

Deutschlands Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (IPWSKM)

MICHAEL WINDFUHR¹

Einführung

Internationale Verpflichtungen sind weitgehend unbekannt geblieben

Dieser Text ist eine an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) gerichtete Parallelinformation darüber, wie Deutschland seine internationalen Verpflichtungen gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (IPWSKM) erfüllt. Er konzentriert sich ausschließlich auf Deutschlands Verpflichtungen gemäß dem IPWSKM und wie Deutschland diese Verpflichtungen umsetzt und erfüllt. Parallelberichte konzentrieren sich üblicherweise auf die nationale Umsetzung, weil Nichtregierungsorganisationen (NRO) gerade in diesem Bereich Erfahrungen haben. Gleichwohl zeigen gerade NRO, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, oft negative Resultate und Folgen der Politiken der Staaten der nördlichen Halbkugel oder der Geberländern in den Entwicklungsländern auf. Diese können durch Handels- oder Finanzpolitik oder durch die Entwicklungspolitik selbst verursacht werden. Seit Jahren weisen Entwicklungsorganisationen in nationalen und internationalen Foren auf diese Probleme hin. Die Menschenrechtsinstitutionen wurden bisher kaum dafür genutzt, um diese Themen im Zusammenhang mit Menschenrechtsverpflichtungen zu erörtern. Um dem abzuwehren, legen Brot für die Welt Deutschland, der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und FIAN-International gemeinsam einen Parallelbericht vor, der sich ganz auf internationale Verpflichtungen und Deutschlands Erfüllung derselben konzentriert.

Die drei Organisationen, die den Bericht vorlegen, tragen seit Jahren zur Arbeit des Ausschusses für WSK-Rechte (wirtschaftliche, soziale und kulturelle) bei, indem sie die staatliche Einhaltung von Verpflichtungen gemäß den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (WSK-Rechte) überwachen. NRO und soziale Bewegungen aus allen Teilen der Welt informieren z. B. FIAN regelmäßig darüber, wie ihre eigenen Regierungen die WSK-Verpflichtungen in Bezug auf das Recht auf angemessene Ernährung im Inhalt erfüllen. Brot für die Welt und der EED, zwei deutsche evangelische Hilfswerke, haben vor Jahren damit begonnen, einen auf Rechten basierenden Entwicklungsansatz aufzugreifen und anzuwenden. Teil ihrer Arbeit ist es, internationale NRO wie FIAN sowie NRO und soziale Bewegungen aus Entwicklungsländern dabei zu unterstützen, sich die Mechanismen des UN-Menschenrechtssystems zu Nutzen zu machen.

Einen Parallelbericht in Hinblick auf internationale Verpflichtungen vorzulegen, ist keine leichte Aufgabe, weil die Literatur zu internationalem Recht, aber auch die Anleitung durch Allgemeine Kommentare über internationale Verpflichtungen des CESCR selbst sehr begrenzt ist.² Obgleich der Ausschuss in seiner letzten Sitzung beträchtliche Fortschritte bei der Festlegung des Inhalts und der betreffenden staatlichen Verpflichtungen in Hinblick auf verschiedene Rechte, die im Vertrag enthalten sind³, machte, stellen die Teile der Allgemeinen Kommentare, die sich mit internationalen Verpflichtungen befassen, nur erste Schritte auf dem Weg zu einer besseren Definition dar. In Hinblick darauf enthält der Allgemeine Kommentar Nr. 12 über das Recht auf angemessene Ernährung die meisten Einzelheiten. Das ist keine Überraschung, weil Art. 11 ausdrücklich die Notwendigkeit internationaler Kooperation erwähnt, um den Rechten, die in Art. 11 enthalten sind, zu entsprechen, und dazu gehört in erster Linie das Recht auf angemessene Ernährung. Darüber hinaus hat der Ausschuss damit begonnen, die Rolle und die Verantwortung internationaler Organisationen bei der Umsetzung von WSK-Rechten pro-aktiver zu erörtern. Basierend auf den oben gemachten Anmerkungen beginnt der nachfolgende Text dennoch mit einem Überblick über die bereits diskutierten Themen und zeigt Übereinstimmungen in Bezug auf Art und Inhalt der internationalen Verpflichtungen im IPWSKM auf. In

Hinblick darauf wird der Text die Arbeit des Ausschusses berücksichtigen und die Limburg-Grundsätze zur Umsetzung des IPWSKM, die Richtlinien von Maastricht in Bezug auf die Verletzung von WSK-Rechten und anders relevantes Informationsmaterial eingehend untersuchen.

Zum geringen Umfang der Literatur über Inhalt und Art internationaler Verpflichtungen kommt noch, dass auch die Dokumentation über solche Verstöße durch UN, Staaten oder NRO erst am Anfang stehen. Obgleich aufgrund der Entwicklungs-, Handels- und Finanzpolitiken der Industrienationen zunehmend Probleme oder negative Folgen für die soziale Situation in Entwicklungsländern entstehen, sind die verfügbaren Informationen zum einen kaum sehr fallspezifisch oder konkret und zum anderen wurden diese Analysen nur selten aus der Perspektive der Menschenrechte erstellt. Der vorliegende Parallelbericht konzentriert sich daher auf spezielle Fälle, die FIAN als internationaler Menschenrechtsorganisation bekannt sind, mit Schwerpunkt auf dem Recht auf angemessene Ernährung, oder andere Fälle, die gut genug dokumentiert sind, um für eine Analyse der Menschenrechtssituation herangezogen zu werden. Es gibt nicht viele Informationen, die gut dokumentiert sind. Für einen zweiten Parallelbericht über die Auswirkung deutscher Politik sollte die Regierung selbst eine Einschätzung vornehmen, jedoch sollten auch deutsche NRO die Einhaltung internationaler Verpflichtungen regelmäßiger überwachen.

Trotz der fehlenden Dokumentation von Verstößen und Problemen mit internationalen Akteuren gibt es ein wachsendes Bedürfnis danach, ein derartiges Werk in Angriff zu nehmen. Mehrere Parallelberichte von NRO an den CESCR über den Stand der WSK-Rechte-Umsetzung in ihren Heimatländern erwähnten bereits mögliche Probleme oder Verstöße in Bezug auf die Verantwortung internationaler Akteure, seien es andere Staaten, internationale Organisationen oder auch private Akteure wie multinationale Unternehmen. FIAN-International schließt seit 1999 in alle seine Parallelinformationen regelmäßig ein Kapitel über die Auswirkungen internationaler Akteure auf die Fähigkeit von Staaten, ihre Verpflichtungen gemäß dem IPWSKM zu erfüllen, ein.⁴ Dies sind alles Anzeichen dafür, dass es von wachsender Bedeutung ist, die Auswirkungen solcher internationalen Akteure auf die Fähigkeit der einzelnen Staaten, ihre eigenen Menschenrechtsverpflichtungen angemessen zu erfüllen, zu überwachen und regelmäßig zu beurteilen. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Globalisierung wird es zunehmend wichtig, solche Analysen zu verbessern und dies auf einer regelmäßigen Basis zu tun.⁵

Deshalb haben Brot für die Welt, der EED und FIAN beschlossen, einen ersten Versuch zu unternehmen, einen Parallelbericht über Deutschlands Einhaltung seiner internationalen Verpflichtungen zu schreiben. Aufgrund des Stands der Genauigkeit in Bezug auf die Definition von Art und Inhalt internationaler Verpflichtungen ist dieser Bericht nur ein erster Versuch. Er wird versuchen, präzise zu sein, wann immer dies möglich ist, und kann sich nur auf einige konkrete Fälle konzentrieren, in denen deutsche Politik Menschen in anderen Ländern beeinträchtigt. Würden mehr Untersuchungen durchgeführt, könnten leicht weitere Fälle gefunden werden. Absicht dieses Textes ist nicht, alle oder den Großteil der Probleme aufzuzeigen, die mit der internationalen Politik Deutschlands verbunden sind, sondern hervorzuheben, dass es Probleme gibt und die derzeitigen Verfahrensweisen für den Umgang mit diesen Problemen unzureichend sind, sowohl intern innerhalb der Bundesregierung als auch innerhalb der UN-Menschenrechtsinstrumente, einschließlich des CESCR.

Der Bericht möchte dazu beitragen,

- Elemente für eine bessere Definition von Art und Inhalt der internationalen Verpflichtungen gemäß dem IPWSKM zu bestimmen,

1 Michael Windfuhr ist Geschäftsführer von FIAN International.

2 Siehe dazu Teile des Allgemeinen Kommentars Nr. 2 und Abs. 13 und 14 des Allgemeinen Kommentars Nr. 3 des CESCR.

3 Siehe dazu die Allgemeinen Kommentare 11-14. des CESCR.

4 Die erste Parallelinformation von FIAN, die ein Kapitel über die Auswirkungen internationaler Akteure auf die Fähigkeit eines Staates, seine Verpflichtungen nach dem ICESCR umzusetzen, enthielt, war die Parallelinformation über Kamerun, die dem Ausschuss 1999 vorgelegt wurde.

5 Siehe dazu den Bericht des Sonderberichterstatters zur Globalisierung sowie die jüngsten Resolutionen des Menschenrechts-Unterausschusses zu Handelsfragen und deren Beziehung zur Wahrnehmung von WSK-Rechten.

- soll Bereiche aufzeigen, in denen Deutschlands internationale Politik beträchtliche Auswirkungen auf Menschen in anderen Ländern hat, und
- macht Vorschläge, wie die Folgen deutscher Politik auf Menschen in anderen Ländern systematischer beurteilt werden können.

