

2. Teil: Der Sozialpakt und seine Überwachung im Allgemeinen

Kapitel 1: Die materiellen Pflichten im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)

„Es soll nicht genügen, daß man Schritte tue, die einst zum Ziele führen, sondern jeder Schritt soll Ziel sein und als Schritt gelten.“

Johann Wolfgang von Goethe (1749 – 1832)

I. Der Sozialpakt im Überblick

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR, Sozialpakt)¹ schützt grundlegende Rechte, Rechte, die neben der abwehrrechtlichen Dimension eine stark leistungsbezogene Komponente enthalten und die vielfach der Befriedigung elementarer Bedürfnisse dienen. So hat jeder Bürger den Anspruch auf Nahrung, Arbeit, Bildung und eine Unterkunft. Bis dato sind 155 Staaten Paktmitglieder.² Alle 155 Paktmitglieder sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Berichte über die Menschenrechtsslage in ihrem Land abzuliefern. Dieser Verbindlichkeit entziehen sich die USA und einige arabische Staaten bis heute, indem sie sich bislang nicht dazu durchringen konnten, den Sozialpakt zu ratifizieren.³

¹ GA Res. 2200 A (XXI); UN Doc. A/6316 (1966); 993 U.N.T.S. 3; 6 I.L.M. 368 (1967); deutsche Übersetzung in: BGBl. 1973 II 1569

² Zahl vom 14.12.2006. Aktuelle Daten auf: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

³ Am 14.12.2006 hatten 40 Staaten den Sozialpakt noch nicht ratifiziert. Zu den Nichtmitgliedern zählen unter anderem: Botswana, Kuba, Mozambique, Saudi-Arabien, Singapur, Süd-Afrika (aber am 3.10.1994 unterzeichnet), Malaysia und die Vereinigten Arabische Emirate. Die USA befürchten eine zu starke Einflussnahme auf ihr Wirtschaftssystem, so Philip Alston: *U.S. ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The need for an entirely new strategy*, in: American Journal of International Law 1990, S. 365 (S.

Die verstärkte Diskussion um eine universelle Normierung von Menschenrechten begann während des Zweiten Weltkriegs.⁴ Bis dahin waren Menschenrechte nur regional anerkannt.⁵ Als dann 1945 die Vereinten Nationen gegründet wurden, fanden diese Bestrebungen Eingang in einen internationalen Vertrag, die UN-Charta.⁶ Als erstes internationales Dokument, das schwerpunktmäßig Menschenrechte regelt, folgte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948.⁷ Sie gilt heute als Grundlage aller universellen Menschenrechtsverträge, ist allerdings lediglich deklaratorischer Natur.⁸

372 – 393); ders./ Gerald Quinn: *The Nature and Scope of States' Parties Obligations under the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, HRQ 9 (1989) S. 156 (S. 182); Winston P. Nagan: *The Politics of Ratification: The Potential for United States Adoption and Enforcement of The Convention Against Torture, The Covenants on Civil and Political Rights and Economic, Social and Cultural Rights*, in: Georgia Journal of International Law and Comparative Law 1990, S. 311 (S. 318 – 323 und S. 329 f.); vgl. aber auch US-Präsident Jimmy Carter: *Human Rights Treaties Message to the Senate*, vom 23. Februar 1978, abgedruckt in: United States Government Printing Office: Public Papers of the Presidents of the United States, Jimmy Carter, 1978, Book I, 1978 unter February 23 1978, sowie in: Exec. Docs. C, D, E und F, 95th Cong., 2d Sess., unter III (1978)

⁴ Riedel: *Theorie der Menschenrechtsstandards*, 1986, S. 33 f.; ders.: *Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen*, 4. Auflage, 2005, S. 13, Volker Diesbach: *Völkerrechtliche Garantien der Presse- und Informationsfreiheit*, 1977, S. 14; Walter Gollwitzer in: Peter Rieß und andere (Hrsg.): *Löwe-Rosenberg – Strafprozessordnung*, 25. Auflage, 2004, *Einführung MRK/IPBPR*, Rn. 4; vgl. auch Punkt sechs der *Atlantik-Charta* vom 14. August 1941

⁵ Wesentliche Kodifikationen waren die britische *Bill of Rights* (1690/91), die *Virginia Bill of Rights* (1776), die französische *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789) und der Grundrechtskatalog der *Frankfurter Reichsverfassung* (1849)

⁶ Claudia Mahler/Norman Weiß: *Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte – Anmerkungen aus juristischer, insbesondere völkerrechtlicher Sicht*, in: Georg Lohmann: *Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?* 2005, S. 39 (S. 40); Reinhold Ferdinand: *Die Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland zum Völkergewohnheitsrecht*, 1985, S. 214

⁷ GA Resolution 217 (III) vom 10. Dezember 1948. UN Doc. A/810 (Dezember 1948), S. 71ff.

⁸ Riedel: *Der internationale Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 13, Diesbach a.a.O. (Fn. 4), S. 82 – 84; Ferdinand a.a.O. (Fn. 6), S. 216

Die Bemühungen der UN-Menschenrechtskommission, eine einheitliche und verbindliche Weltcharta der Menschenrechte („Universal Bill of Rights“) zu verabschieden, scheiterten 1948. Der Grund: Viele Staaten beharrten damals noch auf der Prämisse, Völkerrecht diene primär der Regelung internationaler Beziehungen, nicht der Rechte von Individuen.⁹ Aus diesem Grund erstellte die Menschenrechtskommission zwei Entwürfe, nämlich einen für eine (unverbindliche) allgemeine Erklärung und einen weiteren für einen (verbindlichen) Pakt.¹⁰

Dieser verbindliche Pakt wurde nach diversen Beratungen und Änderungen wiederum gespalten: in den Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr, Zivilpakt) und den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR, Sozialpakt).¹¹ Die Trennung beruhte auf unterschiedlichen Ideologien: Die eher freiheitlich orientierten („westlichen“) Staaten traten mehr für die staatsbürgerlichen und politischen Rechte ein. Die sozialistisch geprägten („östlichen“) Länder wollten den Schwerpunkt auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte setzen.¹² 1966 wurden der Zivil- und der Sozialpakt verabschie-

⁹ Riedel: *Der internationale Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 11

¹⁰ Human Rights Commission, UN Doc. E/600 (1947), S. 15–19 und S. 24 – 30; dazu: Bericht des unabhängigen Experten für das Recht auf Entwicklung: *Study on the current state of progress in the implementation of the right to development*, UN Doc. E/CN.4/1999/WG.18/2, § 10

¹¹ Empfehlung der Trennung in GA Res. 543 (VI) vom 5. Februar 1952, GAOR 6th Sess., Suppl. No. 20, UN Doc. A/2119, § 1. Näher zur Ausarbeitung der beiden Pakte: Eibe Riedel: *International Law Shaping Constitutional Law*, in: ders.: *Constitutionalism – Old Concepts, New Worlds*, 2005, S. 105 (S. 110); Karl Josef Partsch: *Menschenrechtspakte und ihre Durchführungsorgane*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg): *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Auflage 1991, S. 583 – 585; Philip Alston: *The United Nations' Specialized Agencies and Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: *Columbia Journal of Transnational Law* 1979–1980, S. 79 (S. 82 – 90); Kristina Klee: *Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, 2000, S. 58 – 75

¹² Eibe Riedel: *Universeller Menschenrechtsschutz – Vom Anspruch zur Durchsetzung*, in: ders./Gerhart Baum/Michael Schäfer (Hrsg): *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*, 1998, S. 25 (S. 27); Sven Söllner: *Die freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung*, in: *Entwicklung und ländlicher Raum* 1/2006, S. 11; Diesbach a.a.O. (Fn. 4), S. 13; vgl. auch Matthew Craven: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – A Perspective on its Development*, 1995, S. 9; Arnd Pollmann: *Die Menschenrechte, teilbar und ungleichgewichtig!*, in: Georg Lohmann: *Die Men-*

det.¹³ Damit wurden die meisten Forderungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 vertragsrechtlich eingelöst.

Seit jeher streiten sich Wissenschaftler, ob und inwieweit man die im Sozial- und die im Zivilpakt genannten Rechte unter einen Hut bringen kann.¹⁴ Immerhin entstammen beide derselben Quelle, nämlich der AEMR. In unverbindlicher Form gelang es, bürgerliche und politische Rechte einerseits und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits in einem Dokument zusammenzufassen. Auf einen einheitlichen, verbindlichen Pakt konnte man sich jedoch gerade nicht verständigen. Aber die Inhalte beider Pakte bedingen einander.¹⁵ Denn wem nützt das Recht, seine Meinung schriftlich zu äußern (Artikel 19 IPbpR), wenn man Analphabet ist, weil man noch nie eine Schule von innen gesehen hat (Artikel 13 IPwskR, Recht auf Bildung)? Wem nützt das Recht, sich mit anderen zu versammeln (Artikel 21 IPbpR), wenn man körperlich so gebrechlich ist, dass man sich überhaupt nicht fortbewegen kann (Artikel 12 Absatz 1 IPwskR, Recht auf Gesundheit)? Aufgrund der Interdependenz der Inhalte beider Pakte werden diese gemeinsam mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auch als „International Bill of Rights“ bezeichnet.

schenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?, 2005, S. 29 (S. 32); Kitty Arambulo: *Drafting an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: U.C. Davis Journal of International Law & Policy 1996, S. 111 (S. 120 f.); Thilo Marauhn: *Individualbeschwerdeverfahren für völkerrechtlich gewährleistete wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte?*, in: Manfred Aschke et. al: Festschrift für Friedrich von Zezschwitz, 2005, S. 243 (S. 249 f.). Besonders deutlich waren auch die Aussagen des sowjetischen Vertreters während der Ausarbeitung der AEMR: GAOR, Third Session, Part 1, Third Committee, Summary Records of meetings, 21 September – 8 December 1948, S. 638

¹³ GA Res. 2200 A (XXI) vom 16.12.1966; GAOR, 21st Sess., Suppl. No. 16, UN Doc. A/6316

¹⁴ Dazu Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 159 f., 184; Brigit Toebe: *The right to health as a human right in international law*, 1999, S. 6 f.

¹⁵ Deutlich hier Art. 2 Abs. 2 der *Asian Human Rights Charter* von 1998; siehe auch die Äußerung Canadas während der Paktausarbeitung, in: UNESCO: Observations by member states on the provisions of the Draft International Covenant of Human Rights Concerning Educational and Cultural Rights and their implementation, UNESCO Doc. 28 EX/2, S. 8

Fazit: Der Sozialpakt ist ein völkerrechtlicher Vertrag mit immenser Tragweite. Er ist aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hervorgegangen und bildet eine gedankliche Einheit mit dem Zivilpakt.

II. Die Methoden zur Auslegung des Sozialpakts

Bei der Inhaltsermittlung des Sozialpakts ist zunächst fraglich, welche Auslegungsmethoden verwendet werden sollen. Hier hilft das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK).¹⁶ In Artikel 31 WVK werden die grammatische, die systematische, die teleologische und ergänzend die historische Auslegungsmethode anerkannt. Zu beachten ist allerdings, dass dieser Vertrag am 23.5.1969 entstand und somit dem IPwskR vom 19.12.1966 zeitlich nachfolgte. Der WVK kommt zwar insoweit für die Auslegung des IPwskR keine Rückwirkung zu, jedoch handelt es sich bei den Festlegungen in der WVK grundsätzlich nur um kodifiziertes Völkergewohnheitsrecht.¹⁷ Der IPwskR kann daher mit Hilfe der genannten Auslegungsmethoden analysiert werden.¹⁸

III. Die Grundsätze der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

1.) *Progressive Verpflichtungen*

a) Der Zweck der Progressivklausel

Den vom deutschen Verfassungsrecht geprägten Juristen mag die Normierung von „Leistungsgrundrechten“ verwundern, sind doch im Grundgesetz der Bundesrepublik nur wenige ausdrückliche Leistungs-

¹⁶ U.N.T.S. Vol. 1155, S. 331; UN Doc. A/Conf.39/27; 8 I.L.M. 679 (1969), deutsche Übersetzung in: BGBl. 1985 II 927

¹⁷ Hans-Joachim Cremer, in: Grote/Marauhn (Hrsg.): *EMRK/GG*, 2006, Kapitel 4, Rn. 18; Volker Epping in: Knut Ipsen: *Völkerrecht*, 5. Auflage 2004, S. 792

¹⁸ *The Limburg Principles Nr. 4*, UN Doc. E/C.12/2000/13, S. 4; Alston/Quinn *a.a.O.* (Fn. 5), S. 160

rechte enthalten.¹⁹ Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung übrigens: Hier hatte etwa das Recht auf Arbeit noch seinen Platz. Beim Entwurf des Grundgesetzes befürchtete man jedoch, die Bedeutung der Grundrechte werde insgesamt geschwächt, lasse man auch nur einige von ihnen zu bloßen Programmsätzen verkommen.²⁰ Der Parlamentarische Rat war darum bestrebt, die Grundrechte individuell einklagbar zu machen. Hier sah er sich allerdings bei den Leistungsgrundrechten vor einer scheinbar unüberwindbaren Hürde: Diese sind nämlich stark ressourcenabhängig. Fehlen dem Staat die Mittel, sind die Rechte faktisch nicht durchzusetzen.²¹

Genau dieses Problem vermochten die Verfasser des IPwskR zu lösen: Sie fügten in den allgemeinen Teil die Vorschrift des Artikels 2 Absatz 1 ein. Hierbei handelt es sich um die wohl bedeutendste Paktnorm überhaupt: Alle Paktrechte werden unter den Vorbehalt der verfügbaren Ressourcen gestellt.²² Nach dem Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1 IPwskR sind die Staaten verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller [...] Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach [...] die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“²³

¹⁹ Etwa Art. 1 Abs. 1 Satz 2 (die Menschenwürde „zu schützen“); 3 Abs. 2 Satz 2; 6 Abs. 4, 5; 19 Abs. 4; 101 Abs. 1 Satz 2; 103 Abs. 1 GG. Dazu Riedel: *Theorie der Menschenrechtsstandards*, a.a.O. (Fn. 4), S. 171 und 372

²⁰ Riedel: *International Law Shaping Constitutional Law*, a.a.O. (Fn. 11), S. 115 m.w.N. zu sozialen Grundrechten in anderen europäischen Verfassungen; ders.: *Theorie der Menschenrechtsstandards*, a.a.O. (Fn. 4), S. 368 und 372; Konrad Hesse: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Auflage 1999, Rn. 289; Peter Badura: *Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Der Staat* 1975, S. 17 (S. 25)

²¹ Eibe Riedel: *Die Grundrechtssaat ist aufgegangen – Zeit nachzusäen?*, in: ders./ Jürgen Wolter/ Jochen Taupitz (Hrsg.): *Einwirkungen der Grundrechte auf das Zivilrecht, Öffentliche Recht und Strafrecht*, S. 297 (S. 299 f.); Hans Albrecht Hesse: *Einführung in die Rechtssoziologie*, 2004 S. 152. Badura a.a.O. (Fn. 20), S. 27. Vgl. auch Art. 2 Abs. 3 der *Asian Human Rights Charter* von 1998

²² Eine Ausnahme wird nur für Art. 13 Abs. 2 IPwskR diskutiert, vgl. Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 186

²³ Es handelt sich hier um die international unverbindliche, deutsche Übersetzung in BT-Drucks. 7/658 (1973 Band 176), S. 6. Der Wortlaut der verbindlichen englischen Fassung lautet: „Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its

Die Wissenschaft nennt dies den Grundsatz der progressiven Realisierung.²⁴

Ohne Artikel 2 Absatz 1 wäre jeder Staat etwa dafür verantwortlich, jedem Menschen eine Wohnung zur Verfügung zu stellen (Artikel 11 IPwskR). Wäre auch nur ein einziger unfreiwillig obdachlos, beginge das Land eine Völkerrechtsverletzung. Armen Staaten ist die Verwirklichung der Paktrechte aber nicht gleichermaßen möglich wie reichen. Wirtschaftlich schwache Länder befänden sich permanent in einem Vollzugsdefizit.²⁵ Aus diesem Grund hätten Entwicklungsländer den Sozialpakt vermutlich gar nicht unterzeichnet.²⁶ Seit der Entstehung des IPwskR wurde aber eine möglichst große Zahl von Mitgliedern angestrebt.²⁷ Daher einigte man sich auf relative Pflichten.²⁸ Relativ heißt: nach Kapazität der Ressourcen.

available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.“ Zu der insoweit falschen deutschen Übersetzung siehe Sven Söllner: *Studiengebühren und das Menschenrecht auf Bildung*, 2007, S. 68 f.

²⁴ Umfangreich hierzu die Arbeit von Kristina Klee: *Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, 2000

²⁵ Riedel: *International Law Shaping Constitutional Law*, a.a.O. (Fn. 11), S. 112; Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 163

²⁶ So die Befürchtung der US–Amerikanischen Delegation, UN Doc. E/CN.4/SR. 236 S. 24; Sven Söllner/ Eibe Riedel: *Studiengebühren im Lichte des UN–Sozialpakts*, in: JZ 61 (2006), S. 270 (S. 271)

²⁷ Denkschrift zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BT–Drucksache 7/658 (S. 18) S.19; vgl. auch ECOSOC Resolution 1988/4, § 2

²⁸ Riedel: *International Law Shaping Constitutional Law*, a.a.O. (Fn. 11), S. 112; Denkschrift zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BT–Drucksache, a.a.O. (Fn. 27), S. 19

b) Die Rechtsverbindlichkeit des Sozialpakts

Dass manche Paktrechte sehr vage formuliert sind,²⁹ bedeutet nicht, dass es sich bei den Vorschriften des IPwskR um unverbindliche Programmsätze handelt.³⁰ Sämtliche Normen sind für die Staaten verpflichtend.³¹ Dies wird bereits durch die Existenz des Artikels 2 Abs. 1 IPwskR belegt: Die Paktpflichten unter den Vorbehalt des Möglichen zu stellen, wäre nicht notwendig, wenn der Sozialpakt ohnehin unverbindlich wäre. Denn einen Verstoß gegen unverbindliche Normen kann man völkerrechtlich niemandem anlasten. Vor allem aber hätte es eines Pakts gar nicht bedurft, sondern man hätte es bei der AEMR belassen können. Das Nebeneinanderbestehen beider Dokumente zeigt also, dass beide trotz des ähnlichen Wortlauts einen unterschiedlichen Inhalt haben.³²

²⁹ Etwa Art. 6 (Recht auf Arbeit), Art. 11 Abs. 1 („angemessener Lebensstandard“), Art. 9 („soziale Sicherheit“). Näher Eibe Riedel: *New Bearings to the State Reporting Procedure: Practical Ways to Operationalize Economic, Social and Cultural Rights – the Example of the Right to Health* –, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.): *Praxishandbuch UNO*, S. 345 (S. 346 und 348); ders.: *The IBSA Procedure as a Tool of Human Rights Monitoring*, abrufbar auf <http://ibsa.uni-mannheim.de/> S. 72 (abgerufen am 18. Mai 2008), S. 61. Bereits während der Paktausarbeitung wurde die Vagheit mancher Vorschriften kritisiert von Italien: UNESCO Doc. 28 EX/2 Add. 1 vom 27. Oktober 1951, S. 5

³⁰ Riedel: *Der internationale Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 18; ders.: *International Law Shaping Constitutional Law*, a.a.O. (Fn. 11), S. 113; Manfred Nowak: *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte*, in: Franz Matscher (Hrsg.): *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte*, 1991, S. 387; ähnlich auch noch Alfred Verdross/ Bruno Simma: *Universelles Völkerrecht*, 3. Auflage, 1984, S. 834. Siehe aber auch zum Konkretisierungsbedarf: Eibe Riedel: *Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen*, in: Deutsches Institut für Menschenrechte: *Die „General Comments“ zu den VNI-Menschenrechtsverträgen*, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführung. Baden-Baden 2005, S. 160 (S. 165)

³¹ *General Comment Nr. 3*, UN Doc. E/C.12/1990/8, Annex III § 9; Hans Morten Haugen: *The Right to Food and the TRIPs Agreement*, 2007, S. 89. Zur schwierigen Frage der Bindungskraft für Pakistan siehe dessen „Erklärung“ zum IPwskR sowie die hierauf bezogenen Erklärungen Dänemarks, Frankreichs, Großbritanniens, Spaniens und Norwegens, abrufbar auf <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (abgerufen am 15.1.2007)

³² Riedel: *Der internationale Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 19; ders.: *International Law Shaping Constitutional Law*, a.a.O. (Fn. 11), S. 108;

Fazit: Die Paktrechte stehen unter dem Grundsatz der progressiven Verwirklichung. Dennoch sind sie rechtlich verbindlich.

2.) Die Kerninhalte der Paktvorschriften

Artikel 2 Absatz 1 IPwskR ermöglicht, die Paktverpflichtungen an die Besonderheiten des jeweiligen Mitgliedsstaats anzupassen. Es sind jedoch Fälle denkbar, in denen es auf die Eigenheiten der Paktstaaten nicht ankommt.³³ Beispiele sind nicht-ressourcenabhängige Pflichten wie Eingriffs- oder Diskriminierungsverbote.³⁴ In diesem Bereich können also universelle Verpflichtungen bestehen. Anders gewendet wird hier die konkrete Staatenpflicht ohne Rückgriff auf Artikel 2 Absatz 1 ermittelt. Alle Staaten müssen den gleichen Forderungen nachkommen. Treffenderweise spricht der Ausschuss hier von „core contents“, also Kerninhalten.³⁵ Die Bezeichnung ähnelt der Wesensgehaltsgarantie des Artikels 19 Absatz 2 GG.³⁶ Mit den Worten des Ausschusses würde der Sozialpakt seine Existenzberechtigung entbehren, wenn man minimale Kernverpflichtungen negieren würde.³⁷ Jeder Staat muss unabhängig von seiner wirtschaftlichen Situation bei jeder Vorschrift des Teils III des Sozialpakts zumindest eine minimale Verpflichtung haben. Ansonsten wäre es nicht statthaft, diese Normen als Menschenrechte zu bezeichnen.³⁸

William A. Schabas: *Study of the Right to Enjoy the Benefits of Scientific and Technical Progress and Its Applications*, in: Yvonne Donders/ Vladimir Volodin, (Hrsg.): *Human Rights in Educations, Science and Culture*, 2008, S. 279

³³ Riedel: *Allgemeine Bemerkungen*, a.a.O. (Fn. 30), S. 170

³⁴ *The Maastricht Guidelines* Nr. 8, UN Doc. E/C.12/2000/13 § 9. Die *Maastricht Guidelines* sind eine detaillierte Beschreibung der IPwskR- Staatenpflichten durch anerkannte Völkerrechtsexperten

³⁵ Die Doktrin der „minimum core contents“ hat ihre Wurzeln in *General Comment Nr. 3*, a.a.O. (Fn. 31), S. 56, „minimum essential level of each of the rights“. Wenn im Folgenden von Kernverpflichtungen gesprochen wird, ist damit das staatliche Spiegelbild zu den Kerninhalten gemeint.

³⁶ Toebe: *Right to Health*, a.a.O. (Fn. 14), S. 277

³⁷ *General Comment Nr. 3*, a.a.O. (Fn. 31), § 10

³⁸ Philip Alston: *Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, HRQ (1987) S. 332 (S. 352 f.); ders.: *International Law an the Human Right to Food*, in: ders./ Katarina Tomaševski (Hrsg.): *The Right to Food*, 1984, S. 9 (S. 36)

Es wurden zahlreiche Versuche unternommen, den Kerninhalt der einzelnen Paktrechte näher zu bestimmen. Der des „right to food“ beinhaltet beispielsweise die Verfügbarkeit von Nahrung in einer Menge und Qualität, die die Ernährungsbedürfnisse innerhalb einer Kultur befriedigen. Die Nahrung muss frei von gesundheitsschädigenden Substanzen sein. Der Zugang zur Nahrung muss ständig sichergestellt sein.³⁹ Entsprechende Definitionen der Kerninhalte gibt es auch für die anderen Paktvorschriften.⁴⁰

Nicht zu verwechseln ist der Kerninhalt der Paktrechte mit dem Kernbestand von Menschenrechten.⁴¹ Zu letzterem zählen Mindeststandards, die universell akzeptiert werden, wie Ausländerbehandlung und der Schutz vor Enteignungen. Der Kerninhalt umfasst zwar auch Mindestverpflichtungen, ist jedoch von Paktrecht zu Paktrecht verschieden.

Vereinzelte gibt es Stimmen, die die Kerninhalte nicht universell, sondern länderspezifisch bestimmen wollen. Sie meinen, länderspezifische Kerninhalte erlaubten im Einzelfall gerechtere Entscheidungen. Für jeden Staat extern einen eigenen Kerninhalt zu ermitteln, würde allerdings enorme Ressourcen internationaler Organisationen, beispielsweise des Ausschusses, verschlingen.⁴² Andererseits würden sich die Staaten auch kaum selbst – intern – Kerninhalte auferlegen. Auf diese Weise würden sie schließlich der Öffentlichkeit alle Wege ebnen, sie zur Verantwortung zu ziehen oder sie würden die Kernbereiche so niedrig anlegen, dass sie sie bereits erfüllt haben.⁴³

Andere Wissenschaftler fordern, die Länder in Gruppen je nach Entwicklungsstand einzuteilen. Dagegen spricht jedoch, dass dies Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich brächte. Auch würde man auf einen Staat, der sich in Bezug auf seine Leistungsfähigkeit an der Spitze einer unteren Gruppe befindet, zu niedrige Standards anwenden:⁴⁴ Der Staat wäre unterfordert, und das hätte ein abgeschwächtes Schutzniveau der

³⁹ *General Comment Nr. 12* UN Doc. E/C.12/1999/5 § 8

⁴⁰ Für Art. 15 Abs. 1 c) siehe *General Comment Nr. 17*, UN Doc. E/C.12/GC/17 § 39; Für das Recht auf Wohnung siehe *General Comment Nr. 4*, UN Doc. E/1992/23 § 8

⁴¹ Näher hierzu Riedel: *Der internationale Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 15; ders.: *Universeller Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 12), S. 28

⁴² Zum Ganzen: Toebe: *Right to Health*, a.a.O. (Fn. 14), S. 278 – 280

⁴³ Toebe: *Right to Health*, a.a.O. (Fn. 14), S. 279. Vgl. aber zu den Benchmarks: hier, S. 224 ff.

⁴⁴ Toebe: *Right to Health*, a.a.O. (Fn. 14), S. 280

Wsk-Rechte zur Folge. Dies widerspricht der Intention des Sozialpakts.

