

## **50 JAHRE UN-SOZIALPAKT - WO BLEIBEN DIE SOZIALEN GRUNDRECHTE?**

**INTERNATIONALE KONFERENZ DER BUNDESTAGSFRAKTION  
DIE LINKE UND DER ROSA-LUXEMBURG-STIFTUNG UNTER  
DER SCHIRMHERRSCHAFT DER THÜRINGER LANDESGRUPPE**

# **50 JAHRE UN-SOZIALPAKT - WO BLEIBEN DIE SOZIALEN GRUNDRECHTE?**

**INTERNATIONALE KONFERENZ DER BUNDESTAGSFRAKTION  
DIE LINKE UND DER ROSA-LUXEMBURG-STIFTUNG UNTER  
DER SCHIRMHERRSCHAFT DER THÜRINGER LANDESGRUPPE**

Die Konferenz «50 Jahre UN-Sozialpakt – Wo bleiben die Sozialen Grundrechte?»  
fand am 28. Oktober 2016 in der Vertretung des Freistaates Thüringen beim Bund in Berlin statt.

## **IMPRESSUM**

PAPERS 3/2017 wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung  
und erscheint unregelmäßig

V. i. S. d. P. Henning Heine

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · [www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)

ISSN 2194-0916 · Redaktionsschluss: September 2017

Redaktion: Kamil Majchrzak, Volker Schneider

Fotos: Ksenia Kuleshova

Transkription: Christian Friedrich

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

# INHALT

Soziale Menschenrechte Eberhard Eichenhofer	5
Soziale Menschenrechte als Maßstab einer sozialen Politik Kamil Majchrzak	8
Begrüßung Azize Tank	14
Die Verwirklichung sozialer Grundrechte im föderalen System der Bundesrepublik Ines Feierabend	16
Potenziale Sozialer Menschenrechte für internationalistische linke Politik Boris Kanzleiter	20
Economic, Social and Cultural Rights: between Aspirations and Reality Maria Virgínia Brás Gomes	22
THEMEN-FOREN	
Soziales Menschenrecht auf Arbeit, auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen sowie Koalitionsfreiheit Klaus Lörcher	27
Soziale Menschenrechte von Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen Thomas Bernhard	31
Soziales Menschenrecht auf angemessenes Wohnen Andrej Holm	35
Soziales Menschenrecht auf Bildung Felix Hanschmann	39
Soziales Menschenrecht auf ein Höchstmaß an Gesundheit Andreas Wulf	45
Soziales Menschenrecht auf Soziale Sicherheit Gunter Rudnik	49
Soziale Menschenrechte von MigrantInnen Ibrahim Kanalan	55
Soziale Menschenrechte von Frauen Claudia Lohrenscheit	59

## ABSCHLUSS-PODIUM

Teilnehmerinnen: Maria Virgínia Brás Gomes, Katja Kipping  
Moderation: Michael Krennerich 64

## ANHANG

Gesetzesentwurf zur Aufnahme Sozialer Menschenrechte in das Grundgesetz  
(BT-Drucksache 18/10860) 77

Stellungnahme zum erweiterten Berichterstattungsgespräch im Ausschuss  
für Recht und Verbraucherschutz am 26. April 2017 zum Entwurf eines Gesetzge-  
bungsvorschlages zur Verankerung sozialer Menschenrechte im Grundgesetz  
(BT-Drucksache 18/10860) 116  
Eberhard Eichenhofer

Thesenpapiere zum Fachgespräch der Bundestagsfraktion DIE LINKE  
«Soziale Menschenrechte im Fokus – Aufbruch oder Stillstand?  
Aufnahme Sozialer Grundrechte ins Grundgesetz» am 3. März 2016 119  
Claudia Mahler

Die Menschenwürdegarantie als soziales Grundrecht 120  
Martin Kutscha

Soziale Menschenrechte und deutsches Sozialrecht 122  
Eberhard Eichenhofer

Verankerung Sozialer Grundrechte im Grundgesetz 124  
Wolfgang Nešković

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Zwischen Anspruch und Realität 125  
Maria Virgínia Brás Gomes

Transkription des Abschluss-Podiums 130  
(deutsche Übersetzung der englischsprachigen Beiträge)

# Soziale Menschenrechte

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Die sozialen Menschenrechte sind in Deutschland wenig bekannt, im Grundgesetz (GG) kommen sie nur ganz vereinzelt vor. Von großer Bedeutung für die rechtliche, politische, kulturelle und soziale Entwicklung in Deutschland war die Weimarer Reichsverfassung (WRV). Auf dem Platz vor dem Reichstagsgebäude – heute «Platz der Republik» genannt – wurde die deutsche Republik am 9. November 1918 von Philipp Scheidemann proklamiert. Sie erstrebte die Überwindung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft und die Fortentwicklung der Republik zum «sozialen Volksstaat».

Der soziale Volksstaat wurde in der WRV durch soziale Grundrechte – namentlich die Rechte auf Arbeit, Sozialversicherung, Bildung, Ausbildungsförderung und Gesundheit – unterlegt und umschrieben. Neben den Verfassungen Mexikos (1917) und Finnlands (1919) war die WRV vom 11. August 1919 damit eine der ersten Verfassungen der Welt, die soziale Menschenrechte als Grundrechte und Grundpflichten umfassend formulierten. Artikel 151 bis 165 der WRV sollten zum Ausdruck bringen, dass die Weimarer Republik den Klassengegensatz durch Gesetze verändern und so zu überwinden suchte. Darin drückt sich der Grundkonsens von 1918 aus, der von Friedrich Naumann – einem Fortschrittsliberalen – formuliert und von der katholischen Soziallehre und dem Reformsozialismus in der Kriegszeit als das tragende Fundament eines demokratischen und republikanischen Neubeginns angesehen wurden. Tarifautonomie und Betriebsverfassung wurden unmittelbar nach 1918 geschaffen. Auf dieser gesellschaftlichen Strukturveränderung baute die Weimarer Republik auf.

Die sozialen Grundrechte sind heute auch in Artikel 22 bis 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN) enthalten. Die WRV wurde damit zu einem Vorbild für die 1948 beschlossenen universalen Menschenrechte. Diese umfassen die bürgerlichen und politischen Freiheiten ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Beide Gattungen von Menschenrechten sind in zwei 1966 verabschiedeten Pakten niedergelegt. Diese sind seither weltweit rechtsverbindlich und damit international anerkannt. Alle Menschenrechte haben gleichen Rang, weil sie einander bedingen und wechselseitig stützen. Auch Deutschland übernahm 1973 die beiden Menschenrechtspakte im Zuge seiner Mitgliedschaft in den UN. Sie wurden ratifiziert und in das Recht der beiden deutschen Staaten transformiert.

In der Tradition der WRV stehen auch die Landesverfassungen der unmittelbaren Nachkriegszeit, besonders diejenige Bayerns, ähnlich die von Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Berlin. Die sozialen Menschenrechte haben in der deutschen Verfassung, jedenfalls auf landesverfassungsrechtlicher Ebene, auch heute durchaus noch Gewicht.

Das Grundgesetz hielt sich 1949 dagegen nicht an die Sozialverfassung. Damals plädierte Carlo Schmid mit dem Argument dagegen, falls die Verfassung zu viel verspreche, drohe sie, sofern bestimmte ihrer Gewährleistungen nicht sofort wirksam würden, insgesamt entwertet zu werden. Das Grundgesetz war außerdem als eine provisorische Ordnung verabschiedet worden. Deren InitiatorInnen nahmen an, dass es alsbald von der als unmittelbar bevorstehend geglaubten Wiedervereinigung Deutschlands überwunden werde. In diesem Fall sollte es nach Art. 146 GG durch eine von der Nationalversammlung beschlossene Verfassung abgelöst werden. Der systematische Ort zur Regelung der Sozialverfassung sei aber die zu schaffende gesamtdeutsche Verfassung. Dazu ist es 1990 bekanntlich nicht gekommen. Das Thema Sozialverfassung ist im Grundgesetz nach wie vor weitgehend ausgespart. Dies zu überwinden, ist der Kern des vorliegenden Vorschlages.

Das Grundgesetz blieb – wiewohl seit 1949 vielfach verändert – im Hinblick auf die Sozialverfassung im Grundsatz noch so karg, wie es 1949 beschlossen worden war. Im Zuge der deutschen Einigung wurden zwar Art. 3 II 2 GG und Art. 3 III 2 GG als Neuerungen zur Sicherung der Gleichstellung von Mann und Frau und zum Schutz behinderter Menschen in die Verfassung aufgenommen. Das Grundgesetz lässt es aber ansonsten beim Sozialstaatsgrundsatz bewenden. Dieser umschreibt primär staatliche Aufgaben. In ihr ist die Einsicht festgehalten, dass die moderne Marktgesellschaft auf Rahmung, Sozialgestaltung und auch Korrektur durch Gesetzgebung geradezu angelegt und angewiesen ist. Der Sozialstaat hat aber keinen subjektiv-rechtlichen Gehalt – mit der staatlichen Verpflichtung zur Gestaltung von Sozialem korrespondiert kein Recht des Einzelnen.

Der soziale Rechtsstaat lässt sich aber mit guten Gründen als der Staat verstehen, der die sozialen Rechte hervorzubringen, zu erhalten wie zu entfalten hat. Das Bundesverfassungsgericht hat aus Art. 1 Abs. 1 GG zwar ein Recht auf das kulturelle Existenzminimum jedes Einzelnen abgeleitet. Aber die Menschenwürde ist kein Menschenrecht, sondern der Grund dafür, dass es Menschenrechte gibt. Erst durch die Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) erlangten soziale Rechte den Schutz durch die Grundrechte. Sie folgen aus der Menschenwürde (Art. 1 I GG). Bei Einbeziehung von Personen in den Schutz sozialer Sicherheit ist die allgemeine Handlungsfreiheit berührt (Art. 2 I GG), sie wird jedoch durch die Versicherungspflicht regelmäßig rechtswirksam beschränkt. Bei der Ausgestaltung der sozialen Rechte ist das Gebot der Gleichbehandlung zu beachten (Art. 3 I GG). Bei Einschränkung sozialer Rechte kann die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) berührt sein. Diese Gewährleistungen sind jedoch vage, weil sie die sozialrechtlichen Institutionen nicht eigens schützen, in denen die sozialen Rechte angelegt sind. Soziale Menschenrechte zielen darauf ab, den Schutz der sozialen Rechte durch den Schutz der sozialrechtlichen Institutionen zu erreichen. Seit 1976 gibt es die auf die Regierungserklärung von Willy Brandt zurückgehende Bestrebung, das deutsche Sozialrecht in einer Kodifikation niederzulegen. Der erste Schritt dazu wurde 1976 getan. Im Sozialgesetzbuch I (SGB I), allgemeiner Teil der Kodifikation, heißt es, dass das gesamte Sozialrecht der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet sei. Wenn dies also das Ziel allen Sozialrechts ist, dann stellt sich die Frage: Was ist darunter zu verstehen?

In §§ 3–10 SGB I sind die sozialen Rechte aufgeführt – namentlich die Rechte auf Ausbildungs- und Arbeitsförderung, Sozialversicherung, Gesundheit, Wohnung, Fürsorge, Entschädigung und Behindertenschutz. Alles, was im internationalen Kontext als Recht anerkannt wird, ist auch im deutschen Sozialrecht zu finden. Die sozialen Rechte sind also ein integraler Bestandteil des deutschen Sozialrechts. Auch dieses definiert soziale Gerechtigkeit anhand einer Zusammenstellung sozialer Rechte. Sie sollen der deutschen Sozialgesetzgebung nicht nur Struktur und Richtung geben, sondern auch die Lücke füllen helfen, die das Grundgesetz mit dem Fehlen sozialer Menschenrechte hinterlassen hat.

Die in den Artikeln 22 bis 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (AEMR) vom 10. Dezember 1948 formulierten Gewährleistungen sowie die in der UN-Kinderrechtskonvention und der UN-Behindertenrechtskonvention enthaltenen Garantien sind als Menschenrechte zu erfassen. Art. 24 der EU-Grundrechtecharta enthält den Auftrag, die Rechte der Kinder eigens anzuerkennen. Soziale Menschenrechte erlangen zunehmend auch innerhalb der Staaten rechtliche Beachtung und eine entsprechende Anpassung der Gesetzgebung.

Diese Bemühungen stehen im Einklang mit der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 125,175; 132,134; vgl. auch schon BVerwGE 1,159), die darauf gerichtet ist, dem Sozialstaatsprinzip einen subjektiv-rechtlichen Gehalt zu geben. Die formulierten Einzelaufträge fügen sich sprachlich in den Duktus des Grundgesetzes ein und entsprechen in ihren Details den internationalen und auch von Deutschland anerkannten Gewährleistungen. In ihnen sind keine Garantien enthalten, welche der moderne, seit 125 Jahren existierende deutsche Sozialstaat nicht schon längst im Wege der Rechtssetzung hervorgebracht hätte. Der Gesetzgebungsvorschlag geht also nicht über den rechtlichen Satus quo hinaus, versucht diesen aber vor Eingriffen des Gesetzgebers zu schützen. Er hat daher vor allem den Sinn, den Schutz der sozialrechtlichen Institutionen zu gewährleisten, weil diese ihrerseits subjektive Rechte für die Berechtigten schaffen.

Diese Gewährleistungen binden den Gesetzgeber aber nicht in dem Versuch, das Recht auf soziale Sicherheit an sich wandelnde gesellschaftliche Verhältnisse anzupassen. Wie das Eigentum gemäß Artikel 14 II GG sozial gebunden ist, so sind auch die sozialen Rechte sozial gebunden. Das bedeutet, dass sie an gegebene Veränderungen anzupassen sind, wenn sich etwa das Verhältnis von RentnerInnen und BeitragszahlerInnen oder Kranken und Pflegebedürftigen verändert.

In dem Maße, in dem sich die deutsche Verfassungsordnung international öffnet – was im Rahmen internationaler Organisationen geschieht und geschehen muss –, erwächst die Notwendigkeit, die Vereinbarkeit der deutschen Rechtsordnung mit internationalen Anforderungen deutlich zu machen. Weil Soziale Menschenrechte auf internationaler Ebene formuliert sind, ist auch Deutschland gehalten darzulegen, dass seine Verfassungsordnung diesen Anforderungen genügt (vgl. International Labour Organisation 2016). Weltweit gewinnt die Vorstellung Raum, dass für den sozialen Schutz klare, verständliche und verlässliche – auch verlässlich durchsetzbare – Garantien einen wichtigen

Teil bei der Verwirklichung und Ausweitung sozialer Rechte bilden (International Labour Organisation 2011).

Bei der Anpassung deutscher Sozialgesetze an internationale Konventionen – etwa über die Rechte von Kindern oder behinderten Menschen – ist der Nachweis zu erbringen, dass deutsches Recht den internationalen sozialen Menschenrechten – etwa auf Bildung, Arbeit oder Gesundheit – entspricht. Dieser Nachweis könnte leichter erbracht werden, wenn Soziale Menschenrechte in der deutschen Verfassung vorkämen. Der soziale Rechtsstaat bleibt daher unvollkommen, solange seine sozialen Rechte nicht den Status von sozialen Menschenrechten erlangt haben.

Es ist deshalb verdienstvoll und für die weitere politische Debatte wichtig, dass die Frage sozialer Menschenrechte mehr in das Bewusstsein der Öffentlichkeit tritt. Azize Tank hat sich als Abgeordnete dafür beständig eingesetzt. Auch ihre vorgestellte Initiative, soziale Menschenrechte in das Grundgesetz aufzunehmen und damit eine Befassung durch den Deutschen Bundestag und seiner Ausschüsse anzuregen, ist ein wichtiger Beitrag zu einer in diesen Tagen weltweit geführten Debatte. Das dringend nötige Verständnis für soziale Menschenrechte fehlt zwar derzeit noch, aber es ist höchste Zeit, dass dieses Thema auf die Tagesordnung in Politik und Gesellschaft gesetzt wird. Jeder und jede, der/die einen konstruktiven Beitrag zu dieser Debatte leistet, führt sie damit fort und voran. Kurzum: Die Verfassung eines Sozialstaats braucht einfach soziale Rechte, dieser ist also ohne jene schlicht nicht zu haben!

#### *Literatur*

International Labour Organisation (Hrsg.) (2016): The Right to Social Security in the Constitutions of the World, Broadening the Moral and Legal Space for Social Justice, Genf.

International Labour Organisation (Hrsg.) (2011): 100th Session, Social Security and the Rule of Law, Genf.



# Soziale Menschenrechte als Maßstab einer sozialen Politik

Kamil Majchrzak

## Einleitung

Die Rechtsform gilt in modernen Gesellschaften gemeinhin als Maßstab und entscheidende Autorität bei der Austragung gesellschaftlicher Konflikte. Rechtspolitische Entwicklungen der vergangenen 30 Jahre zeigen jedoch auch die Brüchigkeit von Recht. Die Widersprüche zwischen idealistischen Auffassungen einer stets fortschreitenden Entwicklung der Demokratie und den tatsächlichen gesellschaftlichen Prozessen werden allzu oft ausgeblendet. Hier sei nur beispielhaft an so unterschiedliche Sachverhalte wie die Diskussion über die Zulässigkeit von Folter im Fall Daschner, die Einrichtung von Geheimgefängnissen im Zuge des sogenannten *War on Terror* in EU-Mitgliedstaaten, die Nichtaufklärung der staatlichen Verwicklungen in die Terrorserie des NSU, der Streit um den Verfassungsgerichtshof in Polen und jüngst die Debatte um die Lockerung des Antikorruptionsgesetzes in Rumänien erinnert. Die Angriffe auf verfestigt geglaubte rechtsstaatliche Institutionen in Osteuropa, aber auch das Wiedererstarken des Rechtspopulismus und Nationalismus in ganz Europa verweisen auf Gefahren, die in einer einseitigen affirmativen Bezugnahme auf die Rechtsform liegen. Ein absoluter Zusammenhang zwischen gesellschaftlichem Fortschritt und Recht als solchem lässt sich nur schwerlich begründen. Formale Rechtsstaatlichkeit und formale Demokratie allein bieten keinen Schutz vor gesellschaftlichen Tendenzen, die sich gegen gesellschaftliche Teilhabe, Gewaltenteilung oder die universale Geltung der Menschenrechte richten.

Ebenso wenig lässt sich ein absoluter Zusammenhang zwischen sozialer Gerechtigkeit und dem isolierten Postulat juristischer Positionen konstruieren. Angesichts der sozialen Verwerfungen in einer globalisierten Welt und der fortschreitenden Vergesellschaftung der Produktion in kapitalistischer Form steht jedoch außer Zweifel, dass gerade sozialen Bewegungen im Kampf um soziale Gerechtigkeit eine zentrale Rolle bei der Bewahrung der Demokratie zukommt (vgl. Luxemburg 1899/1979: 427).

Die Aporie des Rechts besteht darin, dass auch ein als Sozialstaat verfassungsrechtlich definierter Staat allein weder Lohndrückerei durch Leiharbeit noch Armut durch sinkende Löhne und steigende Arbeitslosigkeit verhindern kann. Erst die Umwälzung der ökonomischen Produktionsverhältnisse und die Aufhebung der Warenproduktion führen zum Entstehen einer qualitativ neuen Gesellschaftsformation. Daraus folgt jedoch nicht, dass dem Recht als solchem keine Bedeutung in den alltäglichen sozialen Kämpfen der Gegenwart zukäme. Der Kampf um subjektiv-rechtliche Ansprüche des Einzelnen ist vielmehr – um eine Wendung von Rosa Luxemburg zu verwenden – Ausdruck eines besonderen Moments geschichtlicher Entwicklung (ebd.: 428). Das praktische Scheitern linker Politik und alternativer Gesellschaftsvorstellungen jenseits des Kapitalismus führte in den letzten Jahrzehnten dazu, dass gesellschaftliche Kämpfe heute vor allem als Kämpfe um die Rechtsnorm angesehen und geführt werden. Obwohl kaum ein Mensch auf dieser Welt durch Gesetzesbücher gezwungen wird, sich in das Joch der Unterdrückung zu spannen, und kein Gesetz in der Welt ihm den Mangel an Gerechtigkeit dekretieren kann, «weil er ihrer nicht durch Gesetz, sondern durch ökonomische Entwicklung beraubt wurde» (ebd.: 430). Hieraus kann jedoch nicht der wohlfeile Schluss gezogen werden, der Rechtsnihilismus wäre die beste Antwort auf die Herausforderungen der Gegenwart bzw. Voraussetzung einer zukünftigen qualitativen Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Es war ebenfalls Rosa Luxemburg, die Folgendes erkannte: Je überflüssiger bzw. hinderlicher Demokratie für die herrschende Klasse wird, umso notwendiger und unentbehrlicher wird sie für die Welt der Arbeit (vgl. ebd.: 431). Diese Feststellung gewinnt gerade unter den Bedingungen der aktuellen ökonomischen und politischen Krisen an Gewicht.

Dies gilt in besonderem Maße für die verfassungsrechtlich verbrieften Grundrechte des Einzelnen. Insofern bedeutet der Marx'sche Hinweis, dass «[d]ie Menschen ihre eigene Geschichte [machen], aber sie machen sie nicht aus freien Stücken, nicht unter selbstgewählten, sondern unter unmittelbar vorgefundenen, gegebenen und überlieferten Umständen» (Marx/Engels 1852/1972: 115), auch, dass der Kampf um die Verrechtlichung sozialer Teilhabe nicht losgelöst betrachtet werden kann von der durch gesellschaftliche Widersprüche gekennzeichneten Welt, in der er stattfindet.

## Was sind Soziale Menschenrechte?

Menschenwürdige Lebensbedingungen, der Zugang zu medizinischer Versorgung, eine angemessene Unterkunft oder der Zugang zu Bildung zielen nicht nur auf materielle Versorgungsleistungen ab, sondern vorrangig auf die Überwindung einseitiger gesellschaftlicher Abhängigkeitsverhältnisse. Der Kampf für soziale Gerechtigkeit ist eine politische Auseinandersetzung um eine gerechte Gesellschaftsordnung. Die Einforderung gerechter gesellschaftlicher Verhältnisse kann dabei auch mit einem rechtsbasierten Ansatz legitimiert werden. Denn dort, wo Regierungen sich der Verantwortung für soziale Gerechtigkeit entledigen und den Zugang zu sozialen Rechten verweigern, können so die Rechtsansprüche einzelner Menschen und die rechtlichen Verpflichtungen von Staaten in den Blickpunkt gerückt und die bestehenden gesellschaftlichen Widersprüche sichtbar gemacht werden. Armutsbekämpfung und Menschenrechtsschutz sollten dabei miteinander verbunden werden. Beide zielen auf die autonome Selbstverwirklichung und die Freiheit des Menschen von gesellschaftlichen Zwängen ab. Konsequente Armutsbekämpfung unter Bezugnahme auf Grundrechte bietet die Möglichkeit, im Kampf um die Beseitigung wirtschaftlicher Mängelzustände die Menschen als handelnde Akteure und individuelle RechtsträgerInnen einzubeziehen. Damit kann eine bewusste Einmischung der Menschen in ihre sozialen Lebenszusammenhänge sowie eine soziale Organisierung gefördert werden.

Zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (kurz: WSK-Rechte bzw. Soziale Menschenrechte aus dem UN-Sozialpakt) zählen jene Rechte, die schwerpunktmäßig den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebensbereichen zugeordnet werden können, darunter unter anderem *wirtschaftliche Menschenrechte* wie das Recht auf Arbeit und das Recht auf Bildung von Gewerkschaften; *soziale Menschenrechte* wie das Recht auf Gesundheit, das Recht auf soziale Sicherung, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Wasser; sowie *kulturelle Menschenrechte* wie das Recht auf Bildung, das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben sowie das Recht auf Teilhabe an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung. Die bisherige Austeritätspolitik in Europa birgt die Gefahr, dass Soziale Menschenrechtsstandards und der erreichte Besitzstand zurückgedrängt werden (vgl. PACE 2012).

## UN-Sozialpakt und Europäische Sozialcharta (ESC)

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat 1966 sowohl den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) als auch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) als gleichrangige normative Dokumente verabschiedet. Im UN-Zivilpakt sind unter anderem das Verbot von Folter, das Recht auf persönliche Freiheit sowie Religionsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung verankert. Im UN-Sozialpakt sind dagegen – ähnlich wie in der ebenfalls verbindlichen Europäischen Sozialcharta des Europarats von 1961 – unter anderem das Recht auf Arbeit, das Recht auf Soziale Sicherheit, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Bildung verbrieft.

Während jedoch für den UN-Zivilpakt bereits von Anfang an ein Fakultativprotokoll ausgehandelt wurde, mussten die Menschen bis zum Jahre 2008 auf die Verabschiedung eines gleichrangigen Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt warten. Bei Verletzung der im UN-Sozialpakt garantierten Rechte sieht dieser, nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs, die Möglichkeit einer Individualbeschwerde an den zuständigen UN-Sozialausschuss vor. Dieser kann die entsprechenden Staaten zum Handeln auffordern oder – bei schweren oder systematischen Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – ein Untersuchungsverfahren vor Ort einleiten.

