
F L O O R

FINANCIAL ASSISTANCE, LAND POLICY, AND GLOBAL SOCIAL RIGHTS

Working Paper No. 7 (2010)

Luise Buschmann

Die Entstehung des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung im International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

**FLOOR is an interdisciplinary research group,
partly funded by Deutsche Forschungsgemeinschaft.**

Principal investigators:

Benjamin Davy (School of Spatial Planning, Dortmund University of Technology),
Ulrike Davy (Faculty of Law, University of Bielefeld), and
Lutz Leisering (Faculty of Sociology, University of Bielefeld)

www.floorgroup.de

1	Einleitung	1
2	Historischer Hintergrund der „International Bill of Human Rights“	3
3	Ablauf der Beratungen zu ICESCR im Überblick.....	4
4	Die Rechtsqualität der wsk Normen – Eine Spurensuche.....	5
4.1	Begründung von Staatspflichten durch ICESCR.....	6
4.2	Begründung von „echten“ Rechten durch ICESCR	8
4.2.1	Die Merkmale „echter“ Rechte.....	10
4.2.2	Die Folgen der Ablehnung bzw. Anerkennung „echter“ Rechte.....	11
4.3	Zwischenergebnis.....	15
5	Die einzelnen Garantiebereiche der Art. 9, Art. 11 I und Art. 11 II ICESCR	15
5.1	Garantiebereich Art. 9 ICESCR	16
5.2	Garantiebereich Art. 11 I ICESCR.....	22
5.3	Garantiebereich Art. 11 II ICESCR.....	27
5.4	Zwischenergebnis.....	28
6	Rechtsgrundlage des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung.....	28
7	Art der Gewährleistung des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung.....	31
8	Ergebnis	34
9	Anhang.....	37

1 Einleitung

Die „International Bill of Human Rights“¹ bestehend aus der Universal Declaration of Human Rights 1948 (UDHR), dem International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966 (ICESCR) und dem International Covenant on Civil and Political Rights 1966 (ICCPR) ist ein Produkt der massiven Unrechtserfahrungen im Zweiten Weltkrieg.² Die dort erlebte menschliche Katastrophe bildete die Grundlage für den internationalen Konsens, dass bestimmte Vorkehrungen zur Verhinderung ähnlicher Entwicklungen zu treffen seien, wobei die Kodifikation bestimmter grundlegender Rechte, die jedem einzelnen Menschen zu garantieren wären, eine zentrale Rolle spielen sollte. Diese Idee war schon vor Ende des Krieges besonders prominent vom damaligen US-amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt propagiert worden, der vier grundlegende individuelle Rechte, die jedem Menschen zustehen sollten, als Basis für eine künftige (friedliche) internationale Ordnung ansah.³ Zu diesen vier Rechten sollte

¹ Begriff verwendet in A/625, RN 127 und A/RES/217 (III) E (allerdings noch für die Trias Declaration – Covenant – Measures of Implementation), Fassbender, APuZ 46/2008, S. 5; Synonym werden in der Literatur verwendet: „International Bill of Rights“: Bielefeldt, Philosophie der Menschenrechte, S. 1; Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, S. 1; Henkin, Preface, in: Henkin (Hrsg.), The International Bill of Rights, The Covenant on Civil and Political Rights, S. IX; „Bill of Human Rights“: Hamm/Kocks, 40 Jahre UN-Sozialpakt, in: Die Friedenswarte 81/2006, S. 87.

² Bielefeldt, Philosophie der Menschenrechte, S. 27 f.; Eide/Alfredsson, Introduction, in: Eide/Alfredsson (Hrsg.), The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary, S. 10; Henkin, Introduction, in: Henkin (Hrsg.), The International Bill of Rights, The Covenant on Civil and Political Rights, S. 5; Koenig, Menschenrechte, S. 54 ff.; auch immer wieder in Randbemerkungen während der Beratungen zu den Menschenrechtsdokumenten: statt vieler Belgium, A/PM/181, S. 879; United Kingdom, A/PM/181, S. 883.

³ Die von ihm als grundlegend angesehenen Rechte waren „freedom of speech and expression“, „freedom to

nach seiner Vorstellung unter anderem „freedom from want“ (auf deutsch in etwa „Freiheit von Not“) gehören. Diese Idee fand ihren völkerrechtsvertraglichen Ausdruck in verschiedenen Normen des ICESCR⁴: in Art. 9 ist von sozialer Sicherheit („social security“) und Sozialversicherung („social insurance“) die Rede; Art. 11 I garantiert einen angemessenen Lebensstandard („adequate standard of living“) und angemessene Nahrung, Kleidung und angemessenen Wohnraum („adequate food, clothing and housing“) und Art. 11 II sichert Freiheit von Hunger („freedom from hunger“) zu.⁵ Die angesprochenen Bedürfnisse erscheinen dabei auf den ersten Blick auffallend ähnlich: Art. 11 I schützt mit „food“ (verstärkt durch Art. 11 II), „clothing“ und „housing“⁶ exakt die Bedürfnisse, deren Befriedigung zugleich von großer Bedeutung für „social security“ – und somit für Art. 9 – ist. Die staatliche Gewährleistung dieser Grundbedürfnisse (zumindest von „food, clothing, housing“) ist zugleich das, was in diesem Arbeitspapier unter „sozialer Grundsicherung“ verstanden wird. Somit bieten sich zunächst alle drei Normen (Art. 9, Art. 11 I und Art. 11 II) als Anknüpfungspunkt für ein positiviertes Menschenrecht auf soziale Grundsicherung an. Im Mittelpunkt dieses Arbeitspapiers steht die Frage nach der exakten Rechtsgrundlage dieses Menschenrechts im ICESCR, sowie seiner vertraglichen Ausgestaltung vor dem Hintergrund der historischen Überzeugungen der über den Text des ICESCR verhandelnden Staaten.⁷ Den Rahmen bilden dabei die vielen verschiedenen Entwürfe, Sitzungsprotokolle und Jahresberichte der verschiedenen beteiligten Gremien.

Im Folgenden werde ich – nach einer kurzen historischen Einordnung (Kap. 2) und einem groben Überblick über den Ablauf der Beratungen (Kap. 3) – vier zentrale Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Menschenrecht auf soziale Grundsicherung stellen, im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des ICESCR näher ausleuchten: die Frage nach der Rechtsqualität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (wsk) Normen (Kap. 4), die Frage nach den Garantiebereichen der Art. 9, Art. 11 I und Art. 11 II (Kap. 5), nach der exakten Rechtsgrundlage des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung (Kap. 6) und nach der Art der Gewährleistung dieses Menschenrechts (Kap. 7). Im Ergebnis werden schließlich die erarbeiteten Ergebnisse zusammengefasst (Kap. 8).

worship God in his own way“, „freedom from want“, „freedom from fear“: Roosevelt, The Annual Message to the Congress, January 6, 1941, S. 672. Der Einfluss dieser Rede wird besonders daran deutlich, dass auf sie häufig in den Beratungen zu den Menschenrechtsdokumenten Bezug genommen wurde: statt vieler Australia, E/CN.4/AC.1/SR.29, S. 2; Haiti, A/PM/180, S. 853; Lebanon, A/PM/180, S. 857; Food and Agriculture Organization, E/OR.439, RN 36.

⁴ 160 Mitgliedstaaten; darüber hinaus haben 6 Staaten den Vertrag unterzeichnet, aber nicht ratifiziert (Stand: 22.09.2010).

⁵ Ich werde im Folgenden die englischen Termini verwenden, um die Nähe zu den Protokollen und den darin vorgeschlagenen Alternativformulierungen zu wahren.

⁶ Die ebenfalls für einen angemessenen Lebensstandard sehr wesentlichen Aspekte Gesundheit und Arbeit werden in dieser Arbeit nur am Rande berücksichtigt, insbesondere, weil für sie auf völkerrechtlicher Ebene eigenständige Schutzsysteme geschaffen wurden (Art. 6 und Art. 12 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

⁷ Im Sinne einer besseren Lesbarkeit wird in diesem Paper die allgemeine Formulierung „Staaten“ der exakten Formulierung „verhandelnde Staatenvertreter“ vorgezogen.

2 Historischer Hintergrund der „International Bill of Human Rights“

Mit der Gründung der United Nations (UN) 1945 wurde die Positivierung der Menschenrechte in ihrer Gesamtheit zu einem zentralen Anliegen der Völkergemeinschaft erhoben.⁸ Es bestand aber weiterhin Bedarf nach einem international anerkannten Katalog, der die einzelnen Menschenrechte spezifizieren sollte.⁹ Innerhalb des Systems der UN waren dabei zu Beginn der Beratungen grundsätzlich drei Arten von UN-Akten denkbar: eine „Declaration“ der General Assembly der UN (GA), ein multilateraler Vertrag oder eine Änderung der UN-Charta. Eine „Declaration“ wäre (im Grundsatz¹⁰) nicht rechtsverbindlich, aber eben deswegen eher konsensfähig und damit schneller zu erarbeiten. Ein multilateraler Vertrag wäre rechtsverbindlich und für spätere Beitrittsstaaten zugänglich, böte aber keine Garantie der „Universalität“ (im Sinne einer geographisch-internationalen Geltung), da nicht alle Mitgliedstaaten der UN auch zugleich Mitgliedstaaten dieses Vertrages sein müssen. Eine Änderung der UN-Charta hätte den Vorteil, dass die Menschenrechte zu einem sehr fundamentalen Teil des Völkerrechts gehören würden, aber den Nachteil eines sehr schwierigen und langwierigen Verfahrens.¹¹ Der zuständige Economic and Social Council (ECOSOC) entschied sich für die Umsetzung der beiden zuerst genannten Möglichkeiten: einer „International Declaration on Human Rights“ (als Resolution der GA) und einem Vertrag, den „International Covenant on Human Rights“, der dann durch ein Dokument zu „Measures for Implementation“ ergänzt werden sollte.¹² Nach Verabschiedung der GA-Resolution in Form der „Universal Declaration of Human Rights“¹³ wurden dann aber – nach langem hin und her¹⁴ – letztlich nicht ein einziger Vertrag, sondern mit ICCPR und ICESCR zwei Verträge ausgearbeitet und am gleichen Tag von der GA verabschiedet.¹⁵ Ein Dokument zu „Measures for Implementation“ war dann nicht mehr nötig, da diese Aspekte bereits in den Verträgen selbst bzw. dem zeitgleich mit ICCPR verabschiedeten Optional Protocol to the International

⁸ Präambel, Art. 1 III und Art. 55 Charter of the United Nations. Zur besonderen Rolle der Arbeit von NGOs in diesem Zusammenhang: Korey, *NGOs and the Universal Declaration on Human Rights*, New York, 1998, S. 29-50.

⁹ CoHR, E/CN.4/W.4, S. 9.

¹⁰ Auszunehmen sind solche Inhalte, die zugleich durch eine der Völkerrechtsquellen nach Art. 38 Statute of the International Court of Justice begründet werden, insbesondere Völkergewohnheitsrecht und „allgemeine Prinzipien“.

¹¹ So die Analyse im Memorandum der CoHR: E/CN.4/W.4, S. 10 f., die zu dem Diskussionsanstoß führte, dass die Menschenrechte diese Stufen hintereinander durchlaufen könnten.

¹² ECOSOC, A/625, RN 127. Der dritte Bereich („Measures for Implementation“) wurde dementsprechend zunächst vom Vertrag getrennt beraten, vgl. dazu etwa die CoHR-Jahresberichte 1948 (E/800) und 1949 (E/1371). Zu diesem Zeitpunkt war vorgesehen, dass die Beratungen zur UDHR am Jahresende 1948, die Beratungen zum Vertrag am Jahresende 1949 abgeschlossen würden: United States of America, A/C.3/SR.89, S. 32 und France, A/C.3/SR.92, S. 60 f.

¹³ A/RES/217 (III) A vom 10.12.1948; angenommen mit 48 zu 0 Gegenstimmen bei 8 Enthaltungen (A/PM/183, S. 933).

¹⁴ Vgl. dazu insbesondere A/RES/421 (V) E, A/RES/543 (VI); siehe auch Kapitel 4.

¹⁵ Jeweils einstimmig und ohne Enthaltungen ICESCR: A/PM/1496, RN 58; ICCPR: A/PM/1496, RN 59; Freigabe der Verträge „for signature, ratification and accession“: A/RES/2200 (XXI) A.

Covenant on Civil and Political Rights¹⁶ (ICCPR-OP) geregelt wurden. Bis heute wurde die große Mehrheit der Staaten bei beiden Hauptverträgen Mitglied.¹⁷ Mit In-Kraft-Treten des ICESCR Anfang 1976¹⁸ wurde ein Gremium eingerichtet, das mit der Überwachung der Einhaltung des Vertrages durch die Mitgliedstaaten betraut wurde: (nach mehreren Umformungen) das Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). Im Dezember 2008 verabschiedete die GA dann das „Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“¹⁹ (ICESCR-OP), in dem die Überwachungsmöglichkeiten des CESCR stark erweitert wurden. Dieses Zusatzprotokoll ist aber derzeit aufgrund einer zu geringen Anzahl von Mitgliedstaaten noch nicht in Kraft.²⁰

3 Ablauf der Beratungen zu ICESCR im Überblick

An den Beratungen zu ICESCR waren verschiedene Gremien der UN beteiligt, darunter die Hauptgremien der UN (GA, „Third Committee“ der GA, ECOSOC, „Social Committee“ des ECOSOC), aber auch Gremien, die speziell zu dem Zweck der Ausarbeitung der Artikel eingerichtet worden waren (vor allem die „Commission on Human Rights“ unter der Leitung von Eleanor Roosevelt als Unterorgan des ECOSOC,²¹ für Teilbereiche jeweils das „Drafting Committee“ und die „Working Group on economic, social and cultural rights“). Daneben haben auch Privatpersonen,²² Nichtregierungsorganisationen²³ und die UN-Sonderorganisationen²⁴ mehr oder weniger direkten Einfluss auf die Ausarbeitung der Artikel genommen. Im Februar 1946 setzte ECOSOC zur Erarbeitung einer „International Bill of Hu-

¹⁶ Mit 66 zu 2 Stimmen bei 36 Enthaltungen: A/PM/1496, RN 60.

¹⁷ ICESCR: s. FN 3; ICCPR: 166 Mitgliedstaaten, darüber hinaus haben 6 Staaten den Vertrag unterzeichnet, aber nicht ratifiziert (Stand: 22.09.2010).

¹⁸ Art. 27 I ICESCR: 3 Monate nach Hinterlegung der 35. Urkunde über Ratification/Accession beim Secretary-General der UN.

¹⁹ A/RES/63/117.

²⁰ 2 Mitgliedstaaten (Ecuador, Mongolei), darüber hinaus haben 31 Staaten den Vertrag unterzeichnet, aber nicht ratifiziert (Stand: 22.09.2010).

²¹ E/RES/5 (I), RN 2.

²² So berichtete Lebanon, A/PM/180, S. 858 über die Beteiligung von Lauterpacht (Cambridge University) und von Lord Dukeston (United Kingdom), dessen Entwurf in E/CN.4/21, Annex B zu finden ist.

²³ Besonders aktiv im Kontext der wsk Normen waren die gewerkschafts-bezogenen Organisationen als Gastredner bzw. mittels schriftlicher Stellungnahmen bei CoHR: International Federation of Christian Trade Unions, E/CN.4/NGO.23 (sic! Korrekt wäre NGO/23); International Federation of Free Trade Unions, E/CN.4/SR.204; World Federation of Trade Unions, E/CN.4/NGO/28; mittels eigener Entwürfe/Stellungnahmen beim Council Committee on Non-Governmental Organizations: American Federation of Labor, E/C.2/32; International Federation of Christian Trade-Unions, E/C.2/67.

²⁴ Die Beteiligung der specialized agencies an den Beratungen der CoHR war schon in der ECOSOC Resolution vorgesehen, die der CoHR ihre Aufgaben übertrug: E/RES/9 (II), RN 3. Beispiele für ihre Beteiligung als Gastredner sind: Food and Agriculture Organization, International Labour Organisation, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, jeweils E/OR.439, vor RN 1. Beispiele für ihren indirekten Einfluss als „Vorbilder“ sind: France, A/C.3/SR.363, RN 22 f.; Israel, A/C.3/SR.728, RN 3 f. (jeweils in Bezug auf die ILO). Beispiele für Momente, in denen angemahnt wurde, dass auf ihre Interessen Rücksicht zu nehmen sei: statt vieler Denmark, E/CN.4/SR.184, RN 66; Yugoslavia, E/CN.4/SR.184, RN 70 f.; United States of America, E/AC.7/SR.151, S. 15.

man Rights“ die Commission on Human Rights (CoHR) ein,²⁵ deren Untergremium „Drafting Committee“ mit Unterstützung durch das UN-Secretariat aus hunderten von Vorschlägen zunächst eine konkrete Beratungsvorlage erarbeitete.²⁶ Während die Entwürfe der CoHR, die sie dann jährlich dem ECOSOC vorlegte, in Bezug auf die „Declaration“ von Anfang an wsk Normen beinhalteten,²⁷ waren solche Normen bis 1950 nicht Gegenstand des geplanten Vertrages.²⁸ Auf Nachfrage entschied die GA im Jahre 1950, dass in den Vertrag neben den zivilen und politischen Normen auch wsk Normen aufzunehmen seien,²⁹ was die CoHR mit ihrem nächsten Entwurf (1951) umsetzte.³⁰ Bereits im nächsten Jahr entschied sich die GA aber aufgrund der scheinbar nicht lösbaren Differenzen in Bezug auf die Möglichkeiten internationaler Überwachung dafür, zwei Verträge – einen für zivile und politische und einen für wsk Normen – ausarbeiten zu lassen,³¹ so dass 1952 die CoHR nach intensiver Diskussion einen ersten Entwurf eines „Draft Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“ vorlegte.³² Dieser Entwurf wurde in den beiden folgenden Jahren inhaltlich in der CoHR überarbeitet,³³ so dass dem ECOSOC 1954 eine Endfassung des Entwurfes vorgelegt werden konnte. Die Beratungen in den höherrangigen Gremien der UN (ECOSOC, Third Committee, GA) kamen in den Folgejahren aufgrund der angespannten politischen Lage zwischen den USA und den sowjetisch geprägten Staaten nur schleppend voran.³⁴ Schließlich konnten im Dezember 1966 aber die drei Verträge – nach 20 Jahren³⁵ – von der GA verabschiedet werden.

