

Das ›Soft Law‹ im Bereich der sozialen Sicherung

Mit der Empfehlung über einen sozialen Basisschutz hat die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit geleistet. Auch wenn es sich dabei ›nur‹ um ein rechtlich nicht bindendes Dokument handelt, bildet es den maßgeblichen Referenzrahmen für die zukünftige globale Sozialpolitik.



Dr. Markus Kaltenborn, geb. 1966, ist Professor für Öffentliches Recht an der Ruhr-Universität Bochum und Direktor des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE).

besteht die Verpflichtung, diese grundlegenden Schutzgarantien kontinuierlich auf das Niveau der bereits verabschiedeten ILO-Übereinkommen zu Fragen der sozialen Sicherung anzuheben.²

Beide Dimensionen – der soziale Basisschutz (horizontale Dimension; siehe Abbildung) und die progressive Ausweitung des Versicherungsschutzes (vertikale Dimension) – werden zu Recht als wesentlich angesehen, denn die Einrichtung eines Basisschutzes darf einer Regierung natürlich nicht als Ausrede dafür dienen, keine zusätzlichen Anstrengungen zugunsten der eigenen Bevölkerung zu unternehmen. Welche Formen des Sozialschutzes die Staaten für die Umsetzung der ILO-Empfehlung Nr. 202 wählen – ob sie sich also primär für steuerfinanzierte Sozialhilfeprogramme entscheiden oder zusätzlich für beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme wie Kranken-, Arbeitslosen- oder Rentenversicherungen –, wird ihrer eigenen sozialpolitischen Strategie überlassen. Sie verpflichten sich allerdings, die Umsetzung des Basisschutzes durch partizipativ ausgestaltete Verfahren überwachen zu lassen.³ Wichtig ist auch, dass der Sozialschutz in den jeweiligen staatlichen Rechtsordnungen gesetzlich verankert wird und den Betroffenen Beschwerdemöglichkeiten zur Verfügung stehen, wenn ihre Leistungsansprüche nicht oder nur unzureichend erfüllt werden.

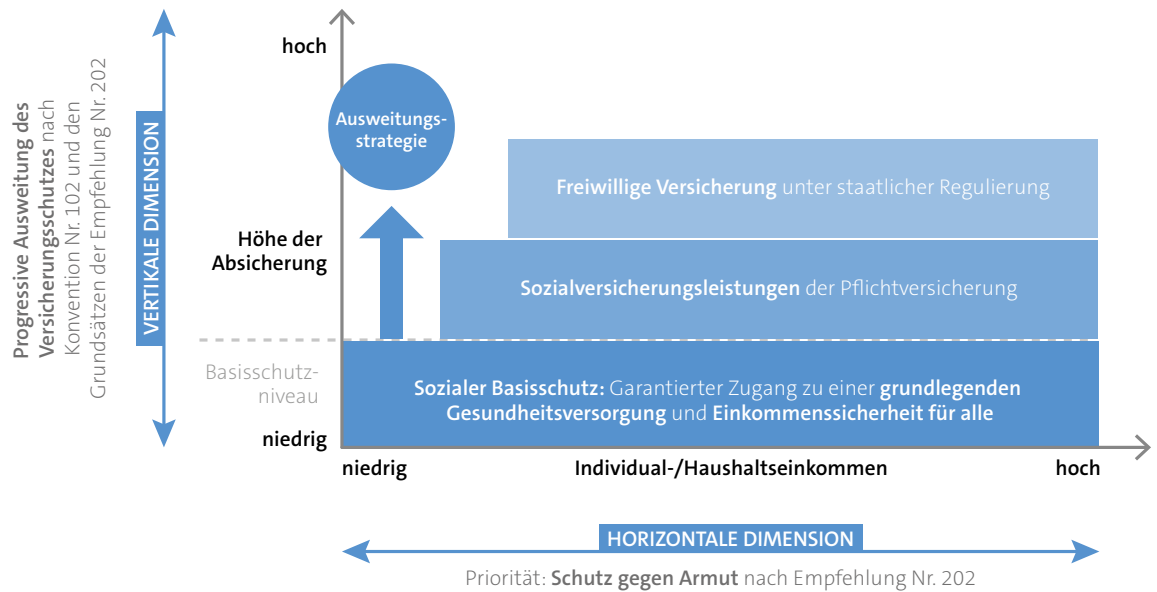
Im Jahr 2012 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz, das höchste Organ der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO), ein Dokument, das seither die internationalen Debatten über den globalen Sozialschutz maßgeblich geprägt hat: die Empfehlung über einen sozialen Basisschutz (ILO-Empfehlung Nr. 202; ›Social Protection Floor‹).¹ Sie sieht vor, dass in allen Staaten ein Schutz geschaffen werden muss, der jedem Menschen Zugang zu medizinischer Grundversorgung und ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit ermöglicht. Die Grundeinkommenssicherung bezieht sich auf den gesamten Lebenszyklus, soll also sowohl Kinder und alte Menschen erfassen als auch diejenigen Personen im erwerbsfähigen Alter, die nicht in der Lage sind, selbst ein ausreichendes Einkommen für sich und ihre Familie zu erzielen. Dies ist jedoch nur ein Teil des Konzepts, denn zugleich

