

MenschenRechtsZentrum

## MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Themenschwerpunkt:  
„Gefährdungen der Menschenrechte und Demokratie  
am Beispiel von TTIP“
  - TTIP und die Funktionsbedingungen  
moralisch rechtfertigbarer Märkte
  - Ist TTIP alternativlos?  
Ein Problemaufriss aus sozialliberaler Perspektive
  - Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit:  
eine menschenrechtliche Perspektive
- Die Europäische Union im Menschenrechtsrat  
der Vereinten Nationen



MenschenRechtsZentrum

## **MenschenRechtsMagazin**

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Themenschwerpunkt:  
„Gefährdungen der Menschenrechte und Demokratie  
am Beispiel von TTIP“
  - TTIP und die Funktionsbedingungen  
moralisch rechtfertigbarer Märkte
  - Ist TTIP alternativlos?  
Ein Problemaufriss aus sozialliberaler Perspektive
  - Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit:  
eine menschenrechtliche Perspektive
- Die Europäische Union im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen

21. Jahrgang 2016 | Heft 2

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2017**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

**Herausgeber:**

Prof. Dr. phil. Logi Gunnarsson ([logi.gunnarsson@uni-potsdam.de](mailto:logi.gunnarsson@uni-potsdam.de))

Prof. Dr. iur. Eckart Klein ([klein@uni-potsdam.de](mailto:klein@uni-potsdam.de))

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard) ([andreas.zimmermann@uni-potsdam.de](mailto:andreas.zimmermann@uni-potsdam.de))

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 3450 / Fax: 3451 ([mrz@uni-potsdam.de](mailto:mrz@uni-potsdam.de))

**Redaktion:**

Prof. Dr. iur. Norman Weiß ([weiss@uni-potsdam.de](mailto:weiss@uni-potsdam.de))

Pascal Nägeler

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Satz: Elisabeth Döring, wissen.satz

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN 1434-2820

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| Editorial .....   | 94  |
| AUFsätze:   |     |
| Valentin Beck<br>Einführung in den Themenschwerpunkt .....  | 95  |
| Lisa Herzog<br>TTIP und die Funktionsbedingungen moralisch rechtfertigbarer Märkte .....  | 99  |
| Christian Neuhäuser<br>Ist TTIP alternativlos? Ein Problemaufriss aus sozialliberaler Perspektive .....                                   | 107 |
| Matthias Goldmann<br>Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit:<br>eine menschenrechtliche Perspektive .....                            | 115 |
| Katja Bender<br>Soziale Sicherung und internationale Politikdiffusion.....  | 129 |
| Anna-Luise Chané<br>Die Europäische Union im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen .....   | 139 |
| BERICHTE UND DOKUMENTATIONEN:   |     |
| Pascal Nägeler<br>Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen<br>Teil II: Individualbeschwerden ..... | 148 |
| BUCHBESPRECHUNGEN:  |     |
| <i>Paul Tiedemann</i> (Hrsg.), <i>Right to Identity –<br/>Proceedings of the Special Workshop “Right to Identity”</i> (Mürbe) .....       | 158 |
| Autorenverzeichnis.....   | 161 |

## Editorial

**M**it dem aktuellen Themenschwerpunkt „Gefährdungen der Menschenrechte und Demokratie am Beispiel von TTIP“ eröffnen wir dieses Heft. Gastherausgeber *Valentin Beck* hatte im Mai 2016 einen Workshop organisiert, der einen regen Gedankenaustausch über die Disziplinengrenzen hinweg ermöglichte. Drei der damaligen Diskutanten legen nun ihre Beiträge schriftlich vor; nach einer Einführung in den Themenschwerpunkt (*Valentin Beck*) widmet sich *Lisa Herzog* dem Thema „TTIP und die Funktionsbedingungen moralisch rechtfertigbarer Märkte“. *Christian Neuhäuser* fragt: „Ist TTIP alternativlos? Ein Problemaufriss aus sozialliberaler Perspektive“ und *Matthias Goldmann* erörtert das Thema „Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: eine menschenrechtliche Perspektive“. Die tatsächlichen Entwicklungen der letzten Monate – modifizierte Verhandlungsergebnisse bei CETA, Ungewissheiten für TTIP wie auch für die Transpazifische Partnerschaft (TPP) unter der neuen US-Präsidentschaft – zeigen die fortdauernde Relevanz des Themas. Wir hoffen, die hier vorgestellten Argumente können in den allfälligen Diskussionen angebracht und gehört werden.

Der nächste Aufsatz behandelt aus einer entwicklungsökonomischen Perspektive das Thema „Soziale Sicherung und internationale Politikdiffusion“, hier zeigt *Katja Bender*, wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der Praxis umgesetzt und verbreitet werden. *Anna-Luise Chané* behandelt „Die Europäische Union im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen“ und präsentiert in ihrem Beitrag Forschungsergebnisse, die im Rahmen des Projekts ‘Fostering Human Rights Among European Policies’ (FRAME) an der Universität Löwen erarbeitet wurden.

*Pascal Nägeler* legt erneut den regelmäßig erscheinenden Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen vor. Der in diesem Heft abgedruckte zweite Teil behandelt die Individualbeschwerdeverfahren des Jahres 2015.

Eine Buchbesprechung aus der Feder von *Ulrike Mürbe* beschließt das Heft.

*Pascal Nägeler* verlässt das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam zum 31. Dezember 2016, um im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zu arbeiten. Er war seit 2011, zunächst als studentische Hilfskraft, seit 2014 als wissenschaftliche Hilfskraft am MRZ tätig. Dem Redaktionsteam des MRM gehörte er ab Heft 2/2014 an.

Wir wünschen unseren Lesern eine anregende Lektüre.

*Norman Hoip*      *Pascal Nägeler*

## Einführung in den Themenschwerpunkt

Valentin Beck

---

Die ökonomischen und politischen Implikationen internationaler Handels- und Investitionsschutzabkommen wurden lange vor allem von Experten debattiert. Seit Bekanntwerden der Pläne zu einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen den USA und der EU spielt dieses Thema jedoch auch im weiteren öffentlichen Diskurs eine zunehmend größere Rolle. TTIP wäre das umfangreichste Handelsabkommen der Geschichte: Es würde die beiden größten Wirtschaftszonen der Welt vereinen, deren Wirtschaftsleistung sich zusammen auf ca. 60 % des weltweiten Bruttoninlandsprodukts beläuft. TTIP ist allerdings scharfer Kritik ausgesetzt, die von einer breiten und länderübergreifenden Koalition von hunderten von Organisationen getragen wird – darunter viele etablierte NGOs, Gewerkschaften und politische Parteien. Aus diesem Grund ist es derzeit (November 2016) ungewiss, ob TTIP jemals Wirklichkeit werden wird. Die eingehende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem und anderen vorgeschlagenen Handelsabkommen hat jedoch in jedem Fall ihre Berechtigung. Denn zum einen ist es immer noch möglich, dass TTIP trotz aller Widerstände eines Tages beschlossen und ratifiziert wird. Zum anderen wirft dieses Abkommen Fragen auf, die unabhängig vom Ausgang der es umkreisenden politischen Kämpfe eine bleibende Relevanz haben.

Die Problematiken, die in der Debatte über TTIP in den gesamtgesellschaftlichen Diskurs vorgedrungen sind, sind größtenteils genereller Art. Sie betreffen institutionelle Kernaspekte des derzeitigen Welthandelsystems und erstrecken sich daher auch auf andere schon verabschiedete oder sich noch in Planung befindende Handels- und Investitionsschutzabkommen. Im zunehmenden Fokus der Öffentlichkeit stehen neben TTIP

insbesondere noch das mittlerweile unterzeichnete, aber noch nicht ratifizierte Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA); die Transpazifische Partnerschaft (Transpacific Partnership, TPP) zwischen den USA und einer Gruppe von derzeit 11 anderen Ländern im asiatisch-pazifischen Raum, die im Februar 2016 vertraglich beschlossen wurde, aber derzeit ebenfalls noch nicht ratifiziert ist; sowie das sich noch in Aushandlung befindende und 23 Länder umfassende Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement, TISA). Darüber hinaus sind weltweit schon ca. 3000 weniger bekannte und zumeist bilaterale Handels- und Investitionsschutzabkommen in Kraft, die einige strukturelle Ähnlichkeiten zu den derzeit im Zentrum der Debatte stehenden Verträgen aufweisen.<sup>1</sup> Die vorgesehenen oder schon implementierten Abkommen beinhalten in der Regel ein Investitionsschutzregime, das ausländischen Investoren nach Ratifizierung der Verträge prozedurale und materielle Sonderrechte einräumt. Über die Problematisierung dieses umstrittenen Elements hinaus stellt sich allgemeiner die Frage, ob es möglich ist, die ökonomische Globalisierung mit Desideraten wie der besseren demokratischen Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten, der Reduzierung von ökonomischen Ungleichheiten und des besseren Verbraucher-, Arbeitnehmer-, Umwelt- sowie Klimaschutzes in Einklang zu bringen.

Der vorliegende Themenschwerpunkt mit Beiträgen von Lisa Herzog, Christian Neuhäuser und Matthias Goldmann ist der eingehenderen Beschäftigung mit diesen The-

---

<sup>1</sup> Vgl. Markus Krajewski, Menschenrechte und internationales Investitionsrecht, in: Zeitschrift für Menschenrechte 2 (2012), S. 120-134, hier S. 122.

men gewidmet. In dieser Einführung sollen zunächst einige übergreifende Kritikpunkte an TTIP und anderen internationalen Handels- und Investitionsschutzabkommen dargestellt werden, um dann anschließend die Schwerpunktbeiträge kurz vorzustellen.

Die Kritik an TTIP und seinen Geschwisterabkommen richtet sich in der Regel nicht auf die Freihandelsidee als solche. Vielmehr geht es um konkretere und womöglich sogar im Widerspruch mit dieser Idee stehende Anwendungsaspekte, die erstens die Natur der gegenwärtigen Verhandlungen über die jeweiligen Abkommen sowie zweitens deren Kernaspekte nach ihrer möglichen Ratifizierung betreffen. Im Rahmen des ersten Kritikstrangs wird bemängelt, dass die Verhandlungen aus der Perspektive der allgemeinen Öffentlichkeit weitgehend intransparent vorstättengingen und nicht demokratisch legitimiert seien. Diese fänden unter engem Einbezug von Unternehmensvertretern und insbesondere großer Konzerne und zugleich unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit sowie teils selbst von politischen Repräsentanten und relevanten politischen Gremien statt. Der disproportionale Einfluss von Konzernvertretern wird darüber hinaus auch an weithin bekannten allgemeinen Phänomenen festgemacht, darunter die zu laxen Regulierung der Wahlkampffinanzierung besonders in den USA, der auf beiden Seiten des Atlantiks in unterschiedlichen Spielarten zur Geltung kommende „Drehtürmechanismus“, die unverhältnismäßig große Zahl von Lobbyisten im Vergleich zu EU-Repräsentanten und -Bürokraten in Brüssel sowie die privatwirtschaftliche Finanzierung von „Expertenstudien“ zu ökonomischen Auswirkungen von Handelsabkommen.

Der zweite Strang der Kritik betrifft die Implikationen von TTIP und anderen Abkommen *nach* ihrer Einsetzung. Dabei geht es einerseits um prozedurale Aspekte einschließlich der Frage nach der Gefährdung von sozialen und ökologischen Standards. Andererseits geht es um die möglichen Auswirkungen der Abkommen auf die Verteilung von ökonomischen Vorteilen im engeren Sinn. Zunächst zu den prozeduralen Bedenken: Auch der letzte Entwurf

von TTIP sieht Schiedsgerichte und einen sogenannten Regulierungsrat vor. Es sind primär diese Instrumente der Staat-Investor-Streitbeilegung, mit denen sich die Sorge verbindet, dass ein völkerrechtlich bindendes Abkommen wie TTIP die regulatorische Kompetenz von Parlamenten dauerhaft eindämmen und somit auch die demokratische Legitimation von Regelsetzungsprozessen unterminieren könnte. Aus Sicht der Kritiker hätte TTIP negative Folgen für Konsumenten und Arbeitnehmer. Befürchtet wird die Abschwächung von Regeln und Standards verschiedener Art, darunter Standards zum Schutz der Gesundheit, der Privatsphäre, der Umwelt und des Klimas. Auch Standards zum Schutz von Arbeitnehmerrechten sowie zur Regulierung der Finanzwirtschaft seien nicht vor einer schleichenden Aushöhlung gefeit.

Von solchen eher an prozeduralen Aspekten festgemachten Bedenken ist nun eine Kritik zu unterscheiden, die auf die ökonomischen Vor- und Nachteile von TTIP für verschiedene Bevölkerungssegmente abstellt. Problematisiert wird in diesem Zusammenhang, dass sich (*ceteris paribus*) die ökonomischen Ungleichheiten *innerhalb* der geplanten Handelszone durch das Abkommen vergrößern könnten – zumindest dann, wenn dem nicht gezielt durch sozialpolitische Maßnahmen entgegen gewirkt werde. Darüber hinaus werden auch die möglichen externen Wirkungen von TTIP auf Menschen *außerhalb* der Handelszone kritisch gesehen. Die Gefahr sei hoch, dass Menschen in armen Ländern durch das Abkommen ökonomisch schlechter gestellt und ihre Subsistenzrechte gefährdet würden.

Diese und eine Reihe weiterer mit TTIP verbundener demokratietheoretischer und menschenrechtlicher Bedenken werden in den Beiträgen von Lisa Herzog, Christian Neuhäuser und Matthias Goldman fundiert beleuchtet und theoretisch reflektiert. Den Anfang macht Lisa Herzog mit ihrem Beitrag „TTIP und die Funktionsbedingungen moralisch rechtfertigbarer Märkte“. Herzog gewinnt dem Gang der öffentlichen Debatte über TTIP etwas Positives ab. In ihr werde eine Einsicht klar artikuliert, die zumindest bis zum Beginn der Finanzkrise im



Jahr 2007 keineswegs einen Allgemeinplatz bildete: Dass die Regulierung von Märkten eine genuin politische Aufgabe sei, die nicht den Marktakteuren selbst überlassen werden dürfe. Um darzulegen, was bei der Implementierung von Handelsabkommen auf dem Spiel stehe, unterscheidet Herzog zwischen drei Arten der Schädigungen durch Markttransaktionen, die in idealisierten ökonomischen Modellen oftmals ausgeblendet werden: Schädigungen innerhalb von Markttransaktionen, Schädigungen Dritter und Schädigungen ganzer Gesellschaften. Herzog zufolge muss es bei der Implementierung von Handelsabkommen einerseits darum gehen zu versuchen, „hohe Standards“ in dem Sinn zu setzen, dass diese Arten von Schädigungen nach der Implementierung der Abkommen reduziert werden. Andererseits müsse auch ein stärkeres Augenmerk darauf gelegt werden, wer die Macht besitze auf die Regulierung von Märkten Einfluss zu nehmen. Die bisherigen Verhandlungen über TTIP zeigten, dass dem genuin politischen Charakter der Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten nicht genügend Rechnung getragen worden sei. Denn Konzernen – also Akteuren, die eigentlich nur Spieler im Feld sein sollten – werde durch hinlänglich bekannte, aber nichtsdestoweniger problematische Einflussmöglichkeiten zu viel Gestaltungsmacht eingeräumt; und dies sowohl in den Verhandlungen über TTIP als auch in dessen vorgesehenen Kerninstitutionen wie insbesondere dem rechtlichen Instrument der Schiedsgerichtsbarkeit.

In seinem Aufsatz „Ist TTIP alternativlos? Ein Problemaufriss aus sozialliberaler Perspektive“ wägt Christian Neuhäuser verschiedene in der öffentlichen Diskussion geäußerte Argumente für und wider TTIP gegeneinander ab. Dazu widmet er sich zunächst demokratietheoretischen Bedenken bezüglich des intransparenten Charakters der Verhandlungen über dieses Abkommen sowie bezüglich des vorgesehenen Elements der Schiedsgerichtsbarkeit. Ins Verhältnis dazu setzt er Argumente für TTIP, die auf dessen vermeintlich positive ökonomische Wirkungen abzielen. Von dieser dialektischen Konstellation, die den Kern der derzeitigen öffentlichen Debatte über TTIP

ausmache, hebt Neuhäuser ein bisher eher peripheres, aber ihm zufolge ernster zu nehmendes Argument für TTIP ab. Demzufolge gehe es für Europa bei der Implementierung von TTIP nicht so sehr um die ökonomische Verbesserung im Vergleich zum Status quo, sondern um die Verhinderung eines längerfristigen Verlusts an Konkurrenzfähigkeit in der Weltwirtschaft, aus dem auch ein schleichender Abbau von Sozialstandards resultieren könnte. Obwohl eine solche Entwicklung Neuhäuser zufolge nicht unrealistisch sei, müsse jedoch auch der normative Status der auf sie verweisenden Warnung bedacht werden. Denn sie baue auf der Annahme auf, dass Staaten beim Abschluss von Handelsabkommen stets nur das ökonomische Interesse ihrer Bevölkerungen im Blick haben dürften und keine Verantwortung für externe Wirkungen auf Unbeteiligte trügen. So kommt Neuhäuser am Ende seines Problemaufrisses zu einem Befund, in dem die Argumente gegen diejenigen für TTIP überwiegen.

Matthias Goldmann vertieft in seinem Beitrag „Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: eine menschenrechtliche Perspektive“ die Beschäftigung mit den von Handelsabkommen wie TTIP aufgeworfenen Verteilungsfragen. Goldmann geht davon aus, dass die Ratifizierung von Handelsverträgen wie TTIP stets sowohl ökonomische Vorteile für manche gesellschaftliche Segmente und Nachteile für andere Gruppen – insbesondere in Form von negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation Geringqualifizierter – bieten. Im Zuge dessen könne auch die Gewährleistung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (WSK-Rechten) in den Handelszonen unter Druck geraten. Somit stelle sich die Frage nach der Finanzierung der zur Sicherstellung von WSK-Rechten benötigten sozialstaatlichen Kompensationsleistungen für Benachteiligte. Goldmann betrachtet den Nexus zwischen der Debatte über Handelsabkommen und derjenigen über internationale Steuergerechtigkeit, die zuletzt im Jahr 2016 durch die Enthüllung der Panama-Papers neu entflammt ist. Hierzu beschreibt er zunächst problematische Dynamiken des legalen – aber schädlichen –

Steuerwettbewerbs sowie Praktiken der illegalen Steuerhinterziehung, die jeweils ökonomische Ungleichheiten fördern und in einem engen Zusammenhang mit der Globalisierung des Handels stehen. In einem letzten Schritt skizziert Goldmann, wie internationale Handelsabkommen durch konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der beschriebenen Steuerpraktiken flankiert werden und so auch dem Desiderat der Gewährleistung von WSK-Rechten durch die Erhöhung des Steueraufkommens Rechnung tragen könnten.

Die Beiträge des vorliegenden Themenschwerpunkts zeigen, dass die Verhandlungen über TTIP und andere Abkommen tiefgreifende Fragen für die praktische Philosophie und Rechtswissenschaft bereithalten. Im Rahmen Ersterer sind auf der Ebene der nichtidealen Theoriebildung gleich mehrere Disziplinen angesprochen: Internationale Handelsabkommen werfen neben demokratie- und gerechtigkeits-theoretischen insbesondere auch wirtschafts- und unternehmensethische Fragen von erheblicher Tragweite auf. Diese philosophischen Disziplinen sowie die Rechtswissenschaft und die kritische Ökonomie können jeweils einen konstruktiven Beitrag zur Erarbeitung von institutionellen Lösungen leisten, welche die Anliegen aller Betroffenen auf angemessene Weise berücksichtigen.

## TTIP und die Funktionsbedingungen moralisch rechtfertigbarer Märkte

Lisa Herzog

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Funktionsbedingungen von Märkten und die Verhinderung von Schädigungen
- III. „Technische“ oder demokratische Gestaltung von Märkten?

### I. Einleitung

Die Debatte um TTIP wird in Deutschland intensiv geführt: Als im Herbst 2015 das Bündnis „Stop TTIP“ eine Petition mit 3,28 Millionen Unterschriften an Martin Schulz, den Präsidenten des Europäischen Parlaments, überreichte, stammte fast die Hälfte davon aus Deutschland.<sup>1</sup> Die Befürchtungen sind vielfältig und reichen von der Unterwanderung europäischer Standards durch angeblich laxere amerikanische Standards bis zum generellen Einfluss großer Konzerne auf die Politik; auch unangenehme nationalistische Töne mischen sich in den Chor. Vor allem der Sinn und Zweck internationaler Schiedsgerichte wird aus juristischer und ökonomischer Perspektive heftig diskutiert.<sup>2</sup>

Ich möchte in diesem Beitrag versuchen, der Debatte um TTIP eine positive Seite abzugewinnen, und zwar, indem ich sie als Er-

gebnis eines gesellschaftlichen Lernprozesses lese, an dessen Ende die Einsicht steht, dass es bei Fragen der Wirtschaftspolitik um mehr und um Grundsätzlicheres geht als um „mehr Markt“ versus „mehr Staat“. Vielmehr geht es um Kämpfe um die Gestaltung des institutionellen Rahmenwerks, innerhalb dessen Märkte stattfinden, und das maßgeblichen Einfluss auf ihre Ergebnisse hat. Für die Vereinbarkeit globaler Märkte mit Menschenrechten und Demokratie ist entscheidend, wer hier die Oberhand hat. Auch wenn die TTIP-Debatte in der Sache noch nicht entschieden ist: In ihr werden die richtigen Fragen gestellt; Fragen, die sich die Gesellschaft auch in Bezug auf andere nationale und internationale Kontexte stellen muss.

Ich werde zunächst einige grundsätzliche Überlegungen dazu vortragen, wie Märkte innerhalb von Gesellschaften so funktionieren können, dass sie keine unzulässigen Schädigungen hervorbringen und damit moralisch überhaupt rechtfertigbar sind – eine Frage, die über bloße Effizienzfragen hinausgeht. Im zweiten Schritt werde ich argumentieren, dass die Gestaltung von Märkten nicht nur im Sinne eines sachten Nachjustierens, sondern auf grundsätzlicher Ebene keine technische, sondern eine politische Angelegenheit ist. Die Debatte um TTIP stellt insofern einen Fortschritt gegenüber früheren Debatten, z. B. um die Finanzkrise, dar, als die den Märkten *vorgelagerten* politischen Entscheidungen, die deren Ergebnisse maßgeblich beeinflussen, als solche erkannt und nicht mehr hinter einem ideologischen Schleier, der Märkte als selbstregulierend beschreibt, versteckt werden.

---

<sup>1</sup> Bernd Rürup, TTIP: Gut gemeint – schlecht gemacht, in: Handelsblatt Research Institut Analyse, 20. November 2015, S. 1, [http://research.handelsblatt.com/assets/uploads/files/chefoekonom/Newsletter%20PDFs/br\\_TTIP.pdf](http://research.handelsblatt.com/assets/uploads/files/chefoekonom/Newsletter%20PDFs/br_TTIP.pdf) (besucht am 13.7.2016).

<sup>2</sup> Wie Rürup dazu festhält: „Die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström antwortete kürzlich auf die Nachfrage des deutschen Europaparlamentarier Fabi De Masi, dass es keinen ‚unmittelbaren und ausschließlichen Kausalzusammenhang‘ zwischen einem Zustrom ausländischer Direktinvestoren und über dem nationalen Recht stehenden Schiedsgerichten gibt. Wenn dies der Fall ist, dann sind Schiedsgerichte

---

selbst aus einer rein ökonomischen Perspektive überflüssig“ (Rürup, Fn. 1, S. 3).

## II. Die Funktionsbedingungen von Märkten und die Verhinderung von Schädigungen

Die Rede von der „unsichtbaren Hand“ und die mathematischen Modelle von Märkten betonen deren freiheitsfördernde und effizienzsteigernde Eigenschaften, die auch in der Debatte um TTIP von Befürwortern hervorgehoben werden. Sie verschleiern allerdings durch eine Reihe von idealisierenden Annahmen verschiedene Möglichkeiten, wie Märkte moralisch problematische Schädigungen hervorrufen können – auch Verletzungen von Menschenrechten, z. B. den Rechten auf Nichtdiskriminierung (Art. 2 AEMR), Sicherheit (Art. 3 AEMR) oder Gesundheit (Art. 25 AEMR). Hierbei lassen sich systematisch drei „Orte“ von Schädigungen unterscheiden: Schädigungen innerhalb von Transaktionen, Schädigungen Dritter und Schädigungen von Gesellschaften als ganzen.<sup>3</sup>

Standardmodelle von Märkten gehen davon aus, dass die Akteure über alle relevanten Informationen verfügen, vollständig rational sind, ihre eigenen Präferenzen kennen und zeitlich konsistentes Verhalten aufweisen, also z. B. nicht kurzfristig Präferenzen haben, die sie langfristig bereuen. Diese Annahmen, verbunden mit der Annahme der grundsätzlichen Freiwilligkeit von Markthandeln, führen dazu, dass man davon ausgehen kann, dass Individuen nur Entscheidungen treffen, die sie besserstellen. Nur wenn eine Transaktion eine „Win-win-Situation“ ermöglicht, sich also beide Parteien besserstellen, kommt sie zustande. Wenn dem so ist, sind auch keine regulativen Maßnahmen nötig, um zu verhindern, dass Marktteilnehmer *innerhalb von Transaktionen* geschädigt werden können.

De facto aber liegen diese idealisierenden Annahmen fast nie vor; die „Konsumentensouveränität“ wird vielmehr durch eine Reihe an Maßnahmen erst hergestellt, mit mehr oder minder großem Erfolg. Diese

reichen von Informationspflichten und Aufklärungskampagnen über Rücktrittsrechte innerhalb von „Abkühlungsphasen“ bis zum Verbot bestimmter Formen von Werbung, die irrationale Elemente der menschlichen Psyche ansprechen. Wo genau hier die Grenzen zu ziehen sind, lässt sich nicht aus der Natur von Märkten ablesen. Vielmehr geht es um normative Entscheidungen, bei denen die Interessen und Rechte verschiedener Akteure gegeneinander abgewogen werden müssen: z. B. das Recht von Herstellern, ihre Produkte in einem möglichst günstigen Licht darstellen zu dürfen, gegen das Recht von Verbrauchern, auch weniger günstige Aspekte zu erfahren. Teilweise spielt hier auch der paternalistische Schutz gegen selbstschädigende Entscheidungen eine Rolle, wobei er freilich vor dem Hintergrund einer Marktsituation gesehen werden muss, in der zahlreiche Akteure Energie darauf verwenden, Individuen zu gerade solchen Entscheidungen zu drängen.

Eine zweite Form von Schädigungen, die freie Märkte auslösen können und die von ihren Befürwortern gerne unterschlagen werden – möglicherweise auch, weil sie in den idealisierenden Lehrbuchmodellen per Annahme nicht existieren – sind *punktu-elle Schädigungen Dritter*, oder im ökonomischen Jargon: negative Externalitäten. Externalitäten meinen Nutzenveränderungen, die nicht bei den Marktteilnehmern selbst auftreten und deswegen von ihnen nicht eingepreist werden. Ein klassisches Beispiel ist der Lärm, der die Nachbarschaft einer Fabrik plagt, den der Fabrikbesitzer aber nicht von sich aus reduzieren wird, wenn die Nachbarn kein Recht darauf haben, dies von ihm zu verlangen und gegebenenfalls juristisch durchzusetzen. Gibt es solche Rechte, so können, wie Ronald Coase in einem berühmten Aufsatz<sup>4</sup> gezeigt hat, die Parteien untereinander eine effiziente Lösung – z. B. eine gewisse Lärmreduktion verbunden mit Schadenersatzzahlungen – aushandeln, allerdings nur, wenn diese Verhandlungen selbst keine Transaktionskosten verursachen. Andernfalls, und das

<sup>3</sup> Siehe hierzu auch Lisa Herzog, Was bedeutet es ‚Märkte einzubetten‘? Eine Taxonomie, in: Zeitschrift für Praktische Philosophie 3 (1) (2016), S. 13–52.

<sup>4</sup> Ronald H. Coase, The Nature of the Firm, in: *Economica*, New Series 4 (16) (1937), S. 386–405.

dürfte die Mehrzahl der Fälle sein, ist staatliche Regulierung nötig.

Auch hier gilt es also von politischer Seite Grenzen zu setzen, deren genaue Gestalt normativer Festlegungen bedarf. Schon die Antwort auf die Frage, was überhaupt als „Schädigung“ gilt, enthält normative Vorannahmen – z. B. wird eine „Schädigung“ meines ästhetischen Empfindens durch die kitschige Gestaltung des Nachbargartens kaum als solche zählen; nisten sich dort allerdings Schädlinge ein, die auf meinen Garten überspringen, mag es schon anders sein. Schädigungen, die die wirtschaftliche Situation direkter Konkurrenten betreffen, werden in der Regel *nicht* berücksichtigt – ist es doch aus Sicht von Ordnungspolitikern gerade der Wettbewerb zwischen Konkurrenten, der zu effizienter Allokation und verbesserten Angeboten führt (was allerdings voraussetzt, dass dieser Wettbewerb gut reguliert ist und nicht anhand der „falschen“ Kategorien stattfindet, z. B. der größtmöglichen Kostensenkung durch Umweltverschmutzung).

Der dritte systematische Ort, an dem Märkte Schädigungen herbeiführen können, betrifft *Gesellschaften als ganze*, also nicht nur punktuelle, sondern kollektive Schädigungen von Personengruppen, die räumlich und zeitlich oft schwer abgrenzbar sind.<sup>5</sup> Im Extremfall kann die Menschheit als ganze, auf eine unbestimmte Zukunft hin, betroffen sein. Derartige Schädigungen können durch die *Summierung* der Effekte vieler Einzelhandlungen entstehen; klassisches Beispiel hierfür ist der durch CO<sub>2</sub>-Ausstoß verursachte Klimawandel. Oftmals werden die Dimensionen, um die es hier geht – eben z. B. Klimawandel oder andere Formen der Umweltverschmutzung, oder auch kultureller Wandel – in Marktmodellen außen vor gelassen, so dass die entsprechenden Effekte aus diesen theoretischen Perspektiven heraus unsichtbar sind.

Diese Dimension von Schädigungen durch Märkte ist oft schwer fassbar, und damit

auch geeignetes Schlachtfeld für Deutungskämpfe, die manchmal stark anekdotisch und mithilfe kultureller Schlagworte argumentieren (z. B. „Macdonaldisierung“). Trotzdem sollte sie nicht vorschnell abgetan werden. Insbesondere in einer Hinsicht sind solche Schädigungen für demokratische Gesellschaften relevant: dann nämlich, wenn sie deren Fähigkeit zur demokratischen Selbststeuerung erodieren. Diese kann durch verschiedene Mechanismen gefährdet werden, z. B. durch die zunehmende Kommodifizierung von Lebensbereichen, die für eine funktionierende öffentliche Debatte und demokratische Willensbildung notwendig sind, z. B. eine pluralistische Medienlandschaft.

Schädigungen aller drei Arten können auf verschiedene Art und Weise verhindert werden. Theoretisch denkbar, in der Praxis aber nur punktuell vorliegend, ist eine Verhinderung allein durch soziale Normen. Bei wiederholten Interaktionen, insbesondere in kleinen Gruppen mit persönlichen Kontakten, lässt sich soziologisch (oder auch spieltheoretisch<sup>6</sup>) erklären, wie sich Normen stabilisieren können, die die Einzelnen z. B. davon abhalten, die Irrtümer anderer Marktteilnehmer zugunsten eigener Interessen auszunutzen. In internationalen Märkten mit unüberschaubaren Teilnehmerzahlen kann auf derartige Mechanismen aber kaum gesetzt werden. Möglicherweise rühren manche Ressentiments in der TTIP-Debatte von dem Gedanken her, dass innerhalb nationaler Gemeinschaften soziale Normen noch eine gewisse Rolle spielen können, doch für Länder von der Größe Deutschlands scheint diese Annahme unrealistisch.

Relevant sind deswegen vor allem rechtliche Regelungen, die mit der Macht des Rechtsstaats durchgesetzt werden können. Dabei reicht oft die bloße *Möglichkeit* der rechtlichen Durchsetzung, um Verhalten zu regulieren, insbesondere wenn die Regeln auch dem Moralempfinden der Beteiligten entsprechen und sie intrinsisch motiviert sind, ihnen zu gehorchen (ohne rechtliche

<sup>5</sup> In manchen Fällen können Schädigungen sowohl in diese Kategorie als auch in die zweite fallen, sie können aber auch getrennt auftreten.

<sup>6</sup> Vgl. insbesondere Robert Axelrods Arbeiten zu wiederholten Gefangenendilemmata: *Ders., The Evolution of Cooperation*, 1984.

Basis aber nicht wissen, ob ihre Interaktionspartner die Norm ebenfalls akzeptieren, was sie evtl. zu präventivem Defektieren bewegt). In erster Linie ist dabei an Eigentums- und Vertragsrecht zu denken, ohne das Märkte, wie wir sie üblicherweise verstehen, kaum entstehen können. Aber auch andere Rechtsnormen, z. B. im Schuldrecht, Gesellschaftsrecht, internationalen Handelsrecht, Wettbewerbsrecht und Strafrecht haben Einfluss darauf, welche Schädigungen durch Märkte entstehen können – nicht zuletzt dadurch, dass sie festlegen, wer im Zweifelsfall die Haftung trägt.<sup>7</sup>

Dieser Punkt lässt sich durch eine Parallele aus der Diskussion um legitime Besteuerung erhellen. Viele Debatten um Steuern, sei es aus Gerechtigkeits- oder Effizienz-sicht, drehen sich um die Fragen der Steuersätze, die auf das Markteinkommen von Individuen und Organisationen erhoben werden. Liam Murphy und Thomas Nagel<sup>8</sup> haben gegen dieses Vorgehen eingewandt, dass es ein Kategorienfehler ist, die Verteilung von Einkommen *vor* der Besteuerung als einen Referenzpunkt zu sehen, der ei-

genständiges normatives Gewicht hätte. Denn diese Verteilung ist selbst das Ergebnis politischer Setzungen – eben all der Regeln und Regulierungen, innerhalb derer Märkte stattfinden –, die nicht von kategorisch anderer Art sind als die politischen Setzungen, die sich auf die Steuersätze beziehen (wobei, was das Argument noch stärkt, letztere natürlich auch die Einkommensverteilung *vor* Steuern beeinflussen können, wenn die Akteure die Besteuerung antizipieren und ihr Verhalten anpassen). Ähnlich sollte man auch die Regeln, die Schädigungen in Märkten betreffen, nicht nur als nachträgliche Korrekturen verstehen, die in einen vorher „freien“ Markt eingreifen. Vielmehr kommt es auf die *Summe* aller Regeln an, sowie auf die Wechselwirkungen zwischen ihnen. Dabei können auch scheinbar „technische“ Regeln weitgehende Auswirkungen haben, nicht nur auf die Struktur von Märkten und die Schädigungen, die sie erzeugen, sondern auch in Bezug auf die Verteilung von Ressourcen, die am Ende resultiert.

Viele ökonomische Akteure haben dies längst verstanden – und daraus die Konsequenz gezogen, sich höchst engagiert in Prozesse der Regelsetzung einzubringen, um diese im eigenen Interesse zu beeinflussen. Um viele Fragen, die auf den ersten Blick rein „technisch“ erscheinen, finden unterhalb des Radars der öffentlichen Wahrnehmung Kämpfe statt. Für die USA beschreibt dies Rob Reich in *Saving Capitalism*;<sup>9</sup> ein ähnliches Buch ließe sich vermutlich auch für Europa oder einzelne europäische Länder schreiben. Reich unterscheidet fünf Dimensionen der Gestaltung von Märkten: Eigentumsrechte, Monopolregulierung, Vertragsrecht, Insolvenzrecht, und die Durchsetzung von Recht und Gesetz. In all diesen Bereichen hätten sich, so Reich, in den letzten Jahrzehnten die Gewichte verschoben, und zwar meist zugunsten der Interessen großer Unternehmen. Zum Beispiel gibt es immer noch keine vernünftige Regelung bezüglich des Eigentums an CO<sub>2</sub>-Ausstoßrechten – was der Allgemeinheit zugutekäme, aber für viele Firmen teuer wäre –, während scheinbar unwichtige Detailregeln

<sup>7</sup> Dabei ist allerdings zu beachten, dass „mehr“ rechtliche Einbettung nicht automatisch mit „weniger“ Schädigung gleichzusetzen ist. Das zeigt ein Fall, auf den *Leif Wenar* (*Blood Oil – Tyrants, Violence, and the Rules That Run the World*, 2016) neulich aufmerksam gemacht hat. Das internationale Handelsregime für Rohstoffe funktioniert so, dass Eigentumsrechte von anderen Ländern anerkannt werden, auch wenn Rohstoffe aus illegitimen Quellen stammen, z. B. aus den Händen von Bürgerkriegsparteien. Das bedeutet, dass illiberale Gruppierungen einen Anreiz haben, an die Macht zu kommen, um sich an diesen Rohstoffen zu bereichern. Der „Resource Curse“ führt dazu, dass die Bevölkerung vieler Länder in Armut und Unterdrückung lebt. Wenar schlägt deswegen vor, Eigentumsrechte nur anzuerkennen, wenn Rohstoffe eine legitime Herkunft haben und entsprechend zertifiziert sind. Diese Märkte sollen also *weniger* stark rechtlich eingebettet werden, bzw. die rechtliche Einbettung soll nur dann erfolgen, wenn dies auch moralisch gerechtfertigt werden kann. Allerdings schlägt Wenar zusätzliche zwischenstaatliche Regelungen zur Sanktionierung von Normabweichungen vor, die wiederum ein „mehr“ an rechtlicher Regelung erfordern würden (ich danke Valentin Beck für diesen Hinweis).

