



Buchbesprechungen

Angelika Nußberger, Sozialstandards im Völkerrecht, Eine Studie zu Entwicklung und Bedeutung der Normsetzung der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarates zu Fragen des Sozialschutzes, Berlin: Duncker & Humblot, 2005, 587 S., ISBN 3-428-12009-4, 98.- €.

In der öffentlichen Diskussion über die Vor- und Nachteile der wirtschaftlichen Globalisierung ist das Lager derer, die für eine völlig schrankenlose Liberalisierung des Welthandels eintreten, die Flankierung durch soziale Begleitmaßnahmen ablehnen und sich davon den größten allgemeinen Nutzen versprechen, merklich in die Defensive geraten. Gleichzeitig hat sich auf der Seite der Globalisierungskritiker die Tendenz verstärkt, das Heil nicht im protektionistischen Rückzug in nationalstaatliche Grenzen sondern im entschiedenen Vorwärtsgang auf der internationalen Regulierungsebene zu suchen. Das Koordinierungs- und Regelungsgeschäft auf der inter-, trans- oder supranationalen politischen Ebene ist allerdings mühselig und die Zusammenhänge oft empirisch und ethisch hochkomplex. Daß es bereits vielfältige völkerrechtliche Normen zum Bereich Soziales und Arbeit gibt, an die man womöglich anknüpfen könnte, scheint dabei in der politischen Diskussion oft vergessen zu werden. Die vorliegende Studie gibt einen umfangreichen Überblick über die internationale Normsetzung in diesem Bereich. Sie beschäftigt sich dabei nicht nur mit den existierenden sozialrechtlichen Regelungsversuchen, ihrer Geschichte, Bedeutung und faktischen Rechtsgeltung, sondern auch mit der grundsätzlichen Frage inwieweit das Medium „Recht“ überhaupt geeignet ist, auf die gewünschte

Weise steuernd in das Geschehen einzugreifen.

Der Begriff „Sozialstandards“ liegt dabei quer zu einigen anderen Kategorisierungen von Rechtsmaterie, etwa „Internationales Sozialrecht“, „klassisches Völkerrecht“, „soziale Grundrechte“, etc. Nußberger wählt diesen Begriff explizit in Anlehnung an Eibe Riedels Theorie der „Menschenrechtsstandards“¹. Sie faßt darunter das gesamte Spektrum verbindlicher und unverbindlicher Regelungen im Sozialbereich und bezieht damit alle internationalen Regelungen zum sozialen Schutz des Bürger durch den Staat mit ein. Dazu gehören ein Teil der sozialen Grund- und Menschenrechte, ein Teil des internationalen Arbeits- und Sozialrechts und ein Teil der bürgerlichen und politischen Rechte. Untersucht werden die Normierungsansätze der Vereinten Nationen (VN), der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und des Europarates mitsamt ihrer vielfältigen Überschneidungen und ihrer weitgehend unkoordinierten Rechtsfortbildung. Allgemein konstatiert die Autorin, daß der nationalstaatliche Vorbehalt sozialpolitischer Regelung etwa seit Mitte der 80er Jahre nicht

¹ Eibe Riedel, Theorie der Menschenrechtsstandards: Funktion, Wirkungsweise und Begründung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte mit exemplarischer Darstellung der Rechte auf Eigentum und Arbeit in verschiedenen Rechtsordnungen, Berlin 1986.

mehr unwidersprochen akzeptiert wird. Auch die Kontrolle der Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte sei inzwischen etwas entschiedener geworden, habe „mehr Biss“ bekommen. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer internationalen Gestaltung auch auf sozialpolitischem Feld habe sich weitgehend etabliert und führe mitunter bis hin zur Forderung nach einer „internationalen Sozialverfassung“. Um derartige Forderungen angemessen bewerten und gegebenenfalls auch konkretisieren zu können, setzt sich die Autorin die eingehende Analyse der bestehenden Standards zum Ziel. Defizite, Anknüpfungspunkte und prinzipielle Gestaltungsgrenzen durch internationale rechtliche Regelungen sollen identifiziert werden.