Überzeugend ist deswegen die Auslegung, allen Staaten die gleichen konkreten Kernverpflichtungen aufzuerlegen.⁴⁵ Es handelt sich um eine teleologische Reduktion des Artikels 2 Absatz 1, weil es auf die Eigenheiten der einzelnen Staaten nicht mehr ankommt.⁴⁶ Die Staaten müssen also selbst dann die Kerninhalte gewährleisten, wenn sie aus wirtschaftlichen Gründen hierzu gar nicht in der Lage sind – faktisch verlangt man in diesen Fällen also zunächst etwas Unmögliches.⁴⁷

Denkbar wäre es, in jedem Fall der Nichterfüllung von Kernverpflichtungen eine Vertragsverletzung zu sehen. Der Ausschuss ist jedoch einen anderen Weg gegangen. Er lässt zwar Rechtfertigungsgründe zu, erlegt aber dem Vertragsstaat eine gesteigerte Nachweispflicht auf.⁴⁸ Diese Lösung ist sinnvoll, weil es auch im Bereich der Kernverpflichtungen ressourcenabhängige Pflichten gibt und es dem Staat an ebendiesen Ressourcen fehlen kann. Der Ausschuss spricht hier von *Prima-facie*-Verletzungen des Sozialpakts.⁴⁹ Er geht grundsätzlich davon aus, dass die Kernverpflichtungen sofort umgesetzt werden müssen.⁵⁰

⁴⁵ *State obligations, indicators, benchmarks and the right to education, Background paper submitted by Paul Hunt*, UN Doc. E/C.12/1998/11 § 6 (b); ebenso: Eighteenth meeting of chairpersons of the human rights treaty bodies, UN Doc. HRI/MC/2006/7, § 28; Katarina Tomaševski: Human Rights Indicators: *The Right to Food as a Test Case*, in: Philip Alston/ dies. (Hrsg.): *The Right to Food*, 1984, S. 135 (S. 142)

⁴⁶ Allgemein zur teleologischen Reduktion: Franz Bydlinski: *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, 1982, S. 480 f.; Karl Larenz/ Claus-Wilhelm Canaris: *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 3. Auflage, 1995, S. 210 – 216

⁴⁷ Der Ausschuss spricht von „non-derogable“, *Statement on Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2001/10 § 16

⁴⁸ *General Comment Nr. 3*, a.a.O. (Fn. 31), § 10. Dazu auch: Maria Green: *What We Talk About When We Talk About Indicators*, HRQ 2001, S. 1062 (S. 1073)

⁴⁹ Zum Begriff des *Prima-Facie*-Beweises: Ferdinand Kopp/ Wolf-Rüdiger Schenke: *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 14. Auflage, 2005 § 108 Rn. 18

⁵⁰ UN Doc. E/C.12/GC/17 § 25: „(...) obligations that are of an immediate effect, including core obligations.“

Die universelle Anwendung des Kernbereichs darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass jedes Paktrecht weitere, variable Dimensionen besitzt.⁵¹

Die Staaten können also Untätigkeiten nicht damit rechtfertigen, dass sie die Kerninhalte erfüllt hätten. Hierin läge eine nach Artikel 4 IPwskR unzulässige Beschränkung der Paktrechte.⁵² Im Regelfall besteht deshalb zusätzlich die Pflicht, alle verfügbaren Ressourcen zur Erfüllung des Sozialpakts ein- und die Vorschriften individuell umzusetzen.

3.) *Der Ermessensspielraum der Staaten*

a) Das Problem der Unbezahlbarkeit der verfügbaren Ressourcen

In der authentischen englischen Formulierung des Artikels 2 Absatz 1 IPwskR – „to the maximum of its available resources“ – wird deutlich, dass die Staaten alle verfügbaren Ressourcen für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einsetzen müssen. Wie will man jedoch ermitteln, welche Ressourcen verfügbar sind? Der Sozialpakt entbehrt diesbezüglich jeder Definition.⁵³ So ist es nicht verwunderlich, dass es in der Wissenschaft verschiedene Ansichten gibt. Eine Position vertritt die sogenannte subjektive Ressourcendefinition: Verfügbare Ressourcen seien nur diejenigen, die der Staat für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zur Verfügung stellt.⁵⁴ Das bedeutet, dass die Höhe der eingesetzten Mittel dem Belieben des Mitgliedsstaats überlassen bleibt. Der Vertragsstaat hätte sogar die Option, überhaupt keine Ressourcen bereitzustellen.⁵⁵

Der Sozialpakt bezweckt aber, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schnellst- und bestmöglich umzusetzen. Daher kann es den Staaten nicht *ad libitum* gestellt werden, wie viele Ressourcen sie

⁵¹ Warnend insoweit: Toebes: *Right to Health*, a.a.O. (Fn. 14), S. 276; zur Minimalmethode siehe auch: Alston: *Right to Food*, a.a.O. (Fn. 38), S. 33

⁵² Für Art. 12 IPwskR: Toebes: *Right to Health*, a.a.O. (Fn. 14), S. 277

⁵³ Darauf wies bereits der Chilenische Abgeordnete bei den „travaux préparatoires“ hin, UN Doc. E/CN.4/SR.236, S. 17

⁵⁴ Erica de Wet: *Recent Developments concerning the Draft Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, SAJHR 13 (1997), S. 514 – 548

⁵⁵ Vgl. Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 178

einsetzen wollen. Die subjektive Ressourcendefinition negiert im praktischen Ergebnis jedwede Vertragspflicht.⁵⁶ Hier gibt es keinen Unterschied mehr zur AEMR.

Schließlich widerspricht es auch dem authentischen englischen Wortlaut „available“, das Ausmaß der Ressourcen der staatlichen Willkür zu überlassen. Das Suffix „-able“ bezieht sich nämlich in der Regel auf objektive Eigenschaften. Den gleichen Tenor hat die französische Fassung, in der von „ressources disponibles“ die Rede ist. „Disponible“ erfasst in der französischen Rechtssprache nur die Eigenschaften, die von objektiven Faktoren, nicht aber solche, die vom Willen der Parteien abhängen.⁵⁷ Aus diesen Gründen ist der subjektive Ressourcenbegriff abzulehnen.

Damit stellt sich die Frage, wie die Textstelle „available resources“ objektiv zu deuten ist. Sind mit Ressourcen nur finanzielle gemeint?

„Resources“ wird abgeleitet von dem lateinischen Begriff *resurgere* (zu Deutsch: hervorquellen). Daher steht „resources“ heute zum Teil auch als Synonym für den Begriff Rohstoffe.⁵⁸ Im allgemeinen Sprachgebrauch sind „resources“ ganz allgemein Mittel, die benötigt werden, um eine bestimmte Aufgabe zu lösen.⁵⁹ Es ist nicht ersichtlich, dass die Verfasser des IPwskR von dieser Bedeutung des Begriffs abweichen und sich auf finanzielle Mittel beschränken wollten. Wäre dies der Fall, hätten sie eine Legaldefinition eingefügt.

Auch Artikel 1 Absatz 2 IPwskR lässt Rückschlüsse auf die Bedeutung des Begriffs „resources“ zu.⁶⁰ „All peoples may [...] freely dispose of their natural wealth and *resources*“, heißt es da. Allerdings bleibt unklar, ob „natural“ sich nur auf „wealth“ oder auch auf „resources“ bezieht. Die Antwort liefert Artikel 11 Absatz 2 a) IPwskR, in dem konkret von „natural resources“ die Rede ist. Es wäre unverständlich, wenn der IPwskR im allgemeinen Teil den Begriff „resources“ in einem engeren Verständnis gebrauchen würde als in einer speziellen Vorschrift.

⁵⁶ Klee a.a.O. (Fn. 24), S. 124

⁵⁷ Gérard Cornu/Henri Capitant: Vocabulaire juridique, 2. Auflage, 2001, S. 297 Stichwort: Disponible

⁵⁸ Michael Venhoff und Andere: Der Brockhaus Wirtschaft, 2004, S. 495 f., Stichwort: Ressourcen

⁵⁹ Katrin Alisch/Eggert Winter/Ute Arentzen: Gabler Wirtschaftslexikon, 16. Auflage 2004 S. 2545, Stichwort: Ressource

⁶⁰ Ähnlich insoweit Art. 25 IPwskR

Ein weiteres Argument dafür, dass Ressourcen mehr sind als nur Geld, sondern in einem umfassenderen Sinne definiert werden müssen, liefert der Zweck des Artikels 2 Absatz 1 IPwskR: Je höher die volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Staates, umso intensiver sind seine Pflichten. Artikel 2 Absatz 1 verweist also auf die Volkswirtschaft. Und in der entsprechenden Lehre sind mit Ressourcen typischerweise Arbeit, Boden, Umwelt, Wissen, Technologie und Kapital gemeint.⁶¹ Daher ist naheliegend, dass auch diese fachsprachspezifische Bedeutung zugrunde gelegt werden sollte.

Auch stünde es der Intention des Sozialpakts entgegen, wenn zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nur finanzielle Ressourcen eingesetzt werden müssten. Beispielsweise schreibt Artikel 13 Absatz 2 a) IPwskR vor, dass es Grundschulunterricht geben muss. Es genügt in diesem Fall nicht, wenn der Staat sich darauf beschränkt, ein bestimmtes Budget vorzusehen, da hierdurch allein die Bildungsvermittlung noch nicht sichergestellt ist. Denn es bedarf mehr als Geld, es bedarf geeigneter Räumlichkeiten, Lehrmittel und kompetenter Lehrer.⁶²

Aus alledem folgt, dass der Begriff „resources“ umfassend zu verstehen ist. Neben finanziellen Ressourcen fallen hierunter auch Wissen, Technologie, natürliche Ressourcen, Arbeit, Boden und Umwelt.⁶³

Jetzt stellt sich aber die Frage, wie diese Ressourcen gemessen werden sollen. Fest steht, dass der Verweis auf die Volkswirtschaft seine Grenzen hat: Man kann das Maß der verfügbaren Ressourcen nicht mit einem bestimmten Anteil des Bruttonationaleinkommens⁶⁴ ansetzen.⁶⁵ Das Bruttonationaleinkommen repräsentiert nämlich nicht die Ressour-

⁶¹ Venhoff et. al. a.a.O. (Fn. 58), S. 495; Alisch et al. a.a.O. (Fn. 59), S. 2545

⁶² Weitere Beispiele bei: Robert E. Robertson: *Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the „Maximum Available Resources“ to Realizing Economic, Social and Cultural Rights*, HRQ 1994 S. 693 (S. 695 f.). Zum Inhalt des Rechts auf Hochschulbildung: Söllner: *Studiengebühren und das Menschenrecht auf Bildung*, a.a.O. (Fn. 23), S. 186 – 215

⁶³ R. Robertson a.a.O. (Fn. 62), S. 696 f.

⁶⁴ Früher: Bruttosozialprodukt

⁶⁵ So aber: A. Glenn Mower: *International Cooperation for Social Justice*, 1985, S. 132

cen selbst.⁶⁶ Es kann zwar als Bemessungsgrundlage für die genutzten, finanziell berechenbaren Ressourcen verwendet werden,⁶⁷ doch gibt es auch Ressourcen, die nicht objektiv bezifferbar sind. Dazu zählen vor allem soziale, beispielsweise Familienstrukturen. Derartige, nicht marktfähige Ressourcen mit einem fiktiven Marktwert anzusetzen, wäre nicht ohne Willkür möglich.

Die Aufgabe, die verfügbaren Ressourcen zu bestimmen, erweist sich als noch schwieriger, wenn man unter diesen Begriff auch internationale Ressourcen fasst.⁶⁸ Dass letztere ebenso unter den Ressourcenbegriff fallen, folgt nicht zuletzt aus dem Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1, nach dem die Staaten „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit“ zur Verwirklichung des Sozialpakts verpflichtet sind.⁶⁹ Auch wird mehrfach in den einzelnen Paktrechten auf die Bedeutung internationaler Kontakte hingewiesen, so in Artikel 15 Absatz 4: „Die Vertragsstaaten erkennen die Vorteile an, die sich aus der Förderung und Entwicklung internationaler Kontakte und Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet ergeben“. Weitere Hinweise liefern Artikel 11 Absatz 2 („einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit“), Artikel 22 („internationale Maßnahmen zur wirksamen schrittweisen Durchsetzung dieses Paktes“) und Artikel 23 („internationale Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte“). Aus diesen Vorschriften und aus der Entstehungsgeschichte hat der Ausschuss abgeleitet, dass auch internationale Hilfeleistungen zu den verfügbaren Ressourcen im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 IPwskR zählen.⁷⁰

⁶⁶ Vgl. Venhoff *a.a.O.* (Fn. 58), S. 535 – 53. Allgemein zum Bruttonationaleinkommen im Rahmen der Menschenrechtsüberwachung: Riedel: *Theorie der Menschenrechtsstandards* *a.a.O.* (Fn. 4), S. 199

⁶⁷ Klee *a.a.O.* (Fn. 24), S. 125

⁶⁸ So bereits in den travaux préparatoires, UN Doc. A/5365 § 50 f.; E/CN.4/SR.236 S.16 (Ägypten), S. 19 und 27 (Dänemark)

⁶⁹ Ausschuss-Berichterstatte Eibe Riedel in: UN Doc. E/C.12/38/CRP.1 vom 16. Februar 2007, § 6

⁷⁰ *General Comment Nr. 3*, *a.a.O.* (Fn. 31), § 13 (S. 86). So auch *The Limburg Principles* Nr. 26, enthalten in: UN Doc. E/C.12/2000/13 S. 6. Ebenso: Alston/Quinn *a.a.O.* (Fn. 5), S. 187; siehe auch die Berichtsrichtlinien des Ausschusses (*Reporting Guidelines*), UN Doc. E/C.12/1991/1, zu Art. 2 § 3: „If your State participates in development cooperation, is any effort made to ensure that it is used, on a priority basis, to promote the realization of economic, social and cultural rights?“. Siehe ferner die „Concluding Observations“ betreffend

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass zwischenstaatliche Hilfsleistungen oft nicht endgültig transferiert werden. Beispielsweise steht „geliehenes“ Geld dem Staat nur vorübergehend zur Verfügung, weil es zurückgezahlt werden muss. Die Auszahlung vergrößert, die Rückzahlungspflicht verringert die verfügbaren Ressourcen im Empfängerland. Ob das Darlehen die Verwirklichung der Wsk-Rechte fördert oder ihr langfristig eher schadet, ist *ex ante* nicht eindeutig feststellbar.⁷¹ Aus diesem Grund gestattet der Sozialpakt der internationalen Gemeinschaft nicht, den Staat auf potentielle Kredite zu verweisen. Daraus folgt, dass diese auch nicht zu den Ressourcen gerechnet werden können.

Selbst wenn man solche internationalen Hilfsleistungen als verfügbare Ressource anerkennen wollte, die dauerhaft in das Vermögen des Empfängerlandes übergehen, bliebe immer noch das Problem, dass von sämtlichen Staaten und Organisationen Angebote eingeholt werden müssten. Denn nur dann wüsste man tatsächlich, über wie viele Ressourcen der Staat maximal verfügen könnte. Der Ausschuss wäre darauf angewiesen, dass ihm alle Staaten der Erde, auch Nichtmitglieder des IPwskR, vollständig und wahrheitsgemäß Informationen liefern.⁷² Weil die Verfasser des Sozialpakts aber ein effektives Menschenrechtsinstrument schaffen wollten, darf es nicht sein, dass der Ausschuss in seiner knappen Zeit derart zeitaufwendige Ermittlungen anstellen muss und vom Gutdünken Dritter abhängig ist.

In Betracht käme nun allenfalls, die verfügbaren Ressourcen zu schätzen. Dies ist jedoch abzulehnen, da es im Verfahren vor dem Ausschuss darum geht, gegebenenfalls eine Völkerrechtsverletzung *nachzuweisen*. Eine Schätzung kann hierfür keine Basis sein.

Fazit: Der Ausschuss kann nicht kontrollieren, welche Ressourcen verfügbar sind. Dies scheint nicht so recht zusammenzupassen mit dem Gedanken, dass der Sozialpakt im Gegensatz zur AEMR in vollem Umfang verbindlich sein soll.⁷³ Wenn man den ressourcenabhängigen Pflichten im Sozialpakt nicht jede rechtliche Relevanz absprechen will,

die Salomonen, UN Doc. E/C.12/1/Add.84 vom 19. Dezember 2002 §§ 26 f.; Nepal, UN Doc. E/C.12/1/Add.66 vom 24. September 2001, § 61

⁷¹ Zu diesem Thema: Jennifer Tooze: *Aligning States' economic policies with human rights obligations*, in: Human Rights Law Review 2002, S. 229 (S. 250 f.)

⁷² Ähnlich Klee *a.a.O.* (Fn. 24), S. 129

⁷³ Vgl. Alston/Quinn *a.a.O.* (Fn. 5), S. 177

muss man deswegen ein Lösungsmodell entwickeln, das beide Prämissen in Einklang bringt.

b) Die Lösung: Der Ermessensspielraum der Staaten bei der Auswahl der verfügbaren Ressourcen

Der Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1 schreibt vor, dass alle verfügbaren Ressourcen eingesetzt werden müssen. Fraglich ist, ob die Länder darüber entscheiden können, welche und wie viele das sind.

Der moderne Staat muss vielfältigen Aufgaben gerecht werden. So bedürfen auch die Verwirklichung ziviler und politischer Rechte, die Verteidigung, die innere Sicherheit und der Umweltschutz nicht unbedrücklicher Staatsausgaben.⁷⁴ Es gibt keinen überzeugenden Grund, hier die Wsk-Rechte zu privilegieren.⁷⁵ Zumal sich die Staaten auf die Souveränität berufen können, nach Artikel 2 Absatz 7 UN-Charta⁷⁶ ein Grundsatz der Vereinten Nationen.⁷⁷ Danach sind sie auf ihrem Gebiet der höchste Herrschaftsverband, können also prinzipiell autonom über ihre Mittel verfügen.⁷⁸

⁷⁴ Beispiele bei Riedel: *International Law Shaping Constitutional Law*, a.a.O. (Fn. 11), S. 111; vgl. auch Bernard Robertson: *Economic, Social and Cultural Rights: time for a reappraisal*, 1997, S. 8 und 13

⁷⁵ Klee a.a.O. (Fn. 24), S. 133

⁷⁶ Art. 2 Abs. 1 UN-Charta regelt eher das zwischenstaatliche Verhältnis. Hier geht es aber um das Verhältnis der Staaten zu Organen der UNO, daher ist Art. 2 Abs. 7 die passendere Vorschrift, so Christian Tomuschat: *Menschenrechtsschutz und innere Angelegenheiten*, in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg): *Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes*, S. 5 (S. 14)

⁷⁷ Zum Begriff der Souveränität: Alfred Verdross/ Bruno Simma: *Universelles Völkerrecht*, 3. Auflage, 1984, S. 29; Joon Beom Pae: *Sovereignty, Power and Human Rights Treaties: An Economic Analysis*, in: *Northwestern Journal of International Human Rights*, 2006, S. 71 (S. 74 – 76). Die Souveränität geht auf den Westfälischen Frieden von 1648 zurück und wird in der *Friendly Relations Declaration*, GA Res. 2625 (XXV) vom 13. Oktober 1970 positivrechtlich normiert

⁷⁸ Vgl. Art. 1 und 2 Abs. 1 der *Charter of Economic Rights and Duties of States*, UN Doc. A/RES/29/3281 vom 12. Dezember 1974

Die Souveränität der Staaten gilt jedoch nicht absolut, insbesondere dann nicht, wenn es um die Sicherung der Menschenrechte geht.⁷⁹ Denn auch der Schutz der Menschenrechte ist nach Artikel 1 Absatz 3 UN-Charta⁸⁰ ein Grundsatz der Vereinten Nationen.

Außerdem darf die Souveränität nicht dazu führen, dass völkerrechtliche Abkommen unverbindlich werden: Es widerspräche dem Gedanken *pacta sunt servanda*, wenn sich die Staaten auf ihr Selbstbestimmungsrecht berufen könnten, um nicht alle verfügbaren Ressourcen einzusetzen. Mit Unterzeichnung des IPwskR haben die Staaten ihre Souveränität also zum Teil eingeschränkt. In den Bereichen, die durch den Sozialpakt nicht geregelt werden, bleibt sie bestehen.

Auf der einen Seite steht somit das Selbstbestimmungsrecht der Staaten, auf der anderen Seite die Verbindlichkeit des Sozialpakts.⁸¹ Beide Prinzipien können maximal zur Geltung kommen, indem man den Staaten einen begrenzten Ermessensspielraum zugesteht. Soweit man den Begriff „verfügbar“ dem Tatbestand und nicht der Rechtsfolgenreihe zuordnen will, kann man auch von einem Beurteilungsspielraum sprechen.⁸² Beurteilungs- beziehungsweise Ermessensspielraum bedeutet, dass die Staaten bedingt selbst entscheiden können, wie viele Ressour-

⁷⁹ Tomuschat: *Menschenrechtsschutz und innere Angelegenheiten*, a.a.O. (Fn. 76), S. 6; Klee a.a.O. (Fn. 24), S. 131 f.

⁸⁰ Der authentische, englische Wortlaut lautet: „The Purposes of the United Nations are: [...] To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights [...]“

⁸¹ Vgl. Haugen: *The Right to Food and the Trips Agreement*, a.a.O. (Fn. 31), S. 76

⁸² Die „Maastricht Guidelines“ a.a.O. (Fn. 34) sprechen aber von „margin of discretion“, also von Ermessensspielraum. Nach Auffassung von Dankwa et al. sollte hiermit der Unterschied zum Beurteilungsspielraum bei den Menschenrechten der EMRK klargestellt werden. Victor Dankwa, et. al.: *Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, HRQ 705 (1998) S. 705ff. (S. 716). Nach Juliane Kokott: *Beweislastverteilung und Prognoseentscheidungen bei der Inanspruchnahme von Grund- und Menschenrechten*, 1993, S. 413 findet die Trennung auf völkerrechtlicher Ebene ohnehin nicht so strikt statt, wie im deutschen Recht; sie bezweifelt sogar, ob die deutsche Trennung auf Dauer aufrechtzuerhalten ist. Albert Bleckmann: *Ermessensfehlerlehre, Völker- und Europarecht, vergleichendes Verwaltungsrecht*, 1997, S. 8 weist darauf hin, dass die typisch deutsche Konstruktion, wonach Ermessen niemals auf der Tatbestandsseite auftreten kann, den anderen Mitgliedsstaaten der Völkerrechtsgemeinschaft nicht bekannt ist

cen sie für die Verwirklichung der Wsk-Rechte zur Verfügung stellen.⁸³ Der Ausschuss darf unter anderem prüfen, ob sachfremde Erwägungen ausschlaggebend für eine Ressourcenlimitierung waren. Insbesondere dürfen religiöse, wirtschaftspolitische und kulturelle Besonderheiten nicht als Grund für den begrenzten Einsatz von Ressourcen herangezogen werden.⁸⁴ Die Rechte des Sozialpakts gelten nämlich gleichermaßen für alle Religionen, Wirtschaftssysteme und Kulturen.⁸⁵

Um den Sozialpakt einerseits so flexibel, andererseits aber so verbindlich wie möglich zu interpretieren, leitet man aus ihm sechs Kriterien ab, mit denen man misst, ob genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Diese sind:⁸⁶

- (a) der Entwicklungsstand des Landes;
- (b) die Frage, ob die Kernverpflichtungen der einzelnen Rechte gesichert sind;
- (c) die aktuelle wirtschaftliche Situation des Staates, insbesondere falls eine Rezession vorliegt;
- (d) das Vorliegen nachvollziehbarer Gründe für eine Ressourcenverkürzung, wie etwa eine Naturkatastrophe;
- (e) die Frage, ob der Staat versucht hat, kostengünstige Lösungen zu finden;
- (f) die Frage, ob der Staat versucht hat, Hilfe und Beistand von der internationalen Gemeinschaft zu bekommen.

Fazit: Die Staaten verfügen über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Frage, welche und wie viele Ressourcen sie für die Verwirklichung der Wsk-Rechte einsetzen möchten. Der Sozialpakt legt aber den

⁸³ *Report of the Seminar on appropriate indicators to measure achievements in the progressive realization of economic, social and cultural rights*, UN. Doc. A/CONF.157/PC/57 § 35; Craven: *A Perspective on its Development*, a.a.O. (Fn. 12), S. 137. Siehe ferner: Tomuschat: *Menschenrechtsschutz und innere Angelegenheiten*, a.a.O. (Fn. 76), S. 5

⁸⁴ The Maastricht Guidelines, a.a.O. (Fn. 34), Nr. 8; Dankwa et al. a.a.O. (Fn. 82), S. 716 f.; Klee a.a.O. (Fn. 24), S. 130 mit Verweis auf die Entstehungsgeschichte

⁸⁵ In Bezug auf die wirtschaftspolitische Neutralität siehe General Comment Nr. 3, a.a.O. (Fn. 31), § 8. Dankwa et al. a.a.O. (Fn. 82), S. 717, Anm. 40

⁸⁶ Ausschuss-Berichterstatte Eibe Riedel in: UN Doc. E/C.12/38/CRP.1 vom 16. Februar 2007 § 10; allgemeiner noch Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 180 f.

Rahmen der Argumentation und die zu berücksichtigenden Interessen fest.

c) Der Ermessensspielraum der Staaten bei der Verteilung der verfügbaren Ressourcen

Im vorhergehenden Abschnitt wurde festgestellt, dass die Staaten gewisse Freiräume haben, wie viele Ressourcen sie für die Wsk-Rechte insgesamt einsetzen. Damit stellt sich die Frage, nach welchem Schlüssel diese Ressourcen auf die einzelnen Rechte und innerhalb der einzelnen Rechte zu verteilen sind.⁸⁷

Ausgangspunkt ist, dass sich die Souveränität in allen Bereichen durchsetzt, die vom Sozialpakt nicht standardisiert sind. Normen, die ausdrücklich vorschreiben, für welche Paktrechte der Staat welche Mittel verwenden und nach welcher Priorität er die Rechte behandeln muss, gibt es nicht.⁸⁸

Denkbar wäre aber, dass unter den Rechten ein ungeschriebenes Rangverhältnis besteht. Manche meinen, dass einem Recht umso höhere Priorität zukommen müsse, je elementarer es für die Existenz ist.⁸⁹ So stellt *Pollmann* ein dreistufiges Modell gemäß der „politischen Dringlichkeit“ auf: Die Sicherung des Überlebens steht an oberster Stelle, danach folgt der Schutz des menschenwürdigen Lebens, und erst zum Schluss soll sich der Staat darum kümmern, den Menschen ein „gutes“ Leben zu verschaffen.⁹⁰ So logisch dies auch klingen mag, es müsste doch verwundern, dass diese Hierarchie in der Systematik des Sozialpakts nicht wenigstens andeutungsweise ihren Ausdruck gefunden hat. Und es ist ja nun ganz und gar nicht so, dass die Paktrechte in einer Reihenfolge entsprechend ihrer Relevanz für das menschliche Leben angeordnet sind. Rechte, die eine hohe Priorität für die Verwirklichung der Grundbedürfnisse haben, sind inmitten anderer

⁸⁷ Albert Bleckmann verweist darauf, dass im Völkerrecht die Notwendigkeit einer Analyse des Ermessens und der Ermessensfehler bisher kaum gesehen wurden, *Ermessensfehlerlehre, Völker- und Europarecht, vergleichendes Verwaltungsrecht*, 1997, S. 2 und 17

⁸⁸ Darauf weist auch Klee hin, *a.a.O.* (Fn. 24), S. 133. Die einzige Ausnahme gilt innerhalb des Rechts auf Bildung

⁸⁹ Tomaševski: *Human Rights Indicators*, *a.a.O.* (Fn. 45), S. 142; *Pollmann a.a.O.* (Fn. 12), S. 35 – 37

⁹⁰ *Pollmann a.a.O.* (Fn. 12), S. 33 f.