<sup>8</sup> *Liam Murphy/Thomas Nagel, The Myth of Ownership – Taxes and Justice*, 2002.

<sup>9</sup> *Rob Reich, Saving Capitalism – For the Many, not the Few*, 2015.

im Patentrecht dazu führen, dass finanzstarke Firmen Innovationen verhindern können, indem sie Patente von Konkurrenten aufkaufen. Bezüglich der Durchsetzung von Recht und Gesetz hat die Ideologie des „schlanken Staates“ dazu geführt, dass viele Aufsichtsbehörden ihr Personal massiv zurückfahren mussten, so dass die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung und Sanktionierung von Verstößen, z. B. im Bereich der Arbeitssicherheit, stark gesunken ist.

Bei all diesen Punkten geht es um *normative* Fragen, die in den Aufgabenbereich der politischen Philosophie fallen, wobei natürlich ökonomische Einsichten, am besten empirisch fundierte, eine wichtige Rolle bei ihrer Beantwortung spielen. Oftmals geht es um ein Abwägen von Rechten, das mehr ist als das Vergleichen von Wohlfahrtsgewinnen und -verlusten, und somit auch nicht allein anhand des Maßstabs der Pareto-Effizienz entschieden werden kann. Bei vielen Rechten, um die es geht – z. B. Gesundheit oder Beteiligung an genuin demokratischen Prozessen der Selbstbestimmung – ist nicht einmal klar, ob sie sich überhaupt in Geldwerten ausdrücken lassen und ob dies ethisch zulässig ist. Insbesondere wenn es um Rechte geht, die zum Katalog der Menschenrechte gehören, darf dies bezweifelt werden.

### III. „Technische“ oder demokratische Gestaltung von Märkten?

Diese Systematik von drei Orten der Schädigung und die Perspektive auf Märkte, die diese als grundsätzlich politisch verfasst versteht, lassen sich auch verwenden, um die in der TTIP-Debatte verhandelten Fragen nach niedrigeren oder höheren „Standards“ zwischen den USA und Europa zu gliedern; ein Problem dabei ist freilich, dass vieles von dem, was offenbar verhandelt wird, nicht öffentlich gemacht wird. Es ist nicht klar, dass die Standards in Europa *grundsätzlich* „höher“ sind – was in der Regel einen besseren Schutz von Verbrauchern meint – und es nicht auch Bereiche gibt, in denen weder die eine noch die andere Regelung per se moralisch höher stehend ist oder die Interessen bestimmter Gruppen besser schützt; das Design von Autoblindern

scheint in diese Kategorie zu gehören.<sup>10</sup> Die Frage, die sich aus pragmatisch-politischer Perspektive also stellt, ist, ob ein Abkommen möglich wäre, das an moralisch neutralen Stellen, an denen es um reine Harmonisierung geht, tatsächlich Vorteile bieten könnte, während es an anderen Stellen, an denen Schädigungen verhindert werden müssen, nicht nachgibt – oder man sich sogar auf höhere Standards, im Sinne einer Reduktion von Schädigungsmöglichkeiten, einigen könnte.

Die grundlegende Frage ist allerdings, wer überhaupt die Macht hat, die entsprechenden Regeln zu setzen: sind dies demokratische Parlamente und rechtsstaatlich legitimierte Gerichte oder private Akteure, die eigentlich Spieler *im* Spielfeld sein sollten, nicht Entscheider über die Regeln. Damit Märkte ohne problematische Schädigungen funktionieren können, braucht es staatliche Strukturen, die *fähig* und *willens* sind, die entsprechende Regulierung vorzunehmen. Diese *Fähigkeit* fehlt zum Beispiel bei sehr schwach ausgeprägten oder korrupten Staaten; auch eine starke Abhängigkeit der Staaten von der Finanzierung auf Finanzmärkten kann sie gefährden. Der *Wille* zur Regulierung wird gefährdet, wenn die Willensbildung nicht mehr die der Allgemeinheit ist, sondern sie durch mächtige Player bestimmt wird, die kein Interesse an Regulierungen zugunsten des Allgemeinwohls haben.

Die Frage ist also, ob es ein „Primat der Politik“ gibt.<sup>11</sup> Wo Politik nur ein Machtspiel ökonomischer Akteure mit anderen Mitteln ist, gerät das gesamte Model eines legitimen und konstruktiven Miteinanders von Demokratie und Markt in Gefahr. Fragen nach „mehr Markt“ versus „mehr Staat“, und genauso Fragen, die sich rein um Effizienz drehen, verschleiern, dass es hier um fundamentale Machtfragen geht. Diese Machtfra-

<sup>10</sup> Dennoch könnte es beim Übergang zu neuen Regelungen auch Gewinner und Verlierer geben, so dass sich auch hier Fragen nach Ausgleichsmechanismen (vgl. unten) stellen können.

<sup>11</sup> Siehe auch *Sheri Berman, The Primacy of Politics – Social Democracy and the Making of Europe’s Twentieth Century*, 2006.

gen stellen sich auf den beiden Seiten des Atlantiks auf in der Sache gleiche, in der Form aber unterschiedliche Art und Weise. Dürften es in den USA aufgrund der dortigen Art der Wahlkampffinanzierung vor allem direkte Geldzuwendungen sowie, über den Mechanismus der „Revolving Doors“, die Aussichten auf lukrative Jobs nach Ende der politischen Laufbahn sein, die privaten Firmen Einfluss auf politische Entscheidungsträger verschaffen, scheint in Brüssel die Frage nach dem Zugang von Lobbyisten zu EU-Beamten eine zentrale Rolle zu spielen.<sup>12</sup>

Die Gefahr, die von derartigen Formen der Einflussnahme auf die demokratische Selbstbestimmung ausgeht, liegt auf der Hand. Trotzdem war das öffentliche Interesse an diesen Prozessen lange begrenzt. Vermutlich hat dabei eine Rolle gespielt, dass die Ideologie von den „freien“ Märkten und ihren Selbststeuerungskräften den Blick dafür verstellt hat, in welchem Maße Märkte durch ihre politische Rahmensetzung beeinflusst werden, während gleichzeitig die Rede von der „Konsumentensouveränität“ und die externalitätenfreien Lehrbuchmodelle von Märkten wunderbar dazu geeignet waren, die Frage nach möglichen Schädigungen durch Märkte und nach der daraus resultierenden Notwendigkeit ihrer Einbettung zu verschleiern. Die Einsicht, wie wenig „souverän“ menschliches Verhalten oft ist, ist nicht besonders schmeichelhaft, was viel-

leicht zur psychologischen Abwehr der Fragen, die sich aus ihr ergeben, beiträgt. Und natürlich stellen sich, wenn diese Einsicht einmal akzeptiert wird, schwierige Fragen nach der Grenze zwischen zulässigen und unzulässigen Formen paternalistischer Eingriffe. Bequemer ist es, die Fiktion vom souveränen Konsumenten aufrechtzuerhalten, besonders, wenn man selbst zur Gruppe derjenigen gehört, die auch mit wenig regulierten Märkten gut zurechtkommen. Bei Schädigungen der zweiten und dritten Art – Externalitäten auf konkrete Dritte oder Schädigungen der Gesellschaft als ganzer – haben möglicherweise generelle individualistische Tendenzen gegen die Akzeptanz dieser Probleme gewirkt, werfen sie doch Fragen auf, die durch kollektives Handeln in mehr oder weniger großen Gruppen, im Extremfall von ganzen Gesellschaften, beantwortet werden müssten.<sup>13</sup>

Die Verhaltensökonominnen Georg Akerlof und Robert Shiller haben neulich versucht, dem Narrativ von den Segnungen des freien Marktes ein Gegennarrativ entgegenzusetzen, das der Ambivalenz von Märkten besser gerecht wird: in ihrem Buch *Phishing for Phools*<sup>14</sup> (dt. in etwa: *Angeln nach Idioten*) beschreiben sie, wie in Märkten nicht nur genuine Bedürfnisse befriedigt werden, sondern auch die Unwissenheit, die Seh-

<sup>12</sup> Wie *Rürup* (Fn. 1) im Herbst 2015 schrieb: „Höchst irritierend ist es [...], dass die für TTIP zuständigen EU-Beamten sehr viele und intensive Gespräche mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden führten, während Sprecher von Verbraucherverbänden, Umweltgruppen, Gewerkschaften, öffentliche Unternehmen, Kommunen oder Kulturschaffende nicht eingeladen waren. Dies räumt die EU-Kommission auf ihrer Website offen ein.“ Weitere Berichte zu diesem Thema finden sich bei *Hugh Muir*, TTIP talks: EU alleged to have given ExxonMobil access to confidential strategies, in: *The Guardian*, 27. November 2015, der den Einfluss der Öl- und Erdgasindustrie auf die EU-Kommission beschreibt, und bei *Christoph Pauly*, Studie zu TTIP: Die Lobbyistenträume sind längst Wirklichkeit, in: *Der Spiegel*, 18. Januar 2016. Pauly schildert bezugnehmend auf eine Studie der NGO „Lobbycontrol“ die Kontakte zwischen der EU-Kommission und dem „Transatlantischen Wirtschaftsdialog“ (TABD).

<sup>13</sup> Auch die Rede vom „Wirtschaftswachstum“ als etwas, gegen das man schlicht nicht sein könne, verdient kritisch hinterfragt zu werden. Die Annahme ist in der Regel, dass Wirtschaftswachstum einer Gesellschaft als ganzer zugutekommt und es insbesondere auch die Position der ärmeren Mitglieder verbessert. Ob dem aber so ist, ist alles andere als klar (und die Debatte um die moralische Zulässigkeit eines ressourcenintensiven und damit klimafeindlichen Wirtschaftswachstums soll hier gar nicht erst aufgemacht werden). Daten aus den USA zeigen, dass die Profiteure wirtschaftlicher Expansion in letzter Zeit nicht mehr die unteren 90 %, sondern die obersten 10 % der Bevölkerung waren. Vgl. *Paulina R. Tcherneva*, Reorienting Fiscal Policy: A Critical Assessment of Fiscal Fine-Tuning, *Levy Economics Institute Working Paper No. 772*, 2013. Für eine Diskussion siehe auch *Lisa Herzog*, The Normative Stakes of Economic Growth – Why Adam Smith does not rely on ‘trickle down’, in: *Journal of Politics* 78 (1) (2016), S. 50–62.

<sup>14</sup> *Georg A. Akerlof/Robert J. Shiller*, *Phishing for Phools – The Economics of Manipulation and Deception*, 2015.



süchte, das Vertrauen oder die Süchte von Kunden ausgenutzt werden. Dies, so ihre Botschaft, seien keine vernachlässigbaren Pathologien, die nur gelegentlich aufträten, sondern Phänomene, die in der Natur von Märkten selbst lägen, weil das Profitstreben, das in ihnen freigesetzt wird, eben auch Kreativität in der Suche nach Möglichkeiten freisetze, nach Idioten zu angeln.<sup>15</sup> Daraus ergibt sich direkt die Notwendigkeit der rechtlichen Einbettung, und damit die Frage danach, wer die Macht hat, diese einbettenden Regeln zu setzen oder ihre Setzung zu verhindern.

Das altbekannte Problem der gegenwärtigen Situation ist natürlich das Spannungsverhältnis von globalisierter Wirtschaft und national organisierten Demokratien, das es den Global Players erlaubt, Nationalstaaten gegeneinander auszuspielen, falls letztere nicht schon in vorauseilendem Gehorsam in ein „race to the bottom“ eintreten. Das zeigt sich im Bereich der Besteuerung,<sup>16</sup> aber auch im Bereich der Standardsetzung. Die Antwort darauf muss, sieht man von den normativ problematischen und faktisch kaum realisierbaren Optionen entweder eines Weltstaats oder aber eines Zurückschraubens der Globalisierung ab, in internationaler Zusammenarbeit und Koordination liegen.

Hierin liegt freilich die traurige Ironie der TTIP-Debatte: *Eigentlich* könnte es der richtige Ansatz sein, sich gemeinsam auf rechtliche Standards zu einigen, welche globale Märkte einbetten und so verhindern, dass sie Schädigungen herbeiführen.<sup>17</sup> Aber die Frage ist eben, wer diese Standards setzt – die Global Players, indem sie die Nationalstaaten unter Druck setzen, oder die Natio-

nalstaaten, indem sie die Global Players in die Schranken weisen? Ersteres ist ein Szenario, das weder für Menschenrechte noch für Demokratie Gutes verheißt. Allerdings müsste man sogar im kontrafaktischen Fall von Verhandlungen, die in bester Absicht von vollkommen am Gemeinwohl orientierten demokratischen Regierungen geführt würden, kritische Fragen nach der sich ergebenden Verteilungswirkung stellen. Es ist unrealistisch zu glauben, dass eine Intensivierung des Handels, sogar wenn Schädigungen vermieden und *in der Summe* Wohlfahrtsgewinne geschaffen würden, nicht auch einige Verlierer hervorbringen würde, die zumindest kurzfristig das Nachsehen hätten, z.B. durch steigende Arbeitslosigkeit.<sup>18</sup> In einer funktionierenden Demokratie, die das Wohlergehen aller Individuen gleichermaßen berücksichtigt, müssten auf nationaler Ebene (oder auf der Ebene von Einheiten wie der EU) Ausgleichsmechanismen für diese Verluste geschaffen werden. Im Rahmen der TTIP-Debatte hat eine Auseinandersetzung mit diesem Thema bisher gefehlt, was die Skepsis bezüglich der Intentionen der beteiligten Akteure weiter steigen lässt.

Allerdings zeigt sich in der Debatte auch, dass die Öffentlichkeit gelernt hat: das Bewusstsein für die Problematik wirtschaftlichen Einflusses auf die Setzung der Spielregeln des Marktes scheint gewachsen zu sein. In den vergangenen Jahren wurde oft gefragt, ob aus der Finanzkrise von 2008 die richtigen Konsequenzen gezogen wurden. Die Frage ist berechtigt, scheinen doch die Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanz-

<sup>15</sup> Akerlof/Shiller (Fn. 14), S. 166.

<sup>16</sup> Siehe z. B. Peter Dietsch, *Catching Capital – The Ethics of Tax Competition*, 2015.

<sup>17</sup> Hierbei blende ich allerdings die Frage aus, inwiefern ein solches Abkommen negative Auswirkungen auf dritte Länder, insbesondere im globalen Süden, haben könnte, die aus Gerechtigkeitsperspektive problematisch wären. Ob dies der Fall wäre, ist empirisch umstritten; wie dies normativ zu bewerten wäre, dürfte ebenfalls kontrovers sein. Denkbar wäre eine Art Ausgleichszahlung aus der „Dividende“ von TTIP an benachteiligte Länder.

<sup>18</sup> Vgl. dazu wiederum Rürup (Fn. 1): „Denn auch wenn man davon ausgehen kann, dass ein Abbau von Zollbarrieren und eine Verringerung von nicht-tarifären Handelshemmnissen grundsätzlich mit Wohlfahrtsgewinnen für die beteiligten Länder verbunden ist, so gebietet es die intellektuelle Redlichkeit darauf hinzuweisen, dass damit noch nichts gesagt ist, wie sich diese Gewinne auf die einzelnen Länder verteilen und wer dort die Begünstigten und die Verlierer sind.“ Nach Rürups Auffassung würde Deutschland als Exportnation insgesamt wohl profitieren, andere europäische Länder würden möglicherweise viel härter getroffen werden. Ob es legitim für Deutschland wäre, diese Gewinne auf Kosten anderer europäischer Länder mitzunehmen, darf bezweifelt werden.

sektors halbherzig und schleppend und viele sinnvolle Vorschläge, z. B. höhere Eigenkapitalquoten der Banken,<sup>19</sup> wurden bis heute nicht umgesetzt. Aber vielleicht hat die Finanzkrise an anderer Stelle ein Umdenken und einen gesellschaftlichen Lernprozess in Gang gesetzt, der langfristig seine Wirkung zeitigen wird: in der Erkenntnis nämlich, dass Märkte politisch gestaltet werden müssen, und dass wesentliche Dimensionen des Kampfes um demokratische Selbstbestimmung sich auf diesem Feld abspielen.

Dies wäre langfristig eine positive Entwicklung, die allerdings noch nichts darüber sagt, wo es mit TTIP konkret hingehen könnte und sollte. Der öffentliche Druck scheint gewisse Wirkung zu zeigen: die EU-Kommission hat sich in Bezug auf die Rolle privater Schiedsgerichte bewegt, allerdings nach Ansicht vieler Kritiker, zum Beispiel des deutschen Richterbundes,<sup>20</sup> noch nicht weit genug. Die Verhandlungen finden immer noch weitgehend hinter verschlossenen Türen statt, so dass selbst Bundestagsabgeordnete nur sehr beschränkten Zugang zu den Texten bekommen.<sup>21</sup> Angesichts all der ungelösten Fragen, aber auch angesichts der Delegitimierung, die der gesamte Prozess durch das Öffentlich-Werden von Lobby-Praktiken erlebt hat, ist fraglich, ob eine Fortsetzung der Verhandlungen wünschenswert ist. Ein besseres Signal an die Öffentlichkeit, und ein Ausweis der Fähigkeit westlicher Demokratien, sich von ökonomischer Einflussnahme freizuhalten, wäre, die politischen Energien zunächst vor allem auf andere Bereiche zu konzentrieren, in denen internationale Zusammenarbeit dringend gefragt ist: z. B. im Bereich der internationalen Steuerharmonisierung, wo eine Schließung diverser Schlupflöcher nötig wäre, um auch internationale Konzerne

zur Zahlung von Steuern in angemessener Höhe zu zwingen. Dies würde die Staaten auch besser in die Lage versetzen, mit größeren finanziellen Mitteln das zu tun, was im Modell westlicher Staaten, in der Kombination aus Demokratie und Marktwirtschaft, eine ihrer vordringlichsten Aufgaben ist: soziale Sicherheit zu schaffen und damit eine Form der Schädigung durch Märkte zu bekämpfen, die sich in den letzten Jahren massiv verschärft hat: die Unsicherheit insbesondere für diejenigen am unteren Rand des Einkommensspektrums, die eine massive Gefährdung des Rechts auf ein selbstbestimmtes Leben darstellt. *Anschließend* einen neuen Anlauf in den TTIP-Verhandlungen zu nehmen, im klaren Bewusstsein, dass es dabei um die Interessen der *Allgemeinheit* gehen muss, schiene aus der Sicht von Menschenrechten und Demokratie plausibler, als die derzeitigen Verhandlungen um jeden Preis fortsetzen zu wollen.

<sup>19</sup> Siehe insbesondere Anat Admati/Martin Hellwig, *The Bankers' New Clothes – What's Wrong with Banking and What to Do about it*, 2013.

<sup>20</sup> Siehe z. B. Petra Pinzler, *TTIP – Deutscher Richterbund lehnt Schiedsgerichte ab*, in: *Die ZEIT*, 3. Februar 2016.

<sup>21</sup> Katja Kipping, *Das Gegenteil von Transparenz*, in: *Die Linke im Bundestag*, 4. Februar 2016, verfügbar unter <http://www.linksfraktion.de/im-wortlaut/gegenteil-transparenz/> (besucht am 13.7.2016).

## Ist TTIP alternativlos? Ein Problemaufriss aus sozialliberaler Perspektive

Christian Neuhäuser

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Drei starke Argumente gegen und zwei schwache Argumente für TTIP in der öffentlichen Debatte
- III. Ein starkes Argument für TTIP und ein weiteres Gegenargument

### I. Einleitung

Seit dem Jahr 2013 verhandeln die USA und Europa über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft, kurz TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Diese Verhandlungen und der angestrebte Vertrag werden in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Gegen TTIP werden von Kritiker\*innen in der öffentlichen Diskussion insbesondere drei Argumente stark gemacht: 1. Die Verhandlungen und Entscheidungsprozesse zum Vertragsabschluss verlaufen undemokratisch; 2. Der Vertrag schränkt die Möglichkeiten der kollektiven Selbstbestimmung der beteiligten Demoi stark ein, wenn er einmal in Kraft getreten ist; 3. Schiedsgerichte und festgeschriebene Standards verhindern zukünftige Verbesserungen im Verbraucher\*innen-, Arbeitnehmer\*innen- und Umweltschutz.<sup>1</sup> Befürworter\*innen verweisen hingegen auf Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Außerdem machen sie geltend, dass eine enge Bindung an die USA von allgemeiner strategischer Bedeutung ist.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Thilo Bode, Die Freihandelslüge: Warum TTIP nur den Konzernen nützt – und uns allen schadet, 2015; Petra Pinzler, Der Unfreihandel – Die heimliche Herrschaft von Konzernen und Kanzleien, 2015; Harald Klimenta et al., Die Freihandelsfalle: Transatlantische Industriepolitik ohne Bürgerbeteiligung – das TTIP, 2014.

<sup>2</sup> Jean-Claude Juncker, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und

Die Argumente der Befürworter\*innen erscheinen den Argumenten der Kritiker\*innen gegenüber erstaunlich schwach, insbesondere da Wachstumsschübe und zusätzliche Arbeitsplätze nicht in sehr hohem Maße zu erwarten sind.<sup>3</sup> Daher wird von Kritiker\*innen auch immer wieder ungläubig gefragt, warum sich Politiker\*innen und Verwaltungsbeamt\*innen überhaupt so stark für TTIP einsetzen. Diagnostiziert wird dann häufig eine zu große Nähe zu bestimmten Interessengruppen der Privatwirtschaft. Demgegenüber möchte ich in meinem Beitrag herausarbeiten, dass es ein stärkeres Argument für TTIP gibt, das in der öffentlichen Diskussion jedoch schwer zu vermitteln ist, weil es mit der komplizierten Figur einer negativen kontrafaktischen Konditionalität arbeitet. Es geht bei TTIP nicht darum, eine große sozioökonomische Verbesserung zu erreichen. Vielmehr geht es darum, eine drohende sozioökonomische Verschlechterung zu verhindern oder zumindest abzumildern.

Der Grund dafür ist, dass die europäische Warenproduktion auf dem Weltmarkt zunehmend unter den Druck der aufholenden Entwicklung vor allem in Ostasien und Südostasien gerät. Um dieser Konkurrenz

---

demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, 2014, abrufbar unter: [www.ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg\\_de.pdf](http://www.ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_de.pdf) (besucht am 13.9.2016); Gabriel Felbermayr et al., Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer, in: ifo Forschungsberichte 67 (2015).

<sup>3</sup> Seit Adam Smith verweist das klassische und in der Theorie der internationalen Wirtschaft allgemein anerkannte Argument für Freihandel auf die dadurch zu erwartenden Wohlfahrtsgewinne (Vgl. Paul Krugman/Maurice Obstfeld, Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft, 2006, S. 277 f.).

gegenüber einen komparativen Vorteil zu behalten, erscheint es aus ökonomischem Kalkül heraus wichtig, mit den USA zusammen einen möglichst freien Markt zu gestalten. Durch einen Vertrag, der zumindest gewisse Sozial- und Umweltstandards festschreibt, werden diese Standards zudem besser gesichert als durch ein alternatives Szenario ohne TTIP. In diesem zweiten Szenario bestünde nämlich, so könnte man argumentieren, eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass diese Standards unilateral von europäischer Seite abgebaut werden müssen, um die globale Konkurrenzfähigkeit zu erhalten.

Wenn es zutrifft, dass TTIP dazu dient, die Konkurrenzfähigkeit Europas unter Beibehaltung möglichst weitreichender sozialer Standards zu erhalten, dann erscheint TTIP aus europäischer Perspektive als die bessere von zwei schlechten Alternativen.<sup>4</sup> In diesem Falle wäre TTIP in einem pragmatischen Sinne alternativlos, da eine bessere Alternative nicht realistisch umsetzbar erscheint.<sup>5</sup> Es wäre nicht möglich, gleichzeitig a.) auf TTIP zu verzichten, b.) die Standards in Europa hoch zu halten und c.) die Konkurrenzfähigkeit und damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu bewahren. Demgegenüber werde ich jedoch argumentieren, dass es durchaus eine Alternative gibt. Sie besteht darin, sich von Wirtschaftswachstum und dem Konkurrenzdruck globaler Märkte weniger abhängig zu machen. Das erfordert jedoch den Umbau der europäischen Gesellschaften hin zu einem stark egalitaristischen System, weil nur dann solch eine „Wirtschaftspolitik der Beschei-

denheit“ nicht auf Kosten der sozioökonomisch Schlechtestgestellten geht.<sup>6</sup>

## II. Drei starke Argumente gegen und zwei schwache Argumente für TTIP in der öffentlichen Debatte

In der öffentlichen Diskussion werden vor allem drei Argumente gegen TTIP, soweit die Details des sich ja noch in der Vorbereitung befindlichen Vertrages bisher bekannt sind, stark gemacht.<sup>7</sup> Erstens erscheinen die Verhandlungen und Entscheidungsprozesse zum Vertragsschluss undemokratisch. Zweitens besteht die Befürchtung, dass Schiedsgerichte und festgeschriebene Standards zukünftige Verbesserungen im Verbraucher\*innen-, Arbeitnehmer\*innen- und Umweltschutz verhindern. Drittens scheint der Vertrag die Möglichkeiten der kollektiven Selbstbestimmung der beteiligten Demoi stark einzuschränken, wenn er einmal in Kraft getreten ist.<sup>8</sup>

Das erste Argument beruht darauf, dass weder die Öffentlichkeit noch Parlamen-

<sup>4</sup> Das gilt natürlich auch für die USA, aber ich beschränke mich in diesem Beitrag auf die Beurteilung von TTIP aus Sicht der EU.

<sup>5</sup> Insbesondere *Karl Homann* hat für die Berücksichtigung solcher Zwänge aus wirtschaftsethischer Sicht argumentiert. Vgl. *ders.*, Ordnungsethik, in: *ders.*, Anreize und Moral, hrsg. v. Christoph Lütge, 2003, S. 137–165, sowie *Homann*, Die Bedeutung von Anreizen in der Ethik, in: *ders.*, Vorteile und Anreize, hrsg. v. Christoph Lütge, 2002, S. 187–210. *Peter Ulrich* (Zivilisierte Marktwirtschaft. Eine wirtschaftsethische Orientierung, 2010, S. 35–37) hingegen hat das als Sachzwanglogik scharf kritisiert.

<sup>6</sup> Diese Forderung findet sich gegenwärtig auch bei Postwachstum-Theoretiker\*innen und anderen Wachstumskritikern\*innen, vgl. z. B.: *Niko Paech*, Befreiung vom Überfluss – Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie, 2012; *Robert Skidelsky/Edward Skidelsky*, Wie viel ist genug? Vom Wachstumswahn zu einer Ökonomie des guten Lebens, 2014; *Serge Latouche*, Es reicht! Abrechnung mit dem Wachstumswahn, 2015.

<sup>7</sup> Gerade wurden durch Greenpeace Niederlande weite Teile des momentanen Standes der Verhandlungen geleakt ([www.ttip-leaks.org](http://www.ttip-leaks.org)). Allerdings sind natürlich noch immer viele Details nicht bekannt. So ist beispielsweise nicht klar, in welchen Bereichen die beteiligten Parteien sich wie weit bewegen werden.

<sup>8</sup> In Europa ist ja nicht nur ein Demos, sondern mehrere Demoi an den Verhandlungen beteiligt bzw. davon betroffen. Ob die EU allerdings die Anforderung an eine „Demoikratie“ erfüllt, ist umstritten. Vgl. *Samantha Besson*, Deliberative demoi-crazy in the European Union. Towards the deterritorialization of democracy, in: *dies./Marmol J.L. Marti* (Hrsg.), *Deliberative Democracy and Its Discontents*, 2006, S. 181–214; *Jan-Werner Müller*, The Promise of Demoi-crazy: Diversity and Domination in the European Public Order, in: *Jürgen Neyer/Antje Wiener* (Hrsg.), *The Political Theory of the European Union*, 2011, S. 187–203.

tarier der beteiligten Länder vollständige Einsicht in die Verhandlungsdokumente erhalten. Das macht eine öffentliche Deliberation über die Verhandlungspunkte sehr schwierig und in Einzelfragen unmöglich. Inzwischen haben immerhin Parlamentarier in geschützten Räumen die Möglichkeit, die Dokumente einzusehen und die EU veröffentlicht deutlich mehr Dokumente als zu Anfang der Verhandlungen. Das ist eine Reaktion auf erheblichen öffentlichen Druck. Kritiker\*innen finden die Verhandlungen jedoch noch immer nicht transparent genug.<sup>9</sup> Sie machen geltend, dass TTIP in hohem Maße und über Generationen hinweg in das Leben der Menschen eingreift und es daher intensiver öffentlicher Debatten zu den Inhalten des Vertrages bedarf.<sup>10</sup> Aus diesem Grund werden auch immer wieder geheime Dokumente aus dem Verhandlungsprozess geleakt.

Verteidiger\*innen von TTIP führen gegen dieses Argument eines Verstoßes gegen die Grundsätze der deliberativen Demokratie drei Punkte an: Erstens sei es bei Handelsverträgen üblich, sie nicht vollständig öffentlich zu machen, um die eigene Verhandlungsposition nicht zu schwächen. Allerdings wird man dagegen wiederum einwenden können, dass die Demoi entscheiden können müssen, wie geheim die Verhandlungen sein sollen. Zweitens wird darauf verwiesen, dass die Parlamente am Ende des Verhandlungsprozesses über den Vertrag abstimmen dürfen. Sie können den Vertrag dann jedoch nur annehmen oder ablehnen und keinen Einfluss mehr auf die Inhalte ausüben, was erheblichen Druck produziert, weil durch die Entscheidung der Vertrag steht oder fällt. Drittens wird darauf verwiesen, dass die Verhandlungen durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten der EU demokratisch legitimiert sind. Das

setzt allerdings einen schwachen Demokratiebegriff voraus, der deliberative, agonale und direktdemokratische Elemente ausschließt.<sup>11</sup> Solch ein dünner und bloß institutionalistischer Demokratiebegriff erscheint kaum haltbar.

Das zweite Argument gegen TTIP wendet sich gegen die Schiedsgerichte zu Fragen des Investitionsschutzes und die Festschreibung von Verbraucher- und Umweltstandards. Den Schiedsgerichten wird entgegengehalten, dass sie vollständig auf Effizienz ausgerichtet sind und andere Erwägungen vernachlässigt werden. Problematisch erscheint vor allem, dass sie nicht öffentlich verhandeln, nicht hinreichend über Verfahrenslegitimität verfügen und Akteure mit problematischen Interessen stärken, wie etwa internationale Wirtschaftskanzleien, die das Klagevolumen in die Höhe treiben wollen, um mehr Geschäfte machen zu können.<sup>12</sup> Außerdem können nur Unternehmen, aber nicht Staaten klagen, was zu einer Einseitigkeit des Instruments führt. Zukünftige Verbesserungen von Sozial- und Umweltstandards könnten dann dazu führen, dass Unternehmen bei den Schiedsgerichten mit dem Argument klagen, die neuen Regelungen würden ihre Gewinnerwartungen reduzieren und damit seien ihre Investitionen nicht hinreichend geschützt.

Der Effekt dieser Konstruktion, so argumentieren die Kritiker\*innen, besteht darin, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung für neue Regelungen und Gesetze zum Verbraucher-, Arbeits- und Umweltschutz stark beeinflusst wird. Durch die Klagemöglichkeiten und eventuell anfallende Schadensersatzzahlungen werden bestimmte Regelungen

<sup>9</sup> Bode (Fn. 1), S. 31; Pinzler (Fn. 1), S. 224f.

<sup>10</sup> Sie orientieren sich dabei offensichtlich an Modellen der deliberativen Demokratie, bei denen die intensive öffentliche Debatte zentraler politischer Entscheidungen im Zentrum steht. Vgl. zur Grundidee der deliberativen Demokratie: Jürgen Habermas, Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie, in: *ders.*, Die Einbeziehung des Anderen, 1996, S. 277–292.

<sup>11</sup> Vgl. für eine Übersicht über diese gehaltvolleren Demokratietheorien David Held, *Models of Democracy*, 2006.

<sup>12</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Kanzleien selbst privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen sind, die der klassischen Theorie zufolge ein Gewinnmaximierungsinteresse haben und dazu auch ihre politische Macht nutzen. Vgl. Andreas Georg Scherer/Guido Palazzo, The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy, in: *Journal of Management Studies* 48 (2010), S. 899–931.

sehr viel kostspieliger. Da die Rechtsfortbildung der Schiedsverfahren zudem kaum demokratisch steuerbar ist, lässt sich nicht einmal sagen, wie kostspielig höhere Standards in Zukunft werden könnten. Gegen diese Kritik wird eingewendet, dass inzwischen bei TTIP die problematischen privaten Schiedsgerichte durch einen öffentlichen Gerichtshof für Investoren mit ordentlichen Richter\*innen ersetzt werden sollen.<sup>13</sup> Außerdem können sich die EU und die USA bilateral einigen, gemeinsam bestimmte Schutzstandards anzuheben. Das Problem bei dieser Argumentation zur Verteidigung des Investitionsschutzes besteht jedoch darin, dass auch im Falle halböffentlicher Schiedsgerichte einfach nicht übersehbar ist, welche Entwicklung diese Instrumente nehmen werden und welche Kosten dadurch entstehen.

Hinzu kommt, und das ist das dritte Argument gegen TTIP, dass mit diesem Vertrag eine schleichende Entdemokratisierung der internationalen Wirtschaftspolitik weiter voranschreitet. Die Politik verliert noch mehr ihr Primat gegenüber der Wirtschaft.<sup>14</sup> Die beteiligten Demoi können zwar weiterhin über Standards und gesetzliche Regelungen entscheiden. Wenn damit jedoch ein Vertragsbruch einhergeht, dann muss Schadenersatz gezahlt werden. Solch ein Schadenersatz kann sehr kostspielig werden. Dasselbe gilt, wenn von Schiedsgerichten die Beeinträchtigung legitimer Gewinnerwartungen behauptet wird. Auch das verändert den Handlungsspielraum der Demoi, weil sie die anfallenden Kosten tragen müssen, was ansonsten attraktiv erscheinende Regulierungen und Gesetzgebungen plötzlich inakzeptabel machen könnte.

Gegen diesen Punkt lässt sich einwenden, dass es nicht zugleich möglich ist, auf der einen Seite einen fairen Freihandel und durch Rechtssicherheit angezogene Investitionen erreichen zu wollen und sich auf der anderen Seite willkürliche Regeländerungen vorzubehalten. Das Problem besteht darin, dass Veränderungen der Verbraucher-

Arbeits- und Umweltstandards immer auch den Charakter protektionistischer Maßnahmen annehmen können. Um eine protektionistische Wirtschaftspolitik verhindern zu können, erscheint es daher notwendig, diese Standards dauerhaft festzuschreiben. Allerdings lässt sich dagegen wiederum einwenden, dass es dem Demos überlassen bleiben muss zu entscheiden, ob ihm in einem bestimmten Bereich der Freihandel plus festgeschriebene Standards oder die Veränderbarkeit der Standards ohne zusätzliche Kosten wichtiger ist. Vor dem Hintergrund erscheint insbesondere die lange Laufzeit von TTIP problematisch.<sup>15</sup> Außerdem sind nur sehr wenige Bereiche von der Festschreibung der gegenwärtig bestehenden Standards als Oberstandards ausgenommen. TTIP sorgt damit dafür, dass es in der Zukunft kaum zu strengeren Standards kommen kann.