Nußberger stellt dabei zunächst die Entwicklung, die Kodifizierung und die ideengeschichtlichen Wurzeln internationaler Sozialstandards dar. Entwicklungslinien überlagern und ergänzen sich, sie führen zurück zu der auf materielle Bedürfnisse erweiterten Grundrechtsidee, zur Internationalisierung der Arbeiterschutzgesetzgebung und zur Erweiterung des Fremdenrechts im klassischen Völkerrecht auf den sozialen Schutz von Fremden. In zwei weiteren Schritten analysiert die Studie dann den genauen Umfang der Rechtsgeltung der betreffenden Verträge und die Anwendung der betreffenden Normen. Neben den Kontrollverfahren gilt ihr Augenmerk dabei auch dem Interpretationsprozeß in den zuständigen Sachverständigengremien von VN, IAO und Europarat. Hinsichtlich der Auslegungsmethoden bestehen danach zentrale Unterschiede. So ist die Auslegung der Menschenrechtsverträge durch den Ausschuß für Menschenrechte und den Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte extensiver und interpretatorisch kreativer als die historische und enger am Wortlaut orientierte Auslegungspraxis des Sachverständigenausschusses zu den Sozialrechtskonventionen der IAO. Ein weiteres Kapitel widmet sich dann ausführlich den Problemen der Mehrfachregulierung und der Normenkollisio-

nen zwischen den insgesamt uneinheitlichen Normierungsansätzen. Während das wiederholte Festhalten von Grundwerten in verschiedenen Kontexten durchaus positive und wechselseitig verstärkende Wirkungen haben kann, leiden die Rechtssicherheit, die Rechtsklarheit und auch die Rechtsverwirklichung durch die auftretenden Widersprüche und Divergenzen. Zu den wichtigsten Ergebnissen der Studie gehört schließlich die Diagnose, daß trotz der Verbesserungen im Problembewußtsein bezüglich der sozialrechtlichen Gestaltung und trotz des hohen Ratifikationsstandes der Verträge nur ein geringer Teil der betreffenden Normen in den Vertragsstaaten verbindlich gilt. Obwohl der Bedeutungsgehalt der Standards seit zwei Jahrzehnten zunehmend konkretisiert worden ist und obwohl die Standards bei der konkreten Bewertung vieler Sozialreformen auch Anwendung gefunden haben, bleibt das Grunddilemma internationaler Rechtssetzung bestehen: Sie schwankt zwischen der „Zahnlosigkeit“ aufgrund ihrer zu hohen Allgemeinheit und der letztlich kontraproduktiven „Starrheit“ aufgrund zu detaillierter Festlegungen.

Die Studie wendet sich dementsprechend im Resultat auch einigen grundsätzlichen Fragen der Rechtstheorie und der Rechtskritik zu. Zunächst stellt sie bei der Frage nach der Rechtsnatur der internationalen Sozialstandards einige Überlegungen zum Begriff des „Rechts“ als solchem an, bzw. der Abgrenzung zwischen Recht und Nicht-Recht. Man kann zum Zwecke dieser begrifflichen Abgrenzung und der sich anschließenden Frage nach der Effizienz des Mediums „Recht“ etwa die Kriterien der Verbindlichkeit, der Justitiabilität, der politischen Bedeutung oder der faktischen Erwartungssteuerung anlegen. Je nach Definition kommt man dann zu verschiedenen Antworten. Eine mit dem Begriff der „Verrechtlichung“ operierende Tradition der Rechtskritik liefert der Autorin dann Stichworte zur kritischen Bewertung der internationalen Sozialstandards. Ohne dem Regelungsziel, dem Horizont und der Idee internationaler sozialer Gerechtigkeit abzu-

schwören, wirft sie im Ergebnis die Frage nach den Grenzen rechtlicher Steuerung überhaupt auf. Insgesamt zeigt die Entwicklung internationaler Sozialstandards nach *Nußberger*, daß der Wunsch, durch Recht steuernd in gesellschaftliche Abläufe einzugreifen, oft nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt. Sie konkretisiert das durch mehrere Beobachtungen. Der „lebendige Dialog“ über notwendige Regulierungen werde im Rechtssystem teilweise unproduktiv formalisiert; die Selektion zu behandelnder Probleme werde von dem Rechtssystem spezifischen Mechanismen bewirkt, die dann nicht immer die tatsächlich einer internationalen Lösung harrenden Fälle treffe; die Prozesse der Ausarbeitung von Rechtsnormen auf internationaler Ebene könnten durch ihre Orientierung an Interessenausgleich und Kompromiß zu Formulierungen führen, die den konkreten

Problemen nicht angemessen seien. Die Autorin unternimmt diese Kritik aber gerade nicht mit dem Ziel des Rückschritts in den sozialpolitischen Nationalismus und die ungezügelt globalisierte Marktherrschaft. Sie erkennt das Ziel wirkungsvoller internationaler Regulierung im Bereich des Sozialschutzes durchaus an, nimmt es geradezu als Ausgangspunkt ihrer Studie. Doch zur Erreichung dieses Ziels ist die Erkenntnis der Defizite bestehender Regulierungen und bestehender Regulierungsformen eine notwendige Voraussetzung. Die Studie liefert nicht nur eine umfangreiche materielle Arbeitsgrundlage für das weitere Nachdenken über diesen Bereich, sie diskutiert auch anregend die sich anschließenden theoretischen und grundsätzlichen Fragen.

Ralph Obermayer