

Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt

Valentin Aichele



Dr. Valentin Aichele, LL.M., geb. 1970, ist Wissenschaftlicher Referent für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) in Berlin.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat im Dezember 2008 das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verabschiedet. Mit dem Protokoll werden die Einzelheiten für ein Individualbeschwerdeverfahren sowie für ein Untersuchungsverfahren geregelt. Dieser Schritt bedeutet einen weiteren Meilenstein für den internationalen Menschenrechtsschutz. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte werden als individuelle einklagbare Rechtspositionen anerkannt und somit den bürgerlichen und politischen Rechten auch in Bezug auf die Durchsetzungsmöglichkeit gleichgestellt.

Am 10. Dezember 2008 wurde der 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gefeiert. In allen Teilen der Welt gedachte man der Verabschiedung der Erklärung durch die UN-Generalversammlung im Jahr 1948 als den Anfang des modernen internationalen Menschenrechtsschutzes. Doch an diesem Tag wurden nicht nur Reden gehalten, sondern die Generalversammlung nutzte die historische Gelegenheit, um den Menschenrechtsschutz um ein weiteres, lang erwartetes wichtiges Instrument zu ergänzen: das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.¹

Nach dem Protokoll kann sich nun eine Einzelperson, die ihre individuellen Rechte aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) verletzt sieht, an den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR oder kurz: Ausschuss) wenden. Der Ausschuss erhält die Befugnis, solche Individualbeschwerden (offiziell: Mitteilungen) entgegenzunehmen und nach festgelegten Kriterien zu prüfen. Zu den Rechten des Sozialpakts zählen etwa das Recht auf Arbeit, das Recht auf Gesundheit oder das Recht auf Bildung.

Ein solches Individualbeschwerdeverfahren gibt es bereits für andere UN-Menschenrechtsverträge – für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) von Beginn an. Warum hat es beim Sozialpakt soviel länger gedauert, bis diese Beschwerdemöglichkeit eingeführt wurde?

Hintergrund

Ein Grund dafür ist, dass in den Staaten der westlichen Welt seit den fünfziger Jahren lange Zeit die Vorstellung herrschte, die wirtschaftlichen, sozialen

und kulturellen Rechte seien Rechte ›zweiter Klasse‹. Sie verstanden die im Sozialpakt verankerten Rechte eher als Staatszielbestimmungen. Lediglich die so genannten bürgerlichen und politischen Rechte seien die ›wahren‹ Menschenrechte im Sinne individueller Rechtspositionen.

Hintergrund für diese abweichende Bewertung der Menschenrechte waren die im Zeitalter des Kalten Krieges zugespitzten Positionen zwischen Ost und West. Die Menschenrechte waren einer von Ideologien getragenen Machtpolitik beider Blöcke unterworfen. Während die westlichen Staaten die bürgerlichen und politischen Rechte für sich beanspruchten, hatten die Ostblock-Staaten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für sich politisch vereinnahmt.

Als die beiden Pakte im Jahr 1966 von der Generalversammlung verabschiedet wurden, war mit dem Zivilpakt bereits ein entsprechendes Fakultativprotokoll zur Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens verbunden.² Anders als Ausschuss für den Zivilpakt, verfügt der CESCR deshalb bislang über keine Einzelfallkompetenz.³ Seine Möglichkeiten, die Durchführung des Sozialpakts in den Vertragsstaaten zu überwachen, beschränken sich auf die Überprüfung von Staatenberichten.⁴ Für Einzelpersonen gibt es kein internationales Verfahren, um staatliche Stellen zur Rechenschaft zu ziehen, wenn nationale Schutzmechanismen in Bezug auf die Paktrechte versagen.

Der Beschluss der Generalversammlung, mithilfe eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt ein Individualbeschwerdeverfahren zu schaffen, ist deshalb in zweierlei Hinsicht für den internationalen Menschenrechtsschutz von zentraler Bedeutung: Zum einen stärkt das Protokoll die Rechtsstellung des Einzelnen. Die bereits völkerrechtlich gesicherten Rechtspositionen, welche die Vertragsstaaten zum Pakt den Menschen durch die Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte vermittelt haben, werden weiter ausgebaut. Zum anderen entkräftet das Protokoll die immer wieder vorgebrachten Zweifel an der Einklagbarkeit der im Pakt niedergelegten Rechte. Gerade die auch in Teilen der deutschen Rechtswissenschaft vertretene Meinung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gehörten einer anderen Rechtskategorie an und seien entsprechend ausschließlich einer rein politischen Umsetzung zugänglich, ist damit endgültig überholt.⁵ Allein aus diesen Gründen kann die symbolische und rechtliche Bedeutung des Protokolls kaum überbewertet werden.