4 Die Rechtsqualität der wsk Normen – Eine Spurensuche

Es stellt sich die Frage, ob die Normen des ICESCR (und hier insbesondere Art. 9 und Art. 11 ICESCR), ausschließlich Staatspflichten oder auch („echte“) Rechte

²⁵ E/RES/5 (I), RN 1.

²⁶ So dargestellt von Mr. Malik (Lebanon, A/PM/180, S. 858).

²⁷ E/600, Annex A (1947); E/800, Annex A (1948); in der UDHR-Endfassung: A/RES/217 (III) A siehe insbes. Art. 22 und Art. 25 UDHR.

²⁸ E/600, Annex B (1947); E/800, Annex B (1948); E/1371, Annex I (1949); E/1681, Annex I (1950), mit Annex III gibt es allerdings bereits einen eigenen Abschnitt „proposals for additional articles“, mit der Forderung einzelner Staaten nach der Aufnahme von wsk Normen.

²⁹ A/RES/421 (V) E.

³⁰ E/1992, Annex I (1951).

³¹ A/RES/543 (VI); Vorschlag von Belgium, India, Lebanon, United States of America, A/C.3/L.184 und L.184/Rev.1; zum Pro und Contra vgl. statt vieler United States of America, A/C.3/SR.360, RN 9 ff.; Union of Soviet Socialist Republics, A/C.3/SR.370, RN 2 ff.; Lebanon, A/C.3/SR.370, RN 35 ff.; als Alternative hatte es zwischenzeitlich Unterstützung für die Idee gegeben, in einem einheitlichen Vertrag in jeweils eigenen Abschnitten die internationale Überwachung zu regeln (China, E/OR.524, RN 22; Philippines, A/C.3/SR.366, RN 6; Philippines, A/C.3/SR.393, RN 30 f.), es gab dazu aber meines Wissens keinen konkreten Vorschlag, über den abgestimmt worden wäre.

³² E/2256, Annex I A (1952).

³³ E/2447, Annex I A (1953); E/2573, Annex I A (1954).

³⁴ Vgl. Jahresberichte der CoHR von 1955 (E/2731), 1956 (E/2844), 1957 (E/2970), 1958 (E/3088), 1959 (E/3229), 1960 (E/3335), 1961 (E/3456), 1962 (E/3616), 1963 (E/3743), 1964 (E/3873), 1965 (E/4024).

³⁵ Februar 1946 bis Dezember 1966; intensive Beratungen zum Vertrag 1948 bis 1954 = 6 Jahre.

statuieren. Diese Frage wurde bei den Vertragsverhandlungen nicht explizit diskutiert. Insbesondere legten die Staaten nicht offen, welche Kennzeichen eine Norm ihrer Ansicht nach aufweisen muss, um Pflichten oder Rechte zu begründen. Die Positionen der Staaten hierzu lassen sich aber aus ihren Argumentationssträngen in den Diskussionen um die Aufnahme dieser Normen in den geplanten Vertrag³⁶ bzw. die Aufteilung des ursprünglich einheitlichen Vertrages in zwei Verträge herauslesen, ihrerseits eng verknüpft mit der Erarbeitung der einzurichtenden internationalen Überwachungsmechanismen. Im Folgenden soll zum einen versucht werden, aus den vielen Randbemerkungen die Merkmale herauszuarbeiten, die die Staaten für das Bestehen von Pflichten bzw. Rechten für erforderlich hielten und zum anderen geprüft werden, ob die Staaten diese Merkmale bei den wsk Normen als erfüllt ansahen.

4.1 Begründung von Staatspflichten durch ICESCR

Durch alle Phasen der Beratungen hinweg lässt sich ein Konsens dahingehend nachweisen, dass „der“ auszuarbeitende Vertrag – als regulärer völkerrechtlicher Vertrag – für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sein sollte, also jedenfalls Staatspflichten begründen würde.³⁷ Nur diese Grundüberzeugung rechtfertigte überhaupt den Aufwand, einen Vertrag zu entwickeln und es nicht bei der (jedenfalls im Grundsatz) rechtsunverbindlichen UDHR zu belassen. Als dann aber die Einbeziehung der wsk Normen in den Vertrag gefordert wurde, wurde deutlich, dass es ein Klärungsbedürfnis dahingehend gab, ob diese Normen überhaupt Staatspflichten begründen könnten. Während zu Beginn der Diskussion diese Zweifel ganz allgemein geäußert wurden,³⁸ finden sich bei den Beratungen zu den einzelnen Artikeln vereinzelt Bemerkungen, die erkennen lassen, welche Merkmale den Staaten für staatspflichtenbegründende Normen als wichtig ansahen.

Aus einer Bemerkung Bulgariens lässt sich herauslesen, dass das Merkmal der **Bestimmbarkeit des Norminhaltes** für dieses Land das maßgebliche Kriterium für die Begründung von Pflichten war. In Bezug auf die heutige Formulierung des Art. 9 vertrat es die Ansicht, sie sei zu vage, als dass Pflichten begründet werden könnten.³⁹ Für andere Staaten scheint der Aspekt der Bestimmbarkeit demgegenüber keine Rolle gespielt zu haben. Dänemark, zu Beginn der Beratungen einer Pflichtenbegründung durch wsk Normen ablehnend gegenüberstehend, erkennt zu einem späteren Zeitpunkt solche Pflichten ausdrücklich an.⁴⁰ Auffällig ist, dass

³⁶ Schon bei den ersten Beratungen zum Vertrag (1947/1948) gibt es Staaten, die in ihn keine wsk Normen einbezogen (United Kingdom, E/CN.4/21, Annex B, Annex I, dieser Vorschlag war einer der Entwürfe, die zur Grundlage für die Beratungen der CoHR wurden; United States of America, E/CN.4/37) und Staaten, die die Aufnahme von wsk Normen in den Vertrag von Anfang an forderten (Yugoslavia, E/CN.4/56, RN 5; Australia, E/CN.4/82/Rev.1, S. 16).

³⁷ Statt vieler United States of America, E/CN.4/SR.206, S. 12.

³⁸ Canada, A/C.3/SR.297, RN 46; United Kingdom, E/CN.4/365, S. 76.

³⁹ Bulgaria, A/C.3/SR.728, RN 39.

⁴⁰ Denmark, E/CN.4/SR.205, S. 9.

dies in Bezug auf eine „general clause“ geschieht, einen sehr allgemein gehaltenen Artikel, der alle spezifizierenderen Formulierungen von wsk Normen ersetzt und damit inhaltlich besonders unbestimmt bleibt.

Iran stellte als maßgebliches Merkmal für die Pflichtenbegründung die **Möglichkeit der Einflussnahme des Staates** auf die zur Gewährleistung des Norminhaltes relevanten Umstände in den Vordergrund. Das Land bestritt im Kontext von Art. 11 I im Hinblick auf das Element „continuous improvement of living conditions“, dass diesbezüglich Pflichten begründet werden könnten, da es den Staaten an der Möglichkeit zur Einflussnahme fehle. Zum einen, weil dies zum Verantwortungsbereich jedes Einzelnen gehöre, zum anderen, weil dem Staat nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden (angeführt wurden die Begrenzung von Privateigentum und die Besteuerung von Einkommen).⁴¹ Konsequenterweise hätte sich diese Kritik nicht nur auf den erwähnten Satzteil beziehen müssen, sondern auf den ganzen Art. 11 I, denn schließlich wird der Staat für einen „angemessenen Lebensstandard“ verantwortlich gemacht, wofür er entsprechend die gleichen beschränkten Handlungsmöglichkeiten hätte. Eine solche Ausweitung des Argumentes wurde aber nicht vorgetragen, so dass anzunehmen ist, dass Iran grundsätzlich der Begründung von Pflichten durch Art. 11 I zustimmte.⁴²

Außer diesen sporadischen Bemerkungen finden sich in den historischen Dokumenten keinerlei Indizien für die von den Staaten für grundlegend erachteten Merkmale einer pflichtenbegründenden Norm. Was sich finden lässt, sind Indizien, die ganz allgemein auf die Anerkennung der von Staatspflichten durch wsk Normen hinweisen. Dazu zählt vor allem der Umstand, dass letztlich die (einstimmig) verabschiedete und damit von allen in der GA vertretenen Staaten getragene Fassung des ICESCR zumindest konfliktunabhängige Überwachungsmechanismen enthält (Art. 16 ICESCR). Wären die Staaten davon überzeugt gewesen, dass keinerlei Pflichten entstünden, wäre ein Überwachungsmechanismus nicht erforderlich gewesen. Auffallend ist auch, dass sich bei den Beratungen zu Art. 11 II, der die zu erfüllenden Pflichten sehr exakt benennt, nur zwei Staaten gegen die Zuspitzung der Pflichten im Ganzen wehrten.⁴³ Die einzelnen aufgeführten Pflichten wurden von keinem einzigen Staat kritisiert. Der Vorschlag, die entstehenden Pflichten durch das Einfügen einer zusätzlichen – weil neben dem allgemeinen Ressourcenvorbehalt des Art. 2 stehenden – Konditionalisierung („if necessary“⁴⁴) abzumildern, wurde ausdrücklich abgelehnt: es bestehe eben keine Wahlmöglichkeit und die Staaten müssten diese Maßnahmen treffen.⁴⁵ Der Grund dafür, dass es bei den Beratungen zu Art. 11 II zu so vielen Bekenntnissen zur Anerkennung von Pflichten kam, ist wohl in seinem Inhalt zu suchen: die Be-

⁴¹ Im Kontext „continuous improvement of living conditions“: Iran, A/C.3/SR.741, RN 1.

⁴² Jedenfalls gab es am Ende dieser Debatte keine Gegenstimme: A/C.3/SR.743, RN 26.

⁴³ Als Einzige gegen eine konkrete Aufzählung von Maßnahmen: Netherlands A/C.3/SR.1266, RN 59; Burma, A/C.3/SR.1267, RN 14.

⁴⁴ Greece, A/C.3/SR.1268, RN 10.

⁴⁵ Sponsoren des Entwurfes (A/C.3/L.1176), A/C.3/SR.1268, RN 13.

kämpfung von massivem Hunger wurde als überragend wichtiges Ziel akzeptiert.⁴⁶ Dieses könne aber offensichtlich nicht durch die sporadische Initiative von Privaten erreicht werden, sondern erfordere staatliche Aktivität.⁴⁷

Der sporadischen Skepsis hinsichtlich der Begründung von Pflichten durch wsk Normen stand somit eine breite Front von Befürwortern dieser Pflichten gegenüber. Welches Merkmal die Staaten für erforderlich hielten, damit Normen Pflichten begründen können, kann anhand des historischen Materials nicht geklärt werden. Auch in Bezug auf die sich aufdrängende Anschlussfrage, wem gegenüber die Pflichten bestehen (gegenüber den einzelnen anderen Mitgliedstaaten des Vertrages, der Staatengemeinschaft oder gar den Individuen in den Mitgliedstaaten), kann keine Antwort gegeben werden. Sie wurde in keiner Weise angesprochen.

4.2 Begründung von „echten“ Rechten durch ICESCR

Obwohl der Begriff „right“ in den Entwürfen der wsk Normen und in der Diskussion über diese Normen durchgängig verwendet wurde, gab es die Tendenz, eine theoretische Unterscheidung zwischen wsk und zivilen und politischen Rechten vorzunehmen.⁴⁸ Während zivile und politische Normen als „echte“ Rechte („legal rights“⁴⁹) charakterisiert wurden, wurde diese Eigenschaft wsk Normen zum Teil ausdrücklich abgesprochen.⁵⁰ Sehr oft wurde dabei die sehr unbestimmte Formulierung verwendet, wsk Normen hätten eine **andere Rechtsqualität bzw. Rechtsnatur** als zivile und politische Normen.⁵¹ Zivile und politische Normen waren von der großen Mehrheit der Staaten geradezu als Paradebeispiele für Rechte akzeptiert,⁵² so dass der Hinweis auf die unterschiedliche Rechtsqualität oder -natur nur so gedeutet werden kann, dass es sich bei wsk Normen nicht um Rechte handele.

⁴⁶ Romania, A/C.3/SR.1266, RN 52 ff.; Netherlands, A/C.3/SR.1266, RN 57 ff.; Colombia, A/C.3/126, RN 10.

⁴⁷ Saudi Arabia, A/C.3/SR.1264, RN 3.

⁴⁸ So auch der Hinweis von USA, E/OR.524, RN 14.

⁴⁹ Israel, A/C.3/SR.368, RN 27.

⁵⁰ United States of America, A/C.3/SR.1455, RN 30; ebenso ausdrücklich wsk Rechte ablehnend Denmark, E/CN.4/SR.205, S. 9; ausdrücklich Rechte aus Art. 11 I ablehnend: Italy, A/C.3/SR.743, RN 1; zur Kritik mancher Staaten an Art. 9-Entwürfen, die das Wort „right“ überhaupt nicht nennen: Mrs. Roosevelt bezweifelt, dass es ein Recht wäre, selbst wenn man den Begriff verwenden würde: „When he spoke of a right, did he mean something which could be put to the test of litigation? Would an Egyptian be able to go to his national courts on the grounds that he was not receiving some sort of social security to which he was entitled?“ (E/CN.4/AC.14/SR.2, S. 6): Diese Vorstellung ist für Mrs. Roosevelt zu diesem Zeitpunkt offensichtlich völlig absurd. Viele Staaten wiesen darauf hin, dass zumindest andere Verhandlungsteilnehmer die wsk Normen nicht als Rechte anerkennen (und sie selbst sich daher im Interesse der Beschleunigung der Beratungen entsprechend verhalten würden): Venezuela, A/C.3/SR.298, RN 40; Lebanon, A/C.3/SR.389, RN 44; United Kingdom, A/C.3/SR.390, RN 4.

⁵¹ Statt vieler France, E/CN.4/SR.72, S. 4 (im Kontext der Diskussion um eine – den wsk Normen voranzustellenden – „general clause“ in der UDHR).

⁵² Allerdings gab es selbst in Bezug auf diese Normen Vorbehalte, was ihre internationale Überwachung anbelangte: während die Verträge selbst jeweils einstimmig angenommen wurden, waren es bei ICCPR-OP 66 zu 2 Stimmen bei 36 Enthaltungen (A/PM/1496, RN 60); insbesondere gab es Vorbehalte gegen die Individualbeschwerde (sonst ein starkes Indiz für die Akzeptanz der Rechtsqualität): statt vieler Greece, A/C.3/SR.1456, RN 20; Upper Volta (heute Burkina Faso), A/C.3/SR.1456, RN 27; Japan, A/C.3/SR.1456, RN 36.

Diese Position spiegelt sich auch in der zum Teil großen Unterstützung für eine die einzelnen wsk Normen ersetzende „general clause“,⁵³ die deren Bestimmbarkeit und damit Kontrolle wesentlich erschwert hätte. Es gab aber auch Staaten, die die angeblich unterschiedliche Rechtsnatur bestritten. Dabei wurden zwei Positionen vertreten: die eine bestätigte zwar das Bestehen eines Unterschiedes, wertete die wsk Normen aber als vorrangig umzusetzen, da sie die Grundlage für die (automatische) Sicherung der zivile und politische Normen seien.⁵⁴ Die andere zweifelte das Bestehen eines Unterschiedes mit dem Hinweis darauf an, dass es keine scharfe Trennlinie zwischen diesen Normen gebe, weder philosophisch, noch juristisch, noch politisch.⁵⁵ Das häufig angeführte „Argument“ war dabei insbesondere die **Unteilbarkeit der Menschenrechte** und damit die Idee, dass die jeweils eine Art von Normen nicht ohne die jeweils andere Art vollständig verwirklicht werden könne.⁵⁶

Die Staaten, die die Unterschiede in der „Rechtsnatur“ bestritten oder relativierten, scheinen der Anerkennung von Rechten im wsk Bereich nicht abgeneigt gegenübergestanden zu haben. Eine entsprechende Überzeugung lässt sich auch aus anderen Argumenten herauslesen; etwa an der zum Teil heftigen Kritik an Entwürfen für wsk Normen, die den Begriff „right“ überhaupt nicht enthielten.⁵⁷ Der Terminus hatte für diese Staaten offensichtlich eine Art Signalwirkung. Diese Wirkung wird auch daran deutlich, dass die ursprüngliche Formulierung des Art. 11 II von „fundamental importance of the right to be free from hunger“ zu „fundamental right to be free from hunger“ gerade mit dem Argument geändert wurde, dass die Anerkennung des Rechts selbst und nicht nur die Anerkennung der Wichtigkeit dieses Rechts im Mittelpunkt stehen solle.⁵⁸

Eindeutige Stellungnahmen, die wsk Normen ausdrücklich als Rechte anerkennen, waren aber sehr selten.⁵⁹ Darüber hinaus legten die Staaten nur selten offen, was ihrer Ansicht nach das ausschlaggebende Merkmal eines „echten“ Rechts sei. Im Folgenden soll den vereinzelt Randbemerkungen nachgegangen werden, um herauszufinden, welches Kriterium für die Staaten maßgeblich für die Begründung „echter“ Rechte war und ob sie dieses Kriterium bei den wsk Normen als

⁵³ Insbesondere USA, E/CN.4/539.

⁵⁴ Union on Soviet Socialist Republics, A/C.3/SR.370, RN 9; Iraq, A/C.3/SR.394, RN 32; Pakistan, A/C.3/SR.395, RN 13; es gibt aber auch die exakte Gegenmeinung: zivile und politische Rechte gewährleisten automatisch wsk Rechte: United Kingdom, E/CN.4/SR.185, RN 10 f.; Greece, A/C.3/SR.298, RN 20.

⁵⁵ Pakistan, E/OR.525, RN 5; Syria, A/C.3/SR.364, RN 6.

⁵⁶ Statt vieler Poland, A/PM/375, RN 92; Union of Soviet Socialist Republics, A/C.3/SR.395, RN 1; Yugoslavia, A/C.3/SR.365, RN 8; GA, A/RES/421 (V) E. Dass die Unteilbarkeit der Menschenrechte bejaht werden kann, ohne dass sich daraus die zwingende Forderung für einen einheitlichen Vertrag ergibt, zeigt A/RES/543 (VI), RN 1.

⁵⁷ Yugoslavia, E/CN.4/SR.206, S. 16; Egypt, E/CN.4/AC.14/SR.1, S. 22 f. (Mr. Azmi Bey war „shocked“!).

⁵⁸ Vorschlag von Syria, A/C.3/SR.1268, RN 1 f.; von den Sponsoren des Entwurfes (A/C.3/L.1177) übernommen, A/C.3/SR.1268, RN 12.