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: UN-Sozialausschuss), der durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss der UN im Jahre 1985 als Überwachungsorgan für den UN-Sozialpakt eingesetzt wurde, prüft die nach Art. 16 ff. des Paktes periodisch vorzulegenden Berichte der Vertragsstaaten und fasst das Ergebnis dieser Prüfungen in sogenannten Abschließenden Bemerkungen (*Concluding Observations*) zusammen. Darüber hinaus veröffentlicht der UN-Sozialausschuss Allgemeine Bemerkungen (*General Comments*), in denen er einzelne Artikel oder Teilbestimmungen des Paktes auf der Grundlage seiner Spruchpraxis kommentiert.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> So hatten sich in den Jahren 2007 und 2008 einige Verwaltungsgerichte mit der Vereinbarkeit von Studiengebühren mit dem UN-Sozialpakt auseinandergesetzt. Gegenstand der Erwägungen war dabei auch die Auslegung des Paktes, insbesondere durch General Comment no. 13 (Das Recht auf Bildung). Was die unmittelbare Anwendbarkeit der Rechte aus dem UN-Sozialpakt angeht, so stellte etwa

Die Allgemeinen Bemerkungen beschreiben in autorisierter Form die Standards in der Praxis des UN-Sozialausschusses und dienen damit als Interpretationshilfe für die Auslegung des Paktes. Diese *General Comments* sind zwar völkerrechtlich nicht verbindlich, geben jedoch Hinweise auf die allgemeine Staatenpraxis. Der Sozialausschuss hat bislang mehr als 20 *General Comments* zum UN-Sozialpakt verabschiedet und damit die im Sozialpakt aufgeführten Sozialen Menschenrechte konkretisiert. Die Normen können direkt zur Anwendung kommen. Jeder Staat muss dabei zumindest den Kerngehalt jedes dieser Rechte unmittelbar umsetzen. Ein Verweis auf konjunkturelle wirtschaftliche Schwankungen ist damit jedenfalls nicht vereinbar. In mehreren Sonderverfahren wurde vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) auch die Umsetzung Sozialer Menschenrechte vorangetrieben, wobei hier beispielhaft das Recht auf angemessenes Wohnen<sup>2</sup> und das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge<sup>3</sup> genannt werden können.

Die Bundesrepublik hat sich zwar auf UN-Ebene auch für das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt eingesetzt, es jedoch bislang weder unterzeichnet noch ratifiziert. Bei der Verweigerung der Ratifikation des Fakultativprotokolls stellt sich die Bundesrepublik auf den Standpunkt, dass die Spruchpraxis des UN-Sozialausschusses «nur eingeschränkt einzuschätzen» sei und zum Teil «Allgemeine Bemerkungen zu einigen Artikeln des UN-Sozialpakts [fehlen]». <sup>4</sup> Diese seien jedoch grundlegend für die rechtliche Prüfung der Wirkung möglicher Individualbeschwerden, die im Fakultativprotokoll vorgesehen sind. Zweifel bezüglich der unmittelbaren Wirkung sind jedoch durch die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens durch das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt endgültig ausgeräumt. Die in der Bundesrepublik früher oft vertretene Auffassung, der UN-Sozialpakt beinhalte ausschließlich Programmsätze, ist auf der internationalen Ebene schon lange überwunden.

Einen Meilenstein in der Fortentwicklung der sozialen Menschenrechte bildete die Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993, welche die Unteilbarkeit, das heißt die Zusammengehörigkeit der unterschiedlichen Dimensionen, und die weltweite Gültigkeit (Universalität) der Menschenrechte nachdrücklich anerkannte. <sup>5</sup> Soziale Menschenrechte wurden durch neuere völkerrechtliche Bemühungen fortentwickelt. Bedeutsam war hierbei in jüngerer Zeit die Einführung von Individualbeschwerdeverfahren zur UN-Frauenrechts- (CEDAW), UN-Kinderrechts- (CRC) sowie zur UN-Behindertenrechtskonvention (CRPD), die auch von der Bundesrepublik ratifiziert worden sind.

Mit der Ratifizierung dieser Fakultativprotokolle wurden nicht etwa neue Soziale Menschenrechte, sondern vielmehr bestehende Soziale Menschenrechte des UN-Sozialpaktes aus der Perspektive der speziellen Lebenslagen der Betroffenen und deren individuelle Beschwerdemöglichkeit rechtsverbindlich anerkannt. Die gleichberechtigte Aufnahme politischer und sozialer Menschenrechte in diese neueren UN-Konventionen manifestiert zugleich die Gleichwertigkeit Sozialer Menschenrechte und traditioneller politischer Menschenrechte. Diese UN-Konventionen enthalten dabei keinerlei normative Abstufungen und betrachten beide Dimensionen der Menschenrechte als Freiheitsrechte, denn es gibt zum Beispiel kein soziales Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit ohne das politische Recht auf körperliche Unversehrtheit. Umgekehrt gibt es etwa kein soziales Recht auf die Bildung von Gewerkschaften ohne politisches Recht auf Versammlungsfreiheit. Auch das Inkrafttreten der revidierten Europäischen Sozialcharta am 1. Juli 1999 und die Einführung des Kollektivbeschwerdeverfahrens entfalten in diesem Zusammenhang enorme Bedeutung. <sup>6</sup> Der Europarat hat die ursprünglichen Rechte der Europäischen Sozialcharta, die sich noch an dem Zeitgeist der 1950er Jahre orientierten, durch das Turiner Protokoll von 1991 gestärkt und den seit 1961 in Europa eingetretenen grundlegenden sozialen Veränderungen in der revidierten Europäischen Sozialcharta Rech-

---

das Verwaltungsgericht (VG) Freiburg klar, dass die Verpflichtungen aus dem Pakt keinen unverbindlichen Programmsatz im Sinne einer «Bemühensverpflichtung» darstellten, sondern den Landesgesetzgeber unmittelbar binden würden, zumindest insoweit, als er kein Gesetz zur Einführung von Studiengebühren erlassen dürfe, das dieser Verpflichtung zuwiderläuft. Die Bestimmungen des Paktes, von deren rechtlicher Verbindlichkeit das Gericht ausgeht, seien klar und eindeutig als Normbefehl formuliert; vgl. VG Hamburg 15. Kammer, Urteil vom 22.12.2008 – 15 K 656/07; VG Karlsruhe 7. Kammer, Urteil vom 11.7.2007 – 7 K 444/07 und 7 K 2966/06; VG Freiburg (Breisgau) 1. Kammer, Urteil vom 20.6.2007 – 1 K 121/07 und 1 K 2324/06; VG Hannover 6. Kammer, Beschluss vom 8.6.2007 – 6 B 8296/06.

2 Vgl. [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx).

3 Vgl. [www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/SRRightHealthIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/SRRightHealthIndex.aspx).

4 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die mündliche Frage von Azize Tank (BT-Drs. 18/814).

5 Vgl. Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, angenommen durch die World Conference on Human Rights am 25.6.1993, unter: [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx).

6 So reichte auf Grundlage des Zusatzprotokolls über Kollektivbeschwerden zur Europäischen Sozialcharta die griechische Bauern-Rentner-Vereinigung eine Beschwerde gegen die Kürzung der Renten im öffentlichen Sektor wegen Verletzung des Artikels 12 § 3 (Recht auf soziale Sicherheit) der Europäischen Sozialcharta ein (vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/035.htm>).

nung getragen. Diese Entwicklung wurde begleitet von einer sehr vielfältigen Rechtsprechung zu den Sozialen Menschenrechten auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene, die die Gleichwertigkeit und Interdependenz dieser Rechte mit anderen – politischen – Menschenrechten belegt.<sup>7</sup> Die Bundesrepublik hat es jedoch bislang versäumt, diese Fortentwicklung der Europäischen Sozialcharta zu unterstützen, und verweigert seit zehn Jahren die Ratifizierung der bereits 2007 unterzeichneten revidierten Europäischen Sozialcharta.

### **Einklagbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte**

Die dargestellte Entwicklung zeigt, dass die Sozialen Menschenrechte nicht mehr das Stiefkind des internationalen Menschenrechtssystems darstellen. Eine gerechte Globalisierung erfordert Maßnahmen zur Stärkung dieser Entwicklung. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aller Menschen müssen sowohl innerstaatlich als auch völkerrechtlich nachhaltig gesichert und fortentwickelt werden.

Die Sozialen Menschenrechte aus dem UN-Sozialpakt und der Europäischen Sozialcharta spielen dabei eine zentrale Rolle. Beide Abkommen sind nach ihrer Ratifizierung verbindlicher Bestandteil der deutschen Rechtsordnung und können vor deutschen Gerichten geltend gemacht werden. Sowohl der UN-Sozialpakt als auch die Europäische Sozialcharta sind jedoch nicht über eine Verfassungsbeschwerde einklagbar, da ihnen kein Verfassungsrang, sondern nur der Rang einfachen Bundesrechts eingeräumt wurde. Deshalb ist die Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz dringend geboten. In jüngster Zeit wurden die Sozialen Menschenrechte aus bestehenden UN-Menschenrechtsverträgen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestärkt. Dabei sollte insbesondere die «Hartz-IV-Entscheidung» (BVerfG, 1 BvL 1/09) vom 9. Februar 2010 sowie die Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz (BVerfG, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) vom 18. Juli 2012 hervorgehoben werden.

#### **Die «Hartz-IV-Entscheidung» des Bundesverfassungsgerichts**

In seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 (BvL 1/09) hat das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zum Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums für alle in der Bundesrepublik lebenden Menschen zu einem neuen eigenständigen Menschenrecht weiterentwickelt. Dieses eigenständige Recht gründet sich auf Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde) in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip). Es besteht damit grundsätzlich unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthaltsstatus einer Person. Aus diesem Grundrecht leitet sich eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates, verbunden mit einem subjektiv-rechtlichen Leistungsanspruch des betroffenen Grundrechtsträgers, ab.

#### **Die Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz des Bundesverfassungsgerichts**

Das soziale Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum wurde durch die Entscheidung vom 18. Juli 2012 zum Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bekräftigt. In diesem Urteil wies das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber explizit darauf hin, dass bei der Anpassung des Gesetzes an dieses Urteil auch die völkerrechtlichen Vorgaben beachtet werden müssen: «Zu den Regeln über das Existenzminimum, die in Deutschland gelten, gehört auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 [...]. Der Pakt statuiert in Art. 9 ein Recht auf Soziale Sicherheit und in Art. 15 Abs. 1 Buchstabe a das Menschenrecht auf Teilhabe am kulturellen Leben.» Das Bundessozialgericht hat jüngst das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums konkretisiert und Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) beziehungsweise des Sozialhilferechts (SGB XII) auch gegenüber UnionsbürgerInnen bestätigt.<sup>8</sup> Dies zeigt, dass auch eine direkte Argumentation mit Normen aus geltenden Menschenrechtsverträgen dazu geeignet ist, die Rechtspositionen von sozial Benachteiligten zu stärken.

---

<sup>7</sup> Auf der Webseite des internationalen Netzwerkes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ESCR-Net, [www.escr-net.org](http://www.escr-net.org)) werden beispielhafte Gerichtsurteile zu Sozialen Menschenrechten aufgeführt. So urteilte ein kanadisches Gericht u. a. mit Verweis auf das Recht auf angemessenes Wohnen aus dem UN-Sozialpakt, dass ein kommunales Grünanlagengesetz diesen insofern verletzt, als es die Errichtung eines Camps einer Gruppe von Obdachlosen verbietet bei gleichzeitigem Mangel an alternativen Unterbringungsmöglichkeiten in der Stadt (vgl. Urteil im Verfahren *Victoria [City] v. Adams*, 2009 BCCA 563; 2008 BCSC 1363, unter: [www.escr-net.org/docs/i/1186570](http://www.escr-net.org/docs/i/1186570)).

<sup>8</sup> Vgl. BSG B 4 AS 59/13 R, B 4 AS 44/15 R und B 4 AS 43/15 R vom 3.12.2015.

Danach sind auch die UN-Menschenrechtsverträge zur Auslegung der verfassungsmäßig garantierten Menschenrechte heranzuziehen.

## **Das Sozialstaatsprinzip und die Sozialen Grundrechte in der Bundesrepublik**

Die Gewährleistung Sozialer Grund- und Menschenrechte ist eine unabdingbare Voraussetzung für ein würdiges Leben und die Teilhabe in einem demokratischen Sozialstaat. Aufgrund der Erfahrungen der NS-Diktatur folgt das Grundgesetz einem eng an freiheitsrechtlichen Grundrechten ausgerichteten Ansatz und konkretisierte explizit keine sozialen, sondern vielmehr politische Grundrechte. Als Ausnahmen von dieser Regel lassen sich das kulturelle Recht der Freiheit von Kunst und Wissenschaft aus Art. 5 Abs. 3 GG, das als Institutsgarantie gestaltete soziale Recht des Schutzes von Ehe und Familie aus Art. 6 GG sowie die wirtschaftlichen Rechte wie das Recht auf Bildung von Gewerkschaften aus Art. 9 Abs. 3 GG und das Recht auf freie Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG anführen, die gleichzeitig auch im UN-Sozialpakt verbrieft sind.

Neben dem Grundgesetz enthält das einfache Gesetzesrecht eine Reihe weiterer sozialer Ansprüche und Gewährleistungen. So finden sich im Sozialgesetzbuch (SGB) unter anderem Rechte auf Bildungs- und Arbeitsförderung, auf Zugang zur Sozialversicherung (Kranken-, Unfall-, Pflege- und Rentenversicherung), auf einen Zuschuss für eine angemessene Wohnung oder auf Sozialhilfe und das Recht von Menschen mit Behinderung auf Teilhabe. Weitere elementare soziale Grundrechte wurden im Zuge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus den Bestimmungen des Grundgesetzes abgeleitet.<sup>9</sup> Der Schutz der Menschenwürde in Art. 1 GG und das elementare, unabänderliche Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG) verpflichten die Bundesrepublik, soziale Sicherheit (Grundstandards: Schutz im Krankheitsfall, Altersvorsorge, menschenwürdiges Existenzminimum) und soziale Gerechtigkeit (u. a. Arbeitsrecht) zu gewährleisten.

Das Sozialstaatsgebot ist jedoch bislang unzureichend verfassungsrechtlich konkretisiert und richtet sich lediglich an den Gesetzgeber.<sup>10</sup> Diese Staatszielbestimmung gewährt einerseits nicht unmittelbar gerichtlich durchsetzbare subjektive Rechte im Sinne von Leistungsansprüchen und ist andererseits auch keine bloße Programmvorschrift. Stattdessen wird der Staat objektiv im Rahmen des Möglichen auf die Verwirklichung von umfassenden Maßnahmen des sozialen Ausgleichs verpflichtet. Die unzureichende Inhaltsbestimmung des Sozialstaatsgebots mindert seine verfassungsrechtliche Durchsetzungskraft. Eine Verfassungsbeschwerde kann sich zurzeit nicht auf gesetzgeberisches Unterlassen des Sozialstaates richten, sondern vielmehr nur gegen die Unterlassung von Handlungen der verwaltenden oder rechtsprechenden Instanzen. So konnte mit Berufung auf das Sozialstaatsgebot bislang nicht verhindert werden, dass durch «Reformen» Sozialabbau und die gesellschaftliche Umverteilung von unten nach oben forciert werden. Auch deshalb muss das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz konkretisiert werden.

## **Schlussfolgerungen – Handlungsfelder für eine neue Sozialpolitik**

Das Grundgesetz hat kein Monopol als Quelle von Menschen- und Bürgerrechten. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurden in der Vergangenheit in der völkerrechtlichen Praxis stetig weiterentwickelt. Sie finden sich im UN-Sozialpakt und in der Europäischen Sozialcharta wieder und sind durch Ratifizierung verbindlicher Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung der Bundesrepublik geworden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt sich gegenüber völkerrechtlichen Menschenrechtsnormen aus dem UN-Sozialpakt deutlich aufgeschlossener als noch vor einigen Jahren. Dieser Trend ist zu unterstützen, bietet er doch die Chance, um auf innerstaatlicher politischer Ebene und zur Unterstützung sozialer Kämpfe mit völkerrechtlichen Argumenten zu intervenieren. Soziale Menschenrechte stellen ein politisches Querschnittsthema dar, das viele unterschiedliche Themengebiete berührt. Genau dadurch können Soziale Menschenrechte ihren Mehrwert in den

---

9 Zu den Leitentscheidungen des BVerfG zählen vor allem BVerfGE 33, 303 (Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium); BVerfGE 1, 97 (Recht auf Leben/Anspruch auf staatliche Fürsorge), BVerfGE 9, 124 (Armenrecht); BVerfGE 87, 153 (Existenzminimum bei der Besteuerung); BVerfGE 65, 182 (Sozialplan); BVerfGE 68, 193 (Gesetzliche Krankenversicherung); BVerfGE 115, 25 (Außenseitermethoden) und BVerfGE vom 9.2.2009 (Verfassungswidrigkeit der Berechnung der Hartz-IV-Regelsätze für Kinder und Erwachsene).

10 Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes enthält infolge seiner Weite und Unbestimmtheit regelmäßig keine unmittelbaren Handlungsanweisungen, die durch die Gerichte ohne gesetzliche Grundlage in einfaches Recht umgesetzt werden könnten. Es zu verwirklichen ist in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 1, 97 [105]).

politischen und sozialen Auseinandersetzungen entfalten. Aufgrund der für sie charakteristischen Interdependenz ermöglicht die Bezugnahme auf Soziale Menschenrechte einen breiteren Zugang zu verschiedenen Politikbereichen von der Beschäftigungspolitik über das Asylbewerberleistungsgesetz und Gesundheits- und Pflegepolitik bis hin zur kommunalen Wohnungspolitik oder das Recht auf Bildung.

Eine kohärente soziale Politik kann durch Bezugnahme auf Soziale Menschenrechte im Inland gestärkt werden. Durch eine gezielte Verknüpfung traditioneller Politikbereiche mit Sozialen Menschenrechten können Synergieeffekte erzielt und kann eine Mobilisierung der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit für soziale Gerechtigkeit, Teilhabe und Inklusion unterstützt werden. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, den auf internationaler Ebene vorhandenen Instrumenten Sozialer Menschenrechte einen angemessenen Ort innerhalb der Kämpfe um eine gerechte Gesellschaftsordnung zu geben, ihren Mehrwert für die politische Arbeit zu erkennen, gesamtgesellschaftlich zur Geltung zu verhelfen und fortzuentwickeln. Diese können sowohl in der parlamentarischen Arbeit als auch in sozialen Kämpfen eine wichtige Rolle entfalten.

Soziale Politik muss ein klares Bekenntnis zur Unteilbarkeit, Gleichwertigkeit und Universalität aller Grund- und Menschenrechte beinhalten. Dabei muss die Förderung der Justiziabilität Sozialer Menschenrechte als Kern einer gerechten sozialen Politik in den Mittelpunkt der politischen Arbeit gerückt und nicht nur als eine komplementäre Querschnittsaufgabe der Politik begriffen werden.

Obwohl das Ziel emanzipativer Politik im Kampf gegen die bestehenden Produktionsverhältnisse nicht als ein Kampf um die Ersetzung sozialistischer Ideen durch nüchterne Rechtsbegriffe missverstanden werden darf (vgl. Püschel 2009), spielt das Ringen um die rechtliche Anerkennung und Durchsetzbarkeit Sozialer Grund- und Menschenrechte unter den herrschenden Bedingungen und in der alltäglichen Praxis eine immer größere Rolle. So verwundert es nicht, dass oftmals der Weg zum Sozial- bzw. Arbeitsgericht als letztes Mittel betrachtet wird, um zum Beispiel berechnete soziale Forderungen nach Existenzsicherung einzuklagen. Gerade deshalb sind Individualbeschwerdeverfahren des UN-Sozialpakts bzw. Kollektivbeschwerdeverfahren der Europäischen Sozialcharta ein wichtiges Instrument des Kampfes um soziale Gerechtigkeit und zugleich Korrektiv bei innerstaatlichen Fehlentwicklungen. Armut, Diskriminierung und soziale Verwerfungen können dadurch auch als Rechtsbruch, für den sich ein Staat oder eine bestimmte Politik gerichtlich zu verantworten hat, stärker ins Blickfeld gerückt werden. Politisches Gewicht entfalten solcherart juristische Initiativen jedoch dauerhaft nur, wenn sie durch die kollektive politische Selbstorganisation der Zivilgesellschaft, namentlich von ArbeitnehmerInnen, Erwerbslosen, MigrantInnen und WanderarbeiterInnen sowie Menschen mit Behinderungen oder Beeinträchtigungen gestärkt werden. Die Durchsetzung Sozialer Menschenrechte muss auf parlamentarischer Ebene zum Ziel einer gerechten sozialen Politik werden.

#### *Literatur*

Luxemburg, Rosa (1899/1979): Sozialreform oder Revolution?, GW 1/1, Berlin.

Marx, Karl/Engels, Friedrich (1852/1972): Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, MEW 8, Berlin.

PACE – Parlamentarische Versammlung des Europarates (2012): Empfehlung 1884 vom 26.6.2012: «Austeritätsmaßnahmen – eine Gefahr für Demokratie und soziale Rechte».

Püschel, Hannes (2009): Grundgesetz und Juristensozialismus – Entwurf einer Kritik, in: Forum Recht 2/2009, S. 43–46.



Azize Tank, MdB, eröffnet die Konferenz, Foto: Ksenia Kuleshova

## Begrüßung

### Azize Tank, Sprecherin für Soziale Menschenrechte der Bundestagsfraktion DIE LINKE

Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren, ich begrüße Sie als Sprecherin für Soziale Menschenrechte unserer Fraktion ganz herzlich zu unserer heutigen Konferenz. Ich freue mich, dass Sie so zahlreich gekommen sind.

Ganz besonders möchte ich willkommen heißen: Frau Ines Feierabend (Staatssekretärin im Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie) sowie Frau Maria Virgínia Brás Gomes (Mitglied und Berichterstatterin im UN-Ausschuss für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte) und Herrn Dr. Boris Kanzleiter (Direktor des Zentrums für Internationalen Dialog der Rosa-Luxemburg-Stiftung).

Sie werden uns im Anschluss in die Thematik einführen. Für die folgenden Fach-Inputs in den verschiedenen Themen-Foren haben wir ExpertInnen eingeladen. Es wird leider keine politische Debatte mit VertreterInnen der Bundestagsfraktionen stattfinden, weil sie alle kurzfristig abgesagt haben. Stattdessen findet zum Abschluss der Konferenz eine Gesprächsrunde mit Katja Kipping und Frau Gomes statt. Die Runde wird von Prof. Dr. Michael Krennerich moderiert.

Alle Teilnehmenden möchte ich ganz herzlich begrüßen und mich für ihre spontane Einsatzbereitschaft bedanken.

Schließlich möchte ich noch allen ganz herzlich danken, die an unserem Gesetzentwurf *Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz* (siehe Anhang; Anm. d. Red.) mitgearbeitet haben, sowie allen KollegInnen, die bei der Organisation dieser Konferenz mitgewirkt haben: bei meiner Fraktion und bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung, bei den ReferentInnen der Fraktion DIE LINKE, bei meinen Abgeordneten-KollegInnen und natürlich bei meinem Büroteam.

Wir möchten heute mit Ihnen über Soziale Menschenrechte diskutieren und Ihre Anregungen und Ergänzungen aufnehmen. Im Bundestag haben wir das Thema Soziale Menschenrechte bereits mehrmals auf die Agenda gesetzt. Ein Antrag zur Weiterentwicklung der Europäischen Sozialcharta, den ich gemeinsam mit meinem Kollegen Andrej Hunko erarbeitet habe, wurde eingebracht. Mit meiner Kollegin Annette Groth habe ich einen Antrag erarbeitet und gemeinsam mit den Grünen eingebracht, in dem wir die Bundesregierung zur Unterzeichnung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt auffordern. Bis heute hat Deutschland dieses Fakultativprotokoll leider weder unterschrieben noch ratifiziert. Im März dieses Jahres veranstalteten wir im Bundestag ein gut besuchtes Fachgespräch zum Thema «Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz» mit zahlreichen ExpertInnen. Wir nahmen die Anregungen aus dem Fachgespräch auf und arbeiten seitdem intensiv an unserem Gesetzentwurf zur Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz.

Ich möchte ganz kurz inhaltlich in das Thema einführen. Worum geht es bei Sozialen Menschenrechten?

Was sind es für Rechte, die vor 50 Jahren im UN-Sozialpakt niedergeschrieben wurden, doch leider bis heute nicht umgesetzt sind? In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 heißt es: «Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.»

Und in der Präambel des UN-Sozialpakts von 1966 heißt es, dass «das Ideal vom freien Menschen, der frei von Furcht und Not lebt, nur verwirklicht werden kann, wenn Verhältnisse geschaffen werden, in denen jeder seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ebenso wie seine bürgerlichen und politischen Rechte genießen kann». Hierzu haben sich die Staaten seinerzeit feierlich verpflichtet. Und das ist geltendes Völkerrecht. Der UN-Sozialpakt garantiert die grundlegenden Sozialen Menschenrechte: das Recht auf Arbeit, gerechte Arbeitsbedingungen, gleichen Lohn, Freizeit, Koalitionsfreiheit, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard bezüglich Ernährung, Bekleidung und Wohnung, das Recht auf ein Höchstmaß an geistiger und körperlicher Gesundheit, das Recht auf lebenslange Bildung und Freiheit des Kulturlebens.