¹ ILO-Empfehlung Nr. 202 zu sozialem Basisschutz v. 14.6.2012, Social Protection Floors Recommendation No. 202 sowie ILC.101/IV/2B.

Zur Entstehungsgeschichte siehe Michael Cichon, Die Empfehlung für einen nationalen sozialen Basisschutz: Kann ein sechsseitiges Dokument den Kurs der Sozialgeschichte ändern?, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 66. Jg., 3–4/2013, S. 23 und 26ff.; Bob Deacon, Global Social Policy in the Making, Bristol 2013.

² In Ziffer 17 der Empfehlung Nr. 202 wird insbesondere auf das ILO-Übereinkommen Nr. 102 über Mindestnormen der sozialen Sicherheit vom 28.6.1952 (210 UNTS 131) verwiesen.

³ Gemäß Ziffer 19 der Empfehlung Nr. 202 sollen dafür »geeignete, auf innerstaatlicher Ebene festgelegte Mechanismen unter Beteiligung der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und gegebenenfalls der Vertreter anderer beteiligter Organisationen und Personen« eingerichtet werden.



Quelle: ILO (Ed.), The Strategy of the International Labour Organization: Social Security For All, Genf 2012, S. 3, übersetzt von Michael Cichon/Cécilie Schildberg/Yvonne Theemann, Social Protection Floors. Chancen der Umsetzung, Berlin 2014, S. 4.

Der neue Ansatz der ILO-Empfehlung

Mit der Empfehlung Nr. 202 hat die ILO einen neuen Ansatz gewählt, und zwar in mehrfacher Hinsicht: Während die globale, sozialrechtliche Standardsetzung sich bis dahin vornehmlich auf Schutzsysteme für Personen konzentrierte, die in einem klassischen Arbeitsverhältnis stehen⁴, geht das Konzept des sozialen Basisschutzes bewusst weiter. In vielen Teilen der Welt ist die Mehrheit der erwerbsfähigen Bevölkerung im sogenannten informellen Sektor tätig – nach neuesten Schätzungen der Weltbank in Südasien 60 Prozent, in Lateinamerika mehr als 50 Prozent und in Afrika südlich der Sahara sogar mehr als 70 Prozent.⁵ Die große Herausforderung für Länder vor allem des Globalen Südens besteht also darin, denjenigen Menschen, die von den an ein formelles Beschäftigungsverhältnis anknüpfenden Schutzsystemen nicht erfasst werden, ebenfalls eine soziale Ab-

sicherung gegen die typischen Lebensrisiken wie Krankheit, Arbeitsunfähigkeit oder altersbedingtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu ermöglichen.⁶ Auf der Grundlage des neuen inhaltlichen Ansatzes, den sie mit dem Konzept eines sozialen Basisschutzes entwickelt hat⁷, berät die ILO nun die Regierungen dieser Staaten bei der Konzeptionierung und Umsetzung ihrer sozialpolitischen Programme – und dies, wie erste Auswertungen speziell zur horizontalen Dimension ihrer Strategie zeigen⁸, mit durchaus beachtlichem Erfolg.

