich zu den bürgerlichen und politischen – so unklar, so schwierig festzumachen ist. Dies liegt am Umfang und an den unscharfen Konturen dieser Rechte, wie überhaupt an ihrer

Neuheit, an den Schwierigkeiten mit ihrer Erfüllung und dem Mangel an Erfahrung auch auf innerstaatlicher Ebene, der Abhängigkeit ihrer Realisierung von finanziellen Ressourcen und schließlich (mit Ausnahme des Rechts auf Arbeit und der damit verwandten Rechte, die schon lange in der Arbeit der ILO feste Konturen angenommen haben) an einem Mangel präziser internationaler Standards.

Die damit geschilderten Besonderheiten des juristisch-politischen Ambientes wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte auf internationaler Ebene sind es auch, die die völkerrechtliche Kontrolle und Förderung der Erfüllung des IPWSKR prägen.

II. Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

1. Das Überwachungsverfahren bis 1986

In Teil IV des IPWSKR (Art.16–25) werden die Vertragsparteien verpflichtet, Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und die dabei erzielten Fortschritte vorzulegen. Diese Berichte gelangen über den UN-Generalsekretär zur Prüfung an den ECOSOC. Sie sind abschnittsweise vorzulegen (Art.17(1)), was der ECOSOC 1976 im Sinne einer Berichterstattungspflicht über jeweils einen Block der Paktrechte (Art.6–9, 10–12, 13–15) in regelmäßigen Abständen konkretisierte. Parallel dazu können auch Sonderorganisationen der Vereinten Nationen über die Fortschritte berichten, die bei der Beobachtung der in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereich fallenden Verpflichtungen des Paktes erzielt werden (Art.18). Diese Bestimmung berücksichtigt den Umstand, daß es im Rahmen der UN-Familie einige Sonderorganisationen sind, die auf den Sachgebieten, die der IPWSKR als Gegenstand seiner Rechte sieht, die hauptsächliche und konkreteste internationale Arbeit leisten. *Faktisch* ist die Verwirklichung des Art.18 nur mangelhaft gediehen; allein die ILO hat sich auf eine Art und Weise beteiligt, wie sie den Urheber des Paktes vorgeschwebt haben dürfte. Seit 1987 hat sich die Lage ein wenig verbessert. Der ECOSOC kann die Berichte der Vertragsstaaten wie der Sonderorganisationen gleichsam nach unten an die Menschenrechtskommission und seine eigenen Schlüsse sowie Empfehlungen dazu nach oben an die UN-Generalversammlung übermitteln (wie auch an alle übrigen Gremien der UN-Familie, die sich mit Technischer Hilfe befassen). Dadurch soll die internationale Zusammenarbeit zur schrittweisen Verwirklichung des Paktes eingeleitet werden.

Soweit der Inhalt des Teiles IV, der im Ergebnis also ein Berichtssystem einführt, wie es als gemeinsamer verfahrensrechtlicher Nenner der allermeisten UN-Menschenrechtsverträge gelten kann. Der IPWSKR begnügt sich nun allerdings – im Gegensatz jedenfalls zu den jüngeren der UN-Verträge (ganz zu schweigen von regionalen Schutzsystemen) – mit einem solchen Berichtssystem. Es wäre interessant, der Frage nachzugehen, ob dies eine sozusagen natürliche Folge der juristisch-politischen Eigenarten wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ist oder aber ein Stand der Dinge, der durchaus fort- und höherentwickelt werden könnte. Nicht nur in der Literatur, sondern auch in offiziellen wie in offiziellen staatlichen Stellungnahmen gewinnt die zweite Auffassung an Gewicht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die im Juli 1988 in der Moskauer Zeitschrift *International Affairs* veröffentlichte (und sicherlich offiziöse) Meinung Alexei Glukhovs, eines hohen Beamten im Außenministerium der UdSSR, wonach »es ebenfalls in Erwägung gezogen werden sollte, eine Initiative zur Abfassung eines ... Fakultativprotokolls zu ergreifen, unter dem ein internationales Beratungsorgan zur Entgegennahme von Beschwerden« – gemeint sind Individualbeschwerden – »über Menschenrechtsverletzungen unter dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ins Leben gerufen werden könnte« (S.39). Dieser Gedanke ist aber keineswegs eine revolu-

