

Menschenrechte und Welthandelsordnung*

Von
Norman Paech

I.

Alles Reden über den Zustand dieser Welt beginnt und endet mit dem Begriff der Globalisierung. Sei es als Prozess, Zustand oder Bestimmung wird ihm die ganze Dialektik von Reichtum und Armut, Frieden und Krieg, Freiheit und Zwang, Recht und Chaos aufgeladen, um sich einem genaueren Urteil über seine Dynamik zu entziehen. Nur über seine Unentrinnbarkeit, sprich Schicksalhaftigkeit für jede Gesellschaft dieser Erde herrscht Einmütigkeit, nicht aber über seine Beeinflussbarkeit und den Segen für die Menschheit. Zwischen den extremen Positionen, die die Globalisierung entweder selbst für ein Menschenrecht halten¹ oder sie für den „Einbruch der Barbarei und den Zerfall der Welt“² verantwortlich machen, hat sich eine „differenzierte Betrachtung“ eingespielt, bei der die Abwägung all der Positiva und Negativa der Globalisierung dennoch keinen Zweifel an der letztlich optimistischen Einschätzung ihrer Dynamik lässt.

Das liegt zum Wesentlichen daran, dass die Opfer der Entfesselung des Marktes - ob auf der Flucht vor Krieg, Verfolgung oder dem Hungertod, ob mit dem nackten Überleben in ihren zusammenbrechenden Ökonomien und Staaten oder mit der Plünderung ihrer Staatshaushalte zur Bedienung der exorbitanten Schuldendienste beschäftigt - keine Möglichkeit haben, ihren Protest und Kritik dort vorzubringen, wo die Gewinne der Globalisierung gemacht werden. Ihre Sprachlosigkeit ist die kalkulierte Kehrseite der Revolutionierung der Informatik und Telekommunikation. Sie müssen sich vertreten lassen, ihre Stimme einzelnen Kritikern und Gruppen in den Zentren leihen, wo der Begriff der Zivilgesellschaft ein Synonym für Wohlstand und die sichere Distanz zu den Katastrophen der Peripherie ist. Mehr noch, sie haben sich, um sich verständlich zu machen, der Begriffe zu bedienen, die in den herrschenden Staaten der Globalisierung entstanden und dort ihre ideologische Prägung gefunden haben. Diese Begriffe, wie Menschenrechte und Welthandelsordnung, sind nicht etwa nur programmlose Bezeichnungen historischer oder technokratischer Institutionen, sondern politisch hochbesetzte Instrumente mit globalem Ordnungsanspruch.

Das ist vor allem bei den Menschenrechten in den letzten Jahren deutlich geworden, in denen sie von den kapitalistischen Staaten sowohl zur Legitimation ihres eigenen, weltweit nun konkurrenzlosen Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell eingesetzt werden, als auch zur Begründung militärischer, d.h. „humanitärer“ Interventionen in Randgebieten, die sich ihrem Herrschaftsanspruch bislang widersetzt haben. Das hat natürlich eine Definition der Menschenrechte zur Voraussetzung, die nicht nur aus ihrem europäischen Ursprung der Aufklärung schöpft und zu wahrer Universalität strebt, sondern sie an die Errungenschaften der westlichen Zivilisation koppelt und sie somit auf die Lebensweise des kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell reduziert.

Vor dem Untergang der Sowjetunion hatte die Identifizierung von Menschenrechten und Demokratie eher defensive gegen die sozialistische Alternative gerichtete Bedeutung. Nach dem Untergang haben die Menschenrechte eine zunehmend offensive ja aggressive

* Die folgenden Ausführungen sind Vorüberlegungen zu einer umfangreicheren Untersuchung über dasselbe Thema.

¹ So z.B. M. D. Pendleton, S. 2052 – 2095.

² So z.B. I. Ramonet, 2002, S. 13 ff.

Bestimmung gegen widerstrebende bzw. dem westlichen Herrschaftsanspruch feindlich gegenüberstehende Staaten erhalten. Die damit aus der völkerrechtlichen Verbannung wieder zurück geholte „humanitäre“ Intervention vermag sich zwar wie im Falle Jugoslawiens, Afghanistans und auch des Iraks durchaus auf mehr oder weniger gravierende Verstöße gegen Menschenrechte berufen, diese finden sich aber ebenfalls im eigenen Herrschaftsbereich in vergleichbarer Weise (Türkei, Israel) und spielen keinesfalls die Hauptrolle für die Begründung der Intervention.

Es ist inzwischen nicht mehr nur ein Verdacht, sondern gesichertes Erkenntnis, dass der entscheidende Auslöser der Interventionen die geostrategische Sicherung lebenswichtiger Ressourcen ist, wie es nicht nur in der NATO-Strategie vom April 1999 sondern auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten vom September 2002 in aller Deutlichkeit ausgeführt worden ist. Denn der Zugang zu den weltweiten Ressourcen ist ein Stück Freiheit des Marktes und Freiheit des Handels, die zu den Essentialien der Demokratie und ihrer ökonomischen Grundordnung gehören. In diesem Sinn hat US-Präsident Bush seine Nationale Sicherheitsstrategie vom September 2002 u.a. mit den Sätzen eingeleitet: „The United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world.“³ Vor den nackten ökonomischen Interessen der langfristigen Ressourcensicherung weht der Schleier von Demokratie, Entwicklung, freiem Markt und freiem Handel, denen problemlos die Menschenrechte als normative Inkarnation menschlicher Freiheit hinzugefügt werden.

Die Identifikation von Menschenrechten, Demokratie und kapitalistischer Wirtschaftsordnung in einem moralischen Prinzip der Freiheit ist total. Sie ist damit bestens geeignet, eine ebenso totalitäre Botschaft für eine Weltordnung abzugeben, die ganz auf den imperialen Anspruch der dominierenden kapitalistischen Staaten zugeschnitten ist. Werden aber Menschenrechte und Demokratie immer offener auf die Freiheiten des kapitalistischen Verkehrs reduziert, verlieren sie ganz ihren emanzipatorischen Charakter und die Widersprüchlichkeit ihres politischen und sozialen Inhalts, die sie in den historischen Auseinandersetzungen ihrer Durchsetzung ausgezeichnet haben. Sie dienen der Legitimation von Institutionen mit globalem Ordnungsanspruch, wie WTO, IWF und Weltbank, die sie als die zentralen Institutionen der Welthandelsordnung zu unangreifbaren Hütern der Freiheit, Förderern der ökonomischen Entwicklung und Promotoren der Demokratie stilisieren. Die Katastrophen der Armut und Unterentwicklung, der Staatsbankrotte, Kriege und Flüchtlingsströme müssen damit als kaum vermeidbare Kollateralschäden, letztlich als Preis der Freiheit und des Fortschritts in Kauf genommen werden – per aspera ad astra.