Versuche, Inhalt und Art der internationalen Verpflichtungen gegenüber dem IPWSKM zu definieren, sind nicht ohne Gefahren:

Die erste Gefahr liegt in den Befürchtungen vieler Mitgliedsstaaten, dass jede spezifische Auslegung hohe Forderungen in Bezug auf den Umfang von Hilfe und Unterstützung, die von einem Staat erwartet werden, schaffen könnte. Es ist genau die gleiche Debatte, die aufkam, als 1986 die Erklärung über das Recht auf Entwicklung verabschiedet wurde. Industrienationen waren bereits beim Entwurf des IPWSKM unverhohlen gegen jede bindende Auslegung: Sie waren lediglich einverstanden, Entwicklungshilfe auf freiwilliger Grundlage zu gewähren. Matthew Craven schlussfolgert, „der allgemeine Konsens war, dass Entwicklungsländer dazu berechtigt waren, um Unterstützung nachzusuchen, nicht aber diese als ihnen zustehendes Recht einzuklagen.“⁶ Diese Gefahr ist doppelter Art:

Die Debatte auf den Entwicklungshilfeaspekt zu konzentrieren, lässt außer Acht, dass es andere Verpflichtungen als nur positive wie die Bereitstellung von Geldmitteln gibt. Sie vergisst leicht die negative Verpflichtung, bei den eigenen Aktivitäten die Rechte der Menschen in anderen Ländern zu respektieren.

Die Diskussion über den Entwicklungshilfeumfang kann jede sinnvolle Debatte darüber behindern, was von reicheren Ländern erwartet werden kann und was nicht. Die bloße Tatsache, dass der erste Satz von Artikel 2 des IPWSKM – des zentralen Artikels über staatliche Verpflichtungen – mit der Anerkennung beginnt, internationale Unterstützung und Zusammenarbeit sei notwendig, zeigt, dass die Verfasser des IPWSKM sich dessen bewusst waren, dass ärmere Vertragsparteien bei der Umsetzung dieser Rechte Unterstützung brauchen.

Die zweite Gefahr liegt darin, dass zuviel über internationale Verpflichtungen zu sprechen die Aufmerksamkeit von der Bedeutung und herausragenden Rolle ablenken könnte, die der nationalen Umsetzung zukommt. Derzeit ist diese Gefahr aufgrund der Tatsache, dass internationalen Verpflichtungen bisher so gut wie gar keine Aufmerksamkeit zuteil wurde, nur eingeschränkt zu befürchten.

Beide Gefahren zeigen, dass internationale Verpflichtungen nicht überinterpretiert, aber auch nicht vergessen werden sollten. Ein realistischer Ansatz ist notwendig, um sie sinnvoll anwendbar zu machen.

Auf den folgenden Seiten werden wir zuerst in Kapitel 2 Art und Inhalt der internationalen Verpflichtungen im allgemeinen erörtern. Drei Bereiche, in denen es internationale Verpflichtungen gibt, werden unterschieden und in den Kapiteln 3 bis 5 auf die Verhältnisse in Deutschland übertragen. Wie bereits erwähnt, erfolgt dies anhand einiger Beispiele, die nicht als repräsentativ oder umfassend betrachtet werden können. Sie sind lediglich erläuternder Natur. Für den nächsten Parallelbericht in fünf Jahren werden deutsche NRO eine umfassendere Dokumentation in Angriff nehmen, die dann eine bessere Fallübersicht nach sich ziehen wird. Dennoch können am Ende des Texts aufgrund dieser Beispiele in Hinblick auf Deutschlands Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen an den Ausschuss gegeben werden.

Teil I: Überlegungen zum Charakter und Inhalt internationaler Verpflichtungen

Charakter der internationalen Verpflichtungen

Der zentrale Artikel über staatlichen Verpflichtungen im IPWSKM ist Artikel 2(1). Er beschreibt die Pflichten, die den Vertragspartnern bei der Realisierung der im

Vertrag festgeschriebenen Rechte obliegen, und sein Inhalt ist für ein umfassendes Verständnis der Substanz und die Umsetzung des Vertrags von zentraler Bedeutung. Der Ausschuss hat seinen dritten Allgemeinen Kommentar zur Erläuterung von Artikel 2(1) erstellt. Dieser Artikel ist überdies der Schlüssel zum Verständnis der internationalen Verpflichtungen gemäß dem IPWSKM:

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

Außer in diesem Artikel wird internationale Hilfe und Kooperation auch in den Artikeln 11(1), (2), 22 und 23 erwähnt. Art. 11(1) sieht vor, dass Staaten die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit auf freiwilliger Grundlage bei der Realisierung der Rechte auf angemessene Ernährung, Bekleidung, Unterbringung sowie der stetigen Verbesserung der Lebensbedingungen anerkennen. Art. 11(2) verlangt von den Staaten, einzeln und in internationaler Zusammenarbeit Maßnahmen für die Realisierung des Rechts, ohne Hunger leben zu können, zu ergreifen. Art. 22, der sich hauptsächlich mit verfahrenstechnischen Bestimmungen befasst, anerkennt die Rolle der UN und spezialisierter Organisationen bei der Bereitstellung technischer Hilfe für die Vertragsparteien an. Dieser Artikel wurde vom Ausschuss im Allgemeinen Kommentar Nr. 2 kommentiert. Art. 23 sieht vor, dass die Vertragsparteien zustimmen, dass neben anderen Maßnahmen die Bereitstellung technischer Hilfe notwendig ist, „um die im derzeitigen Vertrag anerkannten Rechte zu realisieren“.

Artikel 2(1) untersucht nicht bloß nationale Ressourcen, sondern auch internationale. Obwohl der betroffene Staat selbst die Hauptverpflichtung dafür trägt, die Rechte aus dem Vertrag unter Ausnutzung aller verfügbaren eigenen Ressourcen umzusetzen, wird doch anerkannt, dass fehlende Ressourcen Vertragsstaaten dazu zwingen können, die internationale Gemeinschaft um Hilfe zu ersuchen. Dennoch entbindet fehlende internationale Hilfe allein einen Staat nicht von seiner Verpflichtung, die Rechte aus dem Vertrag progressiv umzusetzen. Craven⁷ stellt die allgemeine Übereinkunft fest, „dass die vollständige Realisierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in Entwicklungsländern in einem gewissen Maß von der Bereitstellung internationaler Hilfe abhängt“.

Selbst wenn anscheinend Übereinstimmung herrscht, dass für die Umsetzung der Rechte aus dem Vertrag die Bereitstellung von internationaler Hilfe notwendig ist, bleiben Art, Umfang und verpflichtender Charakter solcher Hilfe unklar. Der Ausschuss behandelt diese Frage in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 3, schafft es aber nicht, den Inhalt der damit verbundenen Verpflichtungen klarzustellen. Er besagt:

„Der Ausschuss möchte betonen, dass gemäß den Artikeln 55 und 56 der UN-Charta, den bewährten Grundsätzen des internationalen Rechts und den Bestimmungen des Vertrages selbst internationale Zusammenarbeit für Entwicklung und damit für die Realisierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte eine Verpflichtung für alle Staaten ist. Diese obliegt insbesondere jenen Staaten, die in einer Position sind, um andere Staaten hier zu unterstützen. Der Ausschuss unterstreicht vor allem die Bedeutung der Erklärung zum Recht auf Entwicklung, die von der Generalversammlung in ihrer Erklärung 41/128 vom 4. Dezember 1986 verabschiedet wurde, und die Notwendigkeit für Vertragsparteien, alle darin anerkannten Grundsätze umfassend zu berücksichtigen.“

Die Bezugnahme auf die beiden Artikel der UN-Charta und die Erklärung über das Recht auf Entwicklung nutzt nicht viel, weil diese drei Referenzen in Bezug auf Umfang und Inhalt selbst nicht besonders klar formuliert sind. Art. 55 führt die Förderung von „höheren Lebensstandards, von Vollbeschäftigung sowie von Bedingungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Entwicklung“ als eines der Ziele der UN auf. Art. 56 enthält die Vereinbarung, zu diesem Zweck

⁶ Siehe dazu: Craven, Matthew (1995): The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development, Oxford, S. 149.

⁷ Siehe dazu: Craven, M. (1995:144f).

„gemeinsame und unabhängige Aktivitäten in Zusammenarbeit mit der Organisation zu unternehmen“. Dies wurde in der Literatur einige Male als eine „eindeutige Selbstverpflichtung, etwas zu tun“, um die in Art 55 dargelegten Ziele zu erreichen, ausgelegt, und lässt nicht zu, nichts zu tun, ist aber nicht besonders spezifisch.

Die Bezugnahme auf die Erklärung über das Recht auf Entwicklung macht deutlich, dass der Ausschuss die Bedeutung des Rahmens feststellen wollte, in dem wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erreicht werden sollen. Strukturelle Zwänge erschweren die vollständige Umsetzung aller Menschenrechte. Zwischen internationaler Hilfe und einer zur Umsetzung der Rechte notwendigen Wirtschaftsordnung wird eine Verbindung geknüpft. Das gestattet weder, Umfang und Inhalt der Rechte noch die Form einer solchen neuen Wirtschaftsordnung genauer zu spezifizieren.⁸ Für eine größere Genauigkeit in den folgenden Abschnitten werden andere Referenzpunkte in Betracht gezogen. Aus Berichten an FIAN-International werden zusätzlich Erfahrungen mit Verletzungen des Rechts auf angemessene Ernährung, in die internationale Akteure verwickelt waren, aufgenommen. Dies gestattet, drei Bereiche zu erkennen, in denen Staaten Verantwortung für die vollständige Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in anderen Ländern tragen.

Der Vorschlag ist, in Hinblick auf die Art der Verantwortung und dem Charakter der Verpflichtungen drei Bereiche internationaler Verpflichtungen zu unterscheiden.

Beim ersten Schritt wird die gängige Unterscheidung der Verpflichtungsformen, die herangezogen wird, um die staatliche Verpflichtung auf nationaler Ebene zu charakterisieren, auch auf internationale Kooperation angewendet: Achtung, Schutz und Erfüllung. Zweitens tragen Staaten zu den Handlungsweisen von UN-Organen oder spezialisierten Organisationen und anderen internationalen Organisationen bei. Insbesondere in Organisationen wie den Internationalen Finanzinstitutionen haben Länder wie Deutschland in Verbindung mit ihrem Stimmanteil einen gewissen Einfluss. Einen Teil des zweiten Bereichs macht der indirekte Einfluss aus, den Vertragsstaaten in internationalen Organisationen haben, indem sie die legislativen Gremien beeinflussen.