tionäre Neukonzeption aus dem die Sozialrechte betonenden beziehungsweise bevorzugenden sozialistischen Lager. So hat Österreich in seinem Bericht über die Rolle des Europarats bei der Weiterentwicklung der Menschenrechte vom 19./20.März 1985 an die Europäische Ministerkonferenz über Menschenrechte den Gedanken aufgegriffen, bestimmte Sozialrechte in die Europäische Menschenrechtskonvention aufzunehmen und damit auch mit den Straßburger Durchsetzungsverfahren zu bewehren; für die übrigen Rechte dieser Kategorie solle eine flexiblere Kontrollmaschinerie gefunden werden (vgl. den Text des Berichts in: *Human Rights Law Journal* 6 (1985), S.118ff. (hier S.119, 123f.)).

Die Verfahren der (bloßen) Staatenberichterstattung werden jedenfalls von zahlreichen – insbesondere westlichen – Autoren als recht wirkungslos angesehen. Je mehr Einblick man allerdings in die internationale Menschenrechtspraxis und in die 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 noch bei weitem nicht ausgeschöpft. Dies wird gerade durch die Entwicklung der Berichterstattung nach dem IPWSKR deutlich.

Dieses Verfahren lief bis einschließlich 1986 in der Praxis so ab, daß der ECOSOC die konkrete Berichtsprüfung einer tagungsgebundenen Arbeitsgruppe (sessional working group) übertrug, die anfangs aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern, später aus sogenannten Regierungssachverständigen bestand. Dieses Gremium praktizierte Berichtsprüfung auf eine Weise, die nach einigen Jahren allen politischen Gruppen im ECOSOC als zu wenig effektiv erschien, so daß es im Jahre 1985 durch Resolution 1985/17 des Wirtschafts- und Sozialrats (Text: VN 3/1987 S.112f.) in einen ECOSOC-Ausschuß aus 18 unabhängigen Experten, den Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) umgewandelt wurde, der 1987 seine Tätigkeit aufnahm.

2. Der neue Ausschuß

Obwohl dieses neue Gremium in seiner Erscheinungsform an den Menschenrechtsausschuß (Human Rights Committee) nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte angeglichen wurde, ist es doch im technischen Sinne kein vollwertiges Vertragsorgan (treaty body) wie dieser und die übrigen Ausschüsse, die durch UN-Menschenrechtskonventionen geschaffen wurden. Es ist vielmehr ein Hilfsorgan des ECOSOC auf der Grundlage von Art.68 der UN-Charta. Diese weiche Rechtsgrundlage (der Ausschuß könnte mit einfacher Mehrheit im ECOSOC auch wieder aufgelöst werden) erweist sich gegenwärtig aus zwei Gründen eher als Stärke denn als Schwäche: Zum einen wird die Ausschußtätigkeit zur Gänze aus dem ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen finanziert, während die Kosten der meisten Vertragsgremien (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 schon verschiedentlich Tagungen von Vertragsorganen mangels finanzieller Deckung ausfallen mußten.

Der zweite Vorteil der Eigenschaft des neuen Ausschusses als Hilfsbeziehungsweise 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 über menschenrechtliche Probleme – 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 Ver-

tragsorgane einfließen kann. Anders bei unserem Ausschuß, dessen Unterworfenheit unter die Resolution 1296 im Jahre 1987 vom ECOSOC ausdrücklich bejaht wurde und der von verschiedenen nichtstaatlichen Organisationen bereits Information und Unterstützung erfahren hat.