Schließlich – und dieses ist eine der gefährlichsten Entwicklungen der jüngsten Zeit – wird das Konglomerat von Rechten und Werten zwischen Markt und Demokratie zu einer Kampfformel verdichtet, welche wahlweise unter dem Begriff der „westlichen Wertegemeinschaft“ oder der „nationalen Sicherheit“ die Völkerrechtsordnung und die Verfassungen der Staaten unterlaufen soll. Im Namen der Menschenrechte und Demokratie werden Notstandssituationen ausgerufen, von denen behauptet wird, dass sie nur noch mittels militärischer Interventionen behoben werden können. Nicht nur, dass diese Interventionen

³ Nachdem das Konzept des Freihandels im 6. Kapitel der Nationalen Sicherheitsstrategie als „moral principle“ jedem Zweifel entzogen wird, heißt es im 7. Kapitel unter der Überschrift: „Expand the circle of development by opening societies and building the infrastructure of democracy“; „Trade and investment are the real engines of economic growth. Even if government aid increases, most money for development must come from trade, domestic capital, and foreign investment. An effective strategy must try to expand these flows as well. Free markets and free trade are key priorities of our national security strategy.“

immer offener auf die einzige Legitimation verzichten, die kriegerischen Einsätzen zu kommt, die UNO-Charta und das Völkerrecht, ihre Zerstörungen und Vernichtungen von materiellen Gütern und menschlichem Leben stehen immer weniger in einem vertretbaren Verhältnis zu den vorgeblichen Werten, die gerettet werden sollen. Abgesehen von den Opfern und Schäden eines jeden Krieges, stellt die Erosion der formellen Völkerrechtsordnung durch eine nirgends kodifizierte Werteordnung eine erhebliche Gefährdung der internationalen Friedensordnung dar. Die Feinderklärung genügt, um Staaten als „rogue states“ zu stigmatisieren⁴ und sie damit unter Kriegsdrohung zu stellen und zu erpressen. Der Mechanismus der Friedenssicherung, den die UNO-Charta mit dem VII. Kapitel dem UNO-Sicherheitsrat an die Hand gegeben hat, und damit die militärische Sanktion allein dem kollektiven Organ der UNO überantworten wollte, wird außer Kraft gesetzt und durch die Feinderklärung derjenigen Staaten ersetzt, die ihre militärische Überlegenheit gegenüber anderen Staaten ausspielen können. Das Kriterium der Intervention ist nicht mehr der Bruch oder die Gefährdung des Friedens wie in Art. 39 UNO-Charta, sondern das militärische Potenzial des intervenierenden Staates. Allen Beteiligten dürfte klar sein, dass dieses ein Rückfall hinter die UNO-Charta zurück in die unselige Zeit des Völkerbunds ist und der eigenen Beschwörung der rule of law⁵ Hohn spricht. Als Preis für die Durchsetzung ihres imperialistischen Herrschaftsanspruchs scheint es jedoch derzeit den USA und dem enger werdenden Kreis ihrer Alliierten nicht zu hoch.

II.

Es ist ein altes Gesetz der Dialektik, dass die Widersprüche dieser Herrschaft ihre eigenen Gegenkräfte aus sich selbst hervorbringen. Allerdings gehört es nicht zu dem Gesetz, dass diese Kräfte von gleicher Stärke sind. Und so sind es im wesentlichen nur freie Forschungsinstitutionen und NGO, die die Kritik an der Ausdehnung des neoliberalen Konzeptes auf die Menschenrechte und ihre Identifizierung mit den Marktfreiheiten formulieren sowie den Widerstand gegen die Auswirkungen der Globalisierung ganz allgemein organisieren. Ihre Öffentlichkeitswirksamkeit sollte jedoch nicht mit ihrem tatsächlichen politischen Einfluss verwechselt werden.⁶ Auch ist ihr theoretisches Potenzial beträchtlich größer als die Chancen ihrer Durchsetzung, wie das Beispiel der Menschenrechte angesichts der Dynamik der Welthandelsordnung bei der Verteilung des Reichtums beweist.

Ausgangspunkt der Kritik hat die Auflösung der ausschließlichen Identifizierung von Menschenrechten mit den Freiheitspostulaten der Welthandelsordnung zu sein. Nur unter Beschränkung auf ihren bürgerlich-liberalen Ursprung ist eine derartige Verbindung überhaupt zu begründen. Sie klammert aber die ganze von tiefen Auseinandersetzungen geprägte Entwicklung zu weiteren Generationen sozialer und kollektiver Menschenrechte aus. Die Frage zunächst also lautet, welche Menschenrechte sind gemeint, die zur Korrektur der Welthandelsordnung und gegen ihre desaströsen Auswirkungen in zahlreichen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas ins Feld geführt werden können. Gibt es Rechte, die die Erziehung der 130 mio Kinder zwischen 6 und 12 Jahren fordern, die keine Schule besuchen, die die Versorgung mit billigen Medikamenten für 25 Mio. AIDS-Opfer in Afrika sowie die Behandlung jener 35 000 Kinder, die täglich an heilbaren Krankheiten sterben, ermöglichen

⁴ Dieser Begriff, der bereits aus dem Repertoire der US-amerikanischen Außenpolitik verbannt schien, ist mit der Nationalen Sicherheitsstrategie vom September 2002 wieder zurückgekehrt, vgl. Kapitel V. Prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends with weapons of mass destruction. Der Besitz oder die Produktionsmöglichkeit von Massenvernichtungsmitteln genügt nicht, wie das Beispiel Israel, Indien und Pakistan zeigt. Es muss eine prinzipielle Verweigerung der Unterwerfung und Zusammenarbeit hinzukommen.

⁵ Vgl. National Security Strategie, Kap. II. Champion Aspirations for Human Dignity.

⁶ Vgl. über das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Regierungen und Transnationalen Konzernen auf der einen und ihren Kritikern auf der anderen Seite am Beispiel des Widerstands gegen die weitgehenden Liberalisierungsforderungen im Rahmen von WTO, GATS und TRIPS, S. George, 2002.

oder die ein Recht auf Nahrung und einen angemessenen Lebensstandard für die 1,2 Mrd. Menschen garantieren, die über weniger als einen Dollar pro Tag verfügen? Die anschließende Frage muss den normativen Status und die rechtliche Verbindlichkeit derartiger sozialer und ökonomischer Rechte klären, ehe ihr Einfluss auf die Institutionen der Welthandelsordnung und ihre Durchsetzungsmöglichkeiten diskutiert werden können.

Die UNO-Charta von 1945 enthält sich weitgehend einer konkreten Bestimmung von Menschenrechten, da die Alliierten ihre grundverschiedenen Auffassungen über Inhalt und normativen Gehalt nicht mit einem Formelkompromiss überwinden konnten.⁷ Insofern beschränkt sich die Charta auf die allgemeine Forderung nach Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte (Art. 2 Z. 3, 55 c, 76 c). Allerdings fand ebenfalls der Konsens der Anti-Hitler-Koalition über den gemeinsamen wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas in dem Auftrag an die Vereinten Nationen Ausdruck, „die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg“ zu fördern (Art. 55 a UNO-Charta). Entsprechend schwach sind die ökonomischen und sozialen Rechte in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 repräsentiert, die die Menschenrechtskommission im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialrats (Art. 68 UNO-Charta) entwickelte. Es ist zu Recht kritisiert worden, dass die Erklärung weitgehend den klassischen, sprich bürgerlichen Vorstellungen von Menschenrechten entspricht, wie sie in den Staaten des westlichen Kulturkreises vorherrschten und immer noch vorherrschen.⁸ In der Tat sind dort alle traditionellen liberalen Grundrechte einschließlich des harten Kerns der bürgerlichen Freiheitsrechte zu finden. Erst im zweiten Teil, der allerdings nicht übersehen werden sollte, folgen eine Reihe von ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechten: das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 22), das Recht auf Arbeit, gleichen Lohn, Koalitionsfreiheit (Art. 23), Erholung und Freizeit (Art. 24), soziale Betreuung, d.h. ein angemessener Lebensstandard bezüglich Bekleidung, Wohnung, ärztlicher Versorgung etc. (Art. 25), Bildung und kulturelle Betreuung (Art. 26) und Freiheit des Kulturlebens (Art. 27).

So sparsam die ökonomischen und sozialen Rechte in der Erklärung auch aufgelistet worden sind, ihre Erwähnung war bereits ein Kompromiss mit den sozialistischen Ländern, die auf einen viel umfangreicheren Katalog gedrungen hatten.⁹ Auf ihn waren die westlichen kapitalistischen Staaten auch nur deshalb eingeschwenkt, weil man sich darin einig war, dass die Erklärung keine rechtliche Verbindlichkeit sondern nur programmatische Charakter erhalten sollte. Der Widerstand gegen die sozialen Forderungen und die zu ihrer Durchsetzung notwendigen Kollektivrechte ist Teil der Auseinandersetzung um die soziale Frage seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert. Zwar konnte die Arbeiterbewegung und ihre Organisationen bereits 1919 soziale Grundrechte in die Weimarer Verfassung integrieren und auch die Verfassung der Vereinigten Staaten von Mexiko von 1917 hatte einen Katalog sozialer Grundrechte. Aber über die spanische Verfassung von 1931 und nach 1945 die Verfassungen von Italien und Frankreich hinaus gelang es nirgends, die sozialen und wirtschaftlichen Forderungen auf eine gleiche rechtlich fixierte Stufe in den nationalen Verfassungen zu stellen wie die politischen Freiheitsrechte.

⁷ Vgl. N. Paech, G. Stuby, 2001, S. 524, 644 ff.

⁸ Vgl. z.B. M. Bedjaoui, 1987, S. 123 ff.

⁹ Die sozialistischen Staaten enthielten sich wegen des unzureichenden Kompromisses bei der Abstimmung über die Erklärung der Stimme. Die Situation wird deutlicher, wenn man sich erinnert, dass zur gleichen Zeit wie die UNO-Charta und die Menschenrechtserklärung die Grundsatzdokumente der Markt- und Handelsfreiheit beraten wurden: die Bretton Woods-Verträge von 1944, das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) von 1947 und die Havanna Charta für eine Internationale Handelsorganisation von 1948.

Allein auf internationaler Ebene hatte die Koalition von sozialistischen Staaten und Entwicklungsländern so viele Stimmen, dass sie den sozialen und ökonomischen Rechten in den weiteren Beratungen um eine Menschenrechtskonvention zu stärkerer Beachtung verhelfen konnte. Es dauerte 18 Jahre bis der UN-Generalversammlung zwei getrennte Vertragsentwürfe vorgelegt wurden. Die Trennung der Menschenrechte in zwei Pakte entsprach einem Vorschlag Indiens in der Menschenrechtskommission, da wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte eines anderen Realisierungssystems bedürften als die bürgerlichen und politischen Rechte.¹⁰ Die Abtrennung der sozialen Rechte in einen separaten Sozialpakt (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) ermöglichte es den ohnehin unwilligen kapitalistischen Staaten, so sie denn überhaupt eine Ratifizierung der Pakte erwogen,¹¹ auch die rechtliche Verbindlichkeit zu trennen und sie dem Sozialpakt vorzuenthalten.¹²

Der Sozialpakt widmet sich sehr umfang- und detailreich der materiellen Sicherung der Menschen und ist mit seinen materiellen Bestimmungen weitgehend der Europäischen Sozialcharta¹³ vergleichbar. Vom Recht auf Arbeit (Art. 6) und gerechte Arbeitsbedingungen (Art. 7), dem Recht auf Bildung von Gewerkschaften (Art. 8) und auf soziale Sicherheit (Art. 9) bis zu den Rechten auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Wohnung (Art. 11), auf staatliche Gesundheitsfürsorge (Art. 12) und Bildung (Art. 13) und Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15) flicht der Sozialpakt ein Netz von Menschenrechten zur Sicherung des menschlichen Lebens, um dem Begriff der menschlichen Würde eine materielle Basis zu geben. Viele Artikel überschneiden sich mit Formulierungen aus dem Zivilpakt, was die inhaltliche Einheit politischer und sozialer Menschenrechte belegt. Allerdings sind die Verpflichtungsgrade naturgegeben unterschiedlich. Während der Zivilpakt von jedem Mitgliedstaat die Garantie verlangt, „die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen... zu gewährleisten“ (Art. 2 I Zivilpakt), verpflichten sich die Vertragsstaaten im Sozialpakt, „unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“ (Art. 2 I Sozialpakt). Anstoß wird vor allem an Art. 2 Abs. 3 Sozialpakt genommen, der eine Ausnahme von dem Handelsdogma der Inländergleichbehandlung gewährt. Entwicklungsländer haben danach die Möglichkeit, die im Pakt anerkannten wirtschaftlichen Rechte unter gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte und der Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft nur den eigenen Staatsangehörigen zuzugestehen, also Ausländer von ihrem Genuss auszunehmen.¹⁴

Um diesen Kernbestand an Menschenrechten gruppiert sich ein normatives Netzwerk zahlreicher Konventionen, das mittlerweile das UNO-System mit einem beachtlichen Kodex zum Menschenrechtsschutz ausgestattet hat. Fast alle Bereiche besonders intensiver Gefährdungen (Völkermord, Folter), der Bedrohung besonders schwacher und gefährdeter Gruppen (Kinder- und Zwangsarbeit, Mädchen- und Frauenhandel, Flüchtlinge) oder allgemeiner Diskriminierung (Frauen, Rassen) wurden in einzelnen Abkommen kodifiziert.¹⁵ Die durchweg hohe Anzahl an Ratifikationen kennzeichnet ihre weite Akzeptanz und hat sie

¹⁰ Vgl. P. A. Köhler, 1987, S. 916 ff.

¹¹ Den Zivilpakt haben 147 Staaten, den Sozialpakt 145 Staaten ratifiziert. Die VR China hat im Februar 2001 schließlich den Sozialpakt ratifiziert, noch nicht jedoch den Zivilpakt. Umgekehrt haben die USA den Zivilpakt nicht aber den Sozialpakt ratifiziert.

¹² N. Paech, G. Stuby, 2001, S. 659.

¹³ Europäische Sozialcharta v. 18. Oktober 1961, in Kraft seit 26. Februar 1965, BGBl. 1964 II 1262.

¹⁴ Vgl. zur Kritik, die die Abschreckung von Investoren befürchtet, E. Klein, Menschenrechtskonventionen, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: H. Volger, 2000, S. 354 ff.

¹⁵ Überblick bei N. Paech, G. Stuby, 2001, S. 660 ff.

mit universeller Verbindlichkeit ausgestattet, die auch durch zahlreiche Einzelvorbehalte nicht eingeschränkt worden ist.

Einen besonderen Beitrag zum sozialen Menschenrechtsschutz hat die Internationale Arbeitsorganisation ILO mit ihren inzwischen 181 bindenden Konventionen und 189 Empfehlungen (Stand 1999) auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen geleistet. Diese überschneiden sich häufig mit den Bestimmungen der beiden Pakte und anderer Menschenrechtskonventionen, wie bei der Abschaffung aller Formen der Zwangs- und Kinderarbeit, Schutz der Koalitionsfreiheit und Beseitigung von Diskriminierungen in der Arbeitswelt. Im Zusammenhang mit den Forderungen des ILO-Generalsekretärs 1994, Sozialklauseln in einem entsprechenden Zusatz zu Art. XX GATT¹⁶ zu verankern, sind einige fundamentale Sozialstandards definiert worden, die seitdem als Kernbereich (core labour laws) sozialer Arbeitsrechte gelten: Respektierung der Koalitionsfreiheit und des Rechts auf gewerkschaftliche Betätigung (ILO-Konvention Nr. 87, 98), Einhaltung des Verbots der Kinderarbeit (ILO-Konvention Nr. 138), Verbot der Zwangsarbeit (ILO-Konvention Nr. 129), Diskriminierungsverbot bei der Entlohnung von Frauenarbeit (ILO-Konvention Nr. 100) sowie in Beschäftigung und Beruf (ILO-Konvention Nr. 111).¹⁷ Die Aufnahme dieser Sozialklauseln in Handelsverträge sowie die Einrichtung eines Komitees zur Einhaltung von Sozialstandards im Rahmen der WTO-Gründung (ähnlich dem Komitee zur Überwachung von Umweltfragen) wurde insbesondere von den USA gefordert und von den Industriestaaten unterstützt. Beide Initiativen sind jedoch auf den Konferenzen von Marrakesch 1994 und Singapur 1995 vorerst gestoppt worden, weil die Entwicklungsländer befürchteten dass ein Verstoß gegen die Sozialklauseln (z.B.: Kinderarbeit) zu Handelssanktionen oder protektionistischen Maßnahmen der Industrieländer ihnen gegenüber benutzt werden könnte.¹⁸

III.

Das Hauptproblem der ökonomischen und sozialen Menschenrechte ist mithin nicht die lückenlose Erfassung schutzbedürftiger Lebenssituationen, sondern die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit und damit Durchsetzbarkeit der aus den Menschenrechten folgenden Forderungen. Diese wird zumeist mit dem Hinweis auf mangelnde Bestimmtheit oder die Abhängigkeit von nicht ausreichend verfügbaren Ressourcen verneint und die Menschenrechte der sog. zweiten Generation rechtsdogmatisch als eher politische Programmsätze unter den direkt und unmittelbar verpflichtenden bürgerlichen und politischen Menschenrechten der ersten Generation angesiedelt.¹⁹ Damit wird nicht nur dem Einzelnen die Möglichkeit verwehrt, sich auf diese Rechte zu berufen,²⁰ sondern auch Regierungen und

¹⁶ Art. XX GATT: „Unter dem Vorbehalt, dass die folgenden Maßnahmen nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen, darf keine Bestimmung dieses Abkommens so ausgelegt werden, dass sie eine Vertragspartei daran hindert, folgende Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen.“ Es folgen 10 Typen von Maßnahmen zum Schutze der verschiedensten materiellen und immateriellen Güter.

¹⁷ Vgl. W. Sengenberger, 2002.

¹⁸ Vgl. Ch. Scherrer, Greven, Frank, 1998.

¹⁹ Vgl. etwa W. Graf Vitzthum, K. Hailbronner, 1997, III Rz. 208. Noch eindeutiger ist die Ablehnung eines verbindlichen Rechtscharakters bei den Menschenrechten der sog. dritten Generation, z.B. dem Recht auf Entwicklung, vgl. UNGV Res. 41/128 vom 4. Dezember 1986, N. Paech, G. Stuby, 2001, S. 700 ff. Dieses Problem muss hier ausgeklammert bleiben, obwohl es gerade auch die sozialen, ökonomischen und kulturellen Rechte betrifft.

²⁰ So scheiterte z.B. die Klage des Verbandes der Studierenden der Universität Zürich gegen den Kanton Zürich mit dem Ziel, die Erhöhung der Kollegengeldpauschale rückgängig zu machen. Die Klage stützte sich u.a. auch auf das in Art. 13 Sozialpakt garantierte Recht auf Bildung. Die Ablehnung der Klage begründete das

Parlamente fühlen sich in keiner Weise verpflichtet, die Anwendbarkeit und Effektivität des Paktes zu erhöhen. Erst kürzlich wurde ein Antrag der PDS-Fraktion auf Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte sowie die Einrichtung einer umfassenden Justiziabilität der genannten Rechte im internationalen Rechtssystem auf Empfehlung des Menschenrechtsausschusses vom Bundestag abgelehnt.²¹ Dem entspricht die Weigerung der britischen Regierung im EU-Konvent, einklagbare europäische Sozialstandards in die neue EU-Charta aufzunehmen. Eine Weigerung, der sich jetzt der Vertreter der Bundesregierung im Konvent angeschlossen hat.²²

So wenig die Weigerung der Staaten zur Effektivierung der sozialen Rechte politisch akzeptabel ist, so wenig ist sie rechtlich begründbar. Beide Menschenrechtspakte haben für die ratifizierenden Staaten die gleiche rechtliche Verbindlichkeit und unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht voneinander. Allerdings sind Inhalt und Modalitäten der Erfüllung durchaus unterschiedlich, wie es aus der klassischen Unterscheidung zwischen Abwehr- und Leistungsrechten bekannt ist. Die Bestimmungen des Sozialpaktes sind in der Tat programmatisch, was allerdings nicht die Verbindlichkeit ihrer Verpflichtung beeinträchtigt. Der vertraglich gebundene Staat wird völkerrechtlich verpflichtet, Programme im Sinne des Art. 2 Abs. 1 zu entwickeln und „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“ Diese Verpflichtung ist unmittelbar und bindend, erfüllt sich allerdings anders als durch Richterspruch wie bei den klassischen Abwehrrechten der ersten Generation. Die Fixierung auf die Justiziabilität der Menschenrechte wird ohnehin dem Schutzcharakter nicht gerecht, der sich nicht allein in der Abwehr vor dem Staat erschöpft, sondern auch die Ermöglichung und Garantie ihrer Wahrnehmung umfasst. Menschenrechte sind Statusrechte, die nicht nur gegen Eingriffe geschützt, sondern durch Leistung überhaupt erst geschaffen werden müssen – was gerade auch für die klassischen politischen Abwehrrechte gilt. Die Menschenrechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit werden nicht nur durch Zensur und Verbot verletzt, sondern existieren ebenso wenig für diejenigen, die durch Hunger, Seuchen oder Armut derartige Freiheitsrechte generell nicht wahrnehmen können, geschweige denn, dass sie deren Existenz kennen. Die unterschiedliche Durchführungspraxis und Garantie von politischen und sozialen Menschenrechten schlägt sich zwar in unterschiedlichen Schutzverfahren nieder, nicht aber in unterschiedlichen Graden der Verbindlichkeit.²³

Bundesgericht mit dem lediglich programmatischen Charakter dieser Vorschriften, die dem Einzelnen von wenigen Ausnahmen abgesehen grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte gewährten. Zudem fehle der Bestimmung des Art. 13 Abs. 2 lit.c Sozialpakt die nötige Bestimmtheit. BGE 120 Ia 1.

²¹ Antrag der PDS Fraktion v. 13. 3. 02, BTDrucksache 14/8502. Ablehnungsempfehlung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe v. 13. 6. 02 BTDrucksache 14/9486. Ablehnung durch den Bundestag am 28. Juni 2002. In ihrem Antrag hatte die PDS u.a. gefordert, die Implementierung eines Individualbeschwerdeverfahrens aktiv voranzutreiben, eine Anzahl völkerrechtlicher Abkommen zu ratifizieren, wie die UN-Konvention zum Schutze der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, die ILO-Konvention Nr.169, die revidierte Europäische Sozialcharta, die Fakultativprotokolle zur UN-Kinderrechtskonvention, sowie die Vorbehalte gegenüber der Kinderrechtskonvention zurückzunehmen. Die Ablehnung hinderte den Bundestag aber nicht, am selben Tag Vietnam und den Sudan zur Einhaltung der von diesen Staaten ratifizierten Menschenrechtskonventionen aufzufordern. Dort ging es im wesentlichen um Meinungs-, Presse- und Religionsfreiheit. Im Falle des Sudan aber auch um die Unterzeichnung der Konventionen gegen Folter und gegen die Diskriminierung der Frau. In der neuen Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis/Die Grünen vom Oktober 2002 heißt es nunmehr: "Wir werden uns dafür einsetzen, dass internationale Sozial- und Umweltstandards weiterentwickelt werden und die entsprechenden völkerrechtlichen Umwelt- und Klimaverbindlichkeiten gleichgewichtig neben dem Handelsrecht stehen."

²² Tageszeitung v. 29. Sept. 2002. Die deutsche Weigerung gründet auf der Befürchtung, dass Deutschland als größter Nettozahler auch für bessere Sozialstandards in den Nachbarländern zur Kasse gebeten werden könnte.

²³ So auch B. Simma, 1998, S. 191 ff., M. Scherf, 1990, S. 233 ff. Unberücksichtigt bleibt hier ebenfalls die für die Menschenrechtsdogmatik nicht unwesentliche Problematik der erga omnes Wirkung und des ius cogens, d.h.

Allerdings ist die Garantie eines Freiheitsraumes dadurch, dass man ihn mittels verfassungsrechtlicher Entscheidung normativ gewährleistet und nicht in ihn eingreift, im allgemeinen billiger als seine Herstellung durch die Versorgung mit ausreichend Nahrung, durch die Einrichtung eines funktionierenden Gesundheitssystems oder die Durchführung einer Landreform für weite Teile der Bevölkerung. Auch ist die Definition der Rechte, in die der Staat nicht eingreifen darf, im allgemeinen präziser möglich als die Bestimmung der Programme und Maßnahmen, die der Staat für die Gewährleistung sozialer, ökonomischer oder kultureller Rechte durchzuführen hat. Umgekehrt: der Eingriff in den Schutzbereich der bürgerlichen und politischen Rechte ist genauer feststellbar, als die Frage zu entscheiden, wann eine Maßnahme oder ein Unterlassen so weit die Lebenssituation der Menschen beeinflusst, dass darin eine Verletzung ihrer Menschenrechte zu sehen ist.²⁴ Doch auch diese Unsicherheit hat auf die rechtliche Verbindlichkeit aller Menschenrechte keinen Einfluss und stuft sie nicht in Rechte erster und zweiter Klasse ein. Die Ablehnung des Deutschen Bundestages, die Regierung wenigstens zu einer Stärkung der Mechanismen und Instrumente des Sozialpaktes aufzufordern, ist nicht nur ein Akt politischer Arroganz, sondern auch ein Verstoß gegen die in Art. 2 Sozialpakt normierte Verpflichtung, so allgemein diese auch gehalten ist. Der Ausschuss des Sozialpaktes (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) hat in den abschließenden Bemerkungen über den dritten Staatenbericht Deutschlands seine Besorgnis darüber Ausdruck gegeben, „that there is no comprehensive 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.“²⁵ Eine vorsichtige Umschreibung eines grundsätzlichen Mangels in der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

IV.

Derartige Mängel und Defizite des Menschenrechtsregimes in den entwickelten und reichen Industrieländern haben noch vergleichsweise geringe und bislang noch kompensierbare Rückwirkungen auf die einheimische Bevölkerung. Anders die Konsequenzen im Prozess der Globalisierung für die Menschen der ökonomisch unterprivilegierten und politisch schwachen Länder. Die dramatischen Verschlechterungen, die die zunehmende Radikalisierung des Freihandelskonzepts nicht nur für die am wenigsten entwickelten Länder am äußersten Rande des Weltmarktes zeitigen, sondern auch für sog. Schwellenländer, die die Vorgaben und Bedingungen des IWF peinlich erfüllen wie Argentinien, senken die Lebensbedingungen für große Teile der Bevölkerung weit unter die Schwelle des westeuropäischen Menschenrechtsstandards. Trotzdem agieren die Institutionen der Welthandelsordnung, die für die polarisierenden und destruktiven Kräfte der Globalisierung verantwortlich sind, wie IWF, Weltbank und WTO sowie die vertraglichen Katechismen ihrer Kredit- und

die Frage, ob es zwingende Menschenrechte gibt, von denen i.S. d. Art. 53 Wiener Vertragsrechtskonvention in keinem Fall abgewichen werden kann. Dieses ist, abgesehen von den Verboten von Folter, Völkermord, Sklaverei und Apartheid eine äußerst umstrittene Frage. Vgl. E.-U. Petersmann, 2001, S. 13 f.

²⁴ Als Beispiel mag die Umstrukturierung der chinesischen Wirtschaft als Folge des Beitritts Chinas zur WTO dienen. Zwar erwartet das Development and Research Center of the State Council schon für 2010 ein BSP, welches auf Grund des Beitritts um ein Drittel höher sein wird als ohne Mitgliedschaft in der WTO und jährlich 10 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze schaffen soll. Gleichzeitig wird jedoch durch die Umstrukturierung der Verlust von bis zu 140 Mio. Arbeitsplätze vorausgesagt. Vgl. Roland Berger & Partner, 2000. Wolfgang Voegeli, 2002. Folgt man sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, so scheint sich die Frage ähnlich schwierig beantworten zu lassen, ab wann die Menschenrechte der Bevölkerung definitiv verletzt werden, wenn der IWF von einer Regierung verlangt, soziale und wirtschaftliche Einrichtungen abzubauen als Voraussetzung für die Gewährung von Krediten. Vgl. etwa W. van der Geest, R. van der Hoeven, 1999.

²⁵ UN ECOSOC E/C 12/1/Add.68 v. 31. August 2001. Vgl. Auch M. Windfuhr, 2001, S. 44 ff.

Handelspolitik GATT, GATS, TRIPS etc., unangefochten als unersetzbare Garanten ökonomischer Entwicklung und gesellschaftlichen Fortschritts. Nur wenige Politiker sind so unbefangen wie Zbigniew Brzezinski, sie freimütig als das zu bezeichnen, was sie real sind, „ein Teil des amerikanischen Systems“.²⁶ Ihre Stellung wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass sie immer mehr Mittel und Ressourcen ihres Instrumentariums auf die Beseitigung der Katastrophen und Ruinen verwenden müssen, die ihre Politik hinterlassen hat.

Man ist sich allgemein einig darin, dass die Globalisierung kein ausschließlich naturwüchsiger Prozess ist, sondern weitgehend der politischen Steuerung zugänglich ist. Deshalb ist die Deregulierung staatlichen, d.h. auch gesetzlichen Einflusses auf die Dynamik der Globalisierung und die Verlagerung politischer Entscheidungen vom Staat zu den Märkten als Mechanismen der Koordination und Steuerung ein bewusster Schritt zur Entpolitisierung der gesellschaftlichen Entwicklung und ihrer Überantwortung an die Kräfte des Marktes. Diesen wiederum ist das Konzept der Menschenrechte vollkommen fremd. Zaghafte Ansätze, menschenrechtliche Vorschriften in die Vertragswerke aufzunehmen, stoßen nur dort auf Interesse, wo es um die Garantie und Verstärkung der Freiheitsrechte für Handel, Investitionen und Kapitalverkehr geht.²⁷ Und es ist sehr fraglich, ob der seit langer Zeit betriebene Einsatz der Politik zur Entpolitisierung, d.h. Entfesselung der Märkte mit einem Menschenrechtskonzept aufgefangen und umgesteuert werden kann. Die Globalisierung der Menschenrechte gegen die Globalisierung der Märkte?

Seit August 2000 versucht die Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights die Regierungen mit mehreren Resolutionen auf den Vorrang der Verpflichtungen aus den Menschenrechten vor der Wirtschaftspolitik und „die offensichtlichen Konflikte zwischen dem Regime des geistigen Eigentums im TRIPS-Übereinkommen (über geistiges Eigentum) einerseits und den internationalen Menschenrechten auf der anderen Seite“ hinzuweisen.²⁸ Der vom TRIPS-Übereinkommen vervollständigte Schutz von Urheberrechten, Marken, Herkunftsbezeichnungen, gewerblichen Mustern, Patenten etc. hat erheblichen Einfluss zugunsten der Industrien mit hohem Forschungs- und Investitionsaufkommen kann aber gleichzeitig katastrophale Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung, auf Gesundheit und Selbstbestimmung haben. Die jüngst aufgedeckte Praxis der Firma Monsanto, die Detektive beauftragte, um Farmer ausfindig zu machen, die Saatgut ihrer patentierten Sorten speicherten, um sie dann zu verfolgen, ist nur vor dem Hintergrund dieses extremen Property Rights-Konzepts möglich, welches die Existenz und das Überleben zahlloser Farmerfamilien gefährdet.²⁹

²⁶ „Als Teil des amerikanischen Systems muss außerdem das weltweite Netz von Sonderorganisationen, allen voran die internationalen Finanzorganisationen, betrachtet werden. Offiziell vertreten der Internationale Währungsfond (IWF) und die Weltbank globale Interessen und tragen weltweite Verantwortung. In Wirklichkeit werden sie jedoch von den USA dominiert, die sie mit der Konferenz von Bretton Woods im Jahre 1944 aus der Taufe gezogen haben.“ Z. Brzezinski, 1999, S. 49.

²⁷ Vgl. E.-U. Petersmann, 2001.

²⁸ Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Resolution The Realization of Economic, Social and Cultural Rights v. 17. August 2000, E/CN.4/Sub.2/Res. 2000/7, v. 15. August 2001, E/CN.4/Sub.2/Res. 2001/4 und v. 14. Aug. 2002, E/CN.4/Sub.2/Res. 2002/11. Hier wird nicht auf die seit den siebziger Jahren unternommenen Bemühungen eingegangen, Transnationale Konzerne durch sog. codes of conduct auf die Einhaltung bestimmter sozialer Rechte zu verpflichten. Diese müssen als gescheitert angesehen werden, nachdem 1991 die Industrieländer eine Einigung im Rahmen der UNO verhinderten. Auch die folgenden Versuche mit freiwilligen Kodices führten zu keinem akzeptablen Ergebnis. Vgl. Ch. Scherrer, Greven, Frank (1998).

²⁹ Ziffer 2 der Resolution lautet: „Declares, however, that since the implementation of the TRIPS Agreement does not adequately reflect the fundamental nature and indivisibility of all human rights, including the right of everyone to enjoy the benefits of scientific progress and its applications, the right to health, the right to food, and

Die Folgen des Patentschutzes für die Versorgung der HIV-Infizierten – und damit der Konflikt zwischen Eigentumsrechten und sozialen Menschenrechten - sind anlässlich der Auseinandersetzungen der Regierungen von Südafrika und Brasilien mit den internationalen Pharmakonzernen besonders deutlich geworden. Die meisten Entwicklungsländer sind nicht in der Lage, eine eigene pharmazeutische Forschung und Industrie aufzubauen. Sie können ihre aus Art. 12 Sozialpakt folgende Verpflichtung zur Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten aus nationalen Ressourcen daher nicht nachkommen und sind auf Importe angewiesen. Angesichts der unerschwinglichen Kosten, die der Import von Anti-Aids-Medikamenten der internationalen Pharmakonzerne verursacht,³⁰ sind einige Länder wie Brasilien, Indien und Südafrika dazu übergegangen, unter Berufung auf die Ausnahmeklausel des Art. 31 TRIPS-Abkommen Gesetze zu erlassen, die die Produktion generischer AIDS/HIV-Medikamente unter Einsatz von Zwangslizenzen im eigenen Lande oder den Import derartiger billiger Substitute aus dem Ausland ermöglicht.³¹ Südafrika hatte 1997 ein entsprechendes Gesetz, den Medicines and Related Substances Amendment Act No. 90 verabschiedet. Brasilien hatte mit dem Gesetz Nr. 9.279, dem Industrial Property Law vom 14. Mai 1996, den Patentschutz davon abhängig gemacht, dass die Patentinhaber nach einer gewissen Zeit eine Produktion vor Ort aufbauen müssen.

Gegen das südafrikanische Gesetz reichten 39 Pharmakonzerne eine Klage beim High Court in Pretoria ein, der dort am 5. März 2001 begann.³² Das Verfahren war allerdings nur von kurzer Dauer, da die Konzerne auf Grund einer massiven Kampagne zahlreicher NGO unter starken öffentlichen Druck gerieten und ihre Klage bereits am 19. April in allen Punkten zurücknahmen. Einige von ihnen boten der südafrikanischen Regierung gleichzeitig stark verbilligte oder sogar kostenlose Medikamente an. Anders verlief der Widerstand gegen das brasilianische Gesetz. Hier ging die US-Regierung auf Druck der Pharmalobby in die Offensive und hatte schon am 20. Mai 2002 die brasilianische Regierung zu Konsultationen im Rahmen der WTO aufgefordert.³³ Die USA rügten die Verpflichtung zum Aufbau lokaler Produktionsstätten als Diskriminierung und Verstoß gegen Art. 27 und 28 TRIPS-Abkommen, in denen die Rechte aus Patenten aufgeführt werden, sowie gegen Art. III GATT 94, in dem die rechtliche Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren geregelt wird. Brasilien war es gelungen, durch die Produktion generischer Substitute eine kostenlose Medikamentenversorgung für HIV-Infizierte aufzubauen und dadurch die Todesrate der AIDS-Kranken um die Hälfte zu verringern. Am 16. Juni 2000 trat die EU wegen eigener wirtschaftlicher Interessen den Konsultationen bei, die am 29. Juni in Genf am Sitz der WTO begannen und im Dezember des gleichen Jahres ergebnislos endeten. Daraufhin beantragten die USA Anfang Januar 2001 beim Dispute Settlement Body der WTO die Einsetzung eines Panels, in dessen Verlauf es dann im Juli 2001 zu einer Einigung zwischen den Parteien kam. Beide Seite hielten ihre unterschiedlichen Rechtspositionen aufrecht. Die USA jedoch verzichtete auf die Durchführung des Panels, denn auch Brasilien verzichtete auf ein Gegenverfahren gegen das US-Patentgesetz, welches die gleichen lokalen Produktionsverpflichtungen enthält.³⁴

the right to self-determination, there are apparent conflicts between intellectual property rights regime embodied in the TRIPS Agreement, on the one hand, and international human rights law, on the other.“

³⁰ Eine Behandlung mit Markenmedikamenten kostet in den USA pro Jahr und Patient mindestens 10.000 US\$. Vgl. B. Döpp, 2001, S. 23 f.

³¹ Vgl. Ph. Riviere, 2001, S. 9.

³² Vgl. M. Faden, 2002, S. 19 ff. Kläger waren auch sieben deutsche Unternehmen bzw. ihre südafrikanischen Tochtergesellschaften.

³³ Grundlage sind Art. 4 DSU, Art. XXII GATT 94, Art. 64 TRIPS-Agreement. Vgl. M. Faden, 2002, S. 22 ff.

³⁴ Vgl. M. Faden, 2002, S. 27 mit weiteren Nachweisen.

Was aussieht wie ein taktisches Zurückweichen und ein Kuhhandel, ist aber wohl doch eher ein Zeichen für eine stärkere Durchsetzungsfähigkeit sozialer Menschenrechte gegenüber den klassischen Freiheits- und Eigentumspostulaten der Wirtschaftspolitik. Dies mag z. Zt. nicht übertragbar sein auf andere Sozialrechte. Wo ein Zustand jedoch derartig katastrophale Ausmaße für Millionen von Menschen angenommen hat, erwachsen Kräfte, die den Vorrang der Menschenrechte vor den Wirtschaftsinteressen durchzusetzen vermögen. So auch schließlich in Doha (Emirat Katar), wo auf der 4. WTO-Ministerkonferenz im November 2001 nach harten Verhandlungen und einer Verlängerung der Konferenz die Handelsminister eine Erklärung zum TRIPS-Abkommen verabschiedeten, die den Streit um die Patente auf Pharmaka beenden sollte.³⁵ In dieser Erklärung wird allen Regierungen das Recht eingeräumt, notwendige Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der eigenen Bevölkerung zu ergreifen, ohne Sanktionen befürchten zu müssen.³⁶ Damit können die Regierungen sich in Zukunft über Patentrechte hinwegsetzen, die den Zugang zu preiswerten Medikamenten verhindern, sei es dass sie Zwangslizenzen für eine einheimische Produktion erteilen oder Parallelimporte tätigen, wenn die transnationalen Pharmakonzerne ihr Preise nicht senken.

V.

Obwohl die Doha-Erklärung ein eindeutiges Dokument für den Vorrang des Gesundheitsschutzes vor den ökonomischen Interessen darstellt, bleiben viele Fragen noch offen, die für Konflikte in der Zukunft sorgen werden. Insbesondere bleibt strittig, in welcher Weise und mit welchen Mitteln der Vorrang der Menschenrechte in den internationalen und regionalen Abkommen über Handel, Investitionen und Finanzpolitik verankert werden kann und welche Rolle die Menschenrechtsinstrumente und -organisationen der UNO sowohl bei der Absicherung der Rechte in den Abkommen wie bei ihrer faktischen Durchsetzung spielen können. Die intensivsten Bemühungen, diese Fragen zu klären, hat bisher die Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights unternommen. Sie beauftragte seit 1998 Joseph Oloka-Onyango und Deepika Udagama mehrfach, die Durchsetzungsmöglichkeiten der ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte angesichts der Gefahren der Globalisierung zu untersuchen und dabei besonders die Rolle und den Einfluss der multilateralen Institutionen zu berücksichtigen, die mit ihren rechtlichen und politischen Instrumenten die Hauptverantwortung für die Globalisierung tragen: IWF, Weltbank und WTO. Bisher liegen drei Studien vor,³⁷ die sich vor allem mit dem internationalen Handel, seinen wichtigsten organisatorischen Instrumenten wie WTO und TRIPS aber auch mit dem vorerst gescheiterten Versuch, ein Multilateral Agreement on Investment (MAI) durchzusetzen, beschäftigen, und die Möglichkeiten untersuchen, den Vorrang der Menschenrechte in diesen Institutionen zu integrieren.

Ihre Ergebnisse sind nicht spektakulär aber nützlich. Sie lassen zunächst keinen Zweifel an der unmittelbaren Verbindlichkeit der Sozialrechte u.zw. nicht nur für die Staaten, sondern auch für multilaterale Institutionen, was von der WTO bisher bestritten wurde.³⁸ Staatengründungen wie die WTO sind als Völkerrechtssubjekte genauso an die Prinzipien des Völkerrechts und damit an die Menschenrechte gebunden wie die Staaten selbst. Sodann plädieren sie dafür, die alte Trennung zwischen einerseits internationalem Wirtschaftsrecht

³⁵ Declaration on the TRIPS agreement and public health, vgl. M. Faden, 2002, S. 30.

³⁶ Was wie eine Selbstverständlichkeit klingt, heißt in Art. 12 Abs. Sozialpakt: „Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die erforderlichen Maßnahmen ... c) zur Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten.“

³⁷ J. Oloka-Onyango, D. Udagama, 1999, 2000, 2001.

³⁸ Vgl. Antwort der WTO auf eine Anfrage des UN-Generalsekretärs, Informationen zu dem von der Sub-Commission geplanten Report über Intellectual Property Rights und Menschenrechte zu geben, J. Oloka-Onyango, D. Udagama, 2001, Rz. 57.

und andererseits Menschenrechten, die sich auch institutionell in getrennten und zwar unter dem gemeinsamen Dach der UNO operierenden aber kaum miteinander kommunizierenden Organisationen ausdrückt, zu überwinden.³⁹ Denn es gibt kaum Streit darüber, dass in letzter Instanz Handel, Investitionen und Kapitalverkehr die Wohlfahrt der Menschen fördern soll und daher das internationale Wirtschaftsrecht nicht getrennt von oder gar gegen die Menschenrechte operiert, sondern seinen Ausgangspunkt gerade von diesen aus nehmen muss. Wie es das UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights ausdrückt: "trade liberalization must be understood as a means, not an end. The end which trade liberalization should serve is the objective of human well-being to which the international human rights instruments give legal expression."⁴⁰ Wirtschaftsrecht und Menschenrechte dürfen ebenso wenig als getrennte Rechtssysteme behandelt werden, die miteinander in Konflikt liegen, wie die faktische Trennung von WTO und Bretton Woods-Institutionen auf der einen Seite und UNO-Menschenrechtsorganisationen ihre Unvereinbarkeit signalisieren darf. Allerdings gehen die Initiativen zu einem derartigen integralen Ansatz und gemeinsamer Strategie eindeutig von Vertretern der Menschenrechtsorganisationen aus.⁴¹

Im Gegensatz zu Howse/Mutua verkennen sie nicht das prinzipielle Übergewicht, welches den Freiheits- und Eigentumsrechten im Handelsrecht wie den TRIPS- und GATS-Abkommen eingeräumt wird. Sie versuchen demgegenüber die Bedeutung und Möglichkeiten der Ausnahmebestimmungen herauszustellen und eine stärkere Vertretung der Entwicklungsländer im Streitschlichtungsmechanismus der WTO einzufordern.⁴² Ihr Vorschlag, in die internationalen Wirtschafts- und Handelsabkommen eine Klausel aufzunehmen, die die Multilateralen Institutionen verpflichtet, keine Maßnahmen zu fordern oder selbst zu unternehmen, die erreichte soziale Fortschritte gefährden oder Rückschritte im Entwicklungsprozess verursachen,⁴³ könnte ein wirksames Korrektiv gegen die bekannten negativen Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme (SAP) bzw. Erweiterten Strukturanpassungsfazilitäten (ESAF) des IWF⁴⁴ sein. Das könnte zu einer Revision der neoliberalen Strukturanpassungspolitik führen, wie sie immer wieder gefordert worden ist.⁴⁵ Denn ein entscheidender Ansatz zur Durchsetzung der Menschenrechte ist ihre frühzeitige Beachtung schon im ersten Stadium der Formulierung der Politik und nicht erst später im Nachhinein als Referenzrahmen für die Korrektur der Fehlentwicklungen und Beseitigung der Schäden.

Literaturverzeichnis

³⁹ Dies ist auch die zentrale Forderung von R. Howse und M. Mutua, 2001, S. 4 ff. Sie gehen sogar soweit, den Vorrang der Menschenrechte vor der Handelsliberalisierung bei richtiger Interpretation der Normenhierarchie im internationalen Handelsrecht selbst anerkannt zu sehen, S. 21.

⁴⁰ UN Doc. E/C.12/1999/9-26 November 1999.

⁴¹ So schlug die Unterkommission der Menschenrechtskommission eine Expertenrunde über die Konsequenzen der Liberalisierung vor, zu der auf jeden Fall Vertreter der Bretton Woods-Institutionen und der OECD eingeladen werden sollen. Vgl. N. Weiss, 2002, S. 119.

⁴² J. Oloka-Onyango, D. Udagama, 2001, S. 17 ff.

⁴³ Vgl. auch A. Eide, 1989.

⁴⁴ Vgl. W. van der Geest, R. van der Hoeven, 1999.

⁴⁵ Vgl. R. Gerster, 1998, R. Falk, 1998.

Bedjaoui, Mohammed, (1987), Menschenrechte und Dritte Welt, in: Dialektik Bd. 13, S. 123 ff.

Berger, Roland & Partners, (2000), China's accession to the WTO – Strategic implications for foreign investors, 2000 (www.ahk.china.org/ 20. 7. 01).

Brzezinski, Zbigniew, (1999), Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Frankfurt.

Döpp, Birgit, (2001), Wer nicht zahlen kann stirbt – Weltweit beachteter Prozess in Südafrika um Aids-Medikamente. In: afrika süd, Nr. 2, Bonn, März-April, S. 23 f.

Eide, Asbjörn, (1989), Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach. In: Human Rights Law Journal vol. 10, 1989, S. 89 ff.

Faden, Manfred, (2002), Bedeutung und Rolle der Menschenrechte im Rahmen der Welthandelsrechte (WTO). Sozialökonomische Studientexte der HWP, Hamburg.

Falk, Rainer, (1998), Zur Kritik der Strukturanpassungspolitik des IWF am Beispiel der ESAF, Weed-Arbeitspapier 1/98.

Geest, Willem van der/Hoeven, Rolph van der, Hrsg., (1999), Adjustment Employment & Missing Institutions in Africa. The Experience in Eastern & Southern Africa, Geneva, Oxford.

George, Susan, (2002), WTO und GATS: Die größte Bedrohung für die Demokratie. In: epd-Entwicklungspolitik 15, S. 47 f.

Gerster, Richard, (1998), Sieben Punkte für eine Reform des IWF. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 1/98.

Howse, Robert/Mutua, Makau, (2001), Protecting Human Rights in a Global Economy. Challenges for the World Trade Organization. International Centre for Human Rights and Democratic Development (Rights&Democracy).

Klein, Eckart, (2000), Menschenrechtskonventionen, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: H. Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien, S. 354 ff.

Köhler, Peter A., (1987), Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen, Baden-Baden.

Oloka-Onyango, Joseph/ Udagama, Deepika, (1999), The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Human Rights as the primary objective of international trade, investment and finance policy and practice, 17. June, ECOSOC E/CN.4/Sub.2/1999/11.

Oloka-Onyango, Joseph/Udagama, Deepika, (2000), The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights, 15. June, ECOSOC E/CN4./Sub.2/2000/13.

- Oloka-Onyango, Joseph/Udagama, Deepika,(2001), Economic, Social and Cultural Rights: Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights, 2. August, ECOSOC E/CN.4/Sub.2/2001/10.
- Paech, Norman/Stuby, Gerhard, (2001), Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg.
- Pendleton, Michael. D., (1999), A New Human Right: The Right to Globalization. In: Fordham International Law Journal, vol. 22, No. 4, S. 2052 ff.
- Petersmann, Ernst-Ulrich, (2001), Time for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations – Lessons from European Integration Law for Global Integration Law, Jean Monnet Working Paper 07/01, New York University School of Law, New York.
- Ramonet, Ignacio, (2002), Kriege des 21. Jahrhunderts. Die Welt vor neuen Bedrohungen, Zürich.
- Riviere, Philippe, (2001), Patienten, Patente, Profite. In: Le Monde diplomatique v. 13. 7., S. 9.
- Scherf, Manfred, (1990), Die Umsetzung des Sozialpaktes in Deutschland, Frankfurt a. M.
- Scherrer, Christoph/Greven, Thomas/ Frank, Volker (1998), Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster.
- Simma, Bruno, (1998), The Examination of State Reports, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Eckart Klein (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, Berlin, S. 31 ff.
- Sengenberger, Werner, (2002), Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards, unveröffentlichtes Manuskript, Geneva.
- Vitzthum, Wolfgang Graf/Hailbronner, Kay, (1997), Völkerrecht, Berlin, New York.
- Voegeli, Wolfgang, (2002), Rechtliche Probleme des Beitritts von Transformationsländern zur WTO. Das Beispiel Chinas. In: Nord-Süd-aktuell, hrsg. v. Deutsches Überseeinstitut Hamburg, XVI, S. 275 ff.
- Weiss, Norman, (2002), Menschenrechtsthema GATS. In: Vereinte Nationen 3,02, S. 118 f.
- Windfuhr, Michael, (2001), Deutschlands Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, in: Social Watch Report Deutschland 2001 Nr. 1, Bonn, S. 44 ff.