Paktvorschriften geregelt, die nicht so elementar für das Überleben sind.⁹¹ So steht das Recht auf Nahrung in Artikel 11 zwischen dem Recht auf faire Arbeitsbedingungen und dem Recht auf Bildung.

Dass der Sozialpakt die Rechte nicht in einer bestimmten Reihenfolge anordnet, hat auch einen guten Grund: Die Ansichten, was zu einem menschenwürdigen Leben gehört, gehen unter den Kulturen weit auseinander.⁹² Etwa gibt es Menschen, die sich lieber zu Tode foltern lassen, als sich zu einer anderen Religion zu bekennen; für sie ist Konfession wichtiger als Leben.⁹³ Noch deutlicher wird diese Differenz, wenn man sich überlegt, dass zahlreiche Individuen ein kurzes, „gutes“ Leben einem langen in Qual vorziehen würden.⁹⁴

Objektive Kriterien, beispielsweise anthropologische Konstanten, können demnach nicht ausschlaggebend dafür sein, wie wichtig ein Menschenrecht ist.⁹⁵ Selbst wenn sie eine Rangordnung hervorbrächten, die

⁹¹ Eine Reihenfolge unter den Paktrechten verneinend: Maria Virginia Bras Gomes: *Introduction: The Right The Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and its Applications*, in: UNESCO: Report of the Experts' Meeting on The Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and its Applications, Amsterdam, 7. – 8. Juni 2006, S. 3 (S. 6). Zu den Grundbedürfnissen: Riedel: *Theorie der Menschenrechtsstandards*, a.a.O. (Fn. 4), S. 183; Gerhard Zecha: *Der Wertbegriff und das Wertfreiheitspostulat*, in: ders. (Hrsg.): *Werte in den Wissenschaften*, 2006, S. 109 (S. 114)

⁹² Dazu Riedel: *Theorie der Menschenrechtsstandards*, a.a.O. (Fn. 4), S. 198 unter Hinweis auf die Unpfändbarkeit eines Fernsehers gemäß § 811 ZPO. Weitere Beispiele, die nur für das deutsche Recht prägend sind bei Wolfgang Münzberg in: Friedrich Stein/Martin Jonas: *Kommentar zur ZPO*, 22. Auflage 2002, § 811 Rn. 28: Bügeleisen, Sonntagsanzug, Staubsauger, Telefon. Exemplarisch vergleicht Glen Johnson die USA und Indien: *Human Rights in Divergent Conceptual Settings*, in: David Louis Cingranelli (Hrsg.): *Human Rights: Theory and Measurement*, 1988, S. 41 (S. 48 f.)

⁹³ Beispiele aus neuerer Zeit finden nach NGO-Angaben im Kloster Dre-pung, das durch chinesische „Arbeitsteam-Kader“ für „patriotische Umerziehungsmaßnahmen“ gegen Anhänger des tibetischen Buddhismus genutzt wurde; vgl. dazu die *Concluding Observations* des UN-Ausschusses gegen Folter betreffend China: UN Doc. A/55/44 § 116, etwas deutlicher in: UN Doc. A/51/44 § 149 (e). Die Beziehung zwischen Glaube und gewaltsamer Bekehrung nach dem elften September 2001 untersucht Susanne Heine: *Liebe oder Krieg? Das Doppelgesicht der Religion*, 2005

⁹⁴ Ted Honderich: *Nach dem Terror*, 2004, S. 13 – 15

⁹⁵ Vgl. Eibe Riedel: *Menschenrechte der dritten Dimension*, in: EuGRZ 1989 S. 9 (S. 13); ders.: *Theorie der Menschenrechtsstandards*, a.a.O. (Fn. 4), S. 198

vielen Mitteleuropäer noch so vernünftig und gerecht erscheint, darf nicht übersehen werden, dass das Ergebnis der langwierigen Ausarbeitung des Sozialpakts lediglich ein völkerrechtlicher Minimalkonsens ist.⁹⁶ Da dieser jedoch universell gelten soll, also unabhängig von allen kulturellen und politischen Besonderheiten, darf man nicht eine Wertordnung in ihn hineininterpretieren, die in ihm nicht zum Ausdruck kommt.⁹⁷ Schließlich hat ein britischer Christ andere Ideale als ein arabischer Moslem.⁹⁸

Weil sich die Verfasser des Sozialpakts auf ein Rangverhältnis nicht einigen konnten, lässt sich ein solches nicht aus dem Sozialpakt deduzieren.⁹⁹ Und bis heute besteht kein Konsens über eine Hierarchie: Dies wird dadurch belegt, dass die Vereinten Nationen alle Menschenrechte als unteilbar und interdependent proklamieren.¹⁰⁰ Daraus folgt, dass es kein abgestuftes System gibt, nach dem die Ressourcen zu vergeben

⁹⁶ Eibe Riedel: *Die Eigentumsgarantie als Problem der allgemeinen Staatslehre und des Verfassungsrechts am Beispiel Großbritanniens*, in: Johannes Schwartländer/ Dietmar Willoweit (Hrsg.): *Das Recht des Menschen auf Eigentum*, 1983, S. 129; ders.: *Der internationale Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 14 f.; Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 419; Carsten Reimann: *Ernährungssicherung im Völkerrecht*, 2000, S. 205

⁹⁷ Eibe Riedel: *Universality of Human Rights and Cultural Pluralism*, in: Christian Koenig/ Alexander Lorz (Hrsg.): *Die Universalität der Menschenrechte*, 2003, S. 139 (S. 159)

⁹⁸ Vgl. Riedel: *Theorie der Menschenrechtsstandards*, a.a.O. (Fn. 4), S. 172; Alison Dundes Renteln: *A Cross-Cultural Approach to Validating International Human Rights*, in: David Louis Cingranelli (Hrsg.): *Human Rights: Theory and Measurement*, 1988, S. 7 (S. 9 f.)

⁹⁹ Schabas: a.a.O. (Fn. 32), S. 273; Marauhn a.a.O. (Fn. 12), S. 249

¹⁰⁰ Wiener Weltmensenrechtskonferenz UN Doc. A/CONF.157/23 vom 12. Juli 1993 § 5; siehe bereits die Äußerungen der USA während der Paktausarbeitung in: UNESCO Doc. 28 EX/2, a.a.O. (Fn. 15), S. 10. Sehr deutlich ist auch Art. 2 Abs. 2 der Asian Human Rights Charter von 1998. Zur fehlenden Hierarchie aufgrund der Interdependenz: Jack Donnelly: *Assessing National Human Rights Performance*, in: HRQ 10 (1988), S. 214 (S. 215)

Zur Unteilbarkeit: B. Robertson a.a.O. (Fn. 74), S. 6 und 15; Tomaševski: *Human Rights Indicators*, a.a.O. (Fn. 45), S. 142; Söllner: *Die freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung*, a.a.O. (Fn. 12), S. 12

wären.¹⁰¹ Fraglich ist, ob es einen anderen – also nicht–hierarchischen – Verteilungsschlüssel gibt.

Einigkeit besteht, dass der IPwskR dazu dient, die Wsk–Rechte so rasch und so effektiv wie möglich zu verwirklichen.¹⁰² Hieraus kann man ableiten, dass er inzident vorschreibt, dass die Ressourcen möglichst wirksam einzusetzen sind. Da es jedoch bis heute nicht möglich ist, das „ideale“ Wirtschafts– und Sozialsystem zu definieren,¹⁰³ haben die Staaten eine Vielzahl von Möglichkeiten. Der Ausschuss macht hierbei keine Vorgaben.¹⁰⁴ Er interpretiert den Sozialpakt so, dass die Länder selbst entscheiden können, welche Mittel die geeignetsten sind¹⁰⁵ – eine gute Lösung, da nicht nur einer, sondern viele Wege zur Verwirklichung der Paktrechte führen.¹⁰⁶ Nicht zuletzt wegen der größeren Sachnähe und Vertrautheit der nationalen Behörden mit den lokalen Gegebenheiten hat jeder Staat also auch hier ein Ermessen.¹⁰⁷ Will er zum Beispiel die Zahl der Arbeitslosen senken (Artikel 6 IPwskR), kann er den Kündigungsschutz verstärken oder herabsetzen, – in der Diskussion gehen

¹⁰¹ Kritisch Christian Bay: *A Human Rights Approach to Transnational Politics*, in: *Universal Human Rights* 1979, S. 19 (S. 39)

¹⁰² *Report of the Third Committee, GAOR, 17th Session, Annexes, Agenda Item 43*, UN Doc. A/5365 § 52; General Comment Nr. 17, UN Doc. E/C.12/GC/17, § 26

¹⁰³ Ser.L/V/II.50; Michael Stohl et. al.: *State Violation of Human Rights*, in: HRQ 8 (1986), S. 592 (S. 593); Sakiko Fukuda–Parr: *Millenium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations?*, in: HRQ 28 (2006) S. 966 (S. 978); Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 181; Klee a.a.O. (Fn. 24), S. 131

¹⁰⁴ Ausschuss–Berichterstatte Eibe Riedel in: UN Doc. E/C.12/38/CRP.1 vom 16. Februar 2007, § 11

¹⁰⁵ *General Comment Nr. 16* § 32, enthalten in: UN Doc. E/C.12/2005/4; *General Comment Nr. 17*, a.a.O. (Fn. 102), § 47, ebenso Weltmenschrechtskonferenz: *Report of the Secretary–General*, UN Doc. A/CONF.157/PC/73, § 35; *The Limburg Principles Nr. 71*, a.a.O. (Fn. 70), S. 13; *The Maasricht Guidelines*, a.a.O. (Fn. 34), Nr. 8 (S. 20)

¹⁰⁶ *The Limburg Principles*, a.a.O. (Fn. 70), Nr. 6; in diesem Sinne auch R. Robertson a.a.O. (Fn. 62), S. 704; Robert Wai: *Using Economic and Social Rights in and around the International Trade Regime*, in: EJIL 2003 Vol. 14 No. 1, S. 35 (S. 55); Haugen: *The Right to Food and the Trips Agreement*, a.a.O. (Fn. 31), S. 74

¹⁰⁷ Vgl. Kokott a.a.O. (Fn. 82), S. 416

die Meinungen auseinander¹⁰⁸ –, die Lohnnebenkosten reduzieren und staatliche Arbeitsvermittlung fördern. So überschaubar das klingen mag, ist es jedoch nicht: Die Menschenrechte sind nämlich unteilbar und interdependent.¹⁰⁹ Daraus folgt, dass der Staat bei der Lösung eines Problems über den Tellerrand des einzelnen Artikels hinausschauen kann. Beispielsweise kann er die Arbeitslosigkeit (Artikel 6) auch bekämpfen, indem er in die Bildung investiert (Artikel 13 IPwskR) und für mehr qualifizierte Berufsanwärter sorgt. Ebenso könnte er per Gesetz einen Mindestlohn einführen (Artikel 7 IPwskR), der höher ist als das Arbeitslosengeld. An welcher Stelle man zur Behebung der Arbeitslosigkeit am sinnvollsten ansetzt, können selbst sozialwissenschaftliche Untersuchungen nicht eindeutig sagen.¹¹⁰ Fest steht: Die Verwirklichung eines Paktrechts kann auch durch die Verbesserung von Strukturen gefördert werden, auf die ein anderer Artikel Bezug nimmt.

Jetzt stellt sich natürlich die Frage, ob der Ermessensspielraum der Staaten unbegrenzt ist. In diesem Fall würden ihnen nämlich faktisch die ressourcenabhängigen Dimensionen unverbindlich zur Erfüllung anheim gestellt.¹¹¹ Könnte jedes Land selbst bestimmen, ob es die Vertragsverpflichtungen erfüllt hat oder nicht,¹¹² würden es zum Richter in eigenen Angelegenheiten.¹¹³ Wäre dies vom Sozialpakt gewollt, so könnte man aber – wie oben ausgeführt – die Existenz des Artikels 2

¹⁰⁸ Dies äußert sich in den zahlreichen Änderungen des § 23 KSchG, oftmals zu Beginn einer Legislaturperiode. Kritisch zur Auswirkung des Arbeitsrechts auf die Verwirklichung der WSK-Rechte: Mary Dowell Jones: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Assessing the economic deficit*, in: *Human Rights Law Review* 2001, S. 11 (S. 16)

¹⁰⁹ Art. 6 Abs. 2 der *Erklärung zum Recht auf Entwicklung*, GA Res. 41/128 vom 4. Dezember 1986; NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation): *Handbook in Human Rights Assessment, State Obligations, Awareness & Empowerment*, 2001, abrufbar auf: [http://www.norad.no/files/ Handbook.pdf](http://www.norad.no/files/Handbook.pdf) (abgerufen am: 5. April 2008), S. 5; vgl. auch BVerfGE 33, 303 (331); Riedel: *International Law Shaping Constitutional Law*, a.a.O. (Fn. 11), S. 108; Wai a.a.O. (Fn. 106), S. 54; Reimann a.a.O. (Fn. 96), S. 206

¹¹⁰ Vgl. S. 253 ff.

¹¹¹ Liu Huawen: *The Obligations of States under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The Chinese Case*, 2004, S. 23; Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 177

¹¹² Nach Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 177 f. vertraten dies aber die USA während der Paktentstehung

¹¹³ Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 178

Absatz 1 IPwskR und den Unterschied zur AEMR nicht erklären.¹¹⁴ Daraus folgt, dass das Ermessen limitiert ist.

Dabei zeigt der Sozialpakt selbst auf, wo die Grenzen staatlichen Ermessens liegen: Die Staaten müssen von allen Rechten stets die Kernbereiche sichern.¹¹⁵ Sind die Kernbereiche umgesetzt, können die Staaten aufgrund ihrer Souveränität selbst entscheiden, wie sie die übrigen Dimensionen der Paktrechte verwirklichen. Bei der Auswahl der geeigneten Strategie haben die Staaten weitgehend freie Hand; das gilt auch für die Kernbereiche.

Die Wahlfreiheit bei den Mitteln wird vom IPwskR nur folgendermaßen eingeschränkt:¹¹⁶

(a) Aus den Diskriminierungsverboten der Artikel 3 und 2 Absatz 2 IPwskR ergibt sich, dass das staatliche Ermessen nicht diskriminierend oder willkürlich ausgeübt werden darf. Aus Gründen der faktischen Gleichstellung müssen besonders benachteiligte und bedürftige Gruppen oder Personen bevorzugt bedacht werden.¹¹⁷

(b) Aus der Schrankenklausele des Artikels 4 IPwskR folgt: Wenn es mehrere Möglichkeiten gibt, muss der Staat diejenige wählen, die die Paktrechte am wenigsten beschränkt.¹¹⁸

(c) Der Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1 IPwskR schreibt vor, dass der Staat seine Schritte zur Verwirklichung der Wsk-Rechte bedacht, konkret und gezielt vornehmen muss.¹¹⁹

(d) Aus dem Zweck des Sozialpakts ergibt sich, dass die Schritte schnellstmöglich vorgenommen werden müssen.

¹¹⁴ Siehe oben S. 12

¹¹⁵ Siehe oben S. 13

¹¹⁶ Vgl. Ausschuss-Berichterstatte Eibe Riedel in: UN Doc. E/C.12/38/CRP.1 vom 16. Februar 2007, § 8

¹¹⁷ Yvonne Klerk: *Working Paper on Article 2 II and Article 3 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, HRQ 9 (1987) S. 250 (S. 251). Näher unten S. 130 ff.

¹¹⁸ Der englische Wortlaut des Art. 4 IPwskR lautet: „The States Parties to the present Covenant recognize that, in the enjoyment of those rights provided by the State in conformity with the present Covenant, the State may subject such rights only to such limitations as are determined by law only in so far as this may be compatible with the nature of these rights and solely for the purpose of promoting the general welfare in a democratic society.“

¹¹⁹ *General Comment Nr. 3*, a.a.O. (Fn. 31), § 2

(e) Nennt der Sozialpakt explizit bestimmte Methoden, wie beispielsweise dass der Hochschulunterricht „insbesondere“¹²⁰ durch Unentgeltlichkeit jedermann zugänglich gemacht werden muss,¹²¹ ist dies eine Konkretisierung der „geeigneten Maßnahmen“ und für die Staaten verbindlich.¹²²

Zwischenfazit: Der IPwskR gibt verbindliche Richtlinien vor. Unter den Paktrechten gibt es aber keine Rangordnung. Vielmehr können die Staaten grundsätzlich aufgrund ihrer Souveränität frei entscheiden, wie sie ihre Mittel unter den Paktrechten und innerhalb der Paktrechte verteilen.¹²³

Fest steht aber, dass die Staaten auf ihre Souveränität auch verzichten können. Denn dies stellt selbst einen Akt der staatlichen Freiheitsausübung dar: Souveränitätsverzicht als Souveränitätsgebrauch. Wenn also die Staaten sich gegenüber dem Ausschuss bereit erklären, bestimmte Mittel einzusetzen oder konkrete Ziele zu erreichen, so beschränken sie freiwillig ihren Ermessensspielraum. Diese Beschränkung ist grundsätzlich wirksam.¹²⁴ Dies kann von Bedeutung sein, wenn die Staaten mit dem Ausschuss Vereinbarungen treffen, bestimmte Ziele, sogenannte Benchmarks, zu erreichen.

Damit die Öffentlichkeit kontrollieren kann, ob ein Staat seinen Paktverpflichtungen nachkommt, ist er gezwungen, nachzuweisen, ob er die verfügbaren Ressourcen effektiv eingesetzt hat.¹²⁵ Dies rechtfertigt der

¹²⁰ Die authentischen Auslegungen sprechen von: „in particular“, „notamment“ beziehungsweise „en particulier“

¹²¹ Art. 13 Abs. 2 c) IPwskR

¹²² Siehe die Äußerungen des Ausschusses in UN Doc. E/1999/22 § 507; E/C.12/1994/8 § 16; E/C.12/1/Add.29, § 22

¹²³ Ähnlich der Einfluss der Grundrechte auf das deutsche Wirtschaftssystem, dazu Badura *a.a.O.* (Fn. 20), S. 33

¹²⁴ Die Unwirksamkeit ließe sich allenfalls in den Fällen der Art. 46 ff. WVK begründen. Diese Vorschriften regeln die Ungültigkeit von völkerrechtlichen Verträgen und sind hier zumindest analog anwendbar. Näher zu den Grenzen der Benchmarks unten S. 252 ff.

¹²⁵ Ausschuss-Berichterstatte Eibe Riedel in: UN Doc. E/C.12/38/CRP.1 vom 16. Februar 2007 §§ 5 und 9; ders. in: *Universeller Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 12), S. 52; *The Maastricht Guidelines*, a.a.O. (Fn. 34), Nr. 8; Dankwa et al. *a.a.O.* (Fn. 82), S. 716. Zu einer fehlenden Begründungspflicht im allgemeinen Völkerrecht hingegen: Bleckmann: *Ermessensfehlerlehre*, a.a.O. (Fn. 87), S. 250 und 257

Wissensvorsprung der Staaten gegenüber dem Ausschuss. Staatliche Geheimhaltungsinteressen müssen hinter dem Menschenrechtsschutz zurücktreten. Das folgt aus Artikel 16 Absatz 2 a) IPwskR, der ein effektives Berichtsprüfungsverfahren gewährleisten will. Um es sicherzustellen, fordert der Ausschuss in seinem „General Comment“ Nr. 3 die Staaten dazu auf, ihre Überlegungen offenzulegen, welche Mittel sie am geeignetsten halten.¹²⁶

Fazit: Wie die Wsk-Rechte am zweckmäßigsten realisiert werden können, lässt sich nach dem heutigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand nicht beurteilen. Der Sozialpakt überlässt es daher den Staaten, die optimale Lösung zu finden. Die Staaten können sich aber dazu bereit erklären, konkrete Ziele zu erreichen.

4.) *Das Ziel der vollen Verwirklichung*

Der Sozialpakt schreibt nicht vor, in welchem Zeitraum die Wsk-Rechte gemäß dem Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1 „voll verwirklicht“ sein müssen.¹²⁷ Die Vorgabe eines zeitlichen Limits würde voraussetzen, dass die volle Verwirklichung sämtlicher Paktrechte überhaupt ein messbarer Zustand ist. Zum Teil wird vertreten, die Rechtsverwirklichung sei lediglich ein Ideal, vergleichbar den Staatszielbestimmungen.¹²⁸ Dieser These ist grundsätzlich zuzustimmen – schließlich ist es Zweck des Sozialpakts, die Menschenrechtssituation in den Mitgliedsstaaten stetig zu verbessern und etwaige neue wirtschaftliche, soziale und kulturelle Herausforderungen zu meistern.¹²⁹ Auch der englische Wortlaut „progressively“ legt nahe, dass die Umsetzung der Wsk-Rechte nicht an einem bestimmten Punkt enden darf.¹³⁰

¹²⁶ A.a.O. (Fn. 20), § 4 (S. 84)

¹²⁷ Riedel: *International Law Shaping Constitutional Law*, a.a.O. (Fn. 11), S. 112

¹²⁸ Klee a.a.O. (Fn. 24), S. 113; anders Huawen a.a.O. (Fn. 111), S. 24

¹²⁹ UN Doc. E/CN.4/SR.236 S. 19: „l'idée même de progrès suppose la continuité“. Craven: *A Perspective on its Development*, a.a.O. (Fn. 12), S. 129, 131; Alston: *Right to Food*, a.a.O. (Fn.38), S. 33

¹³⁰ Derartige Äußerungen gab es auch während der Paktentstehung, vgl. UN Doc. E/CN.4/SR.236 S. 19 (Dänemark); Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 175. Missverständlich ist insoweit hingegen die deutsche Übersetzung des Art. 2 Abs. 1: „nach und nach“. Die nach Art. 31 IPwskR authentischen englischen

5.) Sofort umzusetzende Verpflichtungen

Nach dem oben Ausgeführten könnte man meinen, die Vertragsstaaten dürften die Umsetzung der einzelnen Paktrechte jederzeit unter Berufung auf Ressourcenmangel hinauszögern. Für arme Staaten würden sich danach kaum Verpflichtungen ergeben.

Dem ist der Ausschuss in seinem „General Comment“ Nr. 3 entgegengetreten. Er weist darauf hin, dass der Sozialpakt auch Pflichten enthält, die unmittelbar nach der Ratifizierung umzusetzen sind.¹³¹ Nur wenn eine Verpflichtung ressourcenabhängig ist, greift die Klausel der progressiven Verwirklichung.¹³² Daraus folgt, dass es neben den progressiv zu verwirklichenden Verpflichtungen solche gibt, die sofort umzusetzen sind.¹³³

Sofortige Pflichten können in einem Unterlassen, aber auch in einem aktiven Tun bestehen.¹³⁴ Nach Nummer 22 der Limburger Prinzipien¹³⁵ gibt es Paktverpflichtungen, die sofort vollständig umgesetzt werden müssen, beispielsweise das Diskriminierungsverbot des Artikels 2 Ab-

und französischen Fassungen sprechen von „progressively“ bzw. „progressive-ment“

¹³¹ *General Comment Nr. 3*, a.a.O. (Fn. 31), § 9 (S. 85) und § 1 (S. 83); ebenso *General Comment Nr. 9*, UN Doc. E/C.12/1998/24, § 10

¹³² Norwegian Agency for Development Cooperation/ Norwegian Institute for Human Rights: *Handbook in Human Rights Assessment, State Obligations Awareness & Empowerment*, 2001, S. 8; Klee a.a.O. (Fn. 24), S. 116. In diesem Sinne bereits die Verfasser des IPwskR: UN Doc. E/CN.4/SR.236 S. 16, noch deutlicher auf S. 27

¹³³ *The Maastricht Guidelines*, a.a.O. (Fn. 34), Nr. 6 (S. 19); *The Limburg Principles*, a.a.O. (Fn. 70), Nr. 37, Nr. 40 (S. 8); UN Centre for Human Rights: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Human Rights Fact Sheet No. 16 (Rev. 1), Genf Mai 2006, S. 9. Im Ergebnis identisch: Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 166; siehe aber auch Philip Alston: *US ratification of the Covenant*, a.a.O. (Fn. 3), S. 380 mit Verweis auf den Wortlaut des Art. 2 Abs. 2 IPwskR und den anderer Paktvorschriften.

¹³⁴ *The Maastricht Guidelines*, a.a.O. (Fn. 34), Nr. 14 (S. 19)

¹³⁵ Die „*Limburg Principles*“ wurden 1986 in Maastricht von einer Gruppe von Völkerrechtsexperten auf Anregung der „International Commission of Jurists“ aufgestellt, UN Doc. E/C.12/2000/13, S. 3 – 15; HRQ Vol. 9, Nr. 2 (Mai 1987), S. 122. Sie sind rechtlich unverbindlich, können aber unter Umständen als Lehrmeinung nach Art. 38 I d) StIGH als Auslegungshilfe herangezogen werden

satz 2.¹³⁶ Es wäre etwa eine Paktverletzung, wenn ein Gesetz nur Einwohnern mit weißer Hautfarbe den Zugang zu Krankenhäusern gestattet. Der Staat müsste dieses *de iure* diskriminierende Gesetz sofort ändern und nicht nur „nach und nach“. ¹³⁷ Die hauptsächliche Maßnahme, die in der ressourcenfreien Dimension getroffen werden muss, ist – im Einklang mit Artikel 2 Absatz 1 IPwskR – der Erlass von Gesetzen.