Der Ausschuß (gegenwärtige Zusammensetzung: VN 5/1989 S.184) tritt jedes Jahr zu einer dreiwöchigen Tagung in Genf zusammen. Im Jahr 1989 hat er sich eine vorläufige Verfahrensordnung gegeben, die allerdings noch der Genehmigung des ECOSOC bedarf. Auf seinen bisher drei Tagungen hat er insgesamt 40 Staatenberichte geprüft. Er kann seine Entscheidungen mit Mehrheitsbeschluß treffen, hat aber bisher durchgehend im Konsensverfahren gearbeitet. Während die erste Tagung 1987 von unerfreulichen Auseinandersetzungen zwischen den westlichen Experten (unterstützt von der Ausschlußmehrheit) und den drei Mitgliedern aus dem sozialistischen Lager über alle wesentlichen Fragen der zukünftigen Ausschußtätigkeit geprägt war, änderten unter anderem Glasnost und Perestroika in den beiden darauffolgenden Jahren das Arbeitsklima auf erfreuliche Weise, so daß der Ausschuß eine ganze Reihe verfahrensrechtlicher Verbesserungen beschließen konnte, welche die Berichtsprüfung nunmehr sinnvoller gestalten.

3. Das verbesserte Berichtsprüfungsverfahren

Das neugestaltete oder in Neugestaltung begriffene Verfahren der Berichtsprüfung läßt sich hier nur stichwortartig beschreiben: Zur Erleichterung der Berichtspflicht wurden vom Sekretariat der Vereinten Nationen seinerzeit Richtlinien ausgearbeitet, die vom Ausschuß gegenwärtig mit dem Ziel revidiert werden, die Berichterstattung einfacher, aber auch inhaltlich sinnvoller zu gestalten. Das ursprüngliche System der Berichterstattung über jeweils einen ›Block‹ der Paktrechte im Zwei- beziehungsweise Drei-Jahres-Rhythmus ist zugunsten alle fünf Jahre vorzulegender Berichte über sämtliche Artikel aufgegeben worden. Die zur Behandlung auf der 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 Ausschußplenium (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. Über diese ganze Prozedur erstattet der Ausschuß seinerseits dem ECOSOC ausführlich Bericht. Ausschuß- wie Staatenberichte werden als offizielle, allgemein zugängliche Dokumente der Vereinten Nationen veröffentlicht.

Eine auch nur einigermaßen adäquate Öffentlichkeit des Verfahrens, in dem die Staaten über ihre Erfüllung des IPWSKR Rechenschaft ablegen, kann durch diese Schritte allein nicht hergestellt werden. Daher regt der Ausschuß die Beteiligung innerstaatlicher Organisationen, Experten und anderer gesellschaftlicher Kräfte im Stadium der Vorbereitung und Abfassung der Staatenberichte sowie deren anschließende innerstaatliche Veröffentlichung und Verbreitung an.

4. Allgemeine Aussprachen und Bemerkungen

Neben den damit beschriebenen Schritten mit dem Ziel, dem Verfahren der Prüfung der Staatenberichte mehr ›Biß‹ zu verleihen,

hat der Ausschuß zwei weitere Maßnahmen beschlossen, durch die er – gleichsam über die bilaterale Ebene des Dialogs mit bestimmten Regierungen hinaus – zu einem besseren Verständnis des normativen Gehalts, des Wesens und der inhaltlichen Reichweite der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem IPWSKR beitragen will.

Zum ersten wird der Ausschuß auf jeder Tagung eine allgemeine Aussprache über jeweils ein bestimmtes Recht oder bestimmte Artikel des Paktes durchführen. In diese Aussprache soll die aus der Berichtsprüfung gewonnene, aber auch jede andere Expertise einfließen, die sich der Ausschuß zugänglich machen kann. So war die erste Generaldebatte dieser Art auf der Tagung 1989 den in Art.11 enthaltenen Rechten, insbesondere dem ›Recht auf Nahrung‹ gewidmet und baute auf einem 1987 erstellten Bericht von Asbjørn Eide zu diesem Thema auf. Diese Neuerung ist eine Konsequenz, die der Ausschuß aus dem Umstand gezogen hat, daß er das einzige Gremium der UN-Familie ist, das sich ausschließlich mit internationalen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten befaßt, und das deshalb auch wie kein anderes dazu berufen ist, eine, wenn man so will, ›Jurisprudenz‹ dieser Rechte zu entwickeln.