Was können Befürworter\*innen von TTIP zugunsten des Vertrags geltend machen? Das erste Argument beruht natürlich darauf, dass Freihandel zu Wirtschaftswachstum, zusätzlichen Arbeitsplätzen und mehr Einkommen führt.<sup>16</sup> Allerdings gibt es ganz unterschiedliche Prognosen darüber, wie groß der Effekt auf das Wirtschaftswachstum sein wird. Es scheint insgesamt aber nicht besonders groß auszufallen.<sup>17</sup> Hinzu kommt, dass es bei solchen Berechnungen nur um aggregierte Effekte geht, aber nicht klar ist, wer in welchem Ausmaß von dem Wirtschaftswachstum profitiert und wer vielleicht sogar Nachteile in Kauf nehmen

<sup>13</sup> Den aktuellen Leaks zufolge sträubt sich die USA gegen diesen Vorschlag.

<sup>14</sup> Ulrich (Fn. 5), S. 146ff., S. 162f.

<sup>15</sup> Geplant sind mindestens 20 Jahre Laufzeit.

<sup>16</sup> Vgl. Krugman/Obstfeld (Fn. 3), S. 277f.

<sup>17</sup> Es gibt zwei Studien des ifo-Instituts (Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung), die viel zitiert werden. Die erste Studie von 2013 geht von etwa 150.000 neuen Arbeitsplätzen in Deutschland aus, die zweite von 2015 von etwa 100.000. In dieser zweiten Studie wird zudem ein Zuwachs des Pro-Kopf-Einkommens von 3,5 Prozent erwartet. Vgl. Gabriel Felbermayr/Mario Larch, Das Transatlantische Freihandelsabkommen – Zehn Beobachtungen aus der Sicht der Außenhandelslehre, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2 (2013), S. 353–366; Gabriel Felbermayr et al., Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft: Welche Effekte sind zu erwarten?, in: ifo Schnelldienst 66 (06), 2013; Felbermayr et al. (Fn. 2). Kritiker bezweifeln diese Zahlen.

muss. So kann es sein, dass bestimmte Branchen in manchen Ländern wegbrechen, was dort Arbeitslosigkeit produziert. Auch der zunehmende Wettbewerb kann Verschlechterungen für bestimmte Arbeitnehmergruppen mit sich bringen. Das gilt insbesondere für einige Niedriglohnsektoren. Schließlich kann es sein, dass Unternehmen ihre eingesparten Kosten nur zu einem kleinen Teil an die Verbraucher weitergeben. Das ist immer dann möglich, wenn auf Märkten keine vollständige Konkurrenz herrscht, was im Grunde nie vorkommt.<sup>18</sup> Es kann dann sogar sein, dass vor allem Besserverdienende in diesen Unternehmen von dem Freihandel profitieren. Dadurch kann es zu mehr ökonomischer Ungleichheit kommen und die effektive Kaufkraft einiger Bevölkerungsgruppen kann sogar abnehmen. Das Wirtschaftswachstum müsste folglich sehr groß ausfallen und durch angemessene Umverteilungsmaßnahmen ergänzt werden, um TTIP zu rechtfertigen. Beides scheint jedoch nicht gegeben bzw. realistisch zu sein, weswegen das klassische Argument für den Freihandel in diesem Fall nicht besonders stark erscheint.

Als zweites Argument wird darauf verwiesen, dass TTIP die Beziehungen zu den USA stärken kann. Da es in den letzten Jahren und Jahrzehnten zu mehreren Differenzen gekommen ist und sich die USA immer stärker in Richtung Ostasien orientiert, erscheint solch eine Stabilisierung und Stärkung der Beziehungen vorteilhaft. Das gilt vor allem deswegen, weil die USA als zentrale Militärmacht und dominanter Regelsetzer auf globaler Ebene der strategisch wohl wichtigste Partner für Europa bleiben. Das erste Problem mit diesem Argument besteht natürlich darin, dass man insbesondere in sicherheitspolitischen Fragen auch unterschiedlicher Meinung darüber sein kann, was für Europa die beste Strategie ist, um für sich und andere Weltregionen dauerhaften Frieden herzustellen. Entscheidender ist jedoch, dass ziemlich unklar ist, wie sehr

die Qualität der Beziehungen zwischen den USA und Europa an TTIP hängt. Die bereits bestehenden Handelsbeziehungen sowie der kulturelle Austausch scheinen auszureichen, um die nötige Grundlage für die eigentlich entscheidenden guten politischen Beziehungen zu legen. Es wäre die Aufgabe gewählter Volksvertreter\*innen, solche guten Beziehungen durch Diplomatie und vor allem auch durch Austauschprogramme der Menschen und nicht der Waren herzustellen.

### III. Ein starkes Argument für TTIP und ein weiteres Gegenargument

Es gibt noch ein drittes Argument für TTIP, das in der öffentlichen Debatte hin und wieder erwähnt wird, aber nicht dieselbe Aufmerksamkeit wie die anderen Argumente erfährt. Ein Grund dafür könnte sein, dass dieses Argument etwas komplizierter ist als die anderen und sich daher nicht so gut vermitteln lässt. Dieses Argument besagt, dass sich die wirtschaftliche Lage in Europa ohne TTIP verschlechtern würde. Deswegen würde der Verzicht auf TTIP auch zu einer allmählichen Verschlechterung bei Verbraucher-, Arbeits- und Umweltstandards führen. Es wäre demnach also falsch die Vorteile und Nachteile von TTIP mit der einfach in die Zukunft weitergedachten gegenwärtigen Lage zu vergleichen. Vielmehr müssen die Vorteile und Nachteile mit einer zukünftigen Lage verglichen werden, die ohne TTIP ganz anders aussehen wird als die derzeitige ökonomische Situation in Europa. Solch eine veränderte Lage muss deswegen angenommen werden, so lautet das Argument, weil Europa im Welthandel ohne TTIP wichtige derzeit noch bestehende komparative Vorteile und damit an Konkurrenzfähigkeit verliert.<sup>19</sup>

Warum ist das so? Andere Staaten und Regionen werden erstens weiterhin Freihandelsabkommen miteinander schließen. Zweitens ist es so, dass andere Regionen, beispielsweise Ostasien, deutlich niedrigere Standards beim Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitsschutz pflegen. Drittens gewinnen

<sup>18</sup> Vgl. Jens Beckert, Die sittliche Einbettung der Wirtschaft: Von der Effizienz- und Differenzierungstheorie zu einer Theorie wirtschaftlicher Felder, in: Berliner Journal für Soziologie 22 (2012), S. 247–266.

<sup>19</sup> Felbermayr et al. (Fn. 2).

diese Regionen durch ihre verbesserten ökonomischen Bedingungen immer mehr an Wettbewerbsfähigkeit hinzu.<sup>20</sup> Wenn das alles zutrifft, dann verliert Europa ohne TTIP an Konkurrenzfähigkeit. Europäische Produkte werden weniger nachgefragt, weil sie zu kostspielig sind, und Investoren werden andere Standorte bevorzugen, weil die Gewinnerwartungen dort höher sind. Wenn Europa unter diesen Bedingungen seine Wirtschaftsleistung erhalten und eine anhaltende Rezession verhindern will, um seinen Wohlstand zu sichern, dann müsste es einseitig seine Standards senken, um seine Konkurrenzfähigkeit zu erhalten, zumal dann aufgrund des Verzichts auf TTIP der Vorteil eines Freihandels wegfiel. TTIP kann solch eine Negativentwicklung verhindern, so die Hoffnung der Befürworter\*innen, weil die USA und die EU gemeinsam politisch hinreichend mächtig sind, um mit ihrem gemeinsamen Abkommen die Grundlage für alle weiteren Abkommen zu legen.<sup>21</sup> Die geschaffenen Regeln könnten dann sogar eine Grundlage dafür bilden, dass bestimmte Standards in anderen Regionen auch ansteigen.

Wie ist dieses Argument für TTIP einzuschätzen? Ich denke, dass es die ökonomischen Zusammenhänge und Gefahren realistisch beschreibt. Die Gefahren eines Wohlstandsverlustes und daraus resultierend ein stärkerer Abbau von Sozial- und Umweltstandards sind real. Deswegen ist dieses Argument stärker als die anderen beiden für TTIP angeführten Argumente. Unklar ist allerdings, ob daraus tatsächlich folgt, dass TTIP alternativlos ist. Gegen diese Schlussfolgerung kann angeführt werden, dass es für Europa möglicherweise erlaubt und vielleicht sogar gefordert ist, einen Wohlstandsverlust durch einen Verzicht auf

TTIP hinzunehmen.<sup>22</sup> Dafür spricht erstens eine Verpflichtung den Schlechtestgestellten weltweit gegenüber und zweitens die große normative Bedeutung der kollektiven Selbstbestimmung und Demokratie.

In der öffentlichen Diskussion spielen die externen Effekte auf diejenigen Akteure, die an TTIP nicht selbst beteiligt sind, keine besonders große Rolle. Vielmehr wird das dominante realistische wirtschaftspolitische Modell vorausgesetzt. Demnach dürfen Wirtschaftsregionen und Volkswirtschaften ihre wirtschaftspolitischen Entscheidungen von einem kollektiv eigeninteressierten Standpunkt aus und mit Blick auf die eigene Wohlfahrtsmaximierung fällen. Wenn man jedoch einen stärker kosmopolitisch orientierten Standpunkt der Gerechtigkeit einnimmt, dann sind auch die externen Effekte solcher wirtschaftspolitischen Fragen zu betrachten.<sup>23</sup> Hier gilt im Rahmen einer sozialliberalen Gerechtigkeitstheorie, wie sie vor allem *John Rawls* zunächst für den Rahmen liberaler Gesellschaften entwickelt hat, dass die Effekte auf die Schlechtestgestellten, also absolut arme Menschen, besonders zu berücksichtigen sind. Selbst wenn man nicht die Annahme zugrundelegt, dass ausschließlich ihre maximale Besserstellung als Kriterium für eine gerechte Wirtschaftspolitik gilt, so spielen die Effekte auf diese Personengruppe jedoch aus menschenrechtlicher Perspektive weiterhin eine besonders wichtige Rolle.<sup>24</sup>

Es spricht einiges dafür, dass diese Menschen und ihre Volkswirtschaften durch ein Freihandelsabkommen wie TTIP kaum besser und vielleicht sogar schlechter gestellt

<sup>20</sup> Vgl. *Joseph Stiglitz*, *The Great Divide – Unequal Societies and What We Can Do about Them*, 2015, S. 342–349.

<sup>21</sup> Vgl. *Volker Perthes*, *Die strategischen Prioritäten der anderen*, in: *Olaf Zimmermann/Theo Geißler* (Hrsg.), *TTIP, CETA & Co – Die Auswirkungen der Freihandelsabkommen auf Kultur und Medien*, 2015, S. 129–132.

<sup>22</sup> Dafür spricht natürlich auch, dass Nachhaltigkeit ohne Wirtschaftsstagnation oder sogar eine anhaltende und dauerhafte Rezession vielleicht nicht zu erreichen ist.

<sup>23</sup> Vgl. *Charles Beitz/Robert Goodin* (Hrsg.), *Global Basic Rights*, 2009; *Thomas Pogge*, *Weltarmut und Menschenrechte – Kosmopolitische Verantwortung und Reformen*, 2011.

<sup>24</sup> Man kann das Differenzprinzip von *John Rawls* (vgl. *ders.*, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, 1975, S. 112f.) auch als wichtiges Gerechtigkeitsprinzip deuten, ohne ihm die von Rawls selbst vorgesehene herausgehobene Stellung in Fragen der Verteilungsgerechtigkeit zu geben.



werden. Wenn TTIP nicht zu einer Verbesserung der Lage absolut armer Menschen beiträgt, dann ist das selbst noch kein Argument gegen diesen Vertrag. Man könnte sich einfach auf den Standpunkt stellen, dass diese Besserstellung gar nicht das Anliegen dieses Vertrages sei und man dafür vielmehr andere Instrumente entwickeln und nutzen müsste, denen gegenüber sich TTIP neutral verhält.<sup>25</sup> Wenn TTIP allerdings sogar zu einer Schlechterstellung absolut armer Menschen führt, dann stellt das ein starkes Argument gegen TTIP dar. Aus kosmopolitischer Gerechtigkeitsperspektive wäre es wohl das stärkste Argument gegen TTIP.

Tatsächlich kann es gut sein, dass die Konkurrenzfähigkeit von Produkten aus sehr armen Ländern aufgrund von TTIP abnimmt. Zwar ist nicht ganz klar, dass dies zu Lasten der Schlechtestgestellten geht und ein Verzicht auf TTIP daher tatsächlich eine Schlechterstellung der Schlechtestgestellten darstellt. Allerdings erscheint die Annahme durchaus plausibel, dass eine Abnahme der globalen Konkurrenzfähigkeit armer Länder zu einer Schlechterstellung der Schlechtestgestellten führt. Hier könnte man erwidern, dass sich auch mit diesen Ländern eigene Freihandelsabkommen schließen lassen. Wenn jedoch die USA oder die EU mit diesen Ländern solche Abkommen schließen, dann ist zu erwarten, dass diese Länder aufgrund ihrer viel geringeren Verhandlungsmacht keine Abkommen erreichen werden, die für sie ähnlich günstig sind, wie es TTIP für die USA und die EU ist.<sup>26</sup> Hier zeigt sich, wie sehr das internationale System von bilateralen Freihandelsabkommen zulasten armer und verhandlungsschwacher Länder ausfällt.<sup>27</sup> Um TTIP zu legitimieren, müsste die EU demgegenüber bereit sein, mit armen Ländern solche Abkommen zu schließen, die diese Länder im Vergleich zu einem Verzicht auf TTIP zumindest nicht schlechter stellen. Solche

Abkommen könnten jedoch genauso wie der Verzicht auf TTIP selbst zu erheblichen Wohlfahrtseinbußen seitens der EU führen. Doch selbst für den unwahrscheinlichen Fall, dass TTIP von ausgleichenden Abkommen mit armen Ländern begleitet wird und es zu keiner Schlechterstellung der Schlechtestgestellten kommt, bleibt eine fundamentale Schwierigkeit bestehen. Denn noch immer bliebe das Demokratieproblem ungelöst. Zwar muss TTIP von gewählten Regierungen ratifiziert werden, was dem Vertrag einige Legitimität verschafft. Aber erstens lässt sich weiterhin erwidern, dass es aus demokratietheoretischer Perspektive problematisch ist, wenn Regierungen gegen den erklärten Willen der Mehrheit ihrer Bevölkerung handeln. Zweitens erscheint es ebenfalls problematisch, dem Demos systematisch Informationen vorzuenthalten, damit sich überhaupt erst keine informierte Mehrheit gegen bestimmte Bestandteile eines Vertrages formieren kann. Hinzu kommt, dass unklar ist, wie sehr eine Regierung auch über ihre Amtszeit hinaus die Bürger\*innen langfristig an solch einen grundlegenden Vertrag binden darf, ohne dass der Demos durch die Wahl einer anderen Regierung die Möglichkeit besitzt, diesen Vertrag in absehbarer Zeit wieder aufzukündigen oder nicht zu verlängern.

Aufgrund dieser Erwägung fällt das abschließende Urteil gegen TTIP aus. Denn die gewünschte Wohlstandssicherung stellt sich auch mit TTIP nicht ein, wenn der Gerechtigkeitsforderung genüge getan werden soll, dass den armen Ländern und abhängig davon den global Schlechtestgestellten dadurch kein Nachteil erwächst. Dann überwiegt der mit dem Abkommen einhergehende Demokratieabbau als zentrales negatives Argument, weil insgesamt wenig Positives für TTIP spricht. Die Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten müssen dann in Zukunft ohne TTIP entscheiden, ob sie eine Absenkung von Sozial- und Umweltstandards zum Erhalt der Wirtschaftsleistung bevorzugen oder lieber eine Reduktion des allgemeinen Wohlstandes in Kauf nehmen.

<sup>25</sup> Vgl. Felbermayr et al. (Fn. 2).

<sup>26</sup> Harald Klimenta et al., Die Freihandelsfälle: Transatlantische Industriepolitik ohne Bürgerbeteiligung – das TTIP, 2014, S. 40–42.

<sup>27</sup> Vgl. Rolf J. Langhammer, TAFTA: Der endgültige Abschied von der Doha-Runde, in: ifo Schnelldienst 66 (06), 2013, S. 10–12.

Allerdings entsteht an dieser Stelle noch einmal eine weitere und folgenreiche Komplikation. Denn in dem gegenwärtigen kapitalistischen Wirtschaftssystem ist zu erwarten, dass vor allem die Armen und Ärmsten in der EU die Kosten eines Rückgangs des Wohlstandsniveaus durch einen Verzicht auf TTIP zu tragen haben. Es erscheint äußerst schwierig, diesen Bevölkerungsgruppen gegenüber den Verzicht auf TTIP mit dem Verweis auf bestimmte Standards und den Schutz der Demokratie rechtfertigen zu wollen, wenn sie es als ohnehin schon Benachteiligte sind, die dadurch noch weiter massiv benachteiligt werden. Dieses Argument ist konditional zu der oben ausgeführten Annahme, dass TTIP für relativ Schlechtergestellte in der EU einen Vorteil bringt, weil es die globale Konkurrenzfähigkeit erhält und ein Verlust dieser Konkurrenzfähigkeit vor allem auf ihre Kosten ginge. Ich halte diese Annahme aufgrund der politisch-ökonomischen Funktionsweise spätkapitalistischer Gesellschaften für plausibel.<sup>28</sup> Wenn das zutrifft, zeigt sich hier eine zentrale Schwäche der Gegner\*innen von TTIP, wenn sie in ihrer Argumentation die Effekte auf die Schlechtergestellten ihrer Gesellschaft nicht hinreichend berücksichtigen. Ihre scheinbar auf allgemeinen Gründen der Gerechtigkeit beruhende Positionierung könnte sich so als bloße Interessenpolitik erweisen. Das ist immer dann der Fall, wenn die Forderung nach einem Verzicht auf TTIP nicht mit der Forderung nach einem alternativen Wirtschaftssystem einhergeht, das zugleich dafür sorgt, dass die innergesellschaftlich Schlechtestgestellten trotz dieses Verzichts besser oder zumindest nicht schlechter gestellt werden. Leider wird diese zentrale Gerechtigkeitserwägung von vielen Gegner\*innen von TTIP vernachlässigt.

---

<sup>28</sup> Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit – Die vertagte Krise des Kapitalismus*, 2013, S. 90–97.

## Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: eine menschenrechtliche Perspektive\*

Matthias Goldmann

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung: Zwei Probleme und eine Lösung?
- II. Handelsabkommen und Beschäftigungssituation
- III. Beschäftigungssituation und WSK-Rechte
- IV. Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung als Gegenmaßnahme?
- V. Schlussfolgerungen

### I. Einleitung: Zwei Probleme und eine Lösung?

Im Jahr 2016 haben zwei globale Wirtschaftsfragen weltweit die Öffentlichkeit bewegt. Erstens ist die Kritik an geplanten Handelsabkommen zu nennen – ob nun CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), TPP (Trans-Pacific Partnership) oder das transatlantische Handels- und Investitionsschutzabkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Zu der bekannten Kritik, dass Handelsabkommen den Austausch von Gütern und Dienstleistungen ermöglichen, deren Beschaffenheit oder Produktionsbedingungen Gefahren für Mensch, Tier und Umwelt bergen, gesellte sich dieses Mal ein weiterer Aspekt: die Auswirkungen von Handelsabkommen auf die Beschäftigungssituation insbesondere von geringqualifizierten Arbeitnehmer\*innen. Sie führen zur Verlagerung von Arbeitsplätzen in Billiglohnländer, wo im Gegenzug Beschäftigungsverhältnisse mit schlechten Arbeitsbedingungen und Aufstiegschancen entstehen. Daher stoßen solche Abkommen besonders bei denjenigen auf Widerstand, die nicht zu den Gewinnern der Globalisierung zählen oder sich mit dieser Position solidarisieren.<sup>1</sup>

Zweitens lösten die sog. Panama-Papers im Frühjahr 2016 einen handfesten Skandal aus. Sie belegen, wie einfach und routiniert viele Reiche und Unternehmen aus aller Welt Steuern in großem Ausmaß hinterziehen, indem sie ihre Einkünfte auf Briefkastenfirmen in Steuerparadiesen umleiten. Die Liberalisierung des Welthandels begünstigt solche Transaktionen, da sie die Liberalisierung des weltweiten Kapitalverkehrs zur Folge hatte, ohne die sie nur schlecht existieren könnte. Ein weiteres Mal wurde der Weltöffentlichkeit vor Augen geführt, wie die Globalisierung die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern, zwischen Arm und Reich, auseinandergehen lässt.<sup>2</sup>

Dieser Artikel legt dar, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte) eine Scharnierfunktion zwischen diesen beiden Themen einnehmen können. Während Menschenrechte im Zusammenhang mit Steuern bisher ganz überwiegend als Individualrechte der Bürger gegen staatliche Besteuerungsvorhaben in Anschlag gebracht werden,<sup>3</sup> existieren nur wenige Studien, die der Frage nachgehen, ob zweifelhafte Steuerpraktiken ein Verstoß gegen die Menschenrechte darstellen.

---

Gelegenheit zur Diskussion und wertvolle Hinweise.

<sup>1</sup> Zur Entstehung eines „Cleavages“ zwischen Befürwortern und Gegnern der Globalisierung: Michael Zürn/Matthias Ecker-Ehrhardt, Politisierung als Konzept der Internationalen Beziehungen, in: dies. (Hrsg.), Die Politisierung der Weltpolitik, 2013, S. 7-35.

<sup>2</sup> Daten finden sich bei Branko Milanovic, More or Less, in: Finance & Development, Vol. 48, No. 3 (2011), S. 6-11.

<sup>3</sup> Rechtsvergleichender Überblick bei Georg Kofler et al., Human rights and taxation in Europe and the world, 2011.

---

\* Ich danke Valentin Beck sowie den Teilnehmern eines Workshops in Potsdam im Mai 2016 für die

len.<sup>4</sup> Der vorliegende Beitrag knüpft hieran an, geht aber darüber hinaus: Gleichwie bestimmte fragwürdige Steuerpraktiken unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen sind, könnte ihre effektive Bekämpfung – so lautet mein Argument – die notwendigen Mehreinnahmen generieren, um die negativen Auswirkungen von Handelsabkommen auf die WSK-Rechte gewisser Bevölkerungsgruppen auszugleichen.

Diese Argumentationslinie beruht zunächst auf der Beobachtung, dass Handelsabkommen durchaus die WSK-Rechte Geringqualifizierter gefährden können, deren Arbeitsplatzsicherheit und Gehaltsentwicklung dadurch beeinträchtigt wird (II.). Dies liegt daran, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe in den meisten Gesellschaften in hohem Maße von einem Arbeitseinkommen abhängt. Das dank der Abkommen erwartete Wirtschaftswachstum wiegt diese Gefährdung der WSK-Rechte nicht auf, da sich die Nachteile der Abkommen in diskriminierender Weise bei gewissen Bevölkerungssegmenten konzentrieren. Nimmt man die menschenrechtliche Dimension von globalen Handelsabkommen ernst, sind staatliche Gegenmaßnahmen erforderlich, um Einbußen bei der Beschäftigungssituation auf andere Weise auszugleichen (III.).

Solche Maßnahmen kosten allerdings Geld. Eine Option, die erforderlichen Einnahmen für die öffentliche Hand anders als durch Schulden zu erzielen, bestünde in einem entschiedenen Vorgehen gegen die Steuervermeidung und Steuerhinterziehung. Damit würden zugleich einige der ungerichtfertigten Vorteile eliminiert, welche bestimmte Privatleute und Unternehmen aus der Globalisierung der Weltwirtschaft ziehen – schließlich wären solche Steuerpraktiken ohne weltweite Handelsbeziehungen nicht denkbar (IV.). Die Menschenrechte schaffen im Ergebnis einen politischen Handlungsbedarf, dem durch internationale Kooperation in einer Weise entsprochen werden kann, die die Wohlfahrtsgewinne durch Welthandel bewahrt. Der Ruf nach ei-

ner Rückbesinnung auf eine nationale Perspektive, den sich nicht nur viele Populisten derzeit auf die Fahnen schreiben, verfehlt dagegen den Kern des menschenrechtlichen Problems (V.).

## II. Handelsabkommen und Beschäftigungssituation

Zwar gibt es beachtliche Hinweise, dass eine Handelsliberalisierung durch internationale Abkommen zu Wirtschaftswachstum führt, wenngleich die für ein solches Ergebnis notwendigen Bedingungen im Einzelnen umstritten sind.<sup>5</sup> Doch von einem solchen Wirtschaftswachstum profitieren nicht immer alle Bevölkerungssegmente gleichermaßen. Nach der Theorie des komparativen Kostenvorteils liegt es geradezu in der Logik des Freihandels, dass Arbeitsplätze aus Hochlohnländern in Länder mit billigeren Löhnen verlagert werden, sofern im Hochlohnland für die betroffene Tätigkeit kein komparativer Vorteil besteht.<sup>6</sup> Das trifft damit vor allem Geringqualifizierte in Hochlohnländern, deren Gehaltsentwicklung dadurch unter Druck gerät,<sup>7</sup> insbesondere wenn das Hochlohnland ein Handelsbilanzdefizit gegenüber den durch ein solches Abkommen verbundenen Ländern aufweist.<sup>8</sup> Die Gehalts- und Beschäftigungsaussichten durch Weiterbildung zu erhöhen gelingt nicht jedem oder jeder Betroffenen.<sup>9</sup> Ihre Situation wird zusätzlich dadurch verschlechtert, dass in kapitalistischen Ökonomien,

<sup>4</sup> Z. B. *International Bar Association, Tax Abuses, Poverty and Human Rights*, 2013.

<sup>5</sup> Differenzierte Darstellung bei *Robert E. Baldwin, Openness and growth: What's the empirical relationship?*, NBER Working Paper No. 9578 (2003).

<sup>6</sup> *David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1817.

<sup>7</sup> *David H. Autor et al., Trade Adjustment: Worker-Level Evidence*, in: *The Quarterly Journal of Economics* 129 (2014), S. 1799–1860; *Richard B. Freeman, Are Your Wages Set in Beijing?*, in: *Journal of Economic Perspectives* 9 (1995), S. 15–32.

<sup>8</sup> *Josh Bivens, Trade, jobs, and wages*, Economic Policy Institute, 6. Mai 2008, abrufbar unter <http://www.epi.org/publication/ib244/> (besucht am 13.9.2016).

<sup>9</sup> *Douglas Lippoldt (Hrsg.), Policy Priorities for International Trade and Jobs*, 2012, abrufbar unter <http://www.oecd.org/site/tadicite/50258009.pdf> (besucht am 13.9.2016).

wie Thomas Piketty gezeigt hat, gerade in Phasen langsamen Wachstums häufig die auf Kapitaleinkommen entfallende Scheibe vom Kuchen des Wirtschaftswachstum beständig dicker wird.<sup>10</sup>

Doch auch in Billiglohnländern halten sich die Vorteile für Menschen mit geringer Ausbildung in Grenzen, da viele dieser Länder um solche Arbeitsplätze konkurrieren. Steigen an einem Ort die Löhne, zieht die Karawane der Unternehmen flugs weiter, wie das Beispiel der Textilindustrie eindrücklich vor Augen führt. Schwellenländer wie China bekamen dies bereits deutlich zu spüren.<sup>11</sup> In Schwellenländern leiden Geringqualifizierte an einem Sandwich-Effekt: nicht gut genug, um mit Hochlohnländern mithalten zu können, aber nicht billig genug, um gegen Niedriglohnländer zu bestehen.<sup>12</sup> Selbst wenn globaler Freihandel insgesamt zu Wachstum führt, profitieren somit nicht alle Bevölkerungssegmente in den beteiligten Ländern gleichermaßen davon. Diese Effekte des Freihandels werden inzwischen immer klarer erkannt. Sie unterminieren um ein weiteres Stück die Legitimität von Handelsabkommen wie TTIP.

### III. Beschäftigungssituation und WSK-Rechte

#### 1. Beschäftigungssituation als Voraussetzung von WSK-Rechten

Die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe hängt in den meisten Gesellschaften in hohem Maße von einem Arbeitseinkommen ab. In Entwicklungsländern ergibt sich dies bereits daraus, dass soziale Sicherungssysteme oft nur in rudimentärem Umfang vorhanden sind. Familiäre Netzwerke

mögen zwar in gewisser Weise an die Stelle staatlicher Fürsorge treten, doch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) fordert gerade, dass der Staat die notwendige Absicherung garantiert.

Doch auch in Industriestaaten verhält es sich nicht grundlegend anders. Die Rentenversicherung bildet ein gutes Beispiel. Wer nicht arbeitet, zahlt nicht ein. Die Auswirkungen einer Verschlechterung der Beschäftigungssituation, einschließlich von Arbeitslosigkeit, sind im Einzelnen allerdings von Land zu Land unterschiedlich. In manchen Ländern ist die für die Gesundheitsversorgung (vgl. Art. 12 IPWSKR) notwendige Krankenversicherung an ein Arbeitseinkommen geknüpft. In anderen Ländern, wie z. B. dem Vereinigten Königreich, ist zwar die Gesundheitsversorgung steuerfinanziert, dafür ist die universitäre Ausbildung inzwischen durchweg kostenpflichtig.<sup>13</sup> Der Sozialstaat verhindert zwar in den meisten Industrieländern, dass Arbeitslose, Bezieher von Niedriglöhnen oder Rentner um ihre nackte Existenz bangen müssen. Doch kann gerade bei langanhaltender Arbeitslosigkeit keine Rede von einer „fortschreitenden Verwirklichung“ der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einer Person sein, wie von Art. 2 Abs. 1 IPWSKR gefordert. Dabei ist auch zu bedenken, dass kulturelle Teilhabe, wie sie Art. 15 des Pakts verlangt, von entsprechenden materiellen Voraussetzungen abhängt.

#### 2. Handelsabkommen als regressive Maßnahmen

Entgegen dem ersten Eindruck schließt die Pflicht zur fortschreitenden Verwirklichung der WSK-Rechte nach Art. 2 Abs. 1 IPWSKR Rückschritte in diesem Prozess nicht grundsätzlich aus.<sup>14</sup> Denn die Pflicht steht unter

<sup>10</sup> Thomas Piketty, *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, 2014.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu z. B. Gary Gereffi, *International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain*, in: *Journal of International Economics* 48 (1999), S. 37–70.

<sup>12</sup> Vgl. Wolfgang Franzen et al. (Hrsg.), *Osteuropa zwischen Euphorie, Enttäuschung und Realität*, 2005, S. 195 ff.

<sup>13</sup> Dies könnte bereits für sich genommen in Widerspruch zu Art. 13 Abs. 2 lit. c IPWSKR stehen. Das Vereinigte Königreich hat insoweit keinen Vorbehalt erklärt.

<sup>14</sup> Vergleichbare Vorschriften finden sich in anderen Konventionen, etwa Art. 4 der Kinderrechtskonvention und Art. 4 Abs. 2 der Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen.

dem Vorbehalt der „maximal verfügbaren Ressourcen“ der Vertragsstaaten. An sich versteht sich dies von selbst. Da die Verwirklichung der WSK-Rechte in der Regel von staatlichen oder staatlich geförderten Maßnahmen abhängt, wie z.B. dem Bau von Schulen, Krankenhäusern oder dem Aufbau einer Sozialversicherung, ist sie in erheblichem Maß von der Lage der öffentlichen Finanzen abhängig. Das Gebot der „fortschreitenden Verwirklichung“ der WSK-Rechte ist aus diesem Grund bewusst flexibel gehalten und gibt keinen festen Fahrplan vor, den es unabhängig von der Finanzlage einzuhalten gälte.<sup>15</sup>

Wenn sich die Finanzlage allerdings verschlechtert, stellt sich aus menschenrechtlicher Sicht die Frage, unter welchen Umständen bestimmte Abstriche bei der Verwirklichung von WSK-Rechten hinzunehmen sind. Diese Frage wird zurzeit v.a. im Zusammenhang mit der menschenrechtlichen Zulässigkeit von sog. Austeritätsmaßnahmen diskutiert, also von staatlichen Sparmaßnahmen zur Überwindung einer Wirtschaftskrise.<sup>16</sup>

Das Komitee der Vereinten Nationen für WSK-Rechte (WSK-Komitee) hat insofern in einem Allgemeinen Kommentar von 1990 ausgeführt:

[A]ny deliberately retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.<sup>17</sup>

Was darunter im Einzelnen zu verstehen ist, teilt das WSK-Komitee nicht mit. Es führt im Folgenden aber aus, dass regressive Maßnahmen stets einen Minimalbestand („mini-

imum core“) an WSK-Rechten belassen müssen.<sup>18</sup> Außerdem trägt der Vertragsstaat die Beweislast für die Zulässigkeit solcher Maßnahmen.<sup>19</sup> In einem Allgemeinen Kommentar zum Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 IPWSKR) von 2008 führt das WSK-Komitee aus, es komme bei regressiven Maßnahmen u. a. darauf an, ob eine ausreichende Begründung für die Maßnahmen vorgelegen habe, ob Alternativen erwogen worden seien, ob die Maßnahmen diskriminierend seien, ob die Maßnahmen den Zugang zu sozialer Sicherheit nachhaltig behinderten oder erworbene Rechte unverhältnismäßig schmälerten und ob sie einer unabhängigen Überprüfung zugänglich seien.<sup>20</sup> Speziell zur Austeritätspolitik nach der Finanzkrise heißt es in einem Brief des Vorsitzenden des WSK-Komitees an die Vertragsstaaten von 2012, für die Zulässigkeit der Maßnahmen sei deren vorübergehender und nicht-diskriminierender Charakter, ihre Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit einschließlich der Frage, ob Alternativen wie höhere Besteuerung erwogen worden seien, sowie der Respekt für den Minimalbestand ausschlaggebend.<sup>21</sup> Des Weiteren gebietet Art. 4 IPWSKR die Beachtung rechtsstaatlicher Anforderungen bei Maßnahmen, welche WSK-Rechte einschränkten, wengleich das WSK-Komitee diese Norm für die Beurteilung regressiver Maßnahmen nicht für einschlägig hält und diese nur nach Art. 2 Abs. 1 IPWSKR beurteilt.<sup>22</sup>

Man kann damit sagen, dass die Zulässigkeit regressiver Maßnahmen von drei Kriterien abhängt: erstens von einer prozeduralen und materiellen Verhältnismäßigkeitsprüfung; zweitens von ihrem nichtdiskrimi-

<sup>15</sup> *Aoife Nolan et al., Two Steps Forward, No Steps Back?*, in: dies. (Hrsg.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, 2014, S. 121-145, 122-125.

<sup>16</sup> Vgl. *Margot Salomon, Of austerity, human rights and international institutions*, in: *European Law Journal* 21, 2015, S. 521-545.

<sup>17</sup> *WSK-Komitee, General Comment No. 3*, 14. Dezember 1990, UN Doc. E/1991/23, para. 9.

<sup>18</sup> Ebd., para. 10.

<sup>19</sup> *Markus Krajewski, Human rights and austerity programmes*, in: Thomas Cottier et al. (Hrsg.), *The Rule of Law in Monetary Affairs: World Trade Forum*, 2014, S. 490-518, 512; *Nolan et al. (Fn. 15)*, S. 125.

<sup>20</sup> *WSK-Komitee, General Comment No. 19*, 4. Februar 2008, UN Doc. E/C.12/GC/19, para. 42.

<sup>21</sup> *WSK-Komitee, Letter to States Parties dated 16 May 2012*, UN Doc. CESCR/48th/SP/MAB/SW.

<sup>22</sup> Dazu *Amrei Müller, Limitations to and Derogations from Economic, Social and Cultural Rights*, in: *Manisuli Ssenyonjo (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights*, 2011, S. 113-57, 140-41.

nierenden Charakter, der schon aus Art. 2 Abs. 2 IPWSKR folgt; und drittens von der Beachtung des stets zu gewährleistenden Minimalbestands an WSK-Rechten.<sup>23</sup>

Anhand dieser Kriterien lässt sich nun die Zulässigkeit des Abschlusses internationaler Handelsabkommen beurteilen, die sich wie beschrieben auf die Beschäftigungssituation Geringqualifizierter auswirken. Es kann dabei offen bleiben, ob die vorübergehenden Einbußen bei der Beschäftigungssituation Geringqualifizierter verhältnismäßig sind. Denn selbst wenn man die umstrittene Ansicht teilt, dass Handelsabkommen (genauso wie Austeritätsmaßnahmen) langfristig wachstumsbegünstigend sind und daher auch langfristig allen Bevölkerungssegmenten zugutekommen,<sup>24</sup> schwächen sie zumindest kurzfristig die WSK-Rechte bestimmter Bevölkerungssegmente. Damit stellen sie in jedem Fall eine indirekte Diskriminierung Geringqualifizierter dar. Dies ist keine rein theoretische Überlegung. Sie findet Bestätigung in der von der Europäischen Kommission durchgeführten Nachhaltigkeitsprüfung für TTIP, welche zumindest kurzfristig negative Effekte für das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard von Geringqualifizierten prognostiziert. Selbst langfristig würden nur dann alle Bevölkerungsgruppen von dem Handelsabkommen profitieren, wenn ein optimistisches Wachstumsszenario zugrunde gelegt wird. Fällt das Wachstum geringer aus, verstärkt sich der negative Effekt und vertieft sich die Diskriminierung gegenüber Geringqualifizierten.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Krajewski (Fn. 19), S. 512; Matthias Goldmann, Human Rights and Sovereign Debt Workouts, in: Juan Pablo Bohoslavsky/Jernej L. Cernic (Hrsg.), Making Sovereign Financing and Human Rights Work, 2014, S. 79-100, 87-89. Ähnlich, wenngleich unter Betonung der Rechte marginalisierter Gruppen: Nolan et al. (Fn. 15), S. 140.