Aber auch das von der ILO gewählte Steuerungsinstrument – die Empfehlung – kann als ein wichtiges Element dieser neuen strategischen Ausrichtung angesehen werden. Zwar gab es auch vor dem Jahr 2012 eine Reihe von rechtlich nicht bindenden ILO-Empfehlungen für den Bereich der sozialen Sicherung, diese ergänzten aber meist lediglich entsprechende Übereinkommen⁹ und zogen daher auch vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit

⁴ Ausnahmen bilden insoweit die älteren Empfehlungen zur Sicherheit des Lebensunterhaltes (ILO-Empfehlung Nr. 67 vom 12.5.1944) und zur ärztlichen Betreuung (ILO-Empfehlung Nr. 69 vom 12.5.1944) sowie das ILO-Übereinkommen Nr. 102 (Anm. 2), das allerdings nicht auf eine universelle Deckung abzielt.

⁵ World Bank, World Development Report 2019: The Changing Nature of Work, Washington, D.C. 2019, S. 94.

⁶ Vgl. International Labour Office, World Social Protection Report 2017–19, Genf 2017, S. 173ff., www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54887

⁷ Siehe hierzu auch International Labour Office, The Strategy of the International Labour Organization. Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems, Genf 2012.

⁸ World Bank/International Labour Office, Universal Social Protection. Country Cases, Washington, D.C./Genf 2018.

⁹ Eine Übersicht hierzu findet sich im ILO-Informationssystem über internationale Arbeitsstandards NORMLEX im Abschnitt 13, www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12030:0::NO::#Social_security

auf sich. Anders sieht dies bei der Empfehlung Nr. 202 aus: Sie stellt eine ›eigenständige Empfehlung‹ dar; es gibt bislang kein passendes Gegenstück auf Vertragsebene.¹⁰ Von Bedeutung ist sie aber auch deshalb, weil die Internationale Arbeitskonferenz sie nahezu im Konsens verabschiedete – lediglich Panama hatte sich enthalten.¹¹ Zudem wurde sie innerhalb kurzer Zeit von zahlreichen anderen maßgeblichen Akteuren bekräftigt, unter anderem vom UN-Kinderhilfswerk (United Nations Children’s Fund – UNICEF)¹², von den Staats- und Regierungschefs der Gruppe der 20 (G20)¹³, der Europäischen Union (EU)¹⁴ und von den Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union (AU).¹⁵ Selbst die Weltbank, die in ihren sozialpolitischen Projekten bislang vornehmlich auf selektive und zeitlich befristete Hilfsprogramme gesetzt hat, begreift sich als strategischer Partner der Initiative für einen sozialen Basisschutz¹⁶ und kooperiert mit der ILO im Rahmen der Globalen Partnerschaft für universelle soziale Sicherung zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Global Partnership for Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals – USP2030).¹⁷

Entscheidend für den politischen Durchbruch der Idee eines sozialen Basisschutzes dürfte vor allem ihre Verankerung in der im Jahr 2015 von den

Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) gewesen sein.¹⁸ In den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) findet sich unter der Überschrift ›Armut in allen ihren Formen und überall beenden‹ die Zielsetzung 1.3, mit der sich die Staaten verpflichten, »den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle [...] einschließlich eines Basisschutzes« einzurichten.¹⁹ Sowohl auf ILO-Ebene, wo sich in diesem Jahr der zuständige Sachverständigenausschuss mit der Umsetzung der

Entscheidend für den politischen Durchbruch der Idee eines sozialen Basisschutzes dürfte ihre Verankerung in der Agenda 2030 sein.