Ein weiterer, damit verwandter Weg ist in der Praxis anderer Menschenrechtsorgane, vor allem des Menschenrechtsausschusses, bereits beschritten worden: nämlich die Ausarbeitung sogenannter Allgemeiner Bemerkungen (general comments). Darunter ist eine der jüngsten Spielarten des völkerrechtlichen ›soft law‹ zu verstehen, nämlich Meinungsäußerungen dieser Expertengremien, die, obwohl nicht förmlich rechtsverbindlich, doch kraft ihrer immanenten Autorität auf die Auslegung der zugrundeliegenden Verträge durch die Vertragsstaaten einwirken, indem sie Ziele zum Ausdruck bringen, abstrakte Rechte und Pflichten konkretisieren oder einzelne Handlungen als zulässig oder unzulässig bewerten. Der Ausschuß hat sich dieser Praxis angeschlossen, in der Absicht, die Vertragsstaaten die bisherigen Erfahrungen mit der Berichtsprüfung zur Kenntnis zu bringen, auf entsprechende Mängel aufmerksam zu machen und Verbesserungen vorzuschlagen, damit sich das Berichtssystem des Paktes in ein wirklich effektives Hilfsmittel zur Erfüllung der Paktpflichten entwickeln kann. Daß die oben beschriebene allgemeine Aussprache eine wichtige Vorstufe zur Formulierung solcherart Allgemeiner Bemerkungen ist, versteht sich wohl von selbst. So hat sich der Ausschuß für seine vierte Tagung (Januar 1990) die Verabschiedung einer oder mehrerer derartiger Bemerkungen zu dem 1989 diskutierten Art.11 des Paktes vorgenommen. Seine erste Allgemeine Bemerkung, die im Februar 1989 angenommen wurde, ist dagegen den Zielen des Berichtssystems gewidmet. Sie stellt meines Erachtens die bisher gründlichste Auseinandersetzung mit diesem Thema dar; der Rolle des Ausschusses angemessen, mit einer stark ausgeprägten rechtspolitischen Zielsetzung. Die Allgemeine Bemerkung geht davon aus, daß das Verfahren der Berichterstattung und -prüfung nicht zu einer bürokratischen Pflichtübung degenerieren soll, mit der die Staaten darüber hinaus höchstens noch den Zweck verfolgen, auf internationaler Ebene in einer Art propagandistischer Wettbewerbssituation eine möglichst gute Figur zu machen. Der Ausschuß sieht die eigentliche Bedeutung, das letzte Ziel des Berichtssystems nach dem Pakt, denn auch gar nicht in der Prozedur der Vorlage und seiner Behandlung der Berichte; er versteht sich diesbezüglich vielmehr als ein Katalysator, der durch seine formale Ausgestaltung und praktische Handhabung des Berichtssystems in und zwischen den Vertragsstaaten bestimmte Entwicklungen in Gang setzt, die ›General Comment No.1‹ in Form von sieben Zielen beschreibt:

- Die Vorbereitung und Erstellung der Berichte (vor allem der erstmaligen Berichte, die innerhalb von zwei Jahren nach Ratifikation oder Beitritt vorzulegen sind) soll zum Anlaß genommen werden, alle einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und Verwaltungspraktiken gründlich daraufhin zu überprüfen, ob sie für die bestmögliche Erfüllung der Paktpflichten geeignet sind.
- Die Vertragsstaaten sollen den tatsächlichen Stand der Erfüllung der

Paktpflichten, vor allem zugunsten besonders gefährdeter oder benachteiligter Teile der Bevölkerung oder Regionen, in der Folge unter regelmäßiger Beobachtung halten. Entwicklungsländer sollen gegebenenfalls durch Maßnahmen technischer Hilfe in die Lage versetzt werden, ein derartiges Informationssystem einzuführen und in Gang zu halten.