Entstehungsgeschichte

Das Protokoll in seiner im Dezember 2008 verabschiedeten Fassung ist das Ergebnis eines Ausarbeitungsprozesses, der beinahe zwei Jahrzehnte dauerte.⁶ Bereits zu Beginn der neunziger Jahre hatte der Ausschuss begonnen, über die Möglichkeit eines Beschwerdeverfahrens zu diskutieren. Ihm stand ein Verfahren vor Augen, das mit den damals schon existierenden quasi-gerichtlichen Verfahren nach den anderen Übereinkommen vergleichbar war. Gedacht als Diskussionsbeitrag für die Wiener Weltmenschrechtskonferenz im Jahr 1993, erarbeitete der CESCR ein Papier, das er mit einer Stellungnahme verband. Sein Anliegen war, das Beschwerdeverfahren als Thema in das internationale Forum einzubringen.

Für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte war die Konferenz in Wien von großer Bedeutung. So wurde dort nicht nur der Grundsatz der Unteilbarkeit aller Menschenrechte erneut bekräftigt und damit die bereits oben beschriebene Blockadesituation des Kalten Krieges für die Menschenrechte aufgebrochen. Vielmehr verankerte die Staatengemeinschaft den damit verbundenen Anspruch auf Gleichrangigkeit aller Menschenrechte – der bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen – als Ausgangspunkt für die weitere Menschenrechtsentwicklung.⁷

In Bezug auf ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt ermutigten die Staaten im Abschlussdokument der Konferenz die Menschenrechtskommission dazu, in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss die Frage nach einem Fakultativprotokoll weiter zu verfolgen.⁸ Die Menschenrechtskommission folgte dieser Empfehlung und forderte den Ausschuss auf, über seine weiteren Überlegungen zu berichten. Dieser hatte bereits mit der Arbeit begonnen und konnte somit der Menschenrechtskommission im Jahr 1996 den ersten Entwurf eines Fakultativprotokolls vorlegen.⁹

Um sich ein Bild von den Ansichten über dieses Projekt zu verschaffen, lud die Kommission über drei Jahre in Folge Staaten, UN-Sonderorganisationen und andere Akteure dazu ein, ihre Kommentare und Einschätzungen abzugeben. Diese unterschiedlichen Rückmeldungen sind in den Berichten der Menschenrechtskommission – so auch die Position der damaligen Bundesregierung – zu finden.¹⁰ Im Jahr 2000 hatten lediglich 14 Staaten eine Stellungnahme abgegeben, elf davon sprachen sich für ein Fakultativprotokoll aus. Offenbar war die Zeit für den Beginn eines konkreten internationalen Verhandlungsprozesses noch nicht gekommen. Die Menschenrechtskommission entschied daher, zunächst eine thematische Vertiefung über die strittigen Fragen zu erreichen und schuf das Mandat für einen Unabhängigen Experten. Auf dessen Empfehlung hin kam die Kommission dann im Jahr 2002 überein, eine offene Arbeitsgruppe einzurichten.¹¹

Die Arbeitsgruppe hatte zunächst kein Verhandlungsmandat. Sie sollte lediglich unterschiedliche institutionelle Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Fakultativprotokolls untersuchen. An diesen Auftrag war sie auch nach der Verlängerung um zwei weitere Jahre gebunden. An dem Arbeitsprozess nahmen mehr als 130 Personen teil, darunter zahlreiche Staatenvertreter sowie Repräsentanten von UN-Sonderorganisationen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen.¹² Sie zeichnete sich durch teilweise stark divergierende Positionen aus.

Nach diesen Vorarbeiten beauftragte der die Menschenrechtskommission ablösende Menschenrechtsrat im Jahr 2006 die Arbeitsgruppe, nunmehr einen konkreten Text auszuarbeiten.¹³ Die Entwurfsarbeiten konnten am 4. April 2008 abgeschlossen werden. Der Text wurde dem Menschenrechtsrat zusammen mit einer Stellungnahme der Staaten übermittelt.¹⁴ Innerhalb der knappen Zeitspanne von nur zwei Jahren war es der Arbeitsgruppe gelungen, einen Großteil der grundsätzlichen Zweifel der betei-

Die in Teilen der deutschen Rechtswissenschaft vertretene Meinung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte seien ausschließlich einer rein politischen Umsetzung zugänglich, ist mit dem Protokoll endgültig überholt.

1 UN-Dok. A/RES/63/117, Anhang, v. 10.12.2008.

2 Zum geschichtlichen Hintergrund siehe Manfred Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar, Kehl 1989, S. 693–697.

3 Siehe UN Doc. E/RES/1985/17 v. 28.5.1985.

4 Siehe Art. 16ff. des Paktes.

5 Vgl. Christian Tomuschat, An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights? in: Klaus Dicke et al. (Hrsg.), *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin 2005, S. 815–834.

6 Einige Schlaglichter der Debatte: Philip Alston, No Right to Complain about Being Poor: The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant, in: Asbjørn Eide/Jan Helgesen (Eds.): *The Future of Human Rights Protection in a Changing World*, Oslo 1991, S. 79–100; Christian Tomuschat, Making Individual Communications an Effective Tool for the Protection of Human Rights, in: Ulrich Beyerlin et al. (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht. Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin 1995, S. 615–634; Markus Engels, Verbesserter Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerdeverfahren: zur Frage der Einführung eines Fakultativprotokolls für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, München 2000.