Empfehlung Nr. 202 befasste²⁰, als auch im Rahmen des Hochrangigen Politischen Forums für Nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF)²¹ wird nun regelmäßig kontrolliert, welche Anstrengungen die Staatengemeinschaft zur Ausweitung des sozialen Basisschutzes unternimmt.

10 Dies ist ein wichtiger Unterschied zu einem anderen Grundsatzdokument der ILO, das nicht als Übereinkommen verabschiedet wurde: die Erklärung über grundlegende Rechte und Pflichten bei der Arbeit vom 1.6.1998. Hierin wird auf die vertragsrechtlich festgelegten Kernarbeitsrechtsnormen und deren Relevanz für alle ILO-Mitgliedstaaten verwiesen, also auch für Staaten, die die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Diese ›Agenda für menschenwürdige Arbeit‹ ist zehn Jahre später noch einmal durch die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung v. 10.6.2008 von der ILO weiterentwickelt worden.

11 Vgl. Cichon a.a.O (Anm. 1), S. 25.

12 UNICEF, Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children, New York 2012, S. 23.

13 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20, Sankt Petersburg, 6.9.2013, Ziffer 30.

14 Mitteilung der EU-Kommission, Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union, COM/2012/0446 final v. 20.8.2012.

15 The AU-Commission, Agenda 2063, Framework Document, The Africa We Want, 2015, S. 54f., au.int/sites/default/files/documents/33126-document_framework_document_book.pdf

16 World Bank, Resilience, Equity, and Opportunity: The World Bank’s Social Protection and Labor Strategy 2012–2022, Washington, D.C. 2012, S. 11. Die Initiative für einen sozialen Basisschutz (Social Protection Floor Initiative – SPF-I) ist an alle Mitglieder der Gruppe der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (United Nations Sustainable Development Group – UNSDG) adressiert, siehe www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2767

17 ILO, The World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative, Concept Note, www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS_378991/lang-en/index.htm. An der USP2030 sind auf UN-Ebene außerdem noch UNICEF, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) beteiligt, siehe www.usp2030.org/gimi/USP2030.action. Auf zivilgesellschaftlicher Ebene ist die Arbeit der Globalen Koalition für Sozialen Basisschutz (Global Coalition for Social Protection Floors) zu erwähnen, zu finden unter www.socialprotectionfloorscoalition.org/

18 UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

19 Erst kürzlich hat die Kommission für soziale Entwicklung (Commission for Social Development – CSocD) erneut an diese Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft erinnert, vgl. UN Doc. E/CN.5/2019/3 v. 20.11.2018, Ziffer 46. Zu SDG 1.3 siehe auch Markus Kaltenborn, Globale soziale Sicherung. Neue Impulse durch die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Global Governance Spotlight 7/2015, www.sef-bonn.org/publikationen/global-governance-spotlight/72015.html

20 ILO, General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), ILC.108/III/B, Genf 2019; zu dem auf ILO-Empfehlungen anwendbaren Überprüfungsverfahren siehe auch Matthias Knauff, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, Tübingen 2010, S. 277.

21 Die Webseite des HLPF ist unter sustainabledevelopment.un.org/hlpf abrufbar.

Steuerung durch ›Soft Law‹

Innerhalb weniger Jahre ist die ILO-Empfehlung Nr. 202 damit zu einem der zentralen Referenzdokumente der globalen Armutsbekämpfung und des weltweiten Ausbaus der sozialen Sicherungssysteme geworden. Hierzu beigetragen hat sicher auch der Umstand, dass sie, anders als ein ILO-Übereinkommen, von den Mitgliedstaaten nicht

Innerhalb weniger Jahre ist die ILO-Empfehlung Nr. 202 zu einem zentralen Referenzdokument der globalen Armutsbekämpfung geworden.

