

Michael Krennerich

Politik
und Bildung

Soziale Menschenrechte

Zwischen Recht und Politik



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

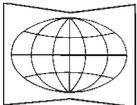
Reihe Politik und Bildung – Band 70

Michael Krennerich
Soziale Menschenrechte

Michael Krennerich

Soziale Menschenrechte

Zwischen Recht und Politik



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Für Petra und Vincent,
die, so lange schon,
schwere Zeiten mit mir durchleben,
anstatt unbeschwerte zu genießen.

© by WOCHENSCHAU Verlag,
Schwalbach/Ts. 2013

www.wochenschau-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Umschlagentwurf: Ohl Design
Gesamtherstellung Wochenschau Verlag

Gedruckt auf chlorfreiem Papier
ISBN 978-3-89974855-0
ISBN 978-3-7344-0434-4 (eBook)

© Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts.

Inhalt

Einführung	9
TEIL I: Die Verankerung sozialer Menschenrechte im internationalen und nationalen Recht	17
1 Wie haben sich soziale Menschenrechte entwickelt? Ein historisch-rechtlicher Abriss	19
1.1 Soziale Menschenrechte – Menschenrechte der „zweiten Generation“?	19
1.2 Soziale Menschenrechte als Antwort auf die „soziale Frage“?	22
1.3 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	24
1.4 Die Verankerung der sozialen Menschenrechte im UN-Sozialpakt	33
1.5 Die Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993	37
2 Wo sind soziale Menschenrechte positiv-rechtlich verankert? Orientierungspfade im Dickicht des Rechts	40
2.1 Soziale Menschenrechte in globalen Menschenrechtsabkommen	40
2.2 Soziale Menschenrechte in regionalen Menschenrechtsabkommen	52
2.3 Soziale Menschenrechte im nationalen Recht	73
3 Die Kodifizierung der Menschenrechte als politischer Prozess und als menschenrechtspolitisches Ziel	85
3.1 Anknüpfungspunkte an empirische Theorien	85
3.2 Benötigen wir weitere soziale Menschenrechte?	93

TEIL II: Der Inhalt sozialer Menschenrechte –	
	Interpretation und Anwendungsbeispiele 97
4	Sind soziale Menschenrechte „echte“ Menschenrechte? Rechtsnatur und staatliche Pflichten. 99
4.1	Wer hat soziale Menschenrechte? Der einzelne Mensch im Mittelpunkt. 99
4.2	Wen verpflichten soziale Menschenrechte? Die Staaten in der Verantwortung. 101
4.3	Welche staatlichen Pflichten ergeben sich aus sozialen Menschenrechten? Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten 103
4.4	Soziale Menschenrechte – allgemeine Anforderungen an die Umsetzung. 110
4.5	Extraterritoriale Staatenpflichten – menschenrechtliche Verpflichtungen auch außerhalb der Staatsgrenzen? 124
4.6	Menschenrechtliche Verpflichtungen nicht nur für Staaten? 128
5	Wie lassen sich die sozialen Menschenrechte näher bestimmen? Zum besseren Verständnis einzelner Rechte 142
5.1	Allgemeine Bemerkungen. 142
5.2	Das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit – noch immer aktuell 149
5.3	Das Recht auf Arbeit – oft belächelt und missverstanden 161
5.4	Die Rechte bei der Arbeit – Garantien für menschenwürdige Arbeit 180
5.5	Das Recht auf soziale Sicherheit – Absicherung existenzieller Lebensrisiken. 188
5.6	Das Recht auf Gesundheit – weltweiter Handlungsbedarf. 203
5.7	Das Recht auf angemessene Unterkunft – mehr als ein Dach über dem Kopf 227
5.8	Das Recht auf Nahrung – Kampf gegen den Hunger 248
5.9	Die Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung – junge Menschenrechte 271
5.10	Das Recht auf Bildung – ein „empowerment right“ 284
5.11	Das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben 312

6	Die Interpretation sozialer Menschenrechte im Wandel	326
6.1	Anknüpfungspunkte an empirische Theorien	326
6.2	Eine „lebendige“ Interpretation sozialer Menschenrechte	333
6.3	Soziale Menschenrechte sind Freiheitsrechte!	335
6.4	Bürgerlich-politische versus soziale Menschenrechte?	339
TEIL III: Die Durchsetzung sozialer Menschenrechte.		343
7	Der nationale Menschenrechtsschutz – die Staaten in der Pflicht.	345
7.1	Staatlichkeit als Voraussetzung für den sozialen Menschenrechtsschutz.	346
7.2	Gerichtlicher Menschenrechtsschutz – ein gangbarer Weg? . . .	357
7.3	Gerichtliche Einklagbarkeit und politische Einforderbarkeit. . .	361
7.4	Staatliche Menschenrechtspolitik – die Politik ist am Zug. . . .	362
7.5	Sozialpolitik und soziale Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland	368
7.6	Vergleichende Bemerkungen zu Entwicklungsländern	378
8	Der internationale Menschenrechtsschutz.	381
8.1	Die Kontrollverfahren der Vereinten Nationen	381
8.2	Die Berichts- und Beschwerdeverfahren der ILO	399
8.3	Die Kontrollverfahren der UNESCO	404
8.4	Die Kontrollverfahren des regionalen Menschenrechtsschutzes	405
8.5	Die internationale Förderung der sozialen Menschenrechte . . .	417
9	Nicht-staatlicher Menschenrechtsschutz – zivilgesellschaftliches Engagement für soziale Menschenrechte.	431
9.1	Zivilgesellschaft und Menschenrechte.	431
9.2	Der Einsatz von NGOs für die sozialen Menschenrechte	435
10	Die Durchsetzung sozialer Menschenrechte zwischen Selbstverpflichtung, Druck, Anreizen, Routine und Überzeugung . .	456
10.1	Völkerrechtliche Bindungskraft	456

10.2 Sanktionen und Anreize	457
10.3 Proteste und öffentlicher Druck	459
10.4 Routine und Internalisierung	461
10.5 Lernprozesse und Überzeugung	463
10.6 Vielfältige Einflussmöglichkeiten und Herausforderungen	465
Teil IV: Abschlussbemerkungen	467
11 Verrechtlichung der Politik durch soziale Menschenrechte?	469
11.1 Verrechtlichung auf nationaler Ebene	469
11.2 Verrechtlichung auf internationaler Ebene	476
12 Ausblick	480
Literatur	483

Einführung

Die vorliegende Schrift handelt von den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten. Die wirtschaftlichen Rechte umfassen vor allem die Rechte auf Arbeit und auf gerechte Arbeitsbedingungen, die sozialen Rechte etwa die Rechte auf soziale Sicherheit, Gesundheit, Nahrung, angemessene Unterkunft, Wasser und Sanitärversorgung. Die Rechte auf Bildung und auf Teilnahme am kulturellen Leben werden gemeinhin den kulturellen Rechten zugeordnet. Wie etwa das Recht auf Bildung zeigt,¹ sind diese Unterscheidungen allerdings nicht trennscharf und es hat sich eingebürgert, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gemeinsam zu behandeln: als Menschenrechte der „zweiten Generation“ (oder: Dimension).² In der Menschenrechtsszene sind sie als „wsk-Rechte“ bekannt oder werden verkürzt nur „soziale Menschenrechte“ genannt – Bezeichnungen, die in der vorliegenden Studie synonym verwandt werden. Wenn im Folgenden also von „sozialen Menschenrechten“ die Rede ist, sind immer die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gemeint.

Mit den sozialen Menschenrechten nimmt sich die Studie eines Themas an, das im politischen und rechtlichen Diskurs lange Zeit vernachlässigt wurde: Obwohl die wsk-Rechte bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und später im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) von 1966 sowie in weiteren globalen und regionalen Menschenrechtsabkommen verankert sind, waren sie über Jahrzehnte hinweg dem Vorwurf ausgesetzt, keine „echten“ Menschenrechte zu sein; vielmehr galten sie als unverbindliche Absichtserklärungen, für die allenfalls Politiker/innen, nicht aber Jurist/innen und Richter/innen zuständig seien. Abschätzig wurden die sozialen Menschenrechte sogar als „Wunschzettel an den Weihnachtsmann“ abgetan (Orwin/Pangle 1984: 15).