7 UN Doc. A/CONF.157/23 v. 12.7.1993, Teil I, Abs. 5.

8 UN Doc. A/CONF.157/23 v. 12.7.1993, Teil II, Abs. 75.

9 UN Doc. E/CN.4/1997/105 v. 18.12.1996.

10 Für die deutsche Position siehe: UN Doc. E/CN.4/1998/84 v. 16.1.1998.

11 Siehe UN Doc. E/CN.4/2003/53 v. 13.1.2003, Abs. 76.

12 Vgl. UN Doc. E/CN.4/2006/47 v. 14.3.2006, Annex I (List of Participants).

13 UN Doc. A/HRC/1/3 v. 29.6.2006, Abs. 2.

14 Siehe den abschließenden Bericht der Arbeitsgruppe UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 211.

Mit der Ratifizierung des Protokolls erkennt ein Vertragsstaat nur das Individualbeschwerdeverfahren an.

lichten Staaten auszuräumen. Wenngleich natürlich keine Einigkeit über alle Fragen im Detail gefunden werden konnte, hatte die Arbeitsgruppe es dennoch erreicht, bei vielen wesentlichen Punkten einen Kompromiss herbeizuführen.

Der Menschenrechtsrat nahm am 18. Juni 2008 den Entwurf an und empfahl der Generalversammlung, ihn zu verabschieden.¹⁵ Am 10. Dezember 2008 nahm diese mit Resolution 63/117 das Fakultativprotokoll an und gab es damit zur Unterzeichnung und Ratifizierung frei.

Inhalt

Das Protokoll enthält eine Präambel und 22 Artikel. Es sieht vor, die Zuständigkeiten des Ausschusses um die Funktion zu erweitern so genannte Mitteilungen (communications) von Einzelpersonen entgegenzunehmen und zu prüfen.¹⁶ Damit treten neben das bereits bestehende Berichtsprüfungsverfahren nach dem Sozialpakt drei neue Verfahren hinzu:

1. Die Individualbeschwerde nach Art. 2 bis 9 (communication procedure);
2. Die Staatenbeschwerde nach Art. 10 (inter-state communication procedure) und
3. Das Untersuchungsverfahren bei Verdacht auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen nach Art. 11 und 12 (inquiry procedure).

Mit der Ratifizierung des Protokolls erkennt ein Vertragsstaat jedoch nur das Individualbeschwerdeverfahren an. Für das Untersuchungsverfahren oder die Staatenbeschwerde sind über die Ratifizierung des Protokolls hinaus gesonderte Erklärungen des Vertragsstaats erforderlich, mit der die Zuständigkeit des Ausschusses für das jeweilige Verfahren anerkannt wird.

1. Die Individualbeschwerde

Die Individualbeschwerde kann von oder im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden. Diese müssen darlegen, Opfer einer Verletzung eines der im Pakt niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu sein (Art. 2). Diese Berechtigung besteht aber nur, wenn die Person oder Personengruppe der Hoheitsgewalt des Vertragsstaats untersteht. Die Beschwerde kann sich auf eines oder auf mehrere der im Pakt niedergelegten Rechte beziehen. Zu nennen sind hier die individuellen Rechte (vgl. Art. 6 bis 15 des Paktes).¹⁷

Zulässigkeit

Das Protokoll sieht wichtige Bestimmungen für das Verfahren vor, insbesondere was die Zulässigkeit einer Beschwerde angeht (Art. 3). Dazu gehört, wie für internationale Beschwerdeverfahren üblich, dass alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft wer-

den müssen (Art. 3 Abs. 1). Eine Beschwerde ist innerhalb eines Jahres nach Ausschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe einzureichen (Art. 3 Abs. 2 a). Sie ist unzulässig, wenn dieselbe Sache bereits vom Ausschuss untersucht wird oder bereits geprüft worden ist oder die Sache in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird (Art. 3 Abs. 2 c). Nach Eingang einer Beschwerde und vor der Entscheidung in der Sache kann der Ausschuss den Anstoß zu vorläufigen Maßnahmen geben (Art. 5). Infolge dieser Befugnis kann er an den betreffenden Staat das Gesuch zur sofortigen Prüfung richten, jene vorläufigen Maßnahmen zu treffen, die unter außergewöhnlichen Umständen gegebenenfalls erforderlich sind, um einen möglichen nicht wieder gutzumachenden Schaden für das oder die Opfer abzuwenden (Art. 5 Abs. 1).