erst ratifiziert werden musste. Die ursprünglich einmal ins Auge gefasste Idee, den ILO-Mitgliedstaaten den sozialen Basisschutz über ein internationales Rahmenabkommen völkerrechtlich vorzugeben²², war recht bald wieder verworfen worden. Mit der Wahl dieses Standardsetzungsinstruments reiht sich die ILO in die Vielzahl global tätiger Organisationen ein, die rechtlich nicht bindende Vereinbarungen und Beschlüsse – sogenanntes ›Soft Law‹ – zur Umsetzung ihrer politischen Strategien nutzen. Auch wenn der Begriff oft Verwendung findet, ist nicht immer klar, welche Arten von internationalen Dokumenten ihm im Einzelnen zuzuordnen sind.²³ Eindeutige Fälle sind die Resolutionen beziehungsweise Erklärungen, die von den Plenarorganen internationaler Organisationen verabschiedet werden – etwa von der UN-Generalversammlung – sowie von entsprechenden Organen von UN-Sonderorganisationen und verschiedener Regionalorganisationen. Ebenfalls als ›Soft Law‹

eingestuft werden regelmäßig die an transnationale Unternehmen gerichteten Verhaltenskodizes, die von internationalen Organisationen ausgearbeitet wurden, etwa die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen²⁴ oder die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der ILO²⁵. Umstrittener ist hingegen der Status von Regelwerken, die von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) oder privaten Sachverständigenkommissionen erlassen werden.²⁶

Während in der Völkerrechtswissenschaft bereits seit geraumer Zeit über die juristische Einordnung des ›Soft Law‹ diskutiert wird²⁷, ist die breite Öffentlichkeit – jedenfalls in Deutschland – mit dem Begriff erst seit Kurzem vertraut. An ihm entzündete sich im Herbst 2018 im Bundestag medienwirksam der Streit um die deutsche Beteiligung am Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (kurz: Migrationspakt). Einige Abgeordnete bezweifelten die wiederholt von der Bundesregierung bekräftigte Rechtsauffassung, nach der das am 19. Dezember 2018 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Dokument²⁸ trotz seiner möglicherweise etwas missverständlichen Bezeichnung keine völkerrechtlichen Verpflichtungen begründe, sondern lediglich als ein rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen anzusehen sei.²⁹ Diese Vorbehalte spiegeln die Skepsis wider, die vereinzelt auch in der Rechtswissenschaft gegenüber dem Begriff ›Soft Law‹ geäußert worden ist. Es sei irreführend, etwas als ›Recht‹ zu bezeichnen, wenn von ihm letztlich keinerlei rechtliche Bindungswirkung ausgehe.³⁰ Abgesehen davon bestehe keine Notwendigkeit, die binäre Struktur von Recht und Nicht-Recht aufzuweichen oder zu erweitern, denn innerhalb des

22 Vgl. Deacon a.a.O. (Anm. 1), S. 30f.

23 Vgl. Dominik E. Arndt, Sinn und Unsinn von Soft Law, Baden-Baden 2011, S. 86f.

24 Die Leitsätze wurden im Jahr 1976 verabschiedet und im Jahr 2011 überarbeitet, siehe OECD, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Ausgabe 2011, mneguidelines.oecd.org/48808708.pdf

25 Die Erklärung wurde vom ILO-Verwaltungsrat im Jahr 1977 angenommen und zuletzt im Jahr 2017 geändert, siehe ILO, Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, 5.10.2017, www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_579897/lang-en/index.htm

26 Vgl. Carsten Giersch, Das internationale Soft Law, Münster 2015, S. 27f., und Knauff, Der Regelungsverbund, a.a.O. (Anm. 20), S. 217f. Der Vorschlag, noch nicht ratifizierte ILO-Übereinkommen als ›Soft Law‹ zu qualifizieren, so Thilo Morhard, Die Rechtsnatur der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, Frankfurt a.M. 1988, S. 178, wird zu Recht abgelehnt; siehe Knauff, Der Regelungsverbund, a.a.O. (Anm. 20), S. 275f.