Inzwischen ist das Thema politisch hochaktuell: Nachdem bereits die Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 bekräftigt hatte, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zum Kanon des internationalen Men-

-
- 1 Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erachtet das Recht auf Bildung als ein wirtschaftliches, soziales und kulturelles Recht; siehe CESCR E/C.12/1999/4, 10. Mai 1999, Ziff. 2.
 - 2 Später wird noch gezeigt werden, dass die weitverbreitete, aber missverständliche Rede von unterschiedlichen „Generationen“ der Menschenrechte aufgegeben werden kann und überwunden werden sollte.

schenrechtsregimes gehören und untrennbar mit den bürgerlich-politischen Rechten verbunden sind (Unteilbarkeit der Menschenrechte), erlebten die lange Zeit „vergessenen“ oder „vernachlässigten“ sozialen Menschenrechte vor allem im vergangenen Jahrzehnt einen bemerkenswerten Aufschwung. Mit Verve setzen sich zahlreiche nicht-staatliche wie staatliche Akteure auf lokaler, nationaler, trans- und internationaler Ebene für die sozialen Menschenrechte ein und fordern eindringlich, diese umzusetzen. In der „Menschenrechtsszene“ und aus dem *mainstream* des Menschenrechtsdiskurses sind die wsk-Rechte inzwischen nicht mehr wegzudenken (vgl. Windfuhr 2012: 16).

Allerdings sind die sozialen Menschenrechte einer breiten Öffentlichkeit, vielen Politiker/innen, Politikwissenschaftler/innen und Jurist/innen noch immer weit weniger vertraut als die „klassischen“, bürgerlich-politischen Menschenrechte. Selbst Befürworter/innen verfügen mitunter nur über bruchstückhafte Kenntnisse der rechtlichen Grundlagen, des Inhalts und der Durchsetzungsmöglichkeiten der wsk-Rechte.³ Hinzu kommt eine Reihe sachlicher Einwände, die gegen die sozialen Menschenrechte vorgebracht werden. Ihnen liegt die Annahme zugrunde, dass die wsk-Rechte nicht hinreichend (oder nur schwierig) bestimmbar und einklagbar seien oder dass ihre Umsetzung hochgradig ressourcenabhängig und, wenn überhaupt, nur schrittweise möglich sei. In der Aufwertung sozialer Menschenrechte wird mitunter auch die Gefahr einer Inflationierung menschenrechtlicher Ansprüche und einer überbordenden Verrechtlichung der Politik gesehen, welche die politischen Entscheidungsspielräume (demokratisch legitimierter) politischer Entscheidungsträger über Gebühr einschränke.⁴ In den Chor der Skeptiker stimmen gelegentlich selbst renommierte Völkerrechtler ein. So bezeichnete Christian Tomuschat (2009: 142) den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte jüngst noch als „ein Füllhorn von köstlichen Gaben“, das grundlegende Fragen nach der Umsetzbarkeit, Finanzierbarkeit und dem dahinter stehenden Menschenbild aufwerfe.⁵

3 Der Autor beruft sich auf Erfahrungen, die er u.a. in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums und als langjähriger Sprecher der AG Entwicklung und Menschenrechte im Forum Menschenrechte in den vergangenen Jahren bei öffentlichen Veranstaltungen, politischen Fachgesprächen und internationalen Konferenzen zu den wsk-Rechten gesammelt hat.

4 Entsprechende Literaturhinweise finden sich im Hauptteil der Arbeit. Der nachstehend zitierte Text von Tomuschat (2009) benennt bereits einige dieser Einwände.

5 Der Völkerrechtler Eibe Riedel, seit 1997 Mitglied des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, kritisiert wiederum Tomuschat scharf; dessen Auffassungen zu den wsk-Rechten seien auf dem Stand der Menschenrechtsdiskussion zu Hochzeiten des Kalten Krieges in den 1960er Jahren, so Riedel (2008: 80).

Mit den sozialen Menschenrechten greift die Studie also ein lange Zeit vernachlässigtes, inzwischen aber hochaktuelles und kontroverses Thema auf, zu dem noch großer Klärungs- und Diskussionsbedarf besteht, und zwar gerade auch im akademischen Bereich. Trotz einer wachsenden Zahl an Studien, Sammelbänden und Beiträgen, die sich aus philosophischer,⁶ rechtswissenschaftlicher⁷ und politikwissenschaftlicher Sicht⁸ dem Thema zuwendet, spielen die sozialen Menschenrechte letztlich in der Philosophie, der Rechtswissenschaft und der Politikwissenschaft bislang nur eine marginale Rolle – und stoßen dort teils noch immer auf große Skepsis. Indem die vorliegende Studie die positiv-rechtlichen und politischen Prozesse der Verankerung, Interpretation und Durchsetzung der sozialen Menschenrechte auf (hoffentlich) verständliche Weise in ihrer Breite darlegt (was so noch nicht geschehen ist)⁹ und zugleich zu kontroversen Aspekten Stellung bezieht, möchte sie einen Beitrag zu einem angemessenen, problemorientierten Verständnis der wsk-Rechte leisten und die öffentliche wie akademische Auseinandersetzung mit den wsk-Rechten befördern.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden insbesondere rechts- und politikwissenschaftliche Sichtweisen dargelegt und zusammengeführt. Da soziale Menschenrechte im Zusammenspiel von Zivilgesellschaften, Nationalstaaten und der Staatengemeinschaft kodifiziert, ausgelegt und durchgesetzt werden, bietet sich meines Erachtens ein solch interdisziplinärer Zugriff auf das Thema an. Von einer interdisziplinären Herangehensweise kann gerade die Politikwissenschaft profitieren, die bei der Analyse sozial- und entwicklungspolitischer Probleme lange Zeit ohne menschenrechtliche Bezüge auskam und nun einen Perspektivenwech-

-
- 6 Zeitgleich mit dem Bedeutungsanstieg sozialer Menschenrechte ab Ende der 1990er Jahre setzten sich im deutschsprachigen Raum einzelne philosophische Arbeiten, etwa von Heiner Bielefeldt (1998), Stefan Gosepath (1998, 2001) und Georg Lohmann (2000), mit den wsk-Rechten auseinander.
 - 7 Im deutschsprachigen Raum sind die von Eibe Riedel betreuten juristischen Doktorarbeiten hervorzuheben, welche die progressive Umsetzung der wsk-Rechte (Klee 2000) oder einzelne wsk-Rechte (Groni 2007, Söllner 2007, Engbruch 2008, Suárez Franco 2010) behandeln.
 - 8 Während sich der politikwissenschaftliche Teilbereich der Internationalen Beziehungen regelmäßig mit der Anerkennung und Durchsetzung der bürgerlich-politischen Menschenrechte beschäftigt, sind entsprechende Analysen zu sozialen Menschenrechten eher selten. Implizit werden diese mitunter thematisiert, beispielsweise von Susanne Zwingel (2012), wenn sie die „*translation of global gender norms*“ behandelt.
 - 9 Eine so breit und interdisziplinär angelegte Darstellung besteht meines Wissens bislang nicht. Eine umfassende juristische Monographie, die allerdings „nur“ auf die Rechte auf Arbeit, Bildung und Gesundheit näher eingeht, stammt beispielsweise von Manisuli Ssenyonjo (2009).

sel vollziehen muss: Der verwehrte oder nicht gewährte Zugang unzähliger Menschen z.B. zu menschenwürdiger Arbeit, angemessener Nahrung, sauberem Trinkwasser, sicheren Unterkünften oder zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen stellt sich aus dieser Sicht eben nicht nur als ein sozial- oder entwicklungs-politisches Problem dar, dessen Lösung im Ermessen der politischen Entscheidungsträger liegt. Es handelt sich auch um ein Problem der Verletzung, des ungenügenden Schutzes und der unzureichenden Umsetzung *völkerrechtlich verbindlicher Rechte*. Im Rahmen eines solchen, rechte-basierten Ansatzes rücken etwaige Rechtsansprüche der einzelnen Menschen (als Rechteinhaber) und die rechtlichen Verpflichtungen vor allem der Staaten (als primäre Pflichtenträger) in den Blickpunkt des Interesses. Ohne die Kenntnis davon, wo die sozialen Menschenrechte positiv-rechtlich garantiert sind, wie sie sich interpretieren lassen, welche völkerrechtlichen Pflichten und Rechtsansprüche sich aus ihnen ergeben und welche rechtliche Instrumente und Verfahren zur Verfügung stehen, um die sozialen Menschenrechte durchzusetzen, läuft jedwede politikwissenschaftliche Beschäftigung mit den wsk-Rechten Gefahr, den Rechtscharakter der sozialen Menschenrechte zu vernachlässigen und die rechtlichen Vorgaben an die Politik nicht angemessen zu berücksichtigen. Indem die vorliegende Studie die rechtlichen Grundlagen, den materiellen Gehalt und die Durchsetzungsmöglichkeiten der wsk-Rechte konkretisiert und zugleich Anknüpfungspunkte an empirische Theorien der Politikwissenschaft aufzeigt, legt sie die Grundlage für weiterführende politikwissenschaftliche Untersuchungen zu den wsk-Rechten und trägt so dazu bei, ein junges Themenfeld im Fach Politikwissenschaft zu etablieren.

Politikwissenschaftliche Erkenntnisse können umgekehrt auch den rechtlichen Diskurs bereichern. Die Rechtswissenschaften beschäftigen sich bislang nur am Rande mit den politischen Prozessen, die zu einem verbesserten Schutz sozialer Menschenrechte auf globaler und regionaler Ebene führen (sollen). Häufig blenden sie die Tatsache aus, dass die Prozesse der Normsetzung (besser: Normbildung)¹⁰, der Norminterpretation und der Normdurchsetzung im Bereich der wsk-Rechte maßgeblich durch gesellschaftliche und politische Akteure mitgeprägt und vorangetrieben werden. Letztlich liegen dem Engagement für die sozialen Menschenrechte aber Problemlagen zugrunde, die von gesellschaftlichen Gruppen als Unrecht erfahren werden und deren Überwindung öffentlich, national wie transnational, eingefordert wird. Entsprechende sozial- und entwicklungspolitische Forderungen werden dabei zusehends in der Sprache der Men-

10 Um das Prozesshafte zu verdeutlichen, ist es m.E. angemessener, statt des in der juristischen Literatur geläufigen Begriffs der „Normsetzung“ fortan den Begriff der „Normgenerierung“ oder der „Normbildung“ zu verwenden.

schenrechte vorgetragen und entfalten durch das organisierte Handeln wirkkräftiger kollektiver Akteure gesellschaftspolitische Wirkungen, die auch das Recht und die Rechtsentwicklung nicht unberührt lassen. Um die politisch (mit)geprägten Prozesse der Entstehung, Weiterentwicklung und Durchsetzung der sozialen Menschenrechte zu verstehen, ist es daher hilfreich, auch politikwissenschaftliche Forschungsansätze zur Kenntnis zu nehmen. Die Berücksichtigung transnationaler Akteure in solchen Prozessen und die gesellschaftspolitische Kontextualisierung des internationalen Rechts tragen zum interdisziplinären Verständnis transnationaler Rechtsprozesse bei.

Wie ist nun die Studie aufgebaut? Der erste Teil der Studie legt die positivrechtlichen Grundlagen sozialer Menschenrechte auf globaler, regionaler und nationaler Ebene dar. Dabei kann gezeigt werden, dass die wsk-Rechte bereits in zahlreichen globalen und regionalen Menschenrechtsabkommen rechtsverbindlich verankert und teils auch als Grundrechte¹¹ in jüngeren nationalen Verfassungen verbürgt sind. Auf allgemeiner Ebene weist die Studie die Kodifizierung der sozialen Menschenrechte als politischen Prozess aus. Sie zeigt Anknüpfungspunkte an politikwissenschaftliche Theorieansätze auf und hebt die Bedeutung transnationaler Netzwerke, Koalitionen und Bewegungen für die Normbildung hervor.

Der umfassende zweite Teil der Untersuchung behandelt den Charakter und den Inhalt der wsk-Rechte und verleiht den – angeblich nicht hinreichend bestimmbar – juristischen Rechten auf allgemein verständliche Weise Kontur. Anhand einer Vielzahl empirischer Anwendungsbeispiele veranschaulicht die Studie, wie die jeweiligen Rechte konkretisiert werden (können) und welche große Bedeutung dem sozialen Menschenrechtsschutz angesichts bestehender sozialer Missstände weltweit zukommt. Da ein entsprechendes Grundverständnis der wsk-Rechte erst herausgebildet werden muss, beziehen sich die Anwendungsbeispiele zumeist auf eindeutige Fälle. Bildhaft gesprochen, wird das juristische Profil der einzelnen Rechte also nicht an den Rändern geschärft, sondern in der Mitte verdichtet. Auch kann die für Juristinnen und Juristen wichtige Schrankenproblematik nicht eigens entfaltet werden. Unter Auswertung der Spruchpraxis und der Interpretationsvorgaben globaler und regionaler Menschenrechtsorgane,

11 Menschenrechte werden zu Grundrechten, indem sie in den Verfassungen (meist in Grundrechtskatalogen) positiv-rechtlich verankert werden und damit einen besonderen, verfassungsrechtlich abgesicherten Rechtsanspruch der Menschen gegenüber dem Staat verbürgen. Nicht alle Grundrechte sind jedoch national verbürgte Rechte, die allen Menschen (im Geltungsbereich der jeweiligen Verfassung) garantiert sind. Mitunter stehen die Grundrechte lediglich den Bürgerinnen und Bürgern zu; dann handelt es sich um „Bürgerrechte“. Einführend in die Diskussion um die Unterscheidung von Menschenrechten, Grundrechten und Bürgerrechten siehe Pollmann (2012).

ausgesuchter Gerichtsurteile einzelner nationaler Gerichte sowie der Sekundärliteratur hält die Studie aber zumindest neuere – international wie transnational vorangetriebene – menschenrechtsdogmatische Entwicklungen nach, die ein Umdenken hinsichtlich des Verständnisses sozialer Menschenrechte erfordern.

So spricht sich die Studie gegen eine verengte Wahrnehmung der sozialen Menschenrechte als lediglich teure „Leistungsrechte“ aus und zeigt auf, dass den wsk-Rechten auch ein Abwehr- und Schutzcharakter eigen ist. Sie legt dar, inwieweit sich aus den jeweiligen sozialen Menschenrechten „objektive“ Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten für die Staaten ergeben, und inwieweit die sozialen Menschenrechte „subjektive“ Rechtsansprüche begründen, die der Sache nach vor Gerichten und Beschwerdeausschüssen geltend gemacht werden können (materielle Justiziabilität). Sie zeigt auf, dass die sozialen Menschenrechte nicht immer unter Ressourcenvorbehalt stehen und in bestimmten Hinsichten unmittelbares Unterlassen oder Handeln des Staates erfordern. Auch werden eindeutige Verletzungen sozialer Menschenrechte benannt. Andererseits verdeutlicht die Studie, dass der inhaltliche Gehalt sozialer Menschenrechte umfassender ist, als die (quasi-)gerichtliche Überprüfung von Klagen und Beschwerden ergeben kann. Unter Rückgriff auf allgemeine Interpretationsvorgaben und Empfehlungen im Rahmen von Monitoring-Verfahren konkretisiert sie nicht nur, ab wann die Vertragsstaaten soziale Menschenrechte verletzen, sondern geht auch darauf ein, was die Staaten und die Staatengemeinschaft tun müssen oder können, um die wsk-Rechte umfänglich umzusetzen und zu fördern.