Der dritte Bereich ist die aktive Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte durch pro-aktive Politiken und Programme, die Staaten zur Förderung aller Menschenrechte in der internationalen Politik zur Verfügung stehen.

In den folgenden drei Unterabschnitten werden wir kurz untersuchen, auf welche Weise diese vier Bereiche durch die rechtliche Interpretation oder die Ausschuss-Dokumente unterstützt werden und wo unsere Interpretation Schlupflöcher oder nicht eindeutige Bereiche in Bezug auf eine präzise Definition internationaler Verpflichtungen aufzeigt.

Verpflichtungen der Staaten im Bereich internationale Zusammenarbeit

Will man die Formen internationaler Verpflichtungen von Staaten genau beschreiben, darf man nicht vergessen, dass die Vertragsstaaten bei der Umsetzung der Menschenrechte weiterhin die zentrale Rolle spielen. Für die Umsetzung müssen die Staaten die Verpflichtungen einhalten, die durch die Rechte im Vertrag auferlegt werden: **zu achten, zu schützen und zu erfüllen**⁹. Die Nichtausführung einer dieser drei Verpflichtungen stellt eine Verletzung dieser Rechte dar. Wie hängen internationale Verpflichtungen damit zusammen? Der Ausschuss erörterte die drei Verpflichtungsformen nicht unter dem Stichwort „internationale Verpflichtungen“ im Allgemeinen Kommentar Nr. 3, sondern hat schon im Allgemeinen Kommentar Nr. 2 über Hilfe internationaler Organisationen damit begonnen, zwei verschiedene Rollen bei der Achtung und Förderung der Rech-

te im Vertrag¹⁰ zu unterscheiden, indem er Bezug auf negative und positive Aktion nimmt und die Ansicht vertritt, dass internationale Organisationen „eine Einmischung in Projekte vermeiden sollen“, bei denen es zu Verletzungen von Rechten wie erzwungene Vertreibungen oder Diskriminierung von Gruppen kommt. Auf der anderen Seite sollen solche internationale Organisationen als „Befürworter von Projekten und Konzepten agieren“, die zum Wahrnehmen von Rechten beitragen. Diese Rollen können auch problemlos auf Staaten übertragen werden.

Internationale Juristen befürworten die Anwendung aller drei Verpflichtungsebenen im Bereich internationaler Verpflichtungen. „Durch eine Bezugnahme auf die dreigeteilte Typologie [der Verpflichtungen zu achten, zu schützen und zu erfüllen] könnte die Analyse der genauen Art der Verpflichtungen in diesem Bereich profitieren...“¹¹ Der Ausschuss folgte diesem Vorschlag in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 12 über das Recht auf angemessene Ernährung, in dem er die internationalen Verpflichtungen mit größter Genauigkeit erörtert. Obgleich dem Staat die Hauptverantwortung für die Umsetzung dieser Rechte obliegt, haben wir gesehen, dass es für andere Staaten die Pflicht gibt, zu kooperieren, und die Bemühungen eines Staates, seine nationalen Verpflichtungen, die Menschenrechtsstandards auf seinem Staatsgebiet zu achten, zu schützen und zu erfüllen, auf andere Weise zu unterstützen. Die Natur internationaler Hilfe und Kooperation ist damit unterstützend, sie muss die Bemühungen anderer Staaten ergänzen und nicht ersetzen. Am eindeutigsten hat der Ausschuss die Typologie in seinem allgemeinen Kommentar Nr. 12 angewendet: „Bei der Umsetzung dieser Verpflichtung sollten die Vertragsstaaten Schritte unternehmen, um das Wahrnehmen des Rechts auf angemessene Ernährung in anderen Ländern zu achten, dieses Recht zu schützen, den Zugang zu Nahrung zu erleichtern und die notwendige Hilfe bereitzustellen, wenn diese verlangt wird.“¹²

Die Achtungspflicht

Das bedeutet vor allem, dass Kooperation nicht die Bemühungen anderer Staaten unterminieren darf, ihre nationalen Verpflichtungen zu erfüllen, und daher ist es die erste Pflicht aller Staaten, jegliche Handlungen zu unterlassen, durch welche die Realisierung der WSK-Rechte in anderen Ländern behindert werden könnte. Obgleich diese internationale **Achtungspflicht** leicht zu verstehen ist, ist sie vermutlich diejenige, die am schwierigsten umzusetzen ist. Wie wir im Fall von Deutschland in Kapitel 3 sehen werden, kann sie auf wirtschaftliche Aktivitäten wie Handelsmaßnahmen und Subventionen, aber auch auf Entwicklungshilfeprojekte mit negativen Folgen für das Wahrnehmen von Menschenrechten bezogen werden. Diese Fälle sind nur schwer zu ändern. Teil der Achtungspflicht ist auch die Pflicht, „Nahrungsmittelembargos und ähnliche Maßnahmen, welche die Bedingungen für die Nahrungsmittelproduktion und den Zugang zu Nahrungsmitteln in anderen Ländern gefährden, für immer zu unterlassen“, wie es vom Ausschuss in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 12 formuliert wurde.¹³

Die Schutzpflicht

Auf der Ebene der internationalen Verpflichtungen zeigen sich die beiden anderen Arten von Verpflichtungen komplexer. Der Beitrag zur Umsetzung der **Schutzpflicht** wäre, dass Vertragsstaaten die Pflicht hätten, zu gewährleisten, dass alle von ihnen kontrollierten Organe das Wahrnehmen von Rechten in anderen Ländern respektieren. Staaten hätten daher die Pflicht, beispielsweise die Aktivitäten inländischer Unternehmen zu regulieren, um die Achtung der WSK-Rechte in anderen Ländern sicherzustellen. Staaten sollten auch den Einsatz von Subventionen kontrollieren, die Akteure dabei unterstützen, sich in anderen Ländern

8 Übersetzung des Zitats aus: HRI/GEN/1/Rev.4 vom 7. Februar 2000, S 12, Abs. 14.

9 Die drei Arten der Verpflichtungen, welche die Menschenrechte allen Staaten auferlegen, sind für das heutige Verständnis der WSK-Rechte fundamental. Sie wurden nicht nur von Rechtsexperten wie Alston, Craven und Eide, sondern auch durch das Limburger Prinzip oder die Maastricht-Richtlinien unterstützt, und auch der Ausschuss verwendet diese systematische Unterscheidung von Verpflichtungen in allen Allgemeinen Kommentaren (über Ernährung, Erziehung, Gesundheit).

10 siehe dazu Abs. 6, S. 7 in: HRI/GEN/1/Rev.4

11 Craven (1995:147).

12 Siehe dazu Abs. 36, S. 64 in: HRI/GEN/1/Rev.4

13 Siehe dazu Abs. 37, S. 64 in: HRI/GEN/1/Rev.4

zu engagieren. Dazu gehören auch die Unternehmungen von Exportkreditagenturen u. a. Zwei Anzeichen für diese Interpretation sind in der Arbeit des Ausschusses zu erkennen. (1) In den Berichtsrichtlinien für die regelmäßigen Staatenberichte verlangt der Ausschuss von Staaten, anzuzeigen, ob es Bemühungen gibt, sicherzustellen, dass Entwicklungskooperation bei ihrer Umsetzung eingesetzt wird, um die Realisierung von WSK-Rechten zu fördern. (2) Außerdem betont der Ausschuss in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 2 die Notwendigkeit für Kreditvergabeagenturen, alle Menschenrechte zu achten. Dies ist nicht nur an Kreditvergabeagenturen direkt gerichtet, die Vertragsstaaten sind auch aufgefordert, sich an der Arbeit dieser Agenturen zu beteiligen und sie zu unterstützen.

Die Erfüllungspflicht

Wie oben angedeutet ist die am meisten umstrittene Frage die, ob und in welchem Umfang Staaten verpflichtet sind, weniger reiche Länder als Teil ihrer internationalen **Erfüllungspflicht** zu unterstützen. Die Mitglieder des Ausschusses haben oft betont, dass es nicht ausreicht, wenn Staaten Handlungen unterlassen, die anderen Staaten schaden, sie sollten auch positive Anstrengungen unternehmen, um die Realisierung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten voranzubringen.¹⁴ Wie soll aber nun genauer interpretiert werden, was von Staaten aufgrund dieser internationalen Verpflichtung erwartet werden kann und soll? Die internationale Erfüllungspflicht ist in erster Linie eine unterstützende Verpflichtung. Verfügt ein Staat über solche Ressourcen und Infrastruktur, dass eine Erfüllung ernsthaft erwartet werden kann, brauchen andere Staaten nicht einzuspringen. Es herrscht Übereinstimmung darüber, dass andere Staaten, die über mehr Ressourcen verfügen, die Verpflichtung haben, für arme Ländern tätig zu werden. Im Allgemeinen Kommentar Nr. 3 drückt sich der Ausschuss in dieser Hinsicht deutlich aus, wenn er anmerkt, dass „die Verfasser des Vertrags durch die Formulierung ‘unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Mitteln’ sowohl auf die innerhalb eines Staates bestehenden Ressourcen als auch auf die von der internationalen Gemeinschaft durch internationale Kooperation und Hilfe verfügbaren verweisen wollen“.