<sup>24</sup> M. Rodwan Abouharb/David Cingranelli, Human rights and structural adjustment, 2007, S. 68, nennen dies die neoliberale Perspektive. Zur Kritik ebd., S. 60ff.

<sup>25</sup> European Commission, Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA (July 2016), abrufbar unter [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/august/tradoc\\_154833.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/august/tradoc_154833.pdf), S. 158 ff. (besucht am 13.9.2016).

Was bedeutet dies? Angesichts der Pflicht zur „fortschreitenden Verwirklichung“ der WSK-Rechte, insbesondere aber angesichts des Umstands, dass entsprechende Handelsabkommen im Gegensatz zu Austeritätsmaßnahmen nicht zur Behebung einer akuten Krise abgeschlossen werden, ist der Abschluss entsprechender Handelsabkommen ohne geeignete Gegenmaßnahmen menschenrechtlich unzulässig.

### 3. Optionen für Ausgleichsmaßnahmen

Sollte man angesichts dieses Resultats also lieber Abstand von der Globalisierung und damit der Idee des Freihandels nehmen?<sup>26</sup> Ein solcher Rückzug in vermeintlich goldene Zeiten der Nationalökonomie bildet kaum eine taugliche Alternative. Die Weltbevölkerung wächst weiter und wird bereits ungefähr in der Mitte des Jahrhunderts die Zahl von 10 Milliarden Menschen überschreiten.<sup>27</sup> Diesen Menschen kann man nur durch kontinuierliches Wirtschaftswachstum ein würdevolles Leben ermöglichen. Dazu leistet Freihandel einen wichtigen Beitrag. Andernfalls müsste man die vorhandenen Güter durch geradezu drakonische Zwangsmaßnahmen umverteilen.

Damit erweist es sich als bessere Alternative, den Freihandel menschenrechtsvertraglich zu gestalten. Staaten, die Handelsabkommen abschließen wollen, müssen die prognostizierten Risiken für die WSK-Rechte bestimmter Bevölkerungssegmente abfedern. Sie müssen sicherstellen, dass auch diejenigen, die vom Welthandel nicht unmittelbar profitieren, die „fortschreitende Verwirklichung“ ihrer WSK-Rechte erwarten können. Welche Gegenmaßnahmen ein Staat dazu ergreift, ob er die Beschäftigungssituation von Geringqualifizierten durch öffentliche Investitionen in

<sup>26</sup> Im Ergebnis dies befürwortend: Wolfgang Streeck, Gekaufte Zeit: die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, 2013.

<sup>27</sup> United Nations, World Population Prospects – The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables, 29. Juli 2015, UN Doc. ESA/P/WP.241, S. 2, abrufbar unter [https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key\\_Findings\\_WPP\\_2015.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf) (besucht am 13.9.2016).

ihre Bildung, durch Etablierung eines geförderten, öffentlichen Arbeitsmarkts oder aber durch die Förderung privater Investitionen verbessern will, ist eine politische Frage, welche zudem von methodisch und ideologisch umstrittenen Projektionen der ökonomischen Effekte solcher Maßnahmen abhängt. Vereinfachend ausgedrückt würde ein Keynesianer die Effekte öffentlicher Investitionen vermutlich anders prognostizieren als ein dem Neoliberalismus zuneigender Ökonom. Die Menschenrechte schreiben insofern weder bestimmte Maßnahmen noch spezifische Methoden vor, sofern nur das Ziel der Verwirklichung der WSK-Rechte erreicht wird.<sup>28</sup>

Doch wie man es auch dreht und wendet: alle denkbaren Maßnahmen kosten den Staat Geld. Dies stellt ein Problem dar in Zeiten überschuldeter Staatshaushalte und stagnierenden Wachstums. Ein Staat könnte zwar weitere Schulden aufnehmen. Das war seit den 1970ern die bevorzugte Antwort westlicher Staaten auf ökonomische Krisen – die jedoch einen Rattenschwanz neuer Probleme hinter sich herzog.<sup>29</sup> Schulden müssen zurückgezahlt werden – Schulden aufzunehmen kauft lediglich Zeit. Ein hoher Schuldenstand und erst recht eine Schuldenkrise können soziale Ungleichheit vertiefen.<sup>30</sup>

Alternativ dazu könnte der Staat auch eine Erhöhung seiner Steuereinnahmen anstreben.<sup>31</sup> Doch diesem Ansinnen steht oftmals der Freihandel selbst im Weg: Die weltweite Handelsliberalisierung der letzten Jahrzehnte umfasst nämlich nicht nur den Warenverkehr, sondern auch den Kapitalverkehr. Wie der nächste Abschnitt darlegt, erlaubt dies Unternehmen, ihren Gewinn legal ins Ausland zu verlagern, ohne dort

maßgebliche wirtschaftliche Aktivitäten zu entfalten. Oder sie konstruieren ihre Finanzen in einer Weise, die es erlaubt, Einnahmen und Gewinne vor dem Fiskus zu verschleiern. Diese Strategien haben die entwickelten Länder dazu verleitet, die Steuern auf Kapitaleinkünfte und hohe Einkommen in westlichen Ländern in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zu senken in der Hoffnung, schlimmere Verluste zu verhindern.<sup>32</sup> Mutige Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht könnten die finanziellen Mittel verfügbar machen, die die öffentliche Hand zur Abfederung der Folgen von Handelsabkommen benötigt.

#### IV. Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung als Gegenmaßnahme?

Damit zeichnet sich ab, worin eine Antwort auf Handelsabkommen und ihre voraussichtlich negativen Auswirkungen auf die WSK-Rechte Geringqualifizierter bestehen könnte: Sie müssten durch entsprechende internationale Abkommen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerdumping flankiert werden. Abgesehen von der Frage, ob bestimmte Steuerpraktiken bereits für sich genommen eine Verletzung der Menschenrechte darstellen,<sup>33</sup> könnte durch Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung gewissermaßen ein Ausgleich für die ungleiche Verteilung von Vorteilen und Risiken internationaler Handelsabkommen geschaffen werden. Das gilt insbesondere für solche Steuerpraktiken, die durch die Globalisierung der Handelsbeziehungen überhaupt erst möglich geworden sind.

<sup>28</sup> Nolan et al. (Fn. 15) S. 128.

<sup>29</sup> Nach wie vor lesenswert: Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, 1973.

<sup>30</sup> Juan Pablo Bohoslavsky, *Economic Inequality, Debt Crises, and Human Rights*, in: *Yale Journal of International Law Online* 41 (2016), S. 177–199.

<sup>31</sup> Hinweis auf den Konnex zwischen Handel und Steuern bereits bei Gabriel Zucman, *Steueroasen – Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, 2014, S. 94.

<sup>32</sup> Thomas Rixen, *Tax Competition and Inequality: The Case for Global Tax Governance*, in: *Global Governance* 17 (2011) S. 447–467, 451 f.

<sup>33</sup> *International Bar Association* (Fn. 4), S. 3.



## 1. Steuerwettbewerb und Steuerhinterziehung

Es gilt zunächst, schädliche, aber legale Steuerpraktiken wie Steuerwettbewerb von illegalen Praktiken wie der Steuerhinterziehung zu unterscheiden.

Der Begriff des Steuerwettbewerbs bezieht sich auf Maßnahmen wie die Senkung des Steuersatzes oder die Verkleinerung der Besteuerungsgrundlage, mit denen Staaten Auslandsinvestitionen anlocken.<sup>34</sup> Solche Investitionen können auch völlig legitime wirtschaftliche Zwecke verfolgen, etwa den Aufbau von Unternehmen im Empfängerstaat. Ob Steuerwettbewerb an sich schädlich ist, ist umstritten.<sup>35</sup> Nach der sogenannten Thiebout-Hypothese ist Steuerwettbewerb lediglich eine andere Form des Wettbewerbs und daher hinzunehmen.<sup>36</sup> Ein Staat mit hohen Steuern könne den dort ansässigen Unternehmen vielleicht eine bessere Infrastruktur zur Verfügung stellen, während darauf nicht angewiesene Unternehmen einen Staat mit Niedrigsteuern suchen würden.

Das Problem an dieser Theorie ist nicht nur, dass sie sämtliche staatlichen Institutionen kommodifiziert und einer ökonomischen Beurteilung unterwirft.<sup>37</sup> Vielmehr hat diese Art von idealisiertem Steuerwettbewerb mit der Realität der globalen Finanzbeziehungen nur wenig zu tun. Zumeist geht es bei Steuersparmodellen gar nicht darum, die realwirtschaftlichen Prozesse gemäß den Prinzipien der effizienten Ressourcenallokation zu verlagern. Es geht lediglich um die Verlagerung des anderswo erwirtschafteten Gewinns in den steuerlich günstigsten Staat (sog. Profit Shifting). Dazu bedient man sich u. a. überzogener Transferpreise: Der Unternehmensteil im Hochsteuerland bezahlt einem verbundenen Unternehmen

in einem Steuerparadies einen überzogenen Preis für ein Produkt und senkt damit die Steuerlast im Hochsteuerland. Beliebt sind Lizenzgebühren, deren Marktwert sich ohnehin schlecht bestimmen lässt. Oder das Unternehmen im Steuerparadies vergibt einem verbundenen Unternehmen in einem Hochsteuerland einen Kredit, für den abzugsfähige Zinsen zu zahlen sind.<sup>38</sup> In dem Steuerparadies genießen die Unternehmensableger bestimmte Steuerprivilegien, solange sie keine realwirtschaftliche Aktivität entfalten – um die es bei ihrer Ansiedlung offensichtlich nicht geht.<sup>39</sup> Doppelbesteuerungsabkommen begünstigen diese Praxis, wenn die in ihnen enthaltenen Ausnahmen geschickt genutzt werden.<sup>40</sup>

Das Paradebeispiel für solche Praktiken ist der erst 2015 von Irland unterbundene „Double Irish and a Dutch Sandwich“: Ein multinationales Unternehmen schreibt seine Gewinne aus einem Hochsteuerland über Lizenzzahlungen einer in Irland ansässigen Tochterfirma gut; diese wiederum bezahlt ihrerseits Lizenzgebühren an eine niederländische Tochter und reduziert dadurch ihren Gewinn sowie die darauf in Irland fällige Steuer von 12,5 %; in den Niederlanden sind die Einnahmen aufgrund einer Ausnahme im irisch-niederländischen Doppelbesteuerungsabkommen für geistiges Eigentum steuerfrei; die in den Niederlanden angefallenen Gewinne werden auf ein weiteres in Irland inkorporiertes Unternehmen mit Sitz in einem Steuerparadies transferiert. Es bleibt mangels eines Verwaltungssitzes in Irland nach irischem Steuerrecht unbesteuert und kann die Gewinne steuerfrei ins Ausland überweisen.<sup>41</sup> Eine

<sup>34</sup> Rixen (Fn. 32), S. 450.

<sup>35</sup> Vgl. Christian Chavagneux et al., Tax havens: How globalization really works, 2010, S. 154 ff.

<sup>36</sup> Charles Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 64 (1956) S. 416–24.

<sup>37</sup> Zu den daraus entstehenden Problemen bereits Karl Polanyi, The Great Transformation, 1957.

<sup>38</sup> Brian J. Arnold, International Tax Primer, 3. Aufl. 2016.

<sup>39</sup> Diese Praxis nennt sich „ring-fencing“, vgl. Commission on Capital Flight From Developing Countries (hiernach: Norway Commission), Tax Havens and Development, 2009, S. 10.

<sup>40</sup> Norway Commission (Fn. 39), S. 11, 63–4, 73–5.

<sup>41</sup> Vgl. Charles Duhigg/David Kocieniewski, How Apple Sidesteps Billions in Taxes, in: The New York Times, 28. April 2012, Grafik abrufbar unter [http://www.nytimeChars.com/interactive/2012/04/28/business/Double-Irish-With-A-Dutch-Sandwich.html?\\_r=1&](http://www.nytimeChars.com/interactive/2012/04/28/business/Double-Irish-With-A-Dutch-Sandwich.html?_r=1&) (besucht am 13.9.2016); Joseph B. Darby/Kelsey Lemaster, Double

vergleichbare Steuerpraxis liegt dem Vorgehen der Europäischen Kommission gegen Irland wegen unerlaubter Beihilfen an Apple zugrunde.<sup>42</sup>

Empirische Untersuchungen zeigen, dass es beim Steuerwettbewerb hauptsächlich um Gewinnverlagerungen geht und nicht um die Verlagerung realwirtschaftlicher Aktivitäten.<sup>43</sup> Multinationale Unternehmen machen sich dabei den Umstand zunutze, dass einer in hohem Maße globalisierten Wirtschaft ein immer noch weitgehend national ausgerichtetes Steuerrecht gegenübersteht. Handelsabkommen tragen zu solchem schädlichen Steuerwettbewerb bei, da die Handelsliberalisierung seit den 1970ern die Liberalisierung des Kapitalverkehrs begünstigt hat und insbesondere zur Aufhebung der nach dem Zweiten Weltkrieg flächendeckend installierten Kapitalverkehrskontrollen geführt hat.<sup>44</sup> Just in dieser Zeit entstanden neue Steuerparadiese nach dem Vorbild der Schweiz.<sup>45</sup> Moderne Handelsabkommen enthalten überdies in der Regel ein Investitionskapitel, das den Kapitalverkehr begünstigt.<sup>46</sup>

Dieser schädliche Steuerwettbewerb ist bereits für sich genommen ein menschenrechtliches Problem. Er verschärft soziale Ungleichheit:<sup>47</sup> Unternehmensgewinne und

Kapitaleinkünfte lassen sich unter diesen Umständen schlechter besteuern als Arbeitseinkommen, da hohe Steuern auf Kapitaleinkünfte nur zu Kapitalflucht und hohe Körperschaftssteuern zu entsprechender Gewinnverlagerung führen.<sup>48</sup> Daher orientiert sich die Höhe der Steuer vielfach eher an dem Ziel, solche Effekte zu vermeiden und weniger an den fiskalischen Bedürfnissen eines Landes.<sup>49</sup> Viele OECD-Staaten haben ihren Steuersatz auf Kapitaleinkünfte in den vergangenen Jahrzehnten daher gesenkt, wenngleich sie die Bemessungsgrundlage ausgeweitet haben. Doch die erwartete Kostenneutralität blieb aus; nicht zuletzt, weil niedrige Steuern auf Kapitaleinkünfte zu rechtlichen Konstruktionen Anlass gaben, durch die Einkünfte aus Gewerbebetrieb oder andere höher besteuerte Einkünfte in Kapitaleinkünfte transformiert wurden.<sup>50</sup> Die Steuerlast wurde so von Kapital- und Unternehmenseinkünften auf Arbeitseinkommen und von global vernetzten multinationalen Unternehmen auf Kleinunternehmen und Mittelständler verlagert.<sup>51</sup> Dies zeigt sich daran, dass das Körperschaftsteueraufkommen in Industriestaaten trotz beträchtlichem Wirtschaftswachstum gleich blieb. Der Anteil der Einkommensteuer am Gesamtsteueraufkommen stieg dagegen an.<sup>52</sup> Die OECD schätzt, dass sich die jährlichen Verluste auf 100 bis 240 Milliarden USD belaufen.<sup>53</sup>

Auch in Entwicklungs- und Schwellenländern kam es infolge von Steuerwettbe-

---

Irish More than Doubles the Tax Saving: Hybrid Structure Reduces Irish, U.S. and Worldwide Taxation, in: Practical US/International Tax Strategies 11, No. 9 (2007), S. 2–16.

<sup>42</sup> *European Commission*, State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion, Pressemitteilung, 30. August 2016, abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_en.htm) (besucht am 13.9.2016).

<sup>43</sup> *Rixen* (Fn. 32), S. 451; *Kiberley A. Clausing*, The Nature and Practice of Tax Competition, in: Peter Dietsch/Thomas Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance*, 2016, 27–53.

<sup>44</sup> *Atish R. Ghosh/Mahvash S. Qureshi*, What's In a Name? That Which We Call Capital Controls, IMF Working Paper WP/16/25 (2016) S. 22 ff.

<sup>45</sup> *Jason C. Sharman*, Havens in a Storm – The Struggle for Global Tax Regulation, 2006, S. 22 ff.; *Zucman* (Fn. 31), S. 36 ff.

<sup>46</sup> Dies gilt z. B. für NAFTA, TTIP, TPP, CETA.

<sup>47</sup> *Peter Dietsch/Thomas Rixen*, Tax Competition and Global Background Justice, in: *The Journal of*

---

*Political Philosophy* 22, 2014, S. 150–177, 154; *Philipp Genschel/Laura Seelkopf*, Winners and Losers of Tax Competition, in: Peter Dietsch/Thomas Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance*, 2016, S. 55–75.

<sup>48</sup> *Peter Dietsch/Thomas Rixen*, *Global Tax Governance: What It is and Why It Matters*, in: dies. (Hrsg.), *Global Tax Governance*, 2016, S. 1–23, 8.

<sup>49</sup> *Sharman* (Fn. 45), S. 38.

<sup>50</sup> Ebd.

<sup>51</sup> *Rixen* (Fn. 32), S. 452.

<sup>52</sup> *Dietsch/Rixen* (Fn. 47), S. 155; *Norway Commission* (Fn. 39), S. 11.

<sup>53</sup> *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, Explanatory Statement, 2015 Final Reports, abrufbar unter <http://www.oecd.org/ctp/beps->

werb zu Einbußen im Steueraufkommen.<sup>54</sup> Schließlich konkurrieren diese Länder um Investitionen. Gleichzeitig können sie Einbußen nicht in gleichem Maße durch eine Verlagerung der Besteuerung auf Arbeits-einkommen oder Verbrauchssteuern kompensieren, da angesichts eines beträchtlichen informellen Wirtschaftssektors ohnehin nur wenige Bürger solche Steuern entrichten.<sup>55</sup> Dies hatte im Fall von Hong Kong zur Konsequenz, dass öffentliche Dienstleistungen in einer die WSK-Rechte gefährdenden Weise reduziert wurden.<sup>56</sup>

Von schädlichem, aber legalem Steuerwettbewerb ist die rechtswidrige Steuerhinterziehung zu unterscheiden. Auch hierbei spielt die im Gefolge der weltweiten Handelsliberalisierung verbesserte Kapitalmobilität eine wichtige Rolle. Sie erlaubt es, Gelder über komplizierte Konstruktionen in Steuerparadiese zu verschieben und von dort aus auch zu verwenden. Die Methoden sind im Einzelnen gut untersucht.<sup>57</sup> Dabei ist eine gewisse Arbeitsteilung der beteiligten Steuerparadiese zu beobachten. Während die Schweiz durch das Bankgeheimnis – mangels automatischem Informationsaustausch mit ausländischen Steuerbehörden ist es nach wie vor durchaus lebendig – geschützte Konten zur Verfügung stellt, haben sich Karibikstaaten wie Panama oder die Jungferninseln auf die Inkorporierung von Treuhandvermögen (sog. „trusts“) spezialisiert, deren wirtschaftlich Berechtigte in keinem offiziellen Dokument auftauchen. Mangels eines globalen Wertpapierregisters kann über die von solchen Vehikeln gehaltenen Vermögenswerte kaum sichere Kenntnis erlangt werden.<sup>58</sup>

Die Panama-Papers haben einen Einblick in die Dimension solcher Praktiken erlaubt. Konservative Schätzungen gehen davon aus, dass sich die auf Steueroasen rückführbare Steuerhinterziehung auf mindestens 130 Mrd. USD pro Jahr beläuft.<sup>59</sup> Das trifft alle Staaten – Industriestaaten, Schwellenländer und Entwicklungsländer, ganz besonders aber die Letzteren.<sup>60</sup> Die Zahl ihrer Steuerzahler ist ohnehin begrenzt wegen der Bedeutung des informellen Sektors und der typischerweise großen sozialen Ungleichheit. Gerade die Vermögenden in Entwicklungsländern nutzen aber gern die vorhandenen Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung.

Im Unterschied zum Welthandel existieren nur wenige wirklich globale Regeln über die Besteuerung. Das Steuerrecht ist ein weitgehend unangetasteter Bereich nationaler Souveränität. Doppelbesteuerungsabkommen bilden zwar ein ausgefeiltes, internationales Regelungsgeflecht.<sup>61</sup> In ihrem Regelungsinhalt folgen sie aber dem Souveränitätsprinzip, indem sie lediglich Doppelbesteuerung und Doppel-Nichtbesteuerung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten vermeiden helfen und damit die Koordination zwischen verschiedenen, eigenständigen Steuerordnungen erreichen. Sie etablieren aber keine globalen Regeln gegen schädlichen Steuerwettbewerb oder Steuerhinterziehung; vielmehr beruhen manche Elemente des schädlichen Steuerwettbewerbs auf einer geschickten Nutzung von Doppelbesteuerungsabkommen.<sup>62</sup> Zwar bestehen internationale Vereinbarungen zur behördlichen Zusammenarbeit; die Internationalisierung der Steuergesetzgebung

---

explanatory-statement-2015.pdf, para. 2 (besucht am 13.9.2016).

<sup>54</sup> *Dietsch/Rixen* (Fn. 47), S. 156.

<sup>55</sup> *Rixen* (Fn. 32), S. 453.

<sup>56</sup> *WSK-Komitee*, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, 21. Mai 2001, E/C.12/1/Add.58 para. 14.

<sup>57</sup> *Zucman* (Fn. 31), S. 21 ff.; *Nicholas J. Lusiani*, 'Only the Little People Pay Taxes': Tax Evasion and Switzerland's Extraterritorial Obligations to Zambia (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), in: Mark Gibney/Wouter Vandenhoele (Hrsg.), *Litigating Transnational Human Rights Obligations*, 2014, S. 116–134.

---

<sup>58</sup> *Norway Commission* (Fn. 39), S. 10.

<sup>59</sup> *Zucman* (Fn. 31), S. 56.

<sup>60</sup> *Ernesto Crivelli et al.*, Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries, IMF Working Paper WP/15/118 (2015).

<sup>61</sup> *Ekkehart Reimer*, Internationales Finanzrecht, in: Paul Kirchhof/ Josef Isensee (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* Bd. XI (2013), S. 959–999.

<sup>62</sup> S. o. Fn. 40.

wird aber tunlichst vermieden.<sup>63</sup> Dies mag daran liegen, dass das Steuerrecht dem Kernbereich parlamentarischer Kompetenzen zugeordnet wird.<sup>64</sup> In Deutschland ist die Budgetautonomie des Bundestages Bestandteil der änderungsfesten Identität des Grundgesetzes.<sup>65</sup> Dies mag entschlossenes politisches Handeln behindern.

Doch dafür besteht alle Notwendigkeit angesichts der menschenrechtlichen Auswirkungen von Handelsabkommen. Schließlich handelt es sich bei schädlichem Steuerwettbewerb und der geschilderten Steuerhinterziehung um Nebenwirkungen der Handelsliberalisierung – die Verbindung liegt also nahe. Es ist daher an der Zeit, die internationalen Möglichkeiten zur Bekämpfung dieser Steuerpraktiken auszuloten.

## 2. Globale Mindestanforderungen an die Besteuerung

Ein globales Steuerregime könnte Mindestanforderungen an die Besteuerung formulieren, um ein „race to the bottom“ durch schädlichen Steuerwettbewerb zu verhindern und der öffentlichen Hand die zur fortschreitenden Verwirklichung von WSK-Rechten notwendigen Mittel zu sichern. Doch wäre dies fair gegenüber den Steueroasen? Ein solches Regime würde ihr „Geschäftsmodell“ untergraben und ihnen damit eine von wenigen Möglichkeiten nehmen, um Geld zu verdienen und ihrerseits die Verwirklichung der WSK-Rechte ihrer Bürger zu fördern.<sup>66</sup> Man könnte in der Förderung schädlichen Steuerwettbewerbs vielleicht sogar eine legitime Rache einzelner Länder des globalen Südens an dem für eine im Großen und Ganzen ungerechte Weltwirtschaftsordnung verantwortlichen globalen Norden erblicken.

Doch auch die Staaten des globalen Südens sind an die WSK-Rechte gebunden, und zwar nicht nur gegenüber ihren eigenen

Staatsangehörigen, sondern auch gegenüber Drittstaatsangehörigen, die von ihrer öffentlichen Gewalt betroffen sind, selbst wenn es sich um extraterritoriale Vorgänge handelt.<sup>67</sup> In einem solchen Fall muss ein Vertragsstaat nach der menschenrechtlichen Pflichtentrias des „respect, protect, and fulfil“ zumindest von Handlungen absehen („respect“), welche die WSK-Rechte von Drittstaatsangehörigen gefährden.<sup>68</sup> Das womöglich gewichtigste Argument ist aber, dass die Wirtschaft in den Steuerparadiesen nicht übermäßig vom Steuerwettbewerb profitiert. Besonders viele Steuern fallen von den durchgeleiteten Kapitalströmen nicht ab, das ist ja gerade der Sinn der Übung. Die Zahl der dadurch entstehenden Arbeitsplätze hält sich auch in Grenzen, da die entsprechende realwirtschaftliche Aktivität ja gerade nicht im Steuerparadies stattfindet. Auch die Entwicklung der Steuersparmodelle dürfte wohl eher in großen Wirtschaftskanzleien in den Finanzmetropolen als am Strand von Panama stattfinden.<sup>69</sup>

Welche Vorschläge zur Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs stehen zur Debatte? Am weitesten fortgeschritten sind die Projekte der OECD. Die OECD hatte bereits einmal um die Jahrtausendwende eine Initiative zur Bekämpfung von schädlichem Steuerwettbewerb ergriffen. Doch sie verlief schnell im Sande, auch weil einige ihrer Mitgliedstaaten von diesen Praktiken profitierten – Luxemburg und die Schweiz versagten einer entsprechenden Empfehlung des OECD-Rats ihre Unterstützung und

<sup>63</sup> Dietsch/Rixen (Fn. 48), S. 6–7.

<sup>64</sup> Rixen (Fn. 32), S. 447.

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (361) (Lissabon).

<sup>66</sup> Vgl. Rixen (Fn. 32), S. 454.

<sup>67</sup> Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Maastricht Principles) (2011), [www.fian.org/fileadmin/media/publications/2012.02.29\\_-\\_Maastricht\\_Principles\\_on\\_Extraterritorial\\_Obligations.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2012.02.29_-_Maastricht_Principles_on_Extraterritorial_Obligations.pdf) (besucht am 13.9.2016).

<sup>68</sup> Zur Pflichtentrias vgl. WSK-Komitee, General Comment No. 12, 12. Mai 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, para 15; *Asbjørn Eide*, Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in: ders. et al. (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook*, 2. Aufl. 2001, S. 9–28, 23–4; *Magdalena Sepúlveda*, *The Nature of the Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 2003, S. 157 ff.

<sup>69</sup> Zucman (Fn. 31), u. a. S. 93, 96 ff. (zu Luxemburg), 113.

enthielten sich.<sup>70</sup> Zudem entfiel mit dem Beginn der Präsidentschaft von George W. Bush der Initiative die entscheidende internationale Unterstützung.<sup>71</sup>

Seit 2013 widmet sich die OECD aufgrund eines Beschlusses der G20 wieder dem Thema. Nach komplexen Verhandlungen veröffentlichte sie im September 2015 einen Aktionsplan mit insgesamt 15 Handlungsempfehlungen, wie die Erosion der Bemessungsgrundlage und Gewinnverlagerungen (Base Erosion and Profit Shifting) zu bekämpfen sind.<sup>72</sup> Die Regeln umfassen sensible Materien, einschließlich der Definition kontrollierter Unternehmen und ständiger Niederlassungen, Transferpreise sowie der Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen. Sie lassen den Mitgliedstaaten einen gewissen Umsetzungsspielraum, sollen allerdings durch ein multilaterales Übereinkommen umgesetzt werden, welches die bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen abändert.

Der Aktionsplan hat jedoch scharfe Kritik geerntet.<sup>73</sup> Unter anderem wird bemängelt, dass der Entwurf keine Mindestbemessungsgrundlage bzw. keinen Mindeststeuersatz definiere. Er schaffe lediglich einheitliche Definitionen und transparentere Strukturen.<sup>74</sup> Auch sei der Begriff des „beherrschten Unternehmens“ (controlled foreign company) zu weit geraten. Diese Definition ist entscheidend für die Besteuerung von Auslandseinkünften einer im Inland unbegrenzt steuerpflichtigen Gesellschaft, welche im Ausland einer vergleichs-

weise niedrigen Besteuerung unterlagen – etwa weil sie in einer Steueroase angefallen sind. Natürlich steht es jedem Staat frei, die Definition restriktiver als vorgegeben zu handhaben. So fasst das deutsche Steuerrecht in § 8 Abs. 3 AStG<sup>75</sup> den Begriff der niedrigen Besteuerung bereits jetzt deutlich weiter als der OECD-Aktionsplan bzw. die Anti-Tax-Avoidance-Richtlinie.<sup>76</sup> Dadurch könnten aber Wettbewerbsnachteile entstehen.<sup>77</sup> So zeigt sich, dass Mindestregeln schnell zu Höchstregeln werden können; der Steuerwettbewerb wird auf diese Weise nicht effektiv eingedämmt. Darüber hinaus wird geltend gemacht, dass ein von der OECD im Auftrag der G20 entwickelter Vorschlag kaum als Modell einer gerechten Besteuerung gelten könne. Zwar haben an manchen Fragen bis zu 90 Staaten mitgewirkt. Nichtmitgliedstaaten hätten aber lediglich Anhörungsrecht und kein Stimmrecht besessen.<sup>78</sup> Der Hauptkritikpunkt ist jedoch, dass der Aktionsplan es beim bestehenden Steuersystem belässt, wonach globale Unternehmen national veranlagt werden. Dadurch bleibt Steuerwettbewerb attraktiv. Die Suche nach der nächsten Regelungslücke darf beginnen.<sup>79</sup>

An Modellen für eine weltweit einheitliche Unternehmenssteuer fehlt es nicht. Das Steueraufkommen könnte auf die Staaten verteilt werden, in denen ein Unternehmen Umsätze generiert oder Personal beschäftigt.<sup>80</sup> Dies würde Steuerwettbewerb von

<sup>70</sup> OECD-Rat, Recommendation on Counteracting Harmful Tax Competition, 9. April 1998, OECD C(98)17/FINAL.

<sup>71</sup> *Sharman* (Fn. 45), S. 16 ff.

<sup>72</sup> Der Aktionsplan und die zugehörigen Dokumente sind abrufbar unter <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm> (besucht am 13.9.2016).

<sup>73</sup> Ausführlich: *BEPS Monitoring Group*, Overall Evaluation of the G20/OECD Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Project, 5. Oktober 2015, abrufbar unter <https://bepsmonitoringgroup.files.wordpress.com/2015/10/general-evaluation.pdf> (besucht am 13.9.2016).

<sup>74</sup> *The Economist*, New Rules, Same Old Paradigm, 10. Oktober 2015.

<sup>75</sup> Gesetz über die Besteuerung bei Auslandsbeziehungen (Außensteuergesetz) vom 8. September 1972 (BGBl. I S. 1713), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 19. Juli 2016 (BGBl. I S. 1730) geändert worden ist.

<sup>76</sup> Richtlinie (EU)2016/114, Abl. L 193/1 vom 19. Juli 2015.

<sup>77</sup> *Alexander Linn*, Die Anti-Tax-Avoidance-Richtlinie der EU – Anpassungsbedarf in der Hinzurechnungsbesteuerung?, in: Internationales Steuerrecht (2016), S. 645–652.

<sup>78</sup> *BEPS Monitoring Group* (Fn. 73), S. 11.

<sup>79</sup> *Francisco Saffie Gatica*, An Alert from the Left: The Endangered Connection Between Taxes and Solidarity at the Local and Global Levels, in: *German Law Journal* 17 (2016), S. 857–874.

<sup>80</sup> *Rixen* (Fn. 32), S. 458 f.

vornherein unmöglich machen.<sup>81</sup> Doch eine einheitliche Unternehmenssteuer könnte das von Staat zu Staat unterschiedliche, jeweils fein austarierte Geflecht von direkten und indirekten Steuern stören. Es könnte damit eine weit umfangreichere Steuervereinheitlichung erforderlich machen. Solche globalen Steuern müssten zudem administrativ durchgesetzt werden.<sup>82</sup>

Es zeigt sich damit, dass ein Systemwechsel von einem nationalstaatlich organisierten auf ein internationales Steuerregime beträchtliche Schwierigkeiten aufwürfe. So erstrebenswert ein internationales Steuerregime erscheinen mag, so übertrieben wäre es, seine Einführung aus menschenrechtlicher Sicht für notwendig zu halten. Aus dieser Perspektive wäre schon viel gewonnen, wenn der Aktionsplan der OECD adäquat umgesetzt und die größten Schwachstellen Schritt für Schritt beseitigt würden.

### 3. Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung

Im Unterschied zur Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs stehen Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung unter ungleich geringerem Rechtfertigungsdruck. Kaum ein Staat wird sich zur Rechtfertigung solcher Praktiken auf seine Souveränität berufen; vielmehr werden sie im öffentlichen Diskurs verbrämt und beschönigt, wie der Fall Panama deutlich vor Augen geführt hat. Aus menschenrechtlicher Sicht spricht viel für eine Pflicht von Steueroasen, zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung beizutragen und, entsprechend der Verpflichtung, Menschenrechte gegen Eingriffe Privater zu verteidigen (obligation to protect),<sup>83</sup> einschlägige kollusive Ak-

tivitäten von Banken oder anderen Institutionen zu bekämpfen.<sup>84</sup>

Der internationale Kampf gegen Steuerhinterziehung ist dementsprechend schon weiter fortgeschritten als derjenige gegen Steuerwettbewerb. Nach dem Scheitern ihrer Initiative gegen schädlichen Steuerwettbewerb verlagerte sich die OECD auf dieses Anliegen.<sup>85</sup> Seit Anfang des Jahrtausends drängte sie auf den Abschluss von Abkommen über den Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. Dazu erstellte sie ein Musterabkommen.<sup>86</sup> Um es nicht als einseitige Maßnahme des Westens dastehen zu lassen, wurde es von einem globalen Forum beschlossen, in dem heute 128 Staaten sowie die Europäische Union vertreten sind.<sup>87</sup> Allerdings war diesem Vorhaben über mehrere Jahre nur wenig Erfolg beschieden.

Erst die Finanzkrise brachte Bewegung in die Angelegenheit. Im April 2009 beschloss die OECD auf Drängen der G20 einseitig eine schwarze Liste der nicht kooperativen Jurisdiktionen, auf der sich Costa Rica, Malaysia, die Philippinen und Uruguay wiederfanden; für eine weitere Gruppe der nicht ausreichend kooperativen Länder gab es eine graue Liste.<sup>88</sup> Die Reaktion folgte prompt. Noch im selben Monat verpflichteten sich die vier Länder auf der schwarzen Liste zu entsprechender Kooperation.<sup>89</sup> Allerdings bestimmte

<sup>81</sup> Ebd., S. 459; *Reuven S. Avi-Yonah*, A Proposal for Unitary Taxation and Formulary Apportionment (UT+FA) to Tax Multinational Enterprises, in: Peter Dietsch/Thomas Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance* (2016), S. 289–306.

<sup>82</sup> *Thomas Rixen*, Institutional Reform of Global Tax Governance: A Proposal, in: Peter Dietsch/ders. (Hrsg.), *Global Tax Governance*, 2016, S. 325–349. Zu einem Mitgliedschaftsmodell siehe *Dietsch/Rixen* (Fn. 47), S. 159.

<sup>83</sup> *Maastricht Principles* (Fn. 67), Art. 23 ff.