Heute, nach 50 Jahren, müssen wir feststellen: Selbst in Deutschland, einem der reichsten Länder der Welt, sind diese Rechte immer noch nicht – wie die bürgerlichen und politischen Rechte – im Grundgesetz festgeschrieben und deshalb nicht mit einer Verfassungsbeschwerde einklagbar. Doch Deutschland ist nicht nur eines der reichsten Länder der Welt. Es ist auch das Land, in dem der Reichtum so ungleich verteilt ist wie in keinem anderen Land der EU. Erst kürzlich hat das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung festgestellt: «Die Einkommensverteilung in Deutschland wird zunehmend undurchlässiger. Armut und Reichtum werden immer dauerhafter» (WSI-Report Nr. 31, 10/2016). Laut Medienberichten wächst die Kluft zwischen Arm und Reich. Mittlerweile verfügen zehn Prozent der Haushalte über 51,9 Prozent des Nettovermögens im Land. Zugleich sind 12,5 Millionen Menschen arm. Fast ein Viertel aller Kinder hierzulande wächst in armutsgefährdeten Familien auf: Das sind 2,5 Millionen Kinder! Der Kampf um Soziale Menschenrechte und um gesellschaftliche Teilhabe ist aktueller denn je. Auch bei uns.

Die Folgen von Krisen und Krieg, ökologischen Katastrophen und Gewalt machen auch vor Westeuropa nicht mehr halt. Weltweit sind etwa 65 Millionen Menschen auf der Flucht, mehr als je zuvor, ein kleiner Teil von ihnen kommt auch nach Deutschland.

Soziale Menschenrechte sind ein Mittel gegen die soziale Spaltung. Sie können auch ein Mittel gegen die rassistische Demagogie von RechtspopulistInnen sein. Menschenrechte gelten für alle. Also für jeden Menschen, unabhängig davon, ob er arm oder reich ist oder welche Staatsangehörigkeit er hat. Und sie gelten unabhängig davon, ob man diese Rechte wahrnehmen muss oder nicht: Man braucht zum Beispiel nicht selbst krank sein, um das Recht auf einen hohen Gesundheitsstandard einzufordern.

Der Kampf um Soziale Menschenrechte ist nicht nur eine Angelegenheit gesellschaftlich benachteiligter Personen oder Gruppen, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe – für uns alle.

Wir reden hier von einklagbaren Rechten und nicht etwa von Almosen, die eine reiche Gesellschaft an Bedürftige austeilt. Bis heute sind die Sozialen Menschenrechte nicht im Grundgesetz verankert. Das muss sich ändern! Die Menschenrechte sind unteilbar und universell.

Ich danke Ihnen und wünsche uns allen eine erfolgreiche Konferenz mit anregenden Diskussionen.





Ines Feierabend, Foto: Ksenia Kuleshova

## **Die Verwirklichung sozialer Grundrechte im föderalen System der Bundesrepublik und soziale Menschenrechte als ein Leitmotiv thüringischer Sozialpolitik**

**Ines Feierabend, Staatssekretärin des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (DIE LINKE)**

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Freundinnen und Freunde, liebe Genossinnen und Genossen, liebe Azize – erst einmal herzlich willkommen hier in der Landesvertretung Thüringen. Und ich darf natürlich auch viele Grüße von unserem Ministerpräsidenten Bodo Ramelow und von meiner Sozialministerin, Heike Werner, überbringen. Es freut uns sehr, dass dieses Thema heute hier in der Landesvertretung im Mittelpunkt steht.

Der vor 50 Jahren in der UN-Generalversammlung einstimmig verabschiedete UN-Sozialpakt und dessen zehn Jahre später erfolgtes Inkrafttreten sind eine gute Gelegenheit, den Stellenwert von Sozialpolitik in den Fokus zu nehmen. Dies in einer Zeit, in der die bundesdeutsche Gesellschaft mehr und mehr auseinanderdriftet, Armut und Reichtum zunehmen und der Zweifel am Funktionieren unserer Demokratie beängstigende Ausmaße annimmt. Am Montag wird aktuell der Thüringen-Monitor veröffentlicht, das geschieht alljährlich. Wenn 71 Prozent der Befragten in dem aktuellen Thüringen-Monitor der Aussage zustimmen, dass die Anliegen der Menschen in unserer Demokratie nicht mehr wirksam vertreten werden – wenn dies in Zeiten einer relativ guten gesamtwirtschaftlichen Situation in der Bundesrepublik und in Zeiten eines kontinuierlichen Abbaus von Arbeitslosigkeit von den Menschen so erlebt wird, dann, meine sehr geehrten Damen und Herren, ist das ein Alarmruf, den wir auf allen politischen Ebenen ernst nehmen müssen.

Es ist zugleich der Beweis dafür, dass die in den vergangenen Jahrzehnten dominierende neoliberale Politik in der Bundesrepublik und die ihr zugrunde liegende Verunglimpfung der Sozialpolitik völlig gescheitert sind. Neoliberale Politik ist eine wesentliche Ursache für die Verunsicherung der Menschen, sie schürt Ängste, sie stärkt Nationalismus und untergräbt Toleranz und Weltoffenheit, sie

spaltet zunehmend die Gesellschaft und sie ist offensichtlich eine Gefahr für die Demokratie. Anders kann man es nicht interpretieren, wenn eine Mehrheit der Menschen in unserem Land daran zweifelt, dass die demokratisch legitimierten VertreterInnen im Interesse ihrer Anliegen handeln, und viele sich von gefährlichen PopulistInnen begeistern lassen. Deshalb, meine sehr geehrten Damen und Herren, deshalb ist es an der Zeit, Sozialpolitik wieder dorthin zu holen, wo sie hingehört: raus aus der Schmutzdecke angeblich überflüssiger Kosten, rein in das Zentrum von Politik. Erfolgreiche Sozialpolitik ist das Fundament für eine demokratische, solidarische, tolerante, weltoffene, angstfreie, aber auch innovative Gesellschaft. Eine Gesellschaft, die Bewährtes erhält und sich zugleich neuen Herausforderungen konstruktiv und angstfrei stellt. Nur wenn die wichtigsten Lebensbedürfnisse gesichert sind, nur wenn der Einzelne sich in seiner Existenz nicht bedroht fühlt und meint, andere bekämpfen zu müssen, nur dann kann solidarisches Miteinander gelingen, nur dann kann unsere Demokratie funktionieren. Das ist Aufgabe der Sozialpolitik, die ich weit gefasst verstehe: Sie schließt neben leistungsfähigen sozialen Sicherungssystemen den Zugang zu Bildung, medizinischer Versorgung, Wohnen und Arbeit ein, und das alles selbstverständlich auf einem qualitativ guten Niveau. Die diesbezüglichen Forderungen des UN-Sozialpaktes sind richtig und unverändert aktuell. Sie sind es, gegen die die neoliberalen Kräfte weltweit und auch in unserem Land jahrelang Sturm gelaufen sind, leider lange Zeit durchaus erfolgreich.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, Rot-Rot-Grün in Thüringen hat das Ruder in die richtige Richtung gedreht: in die Richtung, in die uns der UN-Sozialpakt weist, die uns aber auch das Grundgesetz und die Thüringer Verfassung weisen. Ja, wir greifen in Thüringen auf Bewährtes zurück und setzen Grundrechte und eingegangene Rechtsverpflichtungen wie den UN-Sozialpakt in die Tat um. Wir setzen das um, damit die BürgerInnen wieder Vertrauen in die Politik bekommen, damit sie wissen und erleben, dass ihre Anliegen ernst genommen werden.

Das geschieht nicht von heute auf morgen und es erfordert eine konsequente Umsetzung des Koalitionsvertrages. Dieser greift wichtige Verpflichtungen des UN-Sozialpaktes auf. Bevor ich aber zum Koalitionsvertrag und dessen Umsetzung komme, gestatten Sie mir zunächst einen kurzen Ausflug in die Thüringer Verfassung. Dort gibt es einige beispielhafte Aufgabenstellungen, die einen unmittelbaren Bezug zum UN-Sozialpakt haben. Die Bundesrepublik definiert sich in Artikel 20 des Grundgesetzes als ein «demokratischer und sozialer Bundesstaat». Die Verfassung des Freistaats Thüringen nennt in ihrer Präambel sehr konkret den grundlegenden sozialpolitischen Auftrag. Dort heißt es: «in dem Willen, Freiheit und Würde des Einzelnen zu achten, das Gemeinschaftsleben in sozialer Gerechtigkeit zu ordnen, [...] gibt sich das Volk des Freistaats Thüringen [...] diese Verfassung». Dies wird anschließend konkretisiert, lassen Sie mich nur einige Beispiele nennen, bei denen der unmittelbare Bezug zum UN-Sozialpakt sofort deutlich wird. Artikel 15 und 16 verfolgen das Ziel der Sicherung von angemessenem Wohnraum und der Vermeidung von Obdachlosigkeit. Artikel 17 verpflichtet den Staat zum besonderen Schutz der Familie, politisch ganz aktuell eine besondere Herausforderung angesichts der demografischen Entwicklung und der Vereinbarung von Familie und Beruf. Artikel 19 sichert das Recht der Kinder und Jugendlichen auf eine «gesunde geistige, körperliche und psychische Entwicklung» sowie den Kinder- und Jugendgesundheitsschutz im umfassenden Sinne. Artikel 20 sichert schließlich das Recht auf Bildung: «Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. Der freie und gleiche Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen wird nach Maßgabe der Gesetze gewährleistet. Begabte, Behinderte und sozial Benachteiligte sind besonders zu fördern.» Ebenso wichtig ist das Recht auf Arbeit: In Artikel 36 wird als Aufgabe des Freistaats definiert: «Es ist ständige Aufgabe des Freistaats, jedem die Möglichkeit zu schaffen, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte, dauerhafte Arbeit zu verdienen.» Was ja nur mit einem guten, tarifgesicherten Lohn möglich ist. Und schließlich definiert Artikel 38 der Thüringer Verfassung: «Die Ordnung des Wirtschaftslebens hat den Grundsätzen einer sozialen und der Ökologie verpflichteten Marktwirtschaft zu entsprechen.»

Sehr geehrte Damen und Herren, dies waren nur einige prägnante Beispiele. Diese Thüringer Verfassung ist im Hinblick auf die UN-Pakt-Rechte eine gute Verfassung, sie greift deren Intentionen auf. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig – ich komme später darauf zurück –, dass die politische Wirklichkeit diesen Intentionen eins zu eins entspricht. Verfassungen enthalten Grundsätze, die zwangsläufig einen Auslegungsspielraum mit sich bringen. Das ist zugegeben eine banale, aber für die politische Praxis eine folgenreiche Feststellung. Wenn sich die selbst ernannte «Thüringen-Partei», die CDU, in den ver-

gangenen Legislaturperioden oder, genauer gesagt, 24 Jahre und einige Monate, mit dem Billiglohnland Thüringen gebrüstet hat, wenn in der Thüringer Familienoffensive des ehemaligen Ministerpräsidenten Althaus den Kindergärten Finanzmittel entzogen wurden und stattdessen der Nichtbesuch von Kindertageseinrichtungen durch ein Landeselterngehalt prämiert wurde, wenn die Landesarbeitsmarktförderung trotz Massenarbeitslosigkeit abgebaut wurde, wenn der Maßregelvollzug als Teil des Gesundheitswesens zur Gelddruckmaschine für die Gesundheitskonzerne umfunktioniert wurde, wenn die Förderung der Seniorenarbeit auf die Abhängigkeit von Lottomitteln reduziert wurde, wenn das Landesblindengeld gekürzt wurde und zur Streichung vorgesehen war, wenn die bereits parlamentarisch beabsichtigte Senkung des Standards für Kinderschutzeinrichtungen nur durch die zufällig zeitgleiche öffentliche Berichterstattung über Kindestötungen verhindert werden konnte, dann, meine sehr geehrten Damen und Herren, war das der konsequente, willentliche Abbau des Sozialstaates.

Es war bei Lichte betrachtet zugleich die konsequente Missachtung der Thüringer Verfassung und des Sozialstaatsgebotes der Bundesrepublik Deutschland und damit auch des UN-Sozialpakts. Ganz nebenbei war es der Missbrauch des Begriffs «konservativ». Dieser CDU ging es eben nicht darum, Bewährtes zu erhalten und die Grundrechte der Verfassung zu sichern. Stattdessen ging es darum, den Sozialstaat sukzessive auszuhöhlen, zu diskreditieren und damit Stimmung für den weiteren Abbau zu machen. Einzudämmen war das nur durch Skandalisierung oder erfolgreiches Aufbegehren der Betroffenen, wie zum Beispiel im damaligen Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik – einem erfolgreichen Volksbegehren übrigens, an dem DIE LINKE maßgeblich beteiligt war. Aufzuhalten und umzusteuern war es nur durch einen Politikwechsel. Den praktizieren wir mit Rot-Rot-Grün in Thüringen. Und den praktizieren wir als LINKE innerhalb der Landesregierung durch die Verantwortung für die sozialpolitischen Schlüsselressorts. Wir verantworten Sozialpolitik im umfassenden Sinne, einschließlich der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik. Wir verantworten Gesundheitspolitik, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Wir verantworten weiterhin Bildungs- und Jugendpolitik sowie Infrastruktur, Städtebau und Wohnraumsicherung. Das sind die Ressorts, auf die es bei der Umsetzung unserer Verfassung und damit bei der Umsetzung des UN-Sozialpaktes ankommt. Den Fahrplan dafür liefert der Koalitionsvertrag. Lassen Sie mich deshalb kurz auf einige mit dem UN-Pakt eng korrespondierende Vorhaben eingehen. Das Recht auf Arbeit als wesentliche Voraussetzung zur Überwindung von Arbeitslosigkeit spiegelt sich in vielen Förderfacetten des Koalitionsvertrags wider. Erstmals haben wir als Thüringer LINKE die öffentlich geförderte und gemeinwohlorientierte Beschäftigung dort verankert. Uns geht es insofern darum, insbesondere langzeitarbeitslose Menschen und ihre Familien durch existenzsichernde Arbeitsverhältnisse zu unterstützen, die selbst bei Fachkräftenachfrage kaum eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Dafür stehen zusätzlich 7,5 Millionen Euro zur Verfügung. Wir haben damit die unmittelbare Arbeitsmarktförderung des Landes für besonders benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes gegenüber der vergangenen Legislaturperiode verdoppelt. Im Rahmen des insgesamt 15 Millionen Euro umfassenden Landesarbeitsmarktprogrammes profitieren, einschließlich der genannten gemeinwohlorientierten Beschäftigung, rund 600 zuvor langzeitarbeitslose Personen und ihre Familien davon.

Das Recht auf Arbeit beinhaltet aber nicht nur die Zielrichtung, es zu ermöglichen, durch eine Erwerbstätigkeit den eigenen Lebensunterhalt zu verdienen. Es meint vielmehr auch, dass dies zu Konditionen geschehen muss, die den dauerhaften Erhalt der Arbeitskraft und der Gesundheit ermöglichen. Deshalb fühlt sich die Landesregierung dem Arbeitsschutz besonders verpflichtet. So haben wir uns zum Beispiel im Koalitionsvertrag darauf verständigt, die Arbeit an Sonn- und Feiertagen auf ein notwendiges Minimum zu beschränken. Bei der Gewährung von Ausnahmen sind die Unternehmen gehalten, im Antragsverfahren die zuständige Branchengewerkschaft einzubeziehen. Unsere vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Regelung, nach der Beschäftigte im Einzelhandel mindestens zwei Samstage im Monat frei haben müssen, lassen wir durch die Vollzugsbehörden streng einhalten, auch gegen den lauten und öffentlichen Widerstand von Unternehmen.

Wir fördern die Bekämpfung von Armut und nutzen dafür im Rahmen der laufenden Förderperiode des Europäischen Sozialfonds (ESF) rund 175 Millionen Euro sowie weitere Landesmittel. Dazu unterstützen wir Kommunen bei der Entwicklung ihrer sozialen Infrastruktur. Integraler Bestandteil ist die Unterstützung derer, die als Flüchtlinge zu uns gekommen sind. Wir wollen diese bei uns Schutz suchenden Menschen sowohl beruflich als auch im sozialen Umfeld erfolgreich integrieren.

Das Recht auf Wohnen und vor allen Dingen ein ausreichendes Angebot an preiswertem Wohnraum sind als existenzielles Grundbedürfnis im Koalitionsvertrag verankert. Zusätzlich zur Förderung des Bundes stellt das Land Thüringen weitere 26 Millionen Euro für den Wohnungsbau zur Verfügung, die Hälfte davon an kommunale und öffentliche Träger, ein weiteres Fünftel an Genossenschaften. Wir haben dies flankiert durch eine Mietpreisbremse für die Thüringer Boom-Städte Erfurt und Jena, immer mit dem Ziel, besonders diejenigen Menschen zu unterstützen, die ohne den flankierenden Schutz des Staates ihre Grundrechte nicht oder nur schwer realisieren können. Mit dem im Koalitionsvertrag mit einer Fördersumme von 10 Millionen Euro ebenfalls erstmalig vereinbarten Landesprogramm «Solidarisches Zusammenleben der Generationen» wollen wir sowohl ein Altern in Würde im gewohnten Lebensumfeld ermöglichen als auch die Vereinbarung von Familie und Beruf. Auch dieses Programm soll die Kommunen bei der Bereitstellung einer bedarfsgerechten, öffentlich verantworteten Sozialinfrastruktur unterstützen.

Das Recht auf Bildung, hier insbesondere die frühkindliche Bildung, wird die rot-rot-grüne Landesregierung ab 2018 dadurch in die Tat umsetzen, dass ein zentrales Versprechen unseres Koalitionsvertrages Realität wird: Das letzte Kindergartenjahr, also jenes vor Beginn der allgemeinen Schulpflicht, wird für alle Kinder in Thüringen kostenfrei gestellt werden. Dies waren nur einige Beispiele dafür, dass die neue Thüringer Landesregierung den UN-Sozialpakt und die im Grundgesetz und der Thüringer Verfassung verankerten Zielsetzungen im Rahmen ihrer Sozialpolitik ernst nimmt. Im Bereich der Sozialpolitik machen wir nicht nur vieles besser, sondern auch vieles anders. Unsere besondere Aufmerksamkeit gilt all den Menschen, die benachteiligt oder von Benachteiligung bedroht sind. Unsere besondere Aufmerksamkeit gilt zugleich den ArbeitnehmerInnen, die die Werte in unserer Gesellschaft schaffen. Deshalb pflegen wir die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräten und stärken nicht zuletzt im Rahmen der Landesförderung durch die Formulierung von Arbeitnehmerstandards deren Rechte. Und unsere besondere Aufmerksamkeit gilt schließlich denen, die als Flüchtlinge bei uns Schutz suchen und unser Land in vielerlei Hinsicht nach einer erfolgreichen beruflichen und sozialen Integration bereichern. Unsere neue Sozialpolitik ist darauf ausgerichtet, den Zusammenhalt in der Gesellschaft und damit unsere Demokratie zu stärken. Das entspricht den Zielen des UN-Sozialpakts und das ist die Intention unseres Koalitionsvertrages und unserer realen Politik. Ich bin überzeugt, nur so werden wir das Vertrauen der Menschen in die Politik stärken, Angst abbauen und Zuversicht aufbauen.

Abschließend möchte ich noch einmal auf die Zielsetzung dieser Veranstaltung zurückkommen: die Verankerung sozialer Grundrechte im Grundgesetz. Ich befürworte einen solchen Schritt ausdrücklich. Ich möchte mit Blick auf die Thüringer Erfahrung aber zugleich darauf hinweisen, dass mit der Kodifizierung sozialer Grundrechte in der Verfassung die Notwendigkeit ihrer politischen Durchsetzung nicht entfällt. Ich möchte dafür ein Beispiel geben, das ich bereits erwähnt habe. In der Thüringer Verfassung sind das Recht des Kindes auf eine gesunde geistige und körperliche Entwicklung sowie das Recht auf Bildung verankert. Und dennoch hat die damalige CDU-Regierung den Kindergärten Finanzmittel entzogen und Eltern dafür bezahlt, dass ihre Kinder nicht in die Kita gehen. Man kann darüber streiten, ob die CDU damit wirklich die Thüringer Verfassung verletzt oder sie nur sehr weit ausgelegt hat. Aber darauf will ich an dieser Stelle gar nicht hinaus, denn in jedem Fall werden wir uns der Auseinandersetzung stellen müssen, welche politischen Maßnahmen dem Sozialstaatsprinzip am ehesten gerecht werden. Hilfreich würde dabei ohne Zweifel sein, wenn soziale Grundrechte im Grundgesetz verankert würden. Auf diese Weise hätte die politische Debatte neben dem Sozialstaatsgebot einen weiteren Fixpunkt – wie das in Thüringen auch der Fall ist. Im Grundgesetz ist der Sozialstaat als «Sozialstaatsziel» bestimmt. Würden zusätzlich soziale Grundrechte in die Verfassung aufgenommen, würde dem einzelnen Menschen ein Anspruch auf ein staatliches Tätigwerden gewährt. Dies würde freilich in aller Regel nicht auf ein bestimmtes staatliches Handeln hinauslaufen, vielmehr würde das jeweilige Recht einen Rahmen abstecken, in dem sich staatliches Handeln zu bewegen hat. Mit anderen Worten: Die verfassungsrechtliche Verankerung sozialer Grundrechte ist ein sinnvoller, aber für sich genommen kein hinreichender Schritt auf dem Weg der Verwirklichung sozialer Grundrechte. In diesem Sinne wünsche ich uns allen eine konstruktive Debatte darüber, wie die Verankerung sozialer Grundrechte im Grundgesetz ausgestaltet sein sollte, damit sie einen praktischen Beitrag zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips wirklich leisten kann. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.



Dr. Boris Kanzleiter, Foto: Ksenia Kuleshova

## Potenziale des Konzeptes der Sozialen Menschenrechte für internationalistische linke Politik

**Dr. Boris Kanzleiter, Leiter des Zentrums für internationalen Dialog und Zusammenarbeit (ZID) der Rosa-Luxemburg-Stiftung**

Die volle Durchsetzung der Menschenrechte ist die grundlegende Zielvorstellung linker Gesellschaftsvorstellung und Politik. An der Quelle der sozialistischen Arbeiterbewegung stand die Einforderung der Menschenrechte. Im Refrain der deutschen Version der «Internationale» heißt es: «Die Internationale erkämpft das Menschenrecht.» Dieses Lied war die Hymne der sozialistischen «Zweiten» und der kommunistischen «Dritten Internationale».

Aber welche Menschenrechte sind gemeint?

Das Konzept der Menschenrechte innerhalb der sozialistischen Arbeiterbewegung und der Linken generell beschränkt sich nicht auf die politischen und demokratischen Rechte wie Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Koalitionsfreiheit. Es umfasst eben auch die Sozialen Rechte: das Recht auf kostenlose Bildung, auf kostenlose Gesundheitsversorgung, auf Wohnen, auf gesunde Ernährung, auf ein Leben in einer gesunden Umgebung, auf Gleichberechtigung der Geschlechter, auf Nichtdiskriminierung.

DIE LINKE knüpft mit ihrem Diskurs über die politischen und sozialen Menschenrechte heute also an das universale Emanzipationsideal der sozialistischen Bewegung des 19. Jahrhunderts an. Es geht um die Überwindung der Trennung von politischen und sozialen Menschenrechten, wie sie im Kalten Krieg dominierte.

Tatsächlich muss es heute gerade wieder um die Zusammenführung der beiden eigentlich untrennbaren Bestandteile der Menschenrechte gehen: Die sozialen Menschen- oder Grundrechte sind die Voraussetzung für die volle Realisierung der politischen und personalen Rechte: Nur wenn Bildung, Gesundheit, Wohnen und Ernährung gesichert sind, kann der/die Einzelne auch seine/ihre demokratischen und politischen Rechte voll zur Geltung bringen. Und auch andersherum gilt: Nur wenn

eine Gesellschaft die politischen und demokratischen Rechte voll gewährleistet, können die sozialen Rechte durchgesetzt werden. Je ungleicher der Reichtum verteilt ist, desto undemokratischer ist eine Gesellschaft. Je gerechter der Reichtum verteilt ist, desto demokratischer kann eine Gesellschaft sein.

In diesem Sinn hat das Konzept der Sozialen Menschenrechte für DIE LINKE ein sehr wichtiges strategisches und politisches Potenzial. Soziale Rechte sind heute in vielen internationalen Verträgen und auch nationalen Verfassungen verankert. Der UN-Sozialpakt von 1966 ist dafür das beste Beispiel: Wenn wir den Text durchlesen, denken wir, es handele sich um das Bundestagswahlprogramm der LINKEN.