Nach *Maria Green* sind es im Wesentlichen drei Paktelemente, die sofort verwirklicht werden müssen: Nichtdiskriminierung, gerichtlicher Schutz bei Verletzung von Wsk-Rechten und die Teilhabe an öffentlichen Entscheidungen.¹³⁸

Dem ist allerdings nur dann zuzustimmen, wenn deren Umsetzung nicht mit zusätzlichen Kosten für den Staat verbunden ist, wenn also keine beziehungsweise nur die in jedem Land vorhandenen Ressourcen benötigt werden. Es ist jedoch nicht immer möglich, die drei Elemente kostenfrei umzusetzen. Beispielsweise bedarf es Geld und Material, in Arbeits- und Sozialämtern oder Gesundheitsdiensten behindertengerechte Zugänge zu bauen. *Greens* Formel mag zwar für die meisten *De-iure*-Diskriminierungen stimmen, lässt sich aber nicht für die von ihr genannten Fallgruppen verallgemeinern. Es führt vielmehr kein Weg daran vorbei, im Einzelfall zu prüfen, ob die jeweilige Umsetzung mit zusätzlichen Kosten für den Staat verbunden ist. Nur wenn dies nicht der Fall ist, sind die Pflichten sofort umzusetzen.

Sofortige und progressive Verpflichtungen können auch miteinander verknüpft sein.¹³⁹ Die Entstehungsgeschichte des Artikels 2 Absatz 1 IPwskR zeigt, dass den Staaten nicht die Möglichkeit gegeben werden sollte, Ressourcenmangel als Ausrede zu benutzen, um nichts zu tun.¹⁴⁰ Daher haben auch nach Nummer 16 der Limburger Prinzipien alle

¹³⁶ In diesem Zusammenhang steht auch Nr. 72 der „*Limburg Principles*“, a.a.O. (Fn. 136)

¹³⁷ Vgl. Toebes: *Right to Health*, a.a.O. (Fn. 14), S. 296

¹³⁸ Green a.a.O. (Fn. 48), S. 1071

¹³⁹ Riedel: *Allgemeine Bemerkungen*, a.a.O. (Fn. 30), S. 167

¹⁴⁰ Matthew Craven: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: Raija Hanski/ Markku Suksi (Hrsg.): *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, 1999, S. 108

Vertragsstaaten die Pflicht, sofort Maßnahmen für die schrittweise Verwirklichung einzuleiten.¹⁴¹

Ein Umkehrschluss aus Artikel 2 Absatz 3 IPwskR untermauert dies: Der Artikel enthält eine Sondervorschrift, die besagt, dass Entwicklungsländer grundsätzlich nicht verpflichtet sind, Ausländern die wirtschaftlichen Rechte in vollem Ausmaß zu gewähren. Die Existenz dieses Artikels zeigt, dass Berufung auf wirtschaftliche Schwäche keine generelle Ausrede bei der Versagung der Paktrechte sein darf. Unabhängig von den verfügbaren Ressourcen kann von jedem Staat verlangt werden, zumindest zu beobachten, inwieweit die Rechte in seinem Land verwirklicht sind, und gezielte Strategien zu entwickeln, sie langfristig umzusetzen.¹⁴² Dies gilt gerade auch für die progressiven Elemente der Paktrechte. Die Staaten haben also die Pflicht, mit der schrittweisen Verwirklichung der Rechte sofort zu beginnen.¹⁴³

Fazit: Trotz seines progressiven Elements enthält der Sozialpakt Verpflichtungen, die sofort umgesetzt werden müssen. Die Staaten müssen außerdem unmittelbar nach der Ratifizierung damit beginnen, die progressiven Rechte schrittweise zu verwirklichen.

6.) Die Pflichtentrias: Achten, Schützen, Gewährleisten („respect“, „protect“, „fulfil“)

Für die Verwirklichung elementarer Interessen der Individuen ist vielfach unerheblich, ob ihr Paktrecht durch ein Tun oder Unterlassen des Staates eingeschränkt wird, durch Handlungen des Staates oder von Dritten. Daraus ergibt sich, dass die Wsk-Rechte auf Einschränkungen jeder Art – sei es durch Tun oder Unterlassen – und aus jeder Quelle – sei es vom Staat selbst oder von Dritten – anwendbar sind.¹⁴⁴ Beispiel: Ein Nährstoffmangel wirkt sich im Körper eines Betroffenen unabhän-

¹⁴¹ So auch UN Centre for Human Rights: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Human Rights Fact Sheet No. 16 (Rev. 1), Genf Mai 2006, S. 9

¹⁴² *General Comment Nr. 3*, a.a.O. (Fn. 31), § 11 (S. 86); Craven in: Hanski/Suksi, a.a.O. (Fn. 140), S. 108

¹⁴³ *The Maastricht Guidelines*, a.a.O. (Fn. 34), Nr. 15 g) (S. 22)

¹⁴⁴ Carolin F. Hillemanns: *Transnationale Unternehmen und Menschenrechte*, 2004, S. 51 unter Hinweis auf Art. 7 IPwskR; Daniel Aguirre: *Multinational Corporations and the realisation of economic, social and cultural Rights*, in: California Western International Law Journal 35 (2004–2005), S. 53 (S. 57)

gig davon aus, ob der Staat oder ein Privater die Ernte zerstören oder ob der Staat bei einer Dürre nicht mit Nahrungsmitteln zur Hilfe kommt. Zwar dürfte es für den Betroffenen oftmals ärgerlicher sein, wenn seine Lebensgrundlagen zerstört werden als wenn er von der Regierung keine erhält. Dieser rein psychische Unterschied ist aber für den Anspruchsberechtigten *menschenrechtlich* irrelevant. Denn der Tatbestand des Rechts auf Nahrung schützt nur fundamentale Bedürfnisse. Er geht damit nur so weit, dass er dem Einzelnen einen Anspruch auf die zum gesunden Leben notwendige Nahrung verschaffen will, nicht dagegen, dass er ihn vor hiermit zusammenhängenden psychischen Beeinträchtigungen – nämlich Ärgernissen – schützen will.¹⁴⁵ Menschenrechtlich gesehen ist es auch Sicht des Individuums daher gleich, aus welchem Grund er nichts zu essen hat.

Für die Staaten macht es im Gegenzug einen bedeutenden Unterschied, ob sie etwas für die Rechtsverwirklichung tun oder unterlassen müssen. Die Frage ist insbesondere von Bedeutung für die Art und das Maß der Ressourcen, die zur schrittweisen Rechtsverwirklichung eingesetzt werden müssen. Bei Unterlassenspflichten bedarf es häufig überhaupt keiner Ressourcen, Handlungspflichten hingegen erfordern oftmals den Einsatz enormer Mittel.

Für die Staaten kommt es ebenso darauf an, ob sie selbst diejenigen sind, die unmittelbar die Paktrechte verletzen, oder ob sie Dritte davon abhalten müssen. Denn verbietet oder gebietet der Staat Privaten bestimmte Handlungen, um die Wsk-Rechte zu fördern, ist er immer davon abhängig, ob diese auch Folge leisten. Er hat zwar Kontrollmöglichkeiten, beispielsweise durch Strafandrohungen. Es wäre aber unrealistisch, einem Staat die Pflicht aufzuerlegen, die Zahl der Körperverletzungen (Artikel 12 Absatz IPwskR) durch Personen, die in keinem Sonderstatusverhältnis stehen, ebenso niedrig zu halten wie die Zahl der Körperverletzungen durch Amtsträger. Zwar ist der Staat auch bei den Beamten davon abhängig, dass sie seine Vorschriften einhalten, jedoch hat er hier verstärkt Druckmittel, etwa Disziplinarmaßnahmen. Diese Kontrollmöglichkeiten rechtfertigen es, von internationaler Seite auch andersartige Anforderungen an das staatliche Verhalten zu stellen – je nachdem, ob der Staat das Menschenrecht unmittelbar oder nur mittelbar, das heißt in Form eines Tuns oder Unterlassens Dritter, verletzt.

¹⁴⁵ Vgl. General Comment Nr. 12, UN Doc. E/C.12/1999/5 §§ 6 – 17. Auch der Tatbestand des Rechts auf Gesundheit ist nicht einschlägig, denn er schützt nur vor psychischen Krankheiten, zu denen es hier allein wegen des Eingriffs normalerweise nicht kommen wird

Zwischenfazit: Bei der Umsetzung der Wsk-Rechte unterscheiden sich die Aufgaben danach, ob der Staat etwas tun oder unterlassen muss beziehungsweise ob er unmittelbar oder nur mittelbar verantwortlich ist. Daher ist es sinnvoll, die Paktpflichten nach diesen Problemen zu gliedern unter den drei Oberbegriffen „respect“, „protect“ und „fulfil“.¹⁴⁶ Jede Nichterfüllung einer dieser Ebenen bedeutet eine Vertragsverletzung.

Die „duty to respect“ beinhaltet Unterlassenspflichten, die klassischen Eingriffsverbote, die das Gebiet der bürgerlich-politischen Rechte dominieren. Die „duty to protect“ – zu Deutsch: Schutzgewährleistung – dient dazu, das Individuum vor Eingriffen Dritter zu schützen.¹⁴⁷ Die Vertragsstaaten sind zwar nicht direkt für das Verhalten Dritter verantwortlich,¹⁴⁸ sind aber verpflichtet, die Anspruchsberechtigten vor Eingriffen zu bewahren. Beispielsweise verpflichtet das Recht auf Wohnung (Artikel 11) die Staaten dazu, die Bewohner vor Vertreibungen durch Private zu schützen.¹⁴⁹

Die Bereitstellung von Infrastruktur und Ressourcen verlangt die „duty to fulfil“.¹⁵⁰ Zum Teil wird diese Ebene nochmals untergliedert in die drei Kategorien „facilitate“, „promote“ und „provide“.¹⁵¹

„Facilitate“ (erleichtern) meint, dass der Staat Hindernisse beseitigen muss, die der Rechtsverwirklichung entgegenstehen könnten.¹⁵² Beispielsweise kann es sein, dass es ethnische Minderheiten gibt, die das gegenwärtige Schulsystem aus kulturellen Gründen ablehnen. Dann

¹⁴⁶ Riedel: *International Law Shaping Constitutional Law*, a.a.O. (Fn. 11), S. 110; Würth und Seidensticker sprechen hier treffend von der „Pflichtentrias“ Anna Würth/Frauke Lisa Seidensticker: *Indices, Benchmarks und Indikatoren, zur Gestaltung und Auswertung von Menschenrechtsdialogen*, Berlin 2005, S. 15

¹⁴⁷ Jakob Schneider: *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, 2004, S. 7

¹⁴⁸ *Report of the Third Committee*, U.N. GAOR, 17th Sess., Annexes, Agenda Item 43, UN Doc. A/5365 § 54 (zu Art. 2 Abs. 2 IPwskR)

¹⁴⁹ Riedel: *Praxishandbuch UNO*, a.a.O. (Fn. 29), S. 348

¹⁵⁰ Genauer: *The Maastricht Guidelines*, a.a.O. (Fn. 34), § 6

¹⁵¹ *General Comment Nr. 17*, UN Doc. E/C.12/GC/17 § 34; Ausschuss-Berichterstatte Eibe Riedel in: UN Doc. E/C.12/38/CRP.1 § 7

¹⁵² *General Comment Nr. 12*, a.a.O. (Fn. 145), § 15; vgl. *ibidem* auch die Anmerkung zur unterschiedlichen Bedeutung des Begriffs „facilitate“. *General Comment Nr. 13*, enthalten in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 § 47

muss der Staat sein Bildungsprogramm überarbeiten.¹⁵³ „Promote“ (fördern) verlangt, dass der Staat Eigenbemühungen der Rechtsinhaber unterstützt.¹⁵⁴ Hierzu zählen zum Beispiel die Teilhabe betroffener Interessenvertreter an öffentlichen Entscheidungsprozessen sowie Informations- und Bildungskampagnen.¹⁵⁵ Erst wenn alle diese Maßnahmen nicht ausreichen, hat der Staat – sozusagen als *ultima ratio* – die Pflicht, die zur Rechtsverwirklichung erforderlichen Güter oder Leistungen selbst zur Verfügung stellen.¹⁵⁶ Der Fachterminus lautet hier: „provide“ (auf Deutsch: bereitstellen). Der Staat muss etwa bei Trinkwassermangel solches in die betroffenen Gebiete liefern.

Die „Fulfil“-Verpflichtungen sind regelmäßig ressourcenabhängig, die „Protect“-Verpflichtungen können es sein, „Respect“-Verpflichtungen sind es nur selten. Deswegen können letztere oft leichter und schneller umgesetzt werden als die beiden vorgenannten.

Festzuhalten ist in jedem Fall, dass die volle Verwirklichung eines Paktrechts erst dann erreicht ist, wenn alle drei Ebenen komplett umgesetzt wurden.

7.) Statische und dynamische Verpflichtungen sowie Rückschritte

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich ableiten, dass es Pflichten gibt, die in allen Staaten zu allen Zeiten gleich sind. Dies sind vor allem die Eingriffsverbote auf der „Respect“-Ebene. Aber auch auf der „Protect“- und sogar auf der „Fulfil“-Ebene kann es ressourcenunabhängige, statische Pflichten geben, nämlich die Pflicht zum Erlass von (Straf-) Gesetzen oder die Pflicht, Aktionspläne aufzustellen, auch wenn deren Inhalt je nach Aufgabenstellung variabel ist.¹⁵⁷

Allerdings, zum großen Teil variieren auf der „Protect“- und auf der „Fulfil“-Ebene die Pflichten, je nach verfügbaren Mitteln. Wachsen die

¹⁵³ *General Comment Nr. 13*, a.a.O. (Fn. 152), § 50

¹⁵⁴ Schneider *a.a.O.* (Fn. 147), S. 33 spricht von der „Förderung der Rechtsausübung“

¹⁵⁵ *General Comment Nr. 17*, UN Doc. E/C.12/GC/17 § 34; Schneider *a.a.O.* (Fn. 147), S. 33

¹⁵⁶ *General Comment Nr. 12*, a.a.O. (Fn. 145), § 15; Schneider *a.a.O.* (Fn. 147), S. 33

¹⁵⁷ Vgl. Haugen: *The Right to Food and the Trips Agreement*, a.a.O. (Fn. 31), S. 75

verfügbaren Ressourcen, so steigern sich auch die konkreten Staatenverpflichtungen. Dasselbe gilt umgekehrt: Sollten sich die Ressourcen verringern, so besteht gemäß Artikel 2 Absatz 1 IPwskR auch eine geringere Umsetzungspflicht. Rückschritte bedürfen allerdings einer besonderen Rechtfertigung, wie der Ausschuss aus dem Zweck des Sozialpakts abgeleitet hat. Ein rückschrittlicher Staat muss darlegen, warum die Regression bei der Rechtsverwirklichung unausweichlich war. Mit den Worten des Ausschusses besteht eine „starke Vermutung dahingehend, dass rückschrittliche Maßnahmen unzulässig sind.“¹⁵⁸

Rückschritte sind aber ausnahmsweise erlaubt, wenn hierdurch der Realisierungsgrad der Paktrechte insgesamt erhöht wird – sogenannte Ressourcenumschichtung.¹⁵⁹ Dabei muss allerdings der Kernbereich aller Rechte gewahrt bleiben.

Zweifelhaft ist, ob Rückschritte an den Anforderungen des Artikels 4 IPwskR gemessen werden müssen, also ob sie gesetzlich vorgesehen sowie mit der Natur des jeweiligen Rechts vereinbar sein müssen und dem Allgemeinwohl dienen müssen.¹⁶⁰ Dazu ist zu sagen, dass sich das Absenken eines bestehenden Standards unter den Wortlaut „limitations“ in Artikel 4 IPwskR subsumieren lässt. Würde man zudem Artikel 4 IPwskR nicht anwenden, stünden Rückfälle bei der Realisierung der Menschenrechte nicht unter Gesetzesvorbehalt. Dies widerspräche dem Zweck des Sozialpakts, der in der Verwirklichung der Rechte und nicht

¹⁵⁸ *General Comment Nr. 13*, a.a.O. (Fn. 152), § 45; *General Comment Nr. 15*, § 19, enthalten in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7; Evaluation of the obligation to take steps to the “maximum of available resources” under an Optional Protocol to the Covenant: draft statement, UN Doc. E/C.12/38/CRP.1 vom 13. April 2007, § 9. In dieselbe Richtung: Toebe: *Right to Health*, a.a.O. (Fn. 14), S. 295 und 300; Green a.a.O. (Fn. 48), S. 1071; Söllner: *Studiengebühren und das Menschenrecht auf Bildung*, a.a.O. (Fn. 23), S. 91 f.

¹⁵⁹ *General Comment Nr. 3*, a.a.O. (Fn. 31), § 9; Eibe Riedel/ Sven Söllner: *Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts*, in: JZ 61 (2006) S. 270 (S. 271 f.). Zum Rückschrittsverbot beim Recht auf Arbeit, insbesondere in Finnland: Allan Rosas: *The Implementation of Economic and Social Rights*, in: Franz Matscher: *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte, eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme*, 1991, S. 223 (S. 230)

¹⁶⁰ Befürwortend: Craven: *A Perspective on its Development*, a.a.O. (Fn. 12), S. 132; Söllner: *Studiengebühren und das Menschenrecht auf Bildung*, a.a.O. (Fn. 23), S. 86 f.; Klee a.a.O. (Fn. 24), S. 213; ablehnend: Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 194 und 205 f. mit Blick auf die Entstehungsgeschichte

in deren ungehinderter Beschränkbarkeit liegt.¹⁶¹ Daher sind Rückschritte an Artikel 4 IPwskR zu prüfen.

8.) *Handlungs- und Erfolgspflichten*

Ähnlich wie im Zivil- und Strafrecht kann man auch im Völkerrecht Pflichten danach unterteilen, ob ein Erfolg herbeigeführt beziehungsweise abgewendet werden muss („obligations of result“) oder ob eine bestimmte Tätigkeit vorgeschrieben wird („obligations of conduct“).¹⁶² Die Unterscheidung spiegelt ansatzweise auch der Wortlaut des Sozialpakts wider. So sind in mehreren Paktvorschriften konkrete Handlungspflichten enumeriert. Beispiele finden sich in Artikel 11 Absatz 2 („measures“) und in Artikel 14 („to adopt a detailed plan of action“).¹⁶³

Nicht ganz so klar ist die Formulierung im Bereich der Erfolgspflichten. Zwar spricht der Sozialpakt in Artikel 7 (b) von „sicheren Arbeitsbedingungen“, in Artikel 12 Absatz 1 vom „individuell erreichbaren Höchstmaß an Gesundheit“ und in Artikel 15 Absatz 1 c) vom „Schutz der geistigen und materiellen Interessen“. Er sagt jedoch nicht ausdrücklich, dass die Staaten diesen Zustand effektiv herbeiführen müssen.

Oftmals findet sich jedoch in den einzelnen Paktrechten der Terminus „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf [beispielsweise Arbeit oder Bildung]¹⁶⁴ an“. ¹⁶⁵ Es wird demnach jedem Menschen ein Recht auf einen bestimmten Zustand zuerkannt. Dieses Recht wäre inhaltslos, wenn es nicht die Staaten in die Pflicht nehmen würde. Weil die Menschen also verlangen können, dass ein bestimmter Zustand hergestellt wird, sind die Staaten dazu verpflichtet, diesen zu erwir-

¹⁶¹ Söllner: *Studiengebühren und das Menschenrecht auf Bildung*, a.a.O. (Fn. 23), S. 86 f.

¹⁶² Ausführlich hierzu: Guy S. Goodwin-Gill: *Obligations of Conduct and Result*, in: Philip Alston/ Katarina Tomaševski (Hrsg.): *The Right to Food*, 1984, S. 111–118; siehe auch Haugen: *The Right to Food and the Trips Agreement*, a.a.O. (Fn. 31), S. 85

¹⁶³ Weitere Beispiele bei Huawen a.a.O. (Fn. 111), S. 23

¹⁶⁴ Anmerkung des Verfassers

¹⁶⁵ Etwa in Art. 7 Abs. 1, 9; 12 Abs. 1; 13 Abs. 1; 15 Abs. 1. Die authentische, englische Fassung lautet: „The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone ...“

ken.¹⁶⁶ Der Sozialpakt will die Menschenrechtssituation schließlich effektiv verbessern. Daher kann es grundsätzlich nicht genügen, wenn sich die Staaten um eine verbesserte Situation nur bemühen. Die wenigen, im Sozialpakt ausdrücklich normierten „obligations of conduct“ sind ja auch nicht Selbstzweck. Aus ihrer systematischen Stellung – meist in unteren Absätzen – ergibt sich, dass die vorgeschriebenen Verhaltensweisen der Verwirklichung der einzelnen Paktrechte dienen sollen. Es handelt sich um Hilfspflichten, die allein im öffentlichen Interesse bestehen und auf die kein individueller Anspruch besteht.¹⁶⁷ Ein Recht auf bloße staatliche Verhaltensweisen, etwa die Aufstellung eines Aktionsplanes, würde den Menschen auch nur wenig nutzen. Erst ein Resultat befriedigt die Grundbedürfnisse.

Zwischenfazit: Die einzelnen Paktrechte legen den Staaten, trotz ihrer mehrdeutigen Formulierung, Erfolgspflichten auf.¹⁶⁸

Fraglich ist, ob die Staaten darüber hinaus Verhaltenspflichten haben – vor allem in solchen Fällen, in denen der Sozialpakt dies nicht ausdrücklich normiert.

Wie bereits festgestellt, schreiben die einzelnen Paktrechte nur das Endziel vor. Alle diese abstrakten Zielvorgaben werden indessen über Artikel 2 Absatz 1 im Hinblick auf die verfügbaren Ressourcen begrenzt. Diese Beschränkung verschiebt jedoch nur die Zielmarke nach unten, sie kann nicht etwa die Erfolgs- in bloße Verhaltenspflichten verwandeln.

Dennoch gibt es auch in jenen Bereichen Handlungspflichten, in denen der Sozialpakt sie nicht ausdrücklich vorsieht. Dies folgt aus der Formulierung „undertakes to take steps“ in Artikel 2 Absatz 1.¹⁶⁹ Die Entwurfsfassung sah zunächst den Ausdruck „to promote“ vor. Dieser Wortlaut wurde aber schnell gegen „undertakes to take steps“ ausgetauscht. Das zeigt, dass die Verfasser besonderen Wert darauf legten,

¹⁶⁶ So andeutungsweise bereits in den „travaux préparatoires“, UN Doc. A/3764 (1957) § 42

¹⁶⁷ Riedel: *Praxishandbuch UNO*, a.a.O. (Fn. 29), S. 347

¹⁶⁸ International Law Commission: *Yearbook of ILC*, 1977, Vol. II, Part one: *Documents of the twenty-ninth session*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1977/Add.1 (part 1), § 8; Haugen: *The Right to Food and the Trips Agreement*, a.a.O. (Fn. 31), S. 85

¹⁶⁹ Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 5), S. 166

¹⁶⁹ *General Comment Nr. 1*, enthalten in: UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 § 4; Alston/Quinn a.a.O. (Fn. 22), S. 166

dass die Staaten bei allen Paktrechten gezielte Schritte vornehmen.¹⁷⁰ Andererseits unterstreicht die Wortwahl in Artikel 2 Absatz 1 „by all appropriate means“, dass der Staat die Wahlfreiheit bei den Mitteln hat, solange er nur das Endziel im Auge behält.¹⁷¹ Es wäre auch gar nicht möglich, für jedes Paktrecht alle geeigneten Maßnahmen zu benennen, wenn man zugleich die Wsk-Rechte umfassend verwirklichen will.¹⁷²

Aus Artikel 2 Absatz 1 folgt also, dass jede Verpflichtungsebene („respect“, „protect“ und „fulfil“) sowohl Verhaltens- als auch Erfolgspflichten enthält.¹⁷³ Beispielsweise kann Artikel 12 IPwskR die Staaten dazu verpflichten, einen Plan aufzustellen, um die Müttersterblichkeit zu senken. Außerdem müssen sie die Müttersterblichkeitsrate auch de facto senken.

Damit ist die Frage aufgeworfen, in welchem Verhältnis die Verhaltens- zu den Erfolgspflichten stehen. Problematisch ist dabei stets, wer das Risiko des Scheiterns trägt. Die Fragestellung ist eine ähnliche wie bei der Abgrenzung von Werk- und Dienstvertrag im Zivilrecht. Soll etwa der Staat aufgrund seines Ermessensspielraums dafür verantwortlich sein, wenn sich das von ihm gewählte Mittel als wenig effektiv erweist, um sein menschenrechtliches Ziel zu erreichen? Oder ist dieses Risiko im Sozialpakt angelegt? Das hieße, es ginge zu Lasten der betroffenen Individuen.

Es wäre falsch zu behaupten, der Sozialpakt lege das Risiko des Misserfolgs stets den Staaten auf. Während der Paktausarbeitung wurden nämlich für Artikel 2 Absatz 1 anstelle des Wortlauts „to take steps“ die „härteren“ Formulierungen „to guarantee“ und „to ensure“ diskutiert.¹⁷⁴ Diese Fassungen sind jedoch gerade nicht Vertragsinhalt geworden, was darauf hindeutet, dass die Staaten das Risiko des Misserfolgs nicht in jedem Fall tragen müssen.

¹⁷⁰ Alston/Quinn *a.a.O.* (Fn. 5), S. 165

¹⁷¹ Guy S. Goodwin-Gill *a.a.O.* (Fn. 162), S. 112

¹⁷² Huawen *a.a.O.* (Fn. 111), S. 23

¹⁷³ *General Comment Nr. 3*, a.a.O. (Fn. 31), § 1; *The Maastricht Guidelines*, a.a.O. (Fn. 34), §§ 7, 11; Green *a.a.O.* (Fn. 48), S. 1075; Audrey Chapman: *Development of Indicators for Economic, Social and Cultural Rights*, in: Yvonne Donders/ Vladimir Volodin (Hrsg.): *Human Rights in Educations, Science and Culture*, 2008, S. 111 (S. 113)

¹⁷⁴ Vgl. UN Doc. E/CN.4/L.73 (1952) und UN Doc. E/CN.4/SR.270 (1952). Zum Terminus „to ensure“: Haugen: *The Right to Food and the Trips Agreement*, a.a.O. (Fn. 31), S. 102

Bedeutet das, es darf vom Zufall abhängen, in welchem Ausmaß die Menschen die Wsk-Rechte genießen? Exemplarisch sei der Fall genannt, dass es dem Staat trotz größter Anstrengungen nicht oder kaum gelingt, die Zahl der Hungerleidenden zu verringern. Es mutet seltsam an, wollte man ihm hier eine Völkerrechtsverletzung anlasten.¹⁷⁵ Vielmehr gilt der Grundsatz: *Impossibilum nulla est obligatio*.¹⁷⁶ Ohne bereits ins Detail zu gehen, muss es dem Staat in gewissen Grenzen möglich sein, sich zu rechtfertigen und damit dem Vorwurf einer Völkerrechtsverletzung zu entgehen.¹⁷⁷

Fazit: Die Auslegung des Sozialpakts ergibt, dass er sowohl Erfolgs- als auch Verhaltenspflichten enthält, die beide gleich wichtig sind.¹⁷⁸ Soweit diese Pflichten nicht konkret normiert sind, bleibt den Staaten ein weiterer Ermessensspielraum, welche Schritte sie unternehmen.