<sup>84</sup> Vgl. *Lusiani* (Fn. 57), S. 125.

<sup>85</sup> *Michael C. Webb*, Defining the Boundaries of Legitimate State Practice: Norms, Transnational Actors and the OECD's Project on Harmful Tax Competition, in: *Review of International Political Economy* 11 (2004), S. 787–827, 821.

<sup>86</sup> Weitere Informationen unter <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm> (besucht am 13.9.2016).

<sup>87</sup> Nähere Informationen unter <http://www.oecd.org/tax/transparency/> (besucht am 13.9.2016).

<sup>88</sup> *OECD*, Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard, 2. April 2009, abrufbar unter <https://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf> (besucht am 13.9.2016).

<sup>89</sup> *OECD*, Four More Countries Commit to OECD Standard, 7. April 2009, abrufbar unter <http://www.oecd.org/tax/transparency/>

der Bericht der OECD, dass ein Land bereits dann als kooperativ galt, wenn es nur zwölf Abkommen über den Informationsaustausch abgeschlossen hatte.<sup>90</sup> Außerdem enthalten die damals abgeschlossenen Abkommen keine Verpflichtung zum automatischen Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten. Dies ist aber entscheidend – denn wie soll der Staat, in dem ein Steuerhinterzieher steuerpflichtig ist, von den hinterzogenen Geldern erfahren, wenn er nur auf Verlangen darüber informiert wird?<sup>91</sup> So endete ein mit großem Aplomb gestarteter Anlauf im Dickicht relativ nachgiebiger Kriterien.

Letzten Endes führte erst das unilaterale Vorgehen der Vereinigten Staaten zu einem spürbaren Fortschritt. Unter Androhung des Verlusts des Marktzugangs nötigten sie im sog. Foreign Account Tax Compliance Act (FACTA) von 2010 ausländischen Banken die Verpflichtung ab, den US-Steuerbehörden automatisch Informationen über die Konten ihrer Bürger zur Verfügung zu stellen.<sup>92</sup> Dahinter konnte auch die EU nicht zurückstehen und lenkte ein.<sup>93</sup> Seit 2014 wirbt eine Initiative der OECD darum, dass Staaten sich zum automatischen Informationsaustausch verpflichten. Nach heutigem Stand haben sich 54 Staaten politisch verpflichtet, ab 2017 Kontoinformationen automatisch auszutauschen; weitere 47 Staaten werden 2018 folgen.<sup>94</sup> In der Europäischen Union arbeitet die Gesetzesmaschinerie an der Umsetzung von Transparenzvorschri-

ten;<sup>95</sup> die OECD hat weiterhin ein Protokoll für die standardisierte Informationsübermittlung entworfen.

Dennoch haben die Panama-Papers die verbleibenden Lücken dieser Maßnahmen offengelegt. Wo es keine Informationen gibt, z. B. keine Handelsregister, die die wirtschaftlich Berechtigten eines Unternehmens auflisten, können auch keine relevanten Informationen ausgetauscht werden, da die fraglichen Konten keinem Steuerpflichtigen zugeordnet werden können. Was man nicht weiß, kann man nicht weitersagen.<sup>96</sup> Überdies wird befürchtet, dass Steueroasen die Verpflichtungen nur oberflächlich umsetzen.<sup>97</sup>

Somit besteht noch weiterer Handlungsbedarf, um Steuerhinterziehung effektiv zu unterbinden. Die Menschenrechte geben auch insofern keine präzisen Maßnahmen vor. Doch erfordert die prozedurale Dimension des Verhältnismäßigkeitsprinzips, dass bei Gefahr für WSK-Rechte mögliche Alternativen erwogen werden. Dazu gehört auf jeden Fall die flächendeckende Einführung eines Unternehmensregisters, welches die wirtschaftlich Berechtigten verzeichnet, oder besser gleich ein globales Finanzkataster.<sup>98</sup>

## V. Schlussfolgerungen

Zwar zeigt es sich, dass aus den WSK-Rechten keine konkreten Pflichten abzuleiten sind, wie die globale Wirtschaftsordnung zu gestalten ist. Insofern bewahrheitet sich, dass sich der Inhalt der Menschenrechte und insbesondere der WSK-Rechte nicht völlig autonom innerhalb des Rechts bestimmen

---

[www.oecd.org/document/0/0,3343,en\\_2649\\_33767\\_42521280\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_33767_42521280_1_1_1_1,00.html) (besucht am 13.9.2016).

<sup>90</sup> Vgl. Fn. 89.

<sup>91</sup> *Zucman* (Fn. 31), S. 70 ff.

<sup>92</sup> *Itai Grinberg*, Does FACTA Teach Broader Lessons about International Tax Multilateralism?, in: Peter Dietsch/Thomas Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance*, 2016, S. 157–174.

<sup>93</sup> *Lukas Hakelberg*, Redistributive Tax Co-operation: Automatic Exchange of Information, US Power and the Absence of Joint Gains, in: Peter Dietsch/Thomas Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance*, 2016, S. 123–174; *Grinberg* (Fn. 92).

<sup>94</sup> Aktuelle Liste abrufbar auf <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/commitment-and-monitoring-process/AEOI-commitments.pdf> (besucht am 13.9.2016).

---

<sup>95</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, 12.4.2016, COM(2016) 198 final.

<sup>96</sup> *Norway Commission* (Fn. 39), S. 15–6.

<sup>97</sup> *Richard Woodward*, A Strange Revolution: Mock Compliance and the Failure of the OECD's International Tax Transparency Regime, in: Peter Dietsch/Thomas Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance*, 2016, S. 103–122; *Zucman* (Fn. 31), S. 79 ff.

<sup>98</sup> *Zucman* (Fn. 31), S. 12 ff.

lässt, sondern in einer engen Wechselwirkung mit politischen Entscheidungen steht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Menschenrechte rein politisch und ohne jeden rechtlichen Gehalt wären. Ganz abgesehen davon, dass seit kurzem ein Beschwerdemechanismus für den IPWSKR zur Verfügung steht.<sup>99</sup> Zum einen konkretisieren politische Entscheidungen den Gehalt der Menschenrechte Stück für Stück, woran nachfolgende Interpreten gebunden sind.<sup>100</sup> Zum andern stellen die Menschenrechte Anforderungen an das Verfahren. So ist schon etwas erreicht, wenn sich Staaten für die zu erwartenden Einbußen an WSK-Rechten durch Handelsabkommen rechtfertigen und ihre Gegenmaßnahmen darlegen müssen. Über diese Gegenmaßnahmen kann man sich im Einzelnen immer streiten, doch ist ihre Wirkung anhand der Menschenrechte überprüfbar.

Wenn es auf diese Weise gelingt, Stück für Stück zu einer ausgewogeneren Wirtschaftsordnung zu gelangen und eine politisch relevante Verbindung herzustellen zwischen Handel und Steuern, zwei faktisch eng verknüpften, aber doch politisch traditionell ganz unterschiedlich behandelten Gegenständen, dann wäre dies eine beachtliche Wirkung der Menschenrechte. Gelingt es darüber hinaus, auf diese Weise sinnvolle Ausgleichsmaßnahmen einzuführen, die denjenigen effektiv zugutekommen, die nicht auf der Gewinnerseite der Globalisierung stehen, dann böte sich auch eine Perspektive, um Teile der Bevölkerung mit der gegenwärtig sich entfaltenden Neuordnung der Weltwirtschaft zu versöhnen.

---

<sup>99</sup> Vgl. *Lusiani* (Fn. 57).

<sup>100</sup> Zur semantischen Macht der Gerichte vgl. *Armin von Bogdandy/Ingo Venzke*, In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens, 2013.



## Soziale Sicherung und internationale Politikdiffusion

Katja Bender

---

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Soziale Sicherung als Bestandteil entwicklungspolitischer Agenden – Eine internationale Perspektive
- III. Internationale Politikdiffusion und nationaler Politikwandel – Konzeptionelle Grundlagen
- IV. Die Rolle internationaler Politikdiffusion für den Wandel sozialer Sicherungssysteme – Empirische Evidenz
- V. Schlussfolgerungen

### I. Einleitung

Das Recht auf soziale Sicherung<sup>1</sup> ist sowohl in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (Art. 22 und 25) als auch in dem 1966 verabschiedeten Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 9) verankert. Nach wie vor verfügt jedoch ein Großteil der weltweiten Bevölkerung über keinen ausreichenden Zugang zu sozialer Sicherung. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt, dass noch 2012 nur 27 % Prozent der Weltbevölkerung über einen umfassenden sozialen Sicherungsschutz verfügten, die restliche Bevölkerung – also mehr als siebzig Prozent –

nur teilweise oder gar nicht von Maßnahmen der sozialen Sicherung erreicht wurden.<sup>2</sup> Dies betrifft insbesondere Menschen, die in Ländern mit einem niedrigen oder mittleren Einkommen – sogenannten „Entwicklungsländern“ – leben.

Allerdings hat sich in den letzten Jahren eine Art Paradigmenwechsel vollzogen: Spielten Systeme der sozialen Sicherung in der entwicklungspolitischen Diskussion lange eine untergeordnete Rolle, wird soziale Sicherung zunehmend als wichtiges Instrument zur Förderung inklusiver Entwicklungsprozesse anerkannt.<sup>3</sup> Insbesondere in Ländern mit einem niedrigen und mittleren Einkommen erlebt das Politikfeld soziale Sicherung derzeit eine Renaissance. Reformen der sozialen Sicherung sind ein globales Phänomen und in vielen Ländern Afrikas, Asiens oder Lateinamerikas zu beobachten. Auch auf der internationalen Ebene hat das Thema soziale Sicherung seit der Jahrtausendwende zunehmend an Dynamik gewonnen.<sup>4</sup>

Wie lassen sich diese Prozesse weltweiten Politikwandels erklären? Polit-ökonomische Erklärungsansätze beziehen sich einerseits auf nationale Einflussfaktoren, wie z. B. politische Institutionen oder sozio-ökonomische Rahmenbedingungen. Angesichts der weltweit beobachtbaren gleichzeitig

---

<sup>1</sup> Weltweit gibt es sehr unterschiedliche Modelle der sozialen Sicherung. Ebenso wird der Begriff der sozialen Sicherung sehr unterschiedlich definiert. Im Folgenden werden unter sozialer Sicherung die Gesamtheit aller Maßnahmen subsumiert, die der Absicherung gegen existenzgefährdende Risiken (z. B. Krankheit, Alter, Erwerbslosigkeit, Invalidität) sowie dem Schutz von Menschen dienen, die nicht in der Lage sind, erwerbstätig zu sein, z. B. aufgrund von Alter, körperlicher oder geistiger Behinderung. Dabei kann es sich um beitragsgebundene oder beitragsungebundene sowie bedarfsabhängige oder bedarfsunabhängig Transfers (Geldleistungen oder Sach- bzw. Dienstleistungen) handeln. Modellübergreifende Kernelemente sind die gemeinschaftliche Absicherung von Risiken sowie die Umverteilung von Ressourcen.

---

<sup>2</sup> *International Labour Organization, World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice, 2014, S. 2.*

<sup>3</sup> Zu einer Diskussion von sozialer Sicherung und Entwicklung aus rechtlicher Perspektive vgl. Markus Kaltenborn, Soziale Rechte und Entwicklung, in: Philipp Dann/Stefan Kadelbach/Markus Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht, 2014, S. 155–187.*

<sup>4</sup> Katja Bender/Markus Kaltenborn/Christian Pfeleiderer, Introduction, in: dies. (Hrsg.), *Social Protection in Developing Countries: Reforming Systems, 2013, S. 1–12 (1–3).*

stattfindenden Verbreitung von Reformen im Bereich sozialer Sicherung erscheint die alleinige Verknüpfung von Politikwandel und nationalen Faktoren allerdings als nicht ausreichend. Ergänzend lassen sich daher die „Politikdiffusionskonzepte“ heranziehen. Diese untersuchen in Hinblick auf eine Vielzahl von Politikfeldern – neben Sozial- z.B. auch Umwelt-, Steuer- oder Handelspolitik – die Rolle internationaler Interdependenzen für das Verständnis nationalen Politikwandels.<sup>5</sup>

Unter internationaler Politikdiffusion werden vorwiegend freiwillige und nicht durch Zwang, Hierarchie oder bindende rechtliche Regeln induzierte Übertragungsprozesse verstanden. Insofern weist die Diskussion zu internationaler Politikdiffusion auch einen inhaltlichen Bezug zu rechtlichen Fragen der Rolle von Soft Law auf.

Dabei ist für den Bereich der sozialen Sicherung der grundsätzliche Gedanke, dass Politikentscheidungen in einem Land die Wahl von Politiken in einem anderen Land beeinflussen können, keineswegs neu. So schrieb Asa Briggs bereits 1961:

Bismarck's reforms of the 1880s – laws of 1882, 1884 and 1889 introducing compulsory insurance against sickness, accidents, old age and invalidity – attracted immense interest in other

European countries. Just as British factory legislation was copied overseas, so German social insurance stimulated foreign imitation. Denmark, for instance, copied all three German pension schemes between 1891 and 1898, and Belgium between 1894 and 1903.<sup>6</sup>

Ein weiterer früher Beitrag ist die Untersuchung von Collier und Messick (1975), welche den Einfluss der räumlichen Nähe von Ländern auf die internationale Diffusion sozialer Sicherung analysiert.<sup>7</sup> An Bedeutung haben Politikdiffusionskonzepte allerdings erst seit den 2000ern gewonnen.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen Einblick in die Politikdiffusionsforschung mit Anwendung auf den Bereich sozialer Sicherung aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund geht der vorliegende Beitrag wie folgt vor: Kapitel 2 skizziert aktuelle Veränderungsprozesse im Bereich soziale Sicherung aus einer internationalen und entwicklungspolitisch orientierten Perspektive. Daran anschließend werden in Kapitel 3 die konzeptionellen Grundlagen internationaler Politikdiffusion vorgestellt und darauf aufbauend in Kapitel 4 empirische Studien zur Rolle internationaler Diffusion für Politikwandel im Bereich soziale Sicherung diskutiert. Dabei wird insbesondere herausgearbeitet, welche Schlussfolgerungen sich hinsichtlich der Relevanz internationaler Interdependenzen für nationalen Politikwandel ableiten lassen und wie sich deren Zustandekommen erklären lässt. Der Beitrag schließt mit einer kritischen Reflektion des aktuellen Stands der Forschung und einer Skizzierung offener Fragen und weiterem Forschungsbedarf.

<sup>5</sup> Politiktransferstudien stellen in diesem Zusammenhang einen weiteren Ansatz dar. Beide Ansätze unterscheiden sich insbesondere in ihren Untersuchungsmethoden. Politiktransferuntersuchungen sind eher qualitativ ausgerichtet mit dem Schwerpunkt auf Prozessanalyse als eine Methode zur Beschreibung (und in geringerem Ausmaß zur Erklärung) von Politiktransfer insbesondere zwischen zwei Ländern. Politikdiffusionsstudien sind hingegen mehrheitlich, wenn auch nicht ausschließlich, quantitative Untersuchungen welche darauf abzielen, die Existenz von Politikdiffusion und zugrunde liegende Ursachen zu untersuchen. Der Fokus dieses Beitrags liegt jedoch auf Konzepten und Untersuchungen, die der Diffusionsliteratur zuzuordnen sind, da Transferstudien bisher kaum das Politikfeld soziale Sicherung untersucht haben. Einen aktuellen Überblick zum Thema Politiktransfer bieten z.B. *Peter Carroll/Richard Common* (Hrsg.), *Policy transfer and learning in public policy and management. International contexts, content and development*, 2013 oder *Mark Evans* (Hrsg.), *New directions in the Study of Policy Transfer*, 2010.

<sup>6</sup> *Asa Briggs*, *The welfare state in historical perspective*, in: *European Journal of Sociology* 2(2) (1961), S. 221–258 (246–247).

<sup>7</sup> *David Collier/Richard E. Messick*, *Prerequisites versus diffusion: Testing alternative explanations of social security adoption*, in: *American Political Science Review* 69 (1975), S. 1299–1315.

## II. Soziale Sicherung als Bestandteil entwicklungspolitischer Agenden – Eine internationale Perspektive

Eine Vielzahl von Ländern mit einem niedrigen oder mittleren Einkommen reformieren derzeit ihre nationalen Sicherungssysteme, um den Abdeckungsgrad staatlicher Systeme zu erweitern sowie deren Leistungen zu verbessern. Vereinzelt „Entwicklungsländer“ wie z.B. Thailand haben bereits in den 1970ern erste Schritte eingeleitet.<sup>8</sup> Eine globale Dynamik hat sich jedoch erst in den letzten zwei Jahrzehnten – insbesondere seit der Jahrtausendwende – entwickelt. Viel Aufmerksamkeit wird unter anderem einer Ausdehnung der Absicherung im Krankheitsfall gewidmet. Beispiele umfassen so unterschiedliche Länder wie Brasilien, Kolumbien, Chile und Mexiko in Lateinamerika; China, Kambodscha, Indien, Indonesien, die Philippinen, Thailand, und Vietnam in Asien oder Ghana, Kenia, Ruanda, Südafrika oder Tansania in Sub-Sahara Afrika. Ein weiterer Fokus gilt der Erweiterung der Sozialhilfe, insbesondere in Form von sogenannten Cash transfers (Sozialgeldtransfers), die mittlerweile bereits in mehr als 50 Entwicklungsländern zu finden sind – Tendenz steigend.<sup>9</sup>

Diese aktuellen Reformdynamiken, welche auf eine Erweiterung des sozialen Siche-

runge schutzes zielen, unterscheiden sich deutlich von einer weiteren, zeitlich vorgelegerten internationalen „Reformwelle“: In den 1980ern und frühen 1990ern waren in Lateinamerika und Sub-Sahara Afrika sozialpolitische Debatten eng mit Debatten zu wirtschaftlichen Strukturreformen verbunden. Dabei ging es insbesondere um die Entlastung der häufig hoch verschuldeten öffentlichen Haushalte, so dass Kostenüberlegungen im Vordergrund standen.<sup>10</sup> Prominente Beispiele sind die Privatisierung der Rentenreform in Chile und deren Übertragung auf andere lateinamerikanische Länder oder die Einführung von Nutzergebühren für Gesundheitsdienstleistungen in vielen afrikanischen Ländern.

Aber nicht nur in der Richtung unterscheidet die aktuelle von der vorgelagerten Reformwelle. Neu ist auch, dass die aktuellen Veränderungsprozesse auf einzelstaatlicher Ebene ebenfalls von einer Vielzahl an Veränderungen auf der internationalen oder regionalen Ebene begleitet werden (vgl. Tabelle 1). So wurde auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 in Kopenhagen erstmalig die Bedeutung des Auf- und Ausbaus der sozialen Sicherung als unverzichtbarer Bestandteil der Armutsbekämpfung hervorgehoben, gefolgt von dem Beschluss, den Bereich der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern auszudehnen und zu stärken.<sup>11</sup> Wie Tabelle 1 exemplarisch aufzeigt, sind diesem „Startschuss“ in den letzten zwanzig Jahren eine Vielzahl internationaler Vereinbarungen, Empfehlungen oder Strategiepapiere internationaler Organisationen (z. B. OECD, Weltbank oder UN-Organisationen), regionaler Organisationen (z. B. ASEAN oder ADB) oder internationaler Foren wie G8 oder G20 gefolgt. Auch haben sich vermehrt transnationale Politiknetzwerke gegründet (z. B. Joint Learning Health Network, Inter-American Social Protection Network, Network for Social Security – NeSSt oder das Social Protection Inter-Agency Cooperation Board).

<sup>8</sup> Die thailändische Verfassung von 1973 sieht vor, dass Arme einen kostenlosen Zugang zu medizinischer Versorgung erhalten. 1977 wurde das Recht auf einen universellen Zugang zu medizinischer Versorgung für die gesamte Bevölkerung in die Verfassung aufgenommen, vgl. *Thaworn Sakunphanit*, Universal Health Care Coverage Through Pluralistic Approaches: Experience from Thailand, in: ILO series (Hrsg.), ILO series Social Security Extension Initiatives in East Asia, ILO Subregional Office for East Asia, 2008.

<sup>9</sup> *Armando Barrientos/Miguel Niño-Zarazúa*, Social transfers and chronic poverty: Objectives, design, reach and impact, 2011, [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/socialtransfersfullreport.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/socialtransfersfullreport.pdf) (besucht am 25.7.2016); *Armando Barrientos et al.* (Hrsg.), Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0, 2010, [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/social-assistance-database-version-5.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/social-assistance-database-version-5.pdf) (besucht am 25.7.2016); *Marito Garcia/Charity M.T. Moore*, The cash dividend: The rise of cash transfer programs in Sub-saharan Africa, 2012, Washington D. C.: The World Bank.

<sup>10</sup> *Stephan Haggard/Robert R. Kaufmann*, Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe, in: Princeton University Press, 2008, S. 183–185.

<sup>11</sup> United Nations, Copenhagen Declaration on Social Development, World Summit 1995, A/CONF.166/9.

|             |  |
|-------------|--|
| <b>1995</b> | UN Weltgipfel für soziale Entwicklung – Kopenhagener Deklaration für soziale Entwicklung   |
| <b>1999</b> | OECD – Pour un monde solidaire. Le nouvel agenda social  |
| <b>2000</b> | UN – Enhancing Social Protection and reducing vulnerability in a globalizing world. Report of the Secretary General to the 39th session<br>Asian Development Bank (ADB) – Social Protection for Equity and Growth                                    |
| <b>2001</b> | Weltbank – Social Protection Sector Strategy<br>Asian Development Bank (ADB) – Social Protection Strategy<br>OECD-DAC Leitlinien zur Armutsbekämpfung  |
| <b>2003</b> | ILO – Global Campaign for Social Security Coverage for all   |
| <b>2005</b> | UNDP – Human Development Report. New Thinking on Aid and Social Security, Occasional Paper<br>World Health Assembly (WHA) – Resolution on “Sustainable Health Financing, Universal Coverage and Social Health Insurance”                             |
| <b>2007</b> | G8 – Gipfelerklärung „Wachstum und Verantwortung in der Weltwirtschaft“  |
| <b>2009</b> | OECD DAC – Policy Statement on Social Protection and Employment<br>UN Chief Executive Board – Social Protection Floor  |
| <b>2010</b> | G20 – Seoul Development Consensus for Shared Growth<br>EU – European Development Report “Social Protection for Inclusive Development- A New Perspective of EU Cooperation with Africa”   |
| <b>2011</b> | G20 – Development cooperation priorities of the G20<br>International Labour Conference – Resolutions and Conclusions on Social Protection (Social Security)  |
| <b>2012</b> | International Labour Conference – Recommendations concerning National Floors of Social Protection<br>EU-Kommission – Communication on Social Protection in European Union Development Cooperation<br>Weltbank – Social Protection Strategy 2012–2022 |
| <b>2013</b> | UNICEF – Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children<br>ASEAN – Declaration on Strengthening Social Protection   |
| <b>2015</b> | UN – 2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung <sup>12</sup><br>ASEAN – Regional Framework and Action Plan to Implement the Asean Declaration on Strengthening Social Protection   |

Abb. 1: Internationale Dokumente mit Bezug zu sozialer Sicherung (1995–2015)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

<sup>12</sup> Fünf der siebzehn Nachhaltigkeitsziele enthalten Unterziele, die sich auf den Ausbau sozialer Sicherung beziehen.

### III. Internationale Politikdiffusion und nationaler Politikwandel – Konzeptionelle Grundlagen

Internationale Politikdiffusion bezeichnet einen Prozess, in dessen Verlauf Politiken oder Institutionen zwischen Staaten übertragen werden.<sup>13</sup> Charakterisierendes Merkmal von Diffusionsprozessen ist die Interdependenz politischer Entscheidungen: Die Übertragung erfolgt nicht rein zufällig. Politische Entscheidungen in einem Land werden vielmehr systematisch durch zuvor getroffene politische Entscheidungen in anderen Ländern beeinflusst.<sup>14</sup>

Im Fokus von Diffusionsstudien steht die Erklärung derartiger Prozesse, d. h. die Identifizierung kausaler Mechanismen, durch welche Politikmaßnahmen von einer politischen Einheit in eine andere Einheit transferiert werden.

Je nachdem, welche Mechanismen in die Analyse mit einbezogen werden, lassen sich ein enges und ein weites Verständnis von Diffusion unterscheiden.<sup>15</sup> Ein enges Verständnis von Politikdiffusion versteht Diffusion als horizontalen Prozess der Politikkoordination, bei dem die Übertragung unilateral und formal freiwillig durch Kommunikation erfolgt. Es handelt sich somit bei Diffusionsprozessen um Formen der Soft Governance. Dabei wird ein weiter

Kommunikationsbegriff zugrundegelegt, der jede Form der Informationsübertragung – auch Beobachtung – mit einbezieht.<sup>16</sup>

Es kann zwischen direkter, d. h. direkt zwischen Einzelstaaten stattfindender Diffusion und vermittelter Diffusion unterschieden werden.<sup>17</sup> Direkte Diffusion resultiert aus direkter Informationsübertragung zwischen Einzelstaaten und wird z. B. durch räumliche, kulturelle oder sprachliche Nähe angetrieben. Vermittelte Diffusion bezeichnet die (formelle und informelle) organisatorische Verankerung und Verstetigung von Informations- und Kommunikationsflüssen, wie z. B. in internationalen Organisationen, Politiknetzwerken, oder Wissensgemeinschaften (Epistemic communities).

Ein weites Verständnis von Diffusion bezieht zusätzlich vertikale Prozesse mit ein wie z. B. hierarchische Koordinierungsinstrumente (z. B. völkerrechtliche Bestimmungen), gemeinsame kollektive Beschlussfassungen (z. B. in internationalen Organisationen oder im Rahmen von bi- und multilateralen Abkommen) bis hin zu Zwang durch andere Staaten oder mittels internationaler Organisationen durch Konditionalitäten.

Angesichts der mit einem derart breiten Verständnis verbundenen analytischen Unschärfe zeigt sich allerdings eine zunehmende Tendenz, Politikdiffusion primär als dezentrale, d. h. horizontale und freiwillige Übertragung von Politiken zu verstehen. Dabei werden insbesondere drei Mechanismen zur Erklärung freiwilliger internationaler Interdependenzen herangezogen: Lernen, Wettbewerb und Nachahmung.<sup>18</sup>

Liegen Lernprozesse vor wird die Übertragung einer Politik von den aus ihr resultierenden Konsequenzen beeinflusst: Auf der Suche nach Lösungen für nationale Probleme werden Politiken anderer Länder, die ähnliche Problemkonstellationen bewältigt haben, ausgewertet. Je erfolgreicher eine

<sup>13</sup> Zachary Elkins/Beth Simmons, On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 598, 2005, S. 33–51, Katharina Holzinger/Helge Jörgens/Christoph Knill, Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen, in: dies. (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, 2007, S. 11–38 (14).

<sup>14</sup> Beth A. Simmons/Frank Dobbin/Geoffrey Garrett, Introduction: the international diffusion of liberalism, in: *International Organization* 60(4) (2006), S. 781–810 (787).

<sup>15</sup> Per-Olof Busch/Helge Joergens, Dezentrale Politikkoordination im internationalen System – Ursachen, Mechanismen und Wirkungen der internationalen Diffusion politischer Innovationen, in: Holzinger/Jörgens/Knill (Fn. 13), S. 56–84 (59–60); Fabrizio Gilardi, Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies, in: W. Carlsnaes/T. Risse/B. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relation*, 2012, S. 453–477, Holzinger/Jörgens/Knill (Fn. 13), S. 11–38 (15).

<sup>16</sup> Kerstin Tews, The diffusion of environmental policy innovations. Cornerstones of an analytical framework, *European Environment* 15(2) (2005), S. 63–79 (65).

<sup>17</sup> Busch/Joergens (Fn. 15), S. 70–72.

<sup>18</sup> Vgl. zu einer ausführlichen Diskussion der einzelnen Mechanismen z. B. Gilardi (Fn. 15), S. 15–21.

Politik beurteilt wird, desto wahrscheinlicher ist ihre Übernahme.<sup>19</sup>

Wird eine Politik übernommen, um die strategische Positionierung eines Landes im Verhältnis zu anderen Ländern zu stärken, spricht man von Wettbewerb. Dabei kann es sich um ökonomischem Wettbewerb (z. B. Verbesserung nationaler Standortbedingungen) oder auch politischen Wettbewerb handeln (z. B. Übernahme einer internationalen Führungsrolle, Beeinflussung internationaler politische Entwicklungen).<sup>20</sup> Insofern sind auch bei Wettbewerb die aus einer Politik resultierenden (erwarteten) Konsequenzen für die internationale Übertragung einer Politik entscheidend.

Im Unterschied zu Lernen und Wettbewerb wird Nachahmung nicht von den konkreten materiellen oder politischen Konsequenzen einer Politik beeinflusst, vielmehr steht der symbolische oder normative Charakter einer Politik im Vordergrund. Eine Übertragung resultiert aus der sozialen Konditionierung politischer Akteure. Aufgrund gemeinsamer Wert- oder Normvorstellungen innerhalb einer Ländergruppe kann eine Politik beispielsweise quasi unhinterfragt übernommen und als angemessen akzeptiert werden. Auch können Politiken eines Landes, welches als „führend“ angesehen wird, übernommen werden, um durch Nachahmung den eigenen politischen Status zu erhöhen. So führt Meseguer an:

Governments may imitate what peer countries do simply because they are peers, or governments may imitate what apparently successful countries do simply because they are high-status countries that are considered to know best.<sup>21</sup>

Am Beispiel von Nachahmung zeigt sich aber auch deutlich, dass aus normativer Perspektive internationale Politikdiffusion

nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung der Funktionalität nationaler Politiken führt. Individuen sind anfällig für kognitive Verzerrungen wie z. B. selektive Wahrnehmung oder vereinfachende Verallgemeinerungen, die dazu beitragen dass einige Lösungen automatisch als „naheliegend“ wahrgenommen werden, während andere ebenfalls mögliche Lösungen kognitiv ausgeblendet werden. Auch Lernprozesse können einer derart „begrenzten Rationalität“ unterliegen.<sup>22</sup>

#### IV. Die Rolle von internationaler Politikdiffusion für den Wandel sozialer Sicherungssysteme – Empirische Evidenz

Im Folgenden werden die Ergebnisse von insgesamt 17 empirischen Studien ausgewertet. Diese untersuchen Politikdiffusion in verschiedene Regionen weltweit: Acht Studien untersuchen OECD-Länder; drei Studien basieren auf einer umfangreichen Länderstichprobe, die sowohl Länder mit einem hohen als auch Länder mit einem niedrigen und mittleren Einkommen mitberücksichtigt; zwei Studien beziehen sich ausschließlich auf Ländern mit einem niedrigen und mittleren Einkommen; drei haben einen regionalen Fokus auf Lateinamerika und eine konzentriert sich auf das südliche Afrika. In Hinblick auf das empirische Forschungsdesign liegt zehn Studien ein statistisches und fünf Studien ein qualitatives Forschungsdesign zugrunde. Eine Studie verwendet einen Mixed-methods-Ansatz.

*Ist internationale Politikdiffusion relevant für die Erklärung nationalem Politikwandels? (Relevanz)*

Die empirische Relevanz internationaler Interdependenzen für die Erklärung des Wandels nationaler sozialer Sicherungssysteme wird von zahlreichen Studien aufgezeigt und betrifft verschiedene Bereiche der sozialen Sicherung, wie beispielsweise Al-

<sup>19</sup> Busch/Joergens (Fn. 15), S. 72–73; Martino Magetti/Fabrizio Gilardi, Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms, in: Journal of Public Policy 36 (2016), S. 87–107 (90–91).

<sup>20</sup> Busch/Joergens (Fn. 15), S. 73–74.

<sup>21</sup> Covadonga Meseguer, Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order, in: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 598 (2005), S. 67–82 (75).

<sup>22</sup> Die Rolle begrenzter Rationalität für die Übertragung von Politiken wird ausführlich diskutiert in Kurt Weyland, Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American pension reform, in: World Politics 52(2) (2005), S. 262–295.

terssicherung<sup>23</sup> Gesundheitssicherung<sup>24</sup>, Sozialhilfe<sup>25</sup>, Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsmarktpolitik<sup>26</sup> oder auch wohlfahrtsstaatliche Veränderungen im Allgemeinen<sup>27</sup>.

Darüber hinaus beeinflussen Diffusionsprozesse ganz unterschiedliche Arten des Politikwandels, wie z. B. Niveauanpassungen

von Beitragssätzen oder Leistungen<sup>28</sup>, Änderungen auf der Instrumentenebene wie beispielsweise Finanzierungsmechanismen für Krankenhäuser<sup>29</sup> oder auch umfassende paradigmatischen Strukturreformen wie die Privatisierung von Systemen zur Altersversorgung in Lateinamerika im Laufe der 1980er und 90er Jahre oder aktuell die Verbreitung von Sozialgeldtransfers in vielen Entwicklungsländern.<sup>30</sup>

*Wie lässt sich internationale Politikdiffusion erklären? (Mechanismen)*

Hinsichtlich der Erklärung des Zustandekommens von Diffusionsprozessen im Kontext sozialer Sicherung wird bisher der Frage, ob rationales Lernen oder eher sozial konditionierte Nachahmung ursächlich für Diffusionsprozesse sind, die größte Aufmerksamkeit gewidmet. Eine Reihe von empirischen Studien findet empirische Belege dafür, dass Lernen ein wichtiger Erklärungsfaktor ist.<sup>31</sup> Derartige Lernprozesse werden allerdings durchaus von kognitiven Beschränkungen oder sozialen Normen beeinflusst: Weyland zeigt auf, dass im Falle der lateinamerikanischen Reformen der Altersversorgung während der 1980er und 1990er Lernprozesse relevant sind, diese aber durch kognitive Beschränkungen wie z. B. selektive Informationsverarbeitung und vorzeitige Verallgemeinerungen beeinflusst werden.<sup>32</sup> Auch Sugiyama betont die Rolle derartiger kognitiver „Abkürzungen“ für den Fall der Einführung von Sozialgeldprogrammen in Lateinamerika.<sup>33</sup> Bei seiner Analyse der Rolle von Diffusionsprozessen für die Höhe der Arbeitslosenunterstützung in OECD-Ländern zeigt Gilardi auf, dass ideologische Positionen Lernprozesse beeinflussen.<sup>34</sup> Prinz und Thompson schlussfolgern sogar, dass in OECD-Ländern die

<sup>23</sup> Sarah M. Brooks, Interdependent and domestic foundations of policy change: The diffusion of pension privatization around the world, in: *International Studies Quarterly* 49(2) (2005), S. 273–294; Sarah M. Brooks, When does diffusion matter? Explaining the spread of structural pension reforms across nations, in: *Journal of Politics* 69(3) (2007), S. 701–715; John Creighton Campbell/Naoki Ikegami/Soonman Kwon, Policy Learning and Cross-National Diffusion in Social Long-Term Care Insurance: Germany, Japan, and the Republic of Korea, in: *International Social Security Review* 62(4) (2009), S. 63–80; Bernhard H. Casey/Roddy McKinnon, Social pensions and policy learning: The case of southern Africa, in: *International Social Security Review* 62(2) (2009), S. 81–102; Magnus Rasmussen et al., Birds of a feather flock together: The interdependence of pension reforms in 18 OECD countries from 1972 to 2002, unveröffentlichtes Manuskript; Weyland (Fn. 22), 2005, S. 262–295; Kurt Weyland, Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America, 2007.

<sup>24</sup> Fabrizio Gilardi/Katharina Fueglistler/Stéphane Luyet, Learning from others: The diffusion of hospital financing reforms in OECD countries, in: *Comparative Political Studies* 42(4) (2009), S. 549–573; Christopher Prinz/William Thompson, Sickness and disability benefit programs: What is driving policy convergence?, in: *International Social Security Review* 62(4) (2009), S. 41–61; Weyland (Fn. 23), 2007.

<sup>25</sup> Sarah M. Brooks, Social Protection for the Poorest: The Adoption of Antipoverty Cash Transfer Programs in the Global South, in: *Politics & Society* 43(4) (2015), S. 551–582; Natasha Borges Sugiyama, The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas, in: *Global Social Policy* 11(2–3) (2011), S. 250–278.

<sup>26</sup> Achim Kemmerling, Diffusion und Interaktion in der Arbeitsmarktpolitik? – Positive und negative Ansteckungseffekte am Beispiel zweier Reformdiskussionen, in: Holzinger/Jörgens/Knill (Fn. 13), S. 153–179; Fabrizio Gilardi, Who learns from what in policy diffusion processes?, in: *American Journal of Political Science* 54(3) (2010), S. 650–666.

