

Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt - ratifizieren oder nicht ratifizieren?

Jan Wiegandt

Inhaltübersicht

- I. Einleitung
- II. Zum völkerrechtspolitischen, zeit- und entstehungsgeschichtlichen Hintergrund des FP
- III. Gegenwärtiger Status des FP - Eine Generalversammlungsresolution, einige Unterzeichnungen und wenige Ratifikationen
- IV. Der Inhalt des FP - Ein knapper Überblick
- V. Streitfragen im Verhandlungsverlauf und die deutsche Position zum FP
- VI. Argumente für und wider Unterzeichnung und Ratifikation des FP - ein Streitgespräch
- VII. Zusammenfassende Bewertung

I. Einleitung

Am 10. Dezember 2008 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt (FP)¹ angenommen, an keinem weniger symbolischen Tag als dem 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)². Am 24. September 2009 wurde in der Zentrale der Vereinten Nationen in New York die feierliche Unterzeichnungszeremonie abgehalten. Das gibt nicht nur aktuellen Anlass, sondern erfordert es geradezu, sich mit dem neugeschaffenen Fakultativprotokoll - vor allem seinem Herzstück, der Individualbeschwerde - zu befassen. Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt - ratifizieren oder nicht ratifizieren?

¹ UN-Dok. A/RES/63/177 vom 10. Dezember 2008.

² UN-Dok. A/RES/217 vom 10. Dezember 1948.

Vor dieser Frage stehen derzeit zahlreiche Vertragsstaaten des Sozialpakts. Eine mögliche Antwort soll hier entwickelt werden.

Dazu wird zunächst der zeitgeschichtliche und völkerrechtspolitische Hintergrund der Forderung nach einem FP beleuchtet, um anschließend seine Entstehungsgeschichte nachzuzeichnen (unter II.). Der gegenwärtige Stand und Status des FP wird unter III. festgehalten. Der IV. Abschnitt umreißt den Inhalt des FP. Vor diesem Hintergrund sollen die zentralen Streitfragen in der langjährigen Debatte um das FP herausgearbeitet werden, um daraufhin die Position der Bundesregierung zu skizzieren und einzuordnen (unter V.). Die Argumente für und gegen das FP werden im VI. Abschnitt entfaltet. Das FP zum Sozialpakt - ratifizieren oder nicht ratifizieren? Vor dem Hintergrund der bisherigen Darstellung schlägt der VII. und letzte Abschnitt eine Antwort vor.

II. Zum völkerrechtspolitischen, zeit- und entstehungsgeschichtlichen Hintergrund des FP

Da sie für das Verständnis des FP in seiner jetzigen Gestalt unerlässlich sind, sollen zunächst der zeitgeschichtliche Hintergrund und anschließend die Entstehungsgeschichte des FP kurz dargestellt werden.

1. *Kalter Krieg, Blockbildung, die ungleich ausgestalteten Menschenrechtspakete von 1966 und die Forderung nach einem FP*

Mit der AEMR vom 10. Dezember 1948 war der Generalversammlung der Vereinten

Nationen zwar ein erster universeller Menschenrechtskatalog geglückt.³ Ihrer herausragenden politischen Bedeutung und ihres rechtlichen Stellenwertes als Interpretationshilfe⁴ zum Trotz handelt es sich bei ihr jedoch lediglich um eine Resolution der Generalversammlung. Völkerrechtlich verbindlich ist sie als solche nicht.⁵ Gerade auch deshalb ging große politische Anstoßwirkung von der AEMR auf die Schaffung der beiden ersten völkerrechtsverbindlichen, universellen Menschenrechtspakete vom 16. Dezember 1966 aus – dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)⁶ und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)⁷.

³ Christoph A. Splené/Nina Schrepfer, Zur Umsetzung der Rechte des UNO-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus Schweizer Sicht – Das Projekt eines FP zum UNO-Pakt I, in: ZöR 59 (2004), S. 375-414 (S. 380); Bernhard Kempen/Christian Hillgruber, Völkerrecht, 2007, S. 312.

⁴ Dazu Ian Brownlie, Principles of Public International Law, 7. Aufl. 2008, S. 559-560; kritisch Kempen/Hillgruber (Fn. 3), S. 312 samt Fn. 27, welche die Heranziehung der AEMR als Interpretationshilfe angesichts ihres völkerrechtlich nicht verbindlichen Charakters „nicht unproblematisch“ finden.

⁵ So die weit überwiegende Ansicht etwa bei Patrick Daillier/Mathias Forteau/Allain Pellet, Droit international public, 8. Aufl. 2010, S. 729; Brownlie (Fn. 4), S. 559; John P. Humphrey, The Universal Declaration of Human Rights – Its History, Impact and Judicial Character, in: Bertrand G. Ramcharan (Hrsg.), Human Rights – Thirty Years after the Universal Declaration, 1979, S. 29ff.; Kay Hailbronner, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl. 2007, S. 231; Kempen/Hillgruber, (Fn. 3), S. 312; bei einigen Bestimmungen, z.B. dem Folterverbot, wird allerdings angenommen, dass sie mittlerweile Ausdruck parallelen Völkergewohnheitsrechts sind, vgl. Eibe Riedel, Universeller Menschenrechtsschutz – Vom Anspruch zur Durchsetzung, in: Gerhart Baum et al. (Hrsg.) Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 25-55 (S. 26-31).

⁶ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 3; BGBl. 1976, S. 428.

⁷ International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

Dass die völkerrechtsverbindliche Umsetzung der AEMR in Gestalt der beiden Pakte von 1966 fast zwei, ihr Inkrafttreten 1976 sogar fast drei Jahrzehnte auf sich warten ließ, war dem mittlerweile schwelenden Kalten Krieg geschuldet. Blockbildung und Ideologisierung der Weltpolitik machten Verhandlung und Ratifikation der Pakte überaus schwer und zäh.⁸ Sie waren auch der Grund für die Zerteilung der Menschenrechte in einen Sozialpakt und einen Zivilpakt, wie sie die AEMR 1948 freilich nicht vorgesehen hatte. Während der Osten die sozialen Teilhaberechte des Sozialpakts politisch vereinnahmte, beanspruchte der Westen die bürgerlichen Freiheits- und Abwehrrechte des Zivilpakts.⁹ Mit dem Zivilpakt nahm die Generalversammlung zugleich ein Fakultativprotokoll¹⁰ an, das ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht.¹¹ Im Gegensatz zum Ausschuss für den Sozialpakt verfügt der Ausschuss für den Zivilpakt über die Befugnis, Beschwerden Einzelner gegen geltend gemachte Verletzungen ihrer bürgerlichen und politischen Rechte am Maßstab des Zivilpakts zu überprüfen. Eine solche Einzelfallkompetenz sehen die Überwachungsmechanismen des Sozialpakts demgegenüber nicht vor.¹² Insofern verwundert

⁸ Kristina Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2000, S. 65-67; Splené/Schrepfer (Fn. 3), S. 380; Valentin Aichele, Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit – Das neue FP zum UN-Sozialpakt, in: VN 2 (2009), S. 72-78 (S. 72); Kempen/Hillgruber (Fn. 3), S. 312f.

⁹ Klee (Fn. 8), S. 62, 65-67; Aichele (Fn. 8), S. 72; Splené/Schrepfer (Fn. 3), S. 380.

¹⁰ 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.

¹¹ Der Sozialpakt einerseits sowie der Zivilpakt samt FP andererseits wurden allesamt in einer Resolution der Generalversammlung angenommen; vgl. zur Verhandlungs- und Entstehungsgeschichte des FP zum Zivilpakt Manfred Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und FP – CCPR-Kommentar, 1989, S. 694-697, 763-765.

¹² Christian Tomuschat, An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social

es nicht, dass der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Ausschuss oder CESCR) bald die Möglichkeiten einer Individualbeschwerde für die Rechte des Sozialpakts erörtern und damit die Entstehungsgeschichte des FP ihren Ausgang nehmen sollte.

2. *Ein langer Weg - Zur Entstehungsgeschichte des FP*

Nach dem ersten Zusammentreten des Ausschusses vergingen nur fünf Jahre, bis seine Mitglieder erstmals die leise Forderung nach einem FP anklingen ließen. Unter der Zwischenüberschrift „Diskussionsvermerke“ hält das Protokoll der fünften Sitzung 1990 nüchtern fest, dass der Ausschuss „im Allgemeinen die Frage erörtert hat, ein Fakultativprotokoll zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu entwerfen, das die Vorlage von Individualbeschwerden betreffend einiger oder aller im Pakt anerkannten Rechte erlauben würde.“¹³

Für die Wiener Weltmensenrechtskonferenz im Juni 1993 erarbeitete der Ausschuss ein Diskussionspapier, um die Frage nach einem Individualbeschwerdeverfahren für den Sozialpakt in den internationalen Menschenrechtsdiskurs einzuführen.¹⁴ Im Mittelpunkt der Konferenz stand der Grundsatz der Unteilbarkeit und Gleichwertigkeit aller Menschenrechte.¹⁵ So fügte

and Cultural Rights?, in: Klaus Dicke et al. (Hrsg.), *Weltinnenrecht - Liber amicorum Jost Delbrück*, 2005, S. 815-834 (S. 815); *Thomas Buerenthal/Daniel Thürer*, *Menschenrechte - Ideale, Instrumente, Institutionen*, 2010, S. 43.

¹³ UN-Dok. E/1991/23 (E/C.12/1990/8), 1991, § 285: „The Committee discussed in general terms the question of drafting an Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights which would permit the submission of communications pertaining to some or all of the rights recognized in the Covenant (...)“. Die deutsche Übersetzung stammt vom Autor.

¹⁴ *Aichele* (Fn. 8), S. 73.

¹⁵ Vgl. das Abschlussdokument der Wiener Weltmensenrechtskonferenz, *Vienna Declaration and Programme of Action*, UN-Dok. A/Conf.157/23 vom 12. Juli 1993, Teil I, § 5.

sich das Anliegen des Ausschusses bestens in den thematischen Gesamtzusammenhang der Konferenz ein, zielte es doch auf die prozessuale Gleichstellung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen mit den bürgerlichen und politischen Menschenrechten ab. Von der Weltmensenrechtskonferenz 1993 gingen nicht zuletzt deshalb bedeutsame Impulse für die Schaffung eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt aus.¹⁶ Niederschlag fanden diese bereits im Abschlussdokument der Konferenz vom 23. Juli 1993, in dem die teilnehmenden Staaten Menschenrechtskommission und CESCR bestärkten, die Frage nach einem FP zum Sozialpakt weiter zu vertiefen.¹⁷

Der Wiener Anregung kam die Menschenrechtskommission nach und forderte den Ausschuss auf, über seine weiteren Pläne und Schritte mit Blick auf ein FP zu berichten.¹⁸ Durch die Impulse aus Wien und den Zuspruch der Menschenrechtskommission bestärkt, setzte der Ausschuss seine Arbeit fort und konnte der Menschenrechtskommission bereits 1996 den ersten Entwurf eines FP vorlegen.¹⁹ Den Kern des Entwurfs bildete ein Individualbeschwerdeverfahren, das sich am FP zum Zivilpakt orientierte. Nicht nur die Verletzung einiger, sondern gleich aller Rechte des Sozialpakts sollten nach diesem Entwurf gerügt werden können.²⁰

Vielleicht war das der Grund, dass eine Phase des Stillstandes folgte, in der das Vorhaben „FP“ nicht recht voranschreiten

¹⁶ *Tomuschat* (Fn. 12), S. 815; *Aichele* (Fn. 8), S. 73.

¹⁷ *Vienna Declaration and Programme of Action*, ILM 32 (1993), S. 1663, Part II, § 75; die in den ILM abgedruckte Version entspricht dem UN-Dok. A/Conf.157/23, vom 12. Juli 1993, Teil II, § 75.

¹⁸ UN-Dok. E/CN.4/1996/16 vom 11. April 1996, § 10.

¹⁹ UN-Dok. E/CN.4/1997/105 vom 18. Dezember 1996.

²⁰ Art. 2 des ersten Entwurfs in UN-Dok. E/CN.4/1997/105 vom 18. Dezember 1996.

wollte.²¹ Die Menschenrechtskommission hatte den Entwurf Regierungen, Internationalen Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) zugeleitet, um die Debatte voranzutreiben und Möglichkeiten des Vorhabens auszuloten.²² Die Staaten zeigten sich wenig beeindruckt. Die erbetenen Stellungnahmen zum Entwurf ließen auf sich warten. Trotz wiederholter Aufforderungen gingen nur 14 Stellungnahmen ein. Elf von ihnen sprachen sich für ein FP aus.²³ Ein ernsthafter Verhandlungsprozess kam jedoch nicht in Gang. Seine Zeit schien damals noch nicht gekommen zu sein.²⁴ Im Bemühen um Wiederbelebung veranstalteten das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR)²⁵ und die Internationale Juristenkommission (ICJ)²⁶ im Februar 2001 eine Konferenz, um gemeinsam der Frage eines FP zum Sozialpakt nachzugehen. Obwohl 74 Regie-

rungen vertreten waren, führte die Konferenz nur wenig weiter.²⁷

Daraufhin entschied die Menschenrechtskommission, einen unabhängigen Experten einzusetzen.²⁸ *Hatem Kotrane*, Professor für Arbeits- und Sozialrecht an der Universität Tunis, übernahm das Amt. Vor allem offene und strittige Fragen – insbesondere jene nach der Justiziabilität sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Menschenrechte – sollte er untersuchen.²⁹ *Kotrane* legte 2001 einen ersten³⁰ und nach Verlängerung seines Mandates 2003 einen zweiten Bericht³¹ vor. In beiden sprach er sich für ein FP mit Individualbeschwerdeverfahren aus und empfahl, eine Arbeitsgruppe mit der Umsetzung zu betrauen.³² Dem entsprach die Menschenrechtskommission und setzte eine offene Arbeitsgruppe aus Staatenvertretern ein.³³ Die Arbeitsgruppe hatte allerdings kein Verhandlungsmandat. Lediglich unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Protokolls sollte sie untersuchen.³⁴ Angesichts schwieriger Verhandlungen wurde das Mandat um weitere zwei Jahre verlängert. Die Meinungen innerhalb der Arbeitsgruppe wichen teilweise sehr stark voneinander ab.³⁵ Zu weiterführenden Ergebnissen kam sie daher

²¹ In diesem Sinne *Tomuschat* (Fn.12), S. 816, der zur vorgesehenen Möglichkeit, alle Rechte des Sozialpakts zu rügen, anmerkt: „One may legitimately ask whether this was a sound decision.“

²² Beschluss der Menschenrechtskommission 1997/104 vom 3. April 1997; vgl. zu den Motiven dieser Entscheidung *Aichele* (Fn. 8), S. 73; *Tomuschat* (Fn. 12), S. 816.

²³ Vgl. *Aichele* (Fn. 8), S. 73 sowie im Einzelnen die Stellungnahmen in den Berichten der Menschenrechtskommission: UN-Dok. E/CN.4/1998/84 vom 16. Januar 1998 mit Antworten Deutschlands, Ecuadors, Finnlands, Syriens und Zyperns; UN-Dok. E/CN.4/1998/84/Add. 1 vom 16. März 1998 mit der Antwort Kanadas; UN-Dok. E/CN.4/112/Add. 1 vom 4. März 1999 mit Antworten Mexikos, Zyperns und Schwedens; UN-Dok. E/CN.4/2000/49 vom 14. Januar 2000 mit Antworten Deutschlands, Georgiens, Libanons, Litauens und Tschechiens; UN-Dok. E/CN.4/2001/62 vom 21. Dezember 2000 mit Antworten Mauritius, Norwegens und Portugals; UN-Dok. E/CN.4/2001/62/Add. 1 vom 20. März 2001 mit Antworten Chiles und Schwedens.

²⁴ *Aichele* (Fn. 8), S. 73.

²⁵ Office of the UN High Commissioner for Human Rights.

²⁶ International Commission of Jurists.

²⁷ So das Urteil *Tomuschats* (Fn. 12), S. 816; vgl. auch den Konferenzbericht, UN-Dok. E/CN.4/2001/62/Add. 2 vom 22. März 2001.

²⁸ UN-Dok. E/CN.4/RES/2001/30 vom 20. April 2001.

²⁹ Vgl. *Aichele* (Fn. 8), S. 73; *Tomuschat* (Fn. 12), S. 816.

³⁰ UN-Dok. E/CN.4/2002/57 vom 12. Februar 2002.

³¹ UN-Dok. E/CN.4/2003/53 vom 13. Januar 2003.

³² UN-Dok. E/CN.4/2003/53 vom 13. Januar 2003, § 76; eingehend zu den beiden Expertenberichten *Splené/Schrepfer* (Fn. 3), S. 390-393.

³³ UN-Dok. E/CN.4/2003/53 vom 13. Januar 2003, § 76.

³⁴ Vgl. *Aichele* (Fn. 8), S. 73; *Tomuschat* (Fn. 12), S. 817.

³⁵ Vgl. das Protokoll der offenen Arbeitsgruppe, UN-Dok. E/CN.4/2004 vom 15. März 2004.

nicht.³⁶ Beobachter bescheinigten dem Vorhaben damals wenig Aussicht auf Erfolg.³⁷

Dennoch beauftragte der Menschenrechtsrat – seit Juni 2006 hatte er die Menschenrechtskommission abgelöst – die Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines konkreten Textes.³⁸ Der neugeschaffene Menschenrechtsrat brachte Schwung in das Vorhaben, so dass man fast von jugendlichem Tatendrang in institutioneller Hinsicht sprechen könnte.³⁹ Nicht zuletzt deshalb lag bereits am 4. April 2008 der fertige Textentwurf vor und wurde, versehen mit einer Stellungnahme der in der Arbeitsgruppe vertretenen Staaten, dem Menschenrechtsrat zugeleitet.⁴⁰ Innerhalb von nur zwei Jahren war es der Arbeitsgruppe gelungen, die meisten der wesentlichen Streitpunkte in Kompromissen aufgehen zu lassen. Am 18. Juni 2008 nahm der Menschenrechtsrat den Entwurf an.⁴¹ Er empfahl der Generalversammlung, ihn zu verabschieden.

In ihrer 66. Plenarsitzung am 10. Dezember 2008 – 60 Jahre nach der Verabschiedung der AEMR – nahm die Generalversammlung den Entwurf des FP in einer Resolution an.⁴² Das symbolträchtige Datum der

Resolution unterstreicht die Hoffnungen, die in das FP zum Sozialpakt gelegt werden. Die Zukunft des FP hängt jetzt maßgeblich vom Willen der Staaten zur Unterzeichnung und Ratifikation ab. Am 24. September 2009 fand in der Zentrale der Vereinten Nationen in New York eine feierliche Unterzeichnungszeremonie statt.

III. Gegenwärtiger Status des FP – Eine Generalversammlungsresolution, einige Unterzeichnungen und wenige Ratifikationen

Gewiss war die Verabschiedung des FP durch die Generalversammlung ein großer politischer Erfolg für seine Befürworter.⁴³ Einen unmittelbaren völkerrechtlichen Erfolg stellt sie allerdings noch nicht dar. Denn als Resolution der Generalversammlung ist das verabschiedete FP völkerrechtlich nicht verbindlich. Lediglich Empfehlungscharakter kommt ihm als Resolution zu.⁴⁴ Angesichts der großen Euphorie über den politischen Erfolg der Verabschiedung des FP als Generalversammlungsresolution könnte leicht in den Hintergrund treten, dass die Staaten noch weitere wichtige Schritte unternehmen müssen, damit das Protokoll völkerrechtsverbindlich wird. Unterzeichnet ein Staat das FP, geht er damit zunächst nur die Verpflichtung ein, es dem innerstaatlichen Zustimmungsprozess

³⁶ So das Urteil von *Michael J. Dennis/David P. Stewart*, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights – Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing and Health?*, in: *AJIL* 98 (2004), S. 462-515 (S. 462); ebenso *Tomuschat* (Fn. 10), S. 817.

³⁷ *Tomuschat* (Fn. 12), S. 817.

³⁸ UN-Dok. A/HRC/1/3 vom 29. Juni 2006, § 2.

³⁹ Vgl. zur entscheidenden Rolle des neu geschaffenen Menschenrechtsrats *Catarina de Albuquerque*, *Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – The Missing Piece of the International Bill of Human Rights*, in: *Human Rights Quarterly* 32 (2010), S. 144-178 (S. 165f.).

⁴⁰ Der abschließende Bericht der Arbeitsgruppe findet sich in UN-Dok. A/HCR/8/7 vom 23. Mai 2008, § 211.

⁴¹ UN-Dok. A/HRC/RES/8/2 vom 18. Juni 2008.

⁴² UN-Dok. A/RES/63/117 vom 10. Dezember 2008.

⁴³ *Barbra Wilson*, *Quelques Réflexions sur l'Adoption du Protocole Facultatif se Rapportant au Pacte International Relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies*, in: *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 20 (2009), S. 295-317 (S. 295, 315-317); *Aichele* (Fn. 8), S. 72; so bereits die Prognose *Claire Mahons*, *Progress at the Front – The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: *Human Rights Law Review* 8 (2008), S. 617-646 (S. 617-618, 643-646), die allerdings auch darauf hinweist, dass – selbst wenn das FP in Kraft treten sollte – es noch lange Zeit in den Sternen steht, ob es tatsächlich zu einem effizienteren Menschenrechtsschutz führen wird.

⁴⁴ *Stephan Hobe*, *Einführung in das Völkerrecht*, 9. Aufl. 2008, S. 202-204; *Pierre-Marie Dupuy*, *Droit international public*, 7. Aufl. 2004, S. 366, 379.

zuzuleiten.⁴⁵ Um seine volle völkerrechtliche Bindungswirkung zu entfalten, muss das Protokoll nach seinem Art. 17 Abs. 2 noch ratifiziert werden. Das heißt, nach Abschluss des innerstaatlichen Zustimmungsprozesses muss das Staatsoberhaupt förmlich für den betreffenden Staat erklären, an das Protokoll gebunden zu sein.⁴⁶ Erst drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikationsurkunde tritt das Protokoll in Kraft, Art. 18 Abs. 1 FP.⁴⁷ Bislang haben 35 Staaten das FP zum Sozialpakt unterzeichnet. Lediglich drei Staaten haben es bis heute ratifiziert (Stand: 30. September 2010). Grund für die bisherige Zurückhaltung könnte freilich der Inhalt des FP sein.

IV. Der Inhalt des FP – Ein knapper Überblick

Vor allem drei Neuerungen beinhalten die 22 Artikel des FP. Sein Herzstück bildet das Individualbeschwerdeverfahren (unter 1.). Weitere Kernpunkte sind ein Staatenbeschwerdeverfahren, ein Untersuchungsverfahren bei Verdacht auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen des Sozialpakts (unter 2.) sowie die Einrichtung eines Treuhandfonds, der Staaten bei der Umsetzung der Paktziele unterstützen soll (unter 3.). Die sonstigen Bestimmungen des FP werden unter 4. umrissen.

1. Die Individualbeschwerde

Geregelt ist sie in Art. 2 bis 9 des FP. Einzelpersonen, aber auch Personengruppen können sie beim Ausschuss einreichen. Um dem Ausschuss solche Mitteilungen (*communications*) – so die offizielle Bezeichnung der Individualbeschwerden – unterbreiten

⁴⁵ Dupuy (Fn. 44), S. 268; Hobe (Fn. 44), S. 218f.; auch darf nach der Unterzeichnung der Zweck des Protokolls nicht durch politische oder gesetzgeberische Maßnahmen vereitelt werden, vgl. Art. 18 Wiener Vertragsrechtskonvention.

⁴⁶ Dupuy (Fn. 44), S. 269; Hobe (Fn. 44), S. 219; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 lit. b Wiener Vertragsrechtskonvention.

⁴⁷ Mahon (Fn. 43), S. 643.

zu können, reicht die Behauptung, durch die Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates in wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Paktrechten verletzt worden zu sein, Art. 2 Abs. 1 S. 1 FP.⁴⁸ Mitteilungen im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen können nur mit deren Zustimmung vorgelegt werden, Art. 2 S. 2 FP. Popularklagen sind somit ausgeschlossen.

a) Die wichtigsten Zulässigkeitsvoraussetzungen von Individualbeschwerden

Zulässig sind Mitteilungen nur, wenn die betroffene Einzelperson bzw. Personengruppe zunächst den innerstaatlichen Rechtsweg erschöpft hat, Art. 3 Abs. 1 S. 1 FP. Das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung entfällt jedoch, wenn die Rechtsmittel „unangemessen lange“⁴⁹ dauern. Umgehungsversuchen staatlicherseits, etwa durch gezielte Verfahrensverschleppung, wird dadurch vorgebeugt, Art. 3 Abs. 1 S. 2 FP.

Beschwerden sind innerhalb eines Jahres „nach Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe“⁵⁰ zu erheben. Auf welchen Zeitpunkt dabei genau abzustellen ist – Zustellung oder Verkündung der letztinstanzlichen Entscheidung etwa – lässt der Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 lit. a FP offen. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift wird der Zeitpunkt maßgeblich sein, in dem der Betroffenen von der abschlägigen, letzt-

⁴⁸ Diese Zulässigkeitsvoraussetzung des Art. 2 Abs. 1 FP ist insofern mit der Klage- beziehungsweise Beschwerdebefugnis im deutschen Verwaltungs- beziehungsweise Verfassungsprozess vergleichbar; vgl. zu den Parallelbestimmungen des Art. 1 S. 1 und Art. 2 im Ersten FP zum Zivilpakt auch Bernhard Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem FP zum Zivilpakt – Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 71f. samt Fn. 450.

⁴⁹ So der teilweise Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 S. 2 FP in der nichtamtlichen Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen.

⁵⁰ So der teilweise Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 lit. a FP in der nichtamtlichen Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen.

instanzlichen Entscheidung erfahren hat. In systematischer Hinsicht spricht dafür auch Art. 3 Abs. 2 lit. a, der bestimmt, dass die Jahresfrist nicht gilt, wenn der Autor der Mitteilung darlegt, dass ihm die Einreichung der Beschwerde innerhalb der Jahresfrist nicht möglich war.

Unzulässig sind Beschwerden, wenn dieselbe Sache in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitbeilegungsverfahren geprüft wird beziehungsweise wurde, oder der Ausschuss sie bereits geprüft hat, Art. 3 Abs. 2 lit. c FP. Diese negative Zulässigkeitsvoraussetzung entspricht dem allgemeinen völkerrechtlichen *Lis-pendens*- und *Res-iudicata*-Grundsatz, wie ihn auch nationale Rechtsordnungen in Gestalt der Verfahrenshindernisse anderweitige Rechtshängigkeit und entgegenstehende Rechtskraft kennen.⁵¹ Lösungen für den Fall, dass eine Beschwerde zeitgleich dem Ausschuss und einem weiteren internationalen Spruchkörper unterbreitet wird, dessen Satzung ebenfalls nur eine subsidiäre Prüfungskompetenz anordnet, hält das FP nicht bereit.⁵²

Nicht hinreichend begründete Mitteilungen sind unzulässig, insbesondere dann, wenn sie ausschließlich auf Meldungen von Massenmedien gestützt werden, Art. 3 Abs. 2 lit. e FP. Offensichtlich unbegründete Beschwerden sind nach dieser Bestimmung ebenfalls unzulässig.

Beschwerden müssen schriftlich verfasst sein. Mitteilungen, die nicht der Schrift-

form genügen oder anonym eingebracht werden, sind unzulässig nach Art. 3 Abs. 2 lit. g FP.

Beschwerden, die „einen Missbrauch des Rechts auf Einreichung einer Mitteilung“⁵³ darstellen, sind ebenfalls unzulässig. Den Begriff des Rechtsmissbrauchs grenzt Art. 3 Abs. 2 lit. f FP nicht näher ein. Insofern kann er als Auftrag an eine etwaige spätere Spruchpraxis gelesen werden, handhabbare Kriterien herauszuarbeiten. Das gleiche gilt für Beschwerden, die mit „Bestimmungen des Sozialpakts unvereinbar sind“.⁵⁴ Auch sie sind unzulässig, Art. 3 Abs. 2 lit. d FP. Erst wenn die Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen, folgen die weiteren Verfahrensschritte.

b) Die Verfahrensschritte des Individualbeschwerdeverfahrens

Hat der Ausschuss eine Beschwerde für zulässig erklärt, leitet er sie zunächst vertraulich dem betroffenen Staat weiter, so dass dieser innerhalb von sechs Monaten Stellung zu den Vorwürfen nehmen kann, Art. 6 FP. Kommt keine gütliche Einigung zustande, steigt der Ausschuss in die sachliche Prüfung ein, Art. 7 und 8 FP. Dabei hat der Ausschuss alle ihm vorliegenden Dokumente zu berücksichtigen, Art. 8 Abs. 1 FP.

Hervorzuheben ist Art. 8 Abs. 4 FP, der die Prüfungsichte des Ausschusses genauer festlegt.⁵⁵ Die Bestimmung schreibt nämlich vor, dass der Ausschuss die Angemessenheit („reasonableness“) von staatlichen Maßnahmen prüft. Dabei hat er zu berücksichtigen, dass Vertragsstaaten „eine Reihe möglicher politischer Maßnahmen zur

⁵¹ Zur völkerrechtlichen Geltung dieser Grundsätze August Reinisch, *The Use and Limits of Res Judicata and Lis Pendens as Procedural Tools to Avoid Conflicting Dispute Settlement Outcomes*, in: *Law and Practice of International Courts and Tribunals* 3 (2004), S. 37-77 (S. 37f.); Jörn Griebel, *Internationales Investitionsrecht*, 2008, S. 137; vgl. zur Geltung in der nationalen Rechtsordnung etwa im deutschen Zivilprozess § 261 Abs. 3 Nr. 1 und § 322 ZPO.

⁵² Das Zusammentreffen mit Art. 31 Abs. 2 lit. c der Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CPPED) könnte in eine solche kollisionsrechtliche Sackgasse führen; vgl. auch Christian Tomuschat, *Human Rights – Between Idealism and Realism*, 2. Aufl. 2008, S. 213.

⁵³ So der teilweise Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 lit. f FP in der nichtamtlichen Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen (UN-Dok. A/RES/63/117 vom 10. Dezember 2008).

⁵⁴ So der teilweise Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 lit. d FP in der nichtamtlichen Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen.

⁵⁵ Mahon (Fn. 43), S. 644.

Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte“⁵⁶ treffen können.⁵⁷ Der im deutschen Verwaltungsrecht entwickelten Vertretbarkeitslehre nicht ganz unähnlich, gemahnt Art. 8 Abs. 4 FP insofern zu einer gewissen Zurückhaltung, indem er dem Ausschuss eine tendenziell grobmaschigere Prüfung politischer Handlungsspielräume vorgibt.⁵⁸ Nach abgeschlossener Sachprüfung übermittelt der Ausschuss den Parteien seine „Auffassungen“ („views“), die er mit Empfehlungen an den paktbrüchigen Vertragsstaat verbinden kann, Art. 9 Abs.1. FP. Die Empfehlungen des Ausschusses sind völkerrechtlich nicht verbindlich.⁵⁹ Dies folgt bereits im Umkehrschluss zu Art. 9 Abs. 2 FP, der lediglich fordert, dass der Vertragsstaat die Auffassungen und etwaigen Empfehlungen des Ausschusses „gebührend in Erwägung“⁶⁰ zieht und innerhalb von sechs Monaten schriftlich Stellung zu ihnen nimmt. In diesem Antwortschreiben muss der Vertragsstaat anführen, welche Maßnahmen er auf die Auffassungen des Ausschusses hin ergriffen hat.

⁵⁶ So der teilweise Wortlaut des Art. 8 Abs. 4 S. 2 FP in der nichtamtlichen Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen.

⁵⁷ *Mahon* (Fn. 43), S. 644.

⁵⁸ Vgl. *Mahon* (Fn. 43), S. 636-638, die auf die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, insbesondere zum Reasonableness-Kriterium verweist; zur Vertretbarkeitslehre *Carl Ule*, Rechtsstaat und Verwaltung, in: *Verwaltungsarchiv* 76 (1985), S. 1-23 (S. 9-11); vgl. auch *Reinhard Hendler*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2001, Rn. 184 und *Hartmut Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2002, S. 141-144, die neben *Ules* Vertretbarkeitslehre auch die in die gleiche Richtung weisende Lehre vom Beurteilungsspielraum *Otto Bachofs* und die Lehre von der Einschätzungsprärogative *Hans Wolffs* darstellen.

⁵⁹ *Aichele* (Fn.8), S. 74.

⁶⁰ So der teilweise Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 FP in der nichtamtlichen Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen.

2. Staatenbeschwerde und Untersuchungsverfahren

Mit der Ratifikation des Protokolls erkennen die Vertragsstaaten des Sozialpakts nur die Zuständigkeit des Ausschusses zur Prüfung von Individualbeschwerdeverfahren an. Um Staatenbeschwerde- und Untersuchungsverfahren anzuerkennen, sind über die Ratifikation des Protokolls hinaus gesonderte Erklärungen notwendig. Erst sie begründen die Zuständigkeit des Ausschusses auch für diese beiden Verfahrensarten.⁶¹

a) Staatenbeschwerde

Geregelt in Art. 10 FP, ermöglicht sie den Vertragsstaaten, anderen Vertragsstaaten schriftliche Beschwerden zukommen zu lassen. In diesen Beschwerden behauptet der eine Vertragsstaat, der andere Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus dem Sozialpakt nicht nach. Kommt es innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Beschwerde beim bezichtigten Staat zu keiner für beide Seiten zufrieden stellenden Lösung, können beide Parteien die Sache dem Ausschuss unterbreiten. In der etwaigen Praxis des FP werden die Staaten die Staatenbeschwerde vermutlich kaum nutzen, um außenpolitische Verwerfungen zu vermeiden. Eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus – die Praxis der bislang noch nicht genutzten Staatenbeschwerde nach Art. 41 Zivilpakt scheint dieses Sprichwort ebenso zu bestätigen wie die Praxis anderer, mehr oder minder brachliegender Staatenbeschwerdeverfahren.⁶² Dennoch könn-

⁶¹ Vgl. Art. 10 Abs. 1 und 11 Abs. 1 FP; dazu auch *Aichele* (Fn. 8), S. 74.

⁶² Vgl. zur Staatenbeschwerde des Zivilpakts *Norman Weiß*, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll? Zur Einklagbarkeit der Konventionsrechte und den Chancen einer Reform, in: *MRM* 2001, S. 85-97 (S. 88 samt Fn. 17); auch die Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren auf Antrag eines Mitgliedstaates nach Art. 259 AEUV (ex Art. 227 EG) ist in der bisherigen Geschichte der Europäischen Union verschwindend gering, vgl. dazu *Ulrich Haltern*,

te gerade der konfrontative Charakter der Staatenbeschwerden in bestimmten politischen Konstellationen gezielt genutzt werden. In solchen Konstellationen könnte er eine kraftvolle Eigendynamik freisetzen. Trotz der bisherigen Erfahrungen mit anderen Staatenbeschwerdeverfahren, sollte die potentielle Bedeutung des Art. 10 FP daher nicht unterschätzt werden.

b) Untersuchungsverfahren

Ob die Verbürgungen des Sozialpakts eingehalten werden, kann außerdem im so genannten Untersuchungsverfahren nach Art. 11 FP geprüft werden. Erhält der Ausschuss „zuverlässige Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen“⁶³ von Paktrechten hindeuten, kann er den in Rede stehenden Vertragsstaat auffordern, bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken. Außerdem kann der Ausschuss Stellungnahmen zu den Angaben vom betroffenen Staat einfordern, Art. 11 Abs. 2 FP. Die Angaben können von Staaten, aber auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren stammen. Allein von ihrer Zuverlässigkeit muss der Ausschuss überzeugt sein. Der Ausschuss kann eines oder gleich mehrere seiner Mitglieder damit beauftragen, den Sachverhalt zu untersuchen und über ihn zu berichten, Art. 11 Abs. 3 S. 1 FP. Dabei berücksichtigen die beauftragten Mitglieder die Stellungnahmen des Staates, aber auch alle weiteren zuverlässigen Informationen, um dem Ausschuss über die Angelegenheit zu berichten. Die Untersuchungen können sogar Besuche im Hoheitsgebiet des betroffenen Vertragsstaates umfassen, allerdings nur nach dessen Zustimmung, Art. 11 Abs. 3 S. 2 FP. Die Untersuchung erfolgt stets vertraulich und nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Staat, Art. 11 Abs. 4 FP. Wie die Individualbeschwer-

de, endet auch das Untersuchungsverfahren mit einer abschließenden Stellungnahme, die den betroffenen Vertragsstaaten übermittelt wird. Die völkerrechtlich nicht verbindliche Stellungnahme kann der Ausschuss mit Empfehlungen verbinden, Art. 11 Abs. 6 FP. Nach Abschluss der Untersuchung und Konsultation des in Rede stehenden Vertragsstaates kann der Ausschuss seine in der Stellungnahme zusammengefassten Ergebnisse in seinem Jahresbericht veröffentlichen, Art. 11 Abs. 7 FP. Dadurch kann er aus der Vertraulichkeit der übrigen Verfahrensschritte ausbrechen und eine breitere Öffentlichkeit erreichen, die dann ebenfalls auf die Verwirklichung der Paktrechte hinwirken kann.

3. *Treuhandfonds und Internationale Zusammenarbeit*

Um Vertragsstaaten – so diese zustimmen – bei der Umsetzung der Paktrechte fachlich und technisch zu unterstützen, sieht Art. 14 Abs. 3 FP die Schaffung eines Treuhandfonds vor. Sein Vermögen wird allerdings nur durch freiwillige Beiträge aufgebaut.⁶⁴ Der Fonds ist zweckgebunden. Mittel vergibt er ausschließlich, um die nationalen Rahmenbedingungen zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu verbessern.⁶⁵ Der Treuhandfonds ist Teil einer Politik der internationalen Zusammenarbeit, die der Ausschuss nach Art. 14 FP betreiben kann. So kann er andere Sonderorganisationen, Fonds oder Programme der Vereinten Nationen sowie ähnliche, geeignete Stellen auf die technische und fachliche Hilfsbedürftigkeit eines Vertragsstaates hinweisen, um so auf eine bessere Verwirklichung der Paktrechte hinzuwirken. Auch dieser Einsatz setzt wiederum die Zustimmung des Vertragsstaates voraus.

Europarecht – Dogmatik im Kontext, 2. Aufl. 2007, S. 180.

⁶³ So der teilweise Wortlaut des Art. 11 Abs. 2 FP in der nichtamtlichen Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen.

⁶⁴ Mahon (Fn. 43), S. 645.

⁶⁵ Aichele (Fn. 8), S. 75f.

4. Weitere Bestimmungen

Art. 15 und 16 FP dienen dem Zweck, eine möglichst große Öffentlichkeit mit dem Zusatzprotokoll und der Arbeit des Ausschusses auf seiner Grundlage vertraut zu machen. Nach Art. 15 FP schildert der Ausschuss seine Arbeit nach dem FP in seinem öffentlichen Jahresbericht. Art. 16 FP verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, den Inhalt des Sozialpakts samt Zusatzprotokoll möglichst weit zu verbreiten. Gleiches gilt für die Auffassungen und Stellungnahmen des Ausschusses. Eine besondere Informationspflicht trifft einen Vertragsstaat, wenn es in den Stellungnahmen und Empfehlungen um ihn selbst geht. Dabei sollen insbesondere solche Formate gewählt werden, die auch Menschen mit Behinderung zugänglich sind. Wie bereits angesprochen regelt Art. 17 FP Unterzeichnung, Ratifikation und Beitritt, Art. 18 sein Inkrafttreten. Besondere Kündigungs- und Änderungsverfahren gestalten Art. 19 und 20 FP aus. Über Unterzeichnung, Ratifikation, Beitritt, Protokolländerungen oder -kündigungen unterrichtet der Generalsekretär der Vereinten Nationen alle in Art. 26 Abs. 1 Sozialpakt genannten Staaten. Art. 22 FP legt schließlich den arabischen, chinesischen, englischen, französischen, russischen und spanischen Vertragstext als gleichermaßen verbindlich fest, sodass alle sechs Amtssprachen der Vereinten Nationen vertreten sind.

V. Streitfragen im Verhandlungsverlauf und die deutsche Position zum FP

Das Protokoll in seiner jetzigen, eben skizzierten Form ist die kompromisshafte Antwort auf vor allem fünf zentrale Streitfragen, die sich während der Verhandlungen herauskristallisiert haben.⁶⁶

⁶⁶ Arne Vandenbogaerde/Wouter Vandenhole, The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process, in: Human Rights Law Review 10 (2010), S. 207-237 (S. 218-230); Mahon (Fn. 43), S. 630-639.

1. Anwendungsbereich der Individualbeschwerde – umfassender vs. À-la-carte-Ansatz

Bis zuletzt blieb heftig umstritten, ob die Individualbeschwerde ermöglichen solle, die Verletzung sämtlicher, oder aber nur einiger ausgewählter Rechte des Sozialpakts zu rügen. Zunächst herrschte die Meinung vor, dass jedenfalls das Selbstbestimmungsrecht der Völker des Art. 1 Sozialpakt vom Anwendungsbereich ausgenommen sein müsse.⁶⁷ Allen voran Russland, aber auch anderen Staaten⁶⁸ war diese Beschränkung ein Anliegen, die den Mittelweg zwischen den beiden weiteren vorherrschenden Meinungsströmungen beschritt.⁶⁹ Andere Staaten sprachen sich mit Nachdruck für einen À-la-carte-Ansatz aus.⁷⁰ Wie von einer Speisekarte sollte sich nach diesem Ansatz jeder Staat diejenigen Verbürgungen des Sozialpakts aussuchen, die vom Anwendungsbereich der Individualbeschwerde umfasst sein sollten. Nur die „bestellten“ Paktrechte hätten seine Staatsangehörigen dann vor dem Ausschuss durch Individualbeschwerden überprüfen lassen können.⁷¹ Demgegenüber befürworteten die meisten afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten einen umfassenden Ansatz. Die Verletzung sämtlicher im Sozialpakt festgeschriebenen Rechte kann nach diesem Ansatz mittels

⁶⁷ Vgl. Splené/Schrepfer (Fn. 3), S. 396; Mahon (Fn. 43), S. 632.

⁶⁸ Australien, Griechenland, Großbritannien, Indien, Marokko und die Vereinigten Staaten, vgl. auch Mahon (Fn. 43), S. 632.

⁶⁹ Mahon (Fn. 43), S. 632.

⁷⁰ So bis zuletzt Australien, China, Dänemark, Griechenland, Großbritannien, Japan, die Niederlande, Neuseeland, Polen, die Republik Korea, Russland, die Schweiz, die Türkei und die Vereinigten Staaten, vgl. UN-Dok. A/HCR/6/8 vom 30. August 2007, § 37; zunächst hatte sich auch Deutschland entschieden für diesen Ansatz ausgesprochen, vgl. ebenfalls UN-Dok. A/HCR/6/8 vom 30. August 2007, § 37.

⁷¹ Vgl. Splené/Schrepfer (Fn. 3), S. 396; Wilson (Fn. 43), S. 313; Vandenbogaerde/Vandenhole (Fn. 66), S. 220f; Mahon (Fn. 43), S. 632; Aichele (Fn. 8), S. 75f.

Individualbeschwerde gerügt werden.⁷² Der umfassende Ansatz gewann zusehends an Unterstützung. Weitere Staaten sowie zivilgesellschaftliche Akteure schlossen sich ihm an,⁷³ sodass er sich letzten Endes durchsetzte.⁷⁴ Als Wortführern einer Gruppe von Staaten war es Algerien und Pakistan durch eiserne Beharrlichkeit sogar gelungen, das Selbstbestimmungsrecht der Völker in den Anwendungsbereich der Individualbeschwerde einzubeziehen, sodass der umfassende Ansatz seinen Namen wahrlich verdient.⁷⁵

2. Geringere Prüfungsichte

Uneins waren sich die Verhandlungsstaaten auch lange Zeit darüber, ob sie dem Ausschuss einschränkend im FP vorgeben sollten, mit welcher Dichte er Individualbeschwerden prüfen kann.⁷⁶ Diese Debatte war keineswegs selbstverständlich, ergibt sich doch normalerweise der Prüfungsmaßstab aus dem materiellrechtlichen Hauptabkommen selbst. So gibt bei Individualbeschwerden nach dem Ersten FP zum Zivilpakt ausschließlich der Pakt selbst den materiellrechtlichen Prüfungsmaßstab vor.⁷⁷ Einige Staaten und auch NGOs waren denn auch dagegen, die Prüfungsintensität auf eine Angemessenheitsprüfung

(„reasonableness“) zu beschränken.⁷⁸ Eine solche Beschränkung des Ausschusses verwässere die Individualbeschwerde, nehme ihr die gewünschte Schlagkraft.⁷⁹ Angesichts der Befürchtung, der Ausschuss könne seine in der Vergangenheit geübte Zurückhaltung aufgeben, setzte sich jedoch die Auffassung durch, eine Beschränkung seiner Prüfungsmöglichkeiten sei notwendig.⁸⁰ Da die Ziele des Sozialpakts nach seinem Art. 2 Abs. 1 unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten mit geeigneten Mitteln nur nach und nach zu erreichen, sie zudem stark ressourcenabhängig seien, müsse das FP zugunsten der Vertragsstaaten einen angemessenen Einschätzungsspielraum verankern.⁸¹ Kern dieser Debatte war wieder die grundlegende Frage nach der Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte.⁸² Ihr Ergebnis spiegelt Art. 8 Abs. 4 FP wider. Man könnte ihn als dogmatischen Anknüpfungspunkt für eine „menschrechtliche Vertretbarkeitslehre“⁸³ lesen, indem er bestimmt, ein Vertragsstaat könne „eine Reihe möglicher politischer Maßnahmen zur Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte“⁸⁴ treffen.

⁷² Wilson (Fn. 43), S. 313; Vandebogaerde/Vandenhole (Fn. 66), S. 221-223; Mahon (Fn. 43), S. 631; Aichele (Fn. 8), S. 75f.

⁷³ Aichele (Fn. 8), S. 76f; Wilson (Fn. 43), S. 315.

⁷⁴ Klarer als der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 FP in der nichtamtlichen Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen macht dies die verbindliche englische Fassung, die von „violations of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Convention“ spricht, vgl. UN-Dok. A/RES/63/117 vom 10. Dezember 2008; Hervorhebung durch den Autor.

⁷⁵ Vandebogaerde/Vandenhole (Fn. 66), S. 223 sprechen angesichts der Haltung Algeriens und Pakistans von einem „coup de théâtre“, der viele negative Kommentare gefunden habe.

⁷⁶ Wilson (Fn. 43), S. 305f.; Vandebogaerde/Vandenhole (Fn. 66), S. 223-226; Mahon (Fn. 43), S. 636-638; Aichele (Fn. 8), S. 76.

⁷⁷ Aichele (Fn. 8), S. 76.

⁷⁸ Mahon (Fn. 43), S. 637; Aichele (Fn. 8), S. 76.

⁷⁹ Vgl. Aichele (Fn. 8), S. 76; Mahon (Fn. 43), S. 644.

⁸⁰ Wilson (Fn. 43), S. 304-306; Mahon (Fn. 43), S. 636-638; Aichele (Fn. 8), S. 76.

⁸¹ Im Einzelnen wurde unter anderem diskutiert, ob als einschränkendes Kriterium die aus dem Case law stammenden Figuren „Reasonableness“, „Appropriateness“, „Reasonableness and appropriateness“ oder „Margin of appreciation“ am besten geeignet sei; immer ging es jedoch darum den Staaten einen angemessenen politischen Handlungsspielraum zuzugestehen, vgl. Mahon (Fn. 43), S. 636-638; Wilson (Fn. 43), S. 304-306.

⁸² Vandebogaerde/Vandenhole (Fn. 66), S. 223.

⁸³ Vgl. dazu bereits oben Fn. 58.

⁸⁴ So der teilweise Wortlaut des Art. 8 Abs. 4 S. 2 FP in der nichtamtlichen Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen.

3. *Freiwilliger Treuhandfonds und internationale Zusammenarbeit*

Art. 2 Abs. 1 des Sozialpakts verpflichtet die Vertragsparteien „durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art“, die Verwirklichung der Paktrechte zu fördern. In Entsprechung zu dieser Paktvorgabe forderten einige Staaten, die internationale Zusammenarbeit auch im FP genauer auszugestalten durch die Errichtung eines Treuhandfonds.⁸⁵ Vor allem den Staaten des Südens war der Treuhandfonds ein Kernanliegen. Seine Mittel sollten Staaten in wirtschaftlichen Notlagen bei der Verwirklichung der Paktrechte durch wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit unterstützen.⁸⁶ Demgegenüber standen viele westliche Staaten dem Treuhandfonds kritisch gegenüber. Es sei problematisch, wurde argumentiert, Menschenrechtsverletzungen durch entwicklungspolitische Zuwendungen zu „belohnen“. Ein aus Pflichtbeiträgen zu speisender Treuhandfonds widerspreche insofern der Systematik des Sozialpakts.⁸⁷ Einem FP ohne Treuhandfonds hätten viele Entwicklungsländer aber ihre Unterstützung versagt. So einigte man sich auf Art. 14 FP. Die Beiträge zum Fonds sind nach dieser Bestimmung lediglich freiwillig. Zudem sind seine Mittel zweckgebunden. Ausschließlich für den nachhaltigen Aufbau nationaler Kapazitäten werden sie gezahlt, nicht jedoch an Staaten, welche die Verpflichtungen des Paktes nicht einhalten.⁸⁸ Ob der Treuhandfonds zu einem effektiven Mittel der Zusammenarbeit wird, kann angesichts der Freiwilligkeit der Beitragszahlung durchaus bezweifelt werden.⁸⁹

⁸⁵ Aichele (Fn. 8), S. 76; Mahon (Fn. 43), S. 638f.

⁸⁶ Mahon (Fn. 43), S. 638.

⁸⁷ Aichele (Fn. 8), S. 76; Mahon (Fn. 43), S. 638f.

⁸⁸ Aichele (Fn. 8), S. 76; Mahon (Fn. 43), S. 638f.

⁸⁹ Mahon (Fn. 43), S. 645.

4. *Keine Klagebefugnis internationaler Nichtregierungsorganisationen*

Dass nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Personengruppen Mitteilungen an den Ausschuss richten können, fand allgemeine Zustimmung. Auch erkannten die Staaten in den Verhandlungen die wichtige Rolle von NGOs in Individualbeschwerdeverfahren an.⁹⁰ Dennoch wandten sich viele Staaten dagegen, NGOs ein eigenes Klagerecht einzuräumen.⁹¹ Zu groß war die Sorge, den Kreis der Klageberechtigten so sehr zu entgrenzen, dass fast eine Popularklage möglich sei. Versuche, den Kreis der klageberechtigten NGOs enger zu ziehen – etwa durch die Klageberechtigung nur derjenigen NGOs mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen – erwies sich nicht als gangbarer Weg. Einige Staaten, aber auch die NGOs selbst waren gegen eine solche Hierarchisierung.⁹² Nur im Namen von Opfern, das heißt mit Zustimmung der Opfer, sich prozessstandschaftlich durch die NGO vor Gericht vertreten zu lassen, können NGOs daher Beschwerden beim Ausschuss einbringen, Art. 2 Abs. 1 FP. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass eine etwaige spätere Spruchpraxis des Ausschusses Gewerkschaften unter den Begriff der „Personengruppe“ in Art 2 Abs. 1 FP fassen könnte, insbesondere mit Blick auf die Gewerkschaftsrechte nach Art. 8 des Sozialpakts. In diesem Fall wären dann auch Gewerk-

⁹⁰ UN-Dok. E/CN.4/2006/47 vom 14. März 2006, §§ 44-45 – Belgien, Mexiko, Norwegen, Spanien.

⁹¹ UN-Dok. E/CN.4/2006/47 vom 14. März 2006, §§ 44-45, so Algerien, Australien, Ägypten als Wortführer der afrikanischen Staaten, Burkina Faso, China, Ecuador, Griechenland, Großbritannien, Indien, Japan, Kolumbien, Marokko, Nigeria, Norwegen, Kolumbien, die Republik Korea, Russland, Senegal, Tansania, Ukraine, die Vereinigten Staaten und Weißrussland.

⁹² UN-Dok. E/CN.4/2006/47 vom 14. März 2006, §§ 44-45, so Belgien, Brasilien, Äthiopien und Mexiko sowie die eigens für das Vorhaben FP gegründete „NGO-Koalition“, einem Zusammenschluss aus zahlreichen, das FP befürwortender NGOs, siehe dazu www.opicescoalition.org sowie Aichele (Fn. 8), S. 77.

schaften als NGOs unmittelbar klageberechtigt.⁹³

5. *Ausgestaltung der Zulässigkeitsvoraussetzungen*

Auch formale Fragen, wie die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Individualbeschwerden, wurden mehrere Jahre eingehend diskutiert. Der Vorschlag, das Erfordernis der nationalen Rechtswegerschöpfung auch auf regionale Überwachungsverfahren zu erstrecken, wurde im Verlauf dieser Diskussion aufgegeben.⁹⁴ Auch die Ausnahme vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung bei unangemessen langer Verfahrensdauer nach Art. 3 Abs. 1 S. 2 FP war umstritten. Eine schärfere Formulierung der Ausnahmebestimmung – sie sah neben der überlangen Verfahrensdauer als weiteren Ausnahmetatbestand Verfahren vor, von denen effektive Abhilfe nicht zu erwarten sei – lehnten vor allem Ägypten als Wortführer der afrikanischen Staaten, China, Kanada, Polen und die Vereinigten Staaten ab.⁹⁵ Um den Ausschuss nicht durch übergroße Verfahrensfluten lahm zu legen, schlugen einige europäische Staaten ein vorgeschaltetes Annahmeverfahren vor, das dem Ausschuss ein gewisses Ermessen bei der Ablehnung von Mitteilungen einräumen sollte. Als Ansatzpunkte für die Annahmeentscheidung wurden Ausmaß des Nachteils sowie die allgemeine Bedeutung einer Beschwerde diskutiert. Ihr Vorschlag, der sicherlich ein Stück weit europäische Erfahrungen mit der Verfahrensflut vor dem EGMR widerspiegelt, fand jedoch bei der Mehrzahl von Staaten keine Zustimmung.⁹⁶

⁹³ Mahon (Fn. 43), S. 634f.

⁹⁴ Mahon (Fn. 43), S. 635.

⁹⁵ Vgl. UN-Dok. A/HCR/8/7 vom 6. Mai 2008, § 49 sowie UN-Dok. A/HCR/6/8 vom 30. August 2006, § 59.

⁹⁶ UN-Dok. A/HCR/8/7 vom 6. Mai 2008, § 59; vgl. auch Mahon (Fn. 43), S. 636 sowie Art. 12 des 14. Zusatzprotokolls zur EMRK: „Der Gerichtshof erklärt eine nach Artikel 34 erhobene Individualbeschwerde für unzulässig,

6. *Die deutsche Position zum FP – Mehr Zögern als Aufgeschlossenheit?*

Im Verlauf der Verhandlungen wandelte sich die Position der deutschen Bundesregierung in nicht unerheblichem Maße.⁹⁷ Bereits 1998 räumte sie ein, dass ein Individualbeschwerdeverfahren zwar eine Möglichkeit sei, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zugunsten von Individuen zu stärken. Gleichzeitig betonte sie allerdings, dass der genaue Regelungs- und Verpflichtungsgehalt der weiten Paktrechte – etwa das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf Gesundheit – ungeklärt seien. Insbesondere ihre Justiziabilität sei fraglich. Mangels Justiziabilität könne es sich bereits innerstaatlich als unmöglich erweisen, den Rechtsweg zu erschöpfen und somit eine wichtige Zulässigkeitsvoraussetzung zu erfüllen. Auch bestand ein gewisses Unbehagen, der Ausschuss könne durch seine Mitteilungen zu stark in die nationale Sozial- und Wirtschaftspolitik souveräner Staaten eingreifen.⁹⁸ Im Ergebnis war die Position der damaligen christlich-liberalen Bundesregierung als diplomatische Absage an ein Individualbeschwerdeverfahren aufzufassen, die erste neben jener der

a. wenn er sie für unvereinbar mit dieser Konvention oder den Protokollen dazu, für offensichtlich unbegründet oder für missbräuchlich hält oder

b. wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist, es sei denn, die Achtung der Menschenrechte, wie sie in dieser Konvention und den Protokollen dazu anerkannt sind, erfordert eine Prüfung der Begründetheit der Beschwerde, und vorausgesetzt, es wird aus diesem Grund nicht eine Rechtssache zurückgewiesen, die noch von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist.“

⁹⁷ Markus Engels, *Verbesserter Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerdeverfahren? – Zur Frage der Einführung eines Fakultativprotokolls für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, 2000, S. 325.

⁹⁸ UN-Dok. E/CN.4/1998/84 vom 16. Januar 1998; vgl. auch Splené/Schrepfer (Fn. 3), S. 397; Aichele (Fn. 8), S. 77.

schwedischen Regierung.⁹⁹ Mit dem Regierungswechsel 1998 wurde die generelle Skepsis etwas schwächer. Die rot-grüne Bundesregierung zeigte sich zunehmend aufgeschlossen, konstruktiv am Dialog über ein FP mitzuwirken, trotz weiterhin bestehender Bedenken.¹⁰⁰ Auch als 2007 die Verhandlung des Protokolls in der Arbeitsgruppe bereits begonnen hatte, blieb die Bundesregierung skeptisch, wirkte aber an der Ausarbeitung des Protokolls mit. In der Frage des Anwendungsbereichs der Individualbeschwerde – umfassender oder beschränkter À-la-carte-Ansatz – befürwortete die Bundesregierung lange Zeit die beschränkte Variante, obwohl immer mehr Staaten, unter ihnen auch der enge Partner Frankreich, ins Lager der Fürsprecher eines umfassenden Ansatzes gewechselt waren.¹⁰¹ In Genf, wo Deutschland dank seines menschenrechtspolitischen Engagements einen hervorragenden Ruf genieße, habe diese Haltung Irritationen hervorgerufen.¹⁰² Anfang 2008 gab die Bundesregierung schließlich ihre Position auf, um nunmehr den umfassenden Ansatz zu befürworten.¹⁰³ In Sachen Treuhandfonds war es Deutschland besonders wichtig, auszuschließen, dass Staaten, deren Verstoß gegen Paktrechte in einer Ausschussmitteilung festgestellt wurde, nicht durch finanzielle Zuwendungen aus dem Fonds „belohnt“ werden. Mit Erfolg wirkte die Bundesregierung im Sinne dieses Anliegens auf die Verhandlungen ein.¹⁰⁴ Insgesamt zeigt der Verhandlungsverlauf eine zögerliche, dennoch zunehmende Aufgeschlossenheit der Bundesregierung. „Die Bundesregierung wird weiterhin konstruktiv auf die Annahme eines FP zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinwirken. Sie wird das FP

baldmöglichst zeichnen und das Ratifikationsverfahren als prioritäres Anliegen betreiben.“¹⁰⁵, heißt es im „Aktionsplan Menschenrechte“ des „8. Berichts der Bundesregierung über die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“ für den Berichtszeitraum Mai 2005 bis Februar 2008. Der Aktionsplan der damals noch großen Koalition formuliert vorrangige menschenrechtspolitische Ziele der Bundesregierung.¹⁰⁶ Ergebnisoffener klingt allerdings die Antwort auf eine Kleine Anfrage, die das Auswärtige Amt namens der Bundesregierung am 12. Januar 2009 dem Bundestag übermittelte:

„Deutschland hat an der Erarbeitung des FP aktiv und konstruktiv mitgearbeitet. Deshalb wird die Bundesregierung auch die Frage, ob dieses FP von Deutschland unterzeichnet und ratifiziert werden soll, prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Individualbeschwerdeverfahren im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Vielzahl von Fragen berührt, bei deren Klärung eine Reihe innerstaatlicher Institutionen und Akteure einzubeziehen ist. Die Prüfung einer möglichen deutschen Unterzeichnung und Ratifikation wird daher entsprechend zeitaufwendig sein.“¹⁰⁷

Ob man sich Unterzeichnung und Ratifikation des Protokolls auch vorstellen könne, wenn die Prüfung ergebe, dass die Paktrechte zu wenig klar seien, um justiziabel zu sein, wollten die Abgeordneten weiter wissen. Auch „[d]iese Frage wird im Rahmen der Prüfung einer möglichen Unterzeichnung und Ratifikation untersucht

⁹⁹ UN-Dok. E/CN.4/1999/112 vom 21. Dezember 1998; vgl. auch das Vorwort *Bruno Simmas* zu *Engels* (Fn. 97); *Splené/Schrepfer* (Fn. 3), S. 397.

¹⁰⁰ Vgl. *Splené/Schrepfer* (Fn. 3), S. 397.

¹⁰¹ Vgl. *Aichele* (Fn. 8), S. 77.

¹⁰² So *Aichele* (Fn. 8), S. 77.

¹⁰³ *Aichele* (Fn. 8), S. 77.

¹⁰⁴ *Aichele* (Fn. 8), S. 76.

¹⁰⁵ Auswärtiges Amt – Referat VN 06 Arbeitsstab Menschenrechte (Hrsg.), 8. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen – Berichtszeitraum: 1. März 2005 – 29. Februar 2008, S. 372.

¹⁰⁶ Auswärtiges Amt – Referat VN 06 Arbeitsstab Menschenrechte (Hrsg.) (Fn. 105), S. 369.

¹⁰⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Florian Toncar*, *Burkhardt Müller-Sönksen*, *Dr. Erwin Lotter*, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Drucksache 16/11469), BT/Drucks. 16/11603 vom 14. Januar 2009 – Antwort auf Frage 2.

werden“¹⁰⁸, heißt es kurz. Weniger Zögern, mehr Aufgeschlossenheit scheint die Position der Bundesregierung mittlerweile zu kennzeichnen. Ob es bei dieser zögerlich gewonnenen Aufgeschlossenheit bleibt, werden erst die Ressortabstimmungen zeigen.¹⁰⁹ Unwahrscheinlich scheint es nicht.

VI. Argumente für und wider Unterzeichnung und Ratifikation des FP – Ein Streitgespräch

Vor allem drei Argumente führen die Befürworter zugunsten von Unterzeichnung und Ratifikation des FP an. Diese Argumente werden zunächst umrissen, um sie anschließend kritisch zu hinterfragen. Auf die vorgetragenen Hauptargumente folgen also sogleich die Gegenargumente. Auf diese Weise soll ein Streitgespräch um Für und Wider des FP entstehen. Es soll eine Vorstellung von den Hauptargumentationslinien der seit über zwanzig Jahren teils heftig geführten, überaus umfang- und facettenreichen Debatte vermitteln und die wichtigsten Gesichtspunkte einfangen. Teilweise werden die Argumente zugespitzt. Keineswegs, um die ohnehin schon stark moralisierte, politisierte und teilweise auch ideologisierte Debatte zu verschärfen,¹¹⁰ sondern allein mit dem Ziel, die Argumente in größerer Klarheit hervortreten zu lassen.

1. *Bekräftigung der Unteilbarkeit und Gleichrangigkeit aller Menschenrechte*

Ein Individualbeschwerdeverfahren auch für den Sozialpakt schließe eine Lücke im internationalen Menschenrechtssystem, die schon seit der ersten Stunde des Sozialpakts 1966 klaffe.¹¹¹ Sie rühre an

¹⁰⁸ Ebd., Antwort auf Frage 3.

¹⁰⁹ Federführend ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit den Angelegenheiten betreffend den Sozialpakt betraut; das Auswärtige Amt (AA) war in erster Linie für die Aushandlung des FP zuständig.

¹¹⁰ *Vandenbogaerde/Vandenhole* (Fn. 66), S. 237.

¹¹¹ *Kitty Arambulo*, Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, So-

Grundfesten des internationalen Menschenrechtssystems, nämlich dem Grundsatz der Unteilbarkeit, gegenseitigen Abhängigkeit und Gleichwertigkeit aller Menschenrechte.¹¹² Angesichts dieses Grundsatzes sei es nicht nachzuvollziehen, weshalb die bürgerlichen und politischen Rechte des Zivilpakts im Wege der Individualbeschwerde einklagbar seien, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Sozialpakts hingegen nicht. Wer es mit der so oft eingeforderten Unteilbarkeit und Gleichrangigkeit ernst meine, müsse deshalb für die Schaffung eines FP zum Sozialpakt sein.¹¹³ Erst ein FP zum Sozialpakt führe zu einer Gleichbehandlung der beiden Pakte und balanciere somit ihr Verhältnis zueinander aus.¹¹⁴

2. *Verfehlte Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Rechte – Die mangelnde Justiziabilität vieler wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte*

Dem eben umrissenen Argument könnte man allerdings entgegen, dass Unteilbarkeit und Gleichwertigkeit nicht mit rein formeller Gleichbehandlung verwechselt werden sollten. Wenn das FP zum Sozialpakt zu einer verfahrensmäßigen Gleichstellung von wesentlich ungleichen Rechten führe, entspräche dies gerade nicht dem Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Menschenrechte. Gleichwertigkeit würde dann auf eine sinnentleerte, rein formelle

cial and Cultural Rights – Theoretical and Procedural Aspects, 1999, S. 100-113; *Wilson* (Fn. 43), S. 316f.

¹¹² Vgl. das Abschlussdokument der Wiener Weltmensenrechtskonferenz, Vienna Declaration and Programme of Action, UN-Dok. A/Conf.157/23, Teil I, § 5; *Arambulo* (Fn. 111), S. 100-113.

¹¹³ *Arambulo* (Fn. 111), S. 100-113; *Wilson* (Fn. 43), S. 295, 315-317.

¹¹⁴ So bereits UN-Dok. A/Conf.157/OC/62/Add. 5 (1993), §§ 32-38; *B. Wilson* (Fn. 43), S. 315f.; *Aichele* (Fn. 8), S. 78; vgl. auch *Norman Weiß*, Für eine bessere Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte – braucht der Sozialpakt ein Fakultativprotokoll?, in: MRM 2002, S. 151-160 (S. 153).

Gleichbehandlung reduziert. Im Kern gehe es also um die Frage, ob die Rechte des Sozialpakts mit den Rechten des Zivilpakts vergleichbar seien, allem voran um die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Paktrechte.

Justiziabel seien nur Rechte, die einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich seien.¹¹⁵ Voraussetzung dafür sei, dass eine Rechtsnorm inhaltlich hinreichend bestimmt oder zumindest bestimmbar sei, sodass ein Gericht sie anwenden könne.¹¹⁶ Unmittelbar, zumindest aber im Wege der Auslegung müsse eine Norm erkennen lassen, wer von wem was genau verlangen könne.¹¹⁷ Um justiziabel zu sein, müsse eine Norm also gerade darauf abzielen, dass ihr Inhalt von dem durch sie berechtigten Subjekt vor Gericht eingefordert werden könne.¹¹⁸ Nur durch saubere juristische Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages könne ermittelt werden, ob seine Verbürgungen tatsächlich justiziabel seien.

Bereits der Wortlaut vieler Bestimmungen des Sozialpakts spreche deutlich gegen seine Justiziabilität. Die grundlegende Bestimmung des Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt¹¹⁹ sei den Rechten des Sozialpakts vorangestellt und beziehe sich auf alle Rechte des Sozialpakts. Ausweislich seines Wortlauts richte er sich ausschließlich an Staaten und gebe ihnen Ziele vor, die sie nach und nach, unter Ausschöpfung ihrer Möglichkeiten verwirklichen sollen. Es handele sich also um eine dynamische Zielbestimmung,

die Staaten eine Richtung vorgebe. Feste Ergebnisse zugunsten des Einzelnen fordere sie aber gerade nicht. Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt wolle eine volle gerichtliche Kontrolle des Sozialpakts klar ausschließen.¹²⁰ Diese Annahme finde in weiteren Bestimmungen systematische Bestätigung, etwa im Recht auf Arbeit nach Art. 6 Sozialpakt. Art 6 Abs. 2 Sozialpakt sehe zur Verwirklichung des Rechts auf Arbeit keine einzige Maßnahme vor, die ein Einzelner von seinem Staat sinnvoll einklagen könne. Lediglich allgemeine Arbeitsmarktmaßnahmen sollen nach dieser Bestimmung umgesetzt werden, aus denen der Einzelne nur sehr mittelbar Nutzen ziehen könne.¹²¹

Was in den Möglichkeiten eines Staates stehe, um die Paktrechte – unter anderem das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Bildung – zu verwirklichen, unterliege großem Wandel, je nach wirtschaftlicher Lage. Auch diese Ressourcenabhängigkeit der Rechte des Sozialpakts erschwere es bis hin zur Unmöglichkeit, feste und gerichtlich überprüfbare Kriterien abzuleiten. Wirtschaftliche Fort- und Rückschritte und ihre Auswirkungen auf die Paktrechte seien gar zu schwer zu bemessen.¹²² Die Abhängigkeit von wirtschaftlichen Faktoren verweise zudem auf einen strukturellen Unterschied zwischen den so genannten Rechten der ersten Generation, wie sie im Zivilpakt zahlreich verankert sind, einerseits und den sozialen Teilhaberechten des Sozialpakts andererseits, die der so genannten zweiten Generation von Menschenrechten zuzuordnen seien.¹²³ Während es sich bei den meisten Rechten des Zivilpakts um „negative“ Rechte in dem Sinne handle, dass sie lediglich das Unter-

¹¹⁵ Jakob Schneider, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2004, S. 9; Weiß (Fn. 114), S. 155.

¹¹⁶ Weiß (Fn. 114), S. 155.

¹¹⁷ Weiß (Fn. 114), S. 155.

¹¹⁸ Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 463.

¹¹⁹ Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt lautet: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“

¹²⁰ Klee (Fn. 8), S. 113-137; Tomuschat (Fn. 12), S. 819.

¹²¹ Tomuschat (Fn. 12), S. 820.

¹²² Klee (Fn. 8), S. 205-235; Tomuschat (Fn. 12), S. 818.

¹²³ Vgl. zur Einteilung der Menschenrechte in drei Generationen Tomuschat (Fn. 52), S. 24; Kempen/Hillgruber, (Fn. 3), S. 324f.

lassen von staatlichen Eingriffen verlangten, seien die Rechte des Sozialpakts größtenteils „positive“ Leistungsrechte. Sie erforderten ein Tätigwerden des Staates zugunsten seiner Bürger. Wieviel an Leistung der Staat aber erbringen müsse, damit die Ansprüche hinreichend erfüllt seien, sei angesichts der Ressourcenabhängigkeit kaum zu bestimmen,¹²⁴ zumal der international besetzte Ausschuss die volkswirtschaftliche Verfassung eines Staates meist nicht annähernd so treffend beurteilen könne wie der betroffene Staat selbst.¹²⁵ Dieser grundlegende strukturelle Unterschied zwischen den Rechten des Zivilpakts und jenen des Sozialpakts spiegle sich auch im Wortlaut der einzelnen Paktrechte wider. Die Sprache des Zivilpakts bevorzuge eine klare und eindeutige Sprache, wohingegen die Formulierungen des Sozialpakts von den Vertragsstaaten damals ganz bewusst weit und schwammig gehalten worden seien.¹²⁶ Auch dieser sprachlich greifbare, strukturelle Unterschied sowie die starke Ressourcenabhängigkeit spreche gegen die Möglichkeit einer sinnvollen quasigerichtlichen Überprüfung der Verbürgungen des Sozialpakts.¹²⁷

Allerdings, erkennen selbst Kritiker eines FP zum Sozialpakt an, dass es nicht immer möglich sei, die einklagbaren Rechte des Zivilpakts von den Sozialpaktrechten klar zu trennen. So fänden sich vereinzelt auch justiziable Rechte im Sozialpakt – das Recht der Eltern auf freie Schulwahl für ihr Kind (Art. 13 Abs. 3 Sozialpakt), das Recht auf Gründung von Bildungseinrichtungen (Art. 13 Abs. 4 Sozialpakt), die Freiheit von wissenschaftlicher und künstlerischer Betätigung (Art. 15 Abs. 3 Sozialpakt) sowie das Recht auf Gewerkschaftsgründung (Art. 8 Sozialpakt).¹²⁸ Gewissermaßen seien diese Rechte, systematisch betrachtet,

„falsch“ kodifiziert und platziert worden, hätten eigentlich im Zivilpakt stehen müssen.¹²⁹ Dass diese Rechte nicht einklagbar seien, stelle eine recht willkürliche Ungleichbehandlung dar, die durch ein FP behoben werden könne.¹³⁰

Zudem berücksichtigen auch Kritiker einer Individualbeschwerde, dass der Ausschuss schon seit längerem verschiedene Verpflichtungsgehalte der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte herausgearbeitet habe – die Pflicht nämlich, die Sozialpaktrechte zu achten, zu schützen und zu erfüllen.¹³¹ Wenn die vom Ausschuss entwickelten und oft herangezogenen Verpflichtungsgrade der *duty to respect, protect and fulfil* zutrefte, enthalte jedes der Leistungsrechte des Sozialpakts zumindest auch Bestandteile klassischer Freiheitsrechte, indem es Eingriffen des Staates in bestimmten Konstellationen abwehrend entgegengehalten werden könne.¹³² Diese implizite Abwehrfunktion der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte könne auch Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt nicht aufheben. Auch sei die vom Ausschuss entwickelte Kerngehaltslehre geeignet, ein absolutes Mindestmaß an Verpflichtungsgehalt der Sozialpaktrechte freizulegen.¹³³ Nach dieser Lehre beinhalte jedes Recht des Sozialpakts zumindest einen minimalen Kern, den alle Staaten erfüllen müssen. Leite man dieses wirtschaftliche und soziale Existenzminimum nicht aus den Paktrechten ab, wäre er in den Augen des Ausschusses sinnentleert.¹³⁴

Besondere Aufmerksamkeit verdiene auch das Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 2 Sozialpakt, das die Vertragsstaaten dazu

¹²⁴ Tomuschat (Fn. 12), S. 818f.

¹²⁵ Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 515.

¹²⁶ Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 515; Tomuschat (Fn. 12), S. 818f.

¹²⁷ Tomuschat (Fn. 12), S. 818-820.

¹²⁸ Tomuschat (Fn. 12), S. 823f.

¹²⁹ Das Recht auf Gewerkschaftsgründung ist sogar sowohl im Sozialpakt als auch in Art. 22 Zivilpakt niedergeschrieben.

¹³⁰ Tomuschat (Fn. 12), S. 818f.

¹³¹ So im General Comment 12, UN-Dok. E/C12/1995/5 vom 12. Mai 1999, § 15.

¹³² Tomuschat (Fn. 12), S. 824.

¹³³ Tomuschat (Fn. 12), S. 827.

¹³⁴ So General Comment 3, UN-Dok. HRI/GEN/Rev.7 vom 12. Mai 2004, § 10.

verpflichtete, seine Rechte frei von Diskriminierung zu gewährleisten. Dieses Prinzip stehe nämlich nicht unter Ressourcenvorbehalt wie fast alle übrigen Rechte des Sozialpakts. Schließlich verlange es nicht, vorhandene Ressourcen zu verteilen. Es verlange lediglich, dass Ressourcen, so sie verteilt werden, auf bestimmte Art und Weise verteilt werden. Auch dieses Prinzip diskriminierungsfreier Verteilung sei der quasigerichtlichen Kontrolle durch den Ausschuss zugänglich.¹³⁵

Bei all diesen Zugeständnissen handle es sich allerdings um recht seltene Ausnahmen. Mit vollumfänglicher Justiziabilität des Sozialpakts dürfe man diese keineswegs verwechseln. Die grundsätzlichen Bedenken gegen ein FP könnten sie allenfalls ein Stück weit relativieren, nicht aber beseitigen.¹³⁶ Außerdem sei die Qualität der bisherigen Staatenberichte des Ausschuss bedauerlich.¹³⁷ Hier lägen weitaus sinnvollere Verbesserungsmöglichkeiten als in der Schaffung einer Individualbeschwerde. Sie überfordere den Ausschuss inhaltlich und angesichts zu befürchtender Klagefluten auch mengenmäßig und verursache zudem unnötige Kosten.¹³⁸

3. *Schärfere Konturen der Rechte des Sozialpakts, Stärkung der Rechtsposition des Einzelnen und Fortentwicklung der nationalen Rechtsordnungen*

Durch die Möglichkeit der Individualbeschwerde werde der Einzelne in die Lage versetzt, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einzuklagen. Die Rechtsposition des Individuums werde dadurch weiter gestärkt. Ein weit ausgeprägtes Rechtsbewusstsein für die Verpflichtungen des Sozialpakts könne sich auf individueller Ebene herausbilden.¹³⁹ Dieses individuelle

Rechtsbewusstsein und die Mitteilungen des Ausschusses könnten auf die staatliche Ebene durchschlagen. Die Verpflichtungen des Sozialpakts könnten Staaten dann in ganz neuer Intensität erfahren. Insgesamt stärke das FP somit die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.¹⁴⁰

Durch die Individualbeschwerde werde nicht nur eine weitere, zudem breit gestreute Möglichkeit geschaffen, auf Verstöße gegen den Sozialpakt zu reagieren. Indem das FP dem Ausschuss die Möglichkeit eröffne, sich mit individuellen Fällen zu befassen, könne er den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten mehr Kontur verschaffen. Der Ausschuss könne den justiziablen Kern vieler Rechte des Sozialpakts herausarbeiten, der von Kritikern des FP so oft in Abrede gestellt wurde.¹⁴¹ Die in einer etwaigen, künftigen Ausschusspraxis schärfer konturierten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hielten dann auch klarere und somit schlagkräftigere Verpflichtungen für die Vertragsstaaten bereit. Innerstaatlich könnten diese klareren Verpflichtungen besser umgesetzt werden als bisher, nicht zuletzt im Bemühen, weitere Mitteilungen zu vermeiden.¹⁴² Das FP führe also in vielerlei Hinsicht – individuell, innerstaatlich sowie völkerrechtlich – zu einer wünschenswerten normativen Fortentwicklung der Sozialpakts und seiner Verbürgungen.¹⁴³

4. *Eine ineffiziente Spruchpraxis als Folge überzogener Verrechtlichungsbemühungen anstelle nachhaltiger Wirtschafts- und Sozialpolitik, die tatsächlich Ressourcen schafft?*

Erwidern könne man darauf, dass mangelnde Justiziabilität auch durch noch so viel Spruchpraxis nicht verbessert, ge-

¹³⁵ Tomuschat (Fn. 12), S. 826.

¹³⁶ Tomuschat (Fn. 12), S. 828-830, 833f.

¹³⁷ Tomuschat (Fn. 12), S. 831-833; vgl. auch Engels (Fn. 97), S. 22f.

¹³⁸ Tomuschat (Fn. 12), S. 829, 831-834; Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 506-510.

¹³⁹ Wilson (Fn. 43), S. 315f; Aichele (Fn. 8), S. 78.

¹⁴⁰ Wilson (Fn. 43), S. 315-317; Aichele (Fn. 8), S. 78.

¹⁴¹ Tomuschat (Fn. 12), S. 818-831; Tomuschat (Fn. 52), S. 197f, 208f; Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 464f.

¹⁴² Wilson (Fn. 43), S. 295, 315-317; Aichele (Fn. 8), S. 78.

¹⁴³ Wilson (Fn. 43), S. 315-317; Aichele (Fn. 8), S. 78.

schweige denn ersetzt werden kann. Vielmehr bestehe die Gefahr, dass die von den Staaten damals ganz bewusst weit und unjustizabel gehaltenen Paktrechte ihre Fortsetzung in einer beliebigen und inkonsistenten Spruchpraxis finden könnten. Art. 2 Abs. 1 des Sozialpakts¹⁴⁴ und die „weichgespülte“ Bestimmung des Art. 8 Abs. 4 FP, der eine geringe Prüfungsdichte des Ausschusses festlege, könnten bereits in diese Richtung weisen.¹⁴⁵ Einer effizienten Spruchpraxis, die tatsächlich geeignet sei, die Lebensbedingungen der ärmsten und bedürftigsten Menschen zu verbessern, könnten sie von vornherein im Wege stehen. Doch selbst, wenn diese Befürchtungen nicht zutreffen sollten, wäre mit einer Spruchpraxis für die ärmsten und bedürftigsten Menschen immer noch wenig gewonnen, wenn in einem Staat die finanziellen Ressourcen zur Erfüllung der Sozialpaktrechte schlichtweg fehlten. Die menschenrechtlichen Bewertungen und Empfehlungen des Ausschusses gingen dann von vornherein fehl, verabschiedeten sich sogleich in den Bereich des rein Normativen, des Wünschenswerten. Wirklichkeit würden sie für die Betroffenen aber nicht. Ob ein rein freiwilliger Treuhandfonds hier große Verbesserungen erbringen könne, dürfe bezweifelt werden.¹⁴⁶ In manchen Fällen könnten die Mitteilungen des Ausschusses sogar kontraproduktiv sein und den konstruktiven wirtschafts- und entwicklungspolitischen Dialog erschweren. Weitaus mehr als von Ausschussmitteilungen – seien sie auch noch so treffend – hänge die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte auch künftig von den tatsächlichen Ressourcen ab.¹⁴⁷ Einen Beitrag zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen und

sozialen Lage in einem Staat könnten einzelfallbezogene Individualbeschwerden aber wohl höchstens zu einem geringen Teil leisten.¹⁴⁸ Weiter als jahrelange Debatten über menschenrechtliche Überwachungsmechanismen, könnten nachhaltige wirtschafts- und entwicklungspolitische Entscheidungen führen.¹⁴⁹ Sie seien geeignet, die wirtschaftliche und soziale Lage der Menschen tatsächlich und nicht nur auf dem Papier gelehrter Urteile zu verbessern.¹⁵⁰

5. *Positive Signalwirkung der Unterzeichnung und Ratifikation des FP*

Ein FP setze positive Signale in mehrerer Hinsicht.¹⁵¹ Zum einen unterstreiche seine Unterzeichnung und Ratifikation, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Sozialpakts ernst genommen werden.¹⁵² Diese bejahende Einstellung könnte nicht nur andere Regierungen dazu anhalten, mehr als bisher zu den Verpflichtungen des Sozialpakts zu stehen. Zum anderen wirke ein Individualbeschwerdeverfahren positiv auf die Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Das Verfahren richte sich ganz individuell an sie und eröffne ihnen eine Rechtsschutzperspektive. Diese Perspektive sei besonders für diejenigen Menschen wichtig, denen eine unabhängige und am Ideal der Gerechtigkeit ausgerichtete Rechtsschutzmöglichkeit in ihrem Heimatstaat fehle.¹⁵³ Bereits ein Verfahren, in dem sich ein internationales Gremium, besetzt mit renommierten und integren Persönlichkeiten, ihrer Probleme annehme und diese untersuche, könne den Opfern helfen, noch bevor die Mitteilung

¹⁴⁴ Siehe den Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt in Fn. 119.

¹⁴⁵ Mahon (Fn. 43), S. 644.

¹⁴⁶ Mahon (Fn. 43), S. 645f.

¹⁴⁷ Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 466f.; Mary Dowell-Jones, Contextualising the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – Assessing the Economic Deficit, 2004, S. 172f.

¹⁴⁸ Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 466f.; Tomuschat (Fn. 12), S. 833f; dieses Argument wird auch dargestellt bei Weiß, (Fn. 114), S. 154.

¹⁴⁹ Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 464.

¹⁵⁰ So Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 466f., 514f.; Tomuschat (Fn. 12), S. 833f.; Dowell-Jones (Fn. 147), S. 172f.

¹⁵¹ Wilson (Fn. 43), S. 315-317; Aichele (Fn. 8), S. 77f.

¹⁵² Wilson (Fn. 43), S. 315-317; Aichele (Fn. 8), S. 77f.

¹⁵³ Aichele (Fn. 8), S. 77f.

selbst ihre Wirkungen in dem jeweiligen Staat und seiner internen Rechtsordnung zu entfalten vermöge.¹⁵⁴

6. Negative Signalwirkung eines wenig effizienten Individualbeschwerdeverfahrens

Erweise sich die Individualbeschwerde künftig als wenig effizient, könne sie allerdings auch negative Signalwirkungen haben. Für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen wirke es überaus enttäuschend, wenn der Ausschuss in einer Mitteilung die Verletzung von Rechten des Sozialpakts feststelle, der paktbrüchige Staat aber keine Abhilfe schaffe.¹⁵⁵ Der Grund dafür werde keineswegs immer der bloße Unwille des betroffenen Staates sein. In vielen Fällen fehlten ihm schlichtweg die nötigen finanziellen Mittel, um eine Sozial- und Wirtschaftspolitik umzusetzen, die zur Verwirklichung der Paktrechte geeignet wäre.¹⁵⁶ Auf ernüchternde Weise werde in solchen Fällen den betroffenen Menschen die Ohnmacht der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte vor Augen geführt. Ein Staat, dem Mitteilung um Mitteilung seine Verfehlungen, aber auch sein Mangel politischer Gestaltungskraft bescheinigt würden, könne sehr empfindlich reagieren.¹⁵⁷ Er könne so sehr um seine Legitimität und Unterstützung fürchten, dass er es vorziehe, sich von den Verpflichtungen des Sozialpakts und des FP insgesamt zu lösen.¹⁵⁸ Ein konstruktiver entwicklungspolitischer Dialog wäre dann nachhaltig erschwert oder gar unmöglich.¹⁵⁹ Das Individualbeschwerdeverfahren könne die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte insgesamt schwächen. Den Opfern von Menschen-

rechtsverletzungen wäre damit nicht geholfen.¹⁶⁰

VII. Zusammenfassende Bewertung

Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt – ratifizieren oder nicht ratifizieren? Die Antwort muss differenziert ausfallen. Die bisherige Darstellung hat verdeutlicht, dass das FP viele wichtige Ansatzpunkte für einen besseren Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte mit sich bringen könnte. Allerdings sind viele wichtige Fragen, wie etwa die nach der Justizibilität und Ressourcenabhängigkeit der Sozialpaktrechte, noch immer offen. Ob das FP sie endgültig zu lösen vermag, scheint keineswegs gewiss. Auch könnte ein wenig effizientes FP sogar negative Wirkungen auf die Verwirklichung des Sozialpakts haben. Ein solches FP könnte sich dann als überzogenes Bemühen um Verrechtlichung erweisen. Den ärmsten und bedürftigsten Menschen wäre damit nicht geholfen. Bedauerlich ist, dass die offenen Fragen und Probleme nicht behutsam abgeschichtet wurden. Diejenigen Rechte des Sozialpakts, deren Struktur mit den klassischen Zivilpaktrechten vergleichbar ist – die Gewerkschaftsfreiheit, die Freiheit wissenschaftlicher und künstlerischer Betätigung etwa – hätte man herausgreifen können, um zunächst für sie eine Individualbeschwerde zu schaffen. Ein solches Vorhaben hätte die Zustimmung der Staaten weitaus leichter gefunden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit einem FP bezogen nur auf diese ausgewählten Sozialpaktrechte hätte man die weiteren Rechte des Sozialpakts behutsam einbeziehen können. Dadurch hätte man das FP zu einem realistischen und möglichst effizienten Instrument des Menschenrechtsschutzes fortentwickeln können.

Diese Möglichkeit ist jedoch längst vertan. Allen Bedenken zum Trotz sollten deshalb fortan die Vorzüge des FP im Mittelpunkt

¹⁵⁴ Wilson (Fn. 43), S. 316f.; Aichele (Fn. 8), S. 77f.

¹⁵⁵ Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 465f., 514f.

¹⁵⁶ Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 465-467., 514f.

¹⁵⁷ Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 467.

¹⁵⁸ Vgl. Engels (Fn. 97), S. 321f., der sich im Ergebnis aber für ein FP ausspricht.

¹⁵⁹ Dennis/Stewart (Fn.36), S. 467, 514f.

¹⁶⁰ Tomuschat (Fn. 52), S. 198; Dennis/Stewart (Fn. 36), S. 467, 514f.

stehen. Damit sie Wirklichkeit werden, sollte die Bundesregierung weiterhin ihre konstruktive Position beibehalten. Dadurch könnte auch die mittlerweile positive Haltung vieler Staaten gegenüber dem FP – darunter enge europäische Partner Deutschlands – weiter bestärkt werden. Vor allem aber sollte der Ausschuss die große Verantwortung, die ihm mit Inkrafttreten des FP übertragen würde, mit einer besonnenen Spruchpraxis gerecht werden – einer Spruchpraxis, die den noch offenen Fragen und Problemen Rechnung trägt.

Ratifizieren oder nicht ratifizieren? Trotz Bedenken muss die Antwort auf unsere Frage lauten: ratifizieren. Mit Blick auf die Bedenken bleibt nur zu hoffen, dass die künftige Spruchpraxis des Ausschusses sie allesamt widerlegen wird. Zu hoch sollten die Erwartungen an ein künftiges FP allerdings nicht sein. Die Enttäuschung ist sonst vorprogrammiert. Auch in einer Zukunft mit FP werden es nicht rechtliche Verfahren sein, die den größten Beitrag zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte leisten.