Das Problem ist die mangelnde Umsetzung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte in die gesellschaftliche Realität, vor allem wenn wir im globalen Maßstab denken. Aber genau hier setzt das strategische politische Potenzial der sozialen Menschenrechte an: Wir können darauf pochen, dass die Sozialen Menschenrechte zum Grundbestand der Zivilisationsidee der internationalen Gemeinschaft gehören. Und gleichzeitig müssen wir die Frage stellen, warum sie nicht verwirklicht sind. Damit kann die Frage nach einer gerechten Weltwirtschaftsordnung gestellt werden. Und es ist völlig klar, welche Antwort folgen muss: Unter kapitalistischen Produktionsverhältnissen sind Soziale Menschenrechte nicht voll durchsetzbar. Das Profitprinzip widerspricht dem Prinzip der Sozialen Menschenrechte und damit letztlich auch den politischen und demokratischen Rechten. Die Durchsetzung der sozialen und politischen Menschenrechte ist nur möglich in einer Gesellschaft, die das Profitprinzip und auch die neokoloniale und imperiale Staatenordnung überwindet. Mit dem Diskurs über die Sozialen Menschenrechte sind wir also mitten in der Debatte über grundlegende Fragestellungen internationaler Politik. Dabei ist klar: DIE LINKE denkt internationalistisch und nicht in nationalstaatlichem Rahmen. Zentrale Probleme und Konflikte sind heute nur noch als globale Fragestellungen diskutierbar: Der Klimawandel, das Problem der Ernährungssicherheit, Flucht und Migration sind Probleme, die nur mit einer globalen Perspektive analysierbar und lösbar sind. Das gilt auch für die Fragen der Ökonomie: Transnationale Konzerne organisieren transnationale Wertschöpfungsketten. In internationalen Handelsabkommen wie TTIP und CETA wird der Investitionsschutz für transnationale Konzerne jenseits der nationalstaatlichen Jurisdiktion verankert. Die globalen Finanzmärkte diktieren Regierungen auf der nationalstaatlichen Ebene die Politik, wie wir am Beispiel Griechenlands sehen.

Mit dem Diskurs über die Sozialen Menschenrechte – vor allem wenn wir ihn als Diskurs über Soziale Menschenrechte weltweit, also über Globale Soziale Rechte, verstehen – können wir als Linke eine Antwort auf die Transnationalisierung der sozialen Frage geben. Die Handlungsebenen sind dabei vielfältig: Auf der nationalstaatlichen Ebene geht es um die Verankerung möglichst weitgehender Sozialer Rechte in den Verfassungen und Gesetzen, genauso wie es die Initiative zur Verankerung Sozialer Grundrechte im Grundgesetz vorsieht. Auf übernationaler und internationaler Ebene gibt es andere Ansatzpunkte: Dazu gehört zum Beispiel der Kampf um die Ausweitung der Kompetenzen des Europarates, der im Gegensatz zur EU auf einer ausgesprochen progressiven Europäischen Sozialcharta beruht. Und es geht um die Ausweitung der Mechanismen des UN-Sozialpaktes. Entscheidend ist dabei: Es kann uns nicht nur um die Verankerung von Sozialen Rechten in Gesetzen und normativen Akten gehen. Es muss dabei immer auch um ihre volle Durchsetzung gehen. Und dafür benötigen wir den Druck sozialer Bewegungen und der Zivilgesellschaft. Der Kampf um die Umsetzung der Sozialen Menschenrechte ist deshalb immer auch verbunden mit einer Politik, die soziale Bewegungen und Protestbewegungen stärkt.



Maria Virginia Brás Gomes, Foto: Ksenia Kuleshova

## **Economic, Social and Cultural Rights: between Aspirations and Reality – the 50th Anniversary of the ICESCR**

**Maria Virginia Brás Gomes, Mitglied und Berichterstatterin (2013/14) des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Genf**

Good morning, everyone, it is really a pleasure to be here today. I would very much like to thank Azize and her team – I have met Kamil and Clara so far, I do not know if there are any other members of the team that I have not met. But I really would like to express my gratitude for this invitation. I was here for the first time a long time ago, when the Wall came down, it was the first time I was in Berlin. And I think that is a kind of symbolic return, every time I come to Berlin. And today, because we are here to celebrate the 50th anniversary of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), it is an added pleasure to be here. So Azize: thank you very much for the invitation. A couple of months ago, during training activity on economic, social and cultural rights at a school in one of the underprivileged neighborhoods in Lisbon where I live and work – this was a neighborhood with a majority of African migrants –, I heard a new definition of human rights. We were doing some role plays with the kids and this little ten-year-old boy touched my arm, looked me straight in the face and said to me: «So, this is human rights? I had heard a lot about this before, but I had not really understood. Now I understand that it is all about everyday life.» I told him that was the most complete understanding of human rights I had ever come across and I added that it was about everyday life for everyday people, in particular those who are in the greatest need of the protection of the state. So this is what the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights is all about: everyday life for everyday people. It is all about us. Like one of the speakers said a little while ago, Azize I think it was, you do not need to be sick to understand the importance of the right to health.

The Covenant enshrines the most significant international legal provisions for the realization of economic, social and cultural rights. It is fair to recognize that in the 50 years that have gone by since the entry into force of the Covenant in 1976, it has made a significant contribution as a

guiding document for public policy formulation and implementation. And perhaps one of its major contributions – together with the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) in terms of the realization of human rights for all – was the incorporation of the nondiscrimination and equality principles, as cross-cutting principles that need to be read together with the substantive rights. Many of these rights have been replicated in more recent human rights international and regional treaties as well as in national constitutions and laws. Now, as a consequence of the increased commitment to human rights, there has been considerable progress in repealing direct discrimination in laws and policies. But there are also plenty of examples of indirect discrimination embodied in laws and regulations that are neutral in their formulation, but are discriminatory in the result.

The most important gaps are in the lack of recognition by states of multiple or intersectional or compounding discrimination and the particularly negative and long-lasting effects it has on women and persons belonging to vulnerable groups. There is also a lack of recognition of systemic discrimination, based on deeply rooted societal prejudices. And I think this lack of recognition requires a huge change of mindsets and governments are reluctant to recognize such discrimination, because it amounts to the failure of the measures they have taken to combat discrimination without really addressing the root causes. We only have to look at discrimination against the poor or against minority groups, such as the Romani people, or the indigenous communities or even a territorial discrimination, to realize how true this is. The principle of equality between women and men is also a cross-cutting principle in the Covenant and it is fundamental for the equal enjoyment of each of the specific Covenant rights. Women and men represent approximately half of the world's population, we all know that. But we also know that they have been given very unequal roles to play. So in spite of the progress that has been achieved in gender equality, there are still fragrant imbalances that need to be corrected because they also entail high economic and social costs in addition to not giving the women the dignity they are entitled to, the dignity argument does not really hit home with the governments, but the economic and social costs of unequal access to rights – that is probably a better argument.

Now, as we heard today from previous speakers, economic, social and cultural rights are still placed in a subsidiary position to civil and political rights. Part of the argument for this hierarchy of rights is that the principles of universality and indivisibility and interdependence and interrelatedness of all human rights do not imply equal implementation. And that provides justification for economic, social, cultural rights to be viewed as effectively second-class rights or rights that are weak, imprecise and therefore non-justiciable and that they only can be fulfilled progressively over time. So the Committee on Economic, Social and Cultural Rights therefore consistently reminds states that the ratification of the Covenant entails the immediate fulfillment of core obligations to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the Covenant rights. I must tell you that when I joined the Committee I had this discussion with my colleagues: what is the minimum essential level? There is an essential level, that is not minimum or maximum – if it is essential, it is essential. But I was told that there is a precise juridical definition of »minimum essential level of rights«. To someone who comes from a public policy background like I do, it does not make sense. If it is essential, it is essential. Full stop. But that is it: the core obligation to ensure this essential level of the rights without which ratification of the Covenant would be of little or no effect. In terms of progressive realization, states also need to take deliberate, concrete and targeted steps within a reasonable time after the Covenant's entry into force to ensure the progressive realization of these rights. And for that they need to develop medium- and long-term policies and programs to the maximum of the available resources. And that is often a qualifier that is not given much importance by governments. So it is not just a progressive realization, it is tied to the maximum available resources and we will go a little more into this maximum available resources issue later. Progressive realization also calls for international assistance and cooperation. In fact, the Covenant is perhaps the human rights treaty that has the clearest call for international cooperation and assistance.

As we heard also from previous colleagues, the present backdrop for the implementation of economic, social and cultural rights, broadly speaking, and of social rights in particular, offers food for thought. The uneven sharing of costs and distribution of benefits of globalization that are now accepted by the developed countries who said for a long time that globalization only brought benefits. But I think everyone has come to understand that in fact, it is not so. Various other trends, such as the economic setbacks, unemployment, underemployment, the crises we all speak about: financial, economical,



food, climate, and the bilateral and multilateral free trade and investment agreements have all had a disproportionate impact on disadvantaged groups. The crumbling of the welfare state has been at the heart of efforts to rethink and reorganize the role of government. But in most cases these efforts are far from being successful and states are still grappling with the need to balance long-term financial sustainability concerns with the fulfillment of the overall function of ensuring an acceptable level of social protection to all their citizens. This is also an important issue in the Covenant: it applies not only to citizens but to everyone living under the jurisdiction of the state. This means, that there is no divide between citizens and noncitizens, which is also a matter of discussion between the Committee and the states, in term of what is considered protection for citizens and what is considered protection for noncitizens. The Covenant is very clear on this issue: it is for everyone under the jurisdiction of the state party. It does not mean uniform protection, but rather the reminder to states that everyone needs to have the conditions to live in dignity.

The ongoing debate on the welfare state, the welfare society and the welfare mix that has decentralization and privatization as its main features, permeates the entire discussion on the nature and content of public protection systems due to the growing difficulties of the more disadvantaged in accessing goods and services. All these constraints have been further impacted by fiscal adjustment and austerity measures. Public policies have seldom recognized that social rights are indeed more necessary than ever in times of economic downturn. In reality it has been quite the opposite: since the adoption of austerity measures aimed solely at cutting expenses without the necessary reflection on the adverse impacts such cuts may have on the enjoyment of economic, social and cultural rights, has led to increased income inequality and other inequalities. It has led to the weakening of the role of universal public policies and to pushing individuals and families into situations of poverty or increasing their risk of falling through the cracks of the various protection systems.

The counterargument is that public policies are not formulated and implemented in an ideal world of full realization of human rights, but rather in a real world in which governments are faced with dwindling resources and conflicting priorities. That is true in a certain sense: many states are pressured to embark on at times severe and complex austerity programs in the face of rising public deficits and poor economic growth. However, there are a number of requirements that states must comply with if they wish to be in line with the obligation to respect, protect and fulfill human rights in times of austerity.

The first requirement is that any proposed policy change or adjustment needs first of all to identify and protect at all times the core content of rights or a social protection floor, as developed by the International Labour Organization (ILO). If we have time during the debate, we can speak a little more of this core content of the right. The second requirement is that policy changes must be nondiscriminatory, temporary, necessary and proportionate in the sense, that the adoption of any other policy or policies or a failure to take steps would be even more detrimental to economic, social and cultural rights. Now the economic and financial crisis has brought to the front two particular challenges for policy coherence and effectiveness from a human rights point of view. The first is that, as a result of economic and fiscal constraints, many states have put in place fragmented programs and measures to protect the most vulnerable without the indispensable human rights approach nor inbuilt evaluation and accountability mechanisms. In other words: charity-based and measures without any guarantee of sustainability or participation are replacing rights-based social security benefits that should be accessible, available and of an adequate amount.

The second is that the progressive realization of economic, social and cultural rights seems to have come to some kind of a standstill across the board. In some cases, it has amounted to retrogression of the rights. Now, obviously states cannot allocate resources they do not have, but they can certainly generate resources to promote public policies for the enjoyment of economic, social and cultural rights and to support social transfers to mitigate inequalities that grow in times of crises. But they need the political will to do so. And as our Committee has indicated, it is incumbent on European states exiting bail-out programs to move towards increasing their revenues to restore the pre-crisis level of public services and social benefits in a transparent and participatory manner, including by reviewing their tax regimes. This is an issue that is not easy in our dialogue with states, because taxation and tax regimes are considered to be national domains. So countries are not very open to the Committee making proposals in terms of reviewing tax regimes. But the issue here is that we can

no longer speak only of allocation of resources. You cannot allocate what you do not have. But you need to couple the allocation with the generation of resources. Some years ago it was a taboo issue, but more recently have been engaging with states in this issue. Often, difficult questions like fiscal havens corruption and illicit financial flows come along side but now it is generally accepted that a human rights treaty body such as ours can deal with these issues. We have also told states that, as they exit the fiscal adjustment programs, the austerity measures have to be progressively waived, so that effective protection of the rights is enhanced in line with the so-called post-crisis economic recovery.



TeilnehmerInnen der internationalen Konferenz, Foto: Ksenia Kuleshova

In this part of my analysis, focused on the obligations of states to respect, protect and fulfill human rights, I would like to briefly touch upon the protect dimension that requires states to take measures to prevent third parties from interfering with the enjoyment of the rights. This is an obligation that is becoming increasingly relevant and I think it ties into what a previous colleague referred to about global social rights. In the context of public policy regulation, there is a general agreement that states are required to set the enabling normative framework, and also to regulate, bearing in mind the obligation to guarantee the fulfillment of economic, social and cultural rights, without discrimination. This means that laws, policies and regulations must ensure that non-state actors act in conformity. Furthermore given the advancement of economic globalization, the human rights of individuals, groups and peoples are increasingly affected by the extraterritorial acts and omissions of states. We all know that in these days of the weakening of the decision-making power of nation states, either due to the failures of government or an overall unfavorable economic and development environment, private companies, specially transnational corporations, have myriad options to carry out their activities at national and extraterritorial levels as well as to settle disputes. So the core relation of power between the states and the private sector, specially the international private sector, is rather unbalanced. Perhaps the ongoing discussion in the Human Rights Council on a new binding treaty on business and human rights in the light of an evolving understanding of international solidarity at all levels, will provide the opportunity to craft sound solutions to match the size of this challenge. It would be very important for the EU member states, Germany included, to push themselves a little further than adopting national action plans to implement UN guiding principles on business and human rights, which is of course a positive development in itself, but far from sufficient.

Human rights are about individuals and lived injustice that requires redress and reparation. That is why the provision of remedies is of great importance for the enjoyment of human rights. And this brings me to the Optional Protocol to the Covenant, that carries the recognition, once and for all, of the justiciability of economic, social and cultural rights. We have really come a long way from the notion that they were mere constitutional aspirations only subject to progressive realization. The Optional Protocol enables victims, who have exhausted domestic remedies, to claim their economic, social and cultural rights at the international level. Beyond individual communications, the Protocol also empowers the Committee to receive interstate complaints; to undertake inquiries into grave and systematic violations of the Covenant; and to request states to take interim measures to avoid possible irreparable damage to the victim or victims of alleged violations. One of the most interesting features of the Optional Protocol is its provision on a standard of review that has to take into account the reasonableness of the steps taken by the state party. This means that the Committee, in order to determine if there was a violation of any right, it has to consider the reasonableness of the measures taken by the state in conformity with article 2.1 of the Covenant, on the use of maximum available resources. So it is an important caveat to the understanding of progressive realization. 25 States have ratified the Covenant so far. In our dialogue with states which still have not done so, the ratification of the Optional Protocol is the recurrent question. In reply, national delegations often point to the need for more jurisprudence from the Committee before they decide to ratify. So far, we have issued our views on two communications, both from Spain. In one of them, we found that the state had failed to fulfill its obligation to provide the complainant with an effective remedy to guarantee her right to housing. It was a very interesting case. Later in the debate, we may find a little more time to discuss the case. Since we were of the view that the author of the complaint was right, the state had to reimburse her for the cost of the litigation. But we also included in our views that the remedies recommended in the context of individual communications include guarantees of non-repetition thus reminding the state of its obligation to prevent similar violations in the future. In the other case, in which the complainant was in prison, we concluded that the reduction of his noncontributory cash benefit for disability did not constitute a violation of his rights under article 2 on nondiscrimination and article 9 on the right to social security of the Covenant. It is also a very interesting case. We have six pending cases that are in different stages of judging the admissibility criteria before we look at the merits of the case.

It will come as no surprise to you that we are really looking forward to the ratification of the Optional Protocol by Germany. In a country that has such a comprehensive, extensive and independent judicial system at the domestic level, I do not think you need more jurisprudence to decide. If you did, I hope these two cases will provide some clarity on the position of the Committee. Also, given the fact that the German basic law does not guarantee economic, social and cultural rights as subjective rights, ratification of an international complaint procedure is an additional safeguard for individual rights claimants and it would be a very important political message too.

I do not like to look at the celebration of the past; I prefer to look at the celebration for the future. The Covenant now begins its next 50 years. Against the wide-ranging challenges derived from, territorial and ethnic strife, terrorism, conflicts, insecurities, scarcity of resources and the extensive global refugee and migration movements, I remain convinced that the rights enshrined in the Covenant reaffirm the intrinsic dignity and inalienable worth of every individual. What we need is national contexts that are more responsive to the rights of individuals, families and groups, and new modalities of international cooperation based on solidarity, mutual respect and complementarity.

So, bottom line: what really matters is to keep in mind that in this world of ours states have to cover traditional risks as well as new ones in an active and preventative manner, within a context of dwindling resources, with clear goals and strategies for integrated economic and social policies. Central to these rules policies and strategies is the principle of equality of rights, equality of conditions and equality of opportunities, which, in the final analysis, create the environment for all to be able to participate fully in society as citizens, to exercise their entitlement to resources and their ability to contribute to the well-being of themselves, their families and communities. This is our endeavor for the next 50 years. It is a huge endeavor, but I think none of us in this room or outside are exempted from this effort. Thank you very much.

# THEMEN-FOREN

## Soziales Menschenrecht auf Arbeit, auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen sowie Koalitionsfreiheit

Klaus Lörcher, Berater in Menschenrechtsfragen (Europäischer Gewerkschaftsbund, EGB)

### Das soziale Recht auf Arbeit

#### Artikel 3a<sup>11</sup>

- (1) Im Mittelpunkt des Arbeits- und Wirtschaftslebens steht das Wohl der Menschen.
- (2) Jeder Mensch hat das Recht auf frei gewählte oder angenommene Arbeit.
- (3) Jede und jeder abhängig Beschäftigte hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit und das Recht auf angemessenen Lohn. Dieser muss mindestens einen angemessenen Lebensunterhalt sichern.
- (4) Jede und jeder abhängig Beschäftigte hat das Recht auf gesunde, sichere, inklusive und menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Freizeit und Erholung. Der Staat ist zur Gestaltung einer familienfreundlichen Arbeitswelt verpflichtet.

#### Dem Artikel 9 wird folgender Absatz 4 angefügt:

- (4) Das Streikrecht ist ohne Einschränkungen gewährleistet. Es umfasst auch das Recht zum politischen Streik. Die Aussperrung ist rechtswidrig.

#### Artikel 12 wird wie folgt geändert:

- (a) In Absatz 2 wird das Wort «bestimmten» gestrichen.
- (b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst: «(3) Zwangsarbeit ist verboten.»

Zunächst darf ich mich recht herzlich für die freundliche Einladung bedanken. Es freut mich insbesondere, zu einem Bereich Stellung nehmen zu können, der für das Arbeitsleben aus internationaler Sicht von sehr grundsätzlicher Bedeutung ist. Aus Zeitgründen werde ich bestimmte Thesen nur vorlesen und gegebenenfalls auf Nachfrage hin näher beleuchten, aber bei anderen etwas in die Tiefe gehen. Ich fange an mit der ersten These: Die sozialen Menschenrechte auf Arbeit, auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen sowie die Koalitionsfreiheit stellen die grundlegenden internationalen Absicherungen für ein würdiges Arbeitsleben dar, die auf internationaler Ebene einerseits durch vielfältige ILO-Übereinkommen, andererseits sehr grundsätzlich durch die Artikel 6 bis 8 des UN-Sozialpakts gewährleistet werden. Sie enthalten den Kernbestand der individuellen und kollektiven Arbeitnehmerrechte. Ganz kurz zum Inhalt der drei Artikel: Artikel 6, Recht auf Arbeit: Jede und jeder soll die Möglichkeit haben, seinen/ihren Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen. Artikel 7 ist vielleicht am ausführlichsten gefasst und gewährleistet wesentliche Arbeitsrechte in vier Bereichen: gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einen angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit sowie sichere und gesunde Arbeitsbedingungen. Des Weiteren ein Bereich, den man sonst in internationalen Normen nicht findet: gleiche Möglichkeiten für jede und jeden, in seiner/ihrer beruflichen Tätigkeit entsprechend aufzusteigen. Der vierte Bereich ist wieder üblicher, er betrifft alle Fragen, die mit der Arbeitszeit zusammenhängen: Arbeitspausen, Freizeit – eine angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, regelmäßiger bezahlter Jahresurlaub sowie Vergütung gesetzlicher Feiertage. Kernbestand für Gewerkschaften auf internationaler Ebene ist Artikel 8: Die Vertragsstaaten verpflichten sich zu gewährleisten: das Recht, Gewerkschaften zu bilden und

<sup>11</sup> Im Folgenden zitiert nach: Gesetzentwurf der Abgeordneten Azize Tank, Katja Kipping, Sabine Zimmermann, Matthias W. Birkwald, Annette Groth, Inge Höger, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Birgit Wöllert, Pia Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE (Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz), Bundestags-Drucksache 18/10860.



Klaus Lörcher, Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), Foto: Ksenia Kuleshova

ihnen beizutreten; das Recht der Gewerkschaften, sich frei zu betätigen; und weiterhin, zentral für die Gewerkschaften: das Streikrecht, soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird.

Meine zweite These: Wie alle Menschenrechte müssen die sozialen Menschenrechte im Zusammenhang mit den grundlegenden Prinzipien der Universalität, der Interdependenz und vor allem auch der Unteilbarkeit von bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und sozialen und kulturellen Rechten andererseits verstanden und angewandt werden. Dies gilt ebenso für die anderen grundlegenden Prinzipien wie das Diskriminierungsverbot sowie nicht zuletzt auch die Wirksamkeit der Sozialen Menschenrechte. Dies kann ich – wenn gewünscht – gern näher erläutern.

Meine dritte These: In der Rechtsprechung kommt den Aussagen der UN-Ausschüsse für die Menschenrechtspakte und -übereinkommen eine nicht unerhebliche Rolle zu. Sie werden sowohl vom Internationalen Gerichtshof als auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bei der Auslegung der entsprechenden Menschenrechte berücksichtigt. Für den UN-Sozialpaktausschuss ist diese Praxis jedoch leider noch nicht sehr weit entwickelt.

Die International Bill of Human Rights besteht aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), dem UN-Sozialpakt und dem UN-Zivilpakt; die beiden Letzteren werden vom UN-Sozialpaktausschuss und vom UN-Menschenrechtsausschuss ausgelegt und angewandt.

Darauf werde ich kurz in meiner vierten These eingehen: Neben der Spruchpraxis der ILO-Überwachungsgremien bietet auch diejenige des UN-Sozialpaktausschusses eine gute Grundlage für die Begründung und nähere Ausgestaltung sozialer Grundrechte, die auf das Arbeitsleben bezogen sind. Dabei sind insbesondere die Allgemeinen Bemerkungen zu Artikel 6 aus dem Jahre 2006 und zu Artikel 7 vom Frühjahr dieses Jahres von großer Bedeutung; zu Artikel 8 liegen bisher leider noch keine Allgemeinen Bemerkungen vor, sondern lediglich individuelle Abschließende Bemerkungen für die einzelnen Vertragsstaaten.

Ich komme nun mit meiner fünften These explizit zu den Bedingungen in Deutschland: Die Aussagen des UN-Sozialpaktausschusses sind besonders relevant für die Bereiche, in denen die Bundesrepublik noch kein entsprechendes ILO-Übereinkommen ratifiziert oder die Verpflichtungen aus der (Revidierten) Europäischen Sozialcharta nicht übernommen hat bzw. wo sie wegen Nichteinhaltung der UN-Sozialpaktvorgaben kritisiert wird.



Klaus Lörcher, Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB); Heidemarie Hinkel, Referentin für Arbeitsmarktpolitik der Linksfraktion; Jutta Krellmann, MdB, Sprecherin für Gewerkschaftspolitik sowie Arbeit und Mitbestimmung der Linksfraktion (v.l. n. r),  
Foto: Ksenia Kuleshova

Dies bringt mich zur sechsten These: Konflikte im Verhältnis zur deutschen Rechtslage bestehen vor allem im Bereich Entgeltgleichheit, im nicht ausreichenden Pflegeangebot unter anderem für Kinder, Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen; weiterhin bei den Verpflichtungen zur Annahme zumutbarer Arbeit sowie beim Beamtenstreikverbot.

Auf drei der angesprochenen Bereiche möchte ich näher eingehen. Die Abschließenden Bemerkungen zur Bundesrepublik vom Juli 2011 beziehen sich einerseits auf die Probleme der Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes – hier wird immer wieder auf die bestehenden Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen hingewiesen. Bezüglich der Hartz-IV-Problematik setzt sich der Ausschuss damit auseinander, dass in Deutschland jede Arbeit angenommen werden muss, auch unbezahlte und gemeinnützige Arbeit. In einem solchen Fall kommt ein Verstoß gegen Artikel 6 und 7 des Sozialpakts in Betracht. Große Probleme bereitet das in der Bundesrepublik bestehende Beamtenstreikverbot. Wie Sie vielleicht wissen, sind zurzeit elf Verfassungsbeschwerden anhängig, wobei unter anderem auf den Artikel 8 Absatz 1d des UN-Sozialpakts hingewiesen wird.