<sup>27</sup> Detlef Jahn, Globalization as ‘Galton’s problem’: The missing link in the analysis of diffusion patterns in welfare state development, in: *International Organization* 60(2) (2006), S. 402–431.

<sup>28</sup> Gilardi (Fn. 26); Kemmerling (Fn. 26); Rasmussen et al. (Fn. 23).

<sup>29</sup> Gilardi/Fueglistler/Luyet (Fn. 24), S. 549–573.

<sup>30</sup> Brooks (Fn. 23), Brooks (Fn. 25), (2015); Weyland (Fn. 22), 2005.

<sup>31</sup> Casey (Fn. 23), Gilardi/Fueglistler/Luyet (Fn. 24), Gilardi (Fn. 26), Weyland (Fn. 22).

<sup>32</sup> Weyland (Fn. 22), S. 281–294.

<sup>33</sup> Sugiyama (Fn. 25), S. 265.

<sup>34</sup> Gilardi (Fn. 26).

Diffusion von Maßnahmen der sozialen Absicherung im Falle der Erwerbsunfähigkeit eher durch Nachahmung als durch politische Lernprozesse erfolgt.<sup>35</sup> Hingegen finden Gilardi et al. keine empirischen Belege für die Relevanz von Nachahmung für Reformen der Krankenhausfinanzierung in OECD Staaten.<sup>36</sup> Diese Ergebnisse könnten eventuell darauf hindeuten, dass bei umfassenden strukturellen und paradigmatischen Reformen oder Reformen, die mit einem hohem gesellschaftlichen Konfliktpotential verbunden sind, Nachahmung eine stärkere Rolle spielt als bei Reformen sehr technischem Hintergrund und geringerem gesamtgesellschaftlichen Konfliktpotential. Eine derartige Hypothese bedarf aber weitergehender Untersuchungen.

Die empirische Grundlage zur Rolle von Wettbewerb für internationale Diffusionsprozesse ist noch schwach ausgeprägt. Weyland argumentiert, dass wirtschaftlicher Wettbewerb die Diffusion von Maßnahmen zur Privatisierung der Altersversorgung in Lateinamerika nicht erklären kann, da die Diffusionsdynamik sich im Zeitablauf verlangsamt. Wenn Wettbewerbsdruck relevant wäre, dann wäre ein umgekehrter Verlauf zu erwarten, d.h. je mehr Länder ein Politikmodell annehmen, desto größer müsste der Druck für Nachzügler sein, zu folgen.<sup>37</sup> Obinger und Starke weisen darauf hin, dass in puncto Sozialpolitik in Europa wirtschaftlicher Wettbewerb nicht zu einem Unterbietungswettkampf geführt hat.<sup>38</sup> Greenhill et al. zeigen, dass Arbeitnehmerrechte in Ländern gestärkt werden, die mit Partnerländern handeln, in welchen Arbeitnehmer bereits gut geschützt sind.<sup>39</sup> Auch wenn die vorhandene empirische Evidenz einen sehr anekdotischen und fragmentarischen

Charakter aufweist, ist es interessant, dass wirtschaftlicher Wettbewerb in keiner der vorhandenen Untersuchungen zu einem Abbau sozialer Sicherung und in einem Fall sogar zu einer Stärkung sozialer Sicherung beigetragen hat.

In Hinblick auf die Reformen der Alterssicherungssysteme in Lateinamerika in den 1980ern und 1990ern sowie in jüngerer Zeit mit Bezug auf die Einführung von Sozialgeldtransfers ist zudem auch untersucht worden, ob Diffusionsprozesse auf Freiwilligkeit beruhen oder dem Einfluss internationaler Finanzinstitutionen (IFIs) wie Weltbank und dem internationalen Währungsfond unterliegen, d.h. Diffusion mittels Zwang vorliegt. Es ist bemerkenswert, dass keine der Studien empirische Belege für Zwang findet. Brooks zeigt auf, dass insbesondere freiwillige regionale Peer-Dynamiken von Bedeutung sind.<sup>40</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Weyland. Er betont zudem, dass externer Druck zwar unter Umständen den Entscheidungsspielraum nationaler Politikentscheider einengen kann, aber nationale Politikentscheidungen nicht determiniert. Externe Akteure können für nationale politische Entscheidungsträger unter Umständen auch von strategischem Nutzen sein, da sie als eine Art „Sündenbock“ fungieren können.<sup>41</sup> Weyland formuliert das wie folgt:

Instead, to enhance their bargaining leverage with domestic opponents or hesitant political leaders, reform minded experts often ask IFIs to impose conditions on their country.<sup>42</sup>

In Hinblick auf die Einführung von Sozialgeldtransfers findet Sugiyama (2011) ebenfalls keinen direkten Beleg für externen Zwang, führt aber an, dass externe finanzielle und technische Unterstützung nationale Entscheidungsprozesse verstärken kann.<sup>43</sup>

<sup>35</sup> Prinz (Fn. 24).

<sup>36</sup> Gilardi/Fueglistner/Luyet (Fn. 24).

<sup>37</sup> Weyland (Fn. 23), S. 280–281.

<sup>38</sup> Herbert Obinger/Peter Starke, Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980–2001-Konvergenz, Divergenz oder Persistenz, in: Holzinger/Jörgens/Knill (Fn. 13), S. 470–495.

<sup>39</sup> Brian Greenhill et al., Trade-based diffusion of labor rights: A panel study, 1986–2002, in: American Political Science Review 103(4) (2009), S. 669–690.

<sup>40</sup> Brooks (Fn. 23), 2005 und 2007.

<sup>41</sup> Weyland (Fn. 23), 2007, S.262–295.

<sup>42</sup> Weyland (Fn. 23), 2007, S. 273.

<sup>43</sup> Sugiyama (Fn. 25), S. 263–264.



*Welche Faktoren erhöhen die Diffusionsneigung? (moderierende Variablen)*

Die Diffusionsneigung kann zudem von kontextabhängigen Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Diese lassen sich grob in drei Gruppen unterteilen: die zugrundeliegende Problemstruktur und die spezifischen Eigenschaften von Politiken, geographische Nähe oder Gemeinsamkeiten zwischen Ländern sowie der spezifische nationale Kontext eines Landes.<sup>44</sup>

So steigt mit zunehmendem Problemdruck (z. B. ein höheres Arbeitslosigkeitsniveau, steigende Gesundheitsausgaben, eine alternde Bevölkerung) die Wahrscheinlichkeit von Politikdiffusion.<sup>45</sup> Zudem wird auch ein positiver Zusammenhang zwischen Nähe und Diffusion bestätigt.<sup>46</sup> Inwiefern Gemeinsamkeiten zwischen Ländern eine Rolle spielen, ist bisher lediglich von zwei Studien mit Bezug auf wirtschaftliche Ähnlichkeit untersucht worden – mit deutlich voneinander abweichenden Ergebnissen: So werden einerseits für Lateinamerika kein Zusammenhang gefunden,<sup>47</sup> andererseits für OECD-Länder eine positive Beziehung zwischen ökonomischen Gemeinsamkeiten (z. B. ähnliche Einkommensniveaus, Wachstumsraten oder Offenheitsgrad) und Diffusion hergestellt.<sup>48</sup> Die Rolle länderspezifischer kontextueller Faktoren stellt ebenfalls ein noch sehr offenes Feld dar. Länderspezifische Faktoren, die die Diffusionsneigung beeinflussen, können vielfältiger Natur sein und umfassen z. B. politische Institutionen, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, oder die politischen, administrativen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Kapazitäten von Ländern, Informationen zu politischen Innovationen zu verarbeiten. Zwar lässt

sich aufzeigen, dass der länderspezifische Kontext relevant ist, aber es ist bislang nicht möglich, allgemeinere Schlussfolgerungen zu ziehen oder einen systematischen Einfluss der zahlreichen diskutierten Faktoren festzustellen.<sup>49</sup>

## V. Schlussfolgerungen

Die Politikdiffusionsforschung zeigt, dass internationale Interdependenzen für den Wandel nationaler sozialer Sicherungssysteme relevant sind: Politiken werden zwischen Einzelstaaten übertragen, wobei die Freiwilligkeit der Übertragung ein wesentliches Merkmal darstellt. Politikdiffusion tritt in verschiedenen Bereichen der sozialen Sicherung auf, kann ganz unterschiedliche Arten des Politikwandels umfassen und betrifft sowohl Länder mit einem niedrigen oder mittleren als auch hohem Einkommen. Diese Erkenntnisse weisen auch auf die Bedeutung von Soft Governance oder Soft Law für Fragen der internationalen Koordination zwischen Staaten sowie einzelstaatlicher Politikentscheidungen hin.

Hinsichtlich der Frage, warum Diffusion stattfindet, zeigen vorhandene Studien insbesondere die Rolle von Lernprozessen auf, wobei aber kein vollständig „rationales“ Lernen unterstellt werden kann. Vielmehr unterliegen Lernprozesse sozialen Normen sowie kognitiven Beschränkungen. Interessanterweise wurden bisher keine empirischen Belege für „Zwang“ als determinierenden Faktor der internationalen Übertragung von Politiken gefunden. Allerdings beschäftigt sich bisher nur eine geringe Anzahl von Studien mit dieser Frage, so dass die vorliegende empirische Evidenz eher einen anekdotischen Charakter aufweist.

Insgesamt lässt sich beobachten, dass die Politikdiffusionsforschung zwar überzeugend die Existenz und Relevanz von Diffusionsprozessen im Bereich sozialer Sicherung aufzeigen kann, ihr Erklärungsbeitrag zu den Ursachen dieser Prozesse aber aktuell noch unbefriedigend ist. Die Politikdif-

<sup>44</sup> Busch/Joergens (Fn. 15), S. 74–75; Susanne Lütz, Policy-Transfer und Policy-Diffusion, in: Arthur Benz et al. (Hrsg.), Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 2007, S. 132–144; Holzinger/Joergens/Knill (Fn. 13), S. 30–31.

<sup>45</sup> Brooks (Fn. 23), 2005, 2007; Gilardi (Fn. 26); Kemmerling (Fn. 26).

<sup>46</sup> Brooks (Fn. 25); Kemmerling (Fn. 26); Rasmussen (Fn. 23); Weyland (Fn. 23).

<sup>47</sup> Weyland (Fn. 23).

<sup>48</sup> Rasmussen (Fn. 23).

<sup>49</sup> Siehe z. B. die sehr unterschiedlichen Ergebnisse in Brooks (Fn. 23), 2005 und 2007; Gilardi (Fn. 26) und Rasmussen (Fn. 23).

fusionsforschung ist jedoch ein noch relativ junges Forschungsfeld, auch wenn sich erste Ansätze in die siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts zurückverfolgen lassen. Zudem ist die soziale Sicherung nur eines von vielen untersuchten Politikfeldern. So ist die Anzahl empirischer Untersuchungen bislang begrenzt: Lediglich siebzehn Studien weisen einen Fokus auf soziale Sicherung auf, wobei die Mehrzahl der vorhandenen Studien sich vorwiegend auf die Reformwelle der Alterssicherung in Lateinamerika in den 1980ern und 1990ern oder aber auf Politikwandel in OECD-Ländern konzentriert. Die jüngste Reformwelle der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern wird bisher nur begrenzt betrachtet. Dementsprechend überrascht es nicht, dass der aktuelle Stand der Forschung derzeit auf eine Reihe von Fragen keine oder nur unzureichende Antworten geben kann.

Die vermutlich größte Schwäche des Politikdiffusionsansatzes ist allerdings seine (noch) schwache theoretische Fundierung.<sup>50</sup> Die beschriebenen Mechanismen (Lernen, Nachahmung, Wettbewerb) haben keinen gemeinsamen theoretischen Hintergrund, oder es fehlt ihnen generell eine theoretische Fundierung. Sie stellen eine Ansammlung von Mechanismen dar, die unverbunden nebeneinandergestellt werden.<sup>51</sup> Darüber hinaus bleiben jegliche Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Mechanismen weitgehend unberücksichtigt.<sup>52</sup> Die vorhandene empirische Evidenz zeigt zudem auf, dass

ökonomische oder institutionelle länderspezifische Faktoren die Diffusionsneigung beeinflussen, wobei aber keine belastbaren Aussagen hinsichtlich Stärke und Richtung der Effekte getroffen werden können. Derartige Interaktionseffekte sind theoretisch noch nicht erfasst worden. Das gilt ebenso für weitere Arten von Interaktionseffekten wie die spezifischen Eigenschaften einer Politik oder die Rolle von Gemeinsamkeiten zwischen Ländern.

Diese Schwächen auf der theoretischen Ebene sind nicht ein „abstraktes“ Problem, sondern behindern auch maßgeblich den Erkenntnisfortschritt auf der empirischen Ebene, da ein systematischer und konsistenter erkenntnisleitender Rahmen fehlt. In den Worten von Gilardi:

The disconnect between theories and empirical analysis is currently the main problem of this research program, and progress on this issue is essential to move beyond generic claims that interdependence matters and policies diffuse.<sup>53</sup>

Perspektivisch könnte auch eine stärkere interdisziplinäre Betrachtungsweise zu einem besseren Verständnis internationaler Diffusionsprozesse beitragen. Auch freiwillige (direkte oder vermittelte) Diffusionsprozesse finden nicht in einem institutionellen Vakuum statt. Der Einfluss institutioneller oder organisatorischer Strukturen, innerhalb derer Informationen über Politiken kanalisiert und weitergeleitet werden, auf Diffusionsdynamiken ist jedoch bisher nur in Ansätzen betrachtet worden. Institutionenökonomische oder -soziologische Ansätze sowie rechtliche Ansätze zur Rolle von Soft Law können in diesem Zusammenhang politikwissenschaftliche Ansätze ergänzen und zu weiteren Erkenntnisfortschritten beitragen.

<sup>50</sup> Die schwache theoretische Fundierung ist auch bereits an anderer Stelle kritisiert worden. Vgl. z. B. *Erin R. Graham et al.* (Hrsg.), *The diffusion of policy diffusion research in political science*, in: *British Journal of Political Science* 43(2) (2012), S. 1–29 oder *Martino Magetti/Fabrizio Gilardi*, *Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms*, in: *Journal of Public Policy* 36 (2016), S. 87–107.

<sup>51</sup> Eine bedeutende Ausnahme stellt das Modell von Braun und Gilardi dar, welches auf der Erwartungsnutzentheorie aufbaut und alle drei Mechanismen integriert: *Dietmar Braun/Fabrizio Gilardi*, *Taking ‚Galton’s Problem‘ Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion*, in: *Journal of Theoretical Politics* 18 (2006), S. 298–322.

<sup>52</sup> Als Ausnahme ist Cao zu nennen, der die Wechselwirkungen zwischen Lernen und Wettbewerb untersucht: *Xun Cao*, *Networks as channels of policy diffusion: Explaining worldwide changes*

in capital taxation, 1986–2006, in: *International Studies Quarterly* 54(3) (2010), S. 823–854.

<sup>53</sup> *Gilardi* (Fn. 26), S. 660.

## Die Europäische Union im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen\*

Anna-Luise Chané

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Rechtliche und strategische Grundlagen
- III. Institutioneller Rahmen
- IV. EU-Mitwirkung im Menschenrechtsrat
- V. Akteure und Positionen im Menschenrechtsrat
- VI. Schlussbetrachtungen

### I. Einleitung

Am 15. März 2016 feierte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (VN) sein zehnjähriges Bestehen.<sup>1</sup> Die Europäische Union (EU) zählte von Anfang an zu den Unterstützern des Gremiums, obwohl dessen Mandat und institutionelle Ausgestaltung hinter ihren Verhandlungszielen zurückblieben.<sup>2</sup> Im Einklang mit ihren außenpolitischen Zielen der Stärkung der Menschenrechte einerseits, und der Förderung eines „effektiven Multilateralismus“ andererseits hat die EU im letzten Jahrzehnt erhebliches politisches und diplomatisches Kapital in den Menschenrechtsrat investiert. Zusätzlich haben die Reformen des Lissaboner Vertrags und des vom Rat der EU im Jahr 2012 verabschiedeten „Menschenrechtspakets“<sup>3</sup> die institutionellen und strategischen

Voraussetzungen für eine kohärentere und effektivere Mitwirkung geschaffen. Trotzdem bleibt der Menschenrechtsrat für die EU ein schwieriges Terrain. Die Gründe hierfür liegen nicht nur in der EU, sondern auch in den politischen Rahmenbedingungen des Menschenrechtsrates.

### II. Rechtliche und strategische Grundlagen

Der Schutz der Menschenrechte ist als Grundsatz und Ziel des auswärtigen Handelns der Union im europäischen Primärrecht fest verankert. Gemäß Art. 21 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) setzt sich die EU auf internationaler Ebene für die „universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ und „die Achtung der Menschenwürde“ ein, sowohl im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 23 EUV), als auch im Rahmen anderer Politikbereiche, z. B. der Handelspolitik (Art. 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)), der Zusammenarbeit mit Drittländern (Art. 208, 212 AEUV) und der humanitären Hilfe (Art. 214 AEUV). Gleichzeitig strebt die EU die Stärkung multilateraler Kooperation an, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen (Art. 21 EUV, Art. 208 Abs. 2, 214 Abs. 7 AEUV), mit deren Organen und Sonderorganisationen die EU „jede zweckdienliche Zusammenarbeit“ betreibt (Art. 220 AEUV).

Diese Zielsetzungen sind vom Rat der EU weiter ausgestaltet worden, zunächst selektiv in der Form von Leitlinien zu verschie-

---

\* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des FRAME-Projekts, gefördert durch das siebte Rahmenprogramm der Europäischen Kommission (FP7/2007–2013, Projekt Nummer 320000), [www.fp7-frame.eu](http://www.fp7-frame.eu).

<sup>1</sup> UN-Dok. A/RES/60/251 (2006).

<sup>2</sup> Jan Wouters/Katrien Meuwissen, *The European Union at the UN Human Rights Council: Multilateral Human Rights Protection Coming of Age?*, in: *European Journal of Human Rights* (2014), S. 135–172 (136–140).

<sup>3</sup> Dazu zählen der Strategische Rahmen und Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (25.6.2012, Dok. Nr. 11855/12, Anlagen II und III), sowie Beschluss 2012/440/GASP zur Er-

---

nennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Menschenrechte (ABl. [2012] L 200/21).

denen Menschenrechtsthemen.<sup>4</sup> 2012 verabschiedete der Rat der EU einen einheitlichen strategischen Rahmen für die Menschenrechtspolitik der Union und definierte damit erstmals umfassend deren Grundsätze und Ziele.<sup>5</sup> Der Strategische Rahmen unterstreicht die Bedeutung des Menschenrechtsrates und stellt gleichzeitig hohe Ansprüche an das Engagement der EU in diesem Gremium:

Die EU unterstreicht, dass dem VN-Menschenrechtsrat eine führende Rolle zukommt, wenn es darum geht, drängende Fälle von Menschenrechtsverletzungen zur Sprache zu bringen; sie wird *mit aller Entschiedenheit* dazu beitragen, dass der Rat wirksam vorgehen kann, und ist bereit, mit Ländern aller Regionen gemeinsam darauf hinzuarbeiten.<sup>6</sup>

Zeitgleich verabschiedete der Rat der EU einen Aktionsplan zur Umsetzung des Strategischen Rahmens. Zwei der darin enthaltenen 97 Maßnahmen bezogen sich konkret auf den Menschenrechtsrat, nämlich hinsichtlich der Einbringung von Resolutionen zur Religions- und Weltanschauungsfreiheit, und hinsichtlich der Förderung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.<sup>7</sup> Ein ähnlicher ausdrücklicher Verweis fehlt in der Neuauflage des Aktionsplans von 2015.<sup>8</sup>

In Umsetzung des Aktionsplans verabschiedet der Rat der EU seit 2012 jährliche Prioritäten

für die Sitzungen der VN-Menschenrechtsgremien.<sup>9</sup> Darin definiert der Rat den thematischen und länderspezifischen Fokus des EU Engagements für das jeweils aktuelle Jahr und identifiziert teilweise konkrete Maßnahmen, wie diese Schwerpunkte umgesetzt werden sollen. Diese neue Praxis soll die Menschenrechtspolitik der EU transparenter und vorhersehbarer machen. Die EU signalisiert damit nicht nur Drittstaaten wofür sie steht, sie ermöglicht auch ihren eigenen Institutionen kohärenter zu agieren. Handlungsbedarf besteht hingegen noch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Prioritäten. Zum einen stellt sich angesichts der erheblichen Länge der bisherigen Prioritätenlisten die Frage, ob eine zusätzliche Fokussierung zielführender wäre.<sup>10</sup> Zum anderen riskiert die EU durch die nachrangige Behandlung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte Kritiker zu bestärken, die ihr eine Doppelmoral in ihrer Menschenrechtspolitik vorwerfen.<sup>11</sup>

### III. Institutioneller Rahmen

Als intergouvernementale Organisation hat die EU im Menschenrechtsrat lediglich Beobachterstatus. Nachdem die EU in der VN-Vollversammlung 2011 durch Resolution 65/276 zusätzliche Mitwirkungsrechte erhalten hatte,<sup>12</sup> wurde auf europäischer Ebene zunächst eine Ausweitung auf die Unterorgane der Vollversammlung angestrebt, insbesondere auf den Menschen-

<sup>4</sup> Bislang sind elf dieser Leitlinien verabschiedet worden. Sie behandeln folgende Themen: Todesstrafe, Folter, Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Rechte von LGBTI-Personen, Menschenrechtsdialoge, Kinderrechte und Kinder in bewaffneten Konflikten, Menschenrechtsverteidiger, Gewalt gegen und Diskriminierung von Frauen und Mädchen, humanitäres Völkerrecht und Meinungsfreiheit. Die Leitlinien sind abrufbar unter: [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/docs/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/index_en.htm) (besucht am 29.8.2016).

<sup>5</sup> Siehe oben, Fn. 3.

<sup>6</sup> Rat der EU, Strategischer Rahmen für Menschenrechte und Demokratie (Fn. 3), S. 8 (Betonung hinzugefügt).

<sup>7</sup> Rat der EU, Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (Fn. 3), Maßnahmen Nr. 9.a) und 23.b).

<sup>8</sup> Nach dem Ablauf des ersten Aktionsplans am 31. Dez. 2014 verabschiedete der Rat am 20. Jul.

2015 den Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2015-2019, Dok. Nr. 10897/15.

<sup>9</sup> Siehe z. B. Rat der EU, Prioritäten der EU in den VN-Menschenrechtsgremien im Jahr 2016, 15.2.2016, Dok. Nr. 6012/16. Zu beachten ist, dass sich das erste Dokument 2012 nur auf den Menschenrechtsrat bezog, während die Prioritäten seither für alle VN-Menschenrechtsgremien formuliert werden. Für die Sitzungen der VN-Vollversammlung besteht diese Praxis bereits länger.

<sup>10</sup> *Grażyna Baranowska et al.*, EU human rights engagement in UN bodies, 2014, S. 77-113, abrufbar unter: [www.fp7-frame.eu/frame-reps-5-1](http://www.fp7-frame.eu/frame-reps-5-1) (besucht am 29.8.2016).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> UN-Dok. A/RES/65/276 (2011).

rechtsrat.<sup>13</sup> Bislang ist eine solche „Aufwertung“ des Beobachterstatus jedoch nicht erfolgt, und sie erscheint angesichts der erheblichen diplomatischen Hürden auch zunächst nicht in Aussicht. Für die EU bedeutet dies, dass sie im Menschenrechtsrat vielfach auf die Vertretung durch ihre Mitgliedstaaten angewiesen bleibt. So kann die EU zwar Erklärungen abgeben, jedoch ist das ihr zugewiesene Zeitfenster kürzer und später als das von Mitgliedstaaten. Die EU hat kein Stimmrecht und kann weder Resolutionsentwürfe einbringen noch als Mitsponsor unterstützen. Auch das universelle periodische Überprüfungsverfahren („universal periodic review“) sieht als rein zwischenstaatlicher Prozess keine Mitwirkung der EU vor.

Die begrenzten Mitwirkungsrechte der EU und das Nebeneinander von EU und EU-Mitgliedstaaten in verschiedenen Rollen – als Ratsmitglieder und als Beobachter<sup>14</sup> – erfordern ein erhebliches Maß an Koordination zwischen allen Beteiligten.<sup>15</sup> In Brüssel entwickelt die Arbeitsgruppe „Menschenrechte“ des Rates der EU (COHOM) die Positionen der EU, definiert Prioritäten und überwacht die Umsetzung des Strategischen Rahmens und des Aktionsplans für Menschenrechte. In Anbetracht der hohen Arbeitsbelastung, und zur Steigerung der Kohärenz und der Reaktionsgeschwindigkeit der EU, wurde die Arbeitsgruppe in den vergangenen Jahren reformiert. Seit

2012 kommt sie in zwei Formationen zusammen – Menschenrechtsexperten aus den Außenministerien der EU-Mitgliedstaaten und Menschenrechtsexperten aus den Ständigen Vertretungen in Brüssel. Auch wurde die Anzahl der Sitzungen erhöht, und – zur besseren Abstimmung mit den Diplomaten vor Ort – eine Sitzung zu Beginn jedes Kalenderjahres von Brüssel nach Genf verlegt. Im Einklang mit dem Beschluss des Rates 2009/908/EU wird der Vorsitz der Arbeitsgruppe zudem nicht von dem halbjährlich wechselnden Ratsvorsitz, sondern von einem Vertreter des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) wahrgenommen, was zusätzlich die Kontinuität und das Potential für längerfristige strategische Planung erhöht.<sup>16</sup>

In Genf leitet seit Lissabon die EU-Delegation die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten. Da die grundlegenden Positionen bereits in Brüssel vereinbart werden, kann sich die Abstimmung vor Ort auf die Umsetzung und sich neu aus dem Verhandlungsprozess ergebende Fragen konzentrieren. Zur optimalen Nutzung vorhandener Kapazitäten und Expertise praktizieren die EU und die Mitgliedstaaten in Genf ein System der Arbeitsteilung („burden sharing“), wonach einzelne Mitgliedstaaten bestimmte Themenbereiche betreuen, an Verhandlungen teilnehmen und Bericht erstatten. Dieses System erlaubt es der EU, ein möglichst breites Themenspektrum abzudecken.

Hinsichtlich der Außenvertretung der Union besteht im Menschenrechtsrat vielfach die Rollenverteilung aus der Zeit vor dem Vertrag von Lissabon fort. Zwar bestimmt Art. 221 AEUV nunmehr, dass die EU-Delegationen die Union bei internationalen Organisationen vertreten, doch erlauben die begrenzten Mitwirkungsrechte der Union keine vollständige Umsetzung dieser Bestimmung. Viele Erklärungen werden daher weiterhin von Vertretern des EU-Ratsvorsitzes oder eines anderen EU-Mitgliedstaats,

<sup>13</sup> Mitteilung des Präsidenten in Übereinstimmung mit Vizepräsidentin Ashton an die Kommission: Strategie für die schrittweise Verbesserung des Status der EU in internationalen Organisationen und anderen Gremien im Einklang mit den Zielen des Vertrags von Lissabon, 20. Dez. 2012, Dok. Nr. C(2012) 9420final, S. 4 Abs. 1 und Fn. 3 (Dokument liegt der Verfasserin vor).

<sup>14</sup> Derzeit sitzen acht EU-Mitgliedstaaten im Menschenrechtsrat; die übrigen sind als VN-Mitglieder durch Beobachter vertreten, siehe [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/CurrentMembers.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/CurrentMembers.aspx) (besucht am 29.8.2016).

<sup>15</sup> Gemäß Art. 34 EUV sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, ihr Handeln in internationalen Organisationen abzustimmen, Standpunkte der Union zu vertreten und den Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, sowie nicht vertretene EU-Mitgliedstaaten, zu unterrichten.

<sup>16</sup> Beschluss des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung des Beschlusses des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat und über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates (ABl. [2009] L 322/28).

der Mitglied im Menschenrechtsrat ist, im Namen der EU abgegeben. Auch EU-geführte Resolutionsentwürfe werden nicht von der EU-Delegation, sondern im Namen der EU von EU-Mitgliedstaaten eingebracht.

#### IV. EU-Mitwirkung im Menschenrechtsrat

Pro Jahr bringt die EU zwischen fünf und sechs Resolutionen im Menschenrechtsrat ein. Die EU verfolgt dabei insbesondere zwei thematische und drei länderspezifische Schwerpunkte: Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Kinderrechte (gemeinsam mit der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten, GRULAC), sowie die Menschenrechtssituationen in Nordkorea (gemeinsam mit Japan), Myanmar und Weißrussland. So wurde z. B. im Jahr 2012 auf der Basis von Resolution 20/13 ein Sonderberichterstatte über die Menschenrechtssituation in Weißrussland ernannt,<sup>17</sup> und 2013 auf Basis der von der EU und Japan eingebrachten Resolution 22/13 eine Untersuchungskommission zu Menschenrechtsverletzungen in Nordkorea eingerichtet.<sup>18</sup> Alle dieser Angelegenheiten zählen seit vielen Jahren zu den Kernprioritäten der EU und wurden von ihr bereits im Vorgänger des Menschenrechtsrates, der Menschenrechtskommission, thematisiert.

Im Vergleich zur Menschenrechtskommission ist die Zahl der EU-geführten Resolutionen im Menschenrechtsrat jedoch gesunken. Insbesondere Resolutionen über Ländersituationen, die allgemein als umstritten gelten, werden von der EU seltener eingebracht. Ausnahmen bilden hier Resolution S-15/1 über die Menschenrechtssituation in Libyen,<sup>19</sup> und die Syrienresolution 19/22.<sup>20</sup> Kritiker werfen der EU vor, zu konservativ in ihrer Themenwahl zu sein und keine Führungsrolle einzunehmen.<sup>21</sup> Während sich zwar Inhalte und Schwerpunkte der EU-ge-

führten Resolutionen von Jahr zu Jahr verlagern können, greift die EU keine grundlegend neuen Themen auf. Weiterhin wurde vielfach der Ruf nach mehr EU-Engagement für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte laut. Zwar finden wirtschaftliche und soziale Rechte teils in EU-Resolutionsentwürfen Erwähnung, z. B. die Rechte des Kindes auf Bildung, Gesundheit und einen angemessenen Lebensstandard, oder die Pflicht des Staates eine angemessene Ernährung seiner Bevölkerung sicherzustellen, doch hat die EU diesbezüglich bisher keine spezifischen Initiativen ergriffen. Insbesondere im Hinblick auf den hohen Stellenwert dieser Rechte für Länder des Globalen Südens wird die EU hier vielfach als zu passiv empfunden.<sup>22</sup>

Neben diesen EU-geführten Initiativen bringen auch die EU-Mitgliedstaaten – entweder alleine oder zusammen mit anderen Ländern – regelmäßig Resolutionen im Menschenrechtsrat ein. Die Anzahl dieser Resolutionen ist seit der Gründung des Menschenrechtsrates stark angestiegen auf über dreißig pro Jahr. Das Themenspektrum der von den EU-Mitgliedstaaten eingebrachten Resolutionsentwürfe ist breit und umfasst neben bürgerlichen auch wirtschaftliche und soziale Rechte, sowie die Rechte von gefährdeten Gruppen. Deutschland z. B. sponsert regelmäßig Resolutionen über den Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung (gemeinsam mit Spanien), angemessenen Wohnraum (gemeinsam mit Finnland) und Menschenhandel (gemeinsam mit den Philippinen). Die EU-Mitgliedstaaten haben dabei in den letzten Jahren auch vielfach kontroversere Themen aufgegriffen, z. B. durch die von Deutschland und Brasilien geführte Initiative über das Recht auf Privatheit.

---

Human Rights Issues?, Vortrag an der Universität Nottingham, 13. März 2015.

<sup>17</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/20/13 (2012).

<sup>18</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/22/13 (2013).

<sup>19</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/S-15/1 (2011).

<sup>20</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/19/22 (2012).

<sup>21</sup> Karen E. Smith, *The EU at the UN: Still Speaking with One Voice but Having Little Influence on*

<sup>22</sup> *Gjovalin Macaj/Joachim A. Koops, Inconvenient multilateralism: The challenges of the EU as a player in the United Nations Human Rights Council*, in: Jan Erik Wetzel (Hrsg.), *The EU as a "Global Player" in Human Rights?*, 2011, S. 66–81 (75–76); *Theodor Rathgeber, Performance and Challenges of the UN Human Rights Council – An NGO's View*, Friedrich-Ebert-Stiftung, International Policy Analysis, 2013, S. 7, 19.

Insgesamt zeichnet sich eine erkennbare Präferenz der EU-Mitgliedstaaten für nationale anstelle von EU-geführten Initiativen ab. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass hinsichtlich kontroverserer Themen, wie z. B. wirtschaftlicher und sozialer Rechte, oder dem Recht auf Privatheit, kein EU-weiter Konsens besteht. Ein weiterer Faktor ist auch, dass die Erfolgchancen einer EU-geführten Resolution von den EU-Mitgliedstaaten oft als niedriger eingeschätzt werden, als die nationaler Initiativen. Zum einen können einzelne EU-Mitgliedstaaten flexibler agieren, zum anderen durch Kooperation mit Drittstaaten bestehende Block-Strukturen durchbrechen. Hinsichtlich thematischer Initiativen ist daher gegenwärtig im Menschenrechtsrat eine Tendenz hin zu weniger statt mehr europäischer Kooperation zu erkennen. Dieser Trend erstreckt sich jedoch nicht auf länderspezifische Resolutionen. Mit Ausnahme der Iran- und Syrienresolutionen, die von EU-Mitgliedstaaten als Teil überregionaler Kerngruppen eingebracht werden, gibt es derzeit keine von EU-Mitgliedstaaten initiierten Länderresolutionen. Dies ist vermutlich auf die politische Sensibilität dieser Resolutionen zurückzuführen. Angesichts des erheblichen politischen Kapitals, das für eine erfolgreiche länderspezifische Initiative benötigt wird, scheint eine Präferenz für das gemeinsame Vorgehen als Union zu bestehen.

Neben dem Einbringen von eigenen Resolutionen haben die EU-Mitgliedstaaten darüber hinaus auch die Möglichkeit, Resolutionsentwürfe anderer Staaten als Mitsponsoren zu unterstützen. Besonders häufig machen EU-Mitgliedstaaten hiervon bei Resolutionen über bürgerliche Rechte und bei Länderresolutionen Gebrauch. Auch bei Resolutionen über die Rechte von LGBTI-Personen und bei vielen Initiativen im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte treten EU-Mitgliedstaaten oft als Mitsponsoren auf.

## V. Akteure und Positionen im Menschenrechtsrat

Obwohl sie keinen offiziellen Status im Menschenrechtsrat haben, üben politische und regionale Staatengruppen de facto erheblichen Einfluss auf das Programm und die Entscheidungen des Gremiums aus. Zu den einflussreichsten Gruppen werden allgemein die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC), die Gruppe Afrikanischer Staaten, und die Bewegung der Blockfreien Staaten (NAM) gezählt.<sup>23</sup> Auch die Gruppe Arabischer Staaten tritt oft geschlossen in Erscheinung.

Die EU befindet sich im Menschenrechtsrat in einer strukturellen Minderheitsposition, kann jedoch auf mehrere stabile Partnerschaften bauen.<sup>24</sup> Osteuropäische Staaten, insbesondere EU-Beitrittskandidaten und ENP-Staaten, schließen sich weitgehend den Erklärungen der EU an und unterstützen EU-geführte Resolutionen als Mitsponsoren. Deutliche Übereinstimmungen bestehen auch zwischen der EU und den anderen Mitgliedern der Regionalgruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG), was sich durch wechselseitige Unterstützung von Resolutionsentwürfen und ähnliches Stimmverhalten ausdrückt. Schließlich pflegt die EU enge Beziehungen zu Japan und einer Reihe von GRULAC-Staaten, die über die gemeinsamen Resolutionsentwürfe zu Nordkorea und Kinderrechten hinausgehen.

Darüber hinaus ist die EU jedoch häufig isoliert in einem Gremium, das Beobachtern zufolge von einer tiefgreifenden Spaltung zwischen dem Globalen Norden und dem

<sup>23</sup> Alexander Besant/Sébastien Malo, Dim Prospects for the United Nations Human Rights Council, in: *Yale Journal of International Affairs* 4 (2009), S. 144-148 (145); Rosa Freedman, New Mechanisms of the UN Human Rights Council, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 29 (2011), S. 289-323 (291); Eduard Jordaán, South Africa and the United Nations Human Rights Council, in: *Human Rights Quarterly* 36 (2014), S. 90-122 (93).

<sup>24</sup> Anna-Luise Chané/Arjun Sharma, The European Union at the Human Rights Council: A Social Network Analysis of (Co-)Sponsorship Behaviour, i. E.