⁵⁹ Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/SR.206, S. 5 ff.; in Bezug auf Art. 9: Israel, A/C.3/SR.368, RN 27 allerdings mit der Einschränkung, dass es von der Entwicklungsstufe jedes Staates abhänge; Afghanistan, A/C.3/SR.727, RN 33.

erfüllt ansahen. Im Anschluss daran soll untersucht werden, welche Folgen die Charakterisierung als „echtes“ Recht für die Ausgestaltung der Überwachungsmechanismen hatte.

4.2.1 Die Merkmale „echter“ Rechte

Für viele Staaten scheint der Aspekt der **Bestimmbarkeit** des Norminhaltes die wichtigste Voraussetzung für das Bestehen „echter“ Rechte gewesen zu sein. So wurde im Kontext der Beratungen zu den einzelnen wsk Artikeln oft kritisiert, die verwendeten Begriffe seien viel zu vage.⁶⁰ Einige Staaten befürworteten mit dieser Begründung im Kontext von Art. 9, zumindest die abzusichernden sozialen Risiken (Krankheit, Alter, Arbeitsunfall, ...) konkret aufzuführen.⁶¹ Andere Staaten relativierten aber die angebliche Unbestimmtheit indem sie zum einen darauf verwiesen, dass es auch bei der Definition der zivilen und politischen Normen – die als Rechte anerkannt waren – Schwierigkeiten gegeben hatte,⁶² zum anderen darauf, dass viele Staaten auf nationaler Ebene bereits Erfahrungen mit der Bestimmung des Inhaltes von wsk Normen hätten⁶³ und sie dort erfolgreich umgesetzt würden.⁶⁴

Ein anderes Merkmal für „echte“ Rechte war die **Finanzierbarkeit** der entstehenden Pflichten. Zugrunde lag die Idee, dass zivile und politische Rechte allein dadurch zu gewährleisten seien, dass der jeweilige Staat Eingriffe unterlässt, wohingegen wsk Rechte zwingend aktive Leistungen des Staates erforderten (s. Kapitel 7) und damit kostenaufwendig wären.⁶⁵ Manche Staaten waren nun der Ansicht, dass Staaten aufgrund ihrer beschränkten (finanziellen) Ressourcen nicht umgehend allen diesen Leistungspflichten nachkommen könnten.⁶⁶ Rechte zu gewähren sei daher nicht sinnvoll, denn es sei absehbar, dass viele Staaten sie aufgrund der fehlenden Ressourcen ohnehin nicht gewährleisten könnten; die Rechte bestünden daher nur „auf dem Papier“. Vielmehr handele es sich um allgemeine, vom Staat zu verfolgende Ziele („aims“/“objectives“),⁶⁷ die schrittweise („progressively“) umzusetzen seien. Aber auch dieser Kritik traten andere Staaten entgegen. Sie wiesen darauf hin, dass trotz der Ressourcenabhängigkeit wsk Normen in manchen Staaten einklagbar seien.⁶⁸ Eine besondere Qualität erreichten die Argumen-

⁶⁰ Art. 9: Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/SR.70, S. 8; United Kingdom, E/CN.4/SR.70, S. 11; Art. 11 I: Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/SR.223, S. 7; Canada, A/C.3/SR.570, RN 3; Uruguay, A/C.3/SR.739, RN 12; a.A: Chile, A/C.3/SR.739, RN 21.

⁶¹ Statt vieler Australia, E/CN.4/AC.1/21, S. 2; Uruguay, Yugoslavia E/CN.4/581; s. auch Kapitel 5.1.

⁶² Chile, E/CN.4/SR.184, RN 61; Belgium, E/AC.7/SR.151, S. 8.

⁶³ Belgium, E/AC.7/SR.151, S. 15; Ukrainian Soviet Socialist Republic, A/C.3/SR.298, RN 55.

⁶⁴ Byelorussian SSR, A/C.3/SR.368, RN 11 (“enforced by the State”).

⁶⁵ Lebanon, A/C.3/SR.389, RN 45; India, A/C.3/SR.569, RN 23; United Kingdom, E/OR.665, RN 32.

⁶⁶ United States of America, A/C.3/SR.360, RN 9 f.; Canada, A/C.3/SR.362, RN 30 f.; Greece, A/C.3/SR.572, RN 21; mit der Einschränkung, dass dies nur für den Großteil der jeweiligen wsk bzw. zivile und politische Normen gelte France, A/PM/375, RN 19.

⁶⁷ International Labour Organisation (!), E/CN.4/SR.203, S. 15; United States of America, E/OR.524, RN 13 f.; Canada, E/OR.524, RN 56; United Kingdom, E/OR.665, RN 32.

⁶⁸ France, A/C.3/SR.390, RN 30.

te, die gegen den Aspekt „progressive realization“ als Hinderungsgrund gerichtet waren: es wurde für eine differenzierte Sichtweise auf „die“ wsk Normen plädiert, indem zum einen zwischen solchen wsk Normen, die erst in Zukunft und solchen, die direkt umsetzbar seien, unterschieden wurde⁶⁹ und zum anderen darauf hingewiesen wurde, dass selbst diejenigen, die nicht direkt zu verwirklichen seien, unter Umständen jedenfalls schneller als zivile und politische Normen umzusetzen wären,⁷⁰ zumal die Umsetzung mancher ziviler und politischer Normen beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen könne.⁷¹

Als weiterer maßgeblicher Aspekt für die Begründung „echter“ Rechte wurde auf die **Möglichkeit der Einflussnahme des Staates** auf die zur Normumsetzung relevanten Umstände abgestellt. Einige Staaten waren davon überzeugt, dass der Einfluss nicht-staatlicher Akteure auf die Entwicklung im wsk Bereich derart stark sei, dass der Staat nicht für diese Entwicklungen verantwortlich gemacht werden könne.⁷²

Obwohl sich somit drei Hauptaspekte herausarbeiten lassen, die mit dem Bestehen von Rechten in Verbindung gebracht wurden, kann keine abschließende Aussage darüber getroffen werden, ob Staaten wsk Normen als Rechte anerkannten oder nicht. Denn weder wurde darüber gesprochen, in welchem Verhältnis diese Aspekte zueinander stehen, ob sie kumulativ erfüllt sein müssen oder alternativ. Noch lässt sich ein Konsens dahingehend feststellen, ob diese Aspekte bei wsk Normen vorliegen oder nicht. Hierzu gingen die Meinungen der Staaten zu stark auseinander. Sofern die Begründung „echter“ Rechte durch wsk Normen bejaht würde, bleibt offen, ob sie unmittelbar durch den Vertrag selbst begründet würden oder nur mittelbar, nämlich indem Staaten die Pflicht auferlegt wird, ihrerseits auf innerstaatlicher Ebene subjektive öffentliche wsk Rechte zu schaffen. Zwar gibt es Hinweise darauf, dass Staaten die unmittelbare Begründung durch den völkerrechtlichen Vertrag ablehnten – so etwa die zahlreichen Verweise darauf, dass Individuen keine Völkerrechtssubjekte seien;⁷³ ebenso lassen sich aber Indizien für die gegenteilige Ansicht nachweisen, etwa insofern, als dass der effektive Schutz der Interessen von Individuen der leitende Gedanke der Verhandlungen war. Meines Erachtens bleiben letztlich alle diese Indizien zu vage, um daraus konkrete Rechtskonstruktionen ableiten zu können.

4.2.2 Die Folgen der Ablehnung bzw. Anerkennung „echter“ Rechte

Je nachdem, ob Staaten wsk Normen als Rechte anerkannten oder nicht, vertraten sie bestimmte Positionen in der Diskussion um den für den Vertrag einzurichtenden Überwachungsmechanismus. Die Verbindung zwischen dem Aspekt „echte“

⁶⁹ France, A/C.3/SR.371, RN 15 („susceptible of immediate implementation“).

⁷⁰ Mexico, A/C.3/SR.360, RN 45; Iraq, A/C.3/SR.573, RN 31.

⁷¹ Chile, A/C.3/SR.362, RN 57; Yugoslavia, A/C.3/SR.365, RN 8; Union of Soviet Socialist Republics, A/C.3/SR.370, RN 3 f.

⁷² Statt vieler United States of America, A/C.3/SR.360, RN 11 f.; Lebanon, A/C.3/SR.575, RN 26 f.; Union of South Africa, E/CN.4/654/Add.9, S. 2.

⁷³ Memorandum der CoHR: E/CN.4/W.4, S. 9 f.; Union of Soviet Socialist Republics, A/C.3/SR.1455, RN 47.

Rechte und dem der Überwachung besteht darin, dass – so die damalige Grundannahme – „echte“ Rechte nur dort bestehen, wo ihre Einhaltung (quasi-)gerichtlich überprüfbar ist.⁷⁴ Auf der Ebene des Völkerrechts existieren nur wenige Gerichte; an ihre Stelle treten häufig Experten-Gremien, denen bestimmte als effektiv angesehene Überwachungsmechanismen zur Verfügung stehen. Als effektive Mechanismen wurden dabei die verschiedenen Formen von Beschwerdeverfahren⁷⁵ (konfliktbezogene Verfahren) angesehen, die in ihrem Erscheinungsbild stark einem nationalen Gerichtsverfahren ähneln. Als weniger effektiv galten Staatenberichtsverfahren⁷⁶ und allgemeine Stellungnahmen des zuständigen Gremiums⁷⁷ (konfliktunabhängige Verfahren).

Über den gesamten Beratungszeitraum hinweg forderten Staaten die Überwachung der wsk Normen mittels **konfliktbezogener Überwachungsmechanismen**.⁷⁸ So wurden neben Staaten- und NGO-, auch Individualbeschwerdeverfahren für die Überwachung der wsk Normen gefordert.⁷⁹ Bei den Beratungen zur UDHR wurde das Individualbeschwerdeverfahren sogar als einziger Mechanismus diskutiert.⁸⁰ In diesem Kontext wurde von keinem einzigen Staat auf die Nicht-Angemessenheit dieses Verfahrens im Hinblick auf wsk Normen hingewiesen, obwohl sie in diesem Dokument noch viel abstrakter formuliert sind als im ICESCR. Die Beschwerdeverfahren wurden in einigen Vertrags-Entwürfen sogar noch durch verschiedene Regelungen verschärft. Eine Form der Verschärfung bestand darin, Gremien mit besonders hoher Reputation als für die Überwachung zuständig zu erklären, etwa den UN-Sicherheitsrat,⁸¹ den International Court of Justice⁸² oder einen (noch einzurichtenden) International Court of Human Rights.⁸³

⁷⁴ Australia, E/OR.218, S. 696; India, E/CN.4/619 und Rev.1; USA, E/OR.524, RN 13 f.; India, A/PM/374, RN 110. Es war dabei von vornherein klar, dass auf die Staaten nur moralischer Druck mittels Weltöffentlichkeit ausgeübt werden kann (und nicht physischer Zwang): India, E/OR.440, RN 66; Syria, A/C.3/SR.364, RN 8.

⁷⁵ Statt vieler Uruguay, E/OR.439, RN 3; India, E/OR.525, RN 17; Egypt, A/C.3/SR.571, RN 7.

⁷⁶ Ecuador, A/C.3/SR.570, RN 23.

⁷⁷ Zumindest in Betracht gezogen wurden allgemeine Stellungnahmen von United States (sic!), E/CN.4/4, II, RN 3; Lebanon, E/CN.4/AC.14/SR.2, S. 20 ff.

⁷⁸ Hierzu gehören sowohl Vorschläge, die explizit in Bezug auf die Überwachung der wsk Normen gemacht wurden, als auch solche, die sich ohne Unterscheidung auf alle – zivile und politische und wsk – Normen beziehen.

⁷⁹ Staatenbeschwerde: United Kingdom, E/CN.4/21, Annex B, S. 32; United States, E/CN.4/37, S. 2 ff.; NGO-Beschwerde: Guatemala, A/C.3/SR.360, RN 33; Haiti, A/C.3/SR.370, RN 27; Individualbeschwerde: Ecuador, Egypt, Guatemala, Philippines, Uruguay, A/C.3/L.372; Iraq, A/C.3/SR.573, RN 25.

⁸⁰ Unter dem Schlagwort „right to petition“ schon enthalten im ersten Entwurf des Drafting Committees: E/CN.4/AC.1/W.2, S. 5 (= E/CN.4/21, Annex F, S. 78 f.); dann als Art. 20 in E/600, Annex A, Part I, Art. 20 (p. 19). Nach Verschieben der Beratung auf den Zeitpunkt der Beratung der Implementationsmechanismen (E/CN.4/95, S. 9, Art.20) wurde mehrfach die Wiederaufnahme gefordert: France, A/C.3/244/Rev.1/Corr.1; Cuba, A/C.3/261, S. 2. Unmittelbar nach der Verabschiedung der UDHR (A/RES/217 (III) A) wurde letztlich eine Resolution verabschiedet, die betont, dass das „right to petition“ ein eigenständiges Menschenrecht und im Kontext der weiteren Beratungen zum Vertrag bzw. zu den Measures of Implementation zu berücksichtigen sei (A/RES/217 (III) B) – ohne Differenzierung nach wsk/zivile und politische Normen.

⁸¹ India, E/CN.4/11, RN I (a), V.

⁸² United Kingdom, E/CN.4/21, Annex B, S. 32; USA, E/CN.4/37, S. 2 ff.; Philippines, A/C.3/SR.567, RN 17.

⁸³ In Bezug auf die UDHR: Australia, E/CN.4/15; in Bezug auf den Vertrag: Drafting Committee der CoHR, E/CN.4/21, RN 19 f.; Australia, E/CN.4/AC.1/27; klarer Gegner dieser Vorschläge: USA, E/OR.524, RN 13 f.

Zwischenzeitlich wurde diskutiert, eine Art Anwaltschaft („Attorney General“ oder „High Commissioner“) einzurichten. Die Entwürfe unterschieden sich dabei deutlich hinsichtlich der dieser Position zugebilligten Unabhängigkeit. Manche Vorschläge gestalteten das Amt weniger unabhängig aus, indem sie es als reinen Mittler von Beschwerden gegenüber dem für die Individualbeschwerden zuständigen Gremium konstruierten.⁸⁴ Die Aufgaben beschränkten sich darauf, die Fälle aufzubereiten und „offensichtlich“ unbegründete Beschwerden abzuweisen. Damit blieb für starke – politische – Eigendynamik des Amtes kein Raum. Demgegenüber wurde in anderen Vorschlägen gerade dieser Raum eröffnet, indem der zuständigen Stelle zugebilligt wurde, eigenständige Ermittlungen aufzunehmen und damit von der Beschwerdeerhebung durch Andere unabhängig zu sein.⁸⁵ Eine andere Art der Verschärfung der Beschwerdeverfahren bestand darin, die Ermittlungskompetenzen des zuständigen Gremiums um „Untersuchungen vor Ort“ zu erweitern.⁸⁶ Es hätte sich dann bei der Bewertung von Vertragsverletzungen nicht auf die Berichte Anderer verlassen müssen, sondern hätte sich selbst unmittelbar ein Bild von der Lage machen können. Eine dritte Verschärfungsart ist in der Auswahl der Sanktionsmöglichkeiten zu erkennen: so sollten dem zuständigen Gremium als Reaktionsmöglichkeiten z.B. die Möglichkeit der Feststellung der Gefährdung der „friendly relations“ unter Art. 14 der UN Charter („recommand measures for the peaceful adjustment of any situation“⁸⁷) oder der Ausschluss des vertragsverletzenden Staates aus den UN⁸⁸ eingeräumt werden. Diese konfliktunabhängigen Überwachungsmechanismen ähneln in ihrer Ausgestaltung bestimmten Rechtsmitteln auf nationaler Ebene (Gerichte, Staatsanwaltschaften) und kommen damit dem Mechanismus der „Einklagbarkeit“ besonders nahe. Diese Vorschläge sprechen dafür, dass einige Staaten bereit waren, als scharf empfundene Überwachungsmechanismen für anwendbar zu erklären und somit einer Anerkennung von „echten“ wsk Rechten nicht abgeneigt waren. Allerdings ist zu betonen, dass diese Entwürfe letztlich von der Mehrheit der Staaten abgelehnt wurden und sie daher nicht Teil der Endfassung des ICESCR wurden.

Über den gesamten Beratungszeitraum zum Vertrag hindurch forderten andere Staaten (USA und UdSSR), für die wsk Normen **nur konfliktunabhängige Überwachungsmechanismen** einzurichten und lediglich die Einhaltung der zivilen und politischen Pflichten mit konfliktbezogenen Mechanismen überwachen zu lassen.⁸⁹ Diese Überzeugung wird auch daran deutlich, dass die Entwürfe zur

⁸⁴ Uruguay, A/C.3/L.74.

⁸⁵ Uruguay, E/OR.439, RN 4 (c); India, E/CN.4/621; Haiti, A/C.3/SR.370, RN 27.

⁸⁶ Syria, A/C.3/SR.364, RN 10; Syria, A/C.3/L.191/Rev.1-Rev.3; Belgium, A/C.3/SR.371, RN 39; mit Verweis auf die nationalstaatliche Souveränität dagegen: Austria, A/2910/Add.1, S. 2 f.

⁸⁷ United Kingdom, E/CN.4/21, Annex B, S. 32.

⁸⁸ Drafting Committee der CoHR, E/CN.4/21, RN 19 f.; United Kingdom, E/CN.4/21, Annex B, S. 33.

