

Der Sozialpakt

Nachdem die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Vgl. StW)** im Jahr 1948 im Rahmen einer Generalversammlungsresolution verabschiedet wurde, ist die **Menschenrechtskommission (Vgl. StW)** von dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (Economic and Social Council, ECOSOC) mit dem Entwurf eines weiteren Menschenrechtsvertrags betraut worden. Ziel war es den Menschenrechtsschutz weiter auszubauen, indem ein verbindlicher Menschenrechtspakt entwickelt und wirksame Durchsetzungsmechanismen etabliert werden sollten. Aus der Erkenntnis, dass für verschiedene Arten von Rechten unterschiedliche Durchsetzungsmechanismen erforderlich sind (bürgerliche und politische Rechte erfordern einen justizförmigen Durchsetzungsmechanismus, während für die Förderung der Durchsetzung von wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eher einen flexiblen Ansatz in Form von Entwicklungsleitlinien für Staaten zweckmäßig ist), ergab sich die Notwendigkeit der Aufspaltung in zwei Pakte: den **Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, IPbpR** (International Covenant for Civil and Political Rights) (**Vgl. StW**), und den **Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, IPwskR** (International Covenant for Economic Political and Cultural Rights). Obwohl die Menschenrechtskommission bereits 1954 den Entwurf für die beiden internationalen Pakte der Generalversammlung vorlegte, sollte es aufgrund des Ost-West-Konflikts mehr als zehn Jahre bis zu ihrer Verabschiedung im Jahr 1966 dauern.

Die Verabschiedung des IPwskR wurde vor allem durch die Ostblockstaaten und die Staaten des globalen Südens vorantrieben. Trotz der schwierigen Verhandlungen wurde der Pakt am 16. Dezember 1966 und damit im gleichen Jahr wie der IPbpR verabschiedet. Bis zu seinem Inkrafttreten vergingen allerdings noch weitere zehn Jahre. Derzeit sind 164 Staaten Mitglied der IPwskR (Stand: August 2016)

In Teil I des IPwskR findet sich, wie in dem IPbpR, ein Verweis auf das Recht auf Selbstbestimmung der Völker im Kontext der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Teil II des IPwskR (Art. 2-5) enthält einige grundlegende Prinzipien, die auf die einzelnen Rechte, die im dritten Teil enthalten sind, Anwendung finden. Zu nennen ist vor allem das Prinzip der progressiven Verwirklichung (progressive realization) der im Pakt gewährleisteten Rechte und der internationale Zusammenarbeit, Art 2 Abs. 1 IPwskR, sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot, Art. 2 Abs. 2 IPwskR. Teil III enthält die von der ICESCR gewährleisteten Rechte (Art. 6-15 IPwskR) und Teil IV allgemeine Regelungen.

Als Durchsetzungs- und Kontrollmechanismus steht im Hinblick auf den IPwskR in erster Linie ein periodisches Staatenberichtsverfahren zur Verfügung. Gemäß Art. 16 und Art. 17 IPwskR ist mit der Überwachung und Umsetzung der im Pakt gewährleisteten Rechte der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee for Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) betraut, der allerdings dem ECOSOC untersteht. Er setzt sich aus 18 Mitgliedern zusammen und

tagt zweimal jährlich für jeweils 3 Wochen in Genf. Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens müssen die Vertragsstaaten zunächst zwei Jahren nach Inkrafttreten des ICESCR einen Bericht einreichen (initial report) und danach alle fünf Jahre (periodical report), Verfahrensregel 58 des CESC. Die Berichte werden in einer öffentlichen Ausschusssitzung mit den Delegationen der berichterstattenden Regierungen diskutiert. Diese Sitzung wird von einer Arbeitsgruppe des Ausschusses (pre-sessional working group) vorbereitet, indem diese bereits einen Fragekatalog erstellt hat (list of issues). Als Beobachter können auch Nichtregierungsorganisationen und andere interessierte Personen an der Sitzung teilnehmen. Am Ende der Sitzung stellt der Ausschuss fest, wo Kritikpunkte vorliegen (concluding remarks) und macht häufig gegenüber dem Vertragsstaat Vorschläge oder gibt Empfehlungen zur Behebung der Mängel ab.

Die Bundesrepublik Deutschland hat seit dem Inkrafttreten des Sozialpakts bereits fünf Staatenberichte eingereicht. Der letzte stammt aus dem Jahr 2008 und wurde im Jahr 2011 vom CESC diskutiert. In den „Abschließenden Bemerkungen“ weist der Ausschuss Deutschland vor allem auf Missstände hin, die Menschen mit Migrationshintergrund und die Pflege von Älteren betreffen. Der 6. Staatenbericht war im Juni 2016 fällig. Er befindet sich zurzeit in Abstimmung und wird voraussichtlich im Oktober 2016 veröffentlicht. Im Gegensatz zu dem Menschenrechtsausschuss als Überwachungsmechanismus des IPbPR, der neben Staatenberichten auch Staaten- oder Individualbeschwerden entgegen nehmen kann, stand dem CESC lange Zeit lediglich die Kontrollmöglichkeit im Rahmen des Staatenberichtsverfahren zur Verfügung. Mit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls (FP) zum IPwskR am 5. Mai 2013 hat sich das geändert. Seitdem können auch Verletzungen des IPwskR im Rahmen eines Individual- und Staatenbeschwerdeverfahren geltend gemacht werden.

Anstoß für den Entwurf des FP gab die Wiener Weltmensenrechtskonferenz im Jahr 1993 und die Diskussion wurde erneut im Jahr 2001 vom Büro des **Hohen Kommissars für Menschenrechte (Vgl. StW)** wiederbelebt. Daraufhin betraute die **Menschenrechtskommission (Vgl. StW)** (heute: Menschenrechtsrat) den unabhängigen Experten Hatem Kotrane mit der Erarbeitung eines Entwurfs, der schließlich im Jahr 2008 vorgelegt wurde. Derzeit haben 45 Staaten das FP unterzeichnet und 21 Staaten haben es ratifiziert, die Bundesrepublik Deutschland ist nicht darunter (Stand: August 2016).

Seit 2013 kann mithin auch ein Einzelner bzw. eine Personengruppe die Verletzung eines der im IPwskR gewährleisteten Rechte durch eine Mitteilung (communication) gegenüber dem CESC geltend machen, falls der betroffene Mitgliedstaat das FP ratifiziert hat. Zulässig ist eine Individualbeschwerde aber nur bei Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs und solange sie rechtzeitig erhoben wird (Vgl. Art. 3 FP). Wenn die Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben sind, geht der Ausschuss, nachdem dem Mitgliedstaats Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde (Art. 6 FP), in die sachliche Prüfung über (Art. 7, 8 FP). Hinsichtlich der Prüfungsdichte ist der Ausschuss aber auf die Prüfung der Angemessenheit (reasonableness) der staatlichen Maßnahme beschränkt, Art 8 Abs. 4 FP. Somit stehen dem Staat hier Handlungsspielräume zu, die sich aus dem speziellen Charakter der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ergeben (vgl. Art. 2 Abs. 1 IPwskR). Bei Feststellung einer Verletzung (violation) verbindet der Ausschuss diese häufig mit einer Handlungsempfehlung im Hinblick auf den betroffenen Vertragsstaat, Art. 9 Abs. 1 FP. Zwar sind diese Empfehlungen nicht völkerrechtlich bindend, der Vertragsstaat

ist aber verpflichtet sich zumindest mit dem Empfehlungen auseinanderzusetzen und sich innerhalb von sechs Monaten dazu zu äußern, Art. 9 Abs. 2 FP.

Neben dem Individualbeschwerdeverfahren (Art. 2-9 FP) wurde durch das FP ein Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 10 FP) und ein Untersuchungsverfahren (Art. 11 FP) eingeführt, die aber nur für Staaten gelten, die sich ausdrücklich dazu bereit erklärt haben. Bei dem Staatenbeschwerdeverfahren gemäß Art. 10 FP kann ein Staat die Verletzung von Rechten des IPwskR durch einen anderen Staat rügen. Es ist allerdings zu erwarten, dass Staaten aus Angst vor außenpolitischen Verwerfungen von diesem Verfahren keinen Gebrauch machen werden, wie dies schon bei dem vergleichbaren Verfahren gemäß Art. 41 IPbpR der Fall ist. Im Rahmen des Untersuchungsverfahrens gem. Art. 11 FP hat der Ausschuss die Möglichkeit Untersuchungen durchzuführen, wenn er Informationen über schwerwiegende oder systematische Verletzungen der Paktrechte durch einen Vertragsstaat erhält. Der Vertragsstaat ist zur Mitwirkung bei Untersuchungen aufgefordert. Das zunächst vertrauliche Verfahren endet mit einer Stellungnahme des Ausschusses, die später in dessen Jahresbericht veröffentlicht wird.

Schließlich sieht Art. 14 Abs. 2 FP noch die Schaffung eines Treuhandfonds vor, der die Umsetzung der Paktrechte fachlich und technisch unterstützen soll. Vor allem die Entwicklungsländer hatten dessen Einrichtung zur Voraussetzung für ihre Zustimmung zum FP gemacht.

Zu Beginn der Verhandlungen zum FP stand Deutschland der Einführung einer Individualbeschwerde eher kritisch gegenüber. Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wurde wegen ihrem unklaren Inhalt in Zweifel gezogen. Außerdem wurde in der Einführung einer Individualbeschwerde ein zu starker Eingriff in die nationale Sozial- und Wirtschaftspolitik eines souveränen Staates gesehen. Bei dem späteren Entwurfsprozess hat sich Deutschland aber intensiv beteiligt und insbesondere durchgesetzt, dass Gelder aus dem Treuhandfond nicht Vertragsstaaten zugutekommen sollen, die Verpflichtungen aus dem Pakt verletzt haben. Trotz der regen Beteiligung an dem Entwurfsprozess hat Deutschland das FP noch nicht ratifiziert. Auch der Koalitionsvertrag von 2013 enthält keinen Hinweis auf eine mögliche Ratifikation des FP. Die Diskussion um die Einführung einer Individualbeschwerde im Hinblick auf die im IPwskR enthaltenen Rechte dreht sich neben der Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vor allem auch um die Frage der Unteilbarkeit und Gleichrangigkeit aller Menschenrechte, die durch die Einführung der beiden Pakte im Jahr 1966 in Frage gestellt wurde (**Vgl. StW Menschenrechte 2. Generation**).

Neben der Durchführung des Staatenberichtsverfahrens und der durch das FP eingeführten Staaten- und Individualbeschwerde veröffentlicht der CESCR auch „Allgemeine Bemerkungen“ (General Comments) zu verschiedenen Artikeln und Bestimmungen des Sozialpaktes. Diese „Allgemeinen Bemerkungen“ legen den Sozialpakt aus und dienen den Vertragsstaaten als Orientierung für die Interpretation von unterschiedlichen Bestimmungen. Sie sind allerdings nicht rechtlich bindend. Bislang (Stand: August 2016) wurden 23 „Allgemeine Bemerkungen“ erstellt.

Literaturhinweise:

Arambulo, Kitty, Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Theoretical and Procedural Aspects, 1999.

Baderin, Mashood A. Economic, Social and Cultural Rights in Action, 2007.

Langford, Malcom/ King, Jeff, Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Past, Present and Future, in: Malcom Langford (Hrsg.), Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law, 2009, S. 477-516.

Riedel, Eibe, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,(1966), in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Stand: April 2011), online abrufbar unter: mpepil.com.

Saul, Ben, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases and materials, 2014.

Schneider, Jakob, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2004

Tomuschat, Christian, An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights?, in: Klaus Dicke (Hrsg) Weltinnenrecht: Liber amicorum Jost Delbrück, 2005.

UNHCHR, Economic, Social and Cultural Rights: Handbook for National Human Rights Institutions, 2005.

Wiegandt, Jan, Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt – ratifizieren oder nicht ratifizieren?, in: MenschenRechtsMagazin, 2010, S. 161-181.