Ob sich das Verhältnis von „obligations of conduct“ und „obligations of result“ verschiebt, wenn sich die Staaten dem Ausschuss gegenüber dazu verpflichten, konkrete Erfolge zu erreichen, wird in einem gesonderten Kapitel zu untersuchen sein.¹⁷⁹

9.) Nichtdiskriminierungspflichten

Artikel 2 Absatz 2 IPwskR unterstreicht, dass die einzelnen Paktrechte umgesetzt werden müssen, ohne Menschen zu diskriminieren. Verbote von Ungleichbehandlungen haben aber eine noch längere, internationale Tradition. Vorläufervorschriften finden sich in den Artikeln 1 Absatz 3, 13 Absatz 1 *littera* b, 55 *littera* c und 76 *littera* c UN-Charta sowie in Artikel 2 AEMR. In Artikel 7 AEMR findet sich sogar der Wortlaut „without any discrimination“. In Anlehnung an andere internationale Menschenrechtsdokumente¹⁸⁰ verbietet Artikel 2 Absatz 2 IPwskR jede Unterscheidung, Bevorzugung, Begrenzung oder Beschränkung und jeden Ausschluss in einem bestimmten Bereich, wenn kein recht-

¹⁷⁵ In diesem Sinne Chapman: *Development of Indicators*, a.a.O. (Fn. 173), S. 113

¹⁷⁶ Vgl. Digesten 50, 17, 185

¹⁷⁷ Näher unten S. 64, 164 und 204 ff.

¹⁷⁸ A.A. Chapman: *Development of Indicators*, a.a.O. (Fn. 173), S. 113

¹⁷⁹ S. 295 ff.

¹⁸⁰ Definitionen des Begriffs „discrimination“ finden sich etwa in: Art. 1 Abs. 1 ILO Convention Nr. 11; Art. 1 CERD und Art 1 CEDAW

fertiger Grund besteht.¹⁸¹ In den Vorläuferbestimmungen des Artikels 2 Absatz 2 wird jede Diskriminierung verboten, auch wenn sie vom Staat nicht beabsichtigt ist. Daher verbietet auch der IPwskR nicht nur die direkte, sondern gleichfalls die indirekte Diskriminierung.¹⁸²

Die Entwurfsfassung des Artikels 2 Absatz 2 sprach – in Übereinstimmung mit Artikel 2 AEMR – von „distinction“ (zu Deutsch: Unterscheidung).¹⁸³ Um klarzustellen, dass nur die willkürliche Unterscheidung verboten ist, entschieden sich die Verfasser aber dann für die Formulierung „discrimination“. ¹⁸⁴ Nicht jede Ungleichbehandlung ist also verboten. Erlaubt sind insbesondere rechtliche Ungleichheiten, die nur darauf abzielen, faktische Ungleichheiten zu kompensieren, etwa die Bevorzugung von Behinderten.¹⁸⁵

Wegen des umfassenden Geltungsanspruchs des Artikels 2 Absatz 2 Absatz IPwskR sind Diskriminierungen auf allen drei Ebenen, „respect“, „protect“ und „fulfil“, verboten.¹⁸⁶

Aus den Vorarbeiten zum IPwskR ergibt sich, dass die Unterscheidungsmerkmale in Artikel 2 Absatz 2, etwa Rasse, Geschlecht oder Sprache, nur beispielhaft sind.¹⁸⁷ Diese Sichtweise wird auch durch den offenen Wortlaut untermauert: „[...] or other status“ (Artikel 2 Absatz 2 am Ende).

Fraglich ist, ob es eine bestimmte Rangordnung unter den Merkmalen gibt, ob also manche besonders schnell zu eliminieren sind. Die Frage

¹⁸¹ *General Comment Nr. 16*, a.a.O. (Fn. 105), § 12; Klerk a.a.O. (Fn. 117), S. 254; Norwegian Agency for Development Cooperation, a.a.O. (Fn. 132), S. 25

¹⁸² *General Comment Nr. 16*, a.a.O. (Fn. 105), §§ 12 und 13; Klerk a.a.O. (Fn. 117), S. 254

¹⁸³ UN Doc. A/5365 (1962) §§ 55 – 57

¹⁸⁴ UN Doc. A/5365 § 60; A/C.3/L.1028/Rev.2 (1962); A/C.3/SR.1206 (1962)

¹⁸⁵ UN Doc. A/5365 § 58; Klerk a.a.O. (Fn. 117), S. 253 und 264; vgl. hierzu Art. 1 Abs. 4 CERD und Art. 4 Abs. 1 CEDAW; siehe zu diesen positiven Diskriminierungen auch: Norwegian Agency for Development Cooperation, a.a.O. (Fn. 132), S. 25

¹⁸⁶ Leila Choukroune: *Justiciability of economic, social and cultural rights: The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights' review of China's first periodic report on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: Columbia Journal of Asian Law (2005–2006), S. 30

¹⁸⁷ Nachweise bei: Klerk a.a.O. (Fn. 117), S. 256

ist von entscheidender Bedeutung, weil es bei den De-facto-Diskriminierungen Fälle gibt, in denen ein Staat diese nicht sofort vollständig zu beseitigen vermag. So ist es möglich, dass ein Staat die Zahl der Frauenbeschneidungen wegen kulturellen Vorstellungen nicht sofort auf Null senken kann. Andererseits gibt es im fraglichen Staat auch in großem Maße Gewalt gegen Angehörige einer bestimmten Partei. In beiden Fällen ist die „Protect“-Ebene des Rechts auf Gesundheit betroffen. In beiden Fällen müssen Ressourcen eingesetzt werden, um die Betroffenen zu schützen (Aufklärung, Kontrolle, Polizeischutz). Da die Ressourcen begrenzt sind, muss der Staat Prioritäten setzen. Die Frage ist, ob das internationale Recht allgemein oder der IPwskR im Besonderen eine Reihenfolge vorgeben. In der Arbeit der UN haben Diskriminierungen infolge von Rasse und Geschlecht mehr Aufmerksamkeit erhalten als Diskriminierungen aus anderen Gründen.¹⁸⁸ Sowohl der IPwskR als auch der IPbpR betonen in ihren Artikeln 3 die Gleichberechtigung von Mann und Frau.

Des Weiteren gibt es zwar Pakte zur Eliminierung von Rassen- und Frauendiskriminierung, bislang aber noch keine internationale Konvention, die speziell gegen Diskriminierung etwa von Vermögenslosen schützt. Allerdings geht weder aus dem Wortlaut noch aus den „travaux préparatoires“ hervor, dass die Verfasser des IPwskR bestimmten Differenzierungen höhere Priorität einräumen wollten als anderen.¹⁸⁹ Es sind auch keine teleologischen Gründe ersichtlich, die eine Rangfolge gebieten würden. Vielmehr hat der Staat aufgrund seines Ermessensspielraums die Freiheit, eine eigene Hierarchie aufzustellen, sofern für die Beseitigung der Diskriminierung Ressourcen erforderlich sind. Dies ist niemals der Fall bei De-iure-Ungleichbehandlungen, aber oftmals bei De-facto-Diskriminierungen.

Abschließend bleibt anzumerken, dass Artikel 2 Absatz 2 IPwskR zur Einschränkungserlaubnis des Artikels 4 IPwskR *lex specialis* ist. Anders ausgedrückt: Artikel 4 erlaubt zwar Einschränkungen der einzelnen Paktrechte, diese dürfen aber niemals diskriminierend sein.¹⁹⁰ Selbiges gilt für Artikel 2 Absatz 1 IPwskR: Auch eine rückschrittliche Wirt-

¹⁸⁸ Klerk *a.a.O.* (Fn. 117), S. 257

¹⁸⁹ UN Doc. A/5365 § 85: „Die Anwendungsbereiche von Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 überlappen teilweise“; Klerk *a.a.O.* (Fn. 117), S. 258

¹⁹⁰ Klerk *a.a.O.* (Fn. 117), S. 264

schaft erlaubt keine Diskriminierungen. Dies wäre mit der Rechtsnatur der Paktrechte unvereinbar.¹⁹¹

Fazit: Die Paktvorschriften müssen ausnahmslos auf nichtdiskriminierende Weise umgesetzt werden. Die Staaten können aber selbst entscheiden, in welcher Reihenfolge sie bestehende Ungleichheiten abschaffen, sofern für die Beseitigung Ressourcen benötigt werden.

10.) Die Ordnungsprinzipien Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptanz und Qualität („availability“, „accessibility“, „acceptability“, „quality“)

Bereits oben wurde festgestellt, dass alle Paktrechte die Ebenen „respect“, „protect“ und „fulfil“ aufweisen und dass sich die Pflichten in Verhaltens- und Erfolgspflichten trennen lassen. Bei der Paktüberwachung wird jedoch noch eine andere Einteilung bedeutsam. Die meisten, wenn nicht alle Paktrechte verlangen von den Staaten, Folgendes sicherzustellen:¹⁹²

1.) Die durch das Recht geschützten Objekte müssen im Land verfügbar sein („availability“): Beispielsweise müssen beim Recht auf Nahrung Makronährstoffe vorhanden sein, beim Recht auf Gesundheit Medikamente.¹⁹³

¹⁹¹ *Ibidem*

¹⁹² Eibe Riedel: *The Human Right to Water and General Comment No. 15 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in: ders. / Rothen, Peter (Hrsg.): *The Human Right to Water*, 2006, S. 19 (S. 25) spricht vom „ilities“-approach. Vgl. auch: *Report of Expert Symposium – Measuring Developments in the Realization of the Right to Food by Means of Indicators: The IBSA – Procedure*, 22. – 23. Mai 2006 Mannheim, abrufbar auf: <http://ibsa.uni-mannheim.de/>, S. 201 (abgerufen am 18. Mai 2008); Green a.a.O. (Fn. 48), S. 1073; kritisch zu dieser Einteilung: Ann-Mari Fröberg/Martin Scheinin: *Report of Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators*, abrufbar auf: <http://www.abo.fi/institut/imr/research/seminars/indicators/> (abgerufen am 18. Mai 2008), S. 5

¹⁹³ Für das Recht auf Gesundheit siehe *General Comment Nr. 14*, enthalten in: UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 § 12 (a).

Für das Recht auf Nahrung siehe: Jennie Jonsén/Sven Söllner: *The legal content of the Right to Adequate Food*, abrufbar auf: <http://ibsa.uni-mannheim.de/> (abgerufen am 18. Mai 2008), S. 8

Für das Recht auf Bildung: *General Comment Nr. 13*, a.a.O. (Fn. 152), § 6 (a); siehe auch den Bericht von UN-Sonderberichterstatterin Katarina Tomaševski über das Recht auf Bildung, UN Doc. E/CN.4/1999/49 §§ 51 – 55; dies.: *Hu-*

2.) Diese Rechtsobjekte müssen allen Mitgliedern der Gesellschaft zugänglich sein („accessibility“). Dazu zählen die physische, insbesondere die geographische Zugänglichkeit, die Erschwinglichkeit und die Abwesenheit von Diskriminierungen.¹⁹⁴ Zu dieser Kategorie gehört auch, dass über den Gegenstand des Paktrechts informiert werden muss. Zum Beispiel hat der Staat die Bevölkerung über gesunde Ernährung aufzuklären.

3.) Die Objekte müssen von allen Angehörigen der Gesellschaft akzeptiert werden („acceptability“).¹⁹⁵ Beispielsweise würde es nicht genügen, wenn der Staat einem unfallverletzten Zeugen Jehovas lediglich Bluttransfusionen anbietet, wenn auch Alternativmedikationen – wie volumenerweiternde Infusionen – in Frage kommen.¹⁹⁶

4.) Die vierte und letzte Komponente variiert je nach Paktrecht. Fest steht, der Staat muss dessen Gegenstand in bestmöglicher Qualität verwirklichen. Deswegen wird Punkt vier bei den meisten Paktrechten auch mit „quality“ betitelt.¹⁹⁷ Beispielsweise müssen die wirksamsten Medikamente und die nährstoffreichste Nahrung erhältlich sein. Da die Forderung nach bestmöglicher Qualität jedoch bei manchen Paktrechten missverständlich wäre, wird sie spezifiziert. Beim Recht auf Bildung wird von „adaptability“, also Anpassungsfähigkeit, beim Recht auf

man rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable, 2001, S. 17 – 23

¹⁹⁴ Für das Recht auf Wohnung siehe: *General Comment Nr. 4*, a.a.O. (Fn. 40), § 8 (e); Für das Recht auf Nahrung siehe: *General Comment Nr. 12*, a.a.O. (Fn. 145), § 13; Jonsén/Söllner a.a.O. (Fn. 193), S. 9; Für das Recht auf Bildung: *General Comment Nr. 13*, a.a.O. (Fn. 152), § 6 (b); Tomaševski UN Doc. E/CN.4/1999/49, a.a.O. (Fn. 193), §§ 57 – 61; dies. *Human rights obligations*, a.a.O. (Fn. 193), S. 27 f.; Für das Recht Behinderter, am kulturellen Leben teilzunehmen: *General Comment Nr. 5*, enthalten in: UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 § 36.

¹⁹⁵ Beim Recht auf Wohnung spricht der Ausschuss hier von kultureller Angemessenheit, *General Comment Nr. 4*, a.a.O. (Fn. 40), § 8 (g); Für das Recht auf Bildung: *General Comment Nr. 13*, a.a.O. (Fn. 152), § 6 (c); Tomaševski UN Doc. E/CN.4/1999/49, a.a.O. (Fn. 193), §§ 62 – 69; dies.: *Human rights obligations*, a.a.O. (Fn. 193), S. 29 f.

¹⁹⁶ Zeugen Jehovas lehnen die Bluttransfusion aus religiösen Gründen ab

¹⁹⁷ *General Comment Nr. 17* UN Doc. E/C.12/GC/17 § 18; *General Comment Nr. 14*, enthalten in: UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, § 12 (d); *General Comment Nr. 15*, enthalten in: UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, § 11 (b)

soziale Fürsorge von „adequacy“, zu Deutsch: Angemessenheit, gesprochen.¹⁹⁸

IV. Zusammenfassung des Kapitels

Für die Wsk-Rechte ergeben sich folgende Grundsätze: Die Verpflichtung zur progressiven Verwirklichung ist eine echte Rechtsverpflichtung, deren Umfang im Einzelfall von den Möglichkeiten des Staates abhängt. Alle Rechte enthalten darum variable Dimensionen: Die Verpflichtungen können – je nach Staat und je nach Zeitpunkt – unterschiedlich sein. Die Staaten haben erhebliche Ermessensspielräume in der Wahl der Mittel und der Art der Rechtsverwirklichung. Sie müssen sich jedoch darauf konzentrieren, zunächst die Kerninhalte bei allen Rechten zu gewährleisten. In ihrem Ermessen können sie sich freiwillig einschränken lassen.

Der Zustand der vollen Rechtsverwirklichung ist ein Ideal. Manche Pflichten, wie De-iure-Diskriminierungsverbote, sind sofort umzusetzen.

Die Paktrechte lassen sich nach verschiedenen Systemen gliedern. Bekannt ist die Pflichtentrias „respect“, „protect“ und „fulfil“. Ebenso wichtig sind die Ordnungsprinzipien „availability“, „accessibility“, „acceptability“ und „quality“. Die Staaten haben sowohl Handlungs- als auch Erfolgspflichten. Es gibt nicht nur dynamische, sondern auch statische Verpflichtungen.

¹⁹⁸ *General Comment Nr. 13*, a.a.O. (Fn. 152), § 6 (d); Tomaševski UN Doc. E/CN.4/1999/49, a.a.O. (Fn. 193), §§ 70 – 73; dies.: *Human rights obligations*, a.a.O. (Fn. 193), S. 31 – 35. Eine gute Übersicht über diese, bei den einzelnen Paktrechten variierende, Komponente bieten: Jonsén/Söllner a.a.O. (Fn. 193), S. 7

Kapitel 2: Das Berichtsprüfungsverfahren vor dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

„Folge aber, beharrliche, strenge, kann auch vom Kleinsten angewendet werden und wird selten ihr Ziel verfehlen, da ihre stille Macht im Laufe der Zeit unaufhaltsam wächst.“

Johann Wolfgang von Goethe

Allein die Ratifizierung von Menschenrechtspakten genügt nicht, um die Menschenrechte zu realisieren. Vielmehr sind effektive Überwachungsverfahren notwendig, um die Staaten zur Rechenschaft zu ziehen.¹ Eines dieser Verfahren könnte das vor dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sein.

I. Die Zuständigkeit des Ausschusses zur Prüfung der Staatenberichte

Wie die Prüfung der Staatenberichte zu erfolgen hat, ist im IPwskR nur sehr sporadisch geregelt.² Artikel 16 und 17 sehen vor, dass die Staaten

¹ Eibe Riedel: *The Human Right to Water*, in: Jost Delbrück u.a. (Hrsg.): *Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück*, 2005 S. 585; Anna Würth/Frauke Lisa Seidensticker: *Indices, Benchmarks und Indikatoren, zur Gestaltung und Auswertung von Menschenrechtsdialogen*, 2005, S. 11; JoonBeom Pae: *Sovereignty, Power and Human Rights Treaties: An Economic Analysis*, in: *Northwestern Journal of International Human Rights*, 2006, S. 89; Michael Windfuhr: *Soziale Menschenrechte und Globalisierung*, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.): *Jahrbuch Menschenrechte 2000*, S. 173 (S. 180)

² Simma bezeichnet die Regelung im IPwskR als das nach dem Wortlaut wohl „schwächste aller Prüfungsverfahren in den modernen Menschenrechtsverträgen“. Bruno Simma: *Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – Historischer Kontext und Probleme bei der Umsetzung*, <http://www.fes.de/fulltext/iez/00057002.htm> (abgerufen am 20. Februar 2007); Thilo Marauhn: *Individualbeschwerdeverfahren für völkerrechtlich gewährleistete wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte?*, in: Manfred Aschke et. al: *Festschrift für Friedrich von Zezschwitz*, 2005, S. 243 (S. 256)

dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)³ über ihre Maßnahmen und über ihre Fortschritte bei der Umsetzung der Paktrechte Auskunft geben. Die Berichte sollen gemäß einem Programm des Wirtschafts- und Sozialrats aufgestellt werden.⁴ Letzterer prüft die Berichte dann „nach Maßgabe des Pakts“.⁵

Während der Ausarbeitung des Sozialpakts wurde das Überwachungsverfahren mehrfach geändert. Die UN-Menschenrechtskommission wollte die Prüfung der Staatenberichte dem ECOSOC selbst anvertrauen.⁶ Der Wirtschafts- und Sozialrat war aber mit seinen 54 Mitgliedern viel zu groß, um diese Aufgabe zu übernehmen.⁷ Daher begann er schon früh, die Prüfungskompetenz nach Artikel 68 UN-Charta an eigens errichtete Hilfsorgane zu delegieren.⁸ Versuchsweise wurde eine Arbeitsgruppe aus 15 Regierungsvertretern gebildet.⁹ 1985

³ Der ECOSOC (Economic and Social Council) ist eines der sechs Hauptorgane der VN (Art. 7 I UN-Charta). Gemeinsam mit der Generalversammlung ist er für die in Kapitel IX der Charta genannten Aufgaben auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet verantwortlich

⁴ Die Englische Fassung lautet: Art. 16 Abs. 1: „The States Parties to the present Covenant undertake to submit in conformity with this part of the Covenant reports on the measures which they have adopted and the progress made in achieving the observance of the rights recognized herein.”

Art. 17 Abs. 1: „The States Parties to the present Covenant shall furnish their reports in stages, in accordance with a programme to be established by the Economic and Social Council (...).”

⁵ Die authentische, englische Fassung lautet: Art. 16 Abs. 2 a): „All reports shall be submitted to the (...) Economic and Social Council for consideration in accordance with the provisions of the present Covenant.”

⁶ Karl Josef Partsch: *Menschenrechtspakte und ihre Durchführungsorgane*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.): *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Auflage, 1991, S. 583 (S. 589); zur Menschenrechtskommission: Eibe Riedel: *Menschenrechtskommission*, in: Rüdiger Wolfrum, *Ibidem*, S. 572 – 582

⁷ Partsch *a.a.O.* (Fn. 6), S. 590; Christian Tomuschat: *Menschenrechte, Staatenberichte*, in: *Handbuch Vereinte Nationen a.a.O.* (Fn. 6), S. 559 (S. 565)

⁸ Zu dieser Übertragungsmöglichkeit, insbesondere mit Blick auf Art. 7 Abs. 2 der UN-Charta, siehe Eibe Riedel in: Bruno Simma: *The Charter of the United Nations, Volume II*, 2. Auflage, 2002, Art. 68 Rn. 7 und 14; allgemein: Ingrid Detter: *Law Making by International Organizations*, 1965, S. 55 ff.

⁹ ECOSOC Res. 1988 (LX) § 9 (a) i.V.m. ECOSOC Dec. 1981/158 §§ 1 und 2; ECOSOC Res. 1979/43 § 1. Dazu: Manfred Nowak: Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, in: Franz Matscher: *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte* S. 387 (S. 390)

schloss sich der ECOSOC dann dem Modell an, dass sich unter dem Zivilpakt bewährt hatte: Er legte die Berichtsprüfung in die Hand von 18 unabhängigen Experten.¹⁰ Diese sind an Weisungen ihrer Regierung nicht gebunden.¹¹ Sie bilden seither den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der in der Regel zweimal jährlich in Genf tagt.¹²

Die Mitglieder des Ausschusses werden vom ECOSOC im Vierjahres-
turnus gewählt, die Wiederwahl ist möglich.¹³ Vorgeschlagen werden sie nach dem Grundsatz der gerechten geographischen Verteilung.¹⁴ Nominiert werden sollen nur auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Experten.¹⁵ Der Ausschuss bestimmt selbstständig seinen Vorsitzenden, die Vize-Vorsitzenden und die Berichterstatter.¹⁶

¹⁰ ECOSOC Res. 1985/17 vom 28. Mai 1985:

„(a) The Working Group established by Economic and Social Council decision 1978/10 and modified by Council decision 1981/158 and resolution 1982/33 shall be renamed ‚Committee on Economic, Social and Cultural Rights‘ (hereinafter referred to as ‚the Committee‘)“

¹¹ UN Centre for Human Rights: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Human Rights Fact Sheet No. 16 (Rev. 1), Genf, Mai 2006, S. 23

¹² Verfahrensregeln 1 und 9 des Ausschusses HRI/GEN/3/Rev.2; vgl. aber auch die Diskussion im Ausschuss zugunsten einer zusätzlichen Sitzungsperiode in New York, UN Doc. E/C.12/1999/SR.10 und die Diskussionen um ein einheitliches Vertragsüberwachungsorgan in: *Concept Paper on the High Commissioner’s Proposal for a Unified Standing Treaty Body*, Report by the Secretariat, UN Doc. HRI/MC/2006/2

¹³ ECOSOC Res. 1985/17

¹⁴ So bereits in ECOSOC Res. 1988 (LX) § 9 (a) und ECOSOC Decision 1981/158 § 2. Vgl. auch Art. 17 Abs. 1 CEDAW und Art. 43 Abs. 2 CRC

¹⁵ ECOSOC Res. 1985/17:

„(b) The Committee shall have eighteen members who shall be experts with recognized competence in the field of human rights, serving in their personal capacity, due consideration being given to equitable geographical distribution and to the representation of different forms of social and legal systems.“

¹⁶ Verfahrensregel 14 des Ausschusses UN Doc. HRI/GEN/3/Rev.2; ähnlich bereits ECOSOC Res. 1979/43 § 3

Der Sozialpakt sieht den Wsk-Ausschuss zwar nicht vor,¹⁷ dennoch ist seine Zuständigkeit über die weit gefasste Ermächtigungsklausel des Artikels 17 Absatz 1 IPwskR („Programm des Wirtschafts- und Sozialrats“) in Verbindung mit den Resolutionen des ECOSOC¹⁸ legitimiert.¹⁹ Der Ausschuss ist ein Hilfsorgan des ECOSOC und kann seine Entscheidungen nur vorbereiten.²⁰ Bei der Berichtsprüfung verfügt er über die Kompetenzen des ECOSOC, soweit dieser sie ihm zugewiesen hat oder soweit sie sich aus dem allgemeinen Völkerrecht²¹ ergeben.

II. Der Verfahrensablauf

Artikel 16 Absatz 2 IPwskR beschreibt nicht näher, nach welchen Maßgaben die Berichte zu prüfen sind.²² Dies muss daher aus dem Zweck des Sozialpakts ermittelt werden.