⁸⁹ Statt vieler United States of America, E/OR.378, RN 12 und A/C.3/SR.360, RN 12; Denmark, A/C.3/SR.362, RN 6; Union of South Africa, E/CN.4/654/Add.9, S. 2; Niger, A/C.3/SR.1451, RN 7. Die UdSSR und andere sowjetische Staaten lehnten im Unterschied zur USA aber auch für die zivilen und politischen Rechte die Anwendung konfliktbezogener Mechanismen ab. Das Hauptargument war dabei die Souveränität der Staaten, die allein für die Umsetzung des Vertrages zuständig seien: statt vieler Poland, E/OR.440,

Überwachung der wsk Normen oft von vornherein nur konfliktunabhängige Methoden enthielten, z.B. Staatenberichtsverfahren⁹⁰ oder Berichte der UN-Sonderorganisationen an die GA.⁹¹ Darüber hinaus gab es viele Entwürfe, die den Kontrollmechanismus für wsk Normen derart ausgestalteten, dass absehbar war, dass er letztlich nur geringe Schlagkraft entwickeln würde. So sollte die Diskussion von bekannt gewordenen konkreten Verletzungen (ein konfliktbezogenes Mittel) der GA übertragen werden⁹² – die schon allein aufgrund der Zahl ihrer Mitglieder nur schwer konsensfähig wäre. Oder die zuständige Stelle für die Bearbeitung der – sowieso schon eher als schwach empfundenen – Staatenberichte sollte der Generalsekretär sein,⁹³ so dass die Schlagkraft dieses Verfahrens stark von der jeweiligen Person des Generalsekretärs abhinge.⁹⁴ Ein weiterer Entwurf sah vor, dass die Staatenberichte bei den UN-Sonderorganisationen einzureichen seien bzw. (sofern ein ICESCR-Mitgliedstaat dort nicht Mitglied sei) beim UN-Generalsekretär oder ECOSOC.⁹⁵ Eine solche Aufspaltung der Zuständigkeit hätte einen Überblick über die vorgelegten Berichte aber so wesentlich erschwert, dass eine stringente Beurteilung durch die zuständigen Stellen kaum mehr möglich gewesen wäre. Auch die Zuweisung der Kontrollzuständigkeit an ECOSOC (Art. 16 I ICESCR) ist letztlich eine Abschwächung gegenüber der in den anderen Menschenrechtsverträgen üblichen Schaffung eines zuständigen Gremiums auf der Grundlage des Vertrages. Denn von vornherein musste offensichtlich sein, dass aufgrund der Arbeitsorganisation im ECOSOC (kurze Sitzungsperioden, Vielfalt an Zuständigkeiten) eine Bearbeitung der Staatenberichte durch dieses Organ nur sehr oberflächlich möglich sein würde. Der Ausschluss von Beschwerdeverfahren für wsk Normen wurde letztlich von der Mehrheit der Staaten getragen.

Die Endfassung der Verträge im Jahr ihrer Verabschiedung (1966) belegt, dass letztlich die Mehrheit der Staaten die Überwachung der wsk Normen mittels konfliktunabhängiger Methoden für ausreichend hielt.⁹⁶ Es ist daher davon auszuge-

RN 17; Union of Soviet Socialist Republics, E/L.137, S. 4, Nr. 3; Byelorussian Soviet Socialist Republic, A/C.3/SR.368, RN 17. Auch die ersten Vertrags-Entwürfe sahen nur weiche Mechanismen vor: für Verweise auf die einflussreichsten Entwürfe vgl. E/CN.4/W.4, S. 1 f. (Arbeitspapier der CoHR).

⁹⁰ USA, E/CN.4/539/Rev.1, RN 3.

⁹¹ Denmark, E/CN.4/542, S. 3.

⁹² Vom Drafting Committee der CoHR, E/CN.4/21, RN 19 d (iv) jedenfalls als diskussionswürdig vorgeschlagen.

⁹³ USA, E/CN.4/21, Annex C, S. 47.

⁹⁴ International Federation of Business and Professional Women, E/CN.4/NGO/35, S. 4, V.

⁹⁵ Brazil, E/OR.128, S. 44; International Labour Office, E/CN.4/AC.14/SR.1, S. 9 ff.; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, E/CN.4/AC.14/SR.1, S. 21; Pakistan, E/CN.4/AC.14/SR.3, S. 6; United Kingdom, E/CN.4/L.325.

⁹⁶ Zuständiges Gremium: Heute das Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Einsetzung durch E/RES/1985/17 vom 28.05.1985 als Unterorgan des ECOSOC, der nach Art. 16 Nr. 2 lit. a ICESCR eigentlich für die Überwachung zuständig ist; Vorläufer war die Sessional Working Group on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights eingesetzt mit E/RES/1988 (LX) vom 11.05.1976 und klarifiziert mit E/DEC/1978/10 vom 03.05.1978; modifiziert mit E/DEC/1981/158. Zu den Hintergründen der Auflösung der Working Group ausführlich Alston, *Out of the Abyss*, in: *Human Rights Quarterly* 9 (1987), S. 332 ff.; Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, S. 39 ff.; Craven, *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in: Eide/Krause/Rosas (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2001, S. 459 f.; Eide, *Report on the right to adequate food as a human*

hen, dass jedenfalls zu diesem Zeitpunkt die wsk Normen im Unterschied zu den zivilen und politischen Normen von den meisten Staaten nicht als „echte“ Rechte anerkannt wurden.

4.3 Zwischenergebnis

Auffällig ist, dass die beiden Merkmale, die vereinzelt als maßgeblich für die Begründung von Pflichten angesehen wurden (Einflussmöglichkeiten des Staates und Bestimmbarkeit des Norminhaltes), zugleich sehr vielen Staaten als Merkmale „echter“ Rechte dienten. Diese auffällige Parallele war aber nicht Gegenstand der Beratungen. Die Auswertung der historischen Dokumente legt nahe, dass zum Zeitpunkt der Beratungen die Mehrheit der Staaten die Begründung von Staatspflichten durch die wsk Normen akzeptierte.

Kein klarer Konsens bestand zur Frage der Begründung „echter“ Rechte. Zwar scheint die Mehrheit der verhandelnden Staaten der Anerkennung „echter“ Rechte eher skeptisch gegenübergestanden zu sein, doch gab es hierzu selten kategorische Aussagen. Vielmehr lässt sich eine allgemeine Unsicherheit im Umgang mit den wsk Normen erkennen, die dazu führt, dass die Staaten sich nicht so stark an sie binden lassen wollten, wie sie es bei den für sie besser greifbaren zivilen und politischen Normen zuließen. Diese Analyse liefert auch einen Ansatzpunkt für die Erklärung der aktuellen Weiterentwicklungen des ICESCR: Mit In-Kraft-Treten des im Dezember 2008 von der GA verabschiedeten ICESCR-OP werden auch für wsk Normen Individualbeschwerdeverfahren und Staatenbeschwerdeverfahren möglich werden.⁹⁷ Die Unsicherheit der Staaten, die hier als zentraler Grund für die Nicht-Anerkennung „echter“ Rechte herausgearbeitet wurde, hat sich in den 40 Jahren seit der Verabschiedung des Paktes anscheinend gelegt. Über die Gründe für diese Entwicklung kann hier nur spekuliert werden, einen großen Anteil hat aber sicherlich das zuständige Kontrollgremium (heute CESCR) insbesondere mit den von ihm ausgearbeiteten General Comments. Sofern auch heute noch die historische Argumentationskette (Beschwerdemöglichkeit → Anerkennung als Recht, s.o.) angelegt werden kann, ist die Verabschiedung dieses Zusatzprotokolles durch die GA ein Indiz dafür, dass heute ein Großteil der Staaten die Möglichkeit der Begründung von Rechten durch wsk Normen in Betracht zieht. Ob die Staaten es tatsächlich anerkennen und Mitglied des ICESCR-OP werden, bleibt abzuwarten.

5. Die einzelnen Garantiebereiche der Art. 9, Art. 11 I und Art. 11 II ICESCR

Neben den Problemen im Bereich der Ausgestaltung der wsk Normen im Ganzen, gibt es auch offene Fragen bezüglich ihres jeweiligen Inhaltes. Bezogen auf die hier interessierenden Artikel ist daher danach zu fragen, was die Staaten damals

right, E/CN.4/Sub.2/1987/23, RN 53 f.; Staatenberichtsverfahren: Art. 16 I ICESCR.

⁹⁷ Art. 2 und Art. 10 ICESCR-OP, A/RES/63/117.

unter „social security“ bzw. „social insurance“ (Art. 9), unter „adequate standard of living“ bzw. „adequate food, clothing and housing“ (Art. 11 I) und unter „freedom from hunger“ (Art. 11 II) verstanden haben. Die Diskussionen hierzu sind bei weitem übersichtlicher als die im Bereich der Rechtsqualität, denn es wurden jeweils einzelne Termine für die Bearbeitung der Artikel angesetzt. Bedingt durch den Verlauf der Beratungen mit den verschiedenen Grundsatzentscheidungen zur Aufnahme der wsk Normen und den vielen beteiligten Gremien, wurden die einzelnen Artikel aber mehrfach und unter verschiedenen Prämissen diskutiert, so dass es auch hier Brüche in den Argumentationsträngen der Staaten gibt. Im Folgenden geht es daher primär darum, diese Stränge herauszuarbeiten und damit deutlich zu machen, welcher Garantiebereich (oder Inhalt) den Normen zugeordnet wurde.

Um die Argumente der Staaten von Beginn der Beratungen an einarbeiten zu können, musste ich ihre Aussagen der Entstehung des heutigen Art. 9 bzw. Art. 11 I ICESCR zuordnen, ohne dass sie damals explizit so zugeordnet gewesen wären. Ich habe mich bei der Zuordnung an dem heutigen Wortlaut der beiden Artikel orientiert: Als Vorläufer von Art. 9 habe ich diejenigen Vorschläge kategorisiert, die die Begriffe „social security“, „social insurance“ und/oder eine Aufzählung spezifischer sozialer Risiken (Arbeitslosigkeit, Alter, ...), die typischerweise durch ein Sozialversicherungssystem abgesichert werden und daher eine enge Beziehung zum Begriff „social insurance“ aufweisen, enthalten. Hierzu zählen insbesondere Art. 22 und Art. 25 UDHR.⁹⁸ Vorläufer von Art. 11 I sind für diese Analyse Entwürfe, die die (Teil-)Aspekte „food, clothing, housing“, den Terminus „(adequate) standard of living“ und/oder eine vergleichbar unbestimmte Formulierung enthalten. Ein „Vorläufer“ war daher Art. 25 UDHR. Der Beratungszeitraum für Art. 11 II ICESCR ist sehr klar eingrenzbar. Der erste Entwurf wurde erst 1963 vorgelegt, zu einem Zeitpunkt also, als die inhaltlichen Beratungen zu ICESCR bereits zu großen Teilen abgeschlossen waren. Der Entwurf wurde von vornherein als zweiter Absatz des schon bestehenden Art. 11 eingeführt, so dass an dieser Stelle keine Zuordnungsprobleme in Bezug auf frühere Entwürfe auftreten.

5.1 Garantiebereich Art. 9 ICESCR

Ein Vergleich des ersten diskutierten Vorschlages zu Art. 9⁹⁹ und seiner Endfassung 1966 kann leicht in die Irre führen. Die Formulierungen ähneln sich so stark, dass sich die Annahme aufdrängt, es habe hierzu kaum Diskussionen gegeben. Ein solches Bild entspricht aber nicht den Tatsachen, denn über die einzelnen Aspekte der Norm wurde außergewöhnlich detailliert diskutiert. Im Folgenden soll

⁹⁸ Auch Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, S. 200 ff., 209 verortet das Schutzgut „social security“ in diesen beiden Artikeln.

⁹⁹ Australia, E/CN.4/SR.220, S. 12: „The States parties to this Covenant recognize the right of everyone to social security.“; von Australia stammte auch der allererste Vorschlag zu einem entsprechenden Recht im Vertrag: E/CN.4/AC.1/21, Art. 26.

nun die Diskussion der Aspekte dargestellt werden, die den Garantiebereich des Artikels besonders prägen.¹⁰⁰

Bei dem Versuch, sich dem Garantiebereich des Art. 9 zu nähern, fällt als erstes auf, dass sich in den Protokollen keine **ausdrückliche Definition** der Begriffe „social security“/„social insurance“ findet. Bei den Beratungen zu Art. 22 UDHR wurde eine Definition überhaupt nicht versucht,¹⁰¹ während es bei den Vertragsverhandlungen zwar einen Definitionsversuch Dänemarks gab, der aber kaum auf Resonanz stieß.¹⁰² Im Sinne einer positiven Festlegung des Inhaltes hätte sich angeboten, eine Liste der zu befriedigenden Bedürfnisse zu erstellen, die z.B. Aspekte wie Nahrung und Wohnraum, aber auch Einkommenssicherheit, Arbeitsplatzsicherheit oder Armutsvermeidung hätte umfassen können. Eine solche Diskussion fand nicht einmal in Ansätzen statt.

Stattdessen hat aber eine Diskussion über einzelne Grundsätze, die dem Inhalt des Art. 9 zumindest einen groben Rahmen gaben. So lässt sich zunächst ein breiter Konsens der Staaten darüber nachweisen, dass es sich bei dem Begriff „social security“ um einen Terminus handelt, der als **Oberbegriff** für viele verschiedenen Einzelkonzepte sozialer Sicherheit dienen kann.¹⁰³ Was sich zunächst nach einer banalen Feststellung anhört, ist eine wichtige Prämisse für das Verständnis aller weiteren Argumentationen und wird insbesondere für die Frage nach der Abgrenzung der Garantiebereiche der Art. 9 und Art. 11 I von Bedeutung sein.

Des Weiteren lässt sich ein Konsens dahingehend nachweisen, dass der geschützte **Personenkreis** in keiner Weise eingeschränkt werden sollte. Dies spiegelt sich darin, dass sowohl die Endfassung als auch der Großteil aller Vorschläge keine Unterscheidungen zwischen geschützten und nicht-geschützten Personengruppen vorsahen. Eine Ausnahme bildeten die Vorschläge der UdSSR, die nur die Personengruppe der Arbeitnehmer erfassten,¹⁰⁴ und ein Entwurf Dänemarks, der den Anwendungsbereich der Norm auf Staatsangehörige beschränkte.¹⁰⁵ In den Beratungsprotokollen finden sich keinerlei Begründungen für diese Einschränkungen. Jedenfalls bei der Beschränkung auf Staatsangehörige ist anzunehmen, dass einer finanziellen Überforderung der Staaten vorgebeugt werden sollte. Letztlich finden diese Vorschläge aber keine Zustimmung.

¹⁰⁰ Nicht ausführlich dargestellt wird daher die Diskussion um den Aspekt der Finanzierung, insbesondere der Sozialversicherung. Gestritten wurde dabei um die Frage, ob „social security“ und auch „social insurance“ allein von Staat und Arbeitgebern zu finanzieren seien, oder auch durch Beiträge der Arbeitnehmer. Vgl. CoHR (1951) E/CN.4/SR.220 - SR.221, CoHR (1952) E/CN.4/SR.282 und SR.284, Third Committee (1957) A/C.3/SR.726 - SR.729.

¹⁰¹ So auch Andreassen, Article 22, in: Eide/Alfredsson (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary*, S. 341.

¹⁰² Denmark, E/CN.4/SR.221, S. 19.

¹⁰³ UDHR: France, E/CN.4/SR.71, S. 5; Union of Soviet Socialist Republics, A/C.3/SR.137, S. 498; Netherlands, A/C.3/SR.138, S. 507. Vertrag: Finland, A/C.3/SR.727, RN 25; Israel, A/C.3/SR.728, RN 1; Romania, A/C.3/SR.728, RN 27 f.; a.A. (engeres Verständnis): France, E/CN.4/L.68; Italy, A/C.3/SR.728, RN 33.

¹⁰⁴ Statt sehr vieler Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/245; aber auch Ukrainian Soviet Socialist Republic, E/CN.4/515/Add.11, RN 7; unterstützend Philippines, A/C.3/SR.729, RN 1.

¹⁰⁵ Denmark, E/CN.4/542, S. 2 (= E/CN.4/AC.14/2/Add.3, IV).

Die Staaten waren sich (am Ende der Verhandlungen) auch dahingehend einig, dass sie „social insurance“ als einen (wichtigen) Teilbereich von „social security“ verstanden.¹⁰⁶ Bei diesem Teilbereich handele es sich insofern um eine besondere Variante der Sicherstellung von „social security“, als dass ihr eine besondere Art der Finanzierung – die Beitragsfinanzierung – zugrunde liege. Die Beiträge würden typischerweise von den Beschäftigten und/oder ihren Arbeitgebern und/oder dem Staat geleistet.¹⁰⁷ Dieser Aspekt war zu Beginn der Verhandlungen nicht unumstritten. Insbesondere die UdSSR brachte in außergewöhnlich schneller Folge und Menge Vorschläge ein, die die Beitragspflicht auf Staat und/oder Arbeitgeber beschränken sollte.¹⁰⁸ Was genau dann aber der Unterschied zwischen „social insurance“ und dem Oberbegriff „social security“ ausmachen würde, erklärte die UdSSR an keiner einzigen Stelle. Unterstützt – aber genau so wenig erläutert – wurden diese Entwürfe in der Regel durch die damals ebenfalls sowjetisch geprägten Staaten.¹⁰⁹ Die Protokolle spiegeln hier sehr deutlich den gesamtpolitischen Hintergrund der Verhandlungen: den Kalten Krieg. Die grundlegend unterschiedlichen Konzeptionen der Rolle des Staates durch die marktwirtschaftlich und die kommunistisch geprägten Staaten führte an dieser Stelle zu außergewöhnlich zähen Verhandlungen. Gegen Ende der Beratungen lenkte die UdSSR insofern ein, als dass sie keine die Beitragspflichten begrenzenden Vorschläge mehr unterbreite.¹¹⁰ Am Ende der Verhandlungen war damit ein Konsens erreicht worden: „social insurance“ als Kernbereich von „social security“ sei dadurch gekennzeichnet, dass die Sicherungssysteme durch Beiträge der Beschäftigten und/oder der Arbeitgeber und/oder der Staaten finanziert werden.

Diese Charakterisierung zieht typischerweise eine Beschränkung der Gruppe der zu begünstigenden Personen auf Beschäftigte nach sich, da Nicht-Beschäftigte in der Regel keine Beiträge in die Versicherungssysteme zahlen und daher auch keine Leistungen beanspruchen können.

Daneben wurde diskutiert, ob sich aus dem Begriff „social insurance“ eine weitere Beschränkung ergebe, nämlich auf die Absicherung derjenigen sozialen Risiken, die typischerweise durch Sozialversicherungssysteme gesichert werden. Diese Auffassung spiegelt sich in den vielen Vorschlägen, die eine konkrete Liste mit abzusichernden Risiken (Alter, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall etc.) erstellten. Die Risiken entsprachen in der Regel denen des Art. 25 Nr. 1, letzter Halbsatz

¹⁰⁶ UDHR: International Labour Office, E/CN.4/SR.70, S. 11; United Kingdom, E/CN.4/SR.71, S. 5; Greece, A/C.3/SR.143, S. 558. Vertrag: Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/SR.282, S. 5 f.; United Kingdom, E/CN.4/SR.282, S. 12; Romania, A/C.3/SR.728, RN 29.

¹⁰⁷ Statt sehr vieler Chile, A/C.3/SR.726, RN 45; Canada, A/C.3/SR.728, RN 26. Der Vorschlag von Australia, E/CN.4/353/Add.10, S. 11 ließ ein „contributory system“ sogar ausdrücklich zu.

¹⁰⁸ UDHR: Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/SR.71, S. 4 f.; ähnlich Byelorussian Soviet Socialist Republic, E/CN.4/SR.66, S. 13. Vertrag: statt vieler Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/245.

