

Anmerkung: Es gilt das gesprochene Wort.

Soziale Menschenrechte im Aufschwung? Rückblick auf 25 Jahre

Vortrag von Michael Krennerich

Wenn wir nach der Bedeutung und dem Bedeutungszuwachs der sozialen Menschenrechte fragen, ist zunächst zu betonen, dass diese Rechte von Beginn an fester Bestandteil des modernen internationalen Menschenrechtsschutzes waren. Zentraler Bezugspunkt ist – neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 – der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, kurz: UN-Sozialpakt. Er wurde 1966 verabschiedet und trat 1976 in Kraft. Auch spätere globale und regionale Menschenrechtsabkommen beinhalten soziale Menschenrechte.

Gleichwohl wurden die sozialen Menschenrechte lange Zeit nicht als „echte“ Menschenrechte angesehen, sondern oft nur als unverbindliche politische Absichtserklärungen. Dabei waren sie eingespannt in die ideologischen Auseinandersetzungen westlicher Demokratien mit den Ländern des Osten und des globalen Südens. Aus rechtsdogmatischen und politischen Gründen blieb daher der Sozialpakt lange Zeit bedeutungslos. Er schlummerte gewissermaßen vor sich hin. Dies änderte sich erst in den 1990er Jahren – vor allem infolge der Wiener Weltmensenrechtokonferenz von 1993, die den Sinnzusammenhang und die Unteilbarkeit von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten betonte. Voraussetzung hierfür war das Ende des Ost-West-Konfliktes, das zu einer Entideologisierung der Menschenrechtsdebatte beitrug. Dadurch öffneten sich politische Räume, um in internationalen Menschenrechtsforen die Diskussion um soziale Menschenrechte aufzugreifen und an soziale Problemlagen weltweit rückzubinden.

Inzwischen sind die sozialen Menschenrechte aus dem internationalen Menschenrechtsdiskurs nicht mehr wegzudenken. Der Bedeutungsaufschwung lag dabei weniger in der Verankerung neuer Rechte begründet als darin, dass sich gerade zivilgesellschaftliche Gruppen die bestehende Rechte aneigneten und sie politisch nutzten. Zu den Vorreitern gehörte übrigens die Menschenrechtsorganisation FIAN, die 2016 Preisträger der Stiftung war. Gemeinsam mit Sachverständigen an Universitäten und in den Institutionen des globalen und regionalen Menschenrechtsschutzes bemühten sich FIAN wie auch andere zivilgesellschaftliche Organisationen, den sozialen Menschenrechten ein klares inhaltliches

Profil und eine stärkere politische wie völkerrechtliche Verbindlichkeit zu verleihen. Vor allem der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und einzelne UN-Sonderberichterstatter*innen trugen erheblich zur Konkretisierung der sozialen Menschenrechte und der damit verbundenen Staatenpflichten bei.

Das war enorm wichtig. Denn erst so wurde deutlich, dass es sich bei den sozialen Menschenrechten nicht nur um vage Programmatik handelt. Vielmehr handelt es sich um konkretisierbare völkerrechtliche Ansprüche, die sich zugleich herunterbrechen lassen auf die sozialen Missstände, unter denen vielen Menschen weltweit leiden. So dienen die sozialen Menschenrechte dem Schutz der Menschen etwa davor, ausgebeutet zu werden und unter menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen zu arbeiten; oder dem Schutz davor, durch staatliches oder unternehmerisches Handeln gesundheitlich geschädigt zu werden. Oder daran gehindert zu werden, sich selbständig zu ernähren und ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren, etwa durch Landraub und Zwangsvertreibungen. Zugleich nehmen die sozialen Menschenrechte die Staaten in die Pflicht, dass sie ihre verfügbaren Ressourcen einsetzen, um fortschreitend gegen Armut, Bildungsnotstände, Arbeitslosigkeit, Krankheiten, Wohnelend und soziale Ausgrenzung vorzugehen. Aus den internationalen Menschenrechtsabkommen ergibt sich also eine inzwischen konkretisierte völkerrechtliche Verpflichtung für die Staaten, die sozialen Menschenrechte nicht selbst zu verletzen, sondern diese zu schützen und zu gewährleisten.