- Der durch die Realisierung der gerade genannten Anregungen gewonnene Überblick soll von den Vertragsstaaten zum Anlaß genommen werden, bestimmte Ziele ihrer Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik in Hinblick auf eine optimale Erfüllung des IPWSKR sowie Prioritäten bei der Erreichung dieser Ziele zu bestimmen und in ihren Berichten an den Ausschuß zu beschreiben.
- Die innerstaatliche Vorbereitung und Ausarbeitung der Berichte soll unter möglichst aktiver Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit – zum Beispiel auf den Sachgebieten des Paktes engagierter NGOs – vor sich gehen.
- Damit die Vertragsparteien wie der Ausschuß Fortschritte, die bei der schrittweisen Verwirklichung der Paktpflichten gemacht worden sind, ausmachen und bewerten können, sollten die Vertragsstaaten ganz spezifische, etwa auf Sozial- oder Gesundheitsindikatoren (wie Kindersterblichkeit, Kalorienverbrauch, Dichte der ärztlichen Versorgung) bezogene Eckwerte bestimmen und über die Annäherung an diese Ziele berichten.
- Die Staatenberichte sollten nicht als pauschale Erfolgsgeschichten abgefaßt werden, sondern die Schwierigkeiten, die bei der Erfüllung bestimmter Paktpflichten auftreten, identifizieren, anerkennen und beschreiben, damit ein konstruktiver Dialog über Möglichkeiten zur Verbesserung der Lage einsetzen kann.
- Das verbesserte System der Berichterstattung und -prüfung soll den Austausch von Informationen zwischen den Vertragsstaaten erleichtern sowie zu einem besseren Verständnis gemeinsamer Probleme, zu deren Abhilfe geeigneter Maßnahmen, vor allem auch solchen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, führen.

Diese Ziele sind zugegebenermaßen anspruchsvoll, und ihre Realisierung verlangt von den Vertragsstaaten des IPWSKR einiges mehr an Aufwand, als er bis jetzt notwendig war. Aber niemand wird leugnen können, daß das System der Berichterstattung nach den Vorstellungen des Ausschusses sinnvoller, effektiver und für die Öffentlichkeit plausibler sein wird als der gegenwärtige Zustand, bei dem nationale und internationale Experten, weitestgehend unter sich, in camera caritas, einen Dialog führen, der außerhalb des Sitzungssaales und einiger Rechtsstäbe kaum ein Echo hat.

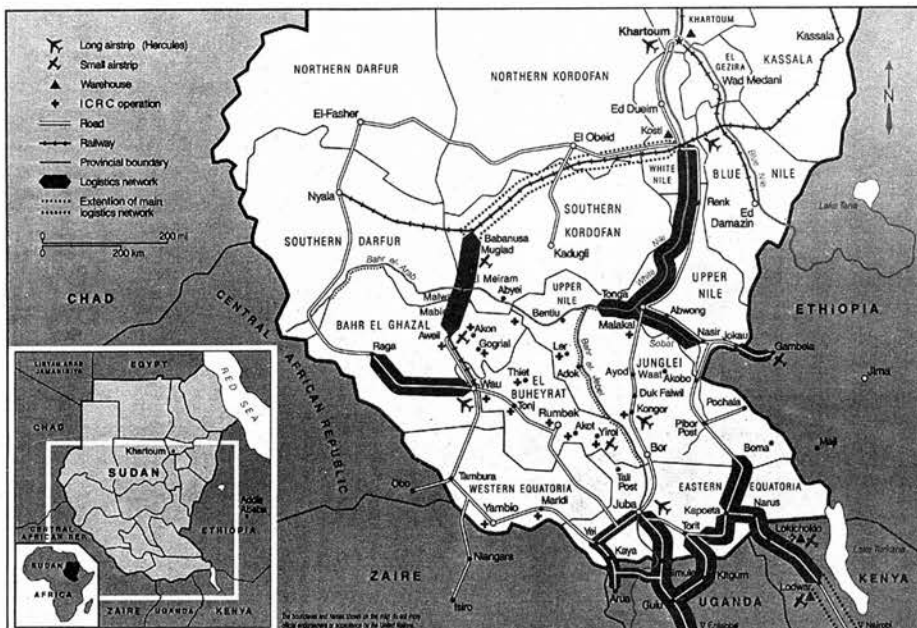
Die Vorstellungen des Ausschusses zur Neugestaltung des Berichtswesens sollten gerade für westliche Wohlfahrtsstaaten attraktiv sein, präjudizieren sie doch deren Grundpositionen zur Problematik wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in keiner Weise: Einmal operationalisiert der Ausschuß die Artikel des IPWSKR auf deren *Pflichtenseite* und vermeidet damit eine langwierige Auseinandersetzung über die ‚Natur‘ dieser Rechte und über ihr Verhältnis zu den traditionellen Grundrechten. Und zum anderen faßt auch der Ausschuß in seiner ersten Allgemeinen Bemerkung die Normen des Paktes als pro-

grammatisch, als Ziel- und Ergebnisverpflichtungen auf, jedoch in dem konstruktiven Sinn, daß sie die Vertragspartner verpflichten, Programme für die Verwirklichung bestimmter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Politiken zu entwerfen und tatsächlich – im Rahmen des Möglichen – progressiv durchzusetzen.