¹⁰⁹ Yugoslavia, E/1681, S. 27 (i); Ukrainian Soviet Socialist Republic, E/CN.4/SR.221, S. 7 ff.; Poland, E/CN.4/SR.284, S. 4.

¹¹⁰ Letzte ausführliche Diskussion 1957 im Third Committee: Ablehnung des sowjetischen Vorschlages in Bezug auf Finanzierung mit 41 zu 9 Stimmen bei 17 Enthaltungen, A/C.3/SR.729, RN 49.

UDHR.¹¹¹ Die Auswahl der in den Entwürfen jeweils genannten Risiken scheint willkürlich und wurde nicht im Einzelnen begründet.¹¹² Die Beteiligten waren sich aber schnell einig, dass eine Beschränkung nicht stattfinden solle, was die in vielen Vorschlägen verwendeten Auffangklauseln belegen.¹¹³ Die Listen sollten dann lediglich die Funktion erfüllen, Beispiele für mögliche Anwendungsgebiete von „social insurance“ aufzuführen.¹¹⁴ Auf eine Aufzählung wurde aber letztlich bewusst verzichtet, um den Garantiebereich des Art. 9 nicht zu beschränken: die Sorge war zu groß, dass Staaten durch diese Vorgaben in der Wahl der für sie sinnvollsten Mittel¹¹⁵ und die Entwicklung neuer Zweige behindert würden.¹¹⁶

Der (wichtige) Teilbereich „social insurance“ ist damit recht differenziert ausgeleuchtet worden. Zugleich wurde aber deutlich, dass es sich um eine sehr spezielle Form von „social security“ handelt. Offen ist daher die Frage, wie der andere Teilbereich von „social security“ zu charakterisieren ist. Aus der Abgrenzung zu „social insurance“ ergibt sich das Merkmal der „Nicht-Beitragsfinanziertheit“, also der Finanzierung aus **Steuermitteln**. Dieses Merkmal spiegelt sich auch in den Termini, die häufig für diesen zweiten Teilbereich (synonym) verwendet werden, nämlich „social assistance“¹¹⁷ und „social welfare“¹¹⁸. Beide werden typischerweise mit Steuerfinanziertheit in Verbindung gebracht.¹¹⁹ Die Verwendung dieser Begriffe war aber bei weitem nicht so einheitlich, wie sie hier herausgearbeitet wurde. Eine häufige Abweichung bestand darin, dass „social security“ als Synonym für ein Sozialversicherungssystem (also „social insurance“) verwendet wurde.¹²⁰ Dies lässt sich dadurch erklären, dass „social insurance“ lange Zeit nicht Teil des Normtextes war und damit als klassisches Beispiel für „social security“ dienen konnte. So erklärt sich dann auch die Auffassung mancher Staaten, „social welfare“ sei der Oberbegriff und „social security“ eine der Unterkategorien.¹²¹ Daneben gab es verschiedene sehr individuelle Definitionen dieser Begriffe – und ihrer Beziehung zueinander –, die aber letztlich von den Staaten, die sie aufgestellt hatten, als Begriffsbestimmung im Kontext der Vertragsnorm verworfen wur-

¹¹¹ Eine Kategorie die nicht in der UDHR, wohl aber in den Vorschlägen enthalten ist, ist „(industrial/work) accident“: Philippines, E/CN.4/365, S. 77; Yugoslavia, E/CN.4/L.64 und Rev.2; Italy, A/C.3/SR.726, RN 38.

¹¹² Es werden nur in zwei Fällen alle Kriterien des Art. 25 Nr. 1 übernommen: Philippines, E/CN.4/365, S. 74; Uruguay, Yugoslavia E/CN.4/581. Ansonsten werden einzelne Aspekte herausgegriffen ohne dass diese Auswahl weiter begründet würde. Es geschieht sogar, dass ein Staat in zeitlich aufeinander folgenden Vorschlägen unterschiedliche Kriterien aus dem Art. 25 Nr. 1 UDHR-Katalog auswählt, ohne die Änderung zu begründen: Yugoslavia: E/1681, S. 27, E/CN.4/538/Rev.1, S. 1, E/CN.4/L.64 und Rev.2.

¹¹³ Yugoslavia, E/CN.4/SR.221, S. 4 f.

¹¹⁴ Yugoslavia, E/CN.4/SR.284, S. 4 f.

¹¹⁵ International Labour Organisation, E/CN.4/SR.221, S. 9 f.; United Kingdom, E/CN.4/SR.221, S. 18.

¹¹⁶ Chile, E/CN.4/SR.220, S. 13; Australia, E/CN.4/SR.284, S. 3.

¹¹⁷ International Labour Organisation, E/CN.4/SR.221, S. 19; Yugoslavia, E/CN.4/L.64 und Rev.2; Yugoslavia, E/CN.4/SR.282, S. 5.

¹¹⁸ Uruguay, Yugoslavia, E/CN.4/581; United Kingdom, E/CN.4/SR.282, S. 11 f.; United States of America, E/CN.4/SR.282, S. 13.

¹¹⁹ Chile, A/C.3/SR.727, RN 12.

¹²⁰ Chile, A/C.3/SR.727, RN 12.

¹²¹ France, E/CN.4/SR.282, S. 4, S. 13.

den.¹²² Es lässt sich daher letztlich ein Konsens dahingehend festhalten, dass sich die zweite Unterkategorie von „social security“ durch Steuerfinanziertheit auszeichnet und in der Regel mit „social assistance“ oder „social welfare“ bezeichnet wurde.

Bei der Verwendung dieser Begriffe, drängt sich in der Abgrenzung zum Versicherungssystem ein zweites Merkmal auf. Insbesondere Leistungen, die als „social assistance“ bezeichnet werden, werden nämlich typischerweise von dem Ergebnis einer **Bedarfsprüfung** („means test“) abhängig gemacht. Dieses Charakteristikum wurde in keinem Entwurf explizit genannt. Lediglich in einer Stellungnahme der ILO wird es als Merkmal aufgeführt.¹²³ Zwar wurde in einem Vorschlag der USA die Formulierung „social security for those in need of such protection“¹²⁴ verwendet, was auf eine Bedarfsprüfung hinweisen könnte; doch zu diesem Zeitpunkt wurde „social security“ vor allem als Synonym für „social insurance“ verwendet (s.o.). Mit „those in need“ waren daher eher diejenigen gemeint, die in eine soziale Notlage geraten sind, welche nicht durch das Versicherungssystem im Ganzen abgedeckt ist. Die Formulierung stellt damit eher einen Auffangtatbestand für nicht aufgelistete soziale Risiken dar, als die Forderung nach einer Bedarfsprüfung. Die Maßnahmen, die als Beispiele für „social security“-Leistungen genannt wurden und typischerweise keine Versicherungsleistungen sind (niedrig zu verzinsende Darlehen zur Förderung von Hausbau und Kauf von Grundeigentum, kostenfreie medizinische Versorgung, Aufenthalte in Ferienheimen, Essen für Schulkinder, Familienzuschläge, Leistungen für werdende Mütter)¹²⁵, können sowohl bedarfsunabhängig als auch bedarfsabhängig gewährt werden. Die Staaten machten dazu kaum Angaben.¹²⁶ Das Element der Bedarfsprüfung schwang damit zwar durch den Gebrauch bestimmter Termini mit, wurde von den Staaten aber nicht als prägender Aspekt des zweiten Teilbereiches verstanden.

Weder für den Bereich der „social insurance“ noch für den der „social assistance“ bzw. „social welfare“ wurde die konkrete Form der Leistungen – **Geldleistung oder Sachleistung** („cash“/„in kind“) – auch nur ansatzweise diskutiert.¹²⁷ Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die Staaten die Form der Leistungen nicht festlegen wollten.

¹²² Egypt, E/CN.4/SR.221, S. 17, S. 20; Canada, A/C.3/SR.728, RN 24 f.

¹²³ International Labour Organisation, E/CN.4/SR.221, S. 19.

¹²⁴ USA, E/CN.4/539/Rev.1, S. 1 (im Kontext einer „general clause“).

¹²⁵ France, E/CN.4/SR.220, S. 12; UK, E/CN.4/SR.220, S. 12; Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/SR.220, S. 13 f.; Ecuador, A/C.3/SR.729, RN 58.

¹²⁶ Eine Ausnahme ist United Kingdom, E/CN.4/SR.221, S. 18, das auf explizit einkommensunabhängige Leistungen verweist.

¹²⁷ Es gibt einen Vorschlag von Australia, E/CN.4/353/Add.10, S. 11, der beide Begriffe nennt. Er wird aber nicht diskutiert und der Satzteil ist im Folgeentwurf (Australia, E/CN.4/543, RN. 1) nicht mehr enthalten. Daneben gibt es noch einen Vorschlag von Saudi Arabia, A/C.3/SR.728, RN 40, der darauf hinweist, dass Geld nicht immer das geeignete Mittel sei: „to ensure to all members of society a decent livelihood at all times in terms of food, shelter and clothing, and not to provide merely for money benefits which, by the time they were paid out to the beneficiaries, might be totally inadequate to meet essential needs.“ Auch dieser Aspekt wird aber nicht weiter diskutiert.

Ein weiterer Aspekt, der nicht diskutiert wurde, ist die **Höhe der** eventuell im Rahmen der Systeme von „social security“ **zu erbringenden Leistungen**.¹²⁸ Nur vereinzelt finden sich Indizien dafür, ob Staaten einen eher hohen oder einen eher niedrigen Leistungsumfang befürworteten. Für einen eher niedrigen Leistungsumfang spricht, dass die Aufnahme der Norm sowohl bei den Beratungen zu Art. 22 UDHR als auch bei denen zum Vertrag kaum in Frage gestellt wurde, sondern im Gegenteil für sehr wichtig erachtet wurde.¹²⁹ Insbesondere zu Beginn der Beratungen zum Vertrag wurde bei den Forderungen nach der Aufnahme von wsk Normen „social security“ stets als ein Paradebeispiel für wsk Normen verwendet.¹³⁰ Dass so viele Staaten die Aufnahme dieser Norm so intensiv befürworteten und dabei kein Bedarf nach der Diskussion der Leistungshöhe signalisiert wurde, weist darauf hin, dass die Staaten davon ausgingen, die daraus entstehenden Pflichten relativ leicht – und kostengünstig – erfüllen zu können. Dass die Staaten keine besonders hohen Ausgaben auf sich zukommen sahen, spiegelt sich auch darin, dass ein zwischenzeitlich angedachter eigenständiger Ressourcenvorbehalt zwar kurz diskutiert,¹³¹ aber letztlich mit dem Hinweis auf den allgemeinen Vorbehalt in Art. 2 abgelehnt wurde, der vollkommen ausreiche.¹³² Für einen eher hohen Leistungsumfang könnte die Überzeugung vieler Staaten sprechen, dass es sich bei den Gewährleistungen des Art. 9 um die Grundlage für die Wahrnehmung aller anderen Rechte handele.¹³³ Konsequenter fortgeführt würde das bedeuten, dass die Leistungshöhe so zu bemessen wäre, dass sich die Leistungsempfänger in allen anderen von Menschenrechtsnormen geschützten Bereichen aktiv betätigen können. Angesichts der inhaltlichen Breite der Menschenrechtsnormen führt eine solche Auslegung zu einer deutlichen Anhebung der Leistungshöhe. Vor dem Hintergrund des bereits erwähnten geringen Diskussionsbedarfes der Staaten, was die Höhe der Leistungen betrifft, würde eine solche Unterstellung den tatsächlichen Auffassungen der Staaten sicherlich nicht gerecht. Eine Ausnahme bilden hier die Aussagen der Staaten, die bei den Beratungen zu Art. 22 UDHR als dessen Ziel ausdrücklich auch die Absicherung nicht-physischer Be-

¹²⁸ Nur einmal Forderung einer NGO nach der konkreten Festlegung von Rentenhöhe: World Federation of Trade Unions, E/CN.4/SR.282, S. 6 f.

¹²⁹ Keine rein ost-europäische/sowjetische Forderung: USA, E/CN.4/4, II, RN 2 (c); es wird auch von keinem Land negativ angemerkt, dass dieses Recht in Art. 22 UDHR so prominent am Anfang der wsk Rechte steht. Der Aspekt „social security“ war angeblich auch Gegenstand der meisten zu Beginn der Beratungen eingereichten nationalen Verfassungen (die als zusätzliche Grundlage für die ersten UDHR-Entwürfe dienten): Andreassen, Article 22, in: Eide/Alfredsson (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary*, S. 333 m.w.N.

¹³⁰ Statt vieler Ukrainian Soviet Socialist Republic, A/C.3/SR.291, RN 8 f.; Byelorussian Soviet Socialist Republic, A/C.3/SR.299, RN 18; Czechoslovakia, A/C.3/SR.299, RN 32; die einzige Ablehnung der Norm (ohne zugleich die Aufnahme von wsk Normen im allgemeinen abzulehnen): Saudi Arabia, A/C.3/SR.138, S. 514 i.V.m. SR.139, 515 mit dem Verweis auf das besser geeignete vom Islam geprägte System von „zaka“ und „wagf“.

¹³¹ Afghanistan, A/C.3/L.560.

¹³² United Kingdom, A/C.3/SR.729, RN 33; Sweden, A/C.3/SR.729, RN 41; Union of Soviet Socialist Republics, A/C.3/SR.729, RN 46.

¹³³ Yugoslavia, E/CN.4/SR.284, S. 4 f.; Byelorussian Soviet Socialist Republic, A/C.3/SR.368, RN 14.

dürfnisse benannten.¹³⁴ Diesen Staaten musste schon damals bewusst gewesen sein, dass dies einen größeren (finanziellen) Aufwand für die verpflichteten Staaten bedeutet, als ein Sicherungsnetz, dass nur rein physische Bedürfnisse absichern würde. Auch hier wurde diese Konsequenz aber nicht diskutiert. Eines der wenigen eindeutigen Indizien für die Befürwortung eines eher hohen Leistungsstandards ist die Äußerung der Tschechoslowakei, die als Ziel von Art. 9 die Absicherung eines hohen Lebensstandards bei Eintritt bestimmter sozialer Risiken benennt.¹³⁵ Diese Position findet aber in der Diskussion keinerlei Resonanz und wird auch von der Tschechoslowakei nicht wiederholt. Ein Sonderaspekt, der noch nicht einmal in Ansätzen angesprochen wurde, ist die Abhängigkeit der Leistungshöhe von den jeweiligen kulturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Insgesamt lässt sich damit zeigen, dass die Höhe der zu gewährenden Leistungen kein zentraler Diskussionsgegenstand war. Es ist daher davon auszugehen, dass die Staaten diesbezüglich kaum Problembewusstsein hatten.

In Bezug auf den Garantiebereich des Art. 9 lässt sich zusammenfassend festhalten, dass sich nur für sehr wenige Spezialaspekte ein Konsens der verhandelnden Staaten nachweisen lässt. Daneben lassen sich lediglich Tendenzen der Staaten belegen. Zumindest wurde aber sehr deutlich, dass der Garantiebereich des Art. 9 von den Staaten als tendenziell sehr weit konzipiert wurde.

5.2 Garantiebereich Art. 11 I ICESCR

Die Entstehung der heutigen Formulierung des Art. 11 I ging sehr verschlungene Wege.¹³⁶ Lange handelte es sich um zwei eigenständige Artikel, nämlich einen zum angemessenen Lebensstandard und einen zum angemessenen Wohnraum. Erst spät wurde der Aspekt „housing“ durch die Elemente „food“ und „clothing“ ergänzt und die beiden Artikel zum heutigen Art. 11 I zusammengefasst.

Aus den Beratungsprotokollen wird deutlich, dass es einen grundlegenden Konsens dahingehend gab, dass es sich bei dem Terminus „adequate standard of living“¹³⁷ um einen sehr unbestimmten Begriff handelt.¹³⁸ Dass die **Unbestimmtheit** ein Problem darstellen kann, war schon bei den Beratungen zum (ähnlichen)

¹³⁴ Greece, A/C.3/SR.138, S. 506 f. („development of his personality“); Cuba, E/HR/1, S. 4, RN 10 („meet his own and his family's material and spiritual needs“); Australia, E/CN.4/SR.131, S. 4 (Verhinderung von „degradation“); Cuba, A/C.3/232, S. 3 („dignity“); ebenso Lebanon, A/C.3/SR.138, S. 502; Syria, A/C.3/SR.138, S. 504 („protection against social injustice“); unterstützend: statt vieler France, A/C.3/SR.138, S. 509; Saudi Arabia, A/C.3/SR.139, S. 515; ablehnend: United Kingdom, A/C.3/SR.138, S. 504; Plenum des Third Committee, A/C.3/SR.138, S. 513.

¹³⁵ Czechoslovakia, A/C.3/SR.728, RN 17.

¹³⁶ Siehe auch Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1995, S. 288 ff. Zu den Beratungen zur „Vorgängernorm“ Art. 25 UDHR im Detail: Eide, *Article 25*, in: Eide/Alfredsson (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary*, S. 390 ff. m.w.N.

¹³⁷ Erster Vorschlag (UDHR): USA, E/CN.4/21, Annex C, S. 46, Art. 32. Erster (diskutierter) Vorschlag Vertrag: Australia, E/CN.4/543, S. 1.

¹³⁸ Chile, E/CN.4/SR.222, S. 19; Canada, A/C.3/SR.570, RN 3; a.A.: Chile, A/C.3/SR.739, RN 21 mit Verweis darauf, dass die Bewohner jedes Landes schon wüssten, was darunter zu verstehen sei.