Verfahrensverlauf

Das Verfahren nach dem Protokoll läuft folgendermaßen ab: Wenn der Ausschuss eine Beschwerde für zulässig erachtet, übermittelt er die Sache dem betreffenden Staat vertraulich zur Stellungnahme (Art. 6). Kommt es zu keiner gütlichen Einigung zwischen beiden Seiten (Art. 7) wird die Beschwerde der Sache nach geprüft. Der CESCR hat dabei den Fall unter Berücksichtigung aller ihm vorliegenden Dokumente zu prüfen (Art. 8 Abs. 1). Eine Besonderheit des Protokolls stellt die Bestimmung dar, wonach der Ausschuss bei der Behandlung von Beschwerden die Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen (Art. 8 Abs. 4) untersucht. Damit berücksichtigt der Ausschuss, dass dem Vertragsstaat möglicherweise eine Vielzahl geeigneter politischer und auch rechtlicher Maßnahmen für die Umsetzung der im Pakt niedergelegten Rechte zur Verfügung steht. Auch diese Bestimmung war bis zuletzt höchst umstritten. Im Anschluss an die Sachprüfung übermittelt der Ausschuss den betreffenden Parteien seine ›Auffassungen‹ (views), die er mit Empfehlungen verknüpfen kann (Art. 9 Abs. 1). Diese Auffassungen sind rechtlich nicht bindend.¹⁸ Der Staat hat aber die Auffassungen und etwaigen Empfehlungen »gebührend in Erwägung zu ziehen« (Art. 9 Abs. 2) und muss innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort verfassen. In dieser Antwort muss er Auskunft über alle als Reaktion auf die Auffassungen und Empfehlungen getroffenen Maßnahmen geben (Art. 9 Abs. 2).

2. Die Staatenbeschwerde

Beim zwischenstaatlichen Mitteilungsverfahren behauptet ein Vertragsstaat, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus dem Pakt nicht hinreichend nach (Art. 10). Diese Behauptung ist in Form einer schriftlichen Mitteilung dem anderen Staat gegenüber vorzubringen. Wird die Sache nicht innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der ein-

Das Protokoll sieht wichtige Bestimmungen für das Verfahren vor, insbesondere was die Zulässigkeit einer Beschwerde angeht.

leitenden Beschwerde beim Empfangsstaat zur Zufriedenheit der beiden beteiligten Staaten geregelt, so hat jeder der beiden Staaten das Recht, die Sache dem Ausschuss zu unterbreiten (Art. 10 Abs. 2 b).¹⁹

3. Das Untersuchungsverfahren

Beim Untersuchungsverfahren nach Art. 11 können dem CESCR Informationen übermittelt werden, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Pakt niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen. Der Ausschuss kann ein Untersuchungsverfahren einleiten (Art. 11 Abs. 2). Wird beschlossen, die Sache weiterzuverfolgen, fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, bei der Prüfung der Angaben mitzuwirken und zu diesen Angaben Stellung zu nehmen (Art. 11 Abs. 2). Unter Berücksichtigung dieser Auskünfte und anderer Informationen kann der Ausschuss eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung des Sachverhalts anzustrengen, die mit Zustimmung des Vertragsstaats einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet einschließen kann (Art. 11 Abs. 3). Am Ende einer solchen Untersuchung, die auf allen Stufen des Verfahrens vertraulich und, wenn möglich, unter Mitwirkung des betreffenden Vertragsstaats durchzuführen ist (Art. 11 Abs. 4), steht wie bei der Individualbeschwerde eine abschließende bewertende Darstellung des Ausschusses, die er mit konkreten Empfehlungen an den betreffenden Staat verbinden kann. Der CESCR kann nach Abschluss des Verfahrens und nach Konsultation des betreffenden Vertragsstaats die Ergebnisse des Verfahrens in seinem Jahresbericht veröffentlichen (Art. 11 Abs. 7).

Sonstige Bestimmungen

Eine zu Beginn der Verhandlungen viel diskutierte Bestimmung bezieht sich auf die Frage der internationalen Zusammenarbeit. Demnach kann der CESCR nach Abschluss eines Verfahrens und mit Zustimmung des betreffenden Staates gegenüber den UN-Sonderorganisationen oder -Spezialorganen oder anderen zuständigen Institutionen auf einen Bedarf an technischer Beratung oder Unterstützung hinweisen (Art. 14 Abs. 1). Überdies soll ein aus freiwilligen Mitteln zu speisender Treuhandfonds eingerichtet werden, aus dem mit Zustimmung des jeweiligen Staates fachliche oder technische Unterstützung finanziert werden könnte (Art. 14 Abs. 3).

Der CESCR nimmt in seinen Jahresbericht eine Zusammenfassung seiner Tätigkeit nach dem Protokoll auf (Art. 15). Weiter verpflichtet das Protokoll den Vertragsstaat dazu, den Sozialpakt und das Protokoll in barrierefreien Formaten bekanntzumachen und weit zu verbreiten sowie den Zugang zu Informationen in Bezug auf Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses zu fördern, insbesondere die im Zusammenhang mit dem Vertragsstaat stehenden Angelegenheiten (Art. 16). Darüber hinaus

regelt das Protokoll die Unterzeichnung, Ratifizierung und den Beitritt (Art. 17) sowie das Inkrafttreten (Art. 18). Es sieht ein Vertragsänderungsverfahren vor (Art. 19) und enthält überdies Ausführungen zur Kündigung (Art. 20), zur Unterrichtung durch den Generalsekretär (Art. 21) und zuletzt zu den verbindlichen Sprachfassungen des Protokolls in den offiziellen sechs UN-Amtssprachen (Art. 22).

Streitpunkte

Einzelne Punkte des Protokollentwurfs waren während des gesamten Arbeitsprozesses höchst umstritten.²⁰ Dazu gehörten insbesondere die Frage nach dem Anwendungsbereich des Protokolls, den Prüfungskriterien und den Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit.