27 Ausführlich hierzu Giersch, Das internationale Soft Law, a.a.O. (Anm. 26), S. 25ff.; aus neuerer Zeit vgl. außerdem Jean d'Aspremont, Formalism and the Sources of International Law, Oxford 2011; Matthias Goldmann, Internationale öffentliche Gewalt, Heidelberg 2015.

28 UN-Dok. A/RES/73/195 v. 19.12.2018. Siehe dazu auch den Beitrag von Stefan Rother in diesem Heft.

29 Deutscher Bundestag, Koalitionsantrag zum Globalen Migrationspakt angenommen, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw48-de-migrationspakt/580712; Kontroverse Aussprache zum Globalen Pakt für Flüchtlinge, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw48-de-aktuelle-stunde-migrationspakt/580830; Bundestag lehnt AfD-Antrag zum Globalen Migrationspakt ab, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw48-de-moratorium-migrationspakt/580846

30 Hierzu und zu ähnlichen kritischen Stellungnahmen siehe die Nachweise bei Giersch, Das internationale Soft Law, a.a.O. (Anm. 26), S. 39f.

Rechts gebe es genügend Varianten an mehr oder weniger spezifischen, weitreichenden oder zwingenden Normen.³¹

Andere Juristinnen und Juristen stehen dieser Entwicklung in der völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre deutlich aufgeschlossener gegenüber und betonen die Chancen, die mit rechtlich unverbindlichen Instrumenten für die Bewältigung globaler Steuerungsprobleme verbunden sind. Dass nämlich das ›Soft Law‹ – trotz seines unklaren rechtlichen Status – in der Praxis vielfach zum Einsatz gelangt, liegt vor allem in seinem hohen Flexibilitätsgrad begründet: Aufgrund der vielfältigen Interessendivergenzen, die die verschiedenen internationalen Politikfelder prägen, gelingt es Staaten häufig nicht, sich auf den Abschluss neuer multilateraler Verträge zu einigen. In der Regel vergeht zu viel Zeit, bevor ein neues völkerrechtliches Abkommen ausgehandelt wird und nach zumeist langwierigen Ratifizierungsverfahren in den jeweiligen Vertragsstaaten auch in Kraft gesetzt werden kann.³² ›Soft Law‹-Normen hingegen bedürfen zu ihrem ›Wirksamwerden‹ keiner parlamentarischen Billigung und ermöglichen daher eine rechtzeitige Reaktion der Staatengemeinschaft auf eine aktuelle internationale Problemlage.³³ Da das ›Soft Law‹ keine rechtlich durchsetzbaren Ansprüche oder Verbote begründet, sind die Regierungen auch eher bereit, sich auf Inhalte zu verständigen, die über einen politischen Minimalkonsens hinausgehen. Das bedeutet nicht, dass sie sich damit in einen kontrollfreien Raum begeben. Über Berichtspflichten und vergleichbare Überwachungsmechanismen, die – wie das Beispiel des sozialen Basisschutzes zeigt – häufig Bestandteil auch von rechtlich nicht bindenden Steuerungsstrukturen sind, kann bis zu einem gewissen Grad zumindest politischer Druck auf die betreffenden Akteure ausgeübt werden.

Als unbegründet hat sich auch die Befürchtung erwiesen, dass mit der zunehmenden praktischen Relevanz rechtlich unverbindlicher Instrumente eine Destabilisierung des internationalen Rechtssystems einhergehen könnte.³⁴ Das Gegenteil dürfte der Fall sein: Zum einen leisten viele rechtlich nicht verbindliche Dokumente einen wichtigen

Beitrag zur Auslegung und Konkretisierung bereits bestehenden Völkerrechts, zum anderen übernehmen sie gerade in bislang nicht oder nur wenig regulierten Politikbereichen eine wertvolle Stabilisierungsfunktion, da sie politisch relevante Leitlinien vorgeben, die die Grundlage für einen später einzuleitenden Verrechtlichungsprozess bilden können.

Ein Beispiel für ein auf multilateraler Ebene nahezu vollständig durch ›Soft Law‹ reguliertes Politikfeld ist die Entwicklungszusammenarbeit.