Art. 25 UDHR angemerkt worden.¹³⁹ Es gab aber verschiedene Motive, die die Staaten dazu veranlassten, sich auf diese Unbestimmtheit einzulassen. Zum einen gab es pragmatische Argumente, etwa die Überzeugung, dass eine genauere Definition des Terminus nicht zu finden sei und auf diese Weise alle Verständnisvarianten erfasst würden¹⁴⁰ oder dass die Konkretisierung von den UN-Sonderorganisationen zu leisten sei.¹⁴¹ Daneben gab es aber auch den inhaltlichen Aspekt, dass die unbestimmte Formulierung es ermöglicht, den Inhalt der Norm nicht auf bestimmte abzusichernde Risiken festzulegen und damit potentiell zu beschränken, sondern Raum für die jeweils unterschiedlichen Risiken in den einzelnen Staaten zu lassen.¹⁴²

Bei dem Versuch, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, was die Staaten damals unter „adequate“ verstanden, wird schnell deutlich, dass hierüber kaum Einigkeit bestand. Trotz der Behauptungen einiger Staaten, dass der Inhalt allgemein bekannt sei,¹⁴³ zeigt der Beratungsverlauf deutlich, dass dies nicht der Fall war. Während etwa manche Staaten der Auffassung waren, dass lediglich Bedürfnisse rein physischer Natur erfasst seien,¹⁴⁴ gab es auch Vorschläge, die in den Garantiebereich darüber hinaus nicht-physische Aspekte wie das kulturelle Wohlbefinden¹⁴⁵ oder die Möglichkeit zur Verfeinerung der intellektuellen und moralischen Fähigkeiten¹⁴⁶ einbezogen. Auch die Diskussion von Entwürfen, die „adequate“ durch andere Begriffe ersetzen, bietet keinen Aufschluss über dessen Inhalt: gegen Entwürfe, die den Aspekt der Ehre („dignity“¹⁴⁷) als Bezugspunkt verwendeten, wurde argumentiert, dass dieser in jedem Land anders ausgelegt werde und daher nicht weiterführe.¹⁴⁸ Dass dies ebenso bei „adequate“ der Fall sein könnte, wurde von keinem Staat gesehen. Wie schon bei Art. 9 wurde die Frage nach der Kulturabhängigkeit des Garantiebereiches damit überhaupt nicht problematisiert.¹⁴⁹ Der Entwurf, der „adequate“ durch „decent“ ersetzte,¹⁵⁰ wurde von der Mehrheit der Staaten mit dem Argument abgelehnt, „decent“ gewähre einen geringeren Schutzzumfang als „adequate“¹⁵¹ bzw. sei genauso vage.¹⁵² Der

¹³⁹ New Zealand, A/C.3/SR.143, S. 559.

¹⁴⁰ United Kingdom, E/CN.4/SR.223, S. 7.

¹⁴¹ Australia, E/CN.4/SR.223, S. 4.

¹⁴² United Kingdom, E/CN.4/SR.222, S. 18; France, E/CN.4/SR.223, S. 7.

¹⁴³ United Kingdom, E/CN.4/SR.222, S. 18; Uruguay, A/C.3/SR.742, RN 9; im Unterschied zu Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1995, S. 292 werden diese doch sehr vereinzelt Statements hier nicht als Ausdruck für einen diesbezüglichen Konsens der verhandelnden Staaten zu diesem Zeitpunkt gewertet.

¹⁴⁴ Philippines, A/C.3/SR.740, RN 28 (“the bare necessities of life”).

¹⁴⁵ United States, E/CN.4/4, II, RN 2 (c) (“cultural well-being”).

¹⁴⁶ Uruguay, A/C.3/SR.739, RN 12 (“physical, intellectual and moral faculties”).

¹⁴⁷ USSR, E/CN.4/SR.71, S. 4 f.

¹⁴⁸ United States, E/CN.4/SR.71, S. 8.

¹⁴⁹ Allein Venezuela, E/CN.4/SR.222, S. 19 spricht dieses Problem am Rande an.

¹⁵⁰ Philippines, A/C.3/L.580; im Jahre 1951 hatte die World Federation of Trade Unions den Begriff bereits im Kontext „standard of living“ verwendet (allerdings ohne Argumentation): E/CN.4/NGO/28, S. 2.

¹⁵¹ United Kingdom, A/C.3/SR.740, RN 26; a.A. Philippines, A/C.3/SR.739, RN 24 und A/C.3/SR.740, RN 28.

Inhalt der einzelnen Begriffe wurde dabei nicht geklärt. Es wurden lediglich abstrakte Betrachtungen darüber angestellt, welcher Begriff einen weiteren bzw. geringeren Schutzzumfang gewähre. Die Diskussion über das Verhältnis dieser Aspekte zueinander ist für die Beantwortung der Frage nach dem Inhalt von „adequate“ daher nicht hilfreich. Die Arbeitsgruppe zu Art. 11 (damals auch noch Art. 12) entschied sich letztlich für die Beibehaltung des Begriffes „adequate“¹⁵³, was dann auch vom Third Committee ohne weitere Diskussion angenommen wurde.¹⁵⁴

Es ist auffällig, wie oberflächlich die Diskussion in Bezug auf die Wendung „adequate standard of living“ blieb. Neben der bereits angesprochenen Frage nach der Kulturabhängigkeit, wurden auch die nach einer Ober- oder Untergrenze von „adequate“ und nach der Form der Leistungserbringung („in cash or in kind“) überhaupt nicht angesprochen. Auch die sich aufdrängende Frage, wie der „standard of living“ überhaupt zu messen wäre, blieb völlig offen. Diskussionen über mögliche Indizes und „benchmarks“ finden sich an keiner einzigen Stelle.

Ähnlich oberflächlich bleibt die Debatte zum zweiten Element des Art. 11 I, der Trias „adequate food, clothing and housing“. Eine Ausnahme bildet dabei der Begriff „housing“, der aufgrund seiner langen Eigenständigkeit (als Art. 12) ausführlich diskutiert wurde. Die Trias findet sich (ergänzt um den Aspekt „medical care“¹⁵⁵) schon in Art. 25 UDHR.¹⁵⁶ Auffällig ist, dass es zu Beginn der Beratungen zum Vertrag nur Entwürfe gab, die aus Art. 25 UDHR entweder nur den Aspekt „standard of living“ oder nur den Aspekt „housing“ aufgriffen.¹⁵⁷ Entwürfe für die Einzelaspekte „food“ und „clothing“ gab es für den Vertrag überhaupt nicht.¹⁵⁸ Nirgends in den Protokollen finden sich allerdings Indizien dafür, dass diese beiden Elemente als nicht schutzwürdig eingestuft wurden. Zunächst ohne ausdrückliche Diskussion setzte sich im Laufe der Zeit die Verwendung der Trias in den Entwürfen durch.¹⁵⁹ 1952 nahm dann die CoHR die Aspekte food und clothing in den noch eigenständigen Artikel zu housing auf¹⁶⁰, wodurch die Elemente als auf abstrakter Ebene untereinander gleich bedeutsam anerkannt wurden.¹⁶¹ Dabei wurde aber darauf hingewiesen, dass ihnen in der praktischen Anwendung

¹⁵² Saudi Arabia, A/C.3/SR.739, RN 36.

¹⁵³ Working Party on Articles 11 and 12 of the draft Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/C.3/L.586, RN 4.

¹⁵⁴ Annahme mit 48 zu 0 Stimmen bei 16 Enthaltungen: A/C.3/SR.743, RN 26.

¹⁵⁵ Dieses Element (und das Element „transportation“) findet sich auch in einigen Entwürfen zum Vertrag: Australia, E/CN.4/AC.1/21, S. 2; China, E/CN.4/SR.222, S. 17.

¹⁵⁶ Zur Entstehung dieses Elementes in Art. 25 UDHR ausführlich Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, S. 192 ff.

¹⁵⁷ Australia, E/CN.4/AC.1/21, S. 2; auch E/1992, Annex I, Part III, Art. 23 und Art. 24.

¹⁵⁸ Bei der UDHR hatte es demgegenüber besonders früh Vorschläge zu „food“ gegeben: Cuba, E/HR/1, S. 4, RN 11; Panama, A/148, Art. 14.

¹⁵⁹ Erster Vorschlag für Trias im Vertrag: Australia, E/CN.4/AC.1/21, S. 2; 1951 von China, E/CN.4/SR.222, S. 17 verstärkt in die Diskussion eingebracht.

¹⁶⁰ CoHR, E/CN.4/SR.295, S. 5.

¹⁶¹ China, E/CN.4/SR.223, S. 4 f., S. 6; China, E/CN.4/SR.294, S. 5.

durchaus unterschiedliche praktische Bedeutung zukommen könne. Während „housing“ etwa in Industrieländern relevanter sein könnte, wären es in ländlich geprägten Staaten eher „food“ und „clothing“.¹⁶² Je nachdem, welche Probleme im jeweiligen Staat besonders stark auftreten, komme dem jeweiligen Element dann entsprechend höhere Bedeutung zu.

Die Aspekte „food“ und „clothing“ wurden als einzelne Aspekte nicht diskutiert.¹⁶³ Ihre Bedeutung erschöpfte sich bei den Beratungen im Zusammenklang der Trias.

Der Aspekt „housing“ wurde demgegenüber relativ intensiv diskutiert. Die Aufnahme eines Artikels zum Recht auf „housing“ wurde insbesondere von der UdSSR und anderer sowjetischen Staaten propagiert.¹⁶⁴ Zur Begründung, warum diese Norm so wichtig sei, wurde wenig substantiiert argumentiert, vielmehr wurde darauf verwiesen, dass das selbsterklärend sei.¹⁶⁵ Den anderen Staaten leuchtete das offensichtlich durchaus ein, denn die sporadische Kritik an den Vorschlägen bezog sich nicht darauf, dass es keinen Bedarf für den gesonderten Schutz dieses Interesses gebe, sondern auf den Maßstab „adequate“.¹⁶⁶ Wie schon im Kontext des „standard of living“ bleibt das Meinungsbild zu dessen Aussagegehalt aber auch hier konfus. Einige Staaten hielten den Begriff ganz allgemein für zu vage.¹⁶⁷ Ausdrückliche Gegenargumentationen gab es dazu nicht, doch zeigt die Häufigkeit der Verwendung dieses – oder eines synonymen – Begriffes in den Entwürfen, dass viele Staaten den Begriff durchaus für sinnvoll hielten. Im Gegensatz zu der Diskussion zu „adequate standard of living“ wurde bei „adequate housing“ zumindest in einigen wenigen Randbemerkungen das Problem der **Kulturabhängigkeit** angesprochen. Allerdings gab es hierzu exakt gegenteilige Ansichten: während etwa die USA davon ausgingen, dass „adequate“ in allen Staaten das gleiche bedeute und damit die gleiche Schutzhöhe in allen Ländern bestehe,¹⁶⁸ merkte Kanada an, dass der Begriff erst noch spezifiziert werden müsse, damit in allen Staaten tatsächlich der gleiche Standard gelte.¹⁶⁹ Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass – nach der Auslegung Kanadas – der Begriff für sich genommen in unterschiedlichen Staaten unterschiedliche Bedeutung haben konnte. Komplettenfalls offen bleiben die Fragen nach **Art und Höhe der gegebenenfalls zu erbringenden**

¹⁶² China, E/CN.4/SR.294, S. 5.

¹⁶³ Der Aspekt „food“ war eine zeitlang Gegenstand von sowjetischen Vorschlägen zum „right to work“: statt vieler Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/313, S. 1; Ukrainian Soviet Socialist Republic, E/CN.4/515/Add.11, RN 5. Auch in diesem Zusammenhang wurde der Aspekt aber nicht einzeln diskutiert. Vielmehr stellten die Gegner dieser Vorschläge die Vermeidung von Einfallstoren für Totalitarismus in den Vordergrund: stellvertretend Chile, E/CN.4/SR.133, S. 23.

¹⁶⁴ Statt vieler Union of Soviet Socialist Republics, 24.05.1949 E/CN.4/246.

¹⁶⁵ Union of Soviet Socialist Republics, A/C.3/SR.297, RN 62.

¹⁶⁶ Synonym wurden für diesen Begriff im Kontext „housing“ verwendet (aber nicht weiter diskutiert): „decent“ statt vieler Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/246; „dignity“ Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/L.48; „worthy of man“ USSR, E/CN.4/537, S. 2.

¹⁶⁷ Iraq, E/CN.4/654/Add.6, S. 2 f.; Uruguay, E/CN.4/SR.294, S. 9.

¹⁶⁸ United States of America, E/CN.4/SR.222, S. 22.

¹⁶⁹ Canada, A/C.3/SR.570, RN 3 (zum synonym verwendeten „decent“).

Leistungen. Allein eine vage Untergrenze lässt sich erkennen, wenn die wenigen Verweise darauf, dass die Behausung von Menschen zumindest besser als die von Tieren sein müsse,¹⁷⁰ als repräsentativ für die allgemeine Überzeugung der Staaten gewertet werden können.

Eine Zusammenlegung der zunächst eigenständigen Artikel zum „adequate standard of living“ und zu „food, clothing, housing“ wurde immer wieder angeregt¹⁷¹ und schließlich 1957 mit großer Mehrheit beschlossen.¹⁷² Als Hauptargument wurde angeführt, dass die Trias eine passende Illustrierung des Kernbereiches des „adequate standard of living“ sei.¹⁷³ Das bedeutet im Umkehrschluss, dass sie nach dem damaligen Verständnis der Staaten keine Gewährleistungen enthielt, die nicht bereits vom Begriff „standard of living“ erfasst wären. Die **doppelte Verwendung des Wortes „adequate“** erfüllt – außer einer verstärkenden/bestätigenden – keine eigenständige Funktion.¹⁷⁴ Es ist davon auszugehen, dass dem Begriff in beiden Zusammenhängen der gleiche Inhalt zugeordnet wurde. Dafür spricht, dass eine Abgrenzung in der Diskussion nicht stattgefunden hat und sich die Kritik in Bezug auf beide Verwendungszusammenhänge inhaltlich stark ähnelt. Ein weiteres Indiz ist, dass der letzte inhaltliche Entwurf für einen einheitlichen Art. 11 I das zweite „adequate“ nicht enthält,¹⁷⁵ es dann aber durch einen Änderungsvorschlag vom Vereinigten Königreich ohne irgendeine weitere Diskussion wieder aufgenommen wurde.¹⁷⁶

Das Gesamtbild der Diskussion zu Art. 11 I zeigt zum einen, dass die Staaten die drei Aspekte „food, clothing, housing“ bewusst als Kernelemente eines „adequate standard of living“ festlegten und zum anderen, dass die verhandelnden Staaten durchaus ein Problembewusstsein für die Unbestimmtheit des Begriffes „adequate“ hatten.¹⁷⁷ Ihre Kritik blieb aber oft sehr oberflächlich und die seltenen tiefergehenden Argumentationen blieben ohne Resonanz. In Bezug auf Einzelfragen lassen sich daher kaum als „Konsens“ zu bezeichnende Überzeugungen herausarbeiten.

¹⁷⁰ Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/SR.71, S. 8 mit der Zuspitzung darauf, dass dieses Erfordernis in den Slums der USA nicht erfüllt sei.

¹⁷¹ E/CN.4/SR.222 - SR.223; Secretary-General, E/CN.4/673, S. 5; Sweden, A/C.3/SR.571, RN 35; United Kingdom, A/2910/Add.1, S. 6.

¹⁷² Vgl. FN 170 f.

¹⁷³ UDHR: China, E/CN.4/SR.71, S. 14; sporadisches Gegenargument: Garantiebereich der Trias komplett abgedeckt und daher überflüssig: United Kingdom, E/CN.4/SR.71, S. 6; Uruguay, E/CN.4/SR.71, S. 14; Vertrag: India, E/CN.4/SR.223, S. 6; Uruguay, A/C.3/SR.739, RN 11 f.; India, A/C.3/SR.739, RN 23; Afghanistan, A/C.3/SR.743, RN 29.

¹⁷⁴ So auch die Kritik von Afghanistan, A/C.3/SR.743, RN 29.

¹⁷⁵ Working Party on Articles 11 and 12 of the draft Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/C.3/L.586, RN 4.

¹⁷⁶ Annahme mit 38 zu 3 Stimmen bei 22 Enthaltungen: A/C.3/SR.743, RN 20.

¹⁷⁷ So auch das Forschungsergebnis von Engbruch, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, 2008, S. 90; demgegenüber ist Craven, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, S. 293 aufgrund seiner Analyse der Entstehungsgeschichte der Überzeugung, dass die Norm kaum „independent substance“ enthalte.

5.3 Garantiebereich Art. 11 II ICESCR

Mit Art. 11 II wurde eine Norm in den Vertrag aufgenommen, die von vornherein nicht der Begründung neuer Garantien dienen sollte, sondern lediglich der Betonung der (politischen oder moralischen) Bedeutung des zu verfolgenden Zieles „Hungerbekämpfung“.¹⁷⁸ In Bezug auf den Garantiebereich des Art. 11 II stellen sich weitaus weniger Fragen als zu den bereits bearbeiteten Normen. Das spiegelt sich auch in der Kürze des Beratungszeitraumes, denn auf Anregung der Food and Agriculture Organization erst 1957 von Saudi Arabien eingebracht,¹⁷⁹ umfassten die Beratungen nur drei Tage.¹⁸⁰ Die außergewöhnliche Klarheit der Norm beruht darauf, dass der Begriff „hunger“ von vornherein klarer begrenzt ist, als es die maßgeblichen Termini in Art. 9 und Art. 11 I sind. So handelt es sich bei dem Gegenstand der Norm – auch in den Verhandlungen unbestritten – um ein rein physisches Bedürfnis. Die Befriedigung dieses Bedürfnisses ist zudem aufgrund seiner organischen Natur relativ leicht zu messen. Dennoch scheint die Kritik Frankreichs berechtigt, dass die Beratungen zu diesem Artikel zu überstürzt waren.¹⁸¹ Denn auch hier stellen sich Detailfragen, die durchaus eine ausführlichere Debatte gerechtfertigt hätten. Wenn auch der Begriff „hunger“ auf den ersten Blick leicht festzulegen zu sein scheint, stellt sich doch die Frage, in welchem **Umfang** gegebenenfalls Leistungen zu erbringen wären. Den meisten Staaten schwebte offensichtlich eine eher krasse Form von Hunger vor Augen, die es zu bekämpfen gebe. Das wird aus der Verwendung des Wortes „starving“ deutlich,¹⁸² was in etwa mit „verhungern“ ins Deutsche zu übersetzen wäre. Staaten hätten damit unter Anwendung dieser Norm die Pflicht, (nur) die Maßnahmen einzuleiten, die zur Sicherung der physischen Existenz – des Überlebens – notwendig sind. Daneben wurde aber oft angeführt, dass die Sicherstellung von „freedom from hunger“ die Grundlage für die Möglichkeit der Wahrnehmung aller anderen Menschenrechte sei.¹⁸³ Das könnte dafür sprechen, einen höheren Gewährleistungsstandard anzusetzen; jedoch ist hier – parallel zu der Argumentation bei Art. 9 – wiederum darauf zu verweisen, dass die Staaten, wenn sie einen höheren Gewährleistungsstandard tatsächlich angenommen hätten, sicherlich bedeutend mehr Diskussionsbedarf signalisiert hätten.¹⁸⁴ Eindeutig einen höheren Gewährleistungsumfang

¹⁷⁸ Vgl. zur Entstehungsgeschichte auch Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1995, S. 297 ff.