Der dritte Teil des Buches behandelt die Durchsetzung der sozialen Menschenrechte. Im Vordergrund steht zunächst der staatliche Menschenrechtsschutz. Dabei wird danach gefragt, inwieweit „Staatlichkeit“ eine Voraussetzung für den Schutz der wsk-Rechte darstellt, bevor dann die Bedeutung sowohl des gerichtlichen Schutzes als auch der staatlichen Politik für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der wsk-Rechte dargelegt wird. Anschließend wird untersucht, inwieweit sich die Organe und Verfahren des globalen und regionalen Menschenrechtsschutzes den sozialen Menschenrechten annehmen und inwieweit sie diesen Rechten Geltung verschaffen (können). Dabei zeigt sich, dass die internationalen Kontrollverfahren zum Schutz sozialer Menschenrechte insgesamt schwach ausgestaltet, aber dennoch nicht nutzlos sind: Das regelmäßige Überprüfen und das ständige Anmahnen menschenrechtlicher Staatenpflichten durch globale und regionale Kontrollgremien können Wahrnehmungen verändern und Problembewusstsein wecken. Sie können Diskurse anstoßen und Legitimationsdruck aufbauen. Zugleich wird den Regierungen verdeutlicht, was ein Teil der internationalen Staatengemeinschaft hinsichtlich der Umsetzung der sozialen Menschenrechte erwartet. Darüber hinaus werden die sozialen Menschenrechte auf vielfältige Weise gefördert, etwa im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, auf die

ein gesondertes Kapitel eingeht. Maßgeblich vorangetrieben, unterstützt und ergänzt werden diese Bemühungen durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Bewegungen, die sich für die wsk-Rechte einsetzen. Die Arbeit zeigt die Handlungsfelder nicht-staatlicher Menschenrechtsarbeit im Bereich der sozialen Menschenrechte auf und thematisiert das Zusammenspiel zwischen nationalen, transnationalen und internationalen Akteuren unter der Fragestellung, was die Staaten veranlassen kann, die sozialen Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene umsetzen. Anknüpfend an theoretische Ansätze in den Internationalen Beziehungen (als Teilbereich der Politikwissenschaft) werden argumentativ gestützte Kritik, Proteste und öffentlicher Druck seitens nationaler und transnationaler advokatorischer Netzwerke als besonders wichtig ausgewiesen, um Verletzungen sozialer Menschenrechte zu beenden und deren Umsetzung zu befördern.

Ein abschließender vierter Teil behandelt die Frage, wie weit im Bereich sozialer Menschenrechte die Verrechtlichung nationaler und internationaler Politik vorangeschritten und wie dies zu bewerten ist. Am Ende folgt ein kurzer Ausblick.

Bereits der Aufbau der Studie zeigt, dass diese nicht nur ein rein akademisches Erkenntnisinteresse, sondern auch ein anwendungsorientiertes und didaktisches Anliegen verfolgt. Die Studie ist bewusst breit angelegt, um die vielfältigen Aspekte einzufangen, die für ein zeitgemäßes Verständnis der wsk-Rechte vonnöten sind. So soll auf verständliche Weise ein fundiertes Verständnis der rechtlichen Grundlagen und des Inhalts sozialer Menschenrechte vermittelt und das Bewusstsein über die weltweite Bedeutung dieser Rechte gestärkt werden. Handlungsverpflichtungen und Handlungsmöglichkeiten bezüglich der Umsetzung der sozialen Menschenrechte werden aufgezeigt und in ihrer Wirkkraft bewertet. Von besonderer Bedeutung sind die zahlreichen Anwendungsbeispiele, welche die Relevanz der wsk-Rechte veranschaulichen und die Bezüge zur Rechtsprechung und zur Politik aufzeigen. Im Idealfall kann die Studie zu einer Versachlichung der öffentlichen und politischen Debatte über die wsk-Rechte beitragen und ist zugleich für die akademische Lehre und Forschung von Nutzen, da sie die wissenschaftliche Beschäftigung mit den wsk-Rechten vorantreibt sowie auf kontroverse und offene Fragen eingeht.

Die Studie beschränkt sich weitgehend auf die rechtliche und empirische Anerkennung der sozialen Menschenrechte. Nicht eigens behandelt werden kann die – gerade philosophisch bedeutsame – Frage der moralischen Begründung und Geltung sozialer Menschenrechte, wie sie ausdrücklich beispielsweise Stefan Gosepath (1998, 2001) aufgreift. Doch gehe ich von der Vielbegründbarkeit¹² sozi-

12 Zu verschiedenen Ansätzen der Begründung von Menschenrechten siehe etwa: Alexy (2004) oder auch die entsprechenden, einführenden Beiträge in Pollmann/Lohmann (2012).

aler Menschenrechte aus und sehe in der Begründungsoffenheit und -vielfalt keinen Nachteil für die tatsächliche Anerkennung dieser Rechte. Auch scheint mir die Überzeugungskraft der Menschenrechte weniger auf ausgefeilten moralischen Begründungen zu beruhen als auf der – philosophisch gewiss unbefriedigenden¹³ – Evidenz konkreter Erfahrungen von Gewalt, Unterdrückung und Ausbeutung und dem intuitiven Verständnis der Menschen von einem menschenwürdigen Leben. Dies bedeutet wohlgermerkt nicht, dass die Debatte um die moralische Begründung sozialer Menschenrechte obsolet wäre; doch an dieser Stelle kann und soll sie nicht geführt werden.

Danksagung

Mit großem Dank an Heiner Bielefeldt, Inhaber des Lehrstuhls für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg und UN-Sonderberichterstatter für Religions- und Weltanschauungsfreiheit, für die vielfältigen, anregenden Diskussionen über das Verständnis und die Umsetzung der Menschenrechte, die uns beiden wissenschaftlich wie praktisch ein echtes Anliegen sind.

Für die wohlwollende inter- und intradisziplinäre Offenheit und Expertise möchte ich weiterhin Markus Krajewski, Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht und Völkerrecht, und Christoph Schumann, Professor für Politik und Zeitgeschichte des Nahen Osten, beide Universität Erlangen-Nürnberg, danken sowie Regina Kreide, Professorin für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Gießen. Besonderer Dank gilt auch Eibe Riedel, Professor em. für Deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Universität Mannheim, der bis Ende 2012 viele Jahre Mitglied des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte war.

Gedankt sei weiterhin Silvia Krönig, Imke Leicht und Michael Heinzelmann am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik für die technische Unterstützung und das gute Arbeitsklima sowie Birgit Wolter beim Wochenschau Verlag und dem Verleger Bernd Debus.

Besonderer Dank gilt schließlich Petra Bendel für die sorgfältige Lektüre der Arbeit, für unzählige hilfreiche Kommentare und für so mache kritische Nachfrage, ob ich es an einigen Stellen nicht ein wenig übertreibe mit den sozialen Menschenrechten.

13 Thomas M. Schmidt (2008: 145) erachtet beispielsweise Begründungsformen, die auf historische Erfahrungen rekurrieren, als „zu niedrig“ angesetzt, da sie auf etwas Partikularem und Kontingentem beruhen.

TEIL I

Die Verankerung sozialer Menschenrechte im internationalen und nationalen Recht

1 Wie haben sich soziale Menschenrechte entwickelt? Ein historisch-rechtlicher Abriss

1.1 Soziale Menschenrechte – Menschenrechte der „zweiten Generation“?

Trotz aller Bemühungen einer natur- oder vernunftrechtlichen Bestimmung gibt es keinen zeitlos gültigen Katalog der Menschenrechte. Menschenrechte sind vielmehr Produkt der Geschichte. Sie wurden erkämpft und erstritten, sind nach und nach aus den Kämpfen der Menschen gegen Unrecht und aus Emanzipationsbestrebungen hervorgegangen, und zwar unter den Bedingungen sich verändernder Lebensumstände und vor dem Hintergrund schlimmer Erfahrungen von Unterdrückung und Not. Menschenrechte entstanden und gewannen somit ihre konkrete Gestalt als spezifische politisch-rechtliche Antworten „auf öffentlich artikulierte Erfahrungen strukturellen Unrechts“ (Bielefeldt 2011a: 106). Als solche bleiben sie auch weiterhin „historisch offen“ für Änderungen der Lebenswelt, für neue Bedrohungen, Unrechtswahrnehmungen und -erfahrungen sowie für kräftige gesellschaftspolitische Impulse, engagierte Emanzipationsbestrebungen und kollektive Lernprozesse.

Norbert Bobbio (1999: 16) zufolge vollzog sich die historische Entwicklung der Menschenrechte – vereinfacht betrachtet – in drei Phasen: Zunächst seien die Freiheitsrechte eingefordert worden, die auf die Einschränkung der Staatsmacht abzielten und dem Individuum oder besonderen Gruppen eine Sphäre der Freiheit *vom* Staat verschafften. Danach die politischen Rechte, in denen die Freiheit nicht mehr nur negativ als Nicht-Behinderung, sondern auch positiv als Autonomie definiert worden sei. In der Folge seien die Mitglieder einer Gemeinschaft zusehends an der politischen Machtausübung beteiligt worden (Freiheit *im* Staat). Es folgte die Proklamation der sozialen Rechte, „in denen sich neue Bedürfnisse, wir können ruhig auch sagen: Werte, ausdrücken, wie beispielsweise Wohlstand und nicht nur formelle Gleichheit. Hier könnte von Freiheit *durch* oder *mit Hilfe* des Staates sprechen“ (ebd.). Der Menschenrechtsbegriff erweiterte sich also im historischen Verlauf – wie Franz Josef Hutter (2003: 9) den Gedankengang Bobbios auf eine Kurzformel bringt – „von der Freiheit vom Staat (Abwehrrechte) über die Freiheit im Staat (Partizipations- und Gestaltungsrechte) zur Freiheit durch den Staat („soziale Menschenrechte“)“.¹⁴ Aus heutiger Sicht lässt

14 Bereits im Jahre 1949 brachte Thomas H. Marshall (1992: 33 ff.) die Staatsbürgerrechte

sich bereits an dieser Stelle systematisch einwenden, dass auch soziale Menschenrechte vom Staat verletzt und eingeschränkt werden können; historisch gesehen spielte diese Perspektive aber zunächst kaum eine Rolle.

Die einflussreiche, ebenfalls historisch geleitete Unterscheidung dreier „Generationen“ von Menschenrechten, die bereits Karel Vasak (1972, 1977) vorgenommen hat, ist nicht identisch mit diesem Dreischritt. Sie fasst die liberalen Abwehrrechte und die politischen Partizipationsrechte zur „ersten Generation“ der Menschenrechte zusammen, heute weithin bekannt als bürgerlich-politische Rechte. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bilden demnach die Menschenrechte der „zweiten Generation“ und werden im Sinne sozialer „Teilhaberechte“ vielfach als historische Antwort auf die „soziale Frage“ des ausgehenden 19. Jahrhunderts verstanden. Menschenrechte der „dritten Generation“ hingegen sind jüngerer Datums und bezeichnen noch kaum kodifizierte, stärker kollektive Rechte wie das Recht auf Entwicklung, Frieden und saubere Umwelt, die erst im Zuge der globalen Ausweitung der industriellen Kapitalisierung und nach der Dekolonialisierung weiter Teile der „Dritten Welt“ aufkamen und gerade von Vertretern der Entwicklungsländer eingefordert wurden. Vor allem das Recht auf Entwicklung und die Kollektivrechte indigener Völker stehen (bis) heute im Zentrum der Diskussion.

Die gängige Rede von drei „Generationen“ ist allerdings in zweifacher Hinsicht problematisch: Zum einen unterstellt sie eine eindeutige zeitgeschichtliche Abfolge der Entstehung von Menschenrechten. Zum anderen begründet sie eine Unterscheidung vermeintlich wesensfremder Arten von Menschenrechten, die zugleich für Hierarchisierungen erhalten muss.¹⁵ Wie noch gezeigt werden wird (vgl. Kap. 6.4), grenzt sich die Studie deutlich von der traditionellen Sichtweise ab, die jahrzehntelang soziale Menschenrechte als andersartig und als nicht gleichrangig mit bürgerlich-politischen Rechten ansah. Auch ist eine „klare chronologische

in eine ebensolche historische Abfolge: Zunächst kamen Freiheitsrechte, dann politische Teilnahmerechte und schließlich soziale Leistungsrechte. Georg Lohmann (2000: 355) und Stefan Gosepath (2001: 28) halten Marshalls Argumente nicht nur für Staatsbürgerrechte, sondern auch für Menschenrechte für gültig. Auffälligerweise nahm aber Marshall bei der Begründung der sozialen Rechte an keiner Stelle auf die – seinerzeit bereits verabschiedete – Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Bezug, „obwohl sie aus heutiger Sicht eine wesentlich umfassendere Begründung des Rechtscharakters sozialer Ansprüche ermöglicht hätte“ (Kaufmann 2003: 42).

- 15 Um die Gleichzeitigkeit, Wechselbezüglichkeit und das stetige Zusammenwirken der Menschenrechte zu betonen, schlug Eibe Riedel (1989) vor, den Begriff der „Generationen“ durch jenen der „Dimensionen“ zu ersetzen. Auch die Rede von drei „Dimensionen“ der Menschenrechte bleibt jedoch der althergebrachten Unterscheidung verhaftet.

Abfolge der Menschenrechtsgenese ... berechtigten Zweifeln ausgesetzt“ (Arend 2008: 18). Sie bezieht sich allenfalls auf die Entwicklung von subjektiven Rechten auf der Ebene des Nationalstaates, nicht aber auf die völkerrechtliche Verankerung universeller Menschenrechte. Selbst auf nationaler Ebene ist die chronologische Abfolge weniger eindeutig als unterstellt wird: So entstanden fixierte soziale Ansprüche an die Obrigkeit nicht erst im 19. Jahrhundert. Auch stellt das Eigentumsrecht, obwohl es als ein „klassisches“ Freiheitsrecht der ersten Stunde gilt und gemeinhin den bürgerlichen Rechten zugeordnet wird, inhaltlich betrachtet ein wirtschaftliches Menschenrecht dar. Das Sklavereiverbot, das auf die im ausgehenden 18. Jahrhundert entstehende Anti-Sklaverei-Bewegung zurückgeht (Hoffmann 2012: 106), wiederum weist enge Bezüge mit dem Recht auf (frei gewählte und angenommene) Arbeit auf.

Dennoch trifft es zu, dass auf nationaler Ebene die meisten wirtschaftlichen und sozialen Rechte, historisch gesehen, nicht zu den „klassischen“ Abwehr- und Partizipationsrechten gezählt wurden. Dementsprechend finden wir sie auch nicht in den einflussreichen Bürgerrechtsdokumenten des ausgehenden 18. Jahrhunderts. So umfassten etwa die *Virginia Bill of Rights* (1776), die davon beeinflussten Verfassungen weiterer Gründungsstaaten der USA und die ersten zehn Verfassungsgrundsätze („*Bill of Rights*“) der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika (1789) vornehmlich bürgerlich-politische Rechte und waren „weit davon entfernt, in irgendeiner Weise das Thema wirtschaftlicher und sozialer Rechte anklingen zu lassen“ (Tomuschat 2009: 143). Dasselbe gilt für die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789) und für etliche davon beeinflusste europäische Verfassungen, die später Grundrechtskataloge aufnahmen. Insofern waren die bürgerlich-politischen Rechte tatsächlich verfassungsrechtlich früher positiv-rechtlich kodifiziert als die meisten wirtschaftlichen, sozialen oder gar kulturellen Rechte.

Ungeachtet der universalistischen Wortwahl, handelte es sich aber für gewöhnlich um Bürgerrechte¹⁶, die an die nationale Zugehörigkeit gebunden waren, und nicht um Menschenrechte im engeren Sinne, die allen Menschen zustehen. Dabei blieben von diesen Bürgerrechten wiederum lange Zeit ganze Bevölkerungsgruppen der jeweiligen Staaten ausgeschlossen, darunter indigene Völker, Afroamerikaner, mittellose Menschen sowie Frauen. Überspitzt formuliert, kam in Nordamerika und Europa zunächst das weiße, männliche Bürgertum in den Genuss bürgerlich-politischer Rechte. „Auch als im Lauf der Geschichte die Bürgerrechte

16 Der Begriff der „Bürgerrechte“ wird unterschiedlich verwandt. In der vorliegenden Studie sind darunter solche Grundrechte in nationalen Verfassungen gemeint, die lediglich den jeweiligen Staatsbürgern garantiert sind.

allmählich auf alle Angehörigen der Nation ausgedehnt wurden – was bekanntlich lange und schmerzhaft Kämpfe erforderte – blieb der Menschenrechtsschutz der Form und der Sache nach auf das Verhältnis der Bürger, dann auch der Bürgerinnen, zum Staat beschränkt. Menschenrechte waren Bürgerrechte“ (Huhle 2008: 107). Dabei handelte es sich anfänglich meist „nur“ um bürgerlich-politische Bürgerrechte. *Soziale* Bürger- oder gar Menschenrechte garantierten die damaligen Verfassungen erst gar nicht. Bei aller bestehenden Armut wurde im ausgehenden 18. und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts der – erst allmählich erstarkende – Staat verfassungsrechtlich noch kaum in die Pflicht genommen, die armutsbedingten sozialen Missstände zu beheben. Allenfalls sahen die damaligen Verfassungen (paternalistische) soziale Zielvorgaben des Staates oder der Gesellschaft vor.

1.2 Soziale Menschenrechte als Antwort auf die „soziale Frage“?

Staatlich garantierte soziale Rechte entwickelten sich insbesondere vor dem Problemhintergrund der „sozialen Frage“ des ausgehenden 19. Jahrhunderts und infolge des Ausbaus des Staates. Wie in Ausführungen zur deutschen und europäischen Sozialstaatsgeschichte vielfach ausgeführt wurde¹⁷, bildeten die miserablen Arbeits- und Lebensumstände der wachsenden Industriearbeiterschaft seinerzeit den Hintergrund für die Einführung, Entwicklung und Ausgestaltung der *staatlichen* Sozialpolitik – auch in Deutschland, wo diese freilich anfänglich den Aufstieg der Sozialdemokraten hemmen sollte. Damit einher gingen nicht nur eine Institutionalisierung und Ausweitung sozialpolitischer Leistungen, sondern immer auch Prozesse der *Verrechtlichung* (vgl. Lampert/Althammer 2007: 145). Beginnend mit der Sozialgesetzgebung des späten 19. Jahrhunderts fanden diese ihren Niederschlag in einer – im 20. Jahrhundert stark anwachsenden – Zahl arbeits- und sozialrechtlicher Gesetze und Verordnungen in den westlichen Industriestaaten.

Von einem universalistischen Anspruch waren diese Rechte anfänglich noch weit entfernt. Abgesehen davon, dass der Kreis der Nutznießer solcher Rechte ursprünglich sehr beschränkt war und sich erst im Laufe des 20. Jahrhunderts erheblich ausdehnte, waren die einfachgesetzlichen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen nicht mit dem Anspruch verbunden, soziale Menschenrechte ins nationalstaatliche Recht zu gießen bzw. nationale Rechtsansprüche als Ausdruck

17 Siehe das Kapitel zu Sozialpolitik und sozialen Menschenrechten im dritten Teil des Buches.

eines normativen Universalismus' zu fixieren. Im Unterschied zu vielen bürgerlich-politischen Rechten wurde den meisten sozialen Rechten sogar der Bürgerrechtsstatus verwehrt. Das heißt, soziale Rechte bildeten sich zwar als Antwort auf die „soziale Frage“ des ausgehenden 19. Jahrhunderts heraus; sie wurden jedoch in den westlichen Industriestaaten für gewöhnlich nicht als verfassungsmäßig garantierte soziale Bürgerrechte ausgestaltet, geschweige denn als soziale Menschenrechte universellen Charakters angesehen, die prinzipiell jedem Menschen *qua* Menschsein zustehen, etwa aufgrund seiner „angeborenen“ Menschenwürde.¹⁸ Für gewöhnlich waren die sozialen Rechte sogar nur einfachgesetzlich verankert und wiesen als solche eine national-partikularistische Rechtsqualität meist ohne verfassungsmäßige Absicherung auf.¹⁹ Erst nach Ende des Ersten Weltkrieges fanden wirtschaftliche und soziale Grundrechte Eingang in verschiedene Verfassungen, bekanntlich auch in jene der Weimarer Republik, wo sie von Rechtsprechung und Rechtslehre jedoch „überwiegend zu bloßen Programmsätzen herabgestuft wurden“.²⁰ Aus positiv-rechtlicher Sicht handelte es sich bis *dato* also – ganz im Sinne von Thomas H. Marshall – vor allem um die Entwicklung von Staatsbürgerrechten.

Ganz abgesehen von den weit früher erstarkten internationalen Anti-Sklavereibewegung (Kaye 2005) entstanden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Internationalisierungs- und Universalisierungsbemühungen im Bereich des Arbeitsschutzes. Als „Geburtsstunde“ des internationalen Arbeitsrechts gilt hierbei die Internationale Arbeitsschutzkonferenz von 1890 in Berlin, die jedoch kein verbindliches Völkerrecht schuf (vgl. Brinkmann 1994). Erst in Folge des Ersten Weltkrieges und als Teil des Versailler Friedensvertrages wurden die organisatorischen Grundlagen für die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) gelegt, die nach ihrer Gründung 1919 eine „eindrucksvolle internationale Normsetzung auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts“ entfaltete (Seifert 2009: 86). Dabei erweiterte sich der Schutzbereich der Konventionen auf mehr und mehr Arbeitsfelder und Berufs- bzw. Bevölkerungsgruppen – und wies zusehends eine universalistische Ausrichtung auf.

18 Die heute selbstverständlich anmutende, enge *völkerrechtliche* Verknüpfung zwischen Menschenwürde und Menschenrechten erfolgte strenggenommen erst als Reaktion auf die Schrecken des Zweiten Weltkrieges und die Barbarei der NS-Verbrechen; vgl. die verschiedenen Beiträge der Schwerpunktausgabe zur Menschenwürde der *zeitschrift für menschenrechte*, Jg. 4, Nr. 1/2010.

19 Zu den verschiedenen Bedeutungsebenen der Universalität der Menschenrechte und ihrer Konzeptionalisierung als Gegenbegriff zu Partikularität siehe: Bielefeldt (2008a).

20 Pieroth/Schlink (2007: 11); siehe auch Blanke (2003) sowie die dort abgedruckte Weimarer Verfassung.

Kaufmann (2003: 21) zufolge handelte es sich bei ILO-Erklärung von Philadelphia (1944) um „die Geburtsstunde einer ausgefächerten wohlfahrtsstaatlichen Programmatik auf der Ebene der internationalen Organisationen“. Wenn auch eher im politischen als im streng juristischen Sinn habe diese allen Menschen das Recht zugestanden, „materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“.²¹ Als konkrete sozialpolitischen Ziele werden benannt: Förderung von Vollbeschäftigung, Verbesserung der Lebenshaltung, Arbeitsschutz, Gewährleistung von Kollektivverhandlungen, Sicherung eines Mindesteinkommens, umfassender gesundheitlicher Schutz, insbesondere auch für Mutter und Kind, Chancengleichheit in Erziehung und Beruf, angemessene Ernährungs- und Wohnverhältnisse sowie Möglichkeiten zur Erholung und zur Teilnahme am kulturellen Leben (ebd.: 21). Die Menschenrechtsarbeit der ILO nahm letztlich ihren „ideologischen Ausgangspunkt“ (Maul 2010: 293) in der Erklärung von Philadelphia und erfuhr in den späten 1940er Jahren den Beginn ihrer ersten Hochphase, erkennbar in den ILO-Konventionen zur Vereinigungsfreiheit (1948), zum Recht auf Kollektivverhandlungen (1949) und zu gleichem Lohnentgelt (1951) (ebd.: 296). Ob die ILO als erste globale Menschenrechtsinstitution angesehen werden kann, wie Oberleitner (2007: 108) meint, mag umstritten sein, nicht jedoch, dass sie die Menschenrechte gerade im Bereich der Arbeit schützt.

1.3 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Eine *umfassende*, international anerkannte Normierung sozialer *Menschenrechte* – wie auch bürgerlich-politischer Menschenrechte – als allen Menschen „angeborene“ Rechte erfolgte, aufbauend auf der Charta der Vereinten Nationen, dennoch erst mit der am 10. Dezember 1948 von der UN-Vollversammlung verabschiedeten *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (AEMR). Auch in diesem Sinne gilt die AEMR als ein „historisches und völkerrechtliches Novum“ (Arend 2008: 19) – und bereitete den Weg für die Verankerung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte im Völkerrecht. Der Fairness halber sei jedoch erwähnt, dass im Rahmen des Interamerikanischen Menschenrechtsschutzes bereits am 2. Mai 1948 eine „Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen“ verkündet worden war, die ebenfalls sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Pflichten umfasste.

21 Erklärung von Philadelphia, Teil II a), zitiert nach: Kaufmann (2003: 54).

Da die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – eigentlich besser übersetzt als „Universelle Erklärung der Menschenrechte“ (Hessel 2011: 10) – für die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes von überragender Bedeutung ist, soll die Aufnahme der sozialen Menschenrechte in die AEMR etwas näher betrachtet werden.²² Grundlegend ist Art. 22 der AEMR, der die wsk-Rechte gewissermaßen allgemein einführt und – gemeinsam mit Art. 28 („Jeder hat den Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden“) – ihre Umsetzung einfordert. Allerdings werden in der AEMR, wie später auch im UN-Sozialpakt, einige einschränkende Bedingungen genannt, die nahe legen, dass die Verfasserinnen und Verfasser der Allgemeinen Erklärung davon ausgingen, dass die Umsetzung der wsk-Rechte tendenziell mehr materielle Leistungen erfordere als jene der „klassischen“, bürgerlich-liberalen Rechte. Wir werden später noch auf dieses Argument eingehen.

Allgemeiner Anspruch auf soziale Menschenrechte in der AEMR

Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel eines jeden Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

Quelle: AEMR, Art. 22

Obwohl bei der Debatte um Art. 22 und Art. 28 erhebliche Meinungsunterschiede hinsichtlich des Charakters und der Bedeutung vermeintlich „alter“ und „neuer“ Menschenrechte zutage traten und es seinerzeit Vorbehalte gab, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in einen verbindlichen Vertragstext zu fixieren, sind diese in der AEMR niedergelegt. Wie ist dies zu erklären?

- 1) Zunächst standen den Verfasserinnen und Verfassern der Erklärung während der gesamten Arbeit am Text die Erfahrungen des NS-Unrechts vor Augen – die „Akte der Barbarei“, die „das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen“, wie es in der Präambel der AEMR heißt. „Die Spuren der intensiven Beschäftigung der Verfasser der AEMR mit den Verbrechen des Nationalsozialismus und mit dem Holocaust sind in fast jedem der 30 Artikel nachzuweisen“ (vgl. Huhle/Krennerich 2008: 4). Nicht nur die Aufnahme der bürgerlich-politischen, sondern auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen

22 Zur Entstehungsgeschichte der AEMR siehe neben dem *Yearbook of the United Nations* 1948/49 auch Alfredsson/Eide (1999) und Morsink (1999).

- Menschenrechte war an die schlimmen Erfahrungen des Dritten Reiches und der Kriegsjahre rückgebunden. Deutlich wird dies etwa beim Recht auf Bildung: Der zweite Absatz des Art. 26 der AEMR sieht vor, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Achtung der Menschenrechte gerichtet sein müsse und beizutragen habe zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen den Nationen und Menschen. Der Absatz wurde – u.a. auf Betreiben des *World Jewish Congress* – explizit als Antwort auf die rassistisch-ideologische Erziehungspraxis durch die Nationalsozialisten aufgenommen (vgl. Morsink 1999: 90, 215 f.). Der dritte Absatz, der Eleanor Roosevelt zufolge (gegen ihren Willen) von katholischen Nationen eingefügt worden war, zielte wiederum darauf ab, die Indoktrinierung der Jugend durch die Nationalsozialisten (und die Kommunisten) zu verhindern, indem er das Erziehungsrecht der Eltern betonte (vgl. Roosevelt 1949, in: Fassbender 2009: 44). Selbst das Recht auf Arbeit wurde vor dem Erfahrungshintergrund eingeführt, dass das Nazi-Regime die Rechte der Juden in der Arbeitswelt sukzessive eingeschränkt hatte (Amos 2010: 143), bevor diese dann verfolgt und ermordet wurden. Um ein letztes, wenig beachtetes Beispiel herauszugreifen: Dem Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, das auf Ersuchen der UNESCO und auf Vorschlag der chilenischen Delegation aufgenommen worden war, wurde aufgrund der Erfahrungen mit dem totalitären Zugriff auf die Kultur nachträglich der Zusatz „freie“ Teilnahme hinzugefügt (Groni 2007: 120 f.). Insgesamt hatte sich schon während der Kriegsjahre das Bewusstsein verfestigt, dass gravierende sozioökonomische Probleme, gepaart mit rassistischen und religiösen Vorurteilen, auf fatale Weise ein Umfeld für faschistische und nationalsozialistische Ideologien bildeten. Der Schutz sozialer Menschenrechte diente daher auch dem Schutz der Sicherheit und der Vorbeugung weiterer globaler und nationaler Konflikte (Lewis 2009: 104, 106). Zugleich standen die Väter und Mütter der AEMR unter dem Eindruck der wirtschaftlichen Not der Kriegsjahre und der unmittelbaren Nachkriegszeit, welche die Bedeutung einer materiellen Grundsicherung der Menschen unterstrich.
- 2) Einen wichtigen ideellen Ausgangspunkt für die Aufnahme sozialer Menschenrechte stellten zudem die von US-Präsident Franklin D. Roosevelt in seiner Jahresbotschaft an den Kongress am 6. Januar 1941 formulierten *Vier Freiheiten* dar²³, die nach dem Zweiten Weltkrieg als Grundlage einer neuen Weltordnung dienen sollten und später in der Präambel der AEMR Eingang fanden: Rede- und Meinungsfreiheit, Glaubensfreiheit, Freiheit vor Not sowie

23 Vgl. den Wortlaut in: Friedens-Warte, 1944, Nr. 1, 29 ff. Zur geschichtlichen Einbettung von Roosevelts *Four Freedoms* siehe Borgwart (2009).

Freiheit vor Furcht. Auch hatten sich die Alliierten in der sogenannten Atlantik-Charta, in der sie im Jahre 1941 ihre Ziele für die Nachkriegsordnung öffentlich erklärten, zu ihrer internationalen sozialen Verantwortung bekannt. Die Erklärung, der sich zahlreiche Staaten nachträglich anschlossen, sah u.a. die volle Zusammenarbeit aller Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet vor, mit dem Ziel, für alle verbesserte Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Aufstieg und soziale Sicherheit zu gewährleisten.²⁴

An das Ziel einer Freiheit vor Not (*freedom from want*) und an die westlichen Bekenntnisse zur internationalen sozialen Verantwortung konnten die Befürworter sozialer Menschenrechte inhaltlich anknüpfen. Rainer Huhle (2008: 109) zufolge hat Roosevelt damit letztlich „die Anerkennung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte als Prinzip von Freiheitsrechten, und darüber hinaus die Idee einer sozial gerechten Globalisierung“ proklamiert. Bestärkt wird diese Sichtweise durch Roosevelts *State of the Union Message* vom 11. Januar 1944, in der u.a. ausdrücklich Rechte auf entlohnte Arbeit und auf existenzsichernde Löhne zur Bereitstellung von Nahrung, Bekleidung und Erholung, das Recht von Familien auf eine angemessene Unterkunft (*decent housing*), die Rechte auf angemessene medizinische Versorgung und Gesundheit sowie auf sozialen Schutz im Falle von Alter, Krankheit, Unfällen oder Arbeitslosigkeit aufgelistet sind.²⁵

Hatten die USA im Vorfeld der Gründung der Vereinten Nationen den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten teils explizit, teils implizit Auftrieb verschafft, so änderte sich dies mit Roosevelts Tod und dem Beginn des Kalten Krieges. „*United States official foreign and domestic policy was to become distinctly unfriendly towards socioeconomic rights by beginning of the cold war*“, stellte der Rechtsprofessor Hope Lewis (2009: 105) fest. So tat sich die US-amerikanische Delegation der Truman-Regierung mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten schwer und ging während der Ausarbeitung der AEMR (und der parallelen Arbeit an einem Vertragsentwurf) zusehends auf Distanz zu entsprechenden Forderungen. Die US-Regierung beharrte auf dem prinzipiellen Unterschied zwischen den von ihr vorrangig behandelten bürgerlich-politischen Rechten und den „neuen“, sozialen Menschenrechten – und wollte letzteren keine Rechtsverbindlichkeit zugeste-

24 Siehe: *Joint Declaration of the United States and the Prime Minister of Great Britain*, August 14, 1941, im Dokumentenanhang von Opitz (2002: 254 f.). Eine deutsche Übersetzung findet sich bei Pohanka (2009: 159 f.).

25 Auszugsweise abgedruckt ist die *State of Union Address* in: Howard-Hassmann/Welch (2006: 213 f.). Siehe auch Weissbrodt (2006: 42).

hen. Bei der Schlussdebatte in der UN-Vollversammlung wies Eleanor Roosevelt, Witwe des 1945 verstorbenen Präsidenten und Vorsitzende der UN-Menschenrechtskommission, demgemäß die Verbindlichkeit dieser Rechte für die US-Regierung zurück: „(M)y government has made it clear in the course of the development of the Declaration that it does not consider that the economic and social and cultural rights stated in the Declaration imply any obligation on governments to assure the enjoyment of these rights by direct governmental action.“²⁶

- 3) Der landläufigen Vorstellung zufolge ging die Aufnahme der wsk-Rechte in die AEMR maßgeblich auf die „Ostblockstaaten“ unter Führung der Sowjetunion zurück. Tatsächlich trugen die sozialistischen Staaten entsprechende Forderungen vor, unterstützten diese und wirkten so daran mit, dass die sozialen Menschenrechte in die AEMR aufgenommen wurden. Angesichts der Beiträge anderer, gerade auch lateinamerikanischer Staaten darf die Rolle des „Ostblocks“ jedoch nicht überschätzt werden. Dies gilt umso mehr, als die wsk-Rechte nicht wirklich in dem Maße oder in der Form niedergelegt wurden, wie es die sozialistischen Staaten gefordert hatten.

Indem auch die sozialen Menschenrechte in der AEMR dem Wortlaut nach als Individualrechte ausgestaltet wurden („Jeder hat das Recht auf ...“), entsprachen sie nur bedingt dem sozialistischen, stärker kollektiv ausgerichteten Rechtsverständnis. „Für die Sowjets waren soziale Rechte bereits verwirklichte Errungenschaften des sozialistischen Staates, im Rahmen dessen der Gegensatz zwischen Individuum und Staat programmatisch aufgehoben blieb“ (Kaufmann 2003: 29). In diesem Verständnis wurden die Menschenrechte *durch* den und *im* Staat gewährt, nicht aber zugleich immer auch *gegen* den Staat. Abgelehnte Eingaben und Änderungsanträge sozialistischer Delegationen, die darauf abzielten, die nationale Souveränität stärker zu achten, die Rolle des Staates im Verhältnis zu den Individuen zu befördern und den Einzelnen im Interesse der Gemeinschaft umfassender zu verpflichten, trugen maßgeblich dazu bei, dass sich die „Ostblock“-Staaten bei der Schlussabstimmung über die AEMR der Stimme enthielten. Ein weiterer Grund lag darin, dass Faschisten und Nationalsozialisten nicht ausdrücklich von der Gewährung der Menschenrechte, etwa der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, ausgeschlossen wurden.²⁷

- 4) Wenig bekannt ist, dass Delegierte aus Lateinamerika maßgeblich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beeinflussten und nachhaltig darauf

26 Die Rede ist abgedruckt in: Hinze (2008: 148-151, hier: 150).

27 Vgl. Stillschweig (1949: 13 ff.), Morsink (1999: 21 ff.), Fassbender (2009: 12).

hinwirkten, soziale Menschenrechte in die Erklärung aufzunehmen.²⁸ Jennifer Amos (2010: 147) zufolge spielten die lateinamerikanischen Staaten bei der Einführung dieser Rechte in die AEMR sogar eine Führungsrolle. Auch deren Verfassungen enthielten damals bereits einzelne soziale Grundrechte und Normen. Zudem verankerte die – parallel zur AEMR entwickelte und bereits im Mai 1948 verabschiedete – „Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen“ soziale Rechte, ohne diese kategorial von klassischen Freiheitsrechten zu unterscheiden. „Während somit sowohl aus sozialistischer wie aus liberaler Perspektive ein (konträr akzentuierter) Unterschied zwischen Freiheitsrechten und Teilhaberechten konstruiert wurde²⁹, wird dieser Unterschied aus der lateinamerikanischen Perspektive als sekundär gegenüber dem umfassenden Anspruch des Menschen auf Freiheit und ‚soziale Sicherheit‘ angesehen“ (Kaufmann 2003: 29 f.). Aus Sicht der lateinamerikanischen Vertreter galten „Freiheits“- und Sozialrechte als komplementär.

Die lateinamerikanischen Verfassungsbeispiele sowie die Eingaben aus Lateinamerika beeinflussten nachhaltig die Erarbeitung des ersten Arbeitsentwurfs der AEMR, der von dem kanadischen Juristen John Peters Humphrey auf Grundlage einschlägiger Menschenrechtsdokumente, bestehender Grundrechtskataloge in Nationalverfassungen und vorab eingereichter Entwurfsvorschläge erstellt wurde.³⁰ Unter letzteren waren insbesondere die Entwurfseingaben Panamas und Chiles bedeutsam, erarbeitet vom *American Law Institute* respektive dem *Inter-American Juridical Committee*, die beide sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfassten. Als günstig erwies sich zudem die Tatsache, dass Humphrey den Gewerkschaften sowie sozialistischen bzw. sozialdemokratischen Ideen nahe stand und gegenüber den lateinamerikanischen Vorschlägen aufgeschlossen war. Morsink (1999: 6, 130 ff., 190 ff.) spricht sogar von einer „*Latin American Connection*“. Gegen den Widerstand etwa Großbritanniens und zunehmend auch der USA setzten sich die Delegierten lateinamerikanischer Staaten, allen voran der chilenische Jurist Hernán Santa Cruz³¹, auch in dem nachfolgenden Ausarbeitungsprozess erfolgreich für die Beibehaltung der wsk-Rechte in der Erklärung

28 Vgl. Morsink (1999), Carozzo (2003), Glendon (2003).

29 Vielfach zitiert wurde die Aussage des britischen Vertreters: „Wir wollen freie Menschen – nicht wohlgenährte Sklaven!“ und die Entgegnung des ungarischen Delegierten: „Freie Menschen können auch verhungern“, bereits: Informationen zur politischen Bildung, Folge 129: Die Menschenrechte, Juli/August 1968: 13.

30 Vgl. Humphrey (1984), Morsink (1999), Hobbins (2009).

31 Vgl. das von Huhle erstellte Kurzporträt auf: www.menschenrechte.org (letzter Zugriff: 1. August 2012).