›Soft Law‹-Normen ermöglichen eine rechtzeitige Reaktion der Staatengemeinschaft auf eine aktuelle internationale Problemlage.

Das gegenwärtig bedeutsamste Dokument des Entwicklungsvölkerrechts stellt die bereits erwähnte Agenda 2030³⁵ dar, die – ebenso wie das Vorgängerdokument, die Millenniums-Erklärung³⁶ – rechtlich ›lediglich‹ auf einer Resolution der UN-Generalversammlung beruht. In prozeduraler Hinsicht ergänzt werden diese inhaltlichen Vorgaben für die Entwicklungspolitik durch die Effektivitätsprinzipien, auf die sich die große Mehrzahl der in diesem Sektor relevanten Akteure im Rahmen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (GPEDC) verständigt haben.³⁷ Trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit stellen diese Dokumente für die globale Entwicklungszusammenarbeit zu Beginn des neuen Jahrtausends den maßgeblichen Referenzrahmen dar. Die ILO-Empfehlung für einen sozialen Basisschutz ist ein weiteres Beispiel für ein ›Soft Law‹-Dokument, das für einen bestimmten internationalen Politikbereich, die globale Sozialpolitik, eine ähnlich grundlegende Bedeutung erlangt hat.

International rechtlich nicht bindende Steuerungsinstrumente und völkerrechtliches Vertragsrecht sind oft eng miteinander verknüpft³⁸, die ILO-Empfehlung zum sozialen Basisschutz bildet da keine Ausnahme. Auf die vertikale Dimension

³¹ Jan Klabbers, *The Redundancy of Soft Law*, *Nordic Journal of International Law*, 65. Jg., 2/1996, S. 167, 181.

³² Zum Folgenden siehe Markus Kaltenborn, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, Berlin 1998, S. 96ff.

³³ Vgl. auch Eibe Riedel, *Theorie der Menschenrechtsstandards*, Berlin 1986, S. 342.

³⁴ Prosper Weil, *Towards Relative Normativity in International Law?*, *American Journal of International Law*, 77. Jg., 3/1983, S. 413, 416f., 421, 423.

³⁵ Siehe UN-Dok. A/RES/70/1, a.a.O. (Anm. 18).

³⁶ UN-Dok. A/RES/55/2 v. 18.9.2000.

³⁷ Zusammengefasst im Abschlussdokument des vierten High-level Forum on Aid Effectiveness in Busan v. 1.12.2011, www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf, und bestätigt im Nairobi Abschlussdokument v. 1.12.2016, effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/OutcomeDocumentEnglish.pdf

³⁸ Knauff, *Der Regelungsverbund*, a.a.O. (Anm. 20), S. 295.

des Basisschutzkonzeptes ist bereits hingewiesen worden: Über sie werden die ILO-Mitgliedstaaten angehalten, auch die verschiedenen ILO-Übereinkommen zu ratifizieren, die ein höheres Niveau an sozialem Schutz anstreben.³⁹

Verbindungen zum internationalen Menschenrechtsschutz

Eine mindestens ebenso wichtige Verbindung besteht aber auch zum Völkervertragsrecht im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR, kurz: Sozialpakt)⁴⁰ ist das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 9) von mittlerweile 169 Staaten als Menschenrecht rechtsverbindlich anerkannt worden. Was genau diese Rechtsgarantie umfasst, hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) in einem Kommentar, der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19, näher defi-

niert.⁴¹ Vergleicht man die dort genannten Kernverpflichtungen zum Mindeststandard der sozialen Sicherheit mit dem in der ILO-Empfehlung Nr. 202 vorgesehenen Basisschutz, zeigen sich zahlreiche Übereinstimmungen. Die vom CESCR vorgenommene Konkretisierung des Rechts auf soziale Sicherheit ist damit zumindest in Bezug auf die Kernverpflichtungen von den ILO-Mitgliedstaaten eindeutig bestätigt worden. Und da auch die von der UN-Generalversammlung im Konsens angenommene Agenda 2030 das Basisschutzkonzept ausdrücklich bekräftigt, spricht einiges dafür, dass die Verpflichtung zur Bereitstellung eines sozialen Basisschutzes von der Staatengemeinschaft als völkerrechtlich verbindlich akzeptiert worden ist.

Damit wird zugleich deutlich, wie groß der Handlungsbedarf auch aus entwicklungspolitischer Sicht⁴² ist, denn von dem Anspruch einer weltweiten Umsetzung ist das Recht auf soziale Sicherheit weit entfernt. Die ILO schätzt, dass 71 Prozent der Weltbevölkerung, also etwa 5,2 Milliarden Menschen, ohne, beziehungsweise ohne ausreichende, soziale Absicherung leben müssen.⁴³ Kaum ein anderes Menschenrecht wird tagtäglich so häufig verletzt wie das Recht auf soziale Sicherheit. Darüber können auch die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung der ILO-Empfehlung Nr. 202 nicht hinwegtäuschen.⁴⁴ Der ILO-Sachverständigenausschuss hat daher in seinem jüngst vorgelegten Bericht noch einmal betont, wie wichtig es ist, dass dort, wo die inländischen Ressourcen nicht zur Finanzierung des Basisschutzes ausreichen, die wohlhabenderen Mitgliedstaaten Unterstützung anbieten.⁴⁵ Hierbei handelt es sich keineswegs bloß um ein ethisches Gebot, sondern – wie sich aus dem Sozialpakt unmissverständlich ergibt⁴⁶ – um eine völkerrechtliche Verpflichtung. Auch wenn nicht verbindlich festgelegt ist, welcher Staat konkret in welchem Maße zur Hilfeleistung verpflichtet ist, sollte den politisch Verantwortlichen in den Finanz- und Entwicklungsministerien des Globalen Nordens bewusst sein, dass auch sie einen substanziellen Beitrag zu leisten haben, damit die Zielsetzungen der ILO-Empfehlung Nr. 202 in absehbarer Zeit erreicht werden.

English Abstract

Markus Kaltenborn

Social Protection ›Soft Law‹ pp. 57–62

The Social Protection Floor Recommendation No. 202 of the International Labour Organization (ILO) has been an important step towards the global implementation of the right to social security. Even though it is ›only‹ a soft law document, it has become the definitive reference framework for global social policy. At the same time, the recommendation confirms the Committee on Economic, Social and Cultural Rights' (CESCR) assessment of the core obligations that states must observe as minimum standards of social security. There is therefore much to suggest that the obligation to provide a Social Protection Floor has now been accepted by the international community as binding under international law.

Keywords: Armutsbekämpfung, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), soziale Gerechtigkeit, Social Protection Floor, Soft Law

³⁹ Vgl. Ursula Kulke/Emmanuelle Saint-Pierre Guilbault, Empfehlung zum sozialen Basisschutz, 2012 (Nr. 202): Ausweitung der Standards, um die Deckungslücke zu schließen, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 66. Jg., 3–4/2013, S. 111ff.

⁴⁰ UN-Dok. 2200A (XXI) v. 16.12.1966.

⁴¹ UN Dok. E/C.12/GC/19 v. 4.2.2008.

⁴² Siehe Ziffer 12 der ILO-Empfehlung Nr. 202 sowie Ziffer 55 und 61 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19.

⁴³ ILO, *World Social Protection Report 2017–19*, a.a.O. (Anm. 6), S. xxix.

⁴⁴ Siehe World Bank/International Labour Office, *Universal Social Protection*, a.a.O. (Anm. 8).

⁴⁵ ILO, *General Survey*, a.a.O. (Anm. 20), Ziffer 650.

⁴⁶ UN-Dok. 2200A (XXI), a.a.O. (Anm. 40), Artikel 2, Absatz 1. Siehe in Bezug auf den globalen Sozialschutz auch die Allgemeine Bemerkung Nr. 19, a.a.O. (Anm. 41), Ziffer 55.