Als der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im März 1987 zu seiner ersten Tagung zusammentrat, stand er vor einer schwierigen Aufgabe. Während sich die internationale Kontrolle der Respektierung bürgerlicher und politischer Rechte als eine Aufgabe stellt, die dem im Verfassungsrecht, im Völkerrecht und in der Rechtsvergleichung geschulten Juristen gleichsam auf den Leib geschnitten ist, und zu deren Erfüllung internationale Expertengremien und Gerichte in fast vier Jahrzehnten beträchtliches Know-how angesammelt haben, mußte – und muß – der neugeschaffene Ausschuß erst eine angemessene Methode entwickeln, um die Ergebnisverpflichtungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte operationalisierbar, ‚handhabbar‘ zu gestalten. Um einen fruchtbaren Dialog mit den Vertragsstaaten aus allen wirtschaftlichen und weltanschaulichen Gruppierungen zu gewährleisten, muß er dabei vermeiden, in das Kreuzfeuer der Meinungsverschiedenheiten über die Eigenarten dieser Rechte zu geraten. Der Ausschuß versucht, wie gezeigt wurde, dieser Herausforderung dadurch konstruktiv zu begegnen, daß er eine eigenständige, gleichsam genuin-internationale Konzeption der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und der daraus erfließenden Staatenverpflichtungen des Paktes entwickelt, die gegenüber Vertragsstaaten aller ideologischen Lager, Wirtschaftsformen und Entwicklungsstufen zum Tragen kommen kann.

Quellenhinweis

Für das Verständnis der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte auf internationaler Ebene beinahe unverzichtbar sind die Referate und Ergebnisse eines Symposiums in Limburg/Niederlande 1986, veröffentlicht in: Human Rights Quarterly 9 (1987), Heft 2 (S.121–287). Die verfahrensrechtliche Situation vor der Einsetzung des Ausschusses untersucht Alston, *Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Human Rights Quarterly 9 (1987), S.332–381. Über die Arbeit des Ausschusses informieren dessen Berichte an den Wirtschafts- und Sozialrat – 1987: UN Docs. E/C.12/1987/5, E/1987/28, Economic and Social Council, Official Records (E.S.C.O.R.) 1987, Suppl.No.17; 1988: E/C.12/1988/4, E/1988/14, E.S.C.O.R. 1988, Suppl.No.4; 1989: E/C.12/1989/5, E/1989/22, E.S.C.O.R. 1989, Suppl.No.4 –, ferner die Berichte von Alston und Simma in: American Journal of International Law 81 (1987), S.747–756, und ebd. 82 (1988), S.603–615.



Die ‚Lebensader Sudan‘ wird nicht gekappt: die 44.UN-Generalversammlung hat Ende Oktober in Resolution 44/12 die Fortsetzung der internationalen Hilfe für den von Krieg und Hungersnot geplagten Süden des Landes beschlossen. Die Hilfsflüge der in der ersten Aprilwoche dieses Jahres in Khartoum und Nairobi offiziell in Gang gesetzten ‚Operation Lifeline Sudan‘ (OLS), bei der das UNICEF eine wichtige Rolle spielt, wurden im November allerdings zeitweise durch das Wiederaufblitzen des Bürgerkrieges unterbrochen. Hervorstechendes Merkmal der OLS, die auch als ‚Überlebensbrücke Sudan‘ bekannt wurde, ist, daß es in Verhandlungen mit der Regierung wie mit der aufständischen Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung (SPLM) gelang, ‚Korridore der Ruhe‘ für die Lieferung von Hilfsgütern an die Zivilbevölkerung einzurichten.