Anwendungsbereich (Art. 2)

Bis zuletzt gestritten wurde um den Anwendungsbereich des Protokolls. Anwendungsbereich heißt hier, auf welche Bestimmungen des Sozialpakts sich Personen im Rahmen der Individualbeschwerde unmittelbar berufen können. In den Verhandlungen war damit die Frage aufgeworfen, ob es den Staaten aufgrund des Protokolls erlaubt sein sollte, die Zuständigkeit des Ausschusses auf nur einige Rechte des Paktes oder auf einzelne bestimmbare Verpflichtungen des Paktes zu begrenzen.

Die unterschiedlichsten Varianten, wie der Anwendungsbereich des Protokolls in das Belieben des ratifizierenden Staates gestellt werden könnte, wurden unter dem Stichwort ›À-la-carte-Ansatz‹ disku-

In den Verhandlungen war die Frage aufgeworfen worden, ob es den Staaten erlaubt sein sollte, die Zuständigkeit des Ausschusses auf nur einige Rechte des Paktes zu begrenzen.

¹⁵ UN Doc. A/HRC/RES/8/2 v. 18.6.2008.

¹⁶ Alle im Folgenden genannten Artikel ohne weitere Angaben beziehen sich auf das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Der endgültige amtliche deutsche Wortlaut des Protokolls liegt noch nicht vor. Die hier auf Deutsch zitierten Passagen des Protokolls entstammen einer Vorkopie des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen, <http://www.un.org/Depts/german/gv-63/band1/ar63117.pdf>

¹⁷ Zu den Paktrechten zählen unter anderem das Recht auf Arbeit, Rechte bei der Arbeit, das Recht auf soziale Sicherung, Schutz der Familie, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, insbesondere Nahrung, Kleidung und Wohnen, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Bildung und das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben.

¹⁸ Vgl. hierzu Bernhard Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Berlin 2007, S. 19.

¹⁹ Die Staatenbeschwerde wurde nach bisheriger Praxis im Zusammenhang bereits bestehender Verfahren wohl nie in Anspruch genommen.

²⁰ Vgl. auch Claire Mahon, Progress at the Front: The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Law Review, 8. Jg., 4/2008, S.617–646, hier S. 63off.

Jeder ›À-la-carte-Ansatz‹ hätte theoretisch wie praktisch eine Abwertung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gegenüber den bürgerlichen und politischen Rechten zur Folge gehabt.

Einige Staaten lehnten einen Treuhandfonds als systemwidrig ab. Den Ländern des Südens war er aber ein Kernanliegen, ohne dessen Verwirklichung die Unterstützung für das Protokoll vielleicht weggebrochen wäre.

tiert. Jeder Staat hätte sich demnach bei der Ratifizierung wie aus einer ›Menükarte‹ auswählen können, welche Verpflichtungen oder gar welche einzelnen Rechte er aus dem Verfahren nach dem Protokoll akzeptiert beziehungsweise ausklammert. Zwar haben sich einige Staaten für diesen Ansatz bis zum letzten Verhandlungstag stark gemacht, sie konnten sich jedoch nicht durchsetzen.²¹

Die Mehrheit der verhandelnden Staaten war indes überzeugt, dass ein umfassender Ansatz zur Anwendung kommen sollte.²² Es sollten zumindest alle individuellen Rechte in den Anwendungsbereich des Protokolls fallen. Einbezogen war damit auch die vom Ausschuss entwickelte Auslegung des Paktes, wonach jedes Paktrecht mit staatlichen Verpflichtungen in Form von Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen einhergeht.²³

Der umfassende Ansatz setzte sich zu Recht durch. Jeder ›À-la-carte-Ansatz‹ hätte theoretisch wie praktisch eine Abwertung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gegenüber den bürgerlichen und politischen Rechten zur Folge gehabt. Die Möglichkeit, bestimmte Rechte auszuschließen, hätte zu einer Hierarchisierung der Rechte geführt. Es wären Rechtsschutzlücken entstanden, die im jeweiligen nationalen Kontext bestimmten sozialen Gruppen zum Nachteil gereicht hätten. Auch das wichtigste Ziel dieses Projekts, auf der Ebene der Rechtsdurchsetzung eine Gleichrangigkeit aller Menschenrechte herzustellen, konnte nur auf dem Wege eines umfassenden Ansatzes erreicht werden.

Prüfungskriterien (Art. 8 Abs. 4)

Noch aus der Zeit vor den Verhandlungen stammte die Frage, ob das Protokoll die Prüfungskriterien festlegen soll. Damit sind die rechtlichen Kriterien gemeint, anhand derer der Ausschuss den mit einer Beschwerde aufgeworfenen Sachverhalt prüft und abschließend beurteilt. Diese Überlegung war ungewöhnlich, weil sich bei anderen Mitteilungsverfahren, etwa gemäß dem Zivilpakt, die für die Prüfung heranzuziehenden normativen Kriterien aus dem Hauptabkommen selbst ergeben und die dazu gehörigen Protokolle über die Mitteilungsverfahren keine inhaltliche Beschränkung vornehmen. Verhandelt wurde insofern darüber, ob dem Ausschuss mittels Protokoll aufgegeben werden sollte, sich bei der Prüfung von bestimmten, im Protokoll zusätzlich festgeschriebenen Kriterien leiten zu lassen.