Wir alle – als Inhaber der Menschenrechte – wiederum können vom Staat fordern, dass er diesen Pflichten auch nachkommt. Und dies kann man prinzipiell auf gerichtlichem oder politischem Wege tun. Hier beginnt dann aber in Deutschland das Problem:

Aus sozialen Menschenrechten in internationalen Abkommen lässt sich vor deutschen Gerichten noch nicht automatisch ein einklagbarer Rechtsanspruch für die einzelnen Menschen ableiten. Deutsche Gerichte gehen leider immer noch davon aus, dass die im UN-Sozialpakt verankerten Rechte nicht hinreichend klar und bestimmt wären oder zumindest noch weitere Umsetzungsakte, sprich Gesetze, benötigen würden, um einklagbar zu sein. Erst allmählich setzt sich auch hierzulande die Erkenntnis durch, dass soziale Menschenrechte schon in hohem Maße konkretisiert sind und bestimmte Aspekte der sozialen Menschenrechte durchaus geeignet sind, auch unmittelbar vor Gerichten geltend gemacht zu werden, etwa unverhältnismäßige Eingriffe in die durch soziale Menschenrechte geschützte

Freiheitsbereiche oder in das Diskriminierungsverbot, z.B. auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt.

Wenn es aber vor deutschen Gerichten nach wie vor schwierig ist, sich auf soziale Menschenrechte in internationalen Abkommen zu beziehen, dann ist die Frage umso wichtiger, ob und inwieweit das nationale Recht den Schutzbereich der sozialen Menschenrechte abdeckt. Besonders hilfreich ist dabei, wenn die Menschenrechte als Grundrechte in der Verfassung verankert sind – was in Deutschland aber leider nicht der Fall ist. Für eine entsprechende Verfassungsänderung gibt es keine politischen Mehrheiten.

Das heißt nicht, dass die sozialen Menschenrechte völlig ohne verfassungsmäßigen Schutz wären. Aus der Menschenwürdegarantie und dem Sozialstaatsprinzip ergibt sich beispielsweise zwingend, dass der Staat das Existenzminimum sichert. Aber dieser verfassungsmäßige Schutz deckt eben nicht die gesamte Bandbreite der sozialen Menschenrechte ab. Bei den sozialen Menschenrechten geht um mehr als nur um das Existenzminimum. Was bleibt ist die einfache Gesetzgebung, wie etwa das Arbeits- und Sozialrecht, aus denen sich dann ggf. einklagbare Rechtsansprüche vor nationalen Gerichten ergeben. Dabei wird man allerdings feststellen, dass sich aus menschenrechtlicher Sicht selbst in einem entwickelten Wohlfahrtsstaat wie Deutschland rechtliche Schutzlücken auftun können. Beispiel: Asylbewerberleistungsgesetz.

Umso wichtiger ist es, eine bessere Umsetzung sozialer Menschenrechte auch gesellschaftspolitisch zu erstreiten. Auch hier muss man in Deutschland gegen Missverständnisse, Skepsis und Widerstände kämpfen. Im politischen und öffentlichen Diskurs ist es immer noch ungewöhnlich, soziale Menschenrechte in Anschlag zu bringen, wenn man hierzulande über soziale Missstände spricht. Das haben Sie in öffentlichen Debatten oder privaten Gesprächen sicherlich selbst schon gemerkt. Und doch: Die sozialen Menschenrechte schärfen den Blick für bestehende Schutzlücken und Problemlagen, und sie können gesellschaftspolitischen Forderungen Schubkraft und Legitimität verleihen.

Daher ist es wichtig, dass inzwischen viele zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen sich ausdrücklich oder zumindest der Sache nach für soziale Menschenrechte einsetzen. Das können Kundgebungen, öffentliche Proteste und Kampagnen sein, in denen auf Missstände hingewiesen wird. Das kann aber auch das beständige Einfordern sozialer Menschenrechte gegenüber der Politik sein. Manchmal gelingt es sogar, die großen Räder der Politik zu

bewegen, durch aktive Lobbyarbeit gegenüber Parlament und Regierung. Und man kann sich auch der internationalen Kontrollinstrumente bedienen, etwa den Berichtsverfahren vor den Vereinten Nationen, über das Herr Schultz eingangs geredet hat. Etliche NGOs waren in Genf, um den Staatenbericht kritisch zu kommentieren, mit dem die Bundesregierung Rechenschaft darüber abgelegt hat, wie Deutschland den UN-Sozialpakt umsetzt. Die abschließenden Empfehlungen des UN-Ausschusses an Deutschland wurden gestern veröffentlicht; sie greifen viele Kritikpunkte und Forderungen seitens der Zivilgesellschaft auf.