Interessant ist, dass in den letzten Äußerungen des UN-Sozialpaktausschusses vom Beginn dieses Monats verschiedene Problemlagen in anderen Ländern festgestellt wurden, die auch für die Bundesrepublik relevant sein könnten. Dabei geht es etwa um selbstständig Beschäftigte, die unter den Schutz des Artikels 7 gehören sollen; um das Ziel, mündliche Arbeitsverträge zu verbieten, sodass mögliche Ausbeutung verhindert wird; sowie um die Stärkung der Befugnisse und Ressourcen der Arbeitsaufsicht, damit sie in allen Bereichen, in allen Betrieben tatsächlich arbeiten kann.

Bezüglich des Artikels 8 kann ebenfalls auf die erwähnten Abschließenden Bemerkungen verwiesen werden: Es werden unter anderem hervorgehoben:

- das Recht von selbstständig Beschäftigten auf Gründung von bzw. Beitritt zu einer Gewerkschaft;
- die Pflicht zur Einführung von Verfahren zum wirksamen Schutz von Gewerkschaftsrechten, unter anderem durch effektive Ermittlungen zu allen Beschwerden und angemessenen Schadensersatz für die betroffenen ArbeitnehmerInnen;
- die Einschränkung von Schadensersatzforderungen im Fall von streikbedingten Demonstrationen.

These 7: Deutschland hat mit der Ratifizierung des UN-Sozialpakts die entsprechende völkerrechtliche Pflicht zur Einhaltung der daraus entstehenden Verpflichtungen übernommen. Im Rahmen der Pflicht zur völkerrechtlichen Auslegung des innerstaatlichen Rechts ist auch den Anforderungen aus dem UN-Sozialpakt zu entsprechen.

Ich verweise dabei auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz, die ausdrücklich auf die Artikel 9 und 15 des UN-Sozialpakts abstellt, sowie auf die elf anhängigen Verfassungsbeschwerden zum Beamtenstreikverbot.

These 8: Grundsätzlich sollte Deutschland die sozialen Grundrechte in das Grundgesetz aufnehmen und sicherstellen, dass die Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts nicht hinter die Verpflichtungen aus den internationalen Sozialstandards zurückfallen, wie sie von den zuständigen Überprüfungsgremien grundsätzlich, aber ganz besonders im Hinblick auf Deutschland festgelegt worden sind. Außerdem sollte das UN-Sozialpakt-Fakultativprotokoll ratifiziert werden, damit vor dem UN-Sozialpaktausschuss Beschwerden eingelegt werden können. Eine mögliche Formulierung für eine solche Absicherungsklausel könnte ich anbieten.

Ich bedanke mich recht herzlich für Ihre Aufmerksamkeit und stehe für Fragen zur Verfügung.

# Soziale Menschenrechte von Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen

Dr. Thomas Bernhard, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU)

## Soziale Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen

Artikel 3 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:<sup>12</sup>

«(3) Niemand darf insbesondere wegen des Geschlechts, der Abstammung, der Sprache, der sexuellen Identität, der genetischen Eigenschaften, des gesundheitlichen Zustands, des Alters, der Herkunft, der sozialen Stellung, des Glaubens, der religiösen oder politischen Anschauungen oder aus rassistischen Gründen, aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf aufgrund einer Behinderung benachteiligt werden.»

Guten Tag und vielen Dank erst einmal für die einleitenden Worte und die Einladung zur heutigen Veranstaltung. Ich möchte zu Beginn einen Input aus rechtlicher Sicht darüber geben, wie die sozialen Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen bisher verankert sind. Im ersten Teil werde ich auf das Völkerrecht und vor allem auf die UN-Behindertenrechtskonvention (CRPD) eingehen und im zweiten Teil darüber sprechen, welche Aspekte auch schon im Grundgesetz enthalten sind.

Die sozialen Menschenrechte, die im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert sind, gelten auch für Menschen mit Behinderungen. In der UN-Behindertenrechtskonvention, einem völkerrechtlichen Vertrag aus dem Jahr 2009, den auch Deutschland ratifiziert hat, sind die sozialen Rechte für Menschen mit Behinderungen noch genauer ausgestaltet. Das heißt, es wird noch genauer formuliert, wie denn die Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen ausgelegt werden müssen, damit auch alle davon profitieren können. In der CRPD gibt es sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – und es ist sehr spannend sich einmal anzuschauen, was die Konvention vor allem in Bezug auf soziale Rechte von Menschen mit Behinderungen sagt, weil hier durchaus einige neue Akzente gesetzt werden.

Zunächst möchte ich darauf eingehen, was bereits von meinen VorrednerInnen kritisiert wurde: dass die Bundesrepublik Deutschland das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt noch nicht unterzeichnet hat. Der UN-Menschenrechtsausschuss überprüft ja die Umsetzung der Menschenrechtsverträge in den verschiedenen Staaten. Und in den Staaten, die dieses Fakultativprotokoll unterzeichnet haben, gibt es auch die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens. Wenn ich mich also als hier lebender Bürger in meinen Rechten verletzt fühle, dann kann ich mich direkt an den Ausschuss wenden und diese Verletzung dort geltend machen. Als Deutscher könnte ich die Rechte aus dem Sozialpakt also nicht geltend machen. Demgegenüber finde ich es bemerkenswert, dass das Fakultativprotokoll zur UN-Behindertenrechtskonvention von Deutschland unterzeichnet und ratifiziert wurde. Und wie bereits erwähnt, beinhaltet die CRPD eben auch Soziale Menschenrechte. Wenn ich also in den Schutzbereich der UN-Behindertenrechtskonvention falle, kann ich mich schon heute, wenn ich den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft habe, an diesen internationalen Fachausschuss mit einer Individualbeschwerde wenden.

Zum Zweiten haben die Staaten erstmals ausdrücklich anerkannt und in der UN-Behindertenrechtskonvention festgelegt, dass auch die sozialen Menschenrechte sofort anwendbare Elemente enthalten können. Lange Zeit sind die Staaten und vor allem die Gerichte davon ausgegangen, dass Soziale Menschenrechte nicht von heute auf morgen umgesetzt werden können. Zum Beispiel, wenn es die

<sup>12</sup> Zitiert nach: Gesetzentwurf zur Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz, Bundestags-Drucksache 18/10860.





Dr. Thomas Bernhard, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) und die Gebärdendolmetscherinnen Anja Saft sowie Eva-Carolin Hölscher (v.l. n. r.), Foto: Ksenia Kuleshova

Verpflichtung gibt, ein inklusives Bildungssystem zu schaffen – dann könne das nur innerhalb einer gewissen Zeit geschehen. Es wurde dann argumentiert, dass es keine individuellen Rechte darauf geben könne, wenn der Staat einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung habe. Und hier gab es im internationalen Diskurs über die Menschenrechte schon länger die Meinung – die mittlerweile die vorherrschende ist –, dass es eben auch sofort anwendbare Elemente der sozialen Menschenrechte geben könne, die auch individuelle Rechte verleihen und einklagbar sein könnten für den Einzelnen. In der UN-Behindertenrechtskonvention haben sich die Staaten zum ersten Mal verbindlich darauf geeinigt, wie diese sozialen Menschenrechte umgesetzt werden müssen (vgl. Artikel 4 Absatz 2). Zunächst ist – wie auch im Sozialpakt – festgehalten, dass die sozialen Menschenrechte nur nach und nach umgesetzt werden müssen, aber es wird hinzugefügt: mit Ausnahme derjenigen Elemente, «die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind». Die Staaten haben sich also zum ersten Mal verbindlich darauf verständigt, dass auch die sozialen Menschenrechte sofort anwendbare Elemente enthalten können.

Der dritte Aspekt, der generell wichtig ist für die individuelle Durchsetzbarkeit der sozialen Menschenrechte in der CRPD, ist das Recht auf angemessene Vorkehrungen. Das bedeutet, wenn im Einzelfall eine Benachteiligung oder eine Barriere besteht, dann hat jeder Mensch ein Recht darauf, dass er diese Barriere überwinden kann, wenn damit keine unverhältnismäßig hohen Kosten oder sonstige unbillige Ausmaße verbunden seien. Ein Beispiel dazu: Barrierefreiheit ist etwas, das nur allmählich umgesetzt werden kann – Gebäude müssen nach und nach barrierefrei gestaltet werden. Aber wenn es im Einzelfall so ist, dass jemand, der zum Beispiel auf einen Rollstuhl angewiesen ist, in ein Gebäude hinein möchte, und dieses Gebäude ist noch nicht barrierefrei ausgestaltet, dann hat er ein Recht auf angemessene Vorkehrungen, dass es ihm ermöglicht wird, in dieses Gebäude hineinzukommen, indem etwa eine Rampe aufgebaut wird.

Das macht die individuellen Vorkehrungen einklagbar, was in Bezug auf die sozialen Menschenrechte sehr spannend ist. Denn in der UN-Behindertenrechtskonvention ist das Recht auf angemessene Vorkehrungen eines der sofort anwendbaren Rechte. Die Konvention bezeichnet die Verweigerung einer angemessenen Vorkehrung als eine Art der Diskriminierung. Generell ist im Völkerrecht das



Azize Tank, MdB, Sprecherin für Soziale Menschenrechte, und Jörn Wunderlich, MdB, Sprecher für Familienpolitik und Parlamentarischer Geschäftsführer der Linksfraktion, sowie TeilnehmerInnen des Themen-Forums Soziale Menschenrechte von Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen (v. r. n. l.), Foto: Ksenia Kuleshova

Recht auf Nichtdiskriminierung eines der sofort anwendbaren Rechte. Und das führt dazu, dass Teile der sozialen Menschenrechte eben doch einklagbar werden können. Dessen waren sich die unterzeichnenden Staaten auch bewusst. Als die Konvention in New York verhandelt wurde, gab es auch viele skeptische Stimmen, die gesagt haben: Wenn wir es so definieren, dass die Verweigerung einer angemessenen Vorkehrung eine Diskriminierung ist, dann sagen wir, dass das individuelle Recht dann sofort anwendbar ist. Und das bedeutet im Endeffekt, dass die sozialen Menschenrechte einklagbar werden. Das ist auch ein wichtiger Aspekt, wenn es um die Durchsetzbarkeit der sozialen Menschenrechte geht.

Nun noch kurz zu der Frage: Wie können wir das jetzt alles in das Grundgesetz, in das deutsche Recht hineinlesen? Die UN-Behindertenrechtskonvention wurde von Deutschland ratifiziert, das heißt, sie ist ein deutsches Gesetz geworden, allerdings eben nur ein einfaches deutsches Gesetz. Sie hat also keinen Verfassungsrang, das heißt, ich kann nicht zum Bundesverfassungsgericht gehen und mit einer Verfassungsbeschwerde rügen, dass meine Rechte aus der UN-Behindertenrechtskonvention verletzt werden, weil ich beim Verfassungsgericht eben nur Verletzungen des Grundgesetzes rügen kann.

Trotzdem ist es aus meiner Sicht möglich, viele der angeführten Aspekte aus der UN-Behindertenrechtskonvention in das deutsche Grundgesetz schon heute hineinzulesen. Es gibt nämlich im Grundgesetz den Artikel 3 Absatz 3 Satz 2: «Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.» Es gibt also im deutschen Grundgesetz bereits ein Diskriminierungsverbot. Völkerrechtskonform interpretiert, zählt alles dazu, was die UN-Behindertenrechtskonvention als Diskriminierung definiert. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden und praktiziert das auch so, dass man das Grundgesetz und damit das Diskriminierungsverbot völkerrechtskonform auslegen muss. Und somit kann ich eigentlich schon jetzt alles, was die UN-Behindertenrechtskonvention sagt, dort mit hineinlesen. Wenn also die Konvention sagt, dass die Verweigerung der angemessenen Vorkehrungen eine Diskriminierung ist, dann kann ich das auch in den Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz hineinlesen und das dann als eine Verletzung des deutschen Grundgesetzes geltend machen.

Teilweise machen das die deutschen Gerichte schon, aber noch nicht in dem Umfang, wie man das vielleicht könnte, wenn man diese Interpretationsmöglichkeit immer voll ausschöpfen würde. Und das führt uns zu der Frage, die wir heute diskutieren wollen: inwiefern der neue Gesetzesvorschlag dazu führen könnte, dass die sozialen Menschenrechte tatsächlich besser im Grundgesetz durchgesetzt werden können.

# Soziales Menschenrecht auf angemessenes Wohnen

Dr. Andrej Holm, Humboldt-Universität zu Berlin

## Das soziale Recht auf angemessenes Wohnen

Artikel 3b<sup>13</sup>

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfrei zugängliche Wohnung und auf Versorgung mit Wasser und Energie. Die Miete muss einkommensgerecht sein.
- (2) Der Staat sorgt für Mieterschutz und gleicht Miet- und Wohnbelastungen aus. Er sichert den Zugang zu Wasser und Energie.
- (3) Die Räumung von Wohnraum ist unzulässig, wenn kein zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt wird.

Wenn es um angemessenes Wohnen geht, das als Grundrecht verankert werden soll, stellt sich die Frage: Was ist eigentlich angemessen? Wir kennen den Angemessenheitsbegriff für das Wohnen aus der Sozialgesetzgebung, wenn es um die Kosten der Unterkunft geht. Es erstaunt dabei, dass die Angemessenheit hier als ein Limit nach oben (also eine Miethöhe, die nicht überschritten werden soll) beschrieben wird. In den internationalen Diskussionen zu Menschen- und Sozialrechten hingegen wird «Angemessenheit» in der Regel als Mindeststandard definiert. Wer über das Wohnen als Menschenrecht diskutiert, fragt zu Recht: Welche Wohnqualität muss die Gesellschaft allen Menschen garantieren? In der Praxis der deutschen Sozialgesetzgebung indes heißt es: Wie viel darf die Wohnung höchstens kosten? In den Debatten um ein soziales Menschenrecht auf Wohnen geht es auch darum, den Angemessenheitsbegriff wieder vom Kopf auf die Füße zu stellen. Wenn wir von Angemessenheit sprechen, dann sollte es nicht um Obergrenzen gehen, sondern vor allem um Mindeststandards, die sich an den Bedürfnissen der Haushalte orientieren.

Mit der Weimarer Republik gab es schon eine Phase in der Geschichte, in der das Recht auf Wohnen in der Verfassung verankert war. Damals hieß es in § 155 der Verfassung: «Die Verteilung und die Nutzung des Bodens wird vom Staat in einer Weise überwacht, die Missbrauch verhütet und dem Ziel zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen Familien eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung zu sichern.» Auch wenn die im Gesetz definierten Zielgruppen («jedem Deutschen» und «allen Familien») der Realität einer modernen Einwanderungsgesellschaft mit unterschiedlichen Lebensentwürfen nicht mehr gerecht werden, so ist es doch interessant zu sehen, dass ein Recht auf Wohnen unmittelbar mit der konsequenten Zugriffsmöglichkeit des Staates über «die Verteilung und die Nutzung des Bodens» verbunden wurde.

Diese Zugriffsrechte unterscheiden die Verfassung der Weimarer Republik von denjenigen vieler Länder, die ein verbrieftes Grundrecht auf Wohnen haben, aber faktisch gar nicht durchsetzen können. Selbst dort, wo das Recht auf Wohnen juristisch einklagbar ist, kann ohne Staatseingriff keine Wohnung angeboten werden. In Spanien, wo das Recht auf Wohnen gesetzlich verankert ist, finden zurzeit die meisten Räumungen in Europa statt. Das Beispiel zeigt: Ein verbrieftes Recht auf das Wohnen löst die Probleme nicht, sondern kann immer nur in Abhängigkeit von den tatsächlichen Eingriffsmöglichkeiten durchgesetzt werden.

Um herauszufinden, welche Formen von Eingriffsmöglichkeiten benötigt werden, ist ein Blick auf die Segmente des Wohnungsmarktes hilfreich, in denen das Recht auf Wohnen am stärksten eingeschränkt wird. Was wir aus Analysen in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten (nicht nur in Deutschland) kennen: Je stärker eine Verwertungsorientierung und Ertragssteigerungslogik das Handeln von Wohnungsmarktakteuren steuern und bestimmen, desto stärker fallen die sozialen Aspekte des Wohnens unter den Tisch. Dieser Umstand liegt unmittelbar in der Ökonomie des

---

13 Zitiert nach: Gesetzentwurf zur Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz, Bundestags-Drucksache 18/10860.



Dr. Andrej Holm, Humboldt-Universität zu Berlin, und Caren Lay, MdB, stellvertretende Fraktions- und Parteivorsitzende sowie Sprecherin für Mieten-, Bau- und Wohnungspolitik, Foto: Ksenia Kuleshova

Wohnungsmarktes begründet. Um es ganz simpel zu sagen: Ein marktrationales Investment strebt immer nach einer mindestens durchschnittlichen Verzinsung seines eingesetzten Kapitals. Das Problem für die Wohnungsversorgung: Eine durchschnittliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals kann ich in der Regel nicht mit einer unterdurchschnittlichen Miete erwirtschaften. Der Markt, das zeigen Studien seit 150 Jahren (angefangen bei der von Engels), ist als Anbieter von leistbaren Wohnungen für diejenigen, die weniger als der Durchschnitt verdienen, gar kein Ansprechpartner. Es gibt auch in der deutschen Geschichte keine einzige Phase, in der aus einer Marktlogik heraus preiswerte Wohnungen zu unterdurchschnittlichen Preisen von privaten Bauherren errichtet wurden. Die einzige Ausnahme dabei ist der Betriebswohnungsbau, der letztendlich dafür eingesetzt wurde, die Ausbeutungsmöglichkeiten im Industriesektor zu optimieren.

In der historischen Retrospektive wird deutlich: Neue, preiswerte und leistbare Wohnungen sind fast ausschließlich durch staatliche Förderung, in Selbsthilfe, im genossenschaftlichen Wohnungsbau oder unter der Ägide der Gemeinnützigkeit entstanden. Als gemeinsamer Nenner des preiswerten Wohnungsbaus kann die Abwesenheit von Gewinnlogiken und das Zurückdrängen von Marktkräften festgehalten werden. Vor diesem Hintergrund bewies der Verfassungsgrundsatz der Weimarer Republik eine erhebliche Weitsicht, da die gewünschte Versorgung mit preiswerten und bedürfnisorientierten Wohnungen unmittelbar mit der Einschränkung von Gewinnorientierung durch die Kontrolle der Nutzung des Bodens verbunden wurde.

Ein zweiter Aspekt, der im Zusammenhang mit dem Menschenrecht auf Wohnen diskutiert werden muss, ist die Frage des Zugangs. Wie wird der eigentlich geregelt? Um diese Frage zu beantworten, will ich kurz auf den letzten Versuch eingehen, das Menschenrecht auf Wohnen in der Verfassung zu verankern. Die alternative Expertenkommission von 1994, an der sich unter anderem Mieterorganisationen, aber auch die damalige PDS beteiligten, hat in diesem Zusammenhang sehr ausdrücklich darauf verwiesen, dass es unabhängig von Geschlecht, Nationalität, Alter, Konfession und Lebensweise einen Zugang zu diesem Wohnungsmarkt geben muss. Dieser Anspruch ist wichtig, da die Verteilung knapper Güter in marktförmigen Gesellschaften fast immer mit Diskriminierungsaspekten verbunden ist. Es gibt eine ganze Reihe von Studien, die belegen: Wenn du keinen deutschen



TeilnehmerInnen des Themen-Forums Soziales Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, Foto: Ksenia Kuleshova

Nachnamen hast, dann ist deine Chance, eine Wohnung zu erhalten – unabhängig von den Anbietern –, ungefähr bei einem Drittel der Chancen von ansonsten gleich ausgestatteten WohnungsbewerberInnen. Neben solchen rassistischen Diskriminierungen sind auch Wohnungssuchende, die auf Transferleistungen nach SGB II und SGB XII angewiesen sind, systematisch benachteiligt. Allein die bürokratischen Verzögerungen beim Abschluss eines möglichen Mietvertrages führen dazu, dass sie gegenüber anderen WohnungsbewerberInnen benachteiligt sind. Ein Recht auf Wohnen müsste also auch beinhalten, diese Ausgrenzungsmechanismen zu überwinden. Der diskriminierungsfreie Zugang zur Wohnungsversorgung ist ein Aspekt, der auch gesetzlich verankert werden sollte.

Wie weit wir in Deutschland von einem Recht auf Wohnen entfernt sind, sehen wir auch an den überwiegend hilflosen Instrumenten, die zurzeit als wohnungspolitische Lösungen angepriesen werden. Beispiel Mietpreisbremse: Ein relativ klassischer Fall für ein Gesetz, das eine soziale Wirkung verspricht, ohne dieses Versprechen einzulösen. Warum verfehlt die Mietpreisbremse eine sozial ausgleichende Wirkung? Zum einen ermöglicht das Gesetz viele Ausnahmen für Mieterhöhungen, die durch die exzellente Lobbyarbeit der Immobilienwirtschaft in den Gesetzgebungsprozess eingebracht wurden. Zweitens verfehlt die Mietpreisbremse das Ziel einer sozialen Wohnungsversorgung durch ihre Systematik. Die Wiedervermietungsmieten sollen knapp oberhalb der durchschnittlichen Miete, der ortsüblichen Vergleichsmiete gekappt werden. Mietpreise über dem Durchschnitt sind aber für Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu hoch. Wer weniger verdient als der Durchschnitt, muss auch weniger Miete zahlen als der Durchschnitt. Dieses Ziel verfehlt die Mietpreisbremse. Sie ist also gar kein Instrument zur Versorgung jener, die das Recht auf Wohnen tatsächlich brauchen, sondern vor allem ein Programm der Mittelschichtsbefriedung, das privaten VermieterInnen nicht wehtut. Der dritte Punkt ist die Praxis der Umsetzung. Erst kürzlich wurden mehrere Studien veröffentlicht, die zeigen, dass es in allen großen Städten eine massive Missachtung der Mietpreisbremse gibt. In Berlin liegen beispielsweise über 80 Prozent aller Wohnungsangebote oberhalb der Höchstmieten, die nach den Regeln der Mietpreisbremse zulässig wären. Gründe für das zum Standard gewordene Ignorieren von gesetzlichen Auflagen sind die fehlende Kontrolle und die geringe Klagebereitschaft. Individuell einklagbares Recht ist ein fester und wichtiger Bestandteil im Mietrecht. Es bedeutet aber auch, dass die behördliche Verantwortung für die Durchsetzung des Rechts auf die Einzelnen abgeschoben wird. Zudem sind individuelle Rechte von einem starken sozi-

alen Bias geprägt: Wer ist in der Lage, sein Recht wahrzunehmen? Da braucht es soziale und kulturelle Kompetenzen oder Anwälte im Freundeskreis. Das sind alles Fähigkeiten, die gerade bei denen, die sich am Markt nicht selbst mit Wohnraum versorgen können, in der Regel gar nicht oder nur eingeschränkt vorhanden sind. Das einklagbare Recht müsste auch über Formen von Verbandsklagen oder über eine öffentliche Kontrolle gewährleistet werden.

Ein vierter Punkt, der am Beispiel der Mietpreisbremse die Grenzen der aktuellen wohnungspolitischen Instrumente verdeutlicht, wurde schon benannt: VermieterInnen halten sich einfach nicht an die Auflagen oder suchen nach Umgehungsmöglichkeiten. In kleineren Studien in Berlin wurde kürzlich festgestellt, dass parallel zur Einführung der Mietpreisbremse das Angebot an möblierten Wohnungen deutlich angestiegen ist. Durch die fehlenden Regelungen zum Mietanteil der Möblierung ist dies ein simpler Weg, sich der Mietpreisbremse zu entziehen. Dieses Vorgehen ist typisch für den Umgang mit ertragslimitierenden Auflagen im Mietrecht. Dort, wo Geld verdient werden kann, werden Gesetze von denen, die Geld verdienen können, gebrochen, umgangen und ignoriert. Die Mietpreisbremse zeigt exemplarisch, dass soziale Aspekte des Wohnens gegen private Interessen durchgesetzt werden müssen.

In der Konsequenz verweist die Mietpreisbremse auf die Notwendigkeit, die Wohnungsversorgung jenseits der Profitlogik zu organisieren. Mit den aktuellen Diskussionen über eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) gibt es zumindest die Hoffnung, wieder einen Non-Profit-Sektor im Bereich des Wohnens zu ermöglichen.

Vergleichbar zur Mietpreisbremse könnten wir andere wohnungspolitische Instrumente analysieren. Nehmen wir die Vorschläge aus dem Finanzministerium, die Wohnungskrise damit zu lösen, indem Steuergeschenke an potenzielle Bauherren gegeben werden. Als Lösung einer sozialen Versorgungskrise wird da eine umfangreiche Umverteilung zugunsten privater Wohnungsmarktakteure vorgeschlagen. Das ist leider keine Ausnahme, sondern typisch für die bundesdeutsche Wohnungspolitik. Bei einer tiefer gehenden Betrachtung der vorgeschlagenen Programme, Gesetze und Verordnungen würden wir immer wieder zu einem ähnlichen Ergebnis gelangen: Die meisten Instrumente der Wohnungspolitik affirmieren und stimulieren Marktlogiken oder müssen gegen private Verwertungsinteressen durchgesetzt werden.