Einige Stimmen – wie auch die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) – lehnten dies als überflüssig oder gar schädlich ab. Da aber einige Staaten ihr Unbehagen so nachdrücklich äußerten, enthielt bereits der erste Entwurf der Vorsitzenden einen Vorschlag, der sich eng am Wortlaut des Paktes orientierte.²⁴ In der letzten Verhandlungsphase versuchten allerdings einige ›Skeptiker-Staaten‹, den anderen Staaten weitere Zugeständnisse abzurufen. Sie

brachten ihre Befürchtung zum Ausdruck, der Ausschuss könnte die in den letzten Jahren geübte Zurückhaltung gegenüber den Vertragsstaaten aufgeben.

Im Ergebnis stellt die bestehende Formulierung nun darauf ab, dass der Ausschuss die Angemessenheit (reasonableness) der vom Vertragsstaat nach Art. 2 des Paktes ergriffenen Maßnahmen zu prüfen hat. Dabei muss der CESCR berücksichtigen, dass der Vertragsstaat eine Vielzahl rechtlicher wie politischer Maßnahmen für die Umsetzung der im Pakt niedergelegten Rechte ergreifen kann.

Internationale Hilfe und Treuhandfonds (Art. 14)

Zahlreiche Länder vertraten die Ansicht, das Protokoll solle auch zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit dienen. Hierzu enthält auch der Pakt einschlägige Bestimmungen. Diese geben den Staaten vor, auch durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, die volle Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.²⁵ In dieses Themenfeld fiel die heftig debattierte Frage über die Einrichtung eines Treuhandfonds. Diesbezüglich lagen die Vorstellungen der Staaten zunächst weit auseinander.²⁶ Einige lehnten einen Fonds als systemwidrig ab. Den Ländern des Südens war er aber ein Kernanliegen, ohne dessen Verwirklichung die Unterstützung für das Protokoll vielleicht weggebrochen wäre.

Gestritten wurde dann noch über die Zweckbindung.²⁷ Der Vorschlag, die etwaigen Mittel ausschließlich für den Rechtsbeistand möglicher Opfer von Menschenrechtsverletzungen einzusetzen, konnte sich nicht durchsetzen. Andererseits konnte ausgeschlossen werden, dass einem Staat, der Menschenrechte verletzt hat und vom CESCR durch eine Beschwerde entsprechende Hinweise erhalten hat, als ›Belohnung‹ finanzielle Mittel erhält. Letzteres auszuschließen, war insbesondere für Deutschland ein wichtiges Anliegen.²⁸ Die endgültige Formulierung setzt nunmehr voraus, dass Mittel aus dem Fonds, der im Übrigen aus freiwilligen Mitteln zu speisen wäre, ausschließlich für den Aufbau nationaler Kapazitäten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verwendet werden sollen.

Die Positionen

Die Staaten

Das Spektrum der Positionen der an den internationalen Verhandlungen beteiligten Akteure, insbesondere bei den Detailfragen, war am Anfang sehr groß. Am Ende der Verhandlungen waren zwar nicht alle Akteure vom Ergebnis vollends überzeugt, doch das Meinungsbild hatte sich seit Beginn des Arbeitsprozesses zugunsten des Gesamtprojekts entscheidend zum Positiven gewandelt. Die überwiegende Mehrheit der Staaten hatte mit der Idee, ein Individualbeschwerdeverfahren nach dem Vorbild bestehender

quasi-gerichtlicher Verfahren für den Sozialpakt zu entwickeln, keine grundsätzlichen Schwierigkeiten mehr.²⁹

Auch die Position der deutschen Bundesregierung änderte sich im Laufe der Verhandlungen. Zwar betonte sie schon im Jahr 1998, dass Individualbeschwerdeverfahren grundsätzlich dazu geeignet seien, die Rechtsstellung und das Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen zu fördern. In Bezug auf den genauen Regelungs- und Verpflichtungsgehalt dieser Rechte sowie der Beschwerdebefugnis bestünden jedoch weiterhin Defizite oder Unklarheiten, die beseitigt werden sollten, so die Bundesregierung 1998.³⁰

Angemerkt sei, dass damals auch noch Allgemeine Bemerkungen, das sind Dokumente, mit denen der Ausschuss Art und Umfang der Staatenverpflichtungen in Bezug auf einzelne Rechte darlegt, gefehlt haben. Zu einigen wesentlichen Bestimmungen des Paktes, wie etwa zum Recht auf Gesundheit, Recht auf Arbeit oder Recht auf soziale Sicherung liegen diese aber mittlerweile vor.

Auf dieser Grundlage handelte die Bundesregierung während des gesamten Arbeitsprozesses. Selbst als im Jahr 2007 die Verhandlungen aufgenommen wurden und bereits einige Staaten das Lager der ›Skeptiker-Staaten‹, wie beispielsweise Frankreich, demonstrativ verließen, unterstützte die deutsche Delegation noch den ›À-la-carte-Ansatz‹.³¹ Damit löste sie in Genf, wo Deutschland aufgrund seines Engagements für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einen guten Ruf genießt, doch beträchtliche Irritationen aus. Mit Beginn der letzten Verhandlungsphase (Anfang 2008) gab die Bundesregierung ihre Vorbehalte schließlich auf, erklärte ausdrücklich ihre Abkehr vom ›À-la-carte-Ansatz‹ und stellte sich mit Nachdruck hinter die Forderung nach einem umfassenden Ansatz. Fortan spielte sie im Verhandlungsverlauf insgesamt durch ihr offenes und konstruktives Wirken eine positive Rolle.

Nichtstaatliche Akteure

Vertreter der Zivilgesellschaft, insbesondere die eigens für das Projekt gegründete ›NGO-Koalition für ein Fakultativprotokoll‹, machten sich für die Sache stark.³² Durch ihre qualifizierten Beiträge nahmen sie zweifellos Einfluss auf Ausgestaltung des Protokolls. Das deutsche ›Forum Menschenrechte‹, ein Dachverband von rund 50 Menschenrechtsorganisationen, hatte sich bereits seit seiner Gründung im Jahr 1994 für ein Fakultativprotokoll zum Pakt ausgesprochen. Über die Jahre hatte es mehrere Veranstaltungen organisiert, um in Deutschland das Thema in das öffentliche Bewusstsein zu bringen. Der internationalen NGO-Koalition trat das Forum im Jahr 2006 bei. Auch zahlreiche nationale Menschenrechtsinstitutionen sprachen sich für das Projekt aus. Die-

ser neue Typ Organisation genießt bei internationalen Verhandlungen, wie im Rahmen der Vereinten Nationen insgesamt, nunmehr einen eigenständigen Status.³³ Von der damit verbundenen Möglichkeit, aktiv mitzuwirken, machte unter anderem auch das Deutsche Institut für Menschenrechte Gebrauch.

Bewertung

Wie ist nun die Verabschiedung des Protokolls zu bewerten? Was ändert sich dadurch? Mindestens fünf Verbesserungen wird dieses neue Menschenrechtsinstrument mit sich bringen.

1. Positive Signalwirkung

Allem voran ist die positive Signalwirkung hervorzuheben, die ein solches Verfahren für Opfer einer Menschenrechtsverletzung hat. Ihnen eine Rechtsschutzperspektive zu bieten, ist besonders wichtig, wenn es im Heimatstaat keine Wege der Klärung gibt oder Rechenschaftsmechanismen nicht funktionieren. Für den Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und

Mit Beginn der letzten Verhandlungsphase gab die Bundesregierung ihre Vorbehalte auf und erklärte ausdrücklich ihre Abkehr vom ›À-la-carte-Ansatz‹.

21 So etwa Australien, China, Dänemark, Griechenland, Großbritannien, Japan, die Niederlande, Neuseeland, Polen, die Republik Korea, Russland, die Schweiz, die Türkei und die Vereinigten Staaten, UN Doc. A/HRC/6/8 v. 30.8.2007, Abs. 37.

22 So auf der 4. Sitzung: Ägypten (im Namen der Afrikanischen Gruppe), Äthiopien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Burkina Faso, Chile, Ecuador, Finnland, Frankreich, die Gruppe lateinamerikanischer und karibischer Staaten, Guatemala, Italien, Liechtenstein, Mexiko, Nigeria, Norwegen, Peru, Portugal, Schweden, Senegal, Slowenien, Spanien, Südafrika, Uruguay und Venezuela, siehe UN Doc. A/HRC/6/8 v. 30.8.2007, Abs. 33; auf der 5. Sitzung außerdem Bangladesch, Deutschland und Marokko, UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 145.

23 Siehe Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen 2003, S. 115–247.

24 UN Doc. A/HRC/6/WG.4/2 v. 23.4.2007, Annex 1, Art. 8.

25 Vgl. Art. 2 Abs. 1; vgl. dazu Magdalena Sepúlveda Carmona, *The Obligations of 'International Assistance and Cooperation' under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *The International Journal of Human Rights*, 13. Jg., 1/2009, S. 86–109.

26 Siehe UN Doc. A/HRC/6/8 v. 30.6.2007, Abs. 127–130; UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 114ff.

27 Siehe UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 181ff.

28 UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 240.

29 Vgl. die abschließenden Stellungnahmen am letzten Verhandlungstag, teilweise abgegeben unter Vorbehalt, UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 211ff.

30 UN Doc. E/CN.4/1998/84 v. 16.1.1998.

31 UN Doc. A/HRC/6/8 v. 30.8.2007, Abs. 37.

32 Siehe die Homepage der NGO-Koalition: <http://www.opices-coalition.org/>

33 Siehe Valentin Aichele, *Nationale Menschenrechtsinstitutionen*, Frankfurt am Main 2002.

Das Protokoll stärkt den Grundsatz der Unteilbarkeit und damit den internationalen Menschenrechtsschutz als Ganzes.

kulturellen Rechte gilt dies im besonderen Maße, da sie in Zeiten der Globalisierung mehr als die bürgerlichen und politischen Rechte nicht nur Gefahr laufen, in den Hintergrund gedrängt zu werden, sondern auch immer wieder konkret gefährdet sind.

2. Stärkung der Rechtsposition

Zudem gelingt es der Staatengemeinschaft mit dem Protokoll, die Rechtsposition der Menschen im Bereich ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte weiter zu stärken. Es stärkt aber nicht nur die Rechtsposition theoretisch, sondern setzt die Menschen – rechtlich gesehen – in den Stand, für die eigenen Rechte aktiv zu werden oder für die Rechte anderer einzutreten.

Zwar scheint es angemessen, für die konsequente Durchsetzung dieser Rechte nicht alle Hoffnungen auf ein solches Verfahren zu setzen, das gegebenenfalls erst nach der Ausschöpfung nationaler Rechtsbehelfe in Betracht kommt. Die Verwirklichung der Menschenrechte ist überdies nicht allein eine Frage der einzelfallbezogenen Durchsetzung. Mit diesem Verfahren wird aber eine weitere Möglichkeit zur inhaltlichen Klärung und damit auch die Bestimmung ihres Potenzials und ihrer Grenzen eröffnet.

3. Konsequente normative Fortentwicklung

Das Protokoll stellt überdies eine konsequente Fortsetzung einer normativen Entwicklung dar. Die Anerkennung der Rechte des Sozialpakts als individuell einklagbare Rechte ist auf der nationalen, regionalen und internationalen Ebene in den letzten zwei Jahrzehnten entscheidend vorangekommen. Zum Beispiel sind diese Rechte ebenfalls vom Beschwerdeverfahren nach dem im Jahr 2008 in Kraft getretenen Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erfasst. Mit dem Protokoll wird diese Tatsache gewürdigt.

4. Bekräftigung der Gleichrangigkeit

Das Protokoll bekräftigt das mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bereits ausgerufene Postulat der Gleichrangigkeit aller Menschenrechte. Es entzieht den lange gehegten Zweifeln an der Einklagbarkeit der im Pakt niedergelegten Rechte den Boden. Damit sind die institutionellen Voraussetzungen für den Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte dem der bürgerlichen und politischen Rechte angeglichen worden.

5. Stärkung der Unteilbarkeit

Darüber hinaus stärkt das Protokoll den Grundsatz der Unteilbarkeit und damit den internationalen Menschenrechtsschutz als Ganzes. Die Rechte der beiden Pakte sind eben nicht nur im abstrakten Sinne gleichrangig und irgendwie theoretisch unteilbar miteinander verwoben. Vielmehr ist der Grundsatz der Unteilbarkeit durch den Beschluss der Generalversamm-

lung, das Protokoll anzunehmen, dahingehend zu verstehen, dass sich dieser Grundsatz auch auf Fragen der institutionellen Absicherung, insbesondere auch auf die Frage der Durchsetzungsfähigkeit der Rechte im Einzelfallverfahren bezieht.

Indem das Protokoll entscheidend zu einer Stärkung aller Menschenrechte und des internationalen Menschenrechtsschutzes insgesamt beiträgt, setzt es einen weiteren Meilenstein für die Unteilbarkeit.

Ausblick

Nach der Hinterlegung von zehn Ratifizierungsbeziehungsweise Beitrittsurkunden tritt das Protokoll als völkerrechtlicher Vertrag in Kraft. Im September 2009 ist ein Termin bei den Vereinten Nationen anberaumt, zu dem die Staaten das Dokument offiziell unterzeichnen können.

Mit dem Protokoll verbindet sich die Chance, das nationale Rechtssystem fortzuentwickeln. Einzelpersonen, Staaten und der Ausschuss haben ein Interesse an effektiven nationalen Schutzmechanismen. Ziel ist es deshalb, im nationalen Bereich ein System vorzuhalten, das die wirksame Durchsetzung der Paktrechte hinreichend gewährleistet. Die Ratifizierung des Protokolls sollte deshalb auch Anlass sein, die jeweilige nationale Rechtsordnung auf den Schutz dieser Rechte hin zu prüfen und gegebenenfalls die Voraussetzungen für ihre Durchsetzbarkeit auszubauen.

Die deutsche Bundesregierung hat im Übrigen verlautbart, dass sie zu den ersten gehören werde, die das Protokoll zeichnen. Im Aktionsplan zum 8. Bericht der Bundesregierung über die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen hat sie sich dazu verpflichtet: »Die Bundesregierung wird weiterhin konstruktiv auf die Annahme eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinwirken. Sie wird das Fakultativprotokoll baldmöglichst zeichnen und das Ratifizierungsverfahren als prioritäres Anliegen betreiben.«³⁴ Dieses damit angekündigte Vorhaben zu verwirklichen, würde die konsequente Fortsetzung der aktiven und konstruktiven Haltung bedeuten, die Deutschland in der letzten Verhandlungsphase eingenommen hat.

Mit dem Protokoll verbindet sich die Chance, das nationale Rechtssystem fortzuentwickeln.

³⁴ Vgl. auch Antwort der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 16/11603 v. 14.1.2009, Frage 2.