Der Sozialpakt will die Wsk-Rechte möglichst effektiv verwirklichen. Andererseits dürfen den Staaten durch das Prüfungsverfahren keine weitergehenden Pflichten auferlegt werden als die, die sie ratifiziert haben. Aus diesen materiellen Eckpfeilern des Berichtsverfahrens hat der Ausschuss die Grundsätze des Prozessablaufs entwickelt und in seiner 20-jährigen Jurisdiktion verfestigt. Es ist ihm gelungen, die Devise vieler Staaten, zwar zu ratifizieren, aber zu vermeiden, zur Rechenschaft gezogen zu werden, zu durchbrechen. Der ECOSOC hat das Vorgehen des Ausschusses stets unterstützt.²³

¹⁷ Im Gegensatz zu den Überwachungsorganen in den anderen Menschenrechtsabkommen, vgl. etwa Art. 28 IPbpR; Art. 8 CERD; Art. 17 CEDAW

¹⁸ Resolutionen 1979/43; 1982/33; 1985/17 und 1988/4

¹⁹ UN Doc. E/1996/101 § 3. Zur Anerkennung des Ausschusses in der Praxis: Eibe Riedel: *International Law Shaping Constitutional Law*, in: ders.: *Constitutionalism – Old Concepts, New Worlds*, 2005, S. 106

²⁰ UN Centre for Human Rights *a.a.O.* (Fn. 11), S. 24

²¹ Der Begriff ist hier umfassend gemeint und steht im Gegensatz zu den Sonderbefugnissen des ECOSOC nach dem IPwskR

²² UN Doc. E/1996/101 § 5 (c)

²³ Vgl. etwa ECOSOC Res. 1988/4 §§ 7; 10; 13

1.) Die Einreichung der Berichte und deren Vorprüfung

Das Programm des ECOSOC nach Artikel 17 Absatz 1 IPwskR sieht vor, dass die Staaten zwei Jahre nach Paktbeitritt einen Initialbericht vorlegen. Anschließend müssen sie in fünfjährigen Intervallen erneut über den Zustand der Rechtsverwirklichung in ihrem Land berichten.²⁴

In den Berichten sollen die Staaten auf die legislativen, juristischen und politischen Maßnahmen hinweisen, die sie zur Umsetzung der Wsk-Rechte ergriffen haben.²⁵ Die Staaten sollen detaillierte Daten über den Grad der Rechtsverwirklichung liefern und können auf Schwierigkeiten bei der Paktumsetzung hinweisen (Artikel 17 Absatz 2 IPwskR).

Um den Staaten die Erstellung des Berichts zu erleichtern, hat der Ausschuss ein 22-seitiges Dokument mit Richtlinien („reporting guidelines“) verfasst.²⁶ Sie legen im Detail fest, welche Angaben für jeden materiellen Artikel des Paktes erforderlich sind.²⁷ Orientieren sich die Staaten daran, minimieren sie das Risiko, dass ihre Berichte als ungenügend bewertet werden.

Wenn die Berichte eingegangen sind, werden sie von einem Unterausschuss vorgeprüft.²⁸ Die sogenannte „Pre-Sessional Working Group“ besteht aus fünf Ausschussmitgliedern, die anhand des Berichts einen Fragenkatalog („list of issues“) erstellen, welcher dem betroffenen Staat zugesandt wird.²⁹ Der Staat wird dazu aufgefordert, schriftlich auf die Fragen zu antworten.³⁰

²⁴ ECOSOC Res. 1988/4 § 6; vgl. auch Verfahrensregel 58 des Ausschusses UN Doc. HRI/GEN/3/Rev.2

²⁵ Zum Inhalt der ersten Staatenberichte Philip Alston: *The United Nations' Specialized Agencies and Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: Columbia Journal of Transnational Law 1979–1980, S. 79 (S. 97 f.)

²⁶ UN Doc. E/C.12/1991/1, Annex; ECOSOC Res. 1988/4 § 7 und Verfahrensregel 60 des Ausschusses. Vgl. im Gegensatz dazu die nur zwei Seiten umfassenden Richtlinien des UN-Ausschusses gegen Folter für periodische Berichte, enthalten in UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.3 S. 56 f.

²⁷ UN Doc. HRI/MC/2005/4 § 20

²⁸ ECOSOC Res. 1988/4 § 10; UN Doc. E/2002/22; E/C.12/2001/17 §§ 11; 29

²⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Report on the twenty-fifth, twenty-sixth and twenty-seventh sessions*, UN Doc. E/2002/22; E/C.12/2001/17 § 30; näher zur Zusammensetzung und Arbeitsweise der

2.) Der Ablauf der mündlichen Verhandlung

Im Rahmen jeder Prüfung findet eine öffentliche³¹, mündliche Sitzung statt, zu der die Repräsentanten des Berichtsstaats eingeladen werden.³² Fast immer nehmen die Delegationen ihr Teilnahmerecht wahr.³³ Der Grund mag sein, dass der Ausschuss kein kontradiktorisches Verfahren, sondern einen „konstruktiven Dialog“ angestrebt.³⁴ In den Sitzungen wird zunächst den Delegierten gestattet, zur Situation in ihrem Land Stellung zu nehmen.³⁵ Erst dann stellen die Ausschussmitglieder Fragen

Working Group, Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Report on the eighteenth and nineteenth sessions*, UN Doc. E/1999/22 §§ 25 – 33

³⁰ Die Fragenkataloge und die schriftlichen Antworten sind abrufbar unter: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

³¹ Verfahrensregel 28 des Ausschusses. Allgemein zum Prinzip der Öffentlichkeit und seinem Zusammenhang mit den Menschenrechten: Ferdinand Kopp/ Wolf-Rüdiger Schenke: *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 14. Auflage, 2005, § 55 Rn. 2

³² Verfahrensregel 62 des Ausschusses; Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Report on the eighteenth and nineteenth sessions*, UN Doc. E/1999/22 § 34. Erstmals fand sich ein derartiges Anwesenheitsrecht in Art. 64 Verfahrensregel des CERD-Ausschusses HRI/GEN/3/Rev.2, S. 79. Zur Anwesenheit der Staatenvertreter in der Praxis: Eibe Riedel: *The IBSA Procedure as a Tool of Human Rights Monitoring*, abrufbar auf <http://ibsa.uni-mannheim.de/> (abgerufen am 18. Mai 2008), S. 62; ders.: *New Bearings to the State Reporting Procedure: Practical Ways to Operationalize Economic, Social and Cultural Rights – the Example of the Right to Health* –, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.): *Praxishandbuch UNO*, 2003, S. 345 (S. 347)

³³ UN Centre for Human Rights *a.a.O.* (Fn. 11), S. 26

³⁴ Riedel: *New Bearings to the State Reporting Procedure*, *a.a.O.* (Fn. 32), S. 346; ders.: *The IBSA Procedure*, *a.a.O.* (Fn. 32), S. 60 f.; UN Centre for Human Rights *a.a.O.* (Fn. 11), S. 23; Bruno Simma: *The Examination of State Reports*, in: Eckart Klein (Hrsg.): *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1998, S. 31 (S. 36). Allgemein zum konstruktiven Dialog: Eibe Riedel: *Verhandlungslösungen im Rahmen des Sozialpakts der Vereinten Nationen*, 2000 S. 6 f.; Scott Leckie: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Catalyst for change in a system needing reform*, in: Philip Alston/ James Crawford (Hrsg.): *The future of UN human rights treaty monitoring*, 2000 S. 129 (S. 132); Brigit Toebes: *The Right to Health as a Human Right in International Law*, 1999 S. 91; vgl. auch Art. 37 Abs. 1 der Behindertenrechtskonvention, UN Doc. A/61/611 vom 6. Dezember 2006

³⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Report on the eighteenth and nineteenth sessions*, UN Doc. E/1999/22 § 34

an die Staatenvertreter.³⁶ Häufig trägt der Ausschuss den Staaten auch auf, in den nächsten Berichten zusätzliche Informationen zu liefern.

Damit die Staaten die Informationen vollständig und wahrheitsgemäß abliefern und der Ausschuss ein möglichst reales Bild von der Menschenrechtssituation im fraglichen Land erhält, haben zu Beginn einer jeden Sitzungsperiode UN-Sonderorganisationen und Nichtregierungsorganisationen („non-governmental organizations“, kurz: NGOs³⁷) das Wort.³⁸ Diese zusätzlichen Informationsquellen haben sich in der Praxis der Ausschussarbeit als besonders wertvoll erwiesen.³⁹

³⁶ UN Doc. E/2002/22; E/C.12/2001/17 § 36

³⁷ Stoecker definiert NGOs wie folgt: „Jede nationale, subregionale oder internationale, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete, die Ziele der Vereinten Nationen unterstützende, nach demokratischen Grundsätzen organisierte, von Staaten unabhängige Organisation, die nicht durch zwischenstaatliche Übereinkunft errichtet wurde, nicht jedoch transnationale Unternehmen, Befreiungsbewegungen oder kriminelle Organisationen.“ Felix William Stoecker: *NGOs und die UNO*, 2000, S. 81

³⁸ Regeln 66 – 69 der Verfahrensordnung des Ausschusses, UN Doc. E/C.12/1990/4/Rev.1 i.V.m. ECOSOC Res. 1988/4 § 16. Siehe auch die Überschrift dieses Abschnitts: „Other sources of information“ sowie die Erklärung des Ausschusses: *NGO participation in the activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2000/6, zum mündlichen Vortrag: § 23, aber zum Interventionsverbot: § 24, zu schriftlichen Stellungnahme zu einzelnen Fragen: § 21 und im Vorverfahren: §§ 14 – 20. Zur Beteiligung von NGOs am Berichtsprüfungsverfahren im Rahmen der Europäischen Sozialcharta siehe Europarat (Hrsg.): *Die Europäische Sozialcharta – Ein Leitfa-den*, 2002, S. 103

³⁹ Eibe Riedel: *Universeller Menschenrechtsschutz – Vom Anspruch zur Durchsetzung*, in: ders./Gerhart Baum/Michael Schäfer (Hrsg.): *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*, 1998, S. 25 (S. 52); ders.: *Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen*, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): *Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen – Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen*, 2005, S. 160; vgl. allgemein zur Bedeutung der NGOs in menschenrechtlichen Berichtsprüfungsverfahren Christine Chinkin: *The Role of Non-Governmental Organisations in Standard Setting, Monitoring and Implementation of Human Rights*, in: Joseph J. Norton (Hrsg.): *The changing world of international law in the twenty-first century*, 1998, S. 45 (S. 59 – 62); zum geschichtlichen Hintergrund der Einbeziehung von NGOs in das Berichtsprüfungsverfahren vor dem Ausschuss: Alston: *The United Nations' Specialized Agencies* a.a.O. (Fn. 25), S. 98 f.

Sobald die mündliche Berichtsprüfung abgeschlossen ist, entscheidet der Ausschuss über den Zustand der Rechtsverwirklichung im jeweiligen Staat. Die Beschlussfassung erfolgt in geschlossenen Sitzungen und grundsätzlich nach dem Konsensprinzip.⁴⁰ Abschließend erlässt der Ausschuss seine Urteile⁴¹, die „Concluding observations“.⁴² Diese sind in fünf Bereiche aufgeteilt: (a) Einführung, (b) positive Aspekte, (c) Schwierigkeiten bei der Rechtsverwirklichung, (d) Hauptbedenken, (e) Vorschläge und Empfehlungen.

In den „Concluding observations“ werden unter Berücksichtigung des Dialogs die Staatenberichte beurteilt und eventuelle Vertragsverletzungen festgestellt.⁴³ Vielfach fordert der Ausschuss die Staaten direkt dazu auf, weitere Missachtungen des jeweiligen Paktrechts zu unterlassen.⁴⁴

In der folgenden Berichtsperiode findet eine „Follow-up“-Prozedur statt, das heißt der Ausschuss fragt die Staaten, inwieweit sie seine Vorschläge und Empfehlungen umgesetzt haben. Wenn die Staatenvertreter darauf keine zureichenden Antworten geben können, fordert der Ausschuss das Land auf, innerhalb einer bestimmten Frist – etwa eines Jahres – hierüber Rechenschaft abzulegen.

Siehe statt vieler Beispiele: *Ausschussbericht der 18. und 19. Sitzungsperiode*, UN Doc. E/1999/22 § 106

⁴⁰ UN Doc. E/2002/22; E/C.12/2001/17 § 37 und Verfahrensregel 46 des Ausschusses. Näher hierzu Eibe Riedel: *The Examination of State Reports*, in: Eckart Klein (Hrsg.): *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1996, S. 95 (S. 104)

⁴¹ Ob man hier von einem Urteil sprechen möchte, ist wohl Geschmackssache. Dafür spricht, dass über einen Sachverhalt im Wege eines formalisierten Verfahrens aufgrund mündlicher Verhandlung (instanzerledigend) entschieden wird. Zudem gibt es auch im deutschen Zivilprozess Urteile, die keine vollstreckbare Rechtsfolge nach sich ziehen, sondern nur appellativen Charakter haben, so die Eheerstellungsklage nach § 1353 Abs. 1 Satz 2 BGB i.V.m. § 888 Abs. 3 ZPO

⁴² Die „Concluding observations“ sind abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>

⁴³ Volker Epping in: Knut Ipsen: *Völkerrecht*, 5. Auflage 2004, S. 792; UN Centre for Human Rights *a.a.O.* (Fn. 11), S. 27

⁴⁴ UN Centre for Human Rights *a.a.O.* (Fn. 11), S. 27

III. Die Beweislastverteilung im Verfahren vor dem Ausschuss

1.) Die Problemstellung

Im vorangehenden Kapitel wurde erwähnt, dass der Ausschuss einige spezielle Beweislastregeln entwickelt hat: Sind die Kerninhalte nicht verwirklicht, so spricht der „Beweis des ersten Anscheins“ dafür, dass die Staaten eine Völkerrechtsverletzung begangen haben. Wollen sie einer dahingehenden Feststellung durch den Ausschuss entgehen, müssen sie sich exkulpieren. Sie müssen nachweisen, dass sie alle erdenklichen Anstrengungen unternommen haben.⁴⁵ Die gleiche Beweisobliegenheit haben die Länder bei Rückschritten. Schließlich sind die Paktstaaten auch verpflichtet, zu belegen, ob sie die verfügbaren Ressourcen effektiv eingesetzt haben.⁴⁶

Über diese Sonderfälle hinaus hat sich der Ausschuss noch nicht dazu geäußert, wer in seinem Verfahren das *onus probandi* trägt. Auch sind zu diesem Thema bislang noch keine wissenschaftlichen Arbeiten erschienen.⁴⁷ Dabei ist die Frage relevant: Was ist, wenn der Staat Menschenrechtsverletzungen auf seinem Territorium bestreitet? Der Ausschuss kann zwar Informationen von Nichtregierungsorganisationen einholen, aber diese stehen dann im Widerspruch zu den Aussagen des Staates. Was ist, wenn zudem die Behauptungen der NGOs zweifelhaft sind? Denkbar ist etwa der Fall, dass die Organisation mehrheitlich aus Regierungsgegnern besteht, die hauptsächlich an einem schnellen Machtwechsel interessiert sind.

Der Ausschuss kann zwar Sondergesandte schicken, um eigene Ermittlungen anzustellen.⁴⁸ Aber auch diese „Augenscheinsgehilfen“ können

⁴⁵ Genauer siehe oben S. 13 ff.

⁴⁶ Siehe oben S. 37 f.

⁴⁷ Die Frage wird allerdings kurz angesprochen von Kristina Klee: *Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, 2000, S. 210 f.. Allgemein zur Beweislastverteilung im Völkerrecht: Albert Bleckmann: *Ermessensfehlerlehre*, 1997, S. 251: „Grundsätzlich wird man davon ausgehen müssen, dass der verletzte Staat nachweisen muss, dass der handelnde Staat das Völkerrecht verletzt hat.“

⁴⁸ So geschehen in Panama, siehe: *Report on the technical assistance mission*, UN Doc. E/C.12/1995/8 und der Domenikanischen Republik, wo die Regierung einen Besuch aber zunächst ablehnte, UN Doc. E/C.12/1996/SR.30 § 13; siehe aber auch: *Summary record of the 30th meeting*, UN Doc. E/C.12/1997/SR.30. Anders die Interamerikanische Menschenrechtskommission, dazu die Weltmenschenrechtskonferenz, UN Doc. A/CONF.157/PC/42/ Add.1 §

beispielsweise kaum feststellen, wie viele Menschen von einer Rechtsverletzung betroffen sind. Außerdem stehen dem Ausschuss gar nicht die personellen, finanziellen und zeitlichen Kapazitäten zur Verfügung, um selbstständig zu ermitteln oder abschließend den Wahrheitsgehalt aller Berichte zu erforschen. Zu welchen Ergebnissen soll der Ausschuss also in seinen „Concluding observations“ kommen?

Auf diese Fragen ist zunächst zu antworten: Weder der IPwskR noch die Verfahrensordnung des Ausschusses enthalten ausdrückliche Beweislastbestimmungen. Der Rückgriff auf das allgemeine Völkerrecht hilft nicht weiter, denn dort sind Beweislastregeln allenfalls rudimentär formuliert.⁴⁹

Vielleicht gibt der Sozialpakt aber Wertungen vor, aus denen man Grundsätze ableiten kann.

Beim Verfahren vor dem Ausschuss werden gemäß Artikel 16 Absatz 2 IPwskR Staatenberichte geprüft. Es handelt sich nicht um ein gerichtliches Verfahren im engeren Sinne, in dem ein Sachverhalt auf seine Rechtsfolgen geprüft wird.⁵⁰ Da der Sozialpakt keine Rechtsfolgen normiert, ist es korrekter, von einem quasigerichtlichen oder einem politischen Verfahren zu sprechen.⁵¹ Nichtsdestotrotz ist der Ausschuss unabhängiges Organ, das Normen anwendet und die Umsetzung der Rechtsordnung überwacht. Deswegen können beim Verfahren vor dem Ausschuss vergleichbare Interessen wie bei einem echten Gerichtspro-

194. Zu den „on site-visits“: Riedel: *Universeller Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 39), S. 46; Kitty Arambulo: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in: Peter Van der Auweraert et. al.: *Social, Economic and Cultural Rights*, 2002, S. 57 (S. 63 f.)

⁴⁹ Eine Ausnahme findet sich beispielsweise beim „Versäumnisurteil“ des IGH in Art. 53 Statut des IGH

⁵⁰ Zum Begriff des Gerichtsverfahrens siehe Gerhard Köbler: *Juristisches Wörterbuch*, 8. Auflage, 1997, S. 414

⁵¹ Zum Terminus des quasijuristischen Verfahrens: Riedel: *Verhandlungslösungen*, a.a.O. (Fn. 34), S. 6 f.; ders.: *The IBSA Procedure*, a.a.O. (Fn. 32), S. 61, dort Fn. 6; ders.: *Universeller Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 39), S. 38 und 40; Martin Scheinin: *Expert meeting on human rights indicators – Turku/Åbo, 11–13 March 2005, Background paper No. 3, Use of Indicators by Human Rights Treaty Bodies – Experiences and Potentials*, S. 5 und *Ibidem* Fn. 12, abrufbar auf: <http://www.abo.fi/institut/imr/research/seminars/indicators/index.htm> (abgerufen am 18. Mai 2008)

zess entstehen, die es rechtfertigen, die dort geltenden Grundsätze entsprechend anzuwenden.

Fazit: Das Verfahren vor dem Ausschuss ist kein gerichtliches, sondern ein politisches Verfahren. Auch lassen sich die Maximen nicht – wie etwa beim IGH – aus einer für alle Beteiligten verbindlichen Prozessordnung herleiten, sondern nur aus dem ungeschriebenen Gebot der Verfahrensgerechtigkeit. Daher lassen sich die aus anderen Rechtsordnungen bekannten Grundsätze für das Verfahren vor dem Ausschuss allenfalls ihrem Rechtsgedanken nach heranziehen. Keinesfalls dürfen die Prinzipien aber so strikt verstanden werden wie etwa in nationalen Prozessen.

2.) Die Tatsachenermittlung im Verfahren vor dem Ausschuss

Würde im Verfahren vor dem Ausschuss eine Art Amtsermittlungsgrundsatz gelten, gäbe es nur eine objektive oder materielle Beweislast, im Sinne der Verteilung des Risikos der Ungewissheit.⁵² Man nennt dies auch Feststellungslast. Die subjektive oder formelle Beweislast – genauer: die Beweisführungslast – besteht hingegen nur unter Herrschaft der Verhandlungsmaxime.⁵³ Die Frage ist also zunächst, wer den Prozessstoff einführt.

Für den Ausschuss findet sich keine Vorschrift, die mit der Norm „Das Gericht erforscht den Sachverhalt von Amts wegen“ (§ 86 VwGO) vergleichbar ist. Denkbar wäre daher, dass im Verfahren vor dem Ausschuss der Verhandlungsgrundsatz gilt.⁵⁴ Problematisch ist hierbei allerdings, dass der Ausschuss „Richter“ und „Ankläger“ in einer Person ist. Es handelt sich also um keinen echten Mehrparteienprozess, wie er für die Verhandlungsmaxime typisch ist. „Verhandlungsgrundsatz“ kann hier mithin nur so verstanden werden, dass es allein Aufgabe des Staates ist, den Prozessstoff einzubringen. Davon ausgehend wäre der Ausschuss auf die Verwertung des Tatsachenvortrags durch das Land

⁵² Zur Frage, ob das Verfahren vor dem Ausschuss eher politisch oder eher rechtlich ist, siehe unten S. 76 ff.

⁵³ Zu den Unterschieden im deutschen Recht: Kopp/Schenke *a.a.O.* (Fn. 31) § 86 Rn. 1

⁵⁴ Anders aber Art. 53 IGH-Statut. Danach „muss“ sich der Internationale Gerichtshof vergewissern, „dass die Anträge einer Partei tatsächlich und rechtlich begründet sind“, wenn die andere Partei nicht erscheint oder sich nicht zur Sache äußert

beschränkt. Er dürfte insbesondere nicht aus eigener Initiative Ermittlungen anstellen oder veranlassen und so gewonnene Fakten nicht bei der Entscheidungsfindung verwerten. Dies widerspräche zwar der Verfahrenspraxis des Ausschusses, könnte aber völkerrechtlich geboten sein.

Zunächst ist festzustellen, dass zur Souveränität grundsätzlich auch gehört, über die inneren Angelegenheiten keine Auskunft zu geben. Daraus könnte man ableiten, dass allein die Staaten entscheiden, welche Informationen sie in das Verfahren einführen wollen und welche nicht. Eine Art Verhandlungsmaxime scheint vor allem wegen der Formulierung in Artikel 16 IPwskR nicht ganz fern zu liegen. Nach dieser Vorschrift legen die Staaten Berichte vor, die der Ausschuss prüft.⁵⁵ Und das wiederum hieße, der Ausschuss würde nicht die tatsächliche Verwirklichung der Wsk-Rechte prüfen, sondern ein Schriftstück. Aber soll seine Tätigkeit wirklich hierauf begrenzt sein?

Normalerweise ist der Bericht tatsächlich Ausgangspunkt des Verfahrens. Auch wenn der Ausschuss, wie häufig, noch detailliertere Auskünfte („additional information“) verlangt,⁵⁶ ist es letztlich der Staat, der diese in den Prozess einführt.

Allerdings muss ein Verfahren auch dann zustande kommen, wenn die Staaten gar keinen Bericht abgeliefert haben. Denn ansonsten könnten sie es bei Lippenbekenntnissen zu den Wsk-Rechten zu belassen, was Ziel und Entstehungsgeschichte des Sozialpakts widerspräche.

Auch ist für den Verhandlungsgrundsatz prägend, dass die Parteien berechtigt sind, prozessual über den Streitstoff zu disponieren. Beispielsweise darf ein Anspruchsinhaber darauf verzichten, einen Prozess anzustreben. Innerhalb des Prozesses kann der Anspruchsgegner auf Verteidigungsmittel verzichten. Im Verfahren vor dem Ausschuss sind die Staaten aber verpflichtet, einen Bericht einzureichen und damit den Prozessstoff einzubringen. Auch sind sie verpflichtet, dem Ausschuss

⁵⁵ Die englische Fassung lautet: „The States Parties to the present Covenant undertake to submit in conformity with this part of the Covenant reports on the measures which they have adopted and the progress made in achieving the observance of the rights recognized herein.“

„All reports shall be submitted to the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies to the Economic and Social Council for consideration in accordance with the provisions of the present Covenant.“

⁵⁶ Aktuelle Beispiele für diese „list of issues“ sind zu finden in UN Doc. E/C.12/UKR/Q/5; E/C.12/BEL/Q/3; E/C.12/CRI/Q/4

ein möglichst vollständiges Bild davon zu vermitteln, inwieweit die Wsk-Rechte realisiert sind.⁵⁷ Somit dürfen sie über den Streitgegenstand nur sehr begrenzt prozessual disponieren. Diese Überlegungen sprechen gegen den Verhandlungsgrundsatz und für die Inquisitionsmaxime.

Da es nunmehr für beide Verfahrensprinzipien gute Argumente gibt, bedarf es vertiefter Überlegungen.

Die Verhandlungsmaxime gilt in solchen Fällen, in denen die Rechtssubjekte ihre Interessen wirksamer vertreten können als neutrale, amtliche Instanzen. Im Verfahren vor dem Ausschuss ist das Mitgliedsland verpflichtet, bei der Aufklärung des Streitstoffes mitzuwirken, indem es Berichte abliefern. Die hierin enthaltenen Informationen sind von überragender Bedeutung für den Prozessgegenstand. Der Ausschuss hingegen würde bei eigenen Ermittlungen sehr schnell an rechtliche und faktische Grenzen stoßen.

Dies allein genügt aber nicht, um dem Ausschuss zu verbieten, andere als vom Staat vorgetragene Daten einzubeziehen. Eine staatliche Verpflichtung zur Kooperation bei der Ermittlung der Fakten schließt nämlich Amtsermittlungsbefugnisse oder –pflichten eines quasigerichtlichen beziehungsweise politischen Organs nicht aus.⁵⁸ Mitwirkungsobliegenheiten bestehen zum Teil sehr ausgeprägt auch im deutschen Verwaltungs- und Verfassungsrecht, obwohl dort der Untersuchungsgrundsatz gilt. Im Unterschied zur Verhandlungsmaxime können hier die Parteien aber die Streitscheidung nicht direkt beeinflussen, wenn sie den Mitwirkungspflichten nicht nachkommen.⁵⁹

Daher muss die Frage lauten: Inwieweit will der Sozialpakt, dass die Staaten auf den Inhalt der „Concluding observations“ Einfluss haben? Ihnen darf nämlich nicht erlaubt werden, über Rechte, über die sie materiell nicht disponieren können, mittelbar aufgrund der Verhandlungsmaxime zu verfügen. Denn die Menschenrechte stehen dem Individuum als solchem zu und nicht den Ländern. Auch wollen Menschenrechtssysteme eine gemeinsame, objektive Ordnung errichten, die nicht zur Disposition einzelner Staaten stehen darf. Des Weiteren wol-

⁵⁷ UN Sonderberichterstatter Danilo Türk, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19 § 63

⁵⁸ Zur quasi-gerichtlichen Funktion Riedel: *Verhandlungslösungen*, a.a.O. (Fn. 34), S. 6 f.

⁵⁹ Juliane Kokott: *Beweislastverteilung und Prognoseentscheidungen bei der Inanspruchnahme von Grund- und Menschenrechten*, 1993, S. 381

len die Wsk-Rechte hilfsbedürftige oder sozial benachteiligte Personen und Gruppen vor einem übermächtigen Staat schützen. Aus diesen Gründen ist es den Staaten verboten, auf das Prozessergebnis unmittelbar Einfluss zu nehmen.

Auf der anderen Seite muss man bedenken, dass der Staat materiell über die Wsk-Rechte verfügen kann, so weit sein Ermessen reicht. Er ist insofern begünstigt, als er in gewissen Grenzen selbst wählen kann, wie er die Rechte verwirklichen will. Dadurch kann es gerechtfertigt sein, ihm im Gegenzug aufzuerlegen, den Ausschuss in Kenntnis zu setzen, auf welche Weise er die Rechte realisieren will.

Zwar könnte man argumentieren, die durch den Ausschuss vertretene Staatengemeinschaft wolle, dass alle Rechte so rasch und so effektiv wie möglich umgesetzt werden. Daher habe auch sie Vorteile davon, dass das mit der Sachlage am besten vertraute Land sein Ermessen in diese Richtung ausübe und den optimalen Weg finde. Um zu überwachen, ob es dieser Pflicht auch nachgekommen sei, wolle die Staatengemeinschaft darüber informiert werden, ob und wie es seinen Spielraum konkretisiert habe. Deswegen könne man selbst bei der Frage der Ermessens-konkretisierung von einer Amtsermittlungspflicht ausgehen.

Dagegen spricht jedoch folgender Gedanke: Informiert ein Staat nicht darüber, dass er seine Ressourcen anderweitig eingesetzt hat, hat nur er und nicht die Staatengemeinschaft Nachteile. Denn dann geht der Ausschuss unter Umständen davon aus, dass eine Menschenrechtsverletzung vorliegt. Anders ausgedrückt: Die Staatengemeinschaft ist zwar daran interessiert, dass ein Mitgliedsland sein Ermessen ausübt und dies mitteilt. Wenn der Staat aber diesen Obliegenheiten nicht nachkommt, geht dies allein zu seinen Lasten, weil er eine Rechtfertigungsmöglichkeit nicht nutzt.

Hinzu kommt, dass der Staat über erheblich mehr Informationen verfügt als der Ausschuss. Insbesondere weiß er, welche menschenrechtlich relevanten Entscheidungen in Politikgremien getroffen wurden. Um festzustellen, welche Wege ein Staat gewählt hat, müsste der Ausschuss eine riesige Zahl an Informationen miteinander vergleichen, eine Aufgabe, die in der knappen Zeit des Prüfungsverfahrens nicht zu bewältigen ist.⁶⁰ Und selbst wenn der Ausschuss dies meistern könnte, würde es sich letztlich nur um Indizien handeln, wenn der Staat diese Wege

⁶⁰ Zu den knappen Ressourcen des Ausschusses: Arambulo: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, a.a.O. (Fn. 48), S. 67

hinter verschlossener Tür gewählt hat. Dies bedeutet: Alle Fragen, die das Ermessen betreffen, kann der Staat besser beantworten als der neutrale, amtliche Ausschuss.

Im Übrigen kann dann der Ausschuss seine knappe Zeit vorwiegend darauf verwenden, die menschenrechtlich relevanten Fragen zu prüfen, nämlich inwieweit die Wsk-Rechte verwirklicht sind. Ermittlungen, ob der Staat sich rechtfertigen kann, dienen nämlich nur diesem und würden den Ausschuss wertvolle Zeit kosten. Dies entspricht auch dem Sinn des Sozialpakts, der die Menschenrechtssituation verbessern, nicht aber die Staatensouveränität schützen will.

Zwischenfazit: Der Wissensvorsprung und das Interesse des Mitgliedslands, sich zu exkulpieren, rechtfertigen es, bei den Fragen des Ermessens vom Verhandlungs- oder Beibringungsgrundsatz auszugehen. So sieht es auch der Ausschuss.⁶¹ Das führt dazu, dass der Ausschuss jede Ermessensausübung, auf die sich der Staat nicht beruft, als nicht vorhanden ansehen muss.

Das kann jedoch nicht dazu führen, dass der Ausschuss nur die Informationen in die Berichtsbewertung einfließen lassen darf, die der Staat in seinem Bericht genannt hat. Denn der Ausschuss fordert in seiner Verfahrensordnung NGOs und UN-Sonderorganisationen dazu auf, umfassende Auskünfte darüber zu geben, inwieweit die Rechte verwirklicht sind.⁶² Dies macht nur Sinn, wenn der Ausschuss diese Angaben auch verwerten darf. Nennt also eine NGO Daten, darf der Ausschuss diese aufgreifen.⁶³ Andernfalls wäre auch die Missbrauchsgefahr groß: Staaten könnten die Situation beschönigen, indem sie dem Ausschuss Fakten vorenthalten oder fehlerhafte Berichte abliefern.⁶⁴

Auch muss den Staaten die Möglichkeit genommen werden, sich bei verbaler Bekräftigung der Menschenrechtsnormen durch ungenaue,

⁶¹ Dies erkennt Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 382, weil sie nur die bürgerlich-politischen Rechte und auch nur deren ressourcenfreie Dimensionen sieht. Allerdings sagt sie auf S. 421, dass es letztlich auf die Auslegung der jeweiligen Menschenrechtsnorm ankommt

⁶² Regeln 66 – 69, UN Doc. E/C.12/1990/4/Rev.1 i.V.m. ECOSOC Res. 1988/4 § 16. Siehe auch die Überschrift dieses Abschnitts: „Other sources of information“ und die Äußerungen des Ausschusses in UN Doc. E/1994/23 § 354

⁶³ Riedel: *Verhandlungslösungen*, *a.a.O.* (Fn. 34), S. 6

⁶⁴ Zu diesem Problem in der Praxis: Riedel: *The IBSA Procedure*, *a.a.O.* (Fn. 32), S. 62

parteiische, verschleiernde oder gar manipulierende Tatsachenfeststellungen ihren Verpflichtungen zu entziehen. Ein wirksamer Schutz der Wsk-Rechte ist deswegen nur gewährleistet, wenn der Ausschuss vom Staat vorgetragene Tatsachen auch überprüfen darf.

Dass der Ausschuss subsidiär zur Sachverhaltsermittlung nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, folgt aus dem öffentlichen Interesse, welches an der Richtigkeit seiner Menschenrechtsentscheidungen besteht. Wegen dieses öffentlichen Interesses sowie der Interessen der nicht formal als Partei am Berichtsprüfungsverfahren beteiligten Individuen kann es nicht allein den Staaten überlassen bleiben, die entscheidungsrelevanten Tatsachen beizubringen. Vielmehr muss der Ausschuss den wahren Sachverhalt erforschen, weil nur auf dieser Grundlage die Chance einer richtigen und menschenwürdigen Entscheidung gegeben ist.⁶⁵

Das Zwischenergebnis lautet deswegen: Es gelten sowohl der Verhandlungs- als auch der Untersuchungsgrundsatz. Man kann dies folgendermaßen in Einklang bringen: Bei der Frage, inwieweit die Wsk-Rechte verwirklicht sind, ist der Ausschuss nicht auf die Verwendung des Tatsachenvortrags durch den Staat beschränkt. Er kann vielmehr selbst eine eigene Aufklärung des Sachverhalts veranlassen und durchführen. Weil ein öffentliches Interesse an der Richtigkeit von Menschenrechtsentscheidungen besteht, ist er hierzu auch verpflichtet.

Andererseits gilt bei der Frage, ob sich der Staat durch seinen Ermessensspielraum rechtfertigen kann, das Prinzip der formellen Wahrheit und damit der Verhandlungsgrundsatz, weil diese Rechtfertigungsmöglichkeit allein dem Interesse des Staates dient und dieser die Beweismittel leichter beschaffen kann.⁶⁶

Die Darlegungspflicht des Staats gilt in beiden Fällen, jedoch unterscheiden sich die „Sanktionen“. Im Bereich der Rechtsverwirklichung ermittelt der Ausschuss die materielle Wahrheit anderweitig, im Bereich des Ermessens werden Rechtfertigungsgründe nicht berücksichtigt.

Sinnvoll wäre daher ein zweistufiges Vorgehen, bei dem der Ausschuss zuerst prüft, ob alle verfügbaren Ressourcen eingesetzt wurden und inwieweit die Rechte verwirklicht sind. In einem zweiten Schritt gibt er dann dem Staat die Möglichkeit, sich zu rechtfertigen. Er ist aber nur beim ersten Schritt, nicht beim zweiten verpflichtet, eigene Ermittlungen anzustellen. Trägt der Staat also keine Rechtfertigungsgründe vor,

⁶⁵ Vgl. Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 388 f.

⁶⁶ Vgl. Riedel: *Universeller Menschenrechtsschutz*, *a.a.O.* (Fn. 39), S. 52

so kann der Ausschuss ohne Weiteres in seinen „Concluding observations“ alle Fälle rügen, in denen die Wsk-Rechte nicht bestmöglich verwirklicht sind.

Man mag einwenden, dass Verhandlungs- und Inquisitionsmaxime niemals in einem Verfahren verbunden sind. Dies ist jedoch nur ein terminologisches Problem. Man könnte nämlich auch sagen, dass im Verfahren vor dem Ausschuss eine Art Untersuchungsgrundsatz gilt, aber mit extrem scharfen Mitwirkungsobliegenheiten. Am Ergebnis würde das nichts ändern.⁶⁷

3.) *Non-liquet-Situationen*

Liest man die „Concluding observations“, scheint der Ausschuss auf den ersten Blick offenzulassen, ob Informationen seiner Ansicht nach wahr sind oder nicht. Er geht auf die Frage gar nicht ein, sondern schreibt: „According to non-governmental sources [...]“.⁶⁸ Da diese Aussagen jedoch unter der Überschrift „Principal subjects of concern“ zu finden sind, also dort, wo der Ausschuss seine Bedenken äußert, liegt es nahe, dass er den NGO-Quellen Glauben geschenkt hat.

Es geht aus den Bemerkungen des Ausschusses nicht hervor, ob die Staaten diese Informationen bestritten haben. Was aber, wenn das der Fall ist?

Das Berichtsprüfungsverfahren hat den Sinn, die Staaten bei der Verwirklichung der Wsk-Rechte zu disziplinieren. Daher gebietet der Sozialpakt, dass tatsächlich erfolgte Menschenrechtsverletzungen auch festgestellt werden. Man kann sich somit nicht auf Dauer mit weichen, staatsschonenden Formulierungen begnügen, auch wenn dies die Zusammenarbeit zwischen Ausschuss und Staat erleichtern mag.⁶⁹

Deswegen ist die Frage relevant, zu wessen Nachteil es gehen soll, wenn sich nicht nachweisen lässt, inwieweit die Wsk-Rechte in bestimmten Fällen verwirklicht oder nicht verwirklicht sind.

⁶⁷ Vgl. Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 393 f., die darauf hinweist, dass der faktische Unterschied zwischen Verhandlungsgrundsatz und negativer Würdigung mangelnder Kooperation bei der Aufklärung des Sachverhalts nur gering ist

⁶⁸ UN Doc. E/C.12/1996/SR.30 § 16; E/C.12/1994/5 § 15; so auch Committee Against Torture UN Doc. CAT/C/SR.274 § 11; und Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination UN Doc. A/49/18 § 546

⁶⁹ Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 377 f. geht sogar davon aus, dass im Völkerrecht ein *Non-liquet*-Verbot bestehe

Betrifft die Frage im Schwerpunkt das staatliche Ermessen, so steht das Ergebnis fest: Hier gilt die Verhandlungsmaxime. Wenn der Staat nicht beweisen kann, dass er seine Ressourcen anderweitig eingesetzt hat, geht dies zu seinen Lasten. Dies ist auch gerecht, weil er die Beweismittel beherrscht.

Was ist aber mit den Fällen, in denen der Ausschuss eine Untersuchungspflicht hat? Der Ausgangspunkt lautet: Hier gibt es nur eine objektive Beweislast („burden of persuasion“). Die Frage ist also, zu wessen Lasten es geht, wenn sich eine entscheidungserhebliche Tatsache nicht nachweisen lässt. Eine subjektive Beweislast existiert demgegenüber nicht.⁷⁰

Aus dem Grundsatz der Souveränität könnte man zunächst schließen, dass es dem Staat nicht zum Nachteil gereichen dürfe, wenn sich nicht feststellen lässt, inwieweit die Wsk-Rechte verwirklicht sind. Denn aus dem Selbstbestimmungsprinzip folge, dass sich Staaten im Zweifel möglichst wenig binden wollen.⁷¹ Muss der Staat das Risiko der Nichterweislichkeit tragen, bedeutet das eine verstärkte Bindung. Der Sozialpakt könnte also souveränitätsschonend dahingehend auszulegen sein, dass der Staat – von den genannten Ausnahmefällen abgesehen – nie beweisbelastet ist.

Dem Gedanken *in dubio pro souveraenitate* liegt aber eine im Menschenrechtsschutz und wohl generell im modernen Völkerrecht unangemessene einseitige Betonung staatlicher Souveränität zugrunde. Außerdem widerspräche diese Auslegung dem völkerrechtlichen Effektivitätsprinzip („*effet utile*“), wonach ein völkerrechtlicher Vertrag so auszulegen ist, dass sein Vertragszweck bestmöglich verwirklicht wird.⁷² Der Verwirklichung der Wsk-Rechte wäre aber wenig gedient, wenn der Ausschuss dem Staat jede Rechtsverletzung nachweisen müsste.

Der Nachteil für beweisbelastete Staaten ist auch nicht so groß, wie er zunächst scheinen mag. Denn der Ausschuss wird an der Richtigkeit der staatlichen Informationen nur dann zweifeln, wenn er über Zusatzinformationen aus anderen Quellen verfügt. Da der Staat aber die Beweismittel auf seinem Gebiet rechtlich und faktisch kontrolliert, ist es

⁷⁰ Vgl. Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 390

⁷¹ Zum *In-dubio-mitius*-Prinzip: Christoph Herrlich: *Internationale Menschenrechte als Korrektiv des Welthandelsrechts*, 2005, S. 55; Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 405

⁷² Hans-Joachim Cremer, in: Grote/Marauhn (Hrsg.): *EMRK/GG*, 2006, Kapitel 4 Rn. 23

gerecht, wenn er auch dafür Sorge tragen muss, derartige Zweifel auszuräumen.⁷³ Die Übermacht einer Partei ist ja auch im deutschen Recht oftmals der Grund, weshalb es zu einer Beweislastumkehr kommt.⁷⁴

Dem Staat kommt überdies zugute, dass es im Verfahren vor dem Ausschuss keinen Strengbeweis gibt, denn ein solcher müsste ausdrücklich normiert sein. Um einen effektiven Menschenrechtsschutz sicherzustellen, sind vielmehr prinzipiell alle Beweismittel zugelassen. Aus Gründen der Fairness gilt dieses Prinzip gleichermaßen für alle Verfahrensbeteiligten. Deswegen kann sich auch der Staat grundsätzlich mit allen erdenklichen Beweismethoden rechtfertigen.

Schlimmstenfalls droht dem Staat ein Regierungswechsel, sollte ihm fälschlicherweise eine Verletzung der Wsk-Rechte angekreidet werden.⁷⁵ Werden umgekehrt diese Rechte verletzt, ohne dass der Ausschuss dies feststellt, geht das zu Lasten der betroffenen Individuen. Der Sozialpakt dient aber gerade diesen Individuen und soll nicht den Staat schützen. Deshalb ist es seinem Zweck dienlicher, wenn eine Regierung abgewählt wird, als wenn sie Menschenrechtsverletzungen begeht, ohne zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Fazit: Damit der Menschenrechtsschutz effektiv ist, trägt grundsätzlich der Staat die Beweislast.⁷⁶

4.) *Das Beweismaß*

Das deutsche Recht geht vom Grundsatz der vollen richterlichen Überzeugung in allen Verfahren – Strafverfahren, öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Prozessen – aus.⁷⁷ Demgegenüber kennt der angloamerikanische Rechtskreis in zivilrechtlichen Verfahren die einfache, überwiegende Wahrscheinlichkeit („preponderance of probabilities“), in

⁷³ Bleckmann: *Ermessensfehlerlehre*, a.a.O. (Fn. 47), S. 257 f.

⁷⁴ Besonders deutlich wird dies in § 1 Abs. 4 Satz 2 Produkthaftungsgesetz, kommt aber auch in § 476 BGB zum Vorschein

⁷⁵ Vgl. Katarina Tomaševski: *Responding to Human Rights Violations*, 2000, S. 404

⁷⁶ Vgl. *The Maastricht Guidelines* §§ 8 und 13, enthalten in UN Doc. E/C.12/2000/13. Zu Ausnahmen siehe unten S. 363; Allgemein für eine Beweislastumkehr im Rahmen völkerrechtlicher Kontrollverfahren: Bleckmann: *Ermessensfehlerlehre*, a.a.O. (Fn. 47), S. 251

⁷⁷ Näher zu diesem Prinzip im verwaltungsgerichtlichen Verfahren: Kopp/Schenke a.a.O. (Fn. 31) § 108 Rn. 5

Strafverfahren die volle richterliche Überzeugung („evidence beyond a reasonable doubt“) und in gewissen Verfahren, in denen öffentliche Interessen im Spiel sind, einen dazwischen liegenden Wahrscheinlichkeitsgrad („clear and convincing evidence“).⁷⁸ Dem amerikanischen Recht lässt sich somit der Grundsatz entnehmen, dass die Anforderungen an das Beweismaß mit der Bedeutung der betroffenen Individualinteressen steigen. In den innerstaatlichen Rechtsordnungen gilt demnach durchaus nicht einheitlich, dass das Gericht von der Wahrheit der seiner Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen voll überzeugt sein muss. Deshalb kann auch nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass in völkerrechtlichen Verfahren stets der Grundsatz der vollen richterlichen Überzeugung gilt.⁷⁹

Zugunsten des Prinzips der vollen richterlichen Überzeugung könnte man anführen, dass die „Verurteilung“ eines Staates wegen Menschenrechtsverletzungen schwer wiegt, selbst wenn sie noch so diplomatisch formuliert wird. Auch könnte man behaupten, dass aufgrund der hohen Bedeutung der Menschenrechte und des individuellen und öffentlichen Interesses an der materiellen Richtigkeit von Menschenrechtsentscheidungen strengste Anforderungen an das Beweismaß zu stellen sind. Deshalb müssten alle Ausschussmitglieder sicher sein, dass die Tatsachen wahr sind, die den „Concluding observations“ zugrunde gelegt werden sollen.

Gegen diese theoretischen Überlegungen mag man zwar einwenden, dass der Ausschuss ein Kollegialorgan ist. Man könnte daher meinen, dass es niemals dazu kommen werde, dass sich alle 18 Experten gleichermaßen gewiss sind. Allerdings trifft der Ausschuss seine Entscheidungen in der Praxis nach dem Konsensprinzip. Daraus folgt, dass tatsächlich alle Ausschussmitglieder übereinstimmend ihre Überzeugung bezüglich der Wahrheit oder Unwahrheit einer Tatsache bekunden würden.

Man muss sich aber fragen, ob es tatsächlich gerechtfertigt ist, wenn hier im Ergebnis der gleiche Grad an Gewissheit bestehen muss, wie er für das Strafverfahren vorgeschrieben ist.

Im Strafverfahren gilt der Grundsatz *in dubio pro reo* nur, weil es sozial erträglicher ist, einen

Schuldigen laufen zu lassen, als einen Unschuldigen grundlos mit dem Stigma einer kriminellen Sanktion zu belegen oder ihn gar ungerecht-

⁷⁸ Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 396

⁷⁹ Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 397

fertigt seiner Freiheit zu berauben. Außerdem soll die Hürde des Schuldnachweises zur vollen Überzeugung des Gerichts helfen, die vergleichsweise schwache Stellung des Angeklagten gegenüber dem anklagenden Staat zu kompensieren. Diese Erwägungen lassen sich nicht auf den internationalen Menschenrechtsschutz übertragen.⁸⁰ Anders als im nationalen Strafverfahren hat das Verfahrenssubjekt eine starke Stellung. Im Falle von negativen „Concluding observations“ drohen eine für die Regierung nachteilige Politikwende und internationale Schmach, aber keine Grundrechtseinschränkungen Einzelner. Menschenrechtliche Werte, die im nationalen Recht dem Prinzip *in dubio pro reo* zugrunde liegen, sprechen im Verfahren vor dem Ausschuss gerade zugunsten der internationalen Gemeinschaft. Denn es ginge zu Lasten der betroffenen Individuen, würde man einen Staat „freisprechen“, obwohl tatsächlich Menschenrechtsverletzungen vorliegen.⁸¹ Wie oben ausgeführt, soll der Sozialpakt aber die Individuen und nicht den Staat schützen. Anders als bei Strafverfahrensbestimmungen geht es nämlich im Sozialpakt nicht vorrangig um den Schutz des Verfahrenssubjekts.

Die gleichen Gründe, die maßgeblich waren, um dem Staat die Beweislast aufzuerlegen, lassen sich für das Beweismaß heranziehen: Da der Staat innerhalb seines Hoheitsgebiets die Beweismittel kontrolliert und zudem wenig Interesse daran hat, dass ihn belastendes Material aufgedeckt wird, ist es gerechtfertigt, wenn er auch das Risiko einer Fehlentscheidung trägt.⁸²

Diese Erkenntnisse beeinflussen auch die Grenzen der Amtsermittlungspflicht: Die Sachverhaltsermittlung muss weniger weit gehen, als wenn der Ausschuss voll überzeugt sein müsste.⁸³ Diese These lässt sich noch untermauern, denn im Sozialpakt ist die Formulierung „zuverlässig bezeugte Menschenrechtsverletzungen“ – wie sie im 1503-Verfahren zu finden ist – gerade nicht enthalten.⁸⁴

⁸⁰ So der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte für Fälle des Verschwindenlassens von Personen, *Velásquez Rodríguez Case*, OAS/Ser.L/V/III.19, Doc. 13, vom 29. Juli 1988, abgedruckt in: *The American Journal of International Law*, Vol. 83, Nr. 2 (April 1989), S. 361 (S. 365)

⁸¹ Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 421

⁸² Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 403

⁸³ Vgl. Kokott *a.a.O.* (Fn. 59), S. 390

⁸⁴ Der authentische, englische Wortlaut spricht von: „reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms“, ECOSOC Res. 2000/3 vom

Insbesondere bei Beweisnot darf der Ausschuss somit bereits auf der Grundlage einer eindeutig überwiegenden Wahrscheinlichkeit („clear and convincing evidence“) entscheiden.

Bislang wurde aber nur der Fall diskutiert, dass der Ausschuss die Angaben des Staates in Frage stellt. Was aber, wenn der Ausschuss stark daran zweifelt, dass in einem NGO-Bericht („alternative report“) behauptete Verletzungen von Wsk-Rechten tatsächlich vorliegen?⁸⁵ Darf dann der Ausschuss zugunsten der Individuen dennoch den Staat in seinen „Concluding observations“ rügen? Oder muss der Ausschuss aus Gründen der Gleichbehandlung zugunsten des Staates entscheiden, wenn eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dagegen spricht, dass der Sozialpakt tatsächlich verletzt wird? Immerhin besteht ja die Möglichkeit, dass tatsächlich die Rechte nicht bestmöglich genossen werden.

Der Ausschuss kann zwar theoretisch eigene Ermittlungen anstellen. Dies geschieht aber sehr selten, weil derartige Staatsbesuche mit hohem Kosten- und Zeitaufwand verbunden sind. Zudem benötigt er die Erlaubnis der jeweiligen Regierung, die nicht dazu verpflichtet ist, sie zu erteilen.⁸⁶

Zugunsten des Staates könnte man anführen, dass der Beweis, dass etwas nicht stattgefunden hat, regelmäßig schwieriger zu führen ist als ein positiver Beweis. Deshalb verlangen nationale Rechtsordnungen den Nachweis von Negativa nur selten. Allerdings kann man auch argumentieren, dass der Staat Herr der Beweismittel ist und er sich damit ausreichend vor falschen Anschuldigungen schützen kann. Außerdem zielt der Sozialpakt darauf, die Wsk-Rechte der Individuen bestmöglich umzusetzen. Schließlich wird es auch nicht häufig vorkommen, dass NGOs falsche Informationen liefern, weil sie sonst international und national ihre Glaubwürdigkeit einbüßen.⁸⁷

16. Juni 2000 § 2; einen Überblick über das 1503-Verfahren geben Tomaševski: *Responding to Human Rights Violations*, a.a.O. (Fn. 75), S. 29 f. sowie Monique C. Castermans-Holleman: *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights within the UN Framework*, in: NILR 1995 S. 353 (S. 358 f.)

⁸⁵ Ein Beispiel, wie es hierzu kommen kann, siehe oben S. 57

⁸⁶ Vgl. Rainer Lagoni/Oliver Landwehr in: Simma: *UN-Charta*, a.a.O. (Fn. 8), Art. 62 Rn. 22

⁸⁷ Verfahrensregel 69 Abs. 1 des Ausschusses ermöglicht es auch nicht allen NGOs, sondern nur solchen „in consultative status with the Council“ Informationen zu schicken. Zu den positiven Erfahrungen mit NGOs: Chinkin a.a.O. (Fn. 39), S. 59 f.

Deswegen gilt der Grundsatz der überwiegenden Wahrscheinlichkeit nur zugunsten des Individuums. Da der Staat aber die Gelegenheit haben muss, Vorwürfe auszuräumen, muss der Ausschuss den Staat so früh wie möglich hierzu anhören. Idealerweise sollte dies in der „list of issues“ erfolgen, spätestens aber im mündlichen Verfahren. Wenn sich die Regierung hierzu jedoch nicht äußert, darf der Ausschuss dies auch zu ihren Lasten verwerten, denn sie hat kein Schweigerecht.

Fazit: Der Ausschuss darf bei Zweifeln grundsätzlich zugunsten der Individuen entscheiden. Dies gilt selbst dann, wenn er es nur für möglich, aber eher für unwahrscheinlich hält, dass ein Staat Wsk-Rechte verletzt. In diesem Fall muss er aber dem Staat Gelegenheit zur Stellungnahme geben, bevor er seine „Concluding observations“ erlässt.

5.) Zusammenfassung

Der Ausschuss untersucht von Amts wegen, inwieweit die Wsk-Rechte realisiert sind. Deckt er hierbei kritische Situationen auf, ist er allerdings nicht verpflichtet und auch nicht berechtigt, zu prüfen, ob der Staat diese rechtfertigen kann. Vielmehr obliegt es dem Staat aufgrund seiner Souveränität, die Ermessenserwägungen mitzuteilen. Kommt er dem nicht nach, hat er den Nachteil, weil der Ausschuss dann gegebenenfalls von einer Vertragsverletzung ausgehen darf.

Die objektive Beweislast trägt immer der Staat. Wegen der Effizienz des Menschenrechtsschutzes darf der Ausschuss bereits dann von einer Paktverletzung ausgehen, wenn diese überwiegend wahrscheinlich ist.

IV. Die Rechtsfolgen des Berichtsprüfungsverfahrens

1.) Die Rechtsfolgen der „Concluding observations“ im System der Vereinten Nationen

Das Wichtigste vorab: Wenn ein Staat seine Pflichten aus dem IPwskR nicht befolgt, zieht dies keine unmittelbaren internationalen Folgen nach sich. Weder der Ausschuss noch ein anderes internationales Organ können wegen Verletzung des IPwskR Sanktionen verhängen.⁸⁸ Diese

⁸⁸ Eibe Riedel/Sven Söllner: Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts, JZ 61 (2006), S. 270 (276); Michael K. Addo: The justiciability of economic, social and cultural rights, in: Commonwealth Law Bulletin 1988,

Aussage relativiert sich aber, wenn man sich besinnt, dass die mangelnde Vollstreckbarkeit ein Manko ist, das grundsätzlich der gesamten Völkerrechtsordnung immanent ist.⁸⁹ Im Völkerrecht gibt es keine automatische Verknüpfung zwischen dem materiellen Recht einerseits und den Handlungsmitteln zum Zwecke der Rechtsdurchsetzung andererseits. Die Einhaltung des Völkerrechts beruht in weitem Umfang auf informellen Verfahren, insbesondere aber auf der Einsicht der Beteiligten, dass ihnen Rechtstreue langfristig mehr bringt als Nichtachtung der sie verpflichtenden Normen.⁹⁰

Nur wo sich Staaten ausdrücklich einer internationalen Gerichtsbarkeit und deren Folgen unterwerfen, kann von einem gewissen Zwang gesprochen werden.⁹¹ Leider konnte ein weltweites System mit effektiven Rechtsmitteln, etwa in der Form eines internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte, nicht durchgesetzt werden.⁹² Schon früh wurde das vorgeschlagen,⁹³ doch stets mehrheitlich abgelehnt.⁹⁴ Nur in Europa und USA wurde die letzte Stufe eines gerichtlichen Schutzes erreicht.⁹⁵ So erlauben dann auch Teil IV des Sozialpakts und die UN-Charta

S. 1425 (S. 1427); Leckie: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, a.a.O. (Fn. 34), S. 130; Scheinin: *Expert meeting*, a.a.O. (Fn. 51), S. 6

⁸⁹ Tomaševski: *Responding to Human Rights Violations*, a.a.O. (Fn. 75), S. 19; Volker Diesbach: *Völkerrechtliche Garantien der Presse- und Informationsfreiheit*, 1977, S. 84

⁹⁰ Christian Tomuschat: *Menschenrechtsschutz und innere Angelegenheiten*, in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg.): *Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes*, S. 5 (S. 8)

⁹¹ Selbst die Entschädigungsregelung in Art. 41 EMRK erlaubt dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nur, eine Rechtsfolge auszusprechen. Weigert sich ein Vertragsstaat, die Entschädigung auszus zahlen, ist der Gerichtshof machtlos

⁹² Riedel: *New Bearings to the State Reporting Procedure*, a.a.O. (Fn. 32), S. 346; Tomuschat: *Menschenrechtsschutz und innere Angelegenheiten*, a.a.O. (Fn. 90), S. 8

⁹³ Australien in: UN Doc. E/CN.4/AC.1227 (1948)

⁹⁴ Karl Josef Partsch: *Menschenrechte, allgemein*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.): *Handbuch Vereinte Nationen* a.a.O. (Fn. 6), S. 544 (S. 548)

⁹⁵ Vgl. dazu die Entschädigungsregeln in den Art. 41 EMRK, 213 U.N.T.S. 222 und 63 Abs. 1 der Amerikanischen Konvention über Menschenrechte O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123

selbst bei schwersten Menschenrechtsverletzungen lediglich den Erlass von Empfehlungen.⁹⁶

Fazit: Zur Durchsetzung der Menschenrechte des Sozialpakts gibt es keine kollektiven Verfahren dergestalt, wie sie in Teilbereichen des Völkerrechts bereits üblich sind.⁹⁷

2.) Die Konsequenzen formell mangelhafter Berichte

a) Die Praxis des Ausschusses

Manchmal verweigern Staaten Antworten auf Fragen des Ausschusses oder reagieren nur oberflächlich.⁹⁸ Schließlich kann keine Regierungsdelegation gezwungen werden, auf Fragen einzugehen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen.⁹⁹ Aber immerhin hat der Ausschuss Druckmittel gefunden, um die Staaten zu einer rechtzeitigen, korrekten und vollständigen Berichterstattung zu bewegen.

Kommen die Staaten ihrer Berichtspflicht nicht fristgerecht nach, prüft der Ausschuss den Grad der Verwirklichung der Wsk-Rechte ohne einen Bericht, anhand von Alternativinformationen.¹⁰⁰ Außerdem pran-

⁹⁶ Art. 18 – 22 IPwskR; 62 Abs. 1; 63 Abs. 2 UN-Charta. Siehe auch Verfahrensregel 64 des Ausschusses: „The Committee shall make suggestions and recommendations of a general nature on the basis of its consideration of reports submitted by States parties (...).“

⁹⁷ Etwa Art. 64 TRIPs-Abkommen i.V.m. Art. XXIII Abs. 2 Satz 4 GATT: „Aussetzung von Vorteilen“ oder die Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta

⁹⁸ Riedel: *New Bearings to the State Reporting Procedure*, a.a.O. (Fn. 32), S. 347; Toebes: *The Right to Health*, a.a.O. (Fn. 34), S. 98

⁹⁹ Tomuschat: *Staatenberichte*, a.a.O. (Fn. 7), S. 563

¹⁰⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Report on the eighteenth and nineteenth sessions*, UN Doc. E/1999/22 §§ 43 – 45; *NGO participation*, a.a.O. (Fn. 38), §§ 28 f.; Beispiele aus der Ausschusspraxis in UN Doc. E/2002/22; E/C.12/2001/17 § 46. Siehe auch: Riedel: *New Bearings to the State Reporting Procedure*, a.a.O. (Fn. 32), S. 347; UN Centre for Human Rights a.a.O. (Fn. 11), S. 25; Kitty Arambulo: *Drafting an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: U.C. Davis Journal of International Law & Policy 1996, S. 111 (S. 126); vgl. auch Art. 36 Abs. 2 der Behindertenrechtskonvention a.a.O. (Fn. 34)

gert er die Verspätung öffentlich an.¹⁰¹ Das ist ihm gestattet, weil die Staaten ihre formellen Pflichten und damit den Sozialpakt verletzen. Es ist auch notwendig, weil eine befriedigende Tatsachenermittlung ohne Mitwirkung des betroffenen Staates nur schwer möglich ist. Er verfügt nämlich über mehr Informationen als NGOs und UN-Sonderorganisationen.

Selbst wenn die Regierung ihren Bericht fristgerecht abliefern, darf der Ausschuss zusätzliche Informationsquellen nutzen, um diesen auf seine Wahrheit und Vollständigkeit hin zu prüfen.¹⁰² Das gestatten der Sozialpakt selbst¹⁰³ und das allgemeine Rechtsprinzip der freien Beweiswürdigung.¹⁰⁴ Nach letzterem Grundsatz darf die Verletzung staatlicher Pflichten zur Mitwirkung und Aufklärung des Sachverhalts, wie sie in Artikel 16 IPwskR normiert ist, zu gewissen Nachteilen für kooperationsunwillige Staaten führen. Der Ausschuss kann also davon ausgehen, dass der bei der Tatsachenfeststellung nicht mitwirkende Staat Menschenrechtsverletzungen verbergen will.¹⁰⁵

Fazit: Der Ausschuss hat einen zulässigen Weg gefunden, damit die Staaten ihre Berichte rechtzeitig, vollständig und wahrheitsgemäß abliefern. Dieser besteht darin, dass die materielle Wahrheit dann ohne Staatenbericht ermittelt wird.

¹⁰¹ <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/newhvoverduebytreaty>. Am 20.2.2007 waren 215 Berichte überfällig. Zu dieser „schwarzen Liste“ Riedel: *Universeller Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 39), S. 48. Marauhn a.a.O. (Fn. 2), S. 257 bezeichnet dies als „naming and shaming“. Allgemein zu den Problemen mit verspäteten Berichten Riedel: *The IBSA Procedure*, a.a.O. (Fn. 32), S. 62 f.

¹⁰² Tomuschat: *Staatenberichte*, a.a.O. (Fn. 7), S. 563 f.; Leckie: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, a.a.O. (Fn. 34), S. 130

¹⁰³ Art. 18 IPwskR. Siehe auch Verfahrensregel 67 des Ausschusses i.V.m. ECOSOC Res. 1988/4 § 15, sowie ECOSOC Res. 1988 (LX) §§ 6 und 9 (b) vom 11. Mai 1976

¹⁰⁴ Zu diesem allgemeinen Rechtsgrundsatz: Kokott a.a.O. (Fn. 59), S. 392

¹⁰⁵ Kokott a.a.O. (Fn. 59), S. 390. Weitergehend Art. 44C der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: „Fehlende Mitwirkung – (1) Bringt eine Partei vom Gerichtshof erbetene Beweise oder Informationen nicht bei oder gibt sie sachdienliche Informationen nicht von sich aus weiter oder lässt sie es in anderer Weise an einer Mitwirkung in dem Verfahren fehlen, so kann der Gerichtshof daraus die ihm angebracht erscheinenden Schlüsse ziehen.“, Fundstelle dieser Übersetzung: BGBl. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2006 Teil II Nr. 21, S. 693

b) Prozessrechtlicher Lösungsvorschlag

Um die Vollständigkeit der Berichte durchzusetzen, könnte der Ausschuss die Staaten mit ihrem Ermessenseinwand präkludieren. Das würde bedeuten, dass ein Staat schlechte Werte nicht mehr mit seinem Entscheidungsspielraum rechtfertigen kann, sollte er seine Ermessenserwägungen im Staatenbericht nicht angegeben haben.

Sinnvoll wäre eine Präklusion vor allem, wenn die Regierung keinen Report abliefert. Nach der bisherigen Ausschusspraxis wird sie zwar auch ohne Staatenbericht zur mündlichen Sitzung eingeladen. Es wäre ihr jedoch verwehrt, den Ausschuss mit Ermessenserwägungen zu überraschen, die er in der Kürze der Zeit nicht nachvollziehen kann. Mit der Präklusion hätte man also ein weiteres Druckmittel, um die Staaten zu einer rechtzeitigen Berichterstattung zu bewegen. Ein weiterer Vorteil wäre, dass die Staaten nicht mehr im selben Umfang wie bisher aufgefordert werden müssten, Informationen nachzuliefern.¹⁰⁶ Dadurch würde zwar der konstruktive Dialog erschwert, der Druck auf die Staaten jedoch erhöht, die Umstände nicht zu beschönigen.

Fazit: Eine Präklusion wäre ein prozessrechtliches Novum. Sie stünde allerdings auf einer Linie mit den übrigen unter a) aufgeführten Verfahrenssanktionen des Ausschusses.

3.) Politische Sanktionsmöglichkeiten

Steigt der außen- oder innenpolitische Druck, sehen sich Regierungen oftmals gezwungen, die Menschenrechtssituation zu verbessern.¹⁰⁷

Nationalen wie auch internationalen Institutionen kommt dabei zugute, dass sämtliche wesentlichen Dokumente veröffentlicht werden: die Staatenberichte, die Fragen und Antworten sowie die „Concluding observations“.¹⁰⁸ Die Institutionen erhalten so Einblick in die Regierungspolitik und können gezielte Forderungen stellen.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Vgl. Regel 63 der Verfahrensordnung des Ausschusses a.a.O. (Fn. 38)

¹⁰⁷ Eibe Riedel im Zusammenhang mit den außervertraglichen Verfahren, in: *Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen*, 4. Auflage 2005, S. 26

¹⁰⁸ Verfahrensregel 31 des Ausschusses

¹⁰⁹ *General Comment Nr. 1* enthalten in: UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, § 5; Riedel/Söllner a.a.O. (Fn. 88), S. 276

Unter diese Institutionen fallen zunächst die Nichtregierungsorganisationen. Deren Einfluss geht heute so weit, dass sie teilweise dem Ausschuss Parallelreporte zu den Staatenberichten vorlegen.¹¹⁰ Zudem sorgen sie für die innerstaatliche und die internationale Verbreitung der Ergebnisse des Berichtsverfahrens. Auf diese Weise wächst der politische Druck auf die Regierungen.

Dass NGOs national erheblichen Einfluss haben, zeigt sich daran, dass viele Staaten ihre Eingaben in die Berichte einarbeiten.¹¹¹ Zudem können NGOs der Opposition im Land den Rücken stärken und auf diese Weise einen Machtwechsel herbeiführen. Selbst wenn es nicht so weit kommt, kann sich die Regierung zu taktischen Zugeständnissen bei der Umsetzung der Wsk-Rechte gezwungen sehen.¹¹² In einer empirischen Studie deutete sich an, dass es zumindest in wirtschaftlich schwachen Staaten dieser innenpolitische Druck ist, der zu einer verbesserten Menschenrechtssituation führt.¹¹³

Auch der außenpolitische Druck ist relevant. Drittstaaten haben theoretisch die Möglichkeit, auf Menschenrechtsverletzungen mit einer Retorsion zu antworten.¹¹⁴ Unter einer Retorsion (Zurückdrehung; lateinisch: *retorsio*) versteht man eine an sich dem Völkerrecht voll entsprechende Zwangsmaßnahme, welche Antwort auf eine Völkerrechtsverletzung sein kann. Die Retorsion wird auch als „unfreundliches Verhal-

¹¹⁰ Riedel: *Universeller Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 39), S. 39; ders.: *The IBSA Procedure*, a.a.O. (Fn. 32), S. 63; Leckie: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, a.a.O. (Fn. 34), S. 134. Der Ausschuss fordert sie hierzu auf in: *NGO participation*, a.a.O. (Fn. 38), § 22

¹¹¹ *General Comment Nr. 1* a.a.O. (Fn. 109) § 5

¹¹² Beispiele bei Leckie: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, a.a.O. (Fn. 34), S. 134 (Domenikanische Republik, Panama, die Philippinen und Israel)

¹¹³ Sogenanntes „Spiralmodell“: Würth/Seidensticker *a.a.O.* (Fn. 1), S. 12; vgl. auch die Untersuchung bei Karl-Dieter Opp: *Methodologie der Sozialwissenschaften*, 6. Auflage, 2005, S. 41 – 43

¹¹⁴ Tomuschat: *Menschenrechtsschutz und innere Angelegenheiten*, a.a.O. (Fn. 90), S. 18; Beispiele bei: Tomaševski: *Responding to Human Rights Violations*, a.a.O. (Fn. 75), S. 378

ten“ bezeichnet.¹¹⁵ Von Retorsionen zugunsten der Menschenrechte wird allerdings nur selten Gebrauch gemacht.¹¹⁶

Dessen ungeachtet leidet das Prestige eines Staates sehr stark, wenn er einen völkerrechtlichen Vertrag verletzt.¹¹⁷ Verstöße gegen den Sozialpakt bilden keine Ausnahme. Prestige wird nämlich heute nicht mehr durch Macht und Reichtum, sondern nur dann gefördert, wenn der Staat seine Kooperationsbereitschaft beweist: Nur wenn sich die anderen Länder auf die Zusagen des Vertragspartners verlassen können, werden neue Abkommen geschlossen. Ein Staat ist aber zumindest aus wirtschaftlichen Gründen daran interessiert, mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten und mit ihnen Verträge zu schließen. Das gibt jedem Paktmitglied Anreize, die Vorschriften des Sozialpakts möglichst genau einzuhalten.¹¹⁸

Weitere internationale Druckmöglichkeiten sind Maßnahmen der UNO selbst.¹¹⁹ Nach Artikel 21 IPwskR¹²⁰ beispielsweise kann der ECOSOC an die UN-Generalversammlung in Kurzform über die Verwirklichung der Wsk-Rechte in den Staaten berichten. Er kann darauf hinweisen, dass ein Land in vielfacher Hinsicht gegen die Standards des Sozialpakts verstößt.¹²¹ Er hat sogar die Möglichkeit, Empfehlungen an die Gene-

¹¹⁵ Albert Bleckmann: *Völkerrecht*, 2001, S. 351

¹¹⁶ Tomuschat: *Menschenrechtsschutz und innere Angelegenheiten*, a.a.O. (Fn. 90), S. 18

¹¹⁷ Jack Donnelly: *The Relative Universality of Human Rights*, in: HRQ 2007, S. 281 (S. 289); Bleckmann: *Völkerrecht* a.a.O. (Fn. 115), S. 333; in diesem Sinne auch die Stellungnahme Italiens während der Paktausarbeitung in UNESCO Doc. 28/EX/2 Add. 1 vom 27. Oktober 1951, S. 6

¹¹⁸ Vgl. Pae a.a.O. (Fn. 1), S. 71. Kritisch zur Glaubwürdigkeit der USA bei der Einhaltung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechtsstandards Philip Alston: *US-Ratifikation of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: *American Journal of International Law* 1990 S. 365 (S. 384)

¹¹⁹ Beispiele bei: Tomaševski: *Responding to Human Rights Violations*, a.a.O. (Fn. 75), S. 34 – 56

¹²⁰ Die Kompetenzen des ECOSOC ergeben sich insoweit bereits aus Art. 62 UN-Charta. Art. 21 IPwskR ist aber „lex specialis“, weil er noch besondere Anforderungen an die Berichte enthält

¹²¹ Addo a.a.O. (Fn. 88), S. 1427; vgl. auch Scheinin: *Expert meeting*, a.a.O. (Fn. 51), S. 6, dort Anm. 12; eine unzureichende Praxis des ECOSOC beklagt Gert Westerveen: *Towards a System for Supervising States' Compliance with the Right to Food*, in: Philip Alston/ Katarina Tomaševski, (Hrsg.): *The Right to Food*, 1984, S. 119 (S. 121)

ralversammlung zu richten, die dann ihrerseits nach Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 3 der UN-Charta Maßnahmen empfehlen kann.¹²² Zwar sind diese Empfehlungen rechtlich unverbindlich,¹²³ können jedoch politisch wirksam sein.¹²⁴ Für die Formulierung steht eine reichlich nuancierte Wortwahl zur Verfügung. Die unterste Stufe lautet „invites“ (bitten), etwas verstärkt ist „expresses concern“ (Besorgnis zum Ausdruck bringen). Besonders gravierende Verletzungen des Völkerrechts werden mit „condemns“ (verurteilen) oder gar mit „strongly condemns“ (scharf verurteilen) bewertet.¹²⁵ Es ist davon auszugehen, dass andere Gremien diese Wertungen aufnehmen und sie in ihrer Politik durchsetzen.¹²⁶ Nach Artikel 57 in Verbindung mit Artikel 63 Absatz 2 UN-Charta sind die UN-Sonderorganisationen sogar dazu verpflichtet, die Empfehlungen des ECOSOC aufzunehmen. Zwar kann der ECOSOC den UN-Sonderorganisationen keine verbindliche Politik vorschreiben. Andererseits ist es den Organisationen aber nicht erlaubt, die Empfehlungen gänzlich unbeachtet zu lassen.¹²⁷ Insoweit besteht sogar eine gewisse rechtliche Verbindlichkeit.

Auf den ersten Blick unbedeutend wirken außenpolitische Maßnahmen mit dem Ziel der innenpolitischen Einflussnahme. Indessen wird teilweise sogar behauptet, ohne internationale Mobilisierung lasse sich die innenpolitische Opposition nicht stärken.¹²⁸ Fest steht jedenfalls, dass auch auf internationaler Ebene Menschenrechtsverletzungen durch politische Maßnahmen entgegengewirkt werden kann. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang das Gewicht der NGOs. Durch ihre rechtliche Anerkennung,¹²⁹ ihre grenzüberschreitende Organisation und die Einflussnahme auf das Berichtsprüfungsverfahren¹³⁰ haben sie nicht nur

¹²² Zu weiteren Möglichkeiten des ECOSOC nach Art. 103 der UN-Charta: Alston: *The United Nations' Specialized Agencies* a.a.O. (Fn. 25), S. 113 f.

¹²³ Rainer Lagoni: *ECOSOC – Wirtschafts- und Sozialrat*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.): *Handbuch Vereinte Nationen* a.a.O. (Fn. 6), S. 90 (S. 95); Tomuschat: *Menschenrechtsschutz und innere Angelegenheiten*, a.a.O. (Fn. 90), S. 17

¹²⁴ Dazu: Pae a.a.O. (Fn. 1), S. 90

¹²⁵ Tomuschat: *Menschenrechtsschutz und innere Angelegenheiten*, a.a.O. (Fn. 90), S. 17

¹²⁶ *Ibidem*

¹²⁷ Lagoni a.a.O. (Fn. 123), S. 93

¹²⁸ Würth/Seidensticker a.a.O. (Fn. 1), S. 12

¹²⁹ Resolution 288 B (X) § 7 des ECOSOC vom 27.2.1950

¹³⁰ Siehe oben S. 55

innenpolitische Macht gewonnen, sondern können die internationale Gemeinschaft auf Menschenrechtsverletzungen hinweisen. Die Berichte des Ausschusses verschaffen ihnen erst die Basis, auf die sie sich bei ihrer transnationalen Öffentlichkeitsarbeit beziehen können.¹³¹ Natürlich gibt es auch NGOs, die international ein hohes Ansehen genießen – man denke etwa an *Amnesty International*. Aber erst die Arbeit des Ausschusses gewährt ihnen die Glaubwürdigkeit und die Ressourcen, die sie benötigen, um global zu überzeugen.

Schließlich vermögen die „Concluding observations“ auch unmittelbar die Regierungen zu beeinflussen. Ein Staat, der es mit der Einhaltung der von ihm übernommenen Verpflichtung ernst nimmt, muss auch die Ergebnisse des Berichtsprüfungsverfahrens sehr sorgfältig bedenken. Wo die Menschenrechtslage ohnehin im Wesentlichen zufriedenstellend ist, wird meist Wert darauf gelegt, auch die wenigen Schwachstellen noch zu beseitigen.¹³² Tatsächlich wurden in vielen Fällen aufgrund der „Concluding observations“ Politik, Praxis und Gesetze geändert.¹³³ Es würde auch gegen Treu und Glauben verstoßen, wollten die Länder diese Aussagen eines mit Experten besetzten Organs ignorieren.¹³⁴ Die Staaten werden durch das Berichtsverfahren dazu angehalten, die aktuelle Situation in Bezug auf jedes Paktrecht regelmäßig zu überwachen. Sie müssen beobachten, welche Rechte von sämtlichen seiner Gesetzgebung und Gebietshoheit unterstehenden Personen genossen werden und welche nicht.¹³⁵ Die Staaten erhalten hierdurch ein besseres Verständnis für die Probleme bei der Verwirklichung der Wsk-Rechte.¹³⁶ Gewiss, verstößt ein Land gravierend gegen die Menschenrechte, so lässt es sich auch allein durch die Befragung von einem Kontrollgremi-

¹³¹ Würth/Seidensticker *a.a.O.* (Fn. 1), S. 15

¹³² Tomuschat: *Staatenberichte*, *a.a.O.* (Fn. 7), S. 565

¹³³ UN Centre for Human Rights *a.a.O.* (Fn. 11), S. 23; Leckie: *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, *a.a.O.* (Fn. 34), S. 141 f. nennt als Beispiel die Dominikanische Republik, in der Vertreibungen erst durch den Einfluss des Ausschusses verhindert werden konnten

¹³⁴ UN Centre for Human Rights *a.a.O.* (Fn. 11), S. 23 und 28. Der Grundsatz von Treu und Glauben ist in Art. 2 Abs. 2 UN-Charta und Art. 26 WVK verankert. Er wurde durch die Resolution 2625 (XXV) der Vollversammlung der UNO bestätigt

¹³⁵ *General Comment Nr. 1 a.a.O.* (Fn. 109) § 3

¹³⁶ *Ibidem*, § 8, vgl. auch Art. 17 Abs. 2 IPwskR

um kaum von rechtswidrigen Praktiken abbringen.¹³⁷ Hier bedarf es dann der genannten politischen und völkerrechtlichen Druckmittel.

Fazit: Das Staatenberichtsverfahren bietet erhebliche politische Einflussmöglichkeiten. Andererseits ist es die souveränitätsschonendste Kontrollmodalität.¹³⁸

V. Zusammenfassung des Kapitels

Die Beurteilungen des Ausschusses haben keine unmittelbaren Rechtsfolgen. Halten sich die Staaten nicht an die Empfehlungen des Ausschusses, so fehlen ihm die effizienten Folgeverfahren.¹³⁹ Auch dem ECOSOC oder der Generalversammlung stehen keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Aus diesen Gründen ist es korrekter, beim Verfahren vor dem Ausschuss von einem politischen oder allenfalls quasi-gerichtlichen Verfahren zu sprechen, nicht aber von einem Gerichtsverfahren. Dazu passt, dass die Beweiserhebung und -würdigung weniger streng formalisiert ist. Grundsätzlich bringt der Staat den Prozessstoff ein, allerdings hat der Ausschuss das Recht, auch Informationen aus alternativen Quellen zu verwerten. Nach dem Gedanken des „*effet utile*“ gehen Tatsachenzweifel zu Lasten des Staates.

Politische Druckmittel zur Realisierung der Wsk-Rechte sind in der Praxis wirkungsvoller, wenn der Ausschuss in seinen „*Concluding observations*“ eine Paktverletzung festgestellt hat. Aus diesem Grund ist es für den Ausschuss wichtig, beurteilen zu können, ob die Rechte des Sozialpakts hinreichend umgesetzt werden.

¹³⁷ Tomuschat: *Staatenberichte*, a.a.O. (Fn. 7), S. 565

¹³⁸ Riedel: *Universeller Menschenrechtsschutz*, a.a.O. (Fn. 39), S. 38; Tomuschat: *Staatenberichte*, a.a.O. (Fn. 7), S. 559

¹³⁹ Riedel: *New Bearings to the State Reporting Procedure*, a.a.O. (Fn. 32), S. 347

Das internationale Benchmarkingverfahren und seine
Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz
Indikatoren und Benchmarks zur Überwachung des
Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und
kulturelle Rechte sowie ihre exemplarische Darstellung
für transnationale Pflichten, die einen Bezug zum
gewerblichen Rechtsschutz aufweisen

Duchstein, M.

2010, XXVI, 528 S., Hardcover

ISBN: 978-3-642-12017-6