Globalen Süden geprägt ist.<sup>25</sup> Zwar ist die Realität angesichts vielfacher Differenzen innerhalb der verschiedenen Gruppen einerseits, und einem wachsenden Trend hin zu überregionaler Zusammenarbeit andererseits, weitaus komplexer.<sup>26</sup> Dennoch gibt es thematische Verwerfungslinien, die die Debatten im Menschenrechtsrat nachhaltig prägen.

### 1. Menschenrechte der dritten Generation

Zu den umstrittensten Themen zählen dabei die kollektiven Solidaritätsrechte, die oft zusammenfassend als Menschenrechte der „dritten Generation“ bezeichnet werden.<sup>27</sup> Von Staaten des Globalen Südens wird diesen Rechten im Menschenrechtsrat hohe Bedeutung beigemessen, als Mittel zur Erzielung einer gerechteren internationalen Ordnung.<sup>28</sup> Themen wie die Auswirkungen des Kolonialismus, der Globalisierung und der Weltwirtschaftskrise, sowie von Sanktionen und Umweltzerstörung werden hierbei von einem Menschenrechtsansatz behandelt. In den vergangenen Jahren brachten die NAM-Staaten als Gruppe zahlreiche Resolutionen zum Recht auf Entwicklung, über die Förderung internationaler Zusammenarbeit und über die Auswirkungen von Sanktionen auf die Menschenrechtssituation in sanktionierten Ländern ein. Andere Resolutionsentwürfe von Ländern des Globalen Südens befassten sich mit Klima und Umwelt, einer gerechteren internationalen

Ordnung, internationaler Solidarität und den Implikationen von Auslandsverschuldung und anderen finanziellen Verpflichtungen.

Diesen Initiativen steht die EU überwiegend kritisch gegenüber. Zum einen stellt sie in Frage, ob die genannten Themen vom Mandat des Menschenrechtsrates gedeckt sind, oder stattdessen in den Wirtschafts-, Umwelt- und Sicherheitsgremien der VN zur Sprache gebracht werden sollten. So erklärte die EU z. B. mit Bezug auf eine von den NAM-Staaten eingebrachte Resolution über „Menschenrechte und einseitige Zwangsmaßnahmen“, dass es nicht die Rolle des Menschenrechtsrates sei, politische Entscheidungen zu widerrufen oder zu bestätigen.<sup>29</sup> Ähnlich argumentierte die EU im Hinblick auf Resolutionen, die sich mit Auslandsverschuldung und anderen finanziellen Verpflichtungen befassten. Während Befürworter die Implikationen für die Kapazität eines Staates zur Wahrung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte thematisierten,<sup>30</sup> vertrat die EU den Standpunkt, dass Resolutionen zu diesem Thema nicht vom Mandat des Rates gedeckt seien und die Arbeit anderer internationaler Organisationen duplizierten.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> *Sibylle Scheipers*, Civilization vs toleration: the new UN Human Rights Council and the normative foundations of the international order, in: *Journal of International Relations and Development* 10 (2007), S. 219–242.

<sup>26</sup> *Anna-Luise Chané/Arjun Sharma*, Universal human rights? Exploring contestation and consensus in the UN Human Rights Council, in: *Human Rights & International Legal Discourse* (2016), S. 219–247.

<sup>27</sup> Siehe *Karel Vašák*, A 30-Year Struggle: The Sustained Efforts to give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights, in: *UNESCO Courier* 30 (1977), S. 29–32.

<sup>28</sup> *Joanna Harrington*, Canada and the United Nations Human Rights Council: Dissent and Division, in: *University of New Brunswick Law Journal* 60 (2010), S. 78–115 (98–100).

<sup>29</sup> Siehe z. B. die Stimmerklärung Estlands (im Namen der EU-Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Menschenrechtsrats sind) zu Resolution 24/14, Menschenrechte und einseitige Zwangsmaßnahmen, UN-Dok. A/HRC/Res/24/14 (2013): “it is not for the Human Rights Council to recall or endorse in any way the political decision made by a regional or otherwise determined group”, “[the Council] is not the appropriate forum to address this issue”.

<sup>30</sup> Siehe z. B. die Erklärung Kubas zu Resolution 28/8, Die Auswirkungen von Außenverschuldung und anderen internationalen finanziellen Verpflichtungen von Staaten für die vollständige Wahrung aller Menschenrechte, insbesondere wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, UN-Dok. A/HRC/RES/28/8 (2015).

<sup>31</sup> Siehe z. B. die Stimmerklärung Lettlands (im Namen der EU-Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Menschenrechtsrats sind) zu Resolution 28/8, Die Auswirkungen von Außenverschuldung und anderen internationalen finanziellen Verpflichtungen von Staaten für die vollständige Wahrung aller Menschenrechte, insbesondere wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, UN-Dok. A/HRC/RES/28/8 (2015): “[the Coun-



Neben der Funktion und Durchsetzbarkeit von Menschenrechten der dritten Generation ist ein weiterer Streitpunkt die Frage, wer Rechteinhaber und wer Pflichtenträger im internationalen Menschenrechtssystem ist.<sup>32</sup> Während die EU vorrangig die Nationalstaaten in der Pflicht sieht,<sup>33</sup> betonen die Staaten des Globalen Südens die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. So müssten Staaten durch internationale Kooperation zunächst in die Lage versetzt werden, Menschenrechte adäquat gewährleisten zu können, z. B. durch Entwicklungszusammenarbeit, technische Hilfe, Kapazitätsaufbau und Schuldenschnitte.<sup>34</sup> Während nach Ansicht des Globalen Südens internationale Zusammenarbeit und Entwicklung daher Grundvoraussetzungen für den Schutz der Menschenrechte darstellen, befürchtet die EU, dass Staaten ihre wirtschaftliche Lage als Rechtfertigungsgrund für Menschenrechtsverletzungen benutzen könnten.<sup>35</sup> Ähnlich kritisch

steht die EU Vorstößen des Globalen Südens gegenüber, neben Individualrechten auch kollektive Menschenrechte anzuerkennen.<sup>36</sup> Dies könne zu Unsicherheiten führen und letztendlich zu Situationen, in denen sich Staaten gegenüber anderen Staaten auf Menschenrechtsschutz berufen würden.

Die Differenzen zwischen der EU und den regionalen und politischen Gruppen des Globalen Südens sind besonders ausgeprägt hinsichtlich des Rechts auf Entwicklung, internationaler Zusammenarbeit und Sanktionen. Während diesen Themen z. B. von den Mitgliedern der Afrikanischen und Arabischen Staatengruppen, von GRU-LAC, NAM und der OIC hohe Priorität eingeräumt wird, befindet sich die EU hier durchweg in der Opposition. Größere Annäherung besteht hingegen im Hinblick auf Klimawandel und Umwelt. Resolutionsentwürfe zu diesen Themen wurden in den vergangenen Jahren auch von einzelnen EU-Mitgliedstaaten als Haupt- und Mitsponsoren unterstützt. Dies ist im Einklang mit der Rechtsordnung der EU, die den Wert einer gesunden und sauberen Umwelt anerkennt und ein „hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität“ einfordert (Art. 37 EU-Grundrechtecharta).

---

cil] is not the correct forum for discussion of government resources for the realization of human rights obligations by states”, “The resolution falls outside the mandate of the Human Rights Council and duplicates work done in other international organizations”.

<sup>32</sup> Chané/Sharma (Fn. 26).

<sup>33</sup> Siehe z. B. die Stimmerklärung Italiens (im Namen der EU-Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Menschenrechtsrats sind) zu Resolution 27/2, Das Recht auf Entwicklung, UN-Dok. A/HRC/RES/27/2 (2014): “while national development efforts should be supported, the primary responsibility for ensuring that the right to development is realized is a responsibility owed by states to their citizens”.

<sup>34</sup> Siehe z. B. die Erklärung Venezuelas zu Resolution 25/3, Förderung internationaler Zusammenarbeit im Bereich Menschenrechte, UN-Dok. A/HRC/RES/25/3 (2014): “international cooperation must play its role in strengthening national initiatives and improving the ability of states to fully support international human rights [...] especially through the provision of technical assistance”.

<sup>35</sup> Siehe z. B. die Erklärung Lettlands (im Namen der EU-Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Menschenrechtsrats sind) zu Resolution 28/2, Förderung internationaler Zusammenarbeit im Bereich Menschenrechte, UN-Dok. A/HRC/RES/28/2 (2015): “[international cooperation] should neither substitute national efforts in promoting and protecting human rights nor be a condition for guaranteeing human rights”.

## 2. Rechte von LGBTI-Personen

Ein weiterer zentraler Streitpunkt im Menschenrechtsrat bleibt darüber hinaus die Debatte um die Universalität oder kulturelle Relativität der Menschenrechte, wie z. B. in Bezug auf die Rechte von LGBTI-Personen deutlich wird. Der Menschenrechtsrat widmete sich dem Thema zuerst 2011 in einer Resolution, in der der Hohe Kommissar der VN für Menschenrechte (UNHCHR) mit der Erstellung einer Studie über Gewalt und Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beauftragt wurde.<sup>37</sup> Nach einer weiteren Resolution aus dem Jahr 2014<sup>38</sup> setzte der Menschenrechtsrat schließlich 2016 einen

---

<sup>36</sup> Chané/Sharma (Fn. 26).

<sup>37</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/17/19 (2011).

<sup>38</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/27/32 (2014).

unabhängigen Experten zu dem Thema ein.<sup>39</sup> In der kontrovers geführten Debatte traten viele EU-Mitglieder, andere westliche Staaten sowie GRULAC-Mitglieder für die Resolution ein. Kritik kam hingegen von afrikanischen und arabischen Staaten, sowie Mitgliedern der OIC. Während die Befürworter der Resolution die Universalität der Menschenrechte betonten, forderten Kritiker, dass die „ethischen, religiösen und kulturellen Gebräuche und Werte“ einzelner Länder respektiert werden müssten, und sahen in der Initiative den Versuch der Sponsoren, anderen Ländern ihre Kultur und Weltsicht aufzuzwingen.<sup>40</sup> Gleichzeitig ist die Initiative aber auch ein Beispiel dafür, dass das Konzept des „Nord-Süd-Konflikts“ der Realität im Menschenrechtsrat oft nicht gerecht wird. Obwohl auch hier Differenzen zwischen westlichen und afrikanischen oder arabischen Staaten bestehen, so darf nicht übersehen werden, dass die erste Resolution von Südafrika, und die Nachfolgeresolutionen von einer wachsenden Gruppe süd- und mittelamerikanischer Staaten eingebracht wurden.

### 3. Länderresolutionen

Neben thematischen Resolutionen kann der Menschenrechtsrat auch Resolutionen zur Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern verabschieden. Ländersituationen werden überwiegend unter den Tagesordnungspunkten 4 („Menschenrechtssituationen, die der Aufmerksamkeit des Rates bedürfen“), 7 („Situation in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten“), und 10 („Technische Hilfe und Kapazitätsaufbau“) behandelt.<sup>41</sup>

Resolutionen, die unter Punkt 4 eingebracht werden, gehören zu den umstrittensten Themen auf der Tagesordnung des Menschenrechtsrates. Die Debatte ist geprägt von dem Spannungsverhältnis zwischen internationaler Überwachung und Durchsetzung von Menschenrechten einerseits, sowie den Grundsätzen von staatlicher Souveränität und Nichteinmischung andererseits. Die EU setzt auf Länderresolutionen als wichtiges Instrument um schwere Menschenrechtsverletzungen in den Fokus der Weltöffentlichkeit zu rücken und Druck auf die jeweilige Regierung auszuüben. Länderresolutionen werden dabei als unerlässlich für die Sicherstellung der Autorität und Glaubwürdigkeit des Menschenrechtsrates angesehen. Viele Länder des Globalen Südens vertreten hingegen einen konsensorientierten Ansatz, der Dialog und Zusammenarbeit den Vorzug gibt.<sup>42</sup> Länderresolutionen, die ohne die Zustimmung des adressierten Staates angenommen werden, werden vielfach als ineffektiv oder kontraproduktiv eingeschätzt. Zudem sehen viele Staaten die selektive Fokussierung auf einzelne Länder und Menschenrechtsverstöße als Ausdruck der Politisierung des Menschenrechtsrates.<sup>43</sup> Zwar bringt die EU im Menschenrechtsrat regelmäßig Länderresolutionen ein, insbesondere zu Nordkorea, Myanmar und Weißrussland, jedoch ist die Zahl der von der EU gesponserten Resolutionen im Vergleich zur Kommission für Menschenrechte stark zurückgegangen. Beobachter werten dies teils als Reaktion auf die starke Opposition anderer Gruppen und befürchteten, dass das Zurückrudern der EU ihre Position zu Länderresolutionen weiter schwächen könne.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> UN-Dok. A/HRC/RES/32/2 (2016).

<sup>40</sup> Siehe die zahlreichen Stellungnahmen, insbesondere der OIC-Mitgliedstaaten, zu Resolution 32/2, Schutz gegen Gewalt und Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität, UN-Dok. A/HRC/RES/32/2 (2016).

<sup>41</sup> Siehe zur Tagesordnung des Menschenrechtsrates UN-Dok. A/HRC/RES/5/1 (2007) Anlage V.B.

<sup>42</sup> Siehe z. B. Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council: More of the same?*, in: *Wisconsin International Law Journal* 31 (2013), S. 208–251 (233–238); Jordaan (Fn. 23), S. 97–109.

<sup>43</sup> Siehe z. B. die Erklärungen von Kuba, Venezuela, Vietnam, China und Pakistan zu Resolution 28/22, Menschenrechtssituation in der Demokratischen Volksrepublik Korea, UN-Dok. A/HRC/RES/28/22 (2015). Beachte aber auch, dass sich mehrere GRULAC-Staaten für die Resolution aussprachen.

<sup>44</sup> Karen E. Smith, *The European Union and the Review of the Human Rights Council*, EXPO/B/DROI/2010/06 (2011), S. 13 und *The European*

Nahezu umgekehrt sind die Lager hingegen mit Bezug auf Resolutionen unter Tagesordnungspunkt 7 verteilt. Arabische Staaten und die Mitglieder der OIC bringen regelmäßig Resolutionen über die Menschenrechtslage in den Palästinensischen Autonomiegebieten, Ostjerusalem und den Golanhöhen ein. Insgesamt machen diese Initiativen allein knapp ein Viertel aller im Menschenrechtsrat in regulären Sitzungen eingebrachten Länderresolutionen aus. Die EU-Mitgliedstaaten und andere westliche Staaten haben in der Vergangenheit vielfach gegen diese Resolutionen gestimmt oder sich der Stimme enthalten. Sie halten es für unvereinbar mit den Grundsätzen der Universalität und Nichtselektivität des Menschenrechtsrates, dass ein einziges Land als ständiger Tagesordnungspunkt ausgesondert wird.

Allerdings verbieten sich auch hier Verallgemeinerungen. So haben in der Vergangenheit vereinzelt EU-Mitgliedstaaten Resolutionentwürfe unter Tagesordnungspunkt 7 als Mitsponsoren unterstützt. Gleichzeitig hat die Gruppe Afrikanischer Staaten mehrfach Resolutionen zur Menschenrechtslage in der Elfenbeinküste, Libyen, Mali und dem Sudan eingebracht, während die OIC und die Gruppe Arabischer Staaten Resolutionen über Libyen und Syrien sponserten. Resolutionen zur Menschenrechtslage in der eigenen Region erscheinen daher politisch annehmbarer als „von außen kommende“ Initiativen von Drittstaaten.

## VI. Schlussbetrachtungen

Menschenrechte der „dritten Generation“, Rechte von LGBTI-Personen und Länderresolutionen sind nicht die einzigen Themen, bei denen die Positionen im Menschenrechtsrat weit auseinanderliegen. Auch hinsichtlich der Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, hinsichtlich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, der Rechte älterer Menschen und der Menschenrechtsverpflichtungen von

Unternehmen bestehen erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Sie sind Ausdruck tiefergehender Verwerfungslinien, die grundlegende Elemente des internationalen Menschenrechtsschutzes in Frage stellen, nämlich die Identität von Rechteinhabern und Pflichtenträgern, die Universalität oder Relativität der Menschenrechte und der Umfang des Mandats des Menschenrechtsrates. Dabei stellt die effektive Mitwirkung im Menschenrechtsrat die EU weiterhin vor Herausforderungen. So erlaubt ihr der begrenzte rechtliche Status nicht die volle Umsetzung der Außenkompetenzen, die der Vertrag von Lissabon vorsieht. Zudem ist ein erheblicher Anteil ihrer zeitlichen und personellen Kapazitäten durch den komplexen internen Koordinationsprozess gebunden. Im Menschenrechtsrat steht die EU zudem in einer Minderheitsposition einflussreichen und mitgliederstarken regionalen und politischen Gruppen gegenüber. Gleichzeitig hindern sie interne politische Differenzen zwischen ihren eigenen Mitgliedstaaten daran, kontroversere Themen aufzugreifen. Obwohl EU-intern in den letzten Jahren zahlreiche strategische und institutionelle Reformen durchgeführt wurden, bleibt die Union daher extern weiterhin hinter ihrem Führungsanspruch zurück, während EU-Mitgliedstaaten verstärkt auf eigene Initiativen setzen.

---

Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence, in: *Journal of European Public Policy* 17 (2010), S. 224–241 (232).

## Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2015 – Teil II: Individualbeschwerden

Pascal Nägeler

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Das Individualbeschwerdeverfahren
- III. Statistische Angaben
- IV. Zulässigkeitsfragen
- V. Materiellrechtliche Fragen

### I. Einführung

Mit diesem Beitrag wird die Berichterstattung über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (im Folgenden Ausschuss) im Jahre 2015 fortgesetzt.<sup>1</sup> Im ersten Teil des Berichts wurde auf allgemeine Ereignisse sowie auf die im Berichtszeitraum (113. bis 115. Sitzung) ausgewerteten Staatenberichte eingegangen. Der vorliegende zweite Teil beschäftigt sich mit der Auswertung der vom Ausschuss 2015 entschiedenen Individualbeschwerden und schließt damit an die Berichterstattung für das Jahr 2014 an.<sup>2</sup>

### II. Das Individualbeschwerdeverfahren

Einzelpersonen können die Verletzung der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden Zivilpakt)<sup>3</sup> verbürgten Rechte nach Maßgabe des

1. Fakultativprotokolls zum Zivilpakt (im Folgenden FP I)<sup>4</sup> vor dem Ausschuss geltend machen. Das Individualbeschwerdeverfahren ist im Gegensatz zum Staatenberichtsverfahren nach Art. 40 Abs. 1, welches für jeden Vertragsstaat obligatorisch ist, fakultativ. Das bedeutet, dass der Ausschuss nur dann zur Entgegennahme und Prüfung von Individualbeschwerden zuständig ist, wenn der betreffende Staat das FP I ratifiziert hat.

Das FP I regelt in erster Linie die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individualbeschwerde, während der Verfahrensablauf in der Verfahrensordnung des Ausschusses (im Folgenden VerFO)<sup>5</sup> geregelt ist. Das Verfahren wird gemäß Art. 2 FP I durch die schriftliche Einlegung der Beschwerde eingeleitet. Kommt der Ausschuss zur Unzulässigkeit der Beschwerde (inadmissibility decision), so teilt er dies dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Vertragsstaat mit. Im Falle der Zulässigkeit prüft der Ausschuss die Begründetheit der behaupteten Rechtsverletzungen am Maßstab der im Zivilpakt und im Zweiten Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe<sup>6</sup> verbürgten Rechte, soweit diese für den Vertragsstaat gelten. Die Entscheidung wird dem Beschwerdeführer und dem Vertragsstaat in einer Auffassung (view) mitgeteilt.

<sup>1</sup> Siehe bereits *Pascal Nägeler*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2015 – Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2016, S. 65–83.

<sup>2</sup> Siehe *Pascal Nägeler*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2014 – Teil II: Individualbeschwerden, in: MRM 2015, S. 117–129.

<sup>3</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1524. Alle im Folgenden genannten Artikel sind, sofern nicht ausdrücklich anders bezeichnet, solche des Zivilpaktes.

<sup>4</sup> Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 302; BGBl. 1992 II, S. 1247.

<sup>5</sup> Rules of Procedure of the Human Rights Committee in der Fassung vom 11. Januar 2012, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.10.

<sup>6</sup> Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty vom 15. Dezember 1989, UNTS Bd. 1642, S. 414; BGBl. 1992 II, S. 391.

In Ermangelung einer entsprechenden Regelung im FP I kommt den Auffassungen des Ausschusses keine ausdrückliche rechtsverbindliche Wirkung zu.<sup>7</sup> Zu beachten ist aber, dass die Vertragsstaaten nach Art. 2 verpflichtet sind, die Bestimmungen des Zivilpaktes zu wahren und umzusetzen, sowie Rechtsbehelfe zur Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen zu schaffen und insbesondere ihre Durchsetzung nach Art. 2 Abs. 3 lit. c zu gewährleisten. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 33 zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem FP I<sup>8</sup> führt der Ausschuss aus, dass sie zumindest nach Treu und Glauben zur Kooperation verpflichtet sind. Die Umsetzung der mitgeteilten Auffassungen wird durch einen Sonderberichtersteller überprüft, der den Vertragsstaaten gegebenenfalls weitere Empfehlungen unterbreiten kann.

### III. Statistische Angaben

Seit dem Beginn der Beurteilung der Individualbeschwerden im Jahre 1977 wurden bis Ende März 2016 insgesamt 2.759 Individualbeschwerden gegen 92 Vertragsstaaten eingereicht.<sup>9</sup> Im Berichtszeitraum 2015 hat der Ausschuss 23 der 86 überprüften Beschwerden als unzulässig zurückgewiesen. In 51 Fällen hat er eine Verletzung des Zivilpaktes festgestellt. In 11 Fällen wurde keine Verletzung festgestellt. In einem Verfahren waren die Dokumente nicht verfügbar.<sup>10</sup>

### IV. Zulässigkeitsfragen

Bei der Untersuchung der Individualbeschwerden prüft der Ausschuss zunächst deren Zulässigkeit gemäß Art. 1 bis Art. 3 und Art. 5 Abs. 2 FP I.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Theodor Schilling, *Internationaler Menschenrechtsschutz*, 2. Aufl. 2010, Rn. 773.

<sup>8</sup> General Comment Nr. 33 (2008), UN-Dok. CCPR/C/GC/33.

<sup>9</sup> Bericht des Ausschusses an die Generalversammlung der Vereinten Nationen von 2016, UN-Dok. A/71/40, Nr. 24.

<sup>10</sup> Beschwerde gegen Russland, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2143/2012

<sup>11</sup> Ausführlich dazu: Bernhard Schäfer, *Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll*

#### 1. Beschwerdebefugnis / Opfereigenschaft

Der Beschwerdeführer muss durch eine Handlung oder ein Unterlassen des Vertragsstaates persönlich in seinen Rechten beeinträchtigt sein. Dabei genügt es nicht, wenn der Beschwerdeführer nur auf rein hypothetischer Basis in seinen Rechten verletzt sein könnte; er sich also gegenwärtig keiner Gefährdung einer Verletzung des Paktes ausgesetzt sieht.

Die Individualbeschwerde kann dann durch eine dritte Person eingereicht werden, wenn das eigentlich Opfer einer behaupteten Paktverletzung nicht in der Lage ist, die Beschwerde persönlich einzureichen.<sup>12</sup>

#### 2. Hinreichende Substantiiertheit der Beschwerde

Der Beschwerdeführer muss nach Art. 1 S. 1 FP I behaupten, Opfer einer Verletzung der im Zivilpakt verbürgten Rechte zu sein. Diese Behauptung muss entsprechend Art. 96 lit. b S. 1 VerfO hinreichend substantiiert dargelegt werden. Diesem Erfordernis genügt der Beschwerdeführer, indem er Beweisunterlagen beibringt, die seine Behauptung belegen. Er muss beispielsweise den Namen des Zeugen anführen, der während einer Gerichtsverhandlung verhindert war, sofern er aufgrund der fehlenden Aussage eine Verletzung von Art. 14 begründen will.<sup>13</sup> Eine bloß generelle Behauptung einer Rechtsverletzung genügt konsequenterweise nicht.<sup>14</sup> Sofern der Beschwerdeführer diesen Anforderungen nicht genügt, weist der Ausschuss die Beschwerde gem. Art. 96 lit. b S. 1 VerfO als unzulässig ab.

zum Zivilpakt, 2. Aufl. 2007, S. 40–100.

<sup>12</sup> Auffassung vom 25. September 2015, *Burdyko ./ Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2017/010, Nr. 7.4.

<sup>13</sup> Auffassung vom 12. Mai 2015, *Khadzhiev ./ Turkmenistan*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2079/2011, Nr. 7.4.

<sup>14</sup> Entscheidung vom 14. Dezember 2015, *G.C.A.A. ./ Uruguay*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2358/2014, Nr. 8.6.

### 3. *Zuständigkeit ratione materiae*

Der Beschwerdegegenstand muss eine Verletzung von Rechten aus dem Zivilpakt oder seinen Fakultativprotokollen darstellen. Allerdings können generelle Verpflichtungen eines Vertragsstaates aus Art. 2 nicht isoliert Gegenstand einer Individualbeschwerde sein. Der Ausschuss bestätigte auch 2015 seine gefestigte Entscheidungspraxis.<sup>15</sup> Dem Ausschuss steht es zudem nicht zu, die Vereinbarkeit eines nationalen Gesetzes mit höherrangigem Recht zu überprüfen.<sup>16</sup>

Das Recht auf Eigentum wird durch den Pakt nicht geschützt, sodass eine hierauf gestützte Beschwerde *ratione materiae* unzulässig ist.<sup>17</sup> Auch kann ein Beschwerdeführer keine Rechte aus der Kinderrechtskonvention vor dem Ausschuss geltend machen.<sup>18</sup>

### 4. *Zuständigkeit ratione temporis*

Die *Zuständigkeit ratione temporis* bedeutet, dass der Ausschuss nur über Beschwerden entscheiden darf, wenn sich die behauptete Paktverletzung nach dem Inkrafttreten des Zivilpaktes und des FP I im Vertragsstaat zugetragen hat. Eine Ausnahme besteht in den Fällen, in denen die ursprüngliche Verletzungshandlung nach dem Inkrafttreten des FP I fortwirkt oder wenn deren Auswirkungen selbst als eine Verletzung des Zivilpaktes anzusehen sind, andernfalls ist die Beschwerde als unzulässig zu verwerfen.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Beispielsweise: Entscheidung vom 1. Juli 2015, *B und C ./. Tschechien*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/1967/2010, Nr. 6.3; Entscheidung vom 4. Mai 2015, *M ./. Belgien*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2176/2012, Nr. 6.5.

<sup>16</sup> Entscheidung vom 6. Mai 2015, *N.D.M. ./. Tschechien*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/1971/2010, Nr. 5.5.

<sup>17</sup> Entscheidung vom 1. Juli 2015, *X ./. Tschechien*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/1961/2010, Nr. 6.5.

<sup>18</sup> Auffassung vom 7. Dezember 2015, *Z ./. Australien*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2279/2013, Nr. 6.7.

<sup>19</sup> Entscheidung vom 1. Juni 2015, *E.Z. ./. Kasastan*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2021/2010, Nr. 7.4.

In dem Verfahren *Yusupova ./. Russland*<sup>20</sup> wurde die Beschwerdeführerin im Jahr 1944 aus ihrer Heimatstadt Grozny nach Kasachstan deportiert, wo sie 13 Jahre verbrachte. Ein Gericht des Vertragsstaates stellte im Juli 2006 fest, dass die Deportierung von 1944-1957 eine unrechtmäßige Freiheitsentziehung darstelle. Daher sei der Ausschuss für die Beschwerde auch *ratione temporis* zuständig, obwohl das FP 1 erst am 1. Januar 1992 in Russland in Kraft trat.<sup>21</sup>

Die Beschwerde im Verfahren *Ali ./. Tunesien*<sup>22</sup> war *ratione temporis* unzulässig, da das FP I erst am 29. September 2011 im Vertragsstaat in Kraft trat und die streitgegenständlichen Gerichtsentscheidungen im Juni und Juli 2001 erlassen wurden.

### 5. *Zuständigkeit ratione loci*

In dem Verfahren *Hicks ./. Australien*<sup>23</sup> hat sich der Ausschuss mit der *Zuständigkeit ratione loci* auseinandergesetzt. Der Beschwerdeführer ist australischer Staatsbürger und wurde im November 2001 in Afghanistan von amerikanischen Truppen festgenommen und anschließend in die USA überstellt. Er wurde von Januar 2002 bis März 2007 in Guantanamo Bay inhaftiert. Am 20. März 2007 hat ihn ein Militärgericht zu sieben Jahren Haft verurteilt. Aufgrund einer Überstellungsvereinbarung zwischen dem Vertragsstaat und den USA kehrte der Beschwerdeführer nach Australien zurück und konnte dort seine Haftstrafe absitzen. In seiner Beschwerde trägt er vor, dass er bis zu seiner Überstellung nach Australien mehrfach in seinen Rechten verletzt worden sei. Er ist der Auffassung, dass auch der Vertragsstaat hierfür verantwortlich sei bzw. mit in die Verantwortung genommen werden solle. Hierfür führt er unter anderem an, dass seine anschließenden

<sup>20</sup> Auffassung vom 21. Oktober 2015, *Yusupova ./. Russland*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2036/2011.

<sup>21</sup> Ebd., Nr. 6.6.

<sup>22</sup> Entscheidung vom 9. Februar 2016, *Ali ./. Tunesien*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2130/2012.

<sup>23</sup> Auffassung vom 19. Februar 2016, *Hicks ./. Australien*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2005/2010.

de Inhaftierung in Australien das Ergebnis eines unrechtmäßigen Verfahrens in den USA sei, die australische Regierung mit den USA über bestimmte Maßnahmen verhandelt und eine Überstellungsvereinbarung abgeschlossen habe und australische Staatsbedienstete ihn mehrmals in Guantanamo Bay befragt hätten. Allerdings sah der Ausschuss hierin keine effektive Hoheitsgewalt, sodass die behaupteten Paktverletzungen in Bezug auf die Inhaftierung in Guantanamo Bay *ratione loci* unzulässig sind.<sup>24</sup>

## 6. *Missbrauch des Beschwerderechts*

Ist der Ausschuss der Überzeugung, dass der Beschwerdeführer sein Beschwerderecht missbraucht hat, erklärt er die Individualbeschwerde nach Art. 3 FP I für unzulässig. Dies ist insbesondere der Fall, wenn zwischen der letzten innerstaatlichen Entscheidung und der Einlegung der Beschwerde beim Ausschuss ein längerer Zeitraum verstrichen ist und keine Gründe ersichtlich sind, die eine spätere Beschwerdeerhebung rechtfertigen. Hierdurch hilft der Ausschuss dem Fehlen einer vertraglich vorgesehenen Beschwerdefrist ab.

Im Verfahren *M.G.C. ./ Australien*<sup>25</sup> hat der Beschwerdeführer die Verletzung von zwei Vorschriften der Kinderrechtskonvention geltend gemacht. Allerdings verfügt der Ausschuss nur über die Kompetenz, Verletzungen des Paktes festzustellen, sodass dieser Teil der Beschwerde nach Art. 3 FP I als unzulässig verworfen wurde.<sup>26</sup>

## 7. *Rechtswegerschöpfung*

Der Beschwerdeführer muss gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. b FP I alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben, bevor er Beschwerde zum Ausschuss erheben kann. Der Ausschuss verzichtet auf dieses Erfordernis, soweit die Unwirksamkeit

des Rechtsbehelfes bekannt ist. Finanzielle Belastungen oder Zweifel an der Effektivität eines Rechtsbehelfs befreien den Beschwerdeführer nach ständiger Rechtsprechung nicht davon, einen solchen einzulegen.<sup>27</sup> Auch verzichtet er auf das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung, wenn das Verfahren bei der Anwendung nationaler Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert.<sup>28</sup>

Weißrussland trägt als Vertragsstaat regelmäßig vor, dass die Beschwerdeführer den innerstaatlichen Rechtsweg nicht ausgeschöpft haben. Nach dem geltenden Recht besteht die Möglichkeit sich im Rahmen einer "supervisory review procedure" gegen die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes zu wenden. Eine solche Überprüfung ist jedenfalls für gerichtliche Entscheidungen, die in Rechtskraft erwachsen sind, für die Zwecke der Zulässigkeit der Beschwerde nicht erforderlich.<sup>29</sup>

Im Verfahren *Tshidika ./ Kongo*<sup>30</sup> konnte von dem Beschwerdeführer die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges nicht verlangt werden. Er war Opfer von schwerwiegenden Folterhandlungen und konnte aus dem Vertragsstaat fliehen. Das Vereinigte Königreich hat dem Beschwerdeführer den Flüchtlingsstatus zugesprochen, nachdem forensische Untersuchungen die Folterhandlungen belegt hatten.

<sup>24</sup> Ebd. 4.6.

<sup>25</sup> Auffassung vom 7. Mai 2015, *M.G.C. ./ Australien*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/1875/2009.

<sup>26</sup> Ebd., Nr. 10.7.

<sup>27</sup> Ebd., Nr. 10.3.

<sup>28</sup> So beispielsweise bei einer Verfahrenseröffnung nach sechs Jahren: Auffassung vom 7. Mai 2015, *Ernazarov ./ Kirgisistan*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2054/2011, Nr. 8.3; Zudem in dem Fall, dass nach 22 Jahren die Ermittlungen zum Auffinden der Überreste einer vermissten Person noch nicht abgeschlossen wurden: Auffassung vom 9. Dezember 2015, *Kadiric ./ Bosnien und Herzegowina*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2048/2011, Nr. 8.4.

<sup>29</sup> Auffassung vom 13. Mai 2015, *Sudalenko ./ Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/1992/2010, Nr. 7.3; Auffassung vom 7. September 2015, *Bakur ./ Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/1902/2009, Nr. 6.4; Auffassung vom 19. November 2015, *Surgan ./ Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/1969/2010, Nr. 8.3.

<sup>30</sup> Auffassung vom 24. Dezember 2015, *Tshidika ./ Kongo*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2214/2012.

## 8. Keine Befassung anderer internationaler Instanzen

Nach Art. 5 Abs. 2 lit. a FPI überprüft der Ausschuss eine Individualbeschwerde nur, wenn dieselbe Rechtssache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird. Die Einreichung der Rechtssache bei einer anderen internationalen Institution wie beispielsweise dem EGMR steht dem Verfahren nicht entgegen, sofern sie rechtzeitig zurückgenommen wurde.<sup>31</sup> In dem Verfahren *A.G.S. ./.* *Spanien*<sup>32</sup> hat der EGMR die Beschwerde als unzulässig abgewiesen. Da er allerdings keine weitere Erklärung für seine Entscheidung anführte, sondern nur allgemein feststellte, dass die Beschwerde des Beschwerdeführers den Zulässigkeitsanforderungen nicht genüge, befand der Ausschuss, dass Art. 5 Abs. 2 lit. a FPI der Zulässigkeit der Beschwerde nach dem Zivilpakt nicht entgegenstehe.<sup>33</sup>

Zusätzliche Verfahren oder Mechanismen, die durch die Menschenrechtskommission oder den Menschenrechtsrat geschaffen wurden und sich auf die Untersuchung und öffentliche Berichterstattung über die Menschenrechtssituation in bestimmten Staaten oder Gebieten beziehen, sind nicht als andere internationale Instanzen im Sinne des Art 5 Abs. 2 lit. a FPI anzusehen.<sup>34</sup>

## V. Materiellrechtliche Fragen

Im Jahr 2015 äußerte sich der Ausschuss im Rahmen der Individualbeschwerdeverfahren zu folgenden materiellrechtlichen Fragen:

<sup>31</sup> Entscheidung vom 1. Juni 2015, *N.S. ./.* *Russland*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2192/2012, Nr. 9.2.

<sup>32</sup> Entscheidung vom 23. Dezember 2015, *A.G.S. ./.* *Spanien*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2626/2015.

<sup>33</sup> Ebd., Nr. 4.2; ebenso in der Entscheidung vom 11. Dezember 2015, *X ./.* *Norwegen*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2474/2014, Nr. 6.2.

<sup>34</sup> Auffassung vom 21. Oktober 2015, *Tharu u. a. ./.* *Nepal*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2038/2011, Nr. 9.2.

## 1. Recht auf Leben (Art. 6)

Die Beschwerdeführerin im Verfahren *Katwal ./.* *Nepal*<sup>35</sup> beschuldigt den Vertragsstaat des Verschwindenlassen ihres Ehemannes. Zur rechtlichen Einordnung führt der Ausschuss aus, dass der Zivilpakt den Begriff des erzwungenen Verschwindenlassen nicht explizit aufführt. Das erzwungene Verschwindenlassen stelle eine Reihe einheitlich verbundener Akte dar, die zu einer andauernden Verletzung von mehreren geschützten Rechten führe.<sup>36</sup> Insbesondere das Recht auf Leben sei hiervon betroffen.