Richtsatz für Entwicklungspolitik

Jede Quantifizierung der Verpflichtung zur Anerkennung eines absoluten Minimalbeitrags an Hilfe und Kooperation ist schwierig zu fixieren und wird bei Geberländern starken Widerstand hervorrufen. Ein erster Ansatz, um die Einhaltung der internationalen Erfüllungspflicht der einzelnen Staaten regelmäßig zu überprüfen, könnte die Anwendung eines **Richtsatzes** sein. Geberländer haben sich oft selbst dazu verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz ihres BSP für Entwicklungshilfe bereitzustellen. Eine solche freiwillige Verpflichtung existiert seit mehr als 30 Jahren in Form der Auflage, die 0,7 Prozent des BSP dafür vorsieht. Da nur wenig Länder dieses Ziel erreichen, könnte man anführen, dass diese Bezugsmarke nicht mehr existiert, weil die staatliche Praxis dieses Ziel nicht mehr verfolgt. Aber dennoch gibt es einige Staaten, die dieses Ziel de facto verfolgen, und wieder andere wie Deutschland, die diesen Richtsatz offiziell anerkennen. Auch wenn man den Richtsatz bei weniger als 0,7 Prozent ansetzen würde, sollte es doch ein regulärer Bestandteil in den an den CESCR gerichteten Berichten der Staaten werden, dass Staaten auch in Hinblick auf den Umfang ihrer internationalen Hilfe ihre eigenen Maßstäbe setzen.

Beweislast

Ein zweiter Weg könnte sein, den Hilfs- und Kooperationsumfang auf das benötigte Minimum zur Erfüllung des Kerninhalts der in allen Staaten bewahren Rechte zu beziehen. Beim Recht auf angemessene Ernährung wurden durch den Allgemeinen Kommentar Nr. 12 beträchtliche Fortschritte erzielt. Er modifizierte die Auffassung hinsichtlich der Verfügbarkeit von Ressourcen. In Abschnitt

17 des Allgemeinen Kommentars Nr. 12 verpflichtet der Ausschuss jeden Staat, der sich aufgrund von Gründen außerhalb seiner Kontrolle (einschließlich fehlender Ressourcen) auf die Unfähigkeit beruft, seine Verpflichtungen zu erfüllen, „zu beweisen, dass dies der Fall ist und dass er ohne Erfolg internationale Unterstützung angefordert hat, um die Verfügbarkeit von und die Zugriffsmöglichkeiten auf die notwendigen Nahrungsmittel zu sichern“. Dadurch würde ein vollkommen neues System zur Überprüfung des Maximums der verfügbaren Ressourcen eingeführt; dies würde es ermöglichen, die Bereiche oder Länder auszumachen, in denen es die internationale Gemeinschaft nicht schafft, Benötigtes bereitzustellen. Dies würde dabei helfen, bei der Frage, wie viel Hilfe benötigt wird, von einem prozentualen Verhältnis zu einer fallbasierenden Analyse zu gelangen.

Kerninhalt als Referenz

Der Allgemeine Kommentar Nr. 12 bietet einen dritten Weg der Bezugnahme, um den Umfang der benötigten Hilfe oder Kooperation zu ermitteln. Der Allgemeine Kommentar Nr. 12 enthält die Formulierung, dass die Verpflichtung besteht, „den Zugang zu Nahrung zu erleichtern und die notwendige Hilfe bereitzustellen, wenn sie angefordert wird.“ Mit dieser Formulierung knüpft der Ausschuss Hilfe an die Umsetzung des Kerninhalts des Rechts auf angemessene Ernährung. In Verbindung mit dem oben erwähnten Abschnitt 17 erkennt der Ausschuss, dass die Staatengemeinschaft in Hinblick auf das Recht auf angemessene Ernährung verantwortlich dafür ist, zumindest den minimalen Kerninhalt zu garantieren, der als das Recht auf ein Leben ohne Hunger definiert ist. Der Ausschuss hat in seinen letzten Allgemeinen Kommentaren begonnen, den Kerninhalt der entsprechenden Rechte, die von den Allgemeinen Kommentaren abgedeckt werden, auf einer regelmäßigen Basis zu definieren. Die Idee dahinter ist, jene Teile im normativen Inhalt jedes Rechts zu ermitteln, die unverzüglich garantiert werden sollten und könnten. Gleichzeitig ist es nützlich, bei der Bestimmung solcher Teile, die nur progressiv umgesetzt werden können, genauer zu sein.

Keine rückläufigen Hilfsbudgets

Neben den beiden Ansätzen Richtsatz für Entwicklungspolitik und Kerninhalt schlägt Craven vor, dass ein Rückgang der Hilfsleistungen in mehreren aufeinander folgenden Jahren vom Ausschuss im allgemeinen als Politik gewertet werden soll, welche die Ausführungsverpflichtung gemäß den internationalen Verpflichtungen nicht erfüllt. Wenn die Geberländer nicht selbst vor wirtschaftlichen Schwierigkeiten stehen, soll der Ausschuss prüfen, ob eine solche Bestimmung oder Interpretation auf lange Sicht nützlich sein könnte. Wenn eine solche Bestimmung mit einer Höchstgrenze kombiniert wird – in Verbindung mit dem Richtsatz wie weiter oben erläutert – könnte sie ein nützliches Instrument für weitere Staatsberichte sein. Ohne eine Höchstgrenze würde eine derartige Bestimmung stetig steigende Hilfsbudgets nach sich ziehen.

Qualität der Hilfe

Neben der Quantität der internationalen Hilfe und Kooperation muss auch über die Qualität der Hilfe nachgedacht und berichtet werden. Es ist offensichtlich, dass die derzeitige Praxis bei der Hilfeleistung für Entwicklungsländer aus der Perspektive der Realisierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ziemlich unbefriedigend ist. Was die Qualität der Hilfe angeht, fließen beträchtliche Summen der weltweiten Hilfsleistungen erstens in Länder mit mittleren und hohen Einkommen. Und selbst innerhalb der Länder gelangt ein großer Teil der Hilfsleistungen zu Bevölkerungsschichten mit mittleren und hohen Einkommen. Zweitens ist ein weiterer großer Teil der Hilfe an das Geberland gebunden, entweder weil er von Handelsabkommen abhängen oder weil er offiziell oder informell mit den Unternehmen und Exporteuren des Geberlands verknüpft ist.

Neben einer Kalkulation der geleisteten Hilfe und Kooperation könnte man auch die Höhe der finanziellen Verluste der Entwicklungsländer aufgrund von protektionistischen Maßnahmen in den Handelsabkommen berechnen. Die Weltbank rechnet immer noch regelmäßig aus, dass der Gesamtbetrag der finanziel-

¹⁴ Craven zitiert mehrere Ausschussmitglieder aus verschiedenen Jahren: siehe Craven (1995): S. 149f.

len Verluste der Entwicklungsländer aufgrund von Handelsschranken höher ist als die an die Gesamtheit aller Entwicklungsländer geleistete offizielle Entwicklungshilfe.¹⁵

Rolle zwischenstaatlicher Organisationen einschließlich indirekter Verantwortung bei der Gesetzgebung

Neue internationale Regeln, Politiken und Programme können die Fähigkeit von Staaten, für die vollständige Umsetzung notwendige nationale Politiken und Programme umzusetzen, beeinflussen. Der Einfluss neuer internationaler Regeln, Politiken und Programme kann in zwei Richtungen weisen: sie können die Realisierung der WSK-Rechte unterstützen, aber zur gleichen Zeit auch die Leistungsfähigkeit von Staaten bei der Sicherung der WSK-Rechte negativ beeinflussen. Es waren vor allem die Erklärung von Kopenhagen und das Aktionsprogramm des Weltgipfels für Soziale Entwicklung, die die internationale Gemeinschaft aufforderten, dafür zu sorgen, dass die sozialen und ökonomischen Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen (SAPs) minimiert werden. Einige der Bemühungen wurden realisiert, um die schlimmsten negativen Auswirkungen dieser Programme zu minimieren, aber immer noch sind die Folgen oft negativ, ob sich das im Gesamtbetrag staatlicher Gelder für Bereiche mit sozialer Dringlichkeit oder in einer zu raschen Annäherung an die Marktliberalisierung ausdrückt. Letztere kann beispielsweise Kleinbauern der schwerwiegenden Gefahr aussetzen, aus der Produktion gedrängt zu werden, wenn sie mit billigen Importen nicht konkurrieren können. Bekommen die betroffenen Bevölkerungsteile während dieser Veränderungen keine angemessene Unterstützung, werden vor allem die schwachen Bevölkerungsgruppen noch viel stärker von Armut bedroht sein als zuvor.

Der Ausschuss hat bereits in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 2 erörtert, dass internationale Organisationen zumindest garantieren sollten, dass ihre Politik die Rechte der Menschen in den UN-Mitgliedsstaaten achtet. Der zweite Kernpunkt, den der Ausschuss erkannte, besteht in der Förderung der Achtung vor diesen Rechten. Der Ausschuss vermerkt in diesem Allgemeinen Kommentar insbesondere, dass die entwicklungspolitischen Maßnahmen der UN-Gemeinschaft nicht in ausreichendem Maß darauf gerichtet waren, gleichzeitig auch die Anerkennung der WSK-Rechte zu fördern.

Die Geberländer sind für die politischen Entscheidungen in internationalen Organisationen von großer Bedeutung. Ob es um Themen wie Schuldenpolitik oder Strukturanpassungsprogramme geht, die Gemeinschaft der Geberländer trägt die volle Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen über Programme und Projekte dieser Organisationen. Wenngleich es empfehlenswert wäre, die von internationalen Organisationen verursachten Auswirkungen auf die Menschenrechte direkt zu überprüfen und zu kontrollieren, gibt es den anderen Weg, die Beteiligung von Geberländern an wichtigen politischen Entscheidungen solcher internationalen Organisationen direkt mit den jeweiligen Regierungen zu überprüfen, wenn die Staatenberichte im Ausschuss diskutiert werden. Besonderes Augenmerk muss auf die Europäische Union gerichtet werden, weil die EU in einigen politischen Bereichen überstaatliche Kompetenz besitzt, was besonders in der Handelspolitik von Bedeutung ist.

Internationale Organisationen können bei der Umsetzung von WSK-Rechten gleichzeitig eine sehr positive Rolle übernehmen. Leider hat kaum ein Staat eine Strategie für einen auf Rechten basierenden Ansatz für Entwicklungshilfe und internationale Politik gebilligt. Nur einige wenige internationale Organisationen haben begonnen, einen solchen auf Rechten basierenden Ansatz zu erwägen.¹⁶ Die Vertragsstaaten können in internationalen Organisationen eine führende Rolle spielen, indem sie solch eine positive Rolle bei der Unterstützung der Umsetzung der WSK-Rechte empfehlen und begünstigen.

Die Rolle der internationalen Organisationen beginnt, wenn ein Staat nicht in der Lage ist, seine Verpflichtungen einzuhalten, unabhängig von der Tatsache, ob wenn der Grund für die Nichteinhaltung auf externe Erschütterungen (wirtschaftliche, klimatische o. ä.) oder interne Probleme aufgrund von politischen, wirtschaftlichen o. a. Entwicklungen zurückzuführen ist. Es gibt im Grunde fünf Rollen, die internationale Organisationen bei der Unterstützung der Umsetzung des Rechts auf angemessene Ernährung einnehmen können. Die ersten drei sind mit positiven Elementen zur Unterstützung der Umsetzung des Rechts verbunden. Die anderen beiden beschreiben die Verantwortung seitens internationaler Organisationen für die Minimierung der negativen Folgen ihrer Politik auf Programme zur Befähigung der Staaten, ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen.

- (1) Internationale Organisationen können Staaten unterstützen, die arm an Ressourcen und nicht in der Lage sind, das Recht auf angemessene Ernährung und das Recht auf ein Leben ohne Hunger für alle seine Bürger zu garantieren, sei es zeitweilig, regelmäßig oder für längere Zeit. Die Unterstützung kann in Sachwerten oder in bar erfolgen, technischer oder finanzieller Art sein und in Form von Beratung geleistet werden. Die Möglichkeit, Unterstützung zu erhalten, sollte Staaten nicht dabei helfen – auch nicht denen, die arm an Ressourcen sind – sich ihren unmittlerbaren Verpflichtungen gemäß dem Recht auf angemessene Ernährung zu entziehen, also das Maximum der verfügbaren Ressourcen so schnell als möglich zu nutzen.
- (2) Internationale Organisationen können Staaten, die ihre Verpflichtungen gemäß dem Recht auf angemessene Ernährung nicht erfüllen, obwohl sie angemessene politische Maßnahmen ergreifen könnten, *juristisch, politisch und administrativ beraten*. Die Gründe, warum unangemessene politische Maßnahmen ergriffen wurden, sind vielfältig: Einflussreiche Interessengruppen, Unwilligkeit notwendige Veränderungen vorzunehmen, fehlendes Wissen über die möglichen Auswirkungen bestimmter Verfahrensweisen und Programme sind nur einige.
- (3) Die dritte Rolle umfasst die *aktive Unterstützung bzw. Förderung* des Rechts auf angemessene Ernährung. Internationale Organisationen können die vollständige Umsetzung dieses Rechts unterstützen, indem sie Staaten beraten, die Probleme bei der Umsetzung dieses Rechts analysieren und bekannt machen und die wichtigen Akteure innerhalb der Regierungen, aber auch innerhalb der jeweiligen Gesellschaften ermutigen und ihnen Hilfestellung geben.
- (4) In einer vierten Rolle würden die internationalen Organisationen *dafür sorgen müssen, dass ihre eigenen Verfahrensweisen und Programme Staaten bei der Umsetzung des Rechts auf angemessene Ernährung nicht einschränken*. Zunehmende gegenseitige Abhängigkeit und Verflechtung von Volkswirtschaften verstärken die Sensibilität gegenüber und die Verletzlichkeit durch internationalen Tendenzen und Entwicklungen einer jeden Gesellschaft. Außerdem können diese Tendenzen das Potential der Staaten, nationale Politik auf eine der Umsetzung der Rechte auf Nahrung und Ernährung förderliche Weise durchzusetzen, in beträchtlichem Umfang beschneiden oder vermindern.
- (5) Auf der fünften Stufe sollten internationale Organisationen *ihre eigenen Verfahrensweisen und Programme überwachen, um zu garantieren, dass diese nicht zu Verstößen gegen das Recht auf angemessene Ernährung beitragen*.

Indirekte Verantwortung bei der Festlegung von Regeln und Normen

Probleme bei der Verwirklichung der WSK-Rechte im allgemeinen und dem Recht auf angemessene Ernährung insbesondere tauchen vor allem im Prozess der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit (Globalisierung) auf, wenn das staatliche Potential zur Umsetzung der Menschenrechte durch internationale Politik

15 Die letzten Zahlen wurden im Weltentwicklungsbericht 2000 vorgelegt.

16 Eine Ausnahme bildet Norwegen als Staat oder die UNICEF als UN-Organ. Andere haben ebenfalls damit begonnen, sind hier aber nicht aufgeführt.

und Programme oder durch allgemeine globale Entwicklungen wie ein neues internationales Regelwerk oder neue Verordnungen, Verfahrensweisen und andere Innovationen verändert wird. Meist folgt die Festlegung von Regeln den eigenen Zielen oder den eigenen Methoden, die nicht in erster Linie für die Umsetzung der Menschenrechte oder als positiver Beitrag zu sozialer Entwicklung konzipiert wurden. Trotzdem muss die Festlegung von Regeln auf negative Folgen für schutzlose Bevölkerungsgruppen abgeklopft werden. Besonders im Bereich der Handelspolitik ist es notwendig, die Auswirkungen neuer Verordnungen auf arme Bevölkerungsschichten zu überprüfen.

Neben der Festlegung von Regeln in der Handelspolitik gibt es noch andere Bereiche der internationalen Politik, die beträchtliche indirekte Auswirkungen auf das Wahrnehmen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte haben können. Für das Recht auf angemessene Ernährung sind Entscheidungen in politischen Bereichen wie Abkommen über Handel, Rechte an geistigem Eigentum, Klimawandel oder Ausbreitung der Wüsten von allergrößter Bedeutung, auch wenn niemand unmittelbar an die Stoßwirkung dieser Institutionen oder Abkommen denkt. Das Menschenrechtssystem muss Wege finden, wie diese indirekten Konsequenzen angemessen angesprochen werden können. NRO können dies in Zukunft tun, wenn sie Parallelberichte über die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen von Staaten bereitstellen.

Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte

Die Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte scheint offensichtlich der einfachste Weg zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen gemäß dem IPWSKM zu sein. Obgleich das sehr einfach aussieht, hat doch kaum ein Staat in der internationalen Arena ein offizielles Unterstützungs- oder Förderprogramm oder eine spezifische Menschenrechtspolitik bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Eine solche Ausrichtung wäre unwahrscheinlich wichtig, um beim Menschenrechtsdiskurs eine größere Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte anzusteuern. Deshalb wäre es für den Ausschuss wichtig, die Staatenberichte mit der vorgeschlagenen staatlichen Förderfunktion für WSK-Rechte abzugleichen.

Im nachfolgenden Textabschnitt werden die in diesem zweiten Kapitel herausgearbeiteten Kriterien an die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch Deutschland angelegt. Aufgrund der Tatsache, dass der gesamte Versuch neuartig ist, wird die Beurteilung durch eine Veranschaulichung von einzelnen Fällen vorgenommen. Diese Methodik wird auch deshalb angewendet, weil keine vollständige Dokumentation der Probleme in Bezug auf die nicht erfolgte Umsetzung der internationalen Verpflichtungen durch Deutschland existiert. Die Arbeit deutscher NRO steht hier erst am Anfang.

Teil II: Deutschlands Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen

Der vierte regelmäßige Bericht, den Deutschland gemäß den Artikeln 16 und 17 des IPWSKM¹⁷ vorgelegt hat, erörtert an keiner Stelle Deutschlands Einhaltung seiner internationalen Verpflichtungen. Er erwähnt den Begriff „internationale Verpflichtungen“ nicht einmal und konzentriert seine Aufmerksamkeit lediglich auf die nationale Umsetzung des Vertrags. Das kann auf dreifache Weise ausgelegt werden. Zum einen zeigt dies, dass sich der Staat noch keine angemessenen Gedanken über seine internationalen Verpflichtungen gemacht hat, sonst hätte er sie in einem eigenen Kapitel deutlich zum Ausdruck gebracht. Die zweite Erklärung ist, dass der Ausschuss Staaten niemals gedrängt hat, über ihre internationalen Verpflichtungen nachzudenken, zum Teil weil er gerade erst anfang, sich angemessen um die nationale Situation zu kümmern, aber teilweise vielleicht auch deshalb, weil er nicht die internationalen Leistungen von einzelnen Staaten infrage stellen wollte. Das dritte Element könnte sein, dass auch die Zivilgesellschaft ihr

Augenmerk nicht auf internationale Verpflichtungen gerichtet hat. Hier ist es wichtig, anzumerken, dass in anderen Foren eine internationale Debatte über Quantität und Qualität von Hilfe geführt wird, beispielsweise beim Nachbereitungsprozess des Weltsozialgipfels oder bei der Vorbereitungsarbeit für die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung. Aber in keinem dieser Foren wird das Thema aus der Perspektive der Menschenrechte diskutiert. Die Arbeit im Ausschuss in Hinblick auf internationale Verpflichtungen wäre grundlegend.

Deutschlands Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen in Bezug auf nationale Politik

Achtungspflicht

Im Rahmen der internationalen **Achtungspflicht** kontrolliert Deutschland weder jetzt, noch hat es dies früher getan, ob es negative Auswirkungen für Menschen in anderen Ländern aufgrund der Umsetzung bestehender Entwicklungsprojekte auf das Wahrnehmen von WSK-Rechten gibt. Bedenken in Bezug auf Umwelt und Gleichheit der Geschlechter sind zwei Elemente, die im Entwicklungssektor regelmäßig überprüft werden. Eine Beurteilung von Entwicklungsprojekten in Hinblick auf Kernarbeitsstandards durch offizielle finanzielle und technische Kooperation findet gerade statt. Aber andere Probleme bei Projekten wie mögliche Zwangsvertreibungen ohne adäquate Neuansiedlung werden gegenwärtig nicht überprüft. FIAN-International wurde von lokalen Organisationen in Ghana gebeten, die Auswirkungen von Goldminen über Tage auf das Recht auf angemessene Ernährung zu untersuchen. In diesen von FIAN-International untersuchten Minen wurden ernste Probleme mit erzwungenen Umsiedlungen ohne angemessene Entschädigungen und der Zerstörung von Existenzgrundlagen beobachtet. Mindestens einer der Minenbetreiber erhält Kredite von einer deutschen Entwicklungshilfeorganisation, der DEG, die für die Förderung privater Investitionen in Entwicklungsländern zuständig ist. Eine aktuelle unabhängige Untersuchung, die von der nationalen Menschenrechtskommission von Ghana durchgeführt wurde, untermauerte den von FIAN festgestellten Sachverhalt. Bisher reagierte die Regierung nur langsam. In Bezug auf das Problem, über das sie bereits vor einem Jahr in Kenntnis gesetzt worden ist, wurde noch keine Untersuchung aufgenommen. Dasselbe Projekt wird auch von der Weltbank-Organisation IFC finanziert, auf die Deutschland ebenfalls einigen Einfluss hat. Ähnliche Fälle in den Bereichen Bergbau und Dammbau in anderen Ländern werden wahrscheinlich oder sind bereits dokumentiert. NRO bekommen solche Informationen nur, wenn die lokalen Organisationen von ihnen wissen und ihnen diese Informationen zukommen lassen können. Deshalb wird von der Regierung verlangt, solche Projekte regelmäßig zu überprüfen. Es reicht nicht, bis zu dem Moment zu warten, wo NRO Informationen über problematische Entwicklungen erhalten, weil dann Probleme in vielen anderen Fällen nicht erkannt werden.

Neben der direkten negativen Auswirkung von Hilfsprojekten beinhaltet die Achtungspflicht, dass der Vertragsstaat die Rechte der Menschen in anderen Ländern nicht durch Handelspolitik zunichte macht. Eine der großen Debatten zwischen deutschen und europäischen NRO aus dem Bereich Entwicklung und Deutschland und der EU dreht sich um die fehlende Kohärenz zwischen Entwicklung und Menschenrechtszielen in ihrer Politik sowie um widersprüchliche Auswirkungen ihrer Politik auf ärmere Bevölkerungsschichten in anderen Ländern. Dazu zwei Beispiele: Seit 1993 gibt es für die Agrarexportsubventionen der EU scharfe Kritik von den europäischen NRO. In vielen detaillierten Studien konnten sie den Nachweis für negative Auswirkungen von Exportsubventionen für Rindfleisch und Weizen auf Kleinbauern, vor allem in Afrika, aber auch in Ländern wie Bolivien u. a., erbringen. Mitte der neunziger Jahre wurden europäische Überschüsse in den Küstenstädten Westafrikas unter dem Herstellungspreis verkauft. Dies ruinierte die Märkte für die Produzenten aus dem Sahel-Gebiet, die traditionell die Märkte an der Küste versorgen. Als diese Praxis von EU-NRO kritisiert wurde, reagierte die EU und senkte die Subventionen für Rindfleischexporte nach Westafrika. Einige Jahre darauf fand man ähnliche Subventionen in Südafrika und Namibia, später in Osteuropa. Nahezu die

17 E/C.12/4/Add.3

Hälfte des EU-Budgets wird für Agrarunterstützung ausgegeben. In einigen der vergangenen Jahre erreichten allein die Exportsubventionen 40 Prozent des Agrarbudgets. Ein Teil des Problems in der Handelspolitik ist außerdem der Export mit im Inland verbotenen Gütern. Der Guardian berichtete letztes Jahr, dass die EU das Viehfutter, das BSE verursacht, noch Jahre nachdem dessen Verwendung in Europa verboten worden war, nach Westafrika (Nigeria) exportierte.

Zu einem ähnlichen Problem mit der Achtungspflicht kommt es bei der EU-Fischereipolitik, die in vielen westafrikanischen Staaten die mit handwerklichen Methoden arbeitenden Fischer beeinträchtigt. Die EU hat mit verschiedenen Ländern Abkommen geschlossen, die es der EU-Flotte erlauben, innerhalb der 200-Meilen-Zone zu fischen. Für diese Lizenz bezahlt die EU einen gewissen Betrag an die Regierungen von Senegal, Mauretanien usw. Derzeit versucht die EU, Regierung und Parlament von Ghana zu überreden, ein solches Fischereiabkommen zu akzeptieren. Viele Fischerorganisationen sind hartnäckig gegen diese Abkommen, weil sie befürchten, dass der Fischfang durch die EU die langfristige Verfügbarkeit von Fischen beeinträchtigen wird. Die meisten Länder berichten von Vorfällen, bei denen die EU-Flotte auch in die Zonen zwölf bis sechs Meilen vor der Küste vordringt und damit die Nahrungsressourcen der Küstenbevölkerung in diesen Ländern durch Überfischung ernsthaft gefährdet. Dahinter steht das Problem, dass die EU-Flotte eine fast fünfzigprozentige Überkapazität aufweist. Obgleich die EU anführt, dass sie mit den jeweiligen Regierungen formelle Abkommen schließt und für die Fischereilizenzen bezahlt, tauchen Probleme auf, zum einen weil die Flotte die Ressourcen überfischt, was von den westafrikanischen Staaten kaum kontrolliert werden kann, und zum anderen weil die EU nicht daran interessiert ist, die einzelnen mikroökonomischen Folgen für das Wohlbefinden des Menschen auf angemessene Ernährung zu kennen. Es gibt keine regelmäßigen Kontrollen. Es gibt innerhalb der EU auch keinen Beschwerdemechanismus, an den sich Menschen, die von EU-Politiken beeinträchtigt werden, wenden können.

Diese Form von Handelsproblemen kann nicht allein der deutschen Regierung angelastet werden, weil Handelspolitik auf EU-Ebene bereits auf überstaatliche Weise geregelt ist. Aber Deutschland ist dennoch voll verantwortlich für EU-Politik. Als wichtiges EU-Mitglied muss Deutschland zudem sicherstellen, dass diese Probleme gelöst werden.

Schutzpflicht

In Hinblick auf die **Schutzpflicht** werden die Aktivitäten deutscher Akteure im Ausland immer noch nicht auf ihre möglichen Auswirkungen auf Verletzungen von WSK-Rechten überprüft. Für die Exportkreditagentur (Hermes) wurden kürzlich neue Regeln diskutiert, um die Probleme zu entschärfen, die regelmäßig im Zusammenhang mit großen Dammbau- und anderen großen Infrastrukturprojekten auftreten und erzwungene Umsiedlungen ohne angemessene Entschädigung zur Folge haben. Zwar wurden die Vorschriften für Hermes vor kurzem geändert, eine Überprüfung der Einhaltung der Menschenrechte wurde jedoch nicht eingeführt. Immer noch müssen NRO die mit jedem Projekt verbundenen Probleme in jedem Fall einzeln herausstellen, weil eine regelmäßige Beurteilung von Menschenrechtsfragen durch die Regierung fehlt.

Bei der Entwicklung von Instrumenten zur Kontrolle des Verhaltens von Unternehmen die auf Freiwilligkeit beruhen, also im Grunde Verhaltenskodices, hat die Regierung eine pro-aktivere Rolle übernommen. Die Regierung finanziert einen Erfahrungsaustausch zwischen allen an solchen Verhaltenskodices beteiligten Akteuren in Deutschland. Der Mechanismus zur Kontrolle der neuen OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen ist noch immer nicht vollständig ausgearbeitet. Im Bereich der Kernarbeitsnormen wurde die Regierung in den letzten Jahren recht aktiv. Diese Normen, die durch die jüngste ILO-Erklärung neues Gewicht bekamen, wurden zu einem wichtigen Kriterium für deutsche Entwicklungshilfe.¹⁸

Im Zuge der jüngsten Tendenzen in der Entwicklungshilfe hat auch die deutsche Regierung Privatunternehmen als neue Partner bei Entwicklungsprojekten erkannt. Durch diese so genannten Abkommen auf der Basis von öffentlich-privaten Partnerschaften (public private partnership) soll mehr Geld für Entwicklungszwecke mobilisiert werden. Diese Form von Projekten soll auch nächstes Jahr auf der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Mexiko diskutiert werden. Es besteht die Gefahr, dass eine solche Kooperation die Kapazität von Staaten zur unabhängigen Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte durch inländische Unternehmen einschränken könnte.

Erfüllungspflicht

Bezüglich der **Erfüllungspflicht** sind, wie wir gesehen haben, keine absoluten Kriterien verfügbar, aber es wurden einige Hinweise entdeckt, wie staatliche Erfüllung von Richtsätzen im Bereich internationaler Hilfe angepackt werden kann. Obgleich sich die Regierung immer noch auf das Ziel, 0,7 Prozent des BSP für Entwicklungshilfe aufzuwenden, bezieht, sank der aktuelle Betrag während eines Großteils der letzten Dekade. Unter der neuen Regierung (1998) sank dieser Prozentsatz vom BSP auf ein Rekordtief. Nach Schätzungen werden die derzeitigen 0,26 Prozent des BSP, die für Entwicklungshilfe aufgewendet werden, 2003 auf 0,21 Prozent schrumpfen. Der Prozentsatz des Entwicklungshilfebudgets am gesamten Staatshaushalt ist ebenfalls gesunken, was bedeutet, dass die Kürzungen in der Entwicklungshilfe im Vergleich zu anderen Bereichen überproportional war. Die Regierung hatte gehofft, durch die öffentlich-privaten Partnerschaftsprogramme neue Mittel aufzutun, aber diese Gelder fließen genau genommen in die bereits reicheren Entwicklungsländer.

Neben der Quantität der Entwicklungshilfe stellt auch ihre Qualität einen wichtigen Aspekt dar. Hier könnte ebenfalls der Richtsatz für Entwicklungspolitik angewendet werden. Während des Weltsozialgipfels wurde die Einführung einer 20:20-Initiative diskutiert, bei der Geberländer sich selbst verpflichten sollen, 20 Prozent ihrer Entwicklungshilfe für soziale Grunddienste (Grundbildung, Basisgesundheitsdienste, Trinkwasser und Abwasserversorgung, reproduktive Gesundheit, Beseitigung von Mangelernährung) zu verwenden, während Entwicklungsländer 20 Prozent ihres Etats für diese Sektoren aufwenden sollen. Obgleich es eine anhaltende Debatte zwischen der deutschen Regierung und NRO darüber gibt, wie viel Geld in diese Bereiche mit sozialer Dringlichkeit fließt, zeigen die Zahlen der NRO, dass der Prozentsatz sinkt. Für Grundschulbildung liegt die aktuelle Zahl bei nur 2,8 Prozent, dabei gehört dieser Bereich zu denen, die der Ausschuss als besonders wichtig einstuft. Das DAC-Berichtssystem der OECD fordert von den Mitgliedsstaaten den Nachweis, in welcher Höhe sie Mittel für soziale Grunddienste in der Entwicklungszusammenarbeit einsetzen. UNICEF hat verschiedentlich festgestellt, dass die Bereitstellung sozialer Grunddienste mit der fortschreitenden Erfüllung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte korrespondiert und dass die dafür notwendigen Mittel von ca. 70 Mrd USD weltweit aufgebracht werden können. Der Ausschuss sollte anfangen, diese Aspekte gründlicher zu untersuchen und eine Liste von Kriterien ausarbeiten, anhand derer die Entwicklungshilfeleistung in Zukunft überprüft werden kann.

Deutschlands Rolle in zwischenstaatlichen Organisationen und seine indirekte Verantwortung

Deutschland war stolz darauf, 1999 die Initiative für einen Schuldennachlass für arme Länder (HIPC) auf den Weg gebracht zu haben. Deutschland hat öffentlich erklärt, dass der Schuldennachlass aufgrund dieser Initiative 50 Milliarden USD betragen werde. Dieses Ergebnis stimmt nur dann, wenn auch alle zukünftigen Zinsen mit eingerechnet werden. NRO schätzen, dass der von Deutschland gewährte Schuldennachlass nicht mehr als DM 150 Millionen¹⁹ pro Jahr ausmacht. Wegen der beträchtlichen Kürzung des Entwicklungshilfebudgets wird sich

18 Die ILO-Erklärung über Grundprinzipien und Grundarbeitsrechte und die Folgeerklärung dazu, Internal Labour Office, Genf, 1998

19 Auch die Regierung ist nicht in der Lage, den von Deutschland aufgrund der HIPC-Initiative effektiv gewährten Schuldennachlass annähernd zu beziffern.

gleichzeitig auch die gesamte Geldmenge, die in Entwicklungsländer fließt, verringern. Obgleich die HIPC-Initiative als ein kleiner Schritt in die richtige Richtung gesehen werden kann, können die seitdem von der Weltbank lancierten Strategiepapiere (Poverty Reduction Strategy Papers) zur Bekämpfung der Armut den makroökonomischen Hintergrund der früheren Politik von Strukturanpassungsprogrammen (SAP) nicht ändern. Immer noch sind die Auswirkungen dieser SAP-Politik in Hinblick auf Armut noch nicht angemessen überprüft worden. Deutschland hat in Bezug auf seine Schuldenpolitik ein paar erste Schritte in die richtige Richtung getan, aber es bewegt sich noch in engen Grenzen und nimmt die Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik auf die Menschenrechte noch nicht adäquat in Angriff.

Bezüglich Deutschlands Präsenz in internationalen Foren, in denen Regeln und Normen festgesetzt werden, kann beobachtet werden, dass die Regierung keinerlei Überprüfung der möglichen Auswirkung neuer internationaler Regeln und Verordnungen auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vornimmt. So sind die WTO-Regeln für den Agrarsektor, für Rechte an geistigem Eigentum usw. heutzutage von größter Bedeutung und können ernste Auswirkungen auf das Wahrnehmen von WSK-Rechten haben. Der nachfolgende Kasten veranschaulicht diese Verbindung anhand des WTO-Agrarabkommens. Wenn Zusammenhalt zwischen den verschiedenen Organen des internationalen Rechts nicht innerhalb der in den verschiedenen Foren präsenten Regierungen vorhanden ist, wer sollte dann sicherstellen, dass zwischen WSK-Rechten und Handelspolitik oder WSK-Rechten und Klimapolitik keine Widersprüche bestehen? Bisher kümmert sich Deutschland in diesen internationalen Foren nicht um die möglichen Auswirkungen neuer Verordnungen auf die WSK-Rechte. Eine regelmäßige Vorbeurteilung wäre für viele dieser internationalen Foren im Bereich Wirtschaft u. a. empfehlenswert.

Auswirkungen des WTO-Agrarabkommens auf das Recht auf angemessene Ernährung

Der Agrarsektor ist seit 1994 in das Rahmenwerk der WTO-Regeln integriert. Die früheren Ausnahmen im Agrarsektor sind ausgelaufen. Vor 1994 wurden die Weltmärkte von riesigen Agrarsubventionen, die hauptsächlich in den USA und der EU eingesetzt wurden, und von Agrarprotektionismus auf vielen Inlandsmärkten auch der Entwicklungsländer dominiert. Das Agrarabkommen (AoA) hat den gesamten Sektor den allgemeinen Grundsätzen der WTO unterstellt, zu denen Liberalisierung, Meistbegünstigungsprinzip und Nichtdiskriminierung gehören.

Die in der Uruguay-Runde erreichte Reform war nur eine Teilliberalisierung. Dabei wurde vereinbart, (1) die nationalen Märkte zu öffnen (nicht verpflichtend für LDCs), (2) Exportsubventionen auf maximal 36 Prozent zu kürzen und (3) staatliche Subventionen für den Agrarsektor zu kürzen. Obgleich viele Entwicklungsländer anfangs für dieses Abkommen waren, weil sie sich besseren Zugang zu den Märkten der Industrienationen erhofften, stehen mehr und mehr Entwicklungsländer dem Abkommen zunehmend kritisch gegenüber.

Die Öffnung der Agrarmärkte für Nahrungsmittelimporte bringt viele kleine und mittlere Produzenten in Entwicklungsländern in direkten Wettbewerb mit Konkurrenten auf dem Weltmarkt. In den meisten der ärmeren Entwicklungsländer gibt es Produzenten mit schlechtem Zugang zu Produktionsfaktoren wie unterstützende Strukturen, Kredite, Land und Wasser oder Saatgut und Düngemittel (oft Kleinbauern, in Afrika zumeist Frauen), während die Bauern in Industrieländern jahrzehntelang Subventionen erhielten. Selbst die OECD räumt mittlerweile ein, dass die Bauern in Industrieländern keine natürlichen Wettbewerbsvorteile haben, sondern oft zusätzliche Wettbewerbsvorteile bekommen, weil sie von ihren Regierungen unterstützt werden, wohingegen Kleinbauern in Entwicklungsländern häufig besteuert wurden.

Wenngleich die Auswirkungen der WTO auf Kleinbauern methodisch nicht so leicht zu zeigen ist, weil die Öffnung der Märkte in Entwicklungsländern bereits vor einigen Jahren durch Strukturanpassungspolitiken eingeführt wurde, wobei schwierig aufzuzeigen ist, welche politischen Veränderungen aufgrund von WTO-Auflagen und welche aufgrund von SAPs eintraten, ist gegenwärtig ei-

ne Reihe von fast 30 Studien verfügbar, um den Einfluss des AoA auf Kleinbauern zu bewerten. Auch die FAO hat eine recht umfassende Analyse des AoA in mehreren Entwicklungsländern durchgeführt.

In vielen Situationen sind die Auswirkungen des AoA auf Kleinbauern dramatisch. Obgleich die Industrieländer ihre Märkte öffnen, müssen die Bauern in Industrieländern immer noch mit einer Menge Exportsubventionen konkurrieren. Aufgrund der Tatsache, dass arme Länder ihren Bauern keine Subventionen zahlen können und Handelsschranken abbauen müssen, bleibt diesen Ländern kaum ein agrarpolitisches Instrument, während in Industrieländern immer noch hohe Subventionen in den Agrarsektor fließen (wobei ein Großteil davon nicht bei den Bauern selbst ankommt). Die FAO schließt ihre Studienreihe mit den folgenden Beobachtungen:

- Wenige Entwicklungsländer konnten ihre Agrarexporte steigern.
- Viele Entwicklungsländer mussten alle ihre agrarpolitischen Instrumente aufgeben, und die Bauern wurden in eine harte Konkurrenz mit den subventionierten Produktionen in den USA und der EU gestellt. • In vielen Regionen steigen die Nahrungsmittelimporte, während die lokale Nahrungsmittelproduktion zurückgeht.
- In verschiedenen Entwicklungsländern wurden landwirtschaftliche Schlüsselbereiche zerstört, weil sie mit billigen Importen nicht konkurrieren konnten.

Die Bedeutung des Rechts auf angemessene Ernährung ist offensichtlich. In Hinblick auf das Recht auf Nahrung ist der individuelle Zugang zu Produktivressourcen wesentlich, um dieses Recht zu garantieren. **Kleinbauern (oft mit sehr schlechten Ausgangsvoraussetzungen)** bauen auf ihren Feldern Nahrungsmittel oder andere Agrarprodukte an. Verlieren sie ihre Märkte wegen rapider Veränderungen des Importsystems, haben sie oft keine Möglichkeit, ihren Anbau weiterzuführen. Wenn sie ihre Absatzmärkte verlieren, verlieren sie nicht nur ihre Einkommen, sie haben zumeist auch keine anderen Einkommensquellen. Wenn die Landbevölkerung von ihren Ressourcen nicht mehr leben kann, kommt es zu Hunger und Mangelerkrankung. Mehr und mehr Fallstudien – wie bereits oben dargestellt – zeigen die riesigen Auswirkungen der Veränderungen in der Handelspolitik auf schutzlose Bevölkerungsgruppen auf dem Land, deren Zugang zu Produktivressourcen und Einkommen dadurch vernichtet wird, wodurch das Recht auf angemessene Ernährung und das Recht auf ein Leben ohne Hunger verletzt werden.

Aus Sicht der Menschenrechte müssen reguläre Kontrollen der Folgen von Handelsabkommen auf das Recht auf angemessene Ernährung durchgeführt werden, die von den zuständigen Menschenrechtsinstitutionen (und nicht innerhalb der WTO) umgesetzt werden sollten. Staaten müssen das Recht zugesprochen bekommen, Agrarhandel aus Gründen der Auflagen in Bezug auf das Recht auf angemessene Ernährung (Ernährungssicherung) zu beschränken, sobald die Liberalisierung kleine und mittlere Produzenten gefährdet. Staaten müssen das Recht haben, eine angemessene Mischung verschiedener Politiken zu wählen, um ihre Menschenrechtsverpflichtungen hinsichtlich des Rechts auf angemessene Ernährung umzusetzen.

Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte durch Deutschland

Bei der Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte kam Deutschland in den letzten Jahren rasch voran. Deutschland übernahm eine aktive Rolle bei der Unterstützung der WSK-Rechte in UN-Foren, lud das Büro des Hohen Kommissars (*Office of the High Commissioner*) und die FAO ein, im März 2001 die dritte Expertenkonsultation zum Recht auf angemessene Ernährung in Bonn abzuhalten, und organisierte eine Konferenz zu den Themen Zugriff auf Landflächen und Bodenreform, zwei wichtige Elemente für das Recht auf angemessene Ernährung.

Ein für Deutschland besonders wichtiger Bereich ist die Unterstützung für die Kernarbeitsnormen der ILO, die Teil der Arbeitsrechte in Art. 7 und 8 des Ver-

trags sind. Kernarbeitsnormen wurden als Ziele in die deutsche Entwicklungshilfepolitik aufgenommen, und derzeit versucht die Regierung, diese Standards in alle ihre Unternehmungen einzugliedern. Dies kann als ein erster Schritt zu einem politischen Ansatz auf der Grundlage einiger der WSK-Rechte gewertet werden.

Deutschland hat hinsichtlich der Außenpolitik im allgemeinen keine spezifische Menschenrechtspolitik in Bezug auf WSK-Rechte. Wenngleich die erwähnten Schritte zwar in die richtige Richtung führen, steht Deutschland doch erst am Anfang des langen Weges, den Kriterien für WSK-Rechte zu ähnlich großer Bedeutung wie den zivilen und politischen Rechten zu verhelfen.

Teil III: Zusammenfassung und Empfehlungen

Zusammenfassung und Empfehlungen an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Folgende Aktivitäten werden dem Ausschuss zur Verbesserung seiner Arbeit im Bereich internationale Verpflichtungen empfohlen:

- Der Ausschuss sollte die Einhaltung internationaler Verpflichtungen regelmäßig bei der Analyse der Staatenberichte überprüfen.
- Der Ausschuss sollte einen Allgemeinen Kommentar über Inhalt und Umfang internationaler Verpflichtungen im Bereich des IPWSKM abfassen, basierend auf den ersten Erfahrungen, die bei der Abfassung des Allgemeinen Kommentars Nr. 12, der ein eigenes Kapitel über internationale Verpflichtungen enthält, gewonnen wurden.
- Der Ausschuss sollte von den Bericht erstattenden Staaten verlangen, ihren internationalen Verpflichtungen in den verschiedenen erwähnten Bereichen nachzukommen und über ihre eigene Rolle in internationalen Organisationen und Foren, in denen Regeln festgelegt werden, zu berichten.

Der Ausschuss sollte in seinen abschließenden Betrachtungen die deutsche Regierung bitten, ihrem Staatenbericht künftig ein gesondertes Kapitel über internationale Verpflichtungen anzufügen.

In diesem Kapitel sollte Deutschland vorlegen:

- Eine Beurteilung der Folgen ihrer eigenen Politik, die schutzlose Menschen in anderen Ländern beeinträchtigen, dazu gehören Finanz-, Ent-

wicklungshilfe-, Handels- und Agrarpolitik. Gleichzeitig müssen die relevanten Bereiche der EU-Politik überprüft werden, vor allem die Auswirkungen der Handels- und Agrarpolitik auf schutzlose Menschen in anderen Ländern.

- Eine Beurteilung der Folgen der eigenen Entwicklungshilfepolitik und des Einflusses von Entscheidungen der deutschen Exportkreditagentur und deutscher Schuldenpolitik.
- Eine Betrachtung der Rolle Deutschlands in internationalen Organisationen und der möglichen Konflikte zwischen den Pflichten Deutschlands gemäß den Menschenrechtsverpflichtungen und anderen internationalen Regimen.
- Einen Bericht, wie Deutschland künftig die Auswirkungen von Politik und Programmen der WTO, IWF, Weltbank und anderen zwischenstaatlichen Organisationen auf schutzlose Menschen in anderen Ländern untersuchen wird.

Der ganze Zweck dieses Bemühen wäre, dass es für Vertragsstaaten zur Routine wird, über die Einhaltung ihrer internationalen Verpflichtungen zu berichten.

Der Ausschuss sollte die Regierung Deutschlands fragen, wie Deutschland diese Beurteilungen erstellt, insbesondere in Hinblick auf:

- seine Handels- und Agrarpolitik
- seine Fischereipolitik
- seine Exportkreditversicherung
- seine Entwicklungshilfepolitik
- seine Rolle in der WTO und in den internationalen Finanzinstitutionen

FIAN – International

<windfuhr@fian.org>

Evangelischer Entwicklungsdienst

<juergen.reichel@eed.de>

Brot für die Welt

<j.lindau@brot-fuer-die-welt.org>

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL
AND CULTURAL RIGHTS
26th (extraordinary) session
13–31 August 2001

CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLES 16 AND 17 OF THE COVENANT

Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights

GERMANY

1. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights considered the fourth periodic report of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/4/Add.3) at its 48th and 49th meetings, held on 24 August 2001, and adopted, at its 58th meeting held on 31 August 2001, the following concluding observations.

A. INTRODUCTION

2. The Committee welcomes the third periodic report of the State party, which was prepared in general conformity with the Committee's guidelines.

3. The Committee notes with appreciation the high quality of the extensive written and oral replies given by the State party, as well as the open and constructive dialogue with the delegation, which included government officials with expertise on the subjects relevant in the context of the Covenant.

B. POSITIVE ASPECTS

4. The Committee recognizes that the State party is at present actively promoting economic, social and cultural rights both nationally and internationally. The Committee particularly welcomes recent positive developments concerning these rights, such as the consultation organized by the State party on the right to food in Bonn in March 2001, the State party's efforts at the UN Commission on Human Rights to establish the mandate of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and its revised and more favourable position on a draft optional protocol to the Covenant.

...

6. The Committee notes with satisfaction that the State party has involved the NGO forum 'World Forum for Social Development' in the preparation of its report, in accordance with the Committee's recommendation in 1998 (E/C.12/1/Add.29, paragraph 39).

7. The Committee also notes with appreciation that the State party is committed to international cooperation and the provision of development aid, in both bilateral and multilateral frameworks, to combat poverty and promote economic, social and cultural rights.

...

C. PRINCIPAL SUBJECTS OF CONCERN

14. The Committee expresses its concern that there is no comprehensive and consistent system in place that ensures that the Covenant is taken into account in the formulation and implementation of all legislation and policies concerning economic, social and cultural rights.

15. The Committee regrets that, according to UNDP, the State party devoted 0.26% of its GNP to Overseas Development Aid (ODA) in 1998, well below the goal of 0.7% set by the United Nations

....

E. SUGGESTIONS AND RECOMMENDATIONS

30. Given the limited functions and powers of the German National Human Rights Institute (DIMR), the Committee recommends that the State party take steps either to extend the DIMR's functions and powers, or to establish a separate national human rights institution with broad functions and powers, such as those indicated in paragraph 12. In the meantime, the Committee recommends that the DIMR, consistent with its existing functions and powers: devotes equal attention to economic, social and cultural rights as that given to civil and political rights; organizes programmes to raise awareness of economic, social and cultural rights, especially among public officials, lawyers and the judiciary; gives particular attention to the relationship between human rights and international cooperation; and is responsible for preparing a comprehensive plan of action, as called for in paragraph 71 of the Vienna Declaration and Programme of Action.

31. The Committee encourages the State party, as a member of international financial institutions, in particular the International Monetary Fund and the World Bank, to do all it can to ensure that the policies and decisions of those organizations are in conformity with the obligations of States parties to the Covenant, in particular the obligations contained in articles 2 (1), 11, 15, 22 and 23 concerning international assistance and cooperation.

33. The Committee urges the State party to ensure that its percentage of GNP devoted to ODA steadily rises towards the UN goal of 0.7%.

...

48. The Committee requests the State party to disseminate its concluding observations widely among all levels of society and to inform the Committee on all steps taken to implement them in its next periodic report. It also encourages the State party to continue to involve non-governmental organizations and other members of civil society in the preparation of its fifth periodic report.

49. Finally, the Committee requests the State party to submit its fifth periodic report by 30 June, 2006, and to include in this report detailed information on the steps it has undertaken to implement its recommendations contained in the present concluding observations.