Die Verankerung von sozialen Grundrechten im Grundgesetz oder auch die Anerkennung des Menschenrechts auf Wohnen hätten zunächst vor allem einen symbolischen Wert. Der praktische Nutzen, das tatsächlich einzuklagen, wäre gering. Es würde aber den Initiativen und Forderungen Rückenwind geben, die für eine öffentliche Verantwortung des Wohnens eintreten, weil das Ziel einer sozial orientierten Wohnungsversorgung dann eine Verfassungsgrundlage hätte, auf die sich politische Mobilisierungen beziehen und berufen könnten. Allein die Verankerung des Menschenrechts auf Wohnen im Verfassungsrang wird die tatsächlichen Versorgungssituationen nicht verbessern. Aber das Recht auf Wohnen kann zur Ressource für die Auseinandersetzungen werden, die im Feld der Wohnungsversorgung ausgetragen werden. Ein Recht auf Wohnen in der Verfassung ist also weniger das Ziel, sondern ein Mittel zum Zweck.

# Soziales Menschenrecht auf Bildung

PD Dr. Felix Hanschmann, Goethe-Universität Frankfurt am Main

## Das soziale Recht auf Bildung

Artikel 3d<sup>14</sup>

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. Das Recht umfasst die frühkindliche Bildung, Schulausbildung, berufliche Aus- und Weiterbildung, Hochschulbildung und die allgemeine kulturelle und politische Bildung und Weiterbildung. Der Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen und die Lernmittel sind unentgeltlich sowie diskriminierungsfrei zu gestalten. Jeder Mensch hat das Recht, sich ein Leben lang den eigenen Bedürfnissen und Interessen folgend zu bilden.
- (2) Bildung ist auf die volle Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit gerichtet. Offene, inklusive Bildungswege, die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte und die Selbstverwaltung der Bildungseinrichtungen im Rahmen der Gesetze und das Recht auf Mitbestimmung der Lernenden sind gewährleistet.

Vielen Dank für die Einladung und Ihr Interesse. Der Muñoz-Bericht über die Umsetzung des Rechtes auf Bildung in Deutschland aus dem Jahr 2007 war sehr bedeutsam, doch die Bestandsaufnahme hat sich seitdem, wie man aus internationalen und nationalen Schulleistungsstudien weiß, nicht wesentlich geändert. Betrachtet man die Ergebnisse der PISA-Untersuchungen von 2006 und 2008, sieht man, dass die strukturell-systemische Benachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund leicht abgebaut werden konnte. Die neue PISA-Studie belegt aber erneut, dass sich im Vergleich mit anderen OECD-Staaten das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland durch eine hohe soziale Selektivität auszeichnet. Das ist der empirische Befund. Benachteiligungskriterien, die in der Vergangenheit über Diskriminierungen im Bildungswesen entschieden haben, also entweder das Geschlecht – die Benachteiligung von Mädchen und Frauen – oder die Religion – das katholische Bildungsdefizit in den 1950er und 1960er Jahren – sind verschwunden, teilweise sogar aufgeholt, wenn man die Bildungserfolge von Mädchen und Frauen sieht. Religion spielt keine Rolle mehr. Heute verlaufen die Diskriminierungen im Schulbildungswesen entlang zweier wesentlicher Merkmale, die sich zum Teil überschneiden: (1) dem sozioökonomischen Hintergrund von Kindern und Jugendlichen und (2) der Herkunft aus einer migrantisch/nicht migrantisch geprägten Familie.

Ich möchte meinen kurzen Input in vier Abschnitte aufteilen. Zunächst einmal möchte ich die Frage aufwerfen, inwiefern das Recht auf Bildung überhaupt in der Verfassung verankert werden muss. Denn es ist bereits in einer unglaublichen Dichte und Differenziertheit sowohl im Völkerrecht als auch im Recht der Europäischen Union gewährleistet – sei es in Artikel 2 Absatz 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder in Artikel 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Das Recht auf Bildung wird im Völkerrecht ausdifferenziert und reformuliert in Bezug auf bestimmte Personengruppen, beispielsweise in der UN-Behindertenrechtskonvention oder in der UN-Kinderrechtskonvention. Dies geschieht für bestimmte Schul- und Bildungstufen oder Schutzbedürfnisse. Im Recht der Europäischen Union ist es ebenfalls verankert – in Artikel 14 der Grundrechtecharta der Europäischen Union. Das Problem dieser Normen im Völkerrecht ist, dass sie in der Regel die Konventionsstaaten adressieren. Die Staaten, die eine bestimmte völkerrechtliche Übereinkunft unterschreiben, sind demnach verpflichtet, die sich daraus ergebenden Festlegungen in nationales Recht umzusetzen. Das Völkerrecht konstituiert in der Regel aber keine im nationalen Rechtsraum unmittelbar anwendbaren subjektiven Rechte, sondern es statuiert für die Staaten in der Regel Bemühungspflichten. Die können dann auch sehr konkret sein,

14 Zitiert nach: Gesetzentwurf zur Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz, Bundestags-Drucksache 18/10860.





Orkan Özdemir, Integrationspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion Tempelhof-Schöneberg; PD Dr. Felix Hanschmann, Goethe-Universität Frankfurt am Main; Stephanie Metzger, Stiftung für Soziale Menschenrechte und Partizipation (v.l.n.r.), Foto: Ksenia Kuleshova

etwa was die Pflicht zur Bereitstellung weiterführender Schulen angeht, was die Unentgeltlichkeit, Schulgeldfreiheit, Lernmittelfreiheit angeht, was die Zugänglichkeit weiterführender Schulen angeht, die Sicherstellung der Unterrichtsqualität, die Senkung der Schulabbrecher- oder Schulschwänzerquote oder bestimmte Pflichten in Bezug auf das Recht von Minderheiten in den nationalen Bildungssystemen. Aber eben in der Regel mit dem Nachteil, dass es an Staaten adressierte Verpflichtungen sind – zwar rechtlich verbindlich, aber eben keine subjektiven Rechte, auf die sich die Einzelnen vor nationalen Gerichten unmittelbar berufen können. Bei den Gewährleistungen im europäischen Recht ist der Nachteil – und insofern bleibt Regelungsbedarf –, dass der Artikel 14 der Grundrechtecharta nur dann Relevanz entfaltet, wenn es um Handlungen der Organe der Europäischen Union geht, was im Schul- und Bildungsbereich, jedenfalls abseits der Berufsbildung, generell nicht der Fall ist, weil dort ein strenges Subsidiaritätsprinzip gilt. Die EU hat im Bereich der allgemeinbildenden Schulen schlicht keine substantziellen Kompetenzen. Und im Übrigen gelten die europäischen Rechtsvorschriften – das wäre der zweite Anwendungsfall der Grundrechte aus der Charta – nur dann, wenn die Mitgliedstaaten europäisches Recht vollziehen, was im Schul- und Bildungsbereich ebenfalls überaus selten der Fall ist. Im nationalen Recht ist hochgradig umstritten, ob sich der deutschen Verfassung so etwas entnehmen lässt wie ein Recht auf Bildung. Das Bundesverwaltungsgericht steht dem aufgeschlossen gegenüber, das Bundesverfassungsgericht tut dies jedoch nicht und hat die Frage bislang offengelassen. Auch in der Rechtswissenschaft wird ein solches Recht auf Bildung als ein verfassungsrechtlich begründetes Recht eher skeptisch gesehen. Abseits davon, ob es dieses Recht auf Bildung explizit gibt, wird aber anerkannt, dass es aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gemäß Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 beziehungsweise der Berufsfreiheit gemäß Artikel 12 in Verbindung mit Artikel 3, dem allgemeinen Gleichheitssatz, einen Anspruch auf gleichberechtigten Zugang zu den vorhandenen öffentlichen Bildungseinrichtungen gibt. Der Zugang zu den Bildungseinrichtungen darf de lege lata also nicht vom sozialen Status oder von der nationalen oder ethnischen Herkunft oder von sozio-ökonomischen Hintergründen der SchülerInnen oder ihres Elternhauses abhängig gemacht werden. Das heißt für die Gesetzgeber in den Bundesländern – welche im Bildungs- und Schulbereich kompetent sind, etwa bei Auslandsschulen, teilweise



TeilnehmerInnen des Themen-Forums Soziales Menschenrecht auf Bildung, Foto: Ksenia Kuleshova

bei der Ausbildungsförderung oder im Berufsschulwesen –, dass sie diesen Anspruch auf gleichberechtigten Zugang auch einlösen, was in der Praxis jedoch nicht geschieht.

Erstens müsste das gegliederte Schulsystem im Hinblick auf Wechsel in höhere Schulstufen von einer hohen Durchlässigkeit geprägt sein, was in keinem Bundesland der Fall ist. Die Wahrscheinlichkeit von sogenannten Bildungsabstiegen, dass also Kinder und Jugendliche von höheren Schulstufen auf niedrigere kommen, ist – je nach Bundesland – zwischen fünf- und vierzehnmal so hoch wie die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind von einer unteren auf eine höhere Schulstufe kommt. Der verfassungsrechtlich einzulösende Anspruch wird also nicht umgesetzt.

Wenn das schon nicht der Fall ist, dann müsste zweitens zumindest gewährleistet sein, dass die Anschlussfähigkeit der Schulabschlüsse in dem Sinne sichergestellt wird, dass Bildungsabschlüsse auf verschiedenen Wegen erreicht werden können. Auch das ist der Empirie nach in Deutschland nicht der Fall. Und das trotz der Tatsache, dass das Recht auf Bildung in fast allen Landesverfassungen enthalten ist, weil sie generell aufgrund ihrer Geschichte nach 1945 offener gegenüber sozialen Rechten und deshalb auch offener gegenüber dem Recht auf Bildung sind. Erstaunlicherweise und entgegen den Entstehungsbedingungen der meisten dieser Normen sowie entgegen dem Willen derjenigen, die sie nach 1945 in die Verfassungen gesetzt haben, weigern sich aber die Gerichte in den Bundesländern, auch die Landesverfassungsgerichte, diese Garantien des Rechts auf Bildung als subjektiv einklagbare Rechte zu sehen, sondern bezeichnen sie als Programmsätze, die einen sehr großen Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber eröffnen.

Mein dritter Punkt ist folgende These: Offensichtlich hat das deutsche Bildungssystem ein Problem mit Diskriminierung, und zwar mit keiner zufälligen Diskriminierung, mit keiner punktuellen, individuellen Diskriminierung, sondern mit einer strukturell-systemischen, also einer im Bildungswesen selbst angelegten Diskriminierung – wo auch immer diese dann stattfindet. Es gibt verschiedene Stellschrauben oder Punkte, wo das der Fall sein kann, beispielsweise in der im internationalen Vergleich relativ frühen Aufteilung von Kindern und Jugendlichen – in der Regel nach der vierten Klasse, hier in Berlin meist etwas später. Wobei im Moment in Berlin die interessante Entwicklung zu beobachten ist, dass sich die sogenannten grundständigen Gymnasien, wo die SchülerInnen eine längere gemeinsame Schulzeit durchlaufen, eines unglaublichen Zulaufs erfreuen, und dieser Zulauf kommt natürlich aus einem eher bürgerlichen Milieu, das besorgt ist um die Bildungs- und beruflichen Chan-

cen ihrer Kinder. Das deutsche Bildungswesen hat ein Problem mit Diskriminierung, für dieses Problem ist eigentlich das internationale Recht wie gemacht – wenn man es denn ernst nehmen würde. Weil es eigentlich in jedem völkerrechtlichen Pakt – ob es die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ist oder der Sozialpakt – nicht nur die Garantie des Rechts auf Bildung gibt, sondern auch ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Und dies verbietet beispielsweise Ungleichbehandlungen bei der Wahrnehmung der in den Pakten garantierten Rechte und somit auch des Rechts auf Bildung im Hinblick auf Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politische oder sonstige Anschauung, nationale, soziale Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status. Sodass man meinen müsste, dass diese völkerrechtlichen Verpflichtungen eigentlich fruchtbar gemacht werden könnten, um die konstatierten strukturell-systemischen Diskriminierungen zu beseitigen.

Diese Diskriminierungsverbote beziehen sich einerseits auf intendierte, also vorsätzliche, zielgerichtete Benachteiligungen von bestimmten SchülerInnen. Diese sind, wenn man den Länderberichten zu den jeweiligen Pakten glaubt, nicht mehr das Problem, und ich denke, dass man offene Diskriminierung eher selten findet. Das insbesondere in der Bundesrepublik bestehende Problem sind die nicht intendierten, die faktischen Diskriminierungen. Das sind solche Benachteiligungen, die nicht oder zumindest nicht allein auf staatliches Handeln zurückzuführen sind, aber auch auf staatliche Maßnahmen zurückführbar sein können. Es handelt sich um Ungleichheitseffekte, die aufgrund unterschiedlicher sozialer Kontexte entstehen, etwa aufgrund unterschiedlicher sozioökonomischer Hintergründe des Elternhauses, aber auch aufgrund der soziogeografischen Lokalisierung: Wo, in welchem Stadtteil wohnt ein Kind? Oder eben – unabhängig von der Frage der Staatsangehörigkeit – der Migrationshintergrund. Das Problem dieser Diskriminierungsverbote ist, dass sie nach völkerrechtlicher Literatur und Rechtsprechung, anders als die Verbote intendierter Diskriminierung, nicht einfach abgestellt werden können durch das Unterlassen der Diskriminierung. Des Weiteren können die einschlägigen Normen nicht als unmittelbar anwendbar gesehen werden; vielmehr begründen sie nur Pflichten der jeweiligen Konventionsstaaten, sich darum zu bemühen, diese faktischen Diskriminierungen und damit den konventionswidrigen Zustand sukzessive durch entsprechende effektive bildungspolitische Maßnahmen zu beseitigen. Das ist die rechtlich verbindliche Verpflichtung, aber es bleibt natürlich ein relativ großer Gestaltungsspielraum.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich in seiner jüngeren Rechtsprechung vielfach mit der Diskriminierung von Kindern von Roma in verschiedenen Ländern, etwa in Rumänien, aber auch in Griechenland, befasst und festgestellt, dass das Recht auf Bildung in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot und einem segregativen Bildungswesen, in dem bestimmte Gruppen von SchülerInnen ohne die Gewährleistungen von Durchlässigkeit des Bildungssystems dauerhaft in speziellen Schulen oder Klassen separiert werden, konventionswidrig ist. Es gibt also einen Konventionsverstoß. Darüber hinaus hat der EGMR in Straßburg festgestellt, dass sich für die Konventionsstaaten aus dem Recht auf Bildung in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot bestimmte Pflichten zur Förderung und damit auch zur formalen Ungleichbehandlung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen ergeben können. Das kennt man in den USA unter Strategien der sogenannten *affirmative action*. Wir haben also eine materielle Ungleichbehandlung unter einer formal gleichen Rechtsgrundlage, stellen diese empirisch fest und legitimieren dann die formale Ungleichbehandlung von bestimmten Gruppen, um eine materielle Gleichbehandlung nach und nach sicherzustellen.

Mit dieser Rechtsprechung geraten wiederum Differenzierungseffekte massiv in den Blick, die wir im deutschen Bildungssystem haben, nämlich entlang sozioökonomischer und ethnischer Kriterien, entlang Kriterien wie Migrationshintergrund oder soziale Herkunft. Der EGMR suchte entlang dieser Kriterien nach einem, wie er sagt: *dominant trend*. Unter Mithilfe von NGOs untersuchte man Statistiken über die Aufteilung von Roma-Kindern in den jeweiligen Bildungssystemen. Sie deuteten ganz klar darauf hin, dass es ein segregatives Bildungssystem gibt. Wenn man nun die auf Deutschland bezogene Empirie aus den Leistungsvergleichsstudien oder aus den Bildungsberichten nimmt, die jährlich vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Bildung erstellt werden, dann wird man sagen müssen: Auch in Deutschland hat man so einen *dominant trend*, der darauf hindeutet, dass es in Bezug auf bestimmte Schülergruppen segregierende Effekte gibt.

Wenn das so ist, dann müsste erstens vom deutschen Staat bzw. von den in Deutschland für das Schulwesen zuständigen Bundesländern der Nachweis geführt werden können, dass die Selektionsmechanismen des gestuften Schulsystems in Deutschland tatsächlich nach Leistungs- und Begabungsfähigkeit erfolgen und gerade nicht nach der sozialen oder nationalen Herkunft. Das dürfte, wenn man ErziehungswissenschaftlerInnen und BildungsforscherInnen glaubt, schwer zu leisten sein – insbesondere dass ein frühzeitig aufteilendes, gegliedertes Bildungssystem nicht dazu führt, dass es segregative Effekte gibt.

Zweitens sagt der EGMR klar: Wenn es den Klägern gelingt, einen *dominant trend* nachzuweisen, dann ist die zweite Folge, dass es eine Beweislastumkehr gibt. Das heißt, der Staat muss nachweisen, dass sein Schul- und Bildungssystem nicht irgendwo Stellschrauben hat, mit denen diese segregativen Effekte erzeugt werden. Das Zweite wäre deshalb der Nachweis, den die Bundesrepublik Deutschland führen müsste, dass die Selektionsmechanismen durch verfahrensrechtliche Absicherungen oder durch ökonomische, finanzielle Absicherungen den Besonderheiten der Lebenssituation der SchülerInnen Rechnung tragen, die aufgrund ihrer sozialen oder sozioökonomischen Herkunft oder anderer inkriminierter Differenzierungsmerkmale diskriminiert werden. Auch das dürfte, wenn man sich die sogenannten Bildungspakete aus dem SGB-Bereich anschaut, eher problematisch werden.

Das soeben Gesagte kann sich auch auf regional beschränkte faktische Diskriminierung, also auf eine Diskriminierung, die nur in bestimmten Bundesländern vorkommt, beziehen. Es kann sich sogar fokussieren auf Diskriminierungen in Bezug auf bestimmte Schulbezirke. Und dann sind wir wieder bei den Verbindungen zu einer sozialräumlichen Segregation.

Muss man deshalb ein Recht auf Bildung im Grundgesetz verankern? Als ich den Gesetzentwurf der LINKEN gelesen habe, war ich – und das ist vielleicht gleich der Übergang und Anlass für ein Streitgespräch – nicht begeistert, vorsichtig ausgedrückt. Dafür möchte ich einige Argumente nennen.

Zum einen: Macht es Sinn, ein Recht auf Bildung innerhalb des Grundgesetzes zu verankern? Man könnte Zweifel daran haben, da – wie ich schon gesagt habe – die Kompetenzordnung insoweit vollkommen klar ist: Der Bund verfügt im Schul- und Bildungsbereich über marginale Kompetenzen – berufliche Bildung, Ausbildungsbeihilfe. Zuständig für die Gestaltung, Planung, Finanzierung, Steuerung und den Vollzug im Schulwesen sind die Bundesländer. Man sieht das im Moment bei der Föderalismuskommission: Auf Betreiben der Länder hat man versucht, den Bund komplett aus der Bildung herauszuhalten. Das haben die Länder auch geschafft, es gibt nur noch sehr wenige Kompetenzen des Bundes – Gemeinschaftsaufgaben im Hinblick auf PISA und andere Schulleistungsstudien. Was man jedoch bei der Föderalismuskommission unterlassen hat, ist eine Finanzverfassungsreform. Das führt jetzt dazu, dass der Bund über die Mittel verfügt, aber die Kompetenzen nicht hat. Die Länder haben die Kompetenzen, aber die Mittel nicht.

Sie haben vielleicht vor zwei Wochen gelesen, dass der Bund jetzt die Digitalisierung der Schulen fördern will. Und das ist nur das vorläufige Ende einer langen Geschichte von Finanzhilfen des Bundes: Förderung von Ganztagschulen, Bildungspakete etc. Und was der Bund dann immer braucht, ist eine an den Haaren herbeigezogene Kompetenzgrundlage, die er diesmal in Artikel 93c gefunden hat. Dort geht es darum, dass Bund und Länder im Hinblick auf die Informationsgesellschaft und Digitalisierung zusammenarbeiten können. Was mit Schule erst einmal nichts zu tun. So läuft das aber immer weiter und die Länder wehren sich nicht. Das wäre der erste Punkt: Was kann der Bund überhaupt gestalterisch machen?

Dem Bund stehen keine Möglichkeiten zur Verfügung, ein auf der Ebene der Bundesverfassung garantiertes Recht auf Bildung mit Leben zu füllen und Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Entwicklung eines weniger segregativen und diskriminierenden Bildungswesens tatsächlich vorzunehmen. Die Verankerung eines subjektiven Anspruchs auf gleichen Zugang zu den vorhandenen Bildungseinrichtungen wäre ja eine Klarstellung der Rechtslage, aber ein solcher Anspruch ergibt sich, wie ich bereits ausgeführt habe, auch schon jetzt aus der Verfassung.

Des Weiteren haben wir im Hinblick auf Bildung und Erziehung die Besonderheit, dass es im Grundgesetz den Artikel 7 Absatz 1 gibt: «Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.» In Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip und den Grundrechten der SchülerInnen verpflichtet er den Staat, ein mit bestimmten Qualitätsanforderungen verbundenes Schul- und Bildungswesen zu

etablieren und aufrechtzuerhalten. Und dieses Bildungssystem soll, zumindest der verfassungsrechtlichen Forderung nach, ein sozial gerechtes sein, in dem jedes Kind und jeder Jugendliche ein nach seinen Fähigkeiten und Befähigungen und unabhängig von seiner jeweiligen Herkunft Bildungserfolg erstreben und genießen kann.

Wenn es ein einklagbares subjektives Recht auf Bildung in der Verfassung gibt, dann stellt sich die Frage, wie sich dieses Recht zu der in Artikel 7 normierten Pflicht des Gesetzgebers zur Ausgestaltung des Bildungs- und Erziehungswesens verhält. Denn bei Artikel 7 hat der Staat einen Gestaltungsspielraum, das ist unbestritten, deshalb sehen die Bildungssysteme in den Ländern ja auch zum Teil unterschiedlich aus. Daran schließt sich aber die Feststellung an: Es werden die Gerichte sein, die über das Recht auf Bildung entscheiden. Und dann komme ich in die problematische Situation, dass ich einen Widerspruch habe zwischen einem demokratisch legitimierten Gesetzgeber, der den Gestaltungsauftrag für ein Schulwesen hat (den er im Moment schlecht wahrnimmt, insbesondere was die Grundrechte und die sozialstaatlichen Anforderungen angeht), und auf der anderen Seite eine Judikative, die dann das Recht auf Bildung am Gesetzgeber vorbei näher konkretisiert.

Nächster kritischer Punkt: Es geht in Deutschland ja gar nicht um die Frage der Verweigerung des Zugangs zu Bildung, sondern um die Frage der strukturell-systemischen Diskriminierung. Wenn ein Recht auf Bildung nur auf den Zugang zu Bildung ausgerichtet ist, dann brauchen wir dieses Recht nicht. Ich spare mir jetzt mal die konkreten Ausführungen zu dem Gesetzentwurf.

Zu den Vorteilen – ich will ja nicht nur destruktiv sein: Die Verankerung eines Rechts auf Bildung im Grundgesetz würde zumindest die unumstrittene Bedeutung – für das Individuum als auch gesamtgesellschaftlich – von Bildung und Erziehung zum Ausdruck bringen. Aber das ist nur eine symbolische Gesetzgebung und ob dafür die Verfassung der richtige Ort ist, wäre auch wieder die Frage.

Darüber hinaus kann man sich gut vorstellen, dass ein Recht auf Bildung im Grundgesetz ähnlich wirkt wie auf der Ebene der EMRK in Verbindung mit Artikel 14, also das Recht auf Bildung in der Verfassung in Verbindung mit Artikel 3 des Grundgesetzes und den dort genannten Differenzierungsverboten, die ähnlich aufgebaut sind wie die des Artikels 14 der EMRK. Dass hier das Recht eine ähnliche Wirkung entfaltet für den Abbau von strukturell-systemischen Diskriminierungen, wie das der EGMR vorantreibt in Bezug auf die Diskriminierung von Roma-Kindern im völkerrechtlichen Bereich.

Ein weiterer Vorteil wäre, dass man die negativen Folgen einer oft nur sehr unzureichenden oder halberzigen Umsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen quasi auf verfassungsrechtlicher Ebene abmildert. Man sieht das sehr schön bei der inklusiven Beschulung und der UN-Behindertenrechtskonvention: Die Umsetzung in den Bundesländern ist zum Teil katastrophal, gemessen an dem, was die UN-Behindertenrechtskonvention fordert. Andererseits wäre ein in der deutschen Verfassung garantiertes Recht auf Bildung im Verhältnis zum Völkerrecht vielleicht ein weiterer Argumentationstopos, der zu einer progressiveren, konsequenteren und effektiveren Umsetzung bildungsbezogener Verpflichtungen aus dem Völkerrecht beitragen könnte.