¹⁷⁹ Food and Agriculture Organization, A/C.3/SR.1232, RN 10; Saudi Arabia, A/C.3/L.1172. Zuvor gab es lediglich einen Vorschlag von Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/AC.14/2/Add.3, S. 5 zum „Right to adequate standard of living“, der einen Verweis auf „conditions which will remove the threat of death by hunger or by inanition“ enthielt. Da der inhaltliche Hauptbezugspunkt dieses Vorschlages aber „right to work“ ist, wird der Vorschlag von der CoHR bei den Beratungen zum „right to work“ abgehandelt und ausdrücklich bei „standard of living“ nicht wieder aufgenommen (ohne weitere Diskussion/Argumentation): E/CN.4/SR.223, S. 4.

¹⁸⁰ A/C.3/SR.1266 - SR.1269; aufgrund des späten Zeitpunktes der Vorlage des Entwurfes wurde er ur im Third Committee und nicht auch in der CoHR diskutiert.

¹⁸¹ France, A/C.3/SR.1269, RN 8.

¹⁸² Australia, A/C.3/SR.1267, RN 8.

¹⁸³ Australia, A/C.3/SR.1267, RN 8; Colombia, A/C.3/SR.1267, RN 10.

¹⁸⁴ Der Entwurf wurde mit 88 zu 0 Stimmen mit nur 1 Gegenstimme angenommen (A/C.3/SR.1269, RN 2).

als nur das zum Überleben Allernötigste setzten aber die Staaten an, die als Ziel dieser Norm die Vermeidung sozialer Unruhen¹⁸⁵ bzw. Herbeiführung von sozialer Gerechtigkeit¹⁸⁶ ansahen. Diese Position wurde aber nur sehr vereinzelt geäußert und rief keinerlei Widerhall hervor. Die Frage nach dem Umfang der Gewährleistungen blieb damit offen, ebenso der Aspekt, ob Staaten bei den von ihnen zu treffenden Maßnahmen gegebenenfalls bestimmte kulturelle Vorgaben (z.B. Essgewohnheiten) berücksichtigen müssten.

Wenn auch in geringerem Umfang als bei den Art. 9 und 11 I bleiben somit auch in Bezug auf den Garantiebereich des Art. 11 II viele Fragen offen. Die Protokolle zeigen sehr deutlich, dass die Staaten kaum Gespür für die Probleme hatten, die Art. 11 II aufwirft, sondern vielmehr sehr bemüht waren, sich durch Betonung der immensen Bedeutung des politischen Zieles „Bekämpfung von Hunger auf der Welt“ auf die politisch „richtige“ Seite zu stellen. Das wird an der Aufnahme der Norm in Anerkennung des Umstandes, dass der Garantiebereich von dem des Art. 11 I bereits vollständig umfasst ist, deutlich.¹⁸⁷ Mit welcher Berechtigung eine solche Proklamation allgemeiner politischer Überzeugungen ihren Platz in einem Menschenrechtsvertrag findet, wurde nicht hinterfragt.

5.4 Zwischenergebnis

Auffällig in Bezug auf alle bearbeiteten Normen ist die Oberflächlichkeit der Diskussionen, was die exakten Grenzen ihres Inhaltes betrifft. Dieses Phänomen steht in einem starken Kontrast zu dem langen Beratungszeitraum und der hohen Zahl der beteiligten Gremien (zumindest in Bezug auf Art. 9 und Art. 11 I). Die Analyse hat aber offengelegt, in Bezug auf welche Fragen die Staaten Problembewusstsein bewiesen und an welchen Stellen es ihnen daran mangelte. Darüber hinaus konnten mit Blick auf manche Teilaspekte zumindest grobe Tendenzen nachgewiesen werden. Schließlich ist es in Bezug auf den Garantiebereich des Art. 9 gelungen, einen Konsens bezüglich der grundsätzlichen Differenzierung zwischen den beiden Teilbereichen von „social security“ herauszuarbeiten und die dieser Differenzierung zugrunde liegenden Denkmuster nachzuzeichnen.

6 Rechtsgrundlage des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, bieten sich auf den ersten Blick alle drei hier bearbeiteten Artikel als Rechtsgrundlage für das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung an. Dieser erste Eindruck soll nun einer näheren Untersuchung unterzogen werden. Im folgenden werden daher die Ergebnisse der Analysen der

¹⁸⁵ Food and Agriculture Organization, A/C.3/SR.1232, RN 7; Colombia, A/C.3/SR.1267, RN 10.

¹⁸⁶ Philippines, A/C.3/SR.1267, RN 7; Romania, A/C.3/SR.1266, RN 52 ff.

¹⁸⁷ Food and Agriculture Organization, A/C.3/SR.1232, RN 10; Pakistan, A/C.3/SR.1264, RN 4; France, A/C.3/SR.1267, RN 17.

Garantiebereiche der einzelnen Artikel daraufhin überprüft, ob sie Anhaltspunkte für die Frage nach der exakten Rechtsgrundlage dieses Menschenrechts bieten.

Wie oben gezeigt geht der Garantiebereich des Art. 11 II nach Ansicht der Staaten komplett in dem des Art. 11 I auf. Sein Verhältnis zu Art. 9 ist damit von dem zwischen Art. 11 I und Art. 9 abhängig, so dass sich die Auswertung im Folgenden auf diese Abgrenzung konzentrieren wird.

In den historischen Dokumenten finden sich keinerlei Nachweise darüber, dass über das Verhältnis von Art. 9 und Art. 11 I explizit verhandelt wurde. Aus einigen Bemerkungen lässt sich die grundsätzliche Auffassung der Staaten herauslesen, dass es sich um zwei **klar voneinander abgrenzbare Garantiebereiche** handelt. Bei den Beratungen zur UDHR gab es etwa einmal den Vorschlag „Everyone has the right to social security. This includes the right to an adequate standard of living and social services...“. Der Wortlaut erfasste somit sowohl Begriffe des heutigen Art. 9 als auch des heutigen Art. 11 I. Die ILO – in Fragen von „social security“ schon damals ein Experte – kritisierte den Vorschlag denn auch dahingehend, dass diese beiden Bereiche unsachgerecht miteinander gleichgesetzt würden.¹⁸⁸ Dementsprechend wurde auch bei der Endfassung des Art. 25 UDHR das Wort „social“ vor „security“ bewusst vermieden. Ein weiteres Indiz für die klare Trennung ist, dass bei den Beratungen zu Art. 9 sehr häufig auf die Tätigkeit der ILO in diesem Bereich verwiesen wird, bei Art. 11 I dagegen nur selten.¹⁸⁹ Wenn in diesen Fällen auf eine Unterscheidung der Garantiebereiche gepocht wurde, fehlt jegliche substantiierte Argumentation, was diesen Unterschied ausmacht.

Die Analyse der Beratungen zu den Garantiebereichen lassen demgegenüber auffallend viele Nachweise sichtbar werden, die gerade das **Verschwimmen der Grenzen** zwischen Art. 9 und Art. 11 I belegen und einer klaren Abgrenzung widersprechen. Auch hier lassen sich erste Indizien schon bei den Beratungen zur UDHR finden.¹⁹⁰ Dazu gehören vor allem die „social security“-Vorschläge, die zugleich die Wendung „standard of living“ enthalten¹⁹¹ bzw. den Schutz vor dem Verlust der Lebensgrundlage („loss of livelihood“) betonen.¹⁹² Auffällig ist auch, dass die Liste der abzusichernden Risiken, wie sie heute in Art. 25 UDHR enthalten ist, zunächst als Element der Artikel zu „social security“ vorgeschlagen wur-

¹⁸⁸ International Labour Organization, E/CN.4/SR.70, S. 9; Australia, A/C.3/SR.144, S. 565; United Kingdom, A/C.3/SR.144, S. 568.

¹⁸⁹ Art. 9: United States of America, E/CN.4/SR.221, S. 12; United Kingdom, E/CN.4/SR.282, S. 10; France, E/CN.4/SR.282, S. 13 f.; Lebanon, E/CN.4/SR.284, S. 5; Israel, A/C.3/SR.728, RN 3 f.; Art. 11 I: Chile, A/C.3/SR.739, RN 20 mit dem Verweis auf eine Definition für „angemessenen Lebensstandard“ der UN in Zusammenarbeit mit der ILO; das angeführte Dokument "International Definition and Measurement of Standards and Levels of Living" (United Nations publication, Sales No. 1954.IV.5) ist nach Auskunft des Customer Service/United Nations Publications in den Katalogen nicht auffindbar.

¹⁹⁰ Auch Eide, Article 25, in: Eide/Alfredsson (Hrsg.), The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary, S. 390 ff. stellt vor dem Hintergrund des Beratungsverlaufes einen engen Berührungspunkt zwischen diesen Normen fest.

¹⁹¹ France/India/UK, E/CN.4/127; United States, E/CN.4/95, S. 11.

¹⁹² Human Rights Division of the Secretariat, E/CN.4/21, Annex A, p. 21, Art. 41; France, E/CN.4/21, Annex D, S. 63, Art. 40; CoHR, E/600, Annex A, S. 20, Art. 26.

de.¹⁹³ Letztlich zeigt diese Entwicklung nur zu deutlich, dass den meisten Staaten ein Problembewusstsein für die Abgrenzungsfrage zwischen Art. 22 und Art. 25 UDHR fehlte. Dieses Bild setzt sich auch bei den Beratungen zum Vertrag fort. Schon der Umstand, dass jedenfalls einige Staaten die Begriffe „social security“ und „adequate standard of living“ synonym verwendeten (s.o.), zeigt, dass ihnen kein Unterschied zwischen den Inhalten dieser Termini bewusst war. Dieser Eindruck wird noch weiter verstärkt, wenn einige Staaten das Ziel des Art. 9 mit „Zur-Verfügung-Stellen der notwendigen Mittel zum Lebensunterhalt“ („provide everyone with the necessary means of subsistence“¹⁹⁴) beschreiben, eine Bezeichnung, die ebenso gut die Ziele des Art. 11 I zusammenfassen könnte. Schließlich besteht auch eine Parallele bei den abzusichernden Bedürfnissen, da die Kernelemente des Art. 11 I, II (Nahrung, Wohnraum, Kleidung) aufgrund des sehr breit konzipierten Anwendungsbereiches des Art. 9 auch von dessen Garantiebereich umfasst sind. Besonders nah kommt diesen Elementen im Art. 9 das Vereinigte Königreich mit einem Verweis auf Essen für Schulkinder.¹⁹⁵ Aus den Verhandlungen lassen sich also weniger Grenzen zwischen Art. 9 und Art. 11 erkennen, als vielmehr auffällige Gemeinsamkeiten.

Die unklare Abgrenzung der einzelnen Garantiebereiche führt in Kombination mit den breiten Anwendungsbereichen der maßgeblichen Termini „social security“ und „adequate standard of living“ (s.o.) zu einer **großen inhaltlichen Überlappung** der Art. 9 und Art. 11 I, II. Der Hauptunterschied besteht darin, dass bei der von Art. 9 gewählten Begrifflichkeit ein eher technischer Aspekt mitschwingt, nämlich die Frage der Finanzierung der gegebenenfalls zu erbringenden Leistungen.¹⁹⁶ Da aber schließlich wie gezeigt jegliche **Formen der Finanzierung** erfasst sind, findet hier keinerlei Beschränkung statt. Die dem Staat zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sind damit die gleichen wie die im Kontext des Art. 11 I, II.

Der „erste Blick“ auf Art. 9 und Art. 11 I, II als mögliche Rechtsgrundlagen für das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung wird damit durch die Analyse der historischen Dokumente bestätigt. Beide Normen zielen auf die Gewährleistung (zumindest) der in der Einleitung als grundlegend gekennzeichneten Bedürfnisse (Nahrung, Wohnraum, Kleidung) ab. Zugleich sind beide Normen auch in Bezug auf die Gewährleistungshöhe des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung anwendbar: bei keinem der Artikel konnte nachgewiesen werden, dass die Staaten eine derart niedrige Leistungshöhe vorgesehen hätten, dass das für eine Grundsicherung erforderliche Niveau unterschritten würde. Im Gegenteil: es gibt durchaus Staaten, die einen hohen Leistungsumfang für denkbar halten (s. o.).

¹⁹³ Division of Human Rights of the Secretariat, E/CN.4/21, Annex A, Art. 41; France, E/CN.4/21, Annex D, Art. 40; Drafting Committee of the CoHR, E/CN.4/21, Annex F, Art. 43; CoHR, E/600, Annex A, Art. 26.

¹⁹⁴ Yugoslavia, E/CN.4/SR.282, S. 5.

¹⁹⁵ United Kingdom, E/CN.4/SR.221, S. 18.

¹⁹⁶ So auch Eide, Article 25, in: Eide/Alfredsson (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, S. 389, wenn er vor dem Hintergrund der UDHR-Beratungen „social security“ als ein Mittel zum Erreichen des Zieles „standard of living adequate for the health and well being“ kennzeichnet.

Die Analyse der Vertragsverhandlungen zeigt damit deutlich, dass als Rechtsgrundlage für das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung sowohl Art. 9 als auch Art. 11 I, II anzusehen ist. Die genaueren Konturen dieses Menschenrechts wie Kulturabhängigkeit der Leistungshöhe, die Erbringungsform als Geld- oder Sachleistungen („cash“ oder „in kind“) oder das Messen der Fortschritte eines Staates durch Indizes oder „benchmarks“ lassen sich aus der Entstehungsgeschichte dieser Artikel aber nicht ablesen. Die Argumente der Staaten waren letztlich so oberflächlich, dass Konsense hierzu schon in Bezug auf die einzelnen Artikel nicht nachweisbar sind und sich daher auch nicht auf das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung übertragen lassen.

7 Art der Gewährleistung des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung

Durch die Anknüpfung des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung an die Art. 9 und Art. 11 I, II als dessen Rechtsgrundlage, bestimmt sich auch die Art seiner Gewährleistung nach deren Vorgaben. Der Aspekt der Art der Gewährleistung der wsk Rechte war ein maßgebliches Argument in der Diskussion um die Aufnahme der wsk Rechte in den geplanten Vertrag bzw. die Aufteilung des ursprünglich einheitlichen Vertrages in zwei Verträge (s.o.). Ausgangspunkt dieser in verschiedenen Gremien und zu verschiedenen Zeitpunkten geführten Diskussion war die Frage, ob zur Überwachung der Umsetzung der Vertragspflichten ein Gremium mit entsprechenden Überwachungskompetenzen einzurichten sei. Die Gegner eines solchen Überwachungsmechanismus¹⁹⁷ (allen voran die UdSSR) empfanden ihn als Beschränkung ihrer Souveränität und lehnten ihn daher strikt ab.¹⁹⁸ Die Befürworter¹⁹⁹ (insbesondere die USA) stellten demgegenüber das Ziel des effektiven Schutzes der Menschenrechte in den Vordergrund. Allerdings waren sie der Auffassung, dass eine sinnvolle Überwachung nur im Hinblick auf solche Menschenrechte geleistet werden könne, deren Inhalt klar umrissen sei, was nur bei den zivilen und politischen Rechten – als reine Abwehrrechte verstanden – der Fall sei. Daraus ergab sich die Forderung nach der Aufsplittung in 2 Verträge: einen mit zivilen und politischen Rechten und einem als schärfer empfundenen

¹⁹⁷ Besonders aktive Vertreter: Union of Soviet Socialist Republics, Byelorussian Soviet Socialist Republic, Czechoslovakia, Ecuador, Egypt, Iran, Iraq, Mexico, Pakistan, Philippines, Poland, Saudi Arabia, Syria, Ukrainian Soviet Socialist Republic, Yugoslavia; Unterstützer: Afghanistan, Argentina, Bolivia, Burma, Costa Rica, Ethiopia, Hungary, Indonesia, Sweden.

¹⁹⁸ Poland, A /C.3/SR.368, RN 39; Niger, A/C.3/SR.1455, RN 46; Union of Soviet Socialist Republics, A/C.3/SR.1455, RN 47.

¹⁹⁹ Als Hauptakteur die USA (so auch die Analyse von Shue, Basic Rights, 1996, S. 6); besonders aktive Vertreter: Canada, India, Lebanon, United Kingdom, Uruguay, France (eine Ausnahme bildet eine Stellungnahme Frankreichs im Kontext einer Diskussion, die an die A/RES/421 (V) E anknüpft (dort Vorgabe: 1 Vertrag). Frankreich unterstützte hier den Plan, einen einzelnen Vertrag auszuarbeiten, da er keine Chance sehe, dass sich die GA in nächster Zeit umentscheiden werde: E/OR.524, RN 76); Unterstützer: Belgium, Denmark, Greece, Liberia, Netherlands, New Zealand, Norway, Union of South Africa, Venezuela. Wechselnde Positionen (oft ausgelöst durch die eher pragmatische Überlegung, sich der jeweiligen Mehrheit anzuschließen um die Verhandlungen zu beschleunigen): Australia, Brazil, Chile, China, Cuba, Dominican Republic, Honduras, Israel, Mongolia.

Überwachungsmechanismus (konfliktbezogene Verfahren), einen zweiten mit wsk Rechten und keinem oder nur einem als weich empfundenen Überwachungsmechanismus (konfliktunabhängige Verfahren). Im Folgenden sollen die Argumentationsstränge dieser beiden Positionen nachgezeichnet werden.

Grundsätzlich sind drei Arten der Erfüllung von Staatspflichten denkbar, nämlich das Unterlassen von Eingriffen durch den Staat selbst (to respect), der Schutz vor Eingriffen Dritter in den von der Norm umfassten Bereich (to protect) und die aktive Förderung in den Wahrnehmungsmöglichkeiten (to fulfil). Diese dritte Dimension von Pflichten lässt sich unterteilen in die Varianten des direkten Zurverfügung-Stellens (to provide) und des Schaffens begünstigender Rahmenbedingungen (to facilitate).²⁰⁰ Die Staaten gingen davon aus, dass das reine Unterlassen von Eingriffen sehr kostengünstig, die aktive Förderung in den Wahrnehmungsmöglichkeiten demgegenüber immer enorm kostenaufwendig sei.²⁰¹ Die finanziellen Implikationen der Pflicht zum Schutz vor Eingriffen Dritter wurden nicht einzeln thematisiert.

Eine weit verbreitete Grundannahme bestand nun darin, dass die durch zivile und politische Normen begründeten Pflichten allein durch Wahrung der ersten Dimension (respect) zu erfüllen seien. Demgegenüber würden wsk Normen immer (und ausschließlich) Pflichten im dritten Bereich (fulfil) begründen.²⁰² Ein Beispiel ist die Aussage Uruguays, der Artikel zu „housing“ begründe die Pflicht der Staaten, direkt Wohnraum zur Verfügung stellen zu müssen.²⁰³ In Verbindung mit den Grundannahmen zu den finanziellen Implikationen der einzelnen Dimensionen zeichnet sich dann folgendes Bild ab: zivile und politische Normen sind finanzschonend zu erfüllen, wsk Normen nur mit großem finanziellen Aufwand.²⁰⁴ Darauf gründete die Sorge vieler Staaten, sich durch die rechtliche Bindung an die wsk Normen finanziell zu überfordern.²⁰⁵ Staaten, die dieses Modell für zutreffend hielten, forderten daher oft, wsk Normen überhaupt nicht in den Vertrag aufzunehmen²⁰⁶ oder nur in der abgeschwächten Form einer „general clause“.²⁰⁷ Ziel

²⁰⁰ Die englische Terminologie orientiert sich an Eide, Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in: Eide/Krause/Rosas (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights, S. 23 f.; CESCR im General Comment No. 12 (The right to adequate food), E/C.12/1999/5, RN. 15; mit leicht anderer Terminologie grundlegend Shue, Basic Rights, 1996, S. 52.

²⁰¹ India, A/C.3/SR.569, RN 23; Lebanon, A/C.3/SR.575, RN 26 f.

²⁰² Chile, A/C.3/SR.137, S. 500; Denmark, E/CN.4/SR.205, S. 9; Canada, E/CN.4/694/Add.6, RN 13.

²⁰³ Uruguay, E/CN.4/SR.71, S. 12.

²⁰⁴ France, E/CN.4/SR.131, S. 6; India, E/CN.4/SR.131, S. 10 f.; a.A.: Chile, A/PM/374, RN 61 mit dem Hinweis, dass auch die Gewährleistung von zivilen und politischen Normen enorm teuer sein kann.

²⁰⁵ Netherlands, A/C.3/SR.297, RN 26; Venezuela, A/C.3/SR.298, RN 42 ff.; Liberia; A/C.3/SR.366, RN 21.

²⁰⁶ UDHR: grds. bestand ein Konsens dahingehend, dass wsk Rechte (in irgendeiner Form) aufzunehmen seien, s. auch Eide, Article 25, in: Eide/Alfredsson (Hrsg.), The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary, S. 385, 390; a.A. nur Union of South Africa, A/C.3/SR.90, S. 39 f.; A/PM/182, S. 910 f.; letztlich hat diese kritische Einstellung ggü. den wsk Rechten bei der Union of South Africa aber keine direkte Ablehnung, sondern nur die Enthaltung bei der Abstimmung über

war es, nicht Pflichten im vollen Umfang zu begründen, sondern in abgeschwächter Form. So vertraten viele Staaten die Ansicht, wsk Normen begründeten lediglich die Pflicht, dass der Staat allgemeine politische Maßnahmen („policies“) zur langfristigen Erreichung der durch die Normen statuierten Ziele („aims“) ergreifen müsse.²⁰⁸

Es gab aber auch Staaten, die diesem Denkschema nicht folgten – und dementsprechend die Aufnahme der wsk Normen in den Vertrag forderten. Insbesondere zogen sie die Prämisse in Zweifel, dass die Erfüllung von Pflichten in der dritten Dimension (fulfil) tatsächlich immer mit hohem finanziellen Aufwand verbunden wäre. Die Stellungnahmen dieser Staaten zeigen deutlich, dass sie zwar die Grundannahme, dass wsk Normen Pflichten in der dritten Dimension (fulfil) begründen, teilen. Sie erkennen aber im Gegensatz zu den anderen Staaten, dass dabei nicht nur die Form des direkten Zur-Verfügung-Stellens (provide) denkbar ist, sondern auch die Form, allgemein begünstigende Rahmenbedingungen zu schaffen (facilitate). Zu Art. 9 verweist etwa Neuseeland ganz allgemein auf den Bereich der Sozialgesetzgebung und Verwaltung („social legislation and administration“²⁰⁹), Pakistan nennt den ebenfalls sehr weiten Aspekt eines effizienten Systems der sozialen Sicherung.²¹⁰ Im Kontext von Art. 11 I werden Reduzierung von Mietzinsen²¹¹, Überwachung der Lebensmittelsicherheit und der Lebensmittelpreisbildung²¹² als mögliche Formen der Pflichterfüllung genannt. Alle diese Maßnahmen sind solche, bei deren Erbringung der Staat nicht in direkten Kontakt zu den Individuen tritt, deren Bedürfnisse es zu gewährleisten gilt. Er verändert nur zu ihren Gunsten die Rahmenbedingungen, die ihren Erfolg bei der selbständigen Befriedigung dieser Bedürfnisse maßgeblich beeinflussen.²¹³ Durch die Betonung dieses Aspektes verändert sich auch die Einschätzung zu den finanziellen Implikationen. Viele der genannten Maßnahmen sind nämlich durchaus kostengünstig zu bewerkstelligen, insbesondere solche, die sich auf Gesetzgebung beschränken. Den einzusetzenden Ressourcen messen diese Staaten daher keine überragende Rolle zu. Ein Mangel an finanziellen Mitteln hat dementsprechend nicht mehr die Konsequenz, dass der Staat seine Pflichten im Bereich der wsk Normen überhaupt nicht erfüllen kann, sondern dass er sich auf solche Maßnahmen konzentrieren muss, die er mit den geringen Finanzen erfüllen kann, insbesondere das Aufstel-

die UDHR bewirkt (A/PM/183, S. 933); Vertrag: France, E/CN.4/SR.131, S. 6; India, E/CN.4/SR.131, S. 10; Liberia, A/C.3/SR.366, RN 21.

²⁰⁷ Zum „umbrella clause“ der UDHR vgl. Andreassen, Article 22, in: Eide/Alfredsson (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary*, S. 337 ff. m.w.N.

²⁰⁸ International Labour Organisation (!), E/CN.4/SR.203, S. 15; United States of America, E/OR.524, RN 13 f.; Canada, E/OR.524, RN 56; United Kingdom, E/OR.665, RN 32.

²⁰⁹ New Zealand, A/C.3/SR.729, RN 35.

²¹⁰ Pakistan, A /C.3/SR.727, RN 14 f.

²¹¹ Union of Soviet Socialist Republics, E/CN.4/SR.71, S. 12.

²¹² Panama, A/148, Art. 14, Comment.

²¹³ Diesen Aspekt stellt auch Guatemala, A/C.3/SR.739, RN 9 in den Vordergrund, wenn es die Pflichten aus Art. 11 I wie folgt kennzeichnet: „enabling the individual to obtain more easily what was essential for subsistence: food, clothing and housing“.

len von Plänen und Programmen²¹⁴ und das Entwickeln von Ideen, wie weitere Ressourcen beschafft werden könnten.²¹⁵

Inwiefern wsk Normen auch Pflichten in der ersten und zweiten Dimension (respect und protect) begründen, wurde von keinem Staat angesprochen. Es ist somit ein Konsens dahingehend nachweisbar, dass alle verhandelnden Staaten den Schwerpunkt der Pflichterfüllung bei wsk Normen in dem Aspekt der aktiven Förderung der Wahrnehmungsmöglichkeiten (fulfil) sahen. Deutliche Unterschiede zeigen sich aber darin, wie differenziert die Staaten dieses Problem handhabten. Während einige Staaten ausschließlich auf direktes Zur-Verfügung-Stellen (provide) abstellten, sahen viele Staaten dazu Alternativen (facilitate). Allerdings liefert ihre Argumentation keinerlei Anhaltspunkte dafür, in welchen Fällen sie die eine oder andere Form für die passende Art der Pflichterfüllung ansahen. Ob die Staaten in der Wahl zwischen den Formen „provide“ und „facilitate“ völlig frei sind, oder sich die Wahl an bestimmten Regeln zu orientieren hat, wurde nicht problematisiert.

Unter Anwendung der damaligen Denkmuster an das hier zu untersuchende Menschenrecht auf soziale Grundsicherung aus Art. 9 und Art. 11 I, II, ist der Schwerpunkt der aus diesen Normen entstehenden Pflichten auf den Aspekt „fulfil“ zu legen. Staaten könnten diese Pflicht sowohl durch provide- als auch durch facilitate-Maßnahmen erfüllen. Welchen Regeln die Wahl zwischen diesen beiden Formen zu folgen hätte, lässt sich anhand des historischen Materials nicht bestimmen.

8 Ergebnis

Im deutlichen Gegensatz zu dem Eindruck, den die Menge an relevanten historischen Dokumenten zunächst vermittelt, blieben die Diskussionen zu den hier geprüften Forschungsfragen oft oberflächlich. Eine mögliche Erklärung könnte der organisatorische Ablauf der Beratungen sein. Die Beteiligung der vielen verschiedenen Gremien – zum Teil mit unterschiedlichen Vertretern eines Staates besetzt –, die lange Dauer der Verhandlungen und im Untergrund schwelende politische Konflikte behinderten sicherlich in vielen Fällen eine präzise Auseinandersetzung mit den von anderen Staaten vorgebrachten Argumenten. Hinzu kommt, dass die Diskussionen nur selten als offene Gespräche geführt wurden, sondern in Form von nacheinander vorgetragenen Reden, in denen die Staaten dann möglichst viele Aspekte abdecken wollten. War die Präsentation abgeschlossen, gab es nur begrenzt Möglichkeiten, nachträglich zu weiteren Aspekten Stellung zu nehmen. Es darf auch nicht aus den Augen verloren werden, dass eine gewisse Unschärfe durch das hier verwendete Medium „Summary Records“ vermittelt wird. Diese Dokumente geben nicht den exakten Wortlaut der Wortmeldungen wieder und

²¹⁴ Jeweils zu der wsk Norm im Bereich „Bildung“: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, E/CN.4/AC.14/SR.1, S. 14 f., S. 21; France, E/CN.4/AC.14/SR.2, S. 13.

²¹⁵ Yugoslavia, E/CN.4/SR.206, S. 16.

eventuell eingeworfene Zwischenrufe werden ebenfalls nicht abgebildet. An manchen Stellen lässt sich darüber hinaus erkennen, dass zahlreiche Entscheidungen auf inoffizieller Ebene getroffen wurden. Dies können die Protokolle schon von ihrer Natur her nicht wiedergeben. Letztlich ist aber auch nicht auszuschließen, dass bestimmte Aspekte von den verhandelnden Staaten bewusst nicht zu Ende diskutiert und damit offen gelassen wurden. Im Mittelpunkt der Verhandlungen stand das Ziel, dass möglichst viele Staaten Mitglied des Vertrages würden. Die Sorge, durch die Zuspitzung bestimmter Inhalte die Unterstützung einiger Staaten für das Gesamtdokument zu verlieren, war daher beträchtlich.²¹⁶ Unbestimmte Begriffe, deren Grenzen nicht exakt festgelegt wurden, boten daher den Vorteil, dass möglichst viele Modelle mit der Norm vereinbar waren und damit die Zustimmung möglichst vieler Staaten gesichert wurde.

Insgesamt hat die Arbeit mit den Dokumenten gezeigt, dass sich hinsichtlich der meisten Forschungsfragen nur grobe Linien der bei den Beratungen dazu vertretenen Meinungen nachzeichnen lassen. Im Unterschied zu den Diskussionen im Ganzen waren die einzelnen Beiträge der Staaten oft überraschend präzise. Die Analyse hat gezeigt, dass Detailfragen in vielen Fällen durchaus von einzelnen Beratungsteilnehmern angesprochen wurden, aber von den Diskussionspartnern – jedenfalls in den offiziellen Verhandlungen²¹⁷ – nicht wieder aufgegriffen wurden. Das führt dazu, dass sich die Analyse der historischen Dokumente oft auf ein Aufzeigen dieser Einzelargumente beschränken musste und keine Rückschlüsse auf das allgemeine Meinungsbild der verhandelnden Staaten gezogen werden konnten. Die in der Einleitung aufgeworfenen Forschungsfragen lassen sich daher letztlich unterschiedlich gut beantworten.

Das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung lässt sich tatsächlich im Völkervertragsrecht verorten, und zwar in Art. 9 und Art. 11 I, II ICESCR. Zumindest die Grundbedürfnisse Nahrung, Wohnraum und Kleidung werden vom Garantiebereich umfasst.

Es konnte der Nachweis erbracht werden, dass die Staaten im Bereich des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung staatliche Verantwortung akzeptierten, indem sie auf Art. 9 und Art. 11 I, II beruhende „Pflichten“ anerkannten. Diese Pflichten bestanden nach damaliger Ansicht vor allem in der Dimension „fulfil“ und können von den Staaten sowohl durch provide- als auch durch facilitate-Maßnahmen erfüllt werden. In welchen Situationen die jeweilige Form zu wählen wäre, lässt sich anhand der Beratungsprotokolle nicht bestimmen. War die Mehrheit der Staaten zur Frage der Charakterisierung der wsk Normen im Ganzen als

²¹⁶ UDHR: Glendon, *A World Made New*, S. 143 ff.; Vertrag: vgl. die oben dargestellte Diskussion zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, in der letztlich die Zuspitzung auf eine bestimmte Art (ausschließlich Arbeitgeber und Staat) zugunsten einer Formulierung abgelehnt wurde, die sowohl diese besondere Art der Finanzierung, als auch andere Arten (z.B. dreigeteilte Finanzierung) zulässt.

²¹⁷ Außerhalb der offiziellen Treffen fanden erstaunlich präzise geführte Diskussionen statt, was Mary Ann Glendon in „*A World Made New*“ zumindest für die Beratungen zur UDHR anhand von Memos der Delegierten an ihre Regierungen, Tagebucheinträgen und persönlichen Briefen sehr anschaulich nachweisen konnte.

„echte“ Rechte bereits eher skeptisch eingestellt, ist vor dem Hintergrund der Diskussionen zu Art. 9 und Art. 11 I, II davon auszugehen, dass jedenfalls diese beiden Normen nicht als „echte“ Rechte anerkannt waren. Die Diskussionen waren insbesondere in Bezug auf die Leistungshöhe derart oberflächlich, dass den Staaten offensichtlich nicht viel daran lag, den Inhalt exakt festzulegen. Wenn sie die Normen als Rechte anerkannt hätten, hätten sie hier sicherlich ein stärkeres Interesse signalisiert. Daraus ergibt sich, dass das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung von den damals verhandelnden Staaten nicht als „echtes“ Recht charakterisiert worden wäre.

Mit Blick auf viele Detailfragen, die den Rahmen des Menschenrechts auf soziale Grundsicherung genauer festlegen würden (Kulturabhängigkeit, Leistungshöhe, Form der Leistungen als Geld- oder Sachleistung), konnten keine endgültige Positionierungen der Staaten belegt werden. Darüber hinaus sind einige der nachgewiesenen grundlegenden Denkmodelle oft recht undifferenziert bearbeitet worden. So etwa die Prämisse, dass die Charakterisierung einer Norm als „echtes Recht“ mit dem Aspekt ihrer Einklagbarkeit verknüpft ist oder die Auffassung, dass wsk Normen lediglich Pflichten in der Dimension „fulfil“ begründen, nicht aber im Hinblick auf „respect“ oder „protect“. Diese Fragen bleiben nach der abgeschlossenen Bearbeitung des historischen Materials offen. Es bleibt damit die Aufgabe, die Analyse der Entstehungsgeschichte durch andere rechtswissenschaftliche Auslegungsmethoden zu ergänzen.

9 Anhang

- Alston, Philip, 1987: Out of the Abyss: The Challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly* 9: 332-381.
- Andreassen, Bård-Anders, 1993: Article 22. In: Eide, Asbjørn et al. (Hrsg.): *The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary, 2nd Edition*. London et al.: Scandinavian University Press: 319-355.
- Bielefeldt, Heiner, 1998: *Philosophie der Menschenrechte, Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*. Darmstadt: Primus Verlag.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 12 May 1999: General Comment 12. The right to adequate food (art. 11). UN Doc. E/C.12/1999/5.
- Craven, Matthew, 1995: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development*. Oxford: Clarendon Press.
- Craven, Matthew, 2001: The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. In: Eide, Asbjørn & Krause, Catarina & Rosas, Allan (Hrsg.): *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook, 2nd Edition*. Dordrecht et al.: Martinus Nijhoff Publishers: 455-472.
- Eide, Asbjørn, 7 July 1987: Report on the right to adequate food as a human right. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23.
- Eide, Asbjørn & Alfredsson, Gudmundur, 1993: Introduction. In: Eide, Asbjørn et al. (Hrsg.): *The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary, 2nd Edition*. London et al.: Scandinavian University Press: 5-16.
- Eide, Asbjørn, 1993: Article 25. In: Eide, Asbjørn et al. (Hrsg.): *The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary, 2nd Edition*. London et al.: Scandinavian University Press: 385-403.
- Eide, Asbjørn, 2001: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. In: Eide, Asbjørn & Krause, Catarina & Rosas, Allan (Hrsg.): *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook, 2nd Edition*. Dordrecht et al.: Martinus Nijhoff Publishers: 9-28.
- Engbruch, Katharina, 2008: *Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Art. 11 (1) IPWSKR*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Fassbender, Bardo, 2008: Idee und Anspruch der Menschenrechte im Völkerrecht. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46: 3-8.
- Glendon, Mary Ann, 2001: *A World Made New. Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House.
- Hamm, Brigitte & Kocks, Alexander, 2006: 40 Jahre UN-Sozialpakt. In: *Die Friedenswarte* 81: 87-106.
- Henkin, Louis, 1981: Preface, in: Louis Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights, The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press: IX-X.
- Henkin, Louis, 1981: Introduction, in: Louis Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights, The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press: 1-31.
- Koenig, Matthias, 2005: *Menschenrechte*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Korey, William, 1998: *NGOs and the Universal Declaration on Human Rights. "A curious Grapevine"*. New York, palgrave.
- Morsink, Johannes, 1999: *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent*. Philadelphia: University of Philadelphia Press.
- Roosevelt, Franklin D., 1940: The Annual Message to the Congress, January 6, 1941. In: *War – and Aid to Democracies. The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*. New York: The Macmillan Company: 663-672.
- Shue, Henry, 1996: *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy, 2nd Edition*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Zacher, Hans F., 2001: Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung / Bundesarchiv (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos: 333-684.
- Zacher, Hans F., 2004: Das soziale Staatsziel. In: Isensee (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts, Band II Verfassungsstaat*. Heidelberg: Müller: 659-784.