Darüber hinaus hat sich der Ausschuss im Jahr 2015 mit weiteren Fällen zum Verschwindenlassen<sup>37</sup> beschäftigt. Den Vertragsstaaten wurde dabei regelmäßig vorgeworfen, dass sie die betroffenen Fälle nicht angemessen untersucht oder das Leben der Entführten nicht hinreichend geschützt haben. Mit einem Tod in Polizeigewahrsam beschäftigte sich das Verfahren *Akmatov ./.* *Kirgisistan*.<sup>38</sup>

## 2. Verbot der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 7)

Der Ausschuss betont, dass der Vertragsstaat die Pflicht habe, jede behauptete Misshandlung unverzüglich und unabhängig zu untersuchen. Er sei für die Sicherheit von allen inhaftierten Personen verantwortlich

<sup>35</sup> Auffassung vom 5. Mai 2015, *Katwal ./.* *Nepal*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2000/2010.

<sup>36</sup> Ebd., Nr. 11.3.

<sup>37</sup> Auffassung vom 20. August 2015, *Icic ./.* *Bosnien und Herzegowina*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2028/2011; Auffassung vom 20. August 2015, *Hamulic und Hodzic ./.* *Bosnien und Herzegowina*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2022/2011; Auffassung vom 22. September 2015, *Serna u. a. ./.* *Kolumbien*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2134/2012; Auffassung vom 10. November 2015, *Dovadzija ./.* *Bosnien und Herzegowina*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2143/2012; Auffassung vom 30. Dezember 2015, *Mandic ./.* *Bosnien und Herzegowina*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2064/2011.

<sup>38</sup> Auffassung vom 9. Dezember 2015, *Akmatov ./.* *Kirgisistan*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2052/2011.



und trage entsprechend die Beweislast.<sup>39</sup> Unter Bezugnahme auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 31<sup>40</sup> weist der Ausschuss darauf hin, dass eine mangelhafte oder nicht erfolgte Untersuchung von behaupteten Misshandlungen aus sich heraus einen separaten Verstoß gegen den Pakt (Art. 7 i. V. m. Art. 2 Abs. 3) darstellen kann.<sup>41</sup>

Im Hinblick auf Abschiebungsverfahren erinnert der Ausschuss an seine Entscheidungspraxis, dass der Beurteilung des Vertragsstaates ein signifikantes Gewicht beigemessen werden muss. Es sei gerade die Aufgabe der Staatsorgane, die erworbenen Erkenntnisse und Fakten zu bewerten und zu beurteilen, um festzustellen, ob dem Abzuschiebenden in seinem Herkunftsland Folter oder unmenschliche Behandlung droht.<sup>42</sup> Eine Verletzung gegen Art. 7 kann dann festgestellt werden, wenn die Entscheidung des Vertragsstaates offenkundig unangemessen oder willkürlich ist oder er es versäumt hat, entscheidungserhebliche Tatsachen angemessen zu berücksichtigen.<sup>43</sup> Beispielsweise hat es der Vertragsstaat in dem Verfahren *Omo-Amenaghawon ./. Dänemark*<sup>44</sup> versäumt zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin ein Opfer von Menschenhandel war und vor Gericht als Zeugin aufgetreten ist. Zudem sei nicht gewährleistet, dass die Behörden des Herkunftsstaates (Nigeria) über angemessene Ressourcen verfügen, um sie hinreichend zu schützen. Der Ausschuss hatte sich im Jahr 2015 insbesondere mit einer Vielzahl an Abschiebefällen aus Dänemark zu beschäftigen.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Auffassung vom 21. Oktober 2015, *M.T. ./. Usbekistan*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2234/2013, Nr. 7.4.

<sup>40</sup> General Comment Nr. 31, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev. 1/Add.13 (2004).

<sup>41</sup> *M.T. ./. Usbekistan* (Fn. 39), Nr. 7.5.

<sup>42</sup> Auffassung vom 15. September 2015, *Omo-Amenaghawon ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2288/2013, Nr. 7.4.

<sup>43</sup> Auffassung vom 7. August 2015, *Y ./. Kanada*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2272/2013, Nr. 7.6.

<sup>44</sup> *Omo-Amenaghawon ./. Dänemark* (Fn. 42).

<sup>45</sup> Weitere Fälle neben bereits benannten: Auffassung vom 5. Juni 2015, *P.T. ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2272/2013; Auffassung vom 7. September 2015, *Z ./. Dänemark*, UN-Dok.

In der Auffassung *A.H.G. ./. Kanada*<sup>46</sup> stellte der Ausschuss eine Verletzung von Art. 7 fest. Der Beschwerdeführer, ein jamaikanischer Staatsbürger, kam im Alter von 18 Jahren nach Kanada. Dort lebte er 31 Jahre lang, bis er im August 2011 nach Jamaika abgeschoben wurde. Seine Abschiebung wurde mit seinen schweren kriminellen Aktivitäten (u. a. bewaffneter Raub) begründet. Allerdings litt der Beschwerdeführer seit 1993 an einer paranoiden Schizophrenie, wegen der er sich auch längere Zeit in Behandlung befand. Art. 7 des Zivilpaktes schützt sowohl die Menschenwürde als auch das physische und psychische Wohlbefinden des Einzelnen.<sup>47</sup> Der Ausschuss sieht in der Abschiebung eine Verletzung von Art. 7, da die Kriminalität des Beschwerdeführers in einem engen Zusammenhang zu seinem geistigen Zustand stehe, er den Großteil seines Lebens in Kanada gelebt habe und eine Person in einem Zustand auf medizinische und familiäre Fürsorge angewiesen sei.<sup>48</sup>

Dahingegen sah der Ausschuss in der Rechtssache *P.T. ./. Dänemark*<sup>49</sup> in der beabsichtigten Abschiebung des Beschwerdeführers nach Sri Lanka keinen Verstoß gegen Art. 7. Der Beschwerdeführer trug vor, dass er befürchte von der Eelam People's Democratic Party (EPDP) getötet zu werden, da er zwischen 1994 und 1997 an Treffen und Demonstration der Liberation

---

CCPR/C/114/D/2329/2014; Auffassung vom 24. September 2015, *H.E.A.K. ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2343/2014; Auffassung vom 25. September 2015, *Jasin ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2360/2014; Auffassung vom 7. September 2015, *A.H. ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2370/2014; Auffassung vom 21. Oktober 2015, *X ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2389/2014; Auffassung vom 11. September 2015, *K ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/2393/2014; Auffassung vom 8. Januar 2016, *Rasappu ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2258/2013.

<sup>46</sup> Auffassung vom 5. Juni 2015, *A.H.G. ./. Kanada*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2091/2011.

<sup>47</sup> General Comment Nr. 20 vom 10. März 1992, Nr. 2.

<sup>48</sup> *A.H.G. ./. Kanada* (Fn. 46), Nr. 10.4.

<sup>49</sup> Auffassung vom 5. Juni 2015, *P.T. ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2272/2013.

Tigers of Tamil Eelam (LTTE)<sup>50</sup> teilgenommen und die Tötung seines Cousins durch paramilitärische Kräfte des EPDP beobachtet habe. Allerdings sah der Ausschuss eine solche Gefahr vorliegend nicht gegeben. Der Beschwerdeführer habe nach der Tötung seines Cousins im Jahr 2007 bis 2012 in Sri Lanka gelebt und keinerlei Anhaltspunkte vorgetragen, die ihn in eine Verbindung zu politischen Aktivitäten der LTTE bringen könnten. Insofern konnte der Ausschuss keine ernsthafte Gefahr für den Beschwerdeführer feststellen.<sup>51</sup> Inhaltlich ähnlich war der Fall *Y ./.* Kanada<sup>52</sup>.

### 3. *Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person; Verfahrensgarantien bei Freiheitsentziehung (Art. 9)*

Nach Art. 9 hat jedermann ein Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Niemand darf willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden.

In dem Verfahren *M.G.C. ./.* Australien<sup>53</sup> betont der Ausschuss, dass der Begriff „willkürlich“ nicht mit „rechtswidrig“ gleichzusetzen ist, sondern weiter interpretiert werden muss, um Aspekte der Verhältnismäßigkeit und der Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verfahrens berücksichtigen zu können.<sup>54</sup> Die Inhaftierung zum Zwecke eines laufenden Zuwanderungsverfahrens ist nicht per se willkürlich. Jedoch muss sie als angemessen, notwendig und verhältnismäßig in Anbetracht der konkreten Umstände erscheinen. Der Beschwerdeführer wurde auf Grundlage des „Migrati-

on Act“ Australiens rechtmäßig inhaftiert. Allerdings versäumte es der Vertragsstaat auf einer individuellen Basis darzulegen, dass die Inhaftierung zum Zwecke des Verfahrens notwendig gewesen ist, sodass der Ausschuss eine Verletzung von Art. 9 feststellte.

Im Hinblick auf Art. 9 Abs. 3 betont der Ausschuss erneut, dass jede Person unverzüglich nach ihrer Festnahme einem Richter vorgeführt werden muss.<sup>55</sup> Unter „unverzüglich“ ist nach ständiger Entscheidungspraxis ein Zeitraum von 48 Stunden zu verstehen. Beispielsweise stellte der Ausschuss in dem Verfahren *Selyun ./.* Weißrussland<sup>56</sup> eine Verletzung dieser Vorschrift fest, da der Beschwerdeführer im August 2012 in Untersuchungshaft genommen wurde und erst Ende Februar 2013 einem Richter vorgeführt wurde.

Gemäß Art. 9 Abs. 5 besteht ein durchsetzbares Recht auf Entschädigung für alle Personen, die Opfer einer unrechtmäßigen Freiheitsentziehung wurden. Eine solche Entschädigung darf nicht versagt werden, weil beispielsweise aufgrund einer Behinderung andere soziale Vorteile gewährt wurden, die in keinem Zusammenhang zu den erlittenen physischen oder moralischen Schäden der unrechtmäßigen Freiheitsentziehung stehen.<sup>57</sup>

### 4. *Recht auf ein faires Verfahren (Art. 14)*

In seiner Auffassung zu *Grishkovtsov ./.* Weißrussland<sup>58</sup> stellte der Ausschuss unter anderem eine Verletzung von Art. 14 Abs. 2 fest. Der Beschwerdeführer wurde wegen dreifachen Mordes angeklagt. Wesentliche Grundgarantien eines fairen Verfahrens wurden durch den Vertragsstaat missachtet. Während des Prozesses wurde der Ange-

<sup>50</sup> Hintergrund ist der Bürgerkrieg in Sri Lanka, der von 1983 bis 2009 andauerte. Tamilische Separatisten (v.a. die Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)) kämpften um die Unabhängigkeit vom Inselstaat Sri Lanka. Sie forderte, aus den tamilischen Siedlungsgebieten im Norden und Osten einen unabhängigen Staat Tamil Eelam zu bilden. Der Bürgerkrieg endete mit dem vollständigen Sieg der sri-lankischen Regierungstruppen über die Rebellen im Jahr 2009.

<sup>51</sup> *P.T. ./.* Dänemark (Fn. 49), Nr. 7.4.

<sup>52</sup> *Y ./.* Kanada (Fn. 43).

<sup>53</sup> *M.G.C. ./.* Australien (Fn. 25).

<sup>54</sup> Ebd., Nr. 11.5.

<sup>55</sup> *Burdyko ./.* Weißrussland (Fn. 12), Nr. 8.3.

<sup>56</sup> Auffassung vom 9. Dezember 2015, *Selyun ./.* Weißrussland, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2289/2013.

<sup>57</sup> *Yusupova ./.* Russland (Fn. 20), Nr. 7.4.

<sup>58</sup> Auffassung vom 19. Mai 2015, *Grishkovtsovi ./.* Weißrussland, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2013/2010.

klagte in einem Metallkäfig vorgeführt. Entsprechende Fotos erschienen zudem in der lokalen Presse. Der Ausschuss sieht hierin einen Verstoß gegen die Unschuldsvermutung des Art. 14 Abs. 2.<sup>59</sup>

Im Verfahren *Burdyko ./. Weißrussland*<sup>60</sup> betont der Ausschuss, unter Hinweis auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 32<sup>61</sup>, dass in Verfahren, die eine Todesstrafe zum Gegenstand haben, der Angeschuldigte in jedem Verfahrensstadium einen effektiven rechtlichen Beistand haben soll. Im vorliegenden Fall habe der Vertragsstaat dies nicht gewährleistet, da es dem Beschwerdeführer während seiner fünfmonatigen Untersuchungshaft nicht möglich war, sich mit seinem Anwalt privat zu unterhalten und folglich unter Druck seine Schuld eingestanden hat. Insofern stellte der Ausschuss eine Verletzung von Art. 14 Abs. 3 lit. b fest.<sup>62</sup>

Eine Verletzung gegen Art. 14 Abs. 3 lit. e stellte der Ausschuss im Fall *Arkadyevich ./. Russland*<sup>63</sup> fest. Während seines Gerichtsverfahrens wurde es dem Beschwerdeführer nicht gestattet seinen einzigen Belastungszeugen zu befragen.

### 5. *Recht auf Privatleben (Art. 17)*

Der Ausschuss stellte im Verfahren *Leghaei ./. Australien*<sup>64</sup> eine Verletzung des Rechts auf Privatleben fest. Der Beschwerdeführer ist iranischer Herkunft und lebte seit 16 Jahren mit seiner Familie legal im Vertragsstaat. Sein Antrag auf einen dauerhaften Aufenthaltstitel wurde aus Gründen von nationalen Sicherheitserwägungen abgelehnt. Die übrigen Familienangehörigen waren von

dieser Entscheidung nicht betroffen, sodass sie in Australien verweilen konnten. Da der Beschwerdeführer Vater eines minderjährigen Kindes ist und die Familie sich daher entscheiden musste, ob sie ohne den Beschwerdeführer in Australien bleibe oder ihn begleite, sah der Ausschuss einen Eingriff in das Recht auf Privatleben gegeben.<sup>65</sup> Im vorliegenden Fall habe der Vertragsstaat das seit langem bestehende Familienleben des Beschwerdeführers in seine Entscheidung mit einzubeziehen. Eine Verletzung des Art. 17 lag vor, da der Beschwerdeführer nie formal über die Gründe der Ablehnung seines Antrages aufgeklärt wurde. Die bloße generelle Aussage, dass er eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstelle, rechtfertige seine Ausweisung unter den gegebenen Umständen nicht.<sup>66</sup>

### 6. *Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18)*

Die Beschwerdeführer in den Verfahren *M. Hidaybergenov ./. Turkmenistan*<sup>67</sup>, *A. Hidaybergenov ./. Turkmenistan*<sup>68</sup> und *Japparow ./. Turkmenistan*<sup>69</sup> sind Angehörige der Zeugen Jehovas. Sie wurden zu Haftstrafen verurteilt, da sie aufgrund ihrer weltlichen Anschauung den Dienst an der Waffe ablehnen. Das Recht auf Gewissens- und Religionsfreiheit umfasst auch die Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen. Die Verurteilung der Beschwerdeführer stellte daher jeweils einen Verstoß gegen Art. 18 dar.

<sup>59</sup> Ebd., Nr. 8.4; *Burdyko ./. Weißrussland* (Fn. 13), Nr. 8.4.

<sup>60</sup> *Burdyko ./. Weißrussland* (Fn. 12).

<sup>61</sup> General Comment Nr. 32, UN-Dok. CCPR/C/GC/32 (2007).

<sup>62</sup> *Burdyko ./. Weißrussland* (Fn. 12), Nr. 8.5.

<sup>63</sup> Auffassung vom 7. Dezember 2015, *Arkadyevich ./. Russland*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2141/2012.

<sup>64</sup> Auffassung vom 15. Mai 2015, *Leghaei ./. Australien*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/1937/2010.

<sup>65</sup> Ebd., Nr. 10.3.

<sup>66</sup> Ebd., Nr. 10.4.

<sup>67</sup> Auffassung vom 22. Dezember 2015, *M. Hidaybergenov ./. Turkmenistan*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2221/2012.

<sup>68</sup> Auffassung vom 23. Dezember 2015, *A. Hidaybergenov ./. Turkmenistan*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2222/2012.

<sup>69</sup> Auffassung vom 17. Dezember 2015, *Japparow ./. Turkmenistan*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2223/2012.

### 7. *Recht auf Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 19)*

Im Jahr 2011 erließ der Ausschuss eine Allgemeine Bemerkung zur Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit,<sup>70</sup> auf die er sich in den Beschwerdeverfahren regelmäßig bezieht. Das Recht auf Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit ist eine unabdingbare Voraussetzung für die freie Entfaltung der Person und bildet den Grundstein einer freien und demokratischen Gesellschaft. Alle Einschränkungen dieses Rechts müssen den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen und dürfen nur für die gesetzlich vorgesehenen Zwecke angewendet werden. Die Beweislast trägt hierbei der Vertragsstaat.<sup>71</sup>

Eine Vielzahl der Fälle betraf, wie auch im Jahr zuvor, Weißrussland.<sup>72</sup> Unter anderem wurde ein Beschwerdeführer für das Aufhängen der traditionellen Flagge Weißrusslands an einer Brücke bestraft, da der Vertragsstaat hierin eine regimiekritische Äußerung sah.<sup>73</sup> Eine weitere Beschwerdeführerin wurde für das Verteilen von Flugblättern inhaftiert.<sup>74</sup> Regelmäßig lag hier ein Verstoß gegen Art. 19 vor.

<sup>70</sup> General Comment Nr. 34, UN-Dok. CCPR/C/GC/34 (2011).

<sup>71</sup> Auffassung vom 28. Dezember 2015, *Sudalenko ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2016/2010, Nr. 8.3.

<sup>72</sup> Beispielsweise: Auffassung vom 7. Mai 2015, *Kozlov et al. ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/1949/2010, Auffassung vom 7. September 2015, *Bakur ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/1902/2009; Auffassung vom 11. August 2015, *Pugach ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/1984/2010; Auffassung vom 9. Dezember 2015, *Kruk ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/1996/2010; Auffassung vom 30. Dezember 2015, *Poplavny ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2019/2010; Auffassung vom 7. Dezember 2015, *Derzhaotsev ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2076/2011; Auffassung vom 16. Dezember 2015, *Statkevich u. Matsekevich ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2133/2012.

<sup>73</sup> Auffassung vom 19. November 2015, *Surgan ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/1969/2010.

<sup>74</sup> Auffassung vom 21. September 2015, *Mikhalchenko ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/1982/2010.

### 8. *Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 21)*

Das Recht, sich friedlich zu versammeln, ist wesentlich für den öffentlichen Meinungs- und Gedankenaustausch und unabdingbar in einer demokratischen Gesellschaft. Das Recht umfasst die Organisation und die Teilnahme an einer friedlichen Versammlung. Nach Art. 21 S. 2 darf dieses Recht keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der Volksgesundheit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.

In dem Verfahren *Evrezov ./. Weißrussland*<sup>75</sup> stellte der Ausschuss eine Verletzung des Rechts auf Versammlungsfreiheit fest. Der Beschwerdeführer beantragte bei der zuständigen Stadtverwaltung die Genehmigung einer Versammlung, um gegen die politisch motivierte Inhaftierung des ehemaligen Präsidentschaftskandidat Aleksand Kozulin zu protestieren. Eine Genehmigung der Versammlung wurde verweigert, da die Gerichtsentscheidung bereits dargelegt habe, dass die Verurteilung in keinem Bezug zu den politischen Aktivitäten von Herrn Kozulin stand. Der Ausschuss sieht in der Ablehnung einen Verstoß gegen Art. 21. Auch wenn die Argumente des Beschwerdeführers bereits in der gerichtlichen Verhandlung vorgebracht und im Urteil berücksichtigt wurden, so hindere ihn dies nicht daran seine Paktrechte vollumfänglich wahrzunehmen.<sup>76</sup>

### 9. *Vereinigungsfreiheit (Art. 22)*

Der Schutz des Art. 22 umfasst die Gründung von Vereinigungen, sowie jegliche ihrer Aktivitäten. Einschränkungen ihrer Tätigkeiten oder ihr Verbot müssen den Anforderungen des Art. 22 Abs. 2 genügen. Die Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfrei-

<sup>75</sup> Auffassung vom 17. August 2015, *Evrezov ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/114/D/1988/2010.

<sup>76</sup> Ebd., Nr. 7.5.

heit darf keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Wesentlich für eine „demokratischen Gesellschaft“ ist nach Ansicht des Ausschusses, dass auch Vereinigungen existieren, die Ideen friedlich vertreten, welche von der Regierung oder dem Großteil der Bevölkerung nicht positiv aufgefasst werden.<sup>77</sup>

#### 10. *Recht auf politische Teilhabe (Art. 25)*

Im Fall *Sudalenko ./. Weißrussland*<sup>78</sup> verletzte der Vertragsstaat durch die Untersagung einer öffentlichen Versammlung das Recht auf politische Teilhabe des Beschwerdeführers, da ihm hierdurch der Kontakt zu potentiellen Wählern erschwert wurde. Unter Bezugnahme auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 25<sup>79</sup> führt er aus, dass Vertragsstaaten die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu beachten haben, da sie essentielle Voraussetzungen für die effektive Ausübung des Rechts auf politische Teilhabe seien.

#### 11. *Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz / Schutz vor Diskriminierung (Art. 26)*

In der Auffassung *Q ./. Dänemark*<sup>80</sup> wandte sich der Beschwerdeführer gegen die Verweigerung der Anerkennung eines Ausnahmetatbestandes im Einbürgerungsverfahren. Zunächst stellt der Ausschuss fest, dass weder der Zivilpakt noch andere völkerrechtliche Regelungen Kriterien für das

Verfahren der Einbürgerung vorschreiben.<sup>81</sup> Daher steht es dem jeweiligen Vertragsstaat zu, frei darüber zu befinden. Nach den einschlägigen Regelungen in Dänemark müssen gute dänische Sprachkenntnisse und Wissen über die dänische Gesellschaft, Kultur und Geschichte nachgewiesen werden. Aus medizinischen Gründen beantragte der Beschwerdeführer eine Befreiung über den Nachweis von Sprachkenntnissen. Nach den medizinischen Unterlagen litt der Beschwerdeführer an einer schweren Psychose und paranoiden Wahnvorstellungen, welche ihm am Erlernen einer neuer Sprache erschwerten. Das ablehnende Schreiben des zuständigen Einbürgerungskomitees enthielt keine Anhaltspunkte einer inhaltlichen Begründung der Ablehnung. Da es der Vertragsstaat versäumt hat zu beweisen, dass die Ablehnung eines Ausnahmetatbestandes auf hinreichenden objektiven Gründen beruhe, stellte der Ausschuss eine Verletzung von Art. 26 fest.<sup>82</sup>

<sup>77</sup> Auffassung vom 7. Dezember 2015, *Romanovsky ./. Weißrussland*, UN-Dok. CCPR/C/115/D/2011/2010, Nr. 7.2.

<sup>78</sup> *Sudalenko ./. Weißrussland* (Fn. 29).

<sup>79</sup> General Comment Nr. 25, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7 (1995).

<sup>80</sup> Auffassung vom 19. Mai 2015, *Q ./. Dänemark*, UN-Dok. CCPR/C/113/D/2001/2010.

<sup>81</sup> Ebd., Nr. 7.3.

<sup>82</sup> Ebd., Nr. 7.5.

## Buchbesprechungen

**Paul Tiedemann (Hrsg.), Right to Identity – Proceedings of the Special Workshop “Right to Identity” held at the 27<sup>th</sup> World Congress of the International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy in Washington DC, 2015, Nomos, 2016, 188 Seiten, ISBN 978-3-8487-3012-4, 42,00 €.**

Im Jahre 2011 beruft der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte sich im sogenannten Gelman-Urteil auf das “right to identity”, ein, wie das Urteil feststellt, bislang ungeschriebenes Menschenrecht, dessen Bedeutung nicht zu unterschätzen sei.<sup>1</sup> Was genau sich unter dem bemühten Recht auf Identität fassen lässt und inwieweit dergleichen zu einem allgemeinen Menschenrecht taugt, sind Fragen, die das Urteil offen lässt und denen sich der vorliegende Titel widmet. *Paul Tiedemann*, Herausgeber der zu besprechenden Proceedings, legt mit “Right to Identity” eine durchdacht zusammengestellte Publikation mit einer Vielzahl ebenso aktueller wie spannender Artikel vor, deren Lektüre sich lohnt.

Von der Frage, inwieweit klassische philosophische Menschenrechtskonzeptionen eine Integration des Rechts auf Identität begrifflich zulassen, über die Frage danach, was genau sich in konkreter Rechtsprechung ändern würde, etablierte man ein eigenständiges Menschenrecht auf Identität, bis hin zur Diskussion der Bedeutung eines solchen Rechts mit Blick auf die körperliche Selbsterfahrung an Körperintegritätsstörungen leidender Personen, deckt der vorliegende Sammelband eine breite Palette an Ansatzpunkten zur Beurteilung eines solchen Rechts ab und demonstriert damit zugleich, wie weitreichend die Voraussetzungen und Konsequenzen einer Beantwortung der zentralen Fragestellung sind.

Dass dieselben überdies von höchst disparater Natur sein können, wird unter anderem mit Blick auf den Artikel von *Rainer Keil* deutlich. In diesem argumentiert der Autor für ein Recht auf autonome Veränderung

und zeigt sowohl auf, wie eng dasselbe mit einem Recht auf Identität verbunden, als auch, wie wenig es mit lebenslangen Freiheitsstrafen und der Todesstrafe verträglich ist. Dass die Kant-Anleihen, von denen die Argumentation überwiegend Gebrauch macht, in weiten Teilen wenig originell sind, stört das Interesse an der Lektüre insoweit nicht, als sie sich insgesamt nicht nur wünschenswert klar und aufgeräumt entfaltet, sondern überdies auch allerhand überzeugende und originelle Einsichten zur Bedeutung eines Lebens mit, respektive ohne, volle Möglichkeit zur Selbstentfaltung bereithält.

So wir Menschenwürde, Kant folgend, als in Autonomie, in dem Vermögen, als Autor und Subjekt praktischer Gründe aufzutreten, begründet liegend verstehen, kommen wir nicht umhin, neben dem von ihr umfassten Bereich faktisch realisierter Ausübungen des relevanten Vermögens auch den Bereich des potentiellen Gebrauchs desselben als schützenswert zu achten, so *Keil*. Der für die Verhängung von Strafe relevante Blick auf jene Taten, die einem Verdächtigen als vergangene zugeschrieben werden können, muss um die Aussicht auf sich anschließende, zukünftige Handlungen und das Vermögen des autonomen Vollzugs derselben ergänzt werden. Andernfalls, so die Argumentation *Keils*, bleibt ein wesentlicher Aspekt dessen, was Menschenwürde innerhalb der eingeführten Konzeption auszeichnet unbeachtet und dieselbe somit drohender Verletzung ausgesetzt. Die Spannung zwischen der Angemessenheit der Annahme diachroner Identität mit Blick auf straffällig gewordene Handlungsträger und vergangene Taten auf der einen, und der Achtung des fortbestehenden Vermögens zu Autonomie auf der anderen Seite, muss im Zweifel zu Gunsten der letzteren aufgelöst werden, soll eine Würdeverletzung durch

<sup>1</sup> IACourtHR, judg. of 24.02.2011-12.607 – „Gelman v. Uruguay“

Rechtsprechung vermieden werden (74f.). Was sich ergibt, ist das negative Recht, "not to be fully identified with former acts" (76), fernerhin "a right to develop, change and shape a new identity" (75), aus dessen Achtung sich Konsequenzen hinsichtlich der Festlegung angemessener Strafen in Form eines Ausschlusses der Todesstrafe (79), eines starken Arguments für "absolute limits to imprisonment" (86) sowie besondere Aspekte der Berücksichtigung mit Blick auf Sicherheitsverwahrung und Möglichkeiten der Rehabilitation (81 ff.) ergeben. Überdies folgt aus den Überlegungen *Keils*, dass Würde zum Teil in "mere potentiality" begründet liegt und dass auch personale Identität rechtverstanden die Dimension des Zukünftigen umfasst (79 ff.).

Erwähnenswert ist auch der Beitrag des Herausgebers *Paul Tiedemann* selbst. In diesem stellt der Autor zunächst klar, dass eine Beantwortung der Frage, inwieweit die Forderung nach einem "right to identity" angemessen ist, der Klärung zweier vorgelagerter Fragen bedarf. Damit spricht *Tiedemann* zum einen eine Bestimmung dessen an, was in diesem Zusammenhang überhaupt als "identity" zu verstehen und also unter ein Recht auf dieselbe zu bringen sei. Zum anderen verlangt eine fundierte Diskussion der Frage nach einem derartigen Recht allerdings auch einen Blick auf diejenigen Rechtsbestände, die sich in völkerrechtlichen Dokumenten bereits finden lassen, so *Tiedemann*. Diese Forderung erhebt *Tiedemann* ganz zu Recht, wie sich zeigt: eine Vielzahl dessen, was sich vernünftigerweise als Element eines Rechts auf Identität formulieren lässt, findet bereits Beachtung in völkerrechtlichen Dokumenten und Verträgen. Das Recht auf numerische Identität beispielsweise erfordert keineswegs die Anerkennung eines neuen Menschenrechts, sondern ist in Form des "right to a name" bereits in Art. 18 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (15) sowie in weiteren Völkerrechtsdokumenten verankert, so *Tiedemann*. Ähnlich verhält es sich mit Blick auf Konzeptionen sogenannter Ego-Identität. Von Ego-Identität ist immer dann die Rede, wenn die Frage: "Who am I?" („Wer bin ich?") sowohl in einem gegenwärtigen, faktischen als auch in einem zukunftsgerich-

teten, gestalterischen Sinne („Wer will ich sein?") im Zentrum steht (21 f.). *Tiedemann* unterscheidet drei Dimensionen dieser Frage und diskutiert deren menschenrechtliche Relevanz: Mit Blick auf die erste Dimension, das Person-Sein von Adressaten der Frage „Wer bin ich?" stellt *Tiedemann* fest, dass es ob seiner existentiellen Bedeutung (27) und seiner Verletzbarkeit (27) zwar einen angemessenen Kandidaten für den Schutz durch Menschenrechte vorstellt, dies allerdings längst auch Gegenstand der bedeutendsten und grundlegendsten Menschenrechtsdokumente sei und darum zu einer Rechtfertigung der Forderung eines neuen, zusätzlichen Rechts auf Identität kaum taue (ebd.). Auch die Beurteilung der weiteren beiden Dimensionen der sogenannten Ego-Identität durch *Tiedemann* fällt negativ aus: der narrative bzw. biographische Aspekt derselben qualifiziert *Tiedemann* zufolge gar nicht erst zu einem eigenständigen Recht, da sich zum Einen nicht abschließend klären ließe, wie weit ein entsprechender Anspruch auf die Entwicklung und Beibehaltung einer bestimmten Persönlichkeit angesichts grundlegender Gleichbehandlungsstandards reichen sollte (33 f.) und da zudem der Schutz eines solchen "rights to create or to maintain a certain personality" (34) von einer Vielzahl an strukturellen Faktoren abhängig ist, die hervorzubringen und zu wahren kaum stets als praktikabel gelten kann (34). Nichtsdestotrotz anerkennt *Tiedemann*, dass es Aspekte der Möglichkeit zur freien Entwicklung der Persönlichkeit gibt, denen bislang zu wenig Aufmerksamkeit und Energie zuteilwurde. Davon betroffen sind etwa "the right to sexual self-determination" und "the right to freedom of language". Die Forderung nach einem Recht auf Identität liefere als solche jedoch nicht die nötige Klarheit um die hier genannten Aspekte der Persönlichkeitsgestaltung einzufangen.

So qualifiziert denn auch die dritte Dimension der Ego-Identität, die soziale oder Rollen-Identität nicht zu einem eigenständigen Menschenrecht, da jenes, das *Tiedemann* hier als schützenswert ausmacht – in negativer Formulierung "defamation and stigmatization" (39) – entweder bereits von positivierten Menschenrechten umfasst wird

(defamation) oder aber einen Schutzbereich anspricht, der mit einem "right to identity" abermals nicht hinreichend konkret genug beschrieben ist (stigmatization) (40).

Mit Blick auf jede der sechs Konzeptionen von Identität, die *Tiedemann* insgesamt unterscheidet, kommt er damit zu dem Ergebnis, dass die Forderung nach einem Menschenrecht auf Identität unberechtigt, weil entweder zu wenig konkret oder in seinem Gehalt von bereits formulierten Menschenrechten abgedeckt ist. Allenfalls zeichne sich mit der Diskussion um ein Recht auf Identität ein Bedarf an Merkmalen zur Schärfung bereits kodifizierter Menschenrechte, etwa der Reichweite des "right to privacy", ab, so *Tiedemann*.

Es ist erfreulich, dass die weitere Diskussion des Bandes sich von dem gleichermaßen lesenswerten wie ernüchternden Befund, mit dem *Tiedemanns* Eröffnungsartikel schließt, nicht hemmen lässt, sondern mit einem bunten Angebot an Perspektiven der Annäherung an die zentrale Fragestellung fortführt. So reihen sich neben die hier etwas ausführlicher besprochenen Artikel auch Beiträge von Autoren, die den grundlegenden Begriff der Identität weniger im Individuellen, Unterscheidenden, als im von allen Menschen als Menschen Geteilten zu finden beanspruchen und so ein "right to identity" im Sinne einer "collective identity" diskutieren. Damit taucht die Frage nach der Beziehung zwischen Aspekten kollektiver und individueller Identität, nach Identität, Pluralismus und Offenheit in verschiedener Fragerichtung immer wieder auf und wird wenn auch auffallend häufig, so erfreulicherweise doch nicht allein ausgehend von Anleihen aus der Charles-Taylor-Begriffspalette adressiert. Exemplarisch erwähnt sei im Zusammenhang mit diesem Stichwort etwa der Artikel von *Akihiko Morita*, welcher Taylors Interkulturalitäts-Verständnis zum Ausgangspunkt der Forderung nach einem kollektiven Menschenrecht auf kollektive Identität macht, da die individuellen Menschenrechte als Schutz kollektiver Identität grundsätzlich nicht hinreichen (167 ff.).

In der gewählten Zusammenstellung veräußert der Sammelband es nicht, deutlich werden zu lassen, dass nicht nur die Beantwortung der Frage, inwieweit und unter welchen Umständen ein bestimmtes Recht zu einem individuellen respektive kollektiven Menschenrecht qualifiziert, ungemein komplex und voraussetzungsreich sein kann, sondern weist – ob gewollt oder nicht – überdies auch die unumgängliche Frage nach jenen Kriterien, auf die im Zuge derartiger Beurteilungen bestmöglich Bezug genommen wird, als nicht minder weitreichend und kontrovers aus. Dabei spricht es für Herausgeber und Mitwirkende, dass der vorliegende Sammelband nachgerade dazu nötigt, die angebotenen Standpunkte in Dialog miteinander treten zu lassen und die Vielzahl der angesprochenen Aspekte so in anhaltend wechselnder Ordnung aufeinander abzubilden. Als Gewinn kann die Lektüre des Sammelbandes für alle an Schnittstellen zwischen menschenrechtlich relevanter Rechtsprechung und Positionen einer Philosophie der Menschenrechte Interessierte allemal bezeichnet werden.

*Ulrike Mürbe*



**Autorinnen und Autoren in diesem Heft:****Valentin Beck**

Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Philosophie der Freien Universität Berlin.

**Katja Bender**

Prof. Dr., Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbes. wirtschaftliche & soziale Entwicklung an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

**Anna-Luise Chané**

Ass. iur., LL.M. (Harvard), Research Fellow am Leuven Centre for Global Governance Studies und am Institute for International Law, KU Leuven.

**Matthias Goldmann**

Prof. Dr. iur., Juniorprofessor für Internationales Öffentliches Recht und Finanzrecht an der Goethe-Universität Frankfurt.

**Lisa Herzog**

Prof. Dr. phil., Professorin für Politische Philosophie und Theorie an der Hochschule für Politik an der Technischen Universität München.

**Ulrike Mürbe**

Wissenschaftliche Hilfskraft am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

**Pascal Nägeler**

Ass. iur., Wissenschaftliche Hilfskraft am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

**Christian Neuhäuser**

Prof. Dr. phil., Juniorprofessor am Institut für Philosophie und Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dortmund.







MIENSCHENRECHTSZENTRUM  
der Universität Potsdam

ISSN 1434-2820