Ein häufiger Einwand gegen soziale Rechte ist, dass sie unter dem Vorbehalt stünden, dass diejenigen, die sie realisieren müssen, dazu auch in der Lage und bereit sind – und das häufig nicht seien, schon aufgrund mangelnder Ressourcen. Das ist beim Recht auf Bildung kein taugliches Argument, weil nach Artikel 7 des Grundgesetzes der Staat eben gerade verpflichtet ist, diese Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Und das zweite und letzte Argument, das beim Recht auf Arbeit als einem sozialen Recht oft geltend gemacht wird: Der Staat sei nicht der richtige Adressat, sondern die Wirtschaft, das heißt, der Staat könne das, was das Recht fordert, gar nicht erfüllen. Auch das ist hier falsch, weil die Ressource, auf die das Recht auf Bildung zielt, gerade eine ist, über die – zwar nicht allein, aber maßgeblich – der Staat verfügt. Vielen Dank.

# Soziales Menschenrecht auf ein Höchstmaß an Gesundheit

Dr. Andreas Wulf, Koordinator Gesundheit, medico international

## Das soziale Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit

Artikel 3c<sup>15</sup>

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Gesundheit sowie auf Inanspruchnahme der Gesundheits- und Pflegeleistungen.
- (2) Dieses Recht ist insbesondere durch einen gleichberechtigten, solidarisch finanzierten, diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen der Gesundheitsförderung, Vorsorge, Versorgung und Nachsorge zu gewährleisten. Dies umfasst auch den Zugang zu Pflegeleistungen und Palliativversorgung.
- (3) Der Staat ist zur Gestaltung gesundheitsförderlicher Bedingungen in allen Lebensbereichen verpflichtet. Dazu gehört vor allem die Verminderung sozial bedingter gesundheitlicher Ungleichheit, um jedem Menschen umfassendes körperliches, geistiges und soziales Wohlbefinden zu gewährleisten.

Ich werde meine Ausführungen zum sozialen Menschenrecht auf ein Höchstmaß an Gesundheit auf die Politikempfehlungen insbesondere im Kontext der Initiative der LINKEN zur Gesetzesänderung fokussieren.

Wichtig erscheint mir, dass dieses Menschenrecht – im langen Titel «Menschenrecht auf den höchsten erreichbaren Stand körperlicher und geistiger Gesundheit» – nicht erst 1966 im UN-Sozialpakt in den WSK-Rechten das erste Mal erwähnt ist, sondern schon 1946 in den Gründungsdokumenten der Weltgesundheitsorganisation. Damit hat es eine Geschichte, die noch weiter zurückreicht und tatsächlich in die unmittelbare «Nach-Zweiter-Weltkriegs-Dynamik» des Aufbaus der UN gehört. Die kompliziert klingende Formulierung «höchster erreichbarer Stand körperlicher und geistiger Gesundheit» soll deutlich machen, dass damit nicht das Recht auf Gesundheit gemeint ist, denn Krankheit und Behinderung gehören immer zum menschlichen Leben dazu. Das finde ich sehr wichtig und ich erkenne es an, dass dieser Aspekt auch im Erklärungstext der LINKEN erwähnt worden ist. Ich denke, die Erfahrungen mit eugenischen Visionen einer Welt ohne Schwäche und Krankheit, wie sie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von MedizinerInnen in vielen Ländern diskutiert und umgesetzt worden sind – in ihrer größten Brutalität im nationalsozialistischen Deutschland mit dem Programm zur Zwangssterilisation und später den Euthanasiemorden –, haben ganz wesentlich dazu geführt, dass dies nach dem Zweiten Weltkrieg so formuliert wurde.

Des Weiteren erscheint mir wichtig zu betonen, dass Gesundheit eben weit darüber hinausgeht, Zugang zur Versorgung im Krankheitsfall zu haben. Auch dieser Aspekt taucht in den Erweiterungsdokumenten zur Grundgesetzänderung auf. Einen wichtigen Teil der Gesundheitsrechte stellt auch die Sicherung «gesundheitsförderlicher Lebensbedingungen» dar bzw. das, was man «soziale Determinanten der Gesundheit» nennt. Das sind so konkrete Dinge wie sauberes Trinkwasser, Abwasser, Abfallentsorgung, sichere Nahrungsmittel und überhaupt der Zugang zu ausreichender Ernährung, gesunden Wohn-, Arbeits- und Umweltbedingungen, Bildung und Informationen zu gesundheitsbezogenen Themen, Geschlechtergerechtigkeit. Und dies alles – man kann es »Gesundheit in allen Politikfeldern« nennen – wird durch die Verteilung von Geld, Macht und anderen Ressourcen auf globaler, nationaler und lokaler Ebene beeinflusst, darauf weist auch die WHO hin, und ist deswegen auch politischem Handeln zugänglich. Es ist wichtig, das, was Gesundheitspolitik angeht, in den größeren Rahmen zu stellen, denn oft werden Gesundheit und Krankheit als ein sehr individuelles, persönliches Thema erlebt.

---

15 Zitiert nach: Gesetzentwurf zur Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz, Bundestags-Drucksache 18/10860.



Dr. Andreas Wulf, Koordinator Gesundheit, medico international; Niko Mock, Mitarbeiter im MdB-Büro Azize Tank (v.l.n.r.),  
Foto: Ksenia Kuleshova

Deswegen muss man sich die spezifische Rolle des Staates bei der Realisierung des sozialen Menschenrechts auf Gesundheit anschauen. Entscheidende Fragen sind: «Welche Verpflichtungen ergeben sich für den Staat, um die Gesundheitsversorgung für alle Menschen sicherzustellen?»; «Welche Ressourcen kann bzw. muss ein Staat bereitstellen?»; «Sind diese Ressourcen dann auch gleichmäßig verteilt und für alle gleichermaßen zugänglich?» Hierbei ist wesentlich, was eine progressive Realisierung solcher Rechte sein kann und wo es nötig ist, gewisse «Kernverpflichtungen» sofort bereitzustellen. Genau darum drehen sich die Debatten in vielen Ländern: «Was muss ein staatliches Gesundheitssystem oder eine öffentliche Gesundheitsversicherung alles zahlen?» Auch bei uns sind diese Fragen durchaus relevant und es ist wichtig zu sagen: Es muss eine Grundausstattung, eine Basis von essenziellen Gesundheitsdienstleistungen geben – oft wird dazu Mutter-Kind-Versorgung gezählt oder die Behandlung von Infektionskrankheiten; die ganze Debatte um HIV/Aids und die Medikamentenbereitstellung gehören hier wesentlich mit hinein. Das Dilemma ist, dass dies in vielen Ländern dazu führt, dass es faktisch zweigeteilte Gesundheitssysteme gibt. Es gibt eine Basisversorgung, die durchaus umfangreich sein kann – wie etwa in Brasilien, wo es einen öffentlichen Gesundheitsdienst gibt, der für alle StaatsbürgerInnen da ist. Und es gibt einen privaten Gesundheitssektor, der sich häufig lukrative Segmente aus der Gesundheitsversorgung aneignet und sie sozusagen als «Premium-Angebote» denen anbietet, die sich zusätzliche Gesundheitsversicherungen leisten können. Dieses Dilemma löst sich mit den sozialen Menschenrechten nicht zwangsläufig auf, denn es bleibt die Frage: «Wie schafft man es, genügend Ressourcen für Gesundheitsversorgung zu reklamieren?» Das ist ein relevanter Fakt, den man in der politischen Praxis nicht mit einem einfachen Satz in einem Grundgesetz oder der Unterzeichnung eines UN-Protokolls löst, sondern immer wieder im konkreten Haushaltshandeln des Parlaments angehen muss – oder etwa in den Rahmenbedingungen für die Qualitätskontrolle der Krankenhäuser und Arztpraxen festschreiben muss. Es geht weiterhin um die Frage «Wen umfasst eigentlich eine öffentliche Gesundheitsversicherung?» Da gibt es nach wie vor Unterschiede. Dies ist ein wesentlicher Aspekt, den man in den Debatten zur Frage «Wie können sich soziale Rechte wirklich für alle realisieren?» im Blick behalten muss.



Birgit Wöllert, MdB, gesundheitspolitische Expertin der Linksfraktion, Foto: Ksenia Kuleshova

Entscheidend sind auch die anderen Dimensionen von Menschenrechten, um die es in den politischen Debatten ebenfalls geht. Etwa, dass der Staat nicht nur die Gesundheitsversorgung realisieren muss – das gehört in den Bereich des Erfüllens der Gesundheitsrechte –, sondern dass er in die Pflicht genommen werden muss, Gesundheitsrechte zu respektieren, das heißt, er darf keine Menschenrechtsverletzungen begehen und muss andere Akteure daran hindern, dies zu tun. Dabei geht es etwa um die aktive Zustimmung von PatientInnen bzw. ProbandInnen zu medizinischen Prozeduren und zur Teilnahme an medizinischen Versuchen. Aktuell wird über nicht zustimmungsfähige StudienteilnehmerInnen in der Demenzforschung diskutiert: Wie organisiert man eine tatsächliche «informierte Zustimmung», auch bei Menschen mit stark oder völlig eingeschränkter Zustimmungsmöglichkeit? Soll man daran forschen, mit ihnen oder ohne sie, wenn sie nicht mehr selbst aktiv ihre Zustimmung geben können? Zu diesen Schutzmechanismen gehört auch der gesamte Komplex medizinischer Zwangsmaßnahmen, etwa in der Psychiatrie. Es geht etwa darum, wie sichergestellt werden kann, dass notwendige Zwangsmaßnahmen zum Selbstschutz oder zum Fremdschutz auch tatsächlich kontrolliert werden. Dabei stellt die richterliche Überprüfung einen relevanten Mechanismus dar; die Freiheitsrechte der Betroffenen dürfen nur im gerechtfertigten Notfall und nur so lange wie unbedingt notwendig eingeschränkt werden. Dies ist ein wesentlicher Punkt, der zu den Menschenrechten gehört.

Der andere Punkt ist die Nichtdiskriminierung. Als das Asylrecht 1993 geändert, faktisch abgeschafft wurde, als für AsylbewerberInnen für die Zeit ihrer Asylantragstellung eine reduzierte Versorgungssicherheit beschlossen worden war, gab es eine große Debatte darüber, dass dies eine relevante Missachtung und Verletzung des Gleichbehandlungsgesetzes darstelle. Diese Frage betrifft natürlich nicht nur die Gesetze, sondern hat auch viel mit gesellschaftlichen Werturteilen zu tun: «Wer ist berechtigt, eine umfangreiche Gesundheitsversorgung zu erhalten?» Bei GefängnisinsassInnen ist das häufig eingeschränkt, auch bei sexuellen Minderheiten oder auch SexarbeiterInnen, die bestimmten moralischen Verurteilungen unterliegen. Bei denen dann auch die Akteure im Gesundheitswesen, selbst wenn es nicht juristisch vorgeschrieben ist, selbst deutliche Diskriminierungen vornehmen. Es werden Fragen aufgeworfen wie: «Wer hat was verdient?»; «Wer ist eigentlich berechtigt, bestimmte Leistungen des Gesundheitssystems zu bekommen?» Im konkreten Fall, in der Debatte darum, wie Lebertransplantationen zugeteilt werden, wird gefragt: «Sind AlkoholikerInnen gleichfalls berechtigt,



sie zu bekommen?»; «Was müssen sie für Vorleistungen bringen?» Bedarf es hier einer rein medizinischen Begründung oder spielt auch eine bestimmte moralische Wertung mit hinein, wenn entschieden werden soll, ob jemand so eine teure, aufwendige Lebertransplantation aufgrund einer Krebserkrankung braucht oder jemand sie bekommen soll, der Alkoholiker ist und dem man unbewusst oder bewusst unterstellt, dass er selbst daran schuld ist.

Entscheidend aus unserer Perspektive ist die Frage der Finanzierungsgerechtigkeit, also der Mittelallokation: Wie viele Ressourcen sind in einer Gesellschaft für die Gesundheit ihrer BürgerInnen verfügbar und wie schafft es der Staat, diese Mittel zu akquirieren? Hier ist die Frage der gerechten Steuerpolitik relevant. Für uns eine Debatte, an der wir international beteiligt sind: Kann man die oben beschriebene Art der solidarischen Gesundheitsfinanzierung, die traditionell ja eher im nationalstaatlichen Rahmen gedacht ist, auf internationaler Ebene durchsetzen? Die schon auf EU-Ebene dazu führt, dass die Menschen, die EU-BürgerInnen sind, nicht notwendigerweise in allen EU-Ländern den gleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung haben. Auch bei uns haben EU-BürgerInnen, häufig aus Rumänien und Bulgarien, die hier ganz legal als Selbstständige arbeiten, keinen Zugang zu einer tatsächlichen Gesundheitssicherung, weil sie eben kein klassisches sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis haben und damit nicht von unserem Mechanismus der gesetzlichen Krankenkassen abgedeckt werden.

Und global verschärft sich die Frage noch: Wie können in sehr armen Ländern genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um wenigstens einen minimalen Gesundheitssicherungsdienst zu gewährleisten? Bislang ist das alles auf einer sehr freiwilligen Ebene internationaler Entwicklungszusammenarbeit organisiert, auf die die Länder natürlich keinen Anspruch haben. Müsste man nicht im Sinne einer globalen Gerechtigkeitsperspektive sagen: Auch da muss es Mechanismen geben, müssten globale Fonds für Gesundheit zur Verfügung stehen, in die dann auch verpflichtend eingezahlt wird. Das ist etwas, was wir von medico auch mit anderen Akteuren international immer wieder versuchen zu lancieren. Die Notwendigkeit einer solchen Sicherung ist klar: Eine große Zahl von Menschen gerät weltweit durch Gesundheitskosten in Armut. Und das ist einfach ein Skandal, um den man sich kümmern muss.

Die Realität, dass soziale Lebensbedingungen eine relevante Ursache für gesundheitliche Ungleichheit sind, das ist etwas, was eine klassische indirekte Menschenrechtsverletzung ist. Auch bei uns ist es Realität, dass zwischen den Männern der ärmsten und der wohlhabendsten Schicht 10 bis 15 Jahre Unterschied in der Lebenserwartung liegen. Und noch größer wird diese Kluft, wenn man sich die gesunde Lebenserwartung anguckt: Schafft man es überhaupt, gesund bis zur Rente zu kommen? Das ist ja eines der Themen, bei dem das Recht auf Gesundheit durchaus über die Frage des Zugangs zur Gesundheitsversorgung hinausgeht. Deswegen ist es wichtig, genau diese Aspekte in die Diskussion um die sozialen Gesundheitsrechte einzubringen.

# Soziales Menschenrecht auf Soziale Sicherheit

Gunter Rudnik, Richter am Landessozialgericht Berlin-Brandenburg

## Das soziale Menschenrecht auf soziale Sicherheit

Artikel 1a<sup>16</sup>

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf soziale Sicherheit. Der Staat ist verpflichtet, kollektive soziale Sicherungssysteme zu schaffen.
- (2) Jeder Mensch hat das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, das ihm diejenigen materiellen Voraussetzungen zusichert, die für seine Existenz und Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Das Existenzminimum ist sanktionsfrei zu gewährleisten.

Auch ich freue mich, hier für Sie zu diesem wichtigen Thema zu sprechen. Gern möchte ich die Aufgabenstellung des Referenten Dr. Andreas Aust umsetzen, zunächst kurz darzustellen: Wo sind wir? Und als Nächstes vor dem besonderen Hintergrund der aktuellen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu überlegen: Was kann man machen?

Bezüglich der Einbettung der sozialen Grundrechte in das Sozialstaatsprinzip haben wir, das ist heute schon wiederholt angesprochen worden, nur einen relativ geringen normativen Befund. Nach bisherigem Verständnis verlangt das Sozialstaatsprinzip die Ausrichtung des Staates auf eine gerechte Sozialordnung und soziale Sicherheit. Dabei ist die herrschende Meinung unter JuristInnen, dass eine gerechte Sozialordnung gleiche Voraussetzungen für eine freie Persönlichkeitsentfaltung bei Ausgleich besonderer Belastungen des Lebens schafft. Es sollen also die besonderen Risiken, denen wir im Privaten, aber auch im Arbeitsleben ausgesetzt sind, ausgeglichen werden in einer möglichst gerechten Art und Weise, die dazu führt, dass wir auf dieser Grundlage leben und unsere Freiheitsrechte verwirklichen können. Vor diesem Hintergrund werden die Sozialversicherungssysteme unter den Aspekt der sozialen Gerechtigkeit, nicht unter den Aspekt der sozialen Sicherheit gefasst. Denn darunter wird die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins verstanden. Soweit zur systematischen Einordnung.

Ich bin gebeten worden, im Vorhinein einige Thesen einzureichen. Diese Thesen – die Sie am Ende dieses Textes finden – möchte ich Ihnen jetzt kurz vorstellen. Sie wurden von mir formuliert, bevor ich den Entwurf der Fraktion DIE LINKE kannte. Deshalb werden sie an der einen oder anderen Stelle nicht gezielt auf den Vorschlag von Dr. Aust eingehen, den Sie gerade gehört haben.

*1. These:* Die sozialen Menschenrechte des internationalen Rechts, soweit sie in Bundesrecht transformiert wurden und soweit sie keine unmittelbaren Ansprüche vermitteln, sind bereits jetzt im Rahmen systematischer Auslegung und bei wertgeprägten Tatbeständen wie der Sittenwidrigkeit im § 138 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) zwingend zu beachten. Die Einbeziehung von sozialen Grundrechten selbst in das Grundgesetz als bloße Staatszielbestimmung wäre nach meiner Auffassung nicht nur reine «Verfassungslyrik», weil diese als höherrangiges Recht wirkungsmächtiger wären und sich das einfache Gesetzesrecht dann auch verfassungsrechtlich an ihnen messen lassen müsste. Aus Zeitgründen verzichte ich darauf, diese Aussagen weiter auszuführen.

«Die Würde des Menschen ist sein Recht auf Entfaltung.» Diesen Aphorismus finde ich sehr, sehr schön, auch wenn er die Menschenwürde nicht ganz trifft, weil diese über die Teilhabeaspekte und die Entfaltung weiter hinausgeht. Aber für unser Thema, die soziale Sicherheit, ist es eine sehr gute Aussage.

---

16 Zitiert nach: Gesetzentwurf zur Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz, Bundestags-Drucksache 18/10860.



Gunter Rudnik, Richter am Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Foto: Ksenia Kuleshova

2. *These*: Das Bundesverfassungsgericht hat aus Artikel 1 Absatz 1, also der Menschenwürde, und Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz mit dem Sozialstaatsgebot ein Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum abgeleitet. Dieses muss sich auf den aktuellen Stand der gesellschaftlichen Entwicklung des Inlandes beziehen. Wegen seiner Grundlagen steht dieses Grundrecht nicht unter einem Finanzierungsvorbehalt. Die Menschenwürde ist nach der Ausgestaltung im Grundgesetz also nicht von irgendwelchen finanziellen Mitteln abhängig. Die aktuelle Notwendigkeit einer ausdrücklichen Einbeziehung dieses Grundrechts in den geschriebenen Grundrechtskatalog des Grundgesetzes besteht deshalb nicht.

Die Ausgestaltung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum durch das Verfassungsgericht arbeitet unter anderem mit folgenden Kriterien: Dieses Grundrecht ist prinzipiell unverfügbar, also durch einen gesetzlichen Leistungsanspruch einzulösen, das heißt, der Gesetzgeber muss das regeln. Das physische Existenzminimum und die soziokulturelle Teilhabe müssen dadurch gewährleistet werden. Das Ganze muss vom Gesetzgeber realitätsgerecht bestimmt und jeweils aktuell eingelöst werden. Das Aktualisierungsgebot meint, dass dieses Grundrecht bei seiner Ausgestaltung durch den Gesetzgeber regelmäßig angepasst werden muss. Weiterhin ist es nicht an das «deutsche Blut» gebunden: Es gilt nicht nur für deutsche Staatsangehörige, sondern auch für AusländerInnen. Allerdings gilt auch für Letztere der Inlandsmaßstab: Sie bekommen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Grundsicherungsleistungen nicht auf dem Niveau ihres Herkunftsstaates, sondern des Staates, in dem sie sich aufhalten.

Das Bundesverfassungsgericht räumt dem Gesetzgeber einen Spielraum ein. Aus früheren Entscheidungen wird ersichtlich, dass dieser eng ist, sofern das physische Existenzminimum betroffen ist; er soll weiter sein, soweit das Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben berührt ist. In den beiden jüngeren Beschlüssen vom Juli 2014 und vom Juli 2016 taucht diese Formulierung nicht mehr auf. Allerdings hat sich das Bundesverfassungsgericht davon bisher auch nicht distanziert. Wie es insofern diese Teilhabegewichtung beim Gestaltungsspielraum fortsetzen wird, wissen wir nicht. Das Bundesverfassungsgericht hält es für zulässig, dass die Leistungen zum Existenzminimum als Geld-, aber auch als Sach- oder Dienstleistungen erbracht werden.



Gunter Rudnik, RLSG Berlin-Brandenburg; Dr. Andreas Aust, Referent für Soziale Sicherung und Rente der Linksfraktion; Katja Kipping, Vorsitzende der Partei DIE LINKE, Sprecherin für Sozialpolitik der Linksfraktion (v.l. n. r.),  
Foto: Ksenia Kuleshova

3. *These:* Wenn man das Grundrecht in die Verfassung übernimmt, dann muss man darauf achten, dass diese Erkenntnisse des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt, aufgenommen und gesichert werden. Wegen der herausragenden Stellung von Artikel 1 und 20 im Grundgesetz durch Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz – also die sogenannte «Ewigkeitsklausel»: Artikel 1 und Artikel 20 dürfen nicht nachteilig verändert werden – müsste meines Erachtens das Grundrecht ebenfalls in Artikel 1 normiert werden. Das würde es noch einmal in besonderem Maße absichern. Wir haben durch diese Regelung des Artikels 79 Absatz 3 eine Hierarchie der Normen innerhalb des Grundgesetzes. Es gibt Regelungen, die besonders wichtig sind – und es gibt welche, die weniger wichtig sind, auch wenn sie sämtlich Verfassungsrang haben. Wenn das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nun aber gerade aus Artikel 1 und 20 den beiden Vorschriften entnommen wird, die unter der Ewigkeitsklausel stehen, also dem Zugriff besonders entzogen sind, dann kann ich nur empfehlen, auch dieses Grundrecht, das ich für besonders wichtig halte, in Artikel 1 zu regeln. Artikel 1 und 20 dürfen, wie gesagt, verändert werden, nur nicht einschränkend, das ist auch in der Geschichte des Grundgesetzes schon passiert (Art. 20 Abs. 4 GG).

4. *These:* Die Ausgestaltung der sozialen Grundrechte obliegt der Legislative – entweder durch das Wahlvolk bei Abstimmungen oder dem parlamentarischen Gesetzgeber. Das gilt auch für die Ausgestaltung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Soweit diese Ausgestaltung über die Verknüpfung mit internationalen Regelungen erfolgt, muss diese Kompetenz umfassend auch in Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz zum Ausdruck gebracht werden. Nicht die Bundesregierung, sondern die Legislative muss das letzte Wort bei der Erklärung von Vorbehalten oder gar der Kündigung internationaler Verträge mit unmittelbarem Menschen- oder Grundrechtsbezug haben. Ich sage das nicht ohne Grund: Die Bundesregierung hat einen Vorbehalt erklärt, der AusländerInnen, die aus Unterzeichnerstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens stammen, vom Leistungsbezug nach dem SGB II ausschließt. Wenn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Ausgestaltung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum dem Parlamentsvorbehalt unterliegt, dann muss man fragen, ob das geht. Nach der bisherigen Rechtsprechung des

Bundesverfassungsgerichts geht das. Es hat 1984 im Urteil zum «Nato-Raketenbeschluss» gesagt, dass Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 keinen Parlamentsvorbehalt, sondern nur eine Zuständigkeitsregelung darstelle, die die einseitigen Erklärungen der Bundesregierung nicht unter Parlamentsvorbehalt stelle. Vor diesem Hintergrund meine ich: Wenn man soziale Grundrechte ins Grundgesetz aufnimmt, dann muss man das damit verbinden, dass der parlamentarische Gesetzgeber oder eben auch das Wahlvolk Mitspracherecht haben, wenn der Gesetzgeber bzw. die Bundesrepublik nach außen hin Vorbehalte oder Kündigungen erklärt.

5. *These:* Die Relevanz des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum für die verschiedensten Teilhabebereiche macht deutlich, dass die verschiedenen Grund- und Menschenrechte nach einer sorgfältig abgestimmten und wirkungsoptimierten Umsetzung verlangen. Diese ist möglich, indem auch die anderen sozialen Menschenrechte möglichst gleichrangig den Freiheitsrechten ins Grundgesetz aufgenommen werden. Insofern habe ich an dem Gesetzentwurf der LINKEN auch nichts zu bemängeln. Dass es hier noch Regelungsbedarf gibt, wird in verschiedenen Bereichen deutlich, das ist gerade in der Arbeitsgemeinschaft zum Teilhaberecht diskutiert worden. Ich denke aber auch an die nach wie vor verfassungswidrige Höhe des BAföG an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung und Berufswahlfreiheit.