Nicht möglich ist es indes, dass einzelne Personen nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs eine Beschwerde beim UN-Ausschuss einreichen, wenn sie sich in ihren Paktrechten verletzt sehen. Noch immer hat Deutschland das entsprechende Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt nicht ratifiziert, das ein solches Beschwerdeverfahren vorsieht. Im Grunde ein Skandal: Zur vollen Anerkennung der Menschenrechte gehört eben auch die volle Anerkennung der Kontrollverfahren.

Zieht man eine Bilanz, lässt sich feststellen, dass die sozialen Menschenrechte einen deutlichen Aufschwung erlebt haben. Vor allem das völkerrechtliche Verständnis der sozialen Menschenrechte und der sich daraus ergebenden Pflichten hat sich in den vergangenen 25 Jahren ganz erheblich verändert. Eine Vielzahl an Akteuren, gerade auch aus der Zivilgesellschaft, hat diesen Prozess mit vorangetrieben.

Noch aber ist, zumal in Deutschland, viel Bewusstseinsbildung nötig, um die Menschen dafür zu sensibilisieren, dass soziale Missstände nicht nur in anderen Ländern, sondern auch hierzulande menschenrechtliche Dimensionen aufweisen können. Damit die Menschenrechte nichts Abstraktes bleiben, ist es immens wichtig, die sozialen Menschenrechte rückzubinden an die sozialen Probleme, die Menschen in ihrem Alltag erleben und beschäftigen: an Diskriminierungen in Schulen und auf dem Arbeitsmarkt, an Kinderarmut und Hartz-IV-Sanktionen, an Wohnungsnot und Stromsperrungen oder auch an Missständen im Gesundheitswesen und in der Pflege, um nur einige Beispiele zu nennen. Richtig verstanden, sind Menschenrechte nichts Abstraktes, sondern etwa ganz Konkretes. Ihre Umsetzung zielt darauf, die Bedingungen für ein menschenwürdiges Leben zu schaffen, und zwar für jeden und jede. Die Prinzipien von Solidarität und Inklusion sind dem Programm der sozialen Menschenrechte gewissermaßen eingeschrieben.

Allerdings gilt es dann auch, dieses Programm entschieden umzusetzen, sowohl in Deutschland als auch in vielen anderen Teilen der Welt, in denen die sozialen Missstände weit größer sind als hierzulande. Ob hier oder dort, überall lassen sich die sozialen Menschenrechte einfordern, mit allem, was dazu gehört: gerechte Arbeitsbedingungen, angemessene Gesundheitsversorgung, menschenwürdiges Wohnen, diskriminierungsfreie Bildung und soziale Absicherung, wo nötig.

Der Einsatz für die sozialen Menschenrechte ist dabei aber leider in vielen Ländern der Welt mit großen Risiken verbunden. Personen, die sich gegen Arbeitsausbeutung, Landraub und Umweltverschmutzungen wehren und ausdrücklich für soziale Menschenrechte streiten, werden vielfach diffamiert, kriminalisiert und verfolgt. Ihnen sollte an einem Tag wie heute unsere Solidarität gelten.

Wir können uns zugleich selbst dafür einsetzen, dass die deutsche Regierung, aber auch deutsche Unternehmen in ihrem auswärtigen Handeln die sozialen Menschenrechte achten. Solche „extraterritorialen“ Pflichten sind eine Fortentwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes, die eng mit dem Bedeutungszuwachs der sozialen Menschenrechte verbunden sind. Und wer an dem ganz großen Rad drehen will, der problematisiert die globalen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, die der Umsetzung der Menschenrechte weltweit abträglich sind. Das große Thema greife ich aber heute nicht mehr auf.

Damit möchte ich meinen kurzen Vortrag schließen. Ich freue mich sehr, an den Feierlichkeiten hier teilnehmen zu dürfen, inmitten von Menschen, denen soziale Menschenrechte ein echtes Anliegen sind.