6. *These:* Wenn man die sozialen Grundrechte ins Grundgesetz aufnimmt, sollte man sich Gedanken darüber machen, wie man mit der Dialektik von Teilhabe als Anspruch, aber auch als rechtliche und sittliche Verpflichtung des Einzelnen dem Gemeinwesen gegenüber umgeht. Teilhabe verlangt nicht nur den *status activus* (Anspruch auf Handeln) und den *status positivus* (Berechtigung des Einzelnen). Wenn wir hier vielmehr im Zusammenhang mit dem Würdebegriff des Bundesverfassungsgerichts arbeiten, müssen wir berücksichtigen, dass dieser ein gemeinschaftsbezogenes, aber auch ein gemeinschaftsgebundenes Individuum zugrunde legt. Auch der Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip, der das Solidarprinzip inkludiert, gebietet zu beachten, dass das Solidaritätsmoment nicht nur bedeutet, dass man umverteilt – dass man Lasten verteilt, die dann solidarisch eingesetzt werden zur Hilfe Schwächerer –, sondern dass es auch Aufgabe des Schwächeren in der Solidargemeinschaft ist, sich möglichst von dieser Hilfe unabhängig zu machen, diese nicht unnötig zu beanspruchen.

7. *These:* Auch der Würdebegriff schließt Obliegenheiten – Verpflichtungen, die im eigenen Interesse bestehen – nicht aus, wie auch der Würdebegriff des Menschen Pflichten als solche nicht aussetzt. Ohne Pflichten zu begründen, könnten wir gar nicht mit- und untereinander als soziale Wesen agieren. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass auch bei Gewährung von existenzsichernden Leistungen Spielräume für den Gesetzgeber für Sanktionen bleiben, insbesondere durch die Umstellung auf Sachleistungen und im Bereich der Leistungsanteile für die Teilhabe. In seiner Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht mit einigen Formulierungen «Weichspüler» eingebaut, auf die – so kann man annehmen – das Bundesverfassungsgericht zurückgreift, wenn wieder einmal eine Sanktion zum Bundesverfassungsgericht kommt. Der erste und ganz wichtige «Weichspüler» des Bundesverfassungsgerichts ist folgender: Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ist dem Grunde nach unverfügbar. Jeder Jurist weiß, dass «dem Grunde nach» nicht heißt «der Höhe nach». «Dem Grunde nach unverfügbar» heißt, dass es praktisch nicht zu entziehen ist, aber es sagt nicht, ob das nicht teilweise möglich ist. Dies ist zu diskutieren. Die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt derzeit ebenfalls offen, ob hinsichtlich der Teilhabeanteile der Grundsicherungsleistung ein weiterer Spielraum für den Gesetzgeber besteht. Die letzten Entscheidungen sprechen eher dagegen, wengleich sie die früheren Entscheidungen, also die Zentralentscheidung vom 9. Februar 2010 als auch die Asylbewerberleistungsentscheidung, nicht ausdrücklich abgeschwächt oder zurückgenommen haben. Aus welchen Gründen ich die derzeitige Ausgestaltung des Sanktionsrechts des SGB II für verfassungswidrig halte, möchte ich – auch aus Zeitgründen – hier nicht weiter darlegen. Was mir verfassungsrechtlich wichtig erscheint hinsichtlich der Sanktionen ist, dass die Würde und das menschenwürdige Existenzminimum auch Strafgefangenen zustehen. Das Bundesverfassungsgericht nimmt im Urteil zur lebenslangen Freiheitsstrafe das Wort «Existenzminimum» ausdrücklich

in den Mund. Und Obliegenheitsverletzungen – also das, was der Sanktionierungskatalog an Pflichtverletzungen annimmt, wie sie das SGB II vorsieht – sind gewiss nicht kriminell. Das müssen wir berücksichtigen und in die Diskussion einbringen. Wir reden hier darüber, dass dem Grunde nach das Grundrecht auf Würde unverfügbar ist. Es steht jedem, auch Strafgefangenen, sogar Schwerestrafkriminellen zu. Warum soll das Grundrecht denjenigen massiv eingeschränkt oder gar entzogen werden, die, aus welchen Gründen auch immer, eine Obliegenheitsverletzung begangen haben? Welcher Vorwurf kann den Betroffenen bei solchen Pflichtverletzungen in einem Maße gemacht werden, dass ihnen für drei Monate oder länger die Existenzsicherung entzogen werden kann? Die Erzielung von Einspareffekten durch die Abschaffung von Sanktionen ist gewiss verfassungskonform – wenn Sie sich den Aufwand anschauen, den die Behörden und Gerichte bei Sanktionen im Einzelfall betreiben, gibt es da gewiss ein riesiges Einsparpotenzial.

8. *These:* Problematisch ist nach wie vor die Frage, inwieweit sich Sanktionen als geeignet erweisen – nicht nur im Einzelfall, sondern im Regelfall. Denn der Gesetzgeber hat den Regelfall zu normieren, deshalb muss ich wissen, wenn ich als Gesetzgeber einen Sanktionstatbestand regele: Ist das, was ich da als Mittel vorsehe, überhaupt geeignet? Jeder, der jugendliche Kinder erzieht, weiß, dass eine Sanktion, wie sie gegenwärtig für Personen, die das 25. Lebensjahr nicht erreicht haben, vorgesehen ist, nicht verhältnismäßig sein kann: Wie würde Ihre 17-jährige Tochter reagieren, wenn Sie ihr wegen lustlosen Auftretens in der Schule oder bei einer Bewerbung sagten: Diesen Winter (drei Monate) fallen Disco, Kino und sonstige Vergnügungen vollständig aus, und wenn du dich noch einmal in der Schule verspätest, gibt's auch keine Klamotten mehr. Dementsprechend würde ich allen empfehlen, die nicht nur im rechtspolitischen, sondern auch im verfassungspolitischen Diskurs die Problematik «Sanktionen contra Grundrechte» oder «Sanktionen contra Grundrecht auf Menschenwürde, auf das Existenzminimum» aufwerfen, darauf zu achten, dass die BefürworterInnen von Sanktionen ihrer Pflicht nachkommen, deren Effektivität zu belegen, denn sie wollen den Eingriff in das Grundrecht rechtfertigen und sind deshalb beweisbelastet.

Zum Schluss noch dieses: Das inklusive Würdekonzept des Grundgesetzes begreift auch Personen mit skurrilen oder doch sehr mainstreamfernen Lebensentwürfen als Bereicherung unserer Gesellschaft. Auch wenn der eine oder die andere diese Personen als Schmarotzer oder asozial bezeichnen würde – aus deren Sicht sieht das anders aus.

## Thesen

- (1) Die sozialen Menschenrechte des internationalen Rechts, soweit sie in Bundesrecht transformiert wurden und soweit sie keine unmittelbaren Ansprüche vermitteln, sind bereits jetzt im Rahmen systematischer Auslegung und bei wertgeprägten Tatbeständen wie der Sittenwidrigkeit in § 138 BGB zwingend zu beachten. Die Einbeziehung von sozialen Grundrechten selbst in das Grundgesetz als bloße Staatszielbestimmung wäre nicht nur reine «Verfassungsliturgie», weil diese als höherrangiges Recht wirkungsmächtiger wären und sich das einfache Gesetzesrecht dann auch verfassungsrechtlich an ihnen messen lassen müsste.
- (2) Das BVerfG hat aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum abgeleitet, das auf den aktuellen Stand der gesellschaftlichen Entwicklung des Inlandes Bezug nehmen muss. Wegen seiner Grundlagen steht dieses Grundrecht nicht unter einem Finanzierungsvorbehalt. Die aktuelle Notwendigkeit einer ausdrücklichen Einbeziehung dieses Grundrechts – dieses allein betrachtet – in den geschriebenen Grundrechtskatalog des Grundgesetzes besteht nicht.
- (3) Eine konstitutionelle Normierung im Rahmen einer Aufnahme weiterer sozialer Grund- und Menschenrechte ins Grundgesetz müsste und sollte diese Erkenntnisse des BVerfG aufnehmen und sichern. Wegen der herausragenden Stellung von Art. 1 und 20 im GG durch Art. 79 Abs. 3 GG müsste das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum in Art. 1 GG eingefügt werden.
- (4) Die Ausgestaltung der sozialen Grundrechte obliegt der Legislative – entweder durch das Wahlvolk bei Abstimmungen oder dem parlamentarischen Gesetzgeber. Soweit diese Ausgestaltung über die Verknüpfung mit internationalen Regelungen erfolgt, muss diese Kompetenz umfassend auch in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zum Ausdruck gebracht werden. Nicht die Bundesregierung, sondern die Legislative muss das letzte Wort für die Erklärung von Vorbehalten oder gar die Kündigung internationaler Verträge mit unmittelbarem Menschen- oder Grundrechtsbezug haben.
- (5) Die Relevanz des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum für die verschiedensten Teilhabebereiche macht deutlich, dass die verschiedenen Grund- und Menschenrechte nach einer sorgfältig abgestimmten und wirkungsoptimierten Umsetzung verlangen.
- (6) Dabei ist die Dialektik von Teilhabe als Anspruch, aber auch als rechtliche oder sittliche Verpflichtung dem Gemeinwesen gegenüber zu diskutieren.
- (7) Der Rechtsprechung des BVerfG lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass auch bei Gewährung von existenzsichernden Leistungen Spielräume für den Gesetzgeber für Sanktionen bleiben, insbesondere durch die Umstellung auf Sachleistungen und im Bereich der Leistungsanteile für die Teilhabe.
- (8) Nicht nur im rechtspolitischen, sondern auch im verfassungspolitischen Diskurs müssen die BefürworterInnen von Sanktionen ihre Pflicht erfüllen, die Wirksamkeit und Effektivität von Sanktionen für Regelfallkonstellationen nachzuweisen, weil es sich um Eingriffe in die Teilhaberechte von Hilfebedürftigen handelt.

# Soziale Menschenrechte von MigrantInnen

Dr. Ibrahim Kanalan, Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN),  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

## Soziale Menschenrechte von MigrantInnen

Artikel 16a<sup>17</sup>

- (1) Jeder Mensch, der aus begründeter Furcht vor Verfolgung aus rassistischen Gründen oder wegen seiner politischen Überzeugung, seiner Religion, der Nationalität, seines Geschlechts, seiner sexuellen Identität, einer Behinderung oder wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe flieht, erhält Asyl.
- (2) Jeder Mensch, dem infolge einer Abschiebung eine erhebliche Gefährdung seiner körperlichen Unversehrtheit, seiner Gesundheit, seines Lebens oder eines anderen grundlegenden Menschenrechts droht, hat Anspruch auf Schutz.

Vielen Dank für die Einladung, ich freue mich, dass ich hier mit Ihnen über ein wichtiges Thema sprechen kann. Ich werde versuchen, mich an die Zeit zu halten, in der Regel halte ich mich auch daran, das ist meine kurdische Pünktlichkeit. Deswegen werden meine Ausführungen aber nicht so differenziert und umfangreich sein, aber wir können gegebenenfalls in der Diskussion einige Aspekte etwas ausführlicher abhandeln.

Ausgehend von der Frage der Notwendigkeit bzw. Erforderlichkeit der Aufnahme sozialer Menschenrechte in die Verfassung möchte ich zunächst kurz die Schutzlücke hinsichtlich sozialer Rechte von MigrantInnen im gegenwärtigen Sozialrecht darstellen. Sodann werde ich einige Ausführungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung sozialer Menschenrechte als Grundrechte vornehmen und abschließend auf einige mögliche Bedenken gegen die Aufnahme sozialer Menschenrechte in die Verfassung eingehen und darstellen, warum ihre Kodifizierung als Grundrecht nicht überflüssig ist.

Beginnen möchte ich mit einer Paradoxie der Menschenrechte, die in unserem Zusammenhang von Bedeutung ist. Und zwar die Paradoxie der Universalität einerseits und dem Vorbehalt der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts andererseits. Was meine ich damit? Obwohl Menschenrechte universell sind oder sein sollten, sodass sich jeder Mensch aufgrund seines Menschseins auf sie berufen können und gleichberechtigt durch die Menschenrechte geschützt werden sollte, sieht die Praxis der Menschenrechtsverträge und einiger Abkommen, die Menschenrechte international kodifizieren, anders aus. Zum einen wird eine Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zugelassen, zum anderen stehen sie teilweise unter dem Vorbehalt eines rechtmäßigen Aufenthalts, so etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), aber auch in den Abkommen der ILO oder im Europäischen Fürsorgeabkommen. Sie alle lassen Ungleichbehandlung von MigrantInnen teilweise aufgrund der Staatsangehörigkeit zu und stellen eine Gleichbehandlung und Berufung auf die Rechte unter die Bedingung, dass ein rechtmäßiger Aufenthalt und damit in der Regel ein Daueraufenthaltstitel vorliegt. Auch wenn diese Feststellung nicht für alle Menschenrechtsverträge zutreffend ist – anders ist es beispielsweise beim UN-Sozialpakt –, ist eine kritische Haltung gegenüber dem Menschenrechtssystem, insbesondere gegenüber internationalen Abkommen mit Bezug zu sozialen Menschenrechten angebracht. Die Menschenrechte gelten also nicht tatsächlich für alle Menschen gleichermaßen. Nun lassen Sie mich auf die Frage eingehen, wie MigrantInnen im Rahmen des nationalen Sozialrechts behandelt werden, insbesondere, ob sie alle sozialen Rechte gleichberechtigt in Anspruch nehmen können. Die Antwort hierauf ist kurz: Nein, es ist nicht der Fall. Insbesondere gilt dies für migrantische Gruppen, die keinen gesicherten oder dauerhaften Aufenthaltstitel haben. Das deutsche Sozialleistungssystem weist in der Tat teilweise weitgehende Exklusionen auf. Bestimmte mig-

17 Zitiert nach: Gesetzentwurf zur Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz, Bundestags-Drucksache 18/10860.





Dr. Ibrahim Kanalan, Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN), Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Simin Falsafi, Referentin für Migration und Integration der Linksfraktion; Sevim Dağdelen, MdB, Beauftragte für Migration und Integration der Linksfraktion (v. r. n. l.), Foto: Ksenia Kuleshova

rantische Gruppen werden von Sozialleistungen entweder komplett ausgeschlossen oder diesbezüglich ungleich behandelt. Das heißt, sie haben Schwierigkeiten beim Zugang zu Sozialleistungen. Namentlich unterliegen AsylbewerberInnen, Geduldete, aufenthaltsrechtlich statuslose Menschen und Menschen mit einem Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen dem Sondersozialleistungssystem des Asylbewerberleistungsgesetzes. Dieses Gesetz ist unter anderem gekennzeichnet durch niedrige Sozialleistungssätze im Vergleich zum SGB II und SGB XII, ein Sachleistungsprinzip, das stetig ausgeweitet wird, sowie fehlende adäquate medizinische Versorgung.

Ein weiteres Beispiel ist der Ausschluss von sogenannten wirtschaftlich inaktiven UnionsbürgerInnen von Sozialleistungen nach dem SGB II, also ALG-II-Leistungen, und teilweise auch von SGB-XII-Leistungen (Sozialhilfe) – zumindest für die ersten sechs Monate ihres Aufenthalts in Deutschland. Nach den ersten sechs Monaten haben sie nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts einen Anspruch auf Sozialhilfe – dies ist aber umstritten: Mehrere Landessozialgerichte wehren sich, der Rechtsprechung des BSG zu folgen. Sie gehen davon aus, dass auch im Rahmen des SGB XII ein Ausschluss rechtskonform ist. Auch beim Eltern- und Erziehungsgeld, beim Kindergeld sowie bei den Sozialleistungen für Studierende und Auszubildende nach BAföG oder Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) kommt es zum Ausschluss bestimmter migrantischer Gruppen oder zur Ungleichbehandlung aufgrund des Aufenthaltsstatus.

Aber auch bei anderen sozialen Menschenrechten wie zum Beispiel beim Recht auf Bildung, auf Arbeit und auf Wohnung kommt es zu Diskriminierungen bzw. Einschränkungen, wenn es um MigrantInnen geht. Geduldete, AsylbewerberInnen und migrantische Studierende, die keine Aufenthaltserlaubnis haben, sind entweder vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen oder unterliegen Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Illegalisierte und geflüchtete Kinder ohne Aufenthaltserlaubnis haben teilweise enorme Schwierigkeiten beim Zugang zu Bildung. Diese Diskriminierungen und Einschränkungen sind teilweise unmittelbar, teilweise mittelbar, entstehen also bei der tatsächlichen Umsetzung.

Ich fokussiere meine Ausführungen auf unmittelbare, aufgrund von Gesetzen verursachte Einschränkungen und Diskriminierungen. Die meisten dieser Regelungen tangieren grundlegende Soziale Men-



TeilnehmerInnen des Themen-Forums Soziale Menschenrechte von MigrantInnen, Foto: Ksenia Kuleshova

schenrechte wie das Recht auf Arbeit, auf soziale Sicherheit, angemessenen Lebensstandard – dazu gehören auch Ernährung, Kleidung, Unterbringung –, das Recht auf Gesundheit, auf Bildung und auf Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. All diese Rechte sind im UN-Sozialpakt verankert. Wie ersichtlich, bestehen nicht nur bei Sozialleistungen, sondern auch in den Bereichen Arbeit und Bildung teilweise erhebliche Einschränkungen und Diskriminierungen hinsichtlich sozialer Menschenrechte von MigrantInnen. Die Exklusion von MigrantInnen kann meiner Ansicht nach durch die Aufnahme sozialer Menschenrechte in die Verfassung behoben, ihre Diskriminierung weitgehend beseitigt werden. Hierbei ist sehr wichtig, dass diese Rechte nicht als Bürgerrechte, sondern als Menschenrechte kodifiziert werden. Sonst besteht in der Tat die Gefahr, dass trotz der Aufnahme sozialer Menschenrechte in die Verfassung MigrantInnen weiterhin diskriminiert werden. Wenn aufgrund von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus usw. differenziert werden darf, dann wird uns auch die Aufnahme in die Verfassung bei diesem Punkt nicht viel weiter bringen. Für die konkrete Ausgestaltung sozialer Grundrechte in der Verfassung können einerseits die Regelungen im UN-Sozialpakt, aber auch die Kommentare des UN-Sozialausschusses als Orientierung und Vorbild dienen, weil der UN-Sozialpakt in der Regel davon ausgeht, dass weder eine Differenzierung aufgrund des Aufenthaltsstatus noch aufgrund der Staatsangehörigkeit grundsätzlich zulässig ist. Soweit man dem Entwurf etwas kritisch gegenübersteht, könnte man die Frage aufwerfen, ob die Aufnahme sozialer Menschenrechte in die Verfassung aufgrund der ausdifferenzierten einfachgesetzlichen Regelungen zu sozialen Rechten und teilweise zu der progressiven Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zumindest was ein Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum angeht, wirklich erforderlich ist. Meine These lautet: Die Aufnahme ist nicht überflüssig, sondern notwendig – zumindest aus Sicht von MigrantInnen, um ihre sozialen Rechte sicherzustellen. Hierfür möchte ich einige Argumente ausführen. Erstens: Auch wenn das Bundesverfassungsgericht zuletzt festgestellt hat, dass das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ein Menschenrecht ist und es für die Inanspruchnahme dieses Rechts nicht auf Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus ankommt, wird dies teilweise in der Rechtsprechung oder Literatur anders gesehen, sodass eine Differenzierung als zulässig erachtet wird bzw. Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltstitel weiterhin von Bedeutung sind. Zum Zweiten, und dies dürfte von wesentlicher Relevanz sein, umfasst das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nicht alle Sozialleistun-

gen und auch nicht alle sozialen Menschenrechte, die insbesondere im UN-Sozialpakt kodifiziert worden sind. Soweit weitergehende Sozialleistungen als das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum einfachgesetzlich geregelt sind, stehen sie regelmäßig unter dem Vorbehalt des rechtmäßigen Aufenthaltstitels, oder es ist eine Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zulässig. Ein weiterer Aspekt, der für die Notwendigkeit verfassungsrechtlicher Regelungen spricht, ist die Tatsache, dass Soziale Menschenrechte wie Arbeit oder Bildung – wenn überhaupt – einfachgesetzlich geregelt sind; teilweise werden sie aus der Verfassung abgeleitet. Eine klare und ausdifferenzierte Rechtsprechung liegt hier nicht vor, sodass teilweise der Charakter bestimmter Rechte als Grund- oder Menschenrechte bezweifelt wird.

Die Aufnahme sozialer Menschenrechte in die Verfassung würde für einen umfassenden Schutz hinsichtlich der sozialen Rechte von MigrantInnen sorgen und Differenzierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit und des Aufenthaltsstatus beenden. Zudem würde die Formulierung als Menschenrechte nicht nur für dogmatische Klarheit sorgen, sondern auch normativ zur Stärkung von sozialen Rechten von MigrantInnen beitragen.

Zuletzt ist auszuführen, dass ein gleichwertiger und effektiver Schutz gegenwärtig weder unter Berücksichtigung des Unionsrechts noch des UN-Sozialpakts möglich ist. Insbesondere, was den UN-Sozialpakt angeht, ist zu beobachten, dass die Gerichte die sozialen Menschenrechte aus dem UN-Sozialpakt nicht ausreichend berücksichtigen. Was die Hierarchie dieser Normen angeht, wird zudem teilweise vertreten, dass sie einen einfachen Gesetzesrang haben, sodass sie im Konfliktfall nicht vorrangig zu berücksichtigen sind. Bei dieser Frage bestehen jedoch unterschiedliche Ansätze – eine eindeutige und verbindliche Regelung gibt es hierzu nicht. Ein weiterer ganz wichtiger Punkt wurde heute bereits erwähnt: Deutschland hat das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt nicht ratifiziert, sodass ein individuelles Beschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss nicht möglich ist. Der Einzelne kann sich also im Falle einer Rechtsverletzung nicht dagegen wehren.

Insgesamt bietet es sich nicht nur an, Soziale Menschenrechte in die Verfassung aufzunehmen, sondern auch dafür zu kämpfen, dass einerseits das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt ratifiziert wird, und andererseits, dass Soziale Menschenrechte auf der Ebene des Europarats, also in der Europäischen Sozialcharta, und auf EU-Ebene gestärkt werden. Nur dann ist in der Tat ein umfassender Schutz möglich – nicht nur für MigrantInnen, sondern für alle Menschen. Vielen Dank.

# Soziale Menschenrechte von Frauen

Prof. Dr. Claudia Lohrenscheit, Hochschule für angewandte Wissenschaften Coburg

## Soziale Menschenrechte von Frauen

Artikel 3 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:<sup>18</sup>

(3) Niemand darf insbesondere wegen des Geschlechts, der Abstammung, der Sprache, der sexuellen Identität, der genetischen Eigenschaften, des gesundheitlichen Zustands, des Alters, der Herkunft, der sozialen Stellung, des Glaubens, der religiösen oder politischen Anschauungen oder aus rassistischen Gründen, aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf aufgrund einer Behinderung benachteiligt werden.

Vielen Dank, dass ich hier sein kann. Ich freue mich, dass Sie gekommen sind. Meine Aufgabe ist es, in zehn Minuten in das Thema «soziale Menschenrechte von Frauen» einzuführen, wohl wissend, dass das nicht möglich ist. Schmerzhafterweise muss ich viele Themen weglassen, die man eigentlich auch bearbeiten müsste. Ich habe also eine Auswahl mitgebracht – vier Themen möchte ich vorstellen.

Kurz zu mir: Ich bin Claudia Lohrenscheit, Professorin für Soziale Arbeit an der Hochschule Coburg. Die Themen, die wir heute besprechen – Frauenrechte und Gender – interessieren die Studierenden sehr stark. Ich bin überdies Frauenbeauftragte der Hochschule. Zuvor war ich zehn Jahre lang beim Deutschen Institut für Menschenrechte und habe dort die Bildungsabteilung geleitet.

Einleitend möchte ich gern eine Tatsache in Erinnerung rufen: Unser größtes Geschlechtsorgan sitzt zwischen den Ohren: unser Kopf. Wenn wir über Frauenrechte sprechen, müssen wir daher Sex und Gender mitdenken, und diese Dimension umfasst auch LGBTI-Rechte – die Rechte lesbischer, schwuler, bisexueller, trans- und intersexueller Menschen. Deswegen habe ich ein Thema herausgegriffen, das mir sehr am Herzen liegt und zu dem ich seit einigen Jahren arbeite: (1) die Rechte von intersexuellen Menschen – intersexuellen Frauen. Weiterhin müssen wir über Flüchtlingsfrauen (2) sprechen, auch wenn es eine eigene Arbeitsgruppe zum Thema Migration und Flucht gibt. Auch bei diesem Thema ist die geschlechtsspezifische Perspektive ganz zentral. Ein Dauerbrenner, von dem wir auch heute nicht lassen können, ist das Thema sexuelle Belästigung und Gewalt gegen Frauen (3), mit unmittelbaren Konsequenzen für den Zugang zu und die Wahrnehmung von sozialen Rechten von Frauen, die Gewalt überlebt haben. Wenn ich noch Zeit habe, würde ich zum Schluss gern noch etwas sagen zum Thema «Frauen, Armut und Hunger» (4) – das wäre der Versuch, eine eher internationale, außenpolitische Perspektive einzubinden, gleichwohl lässt sich das Recht auf Nahrung natürlich auch auf nationaler Ebene diskutieren.

Soziale Menschenrechte von Frauen sind zu Recht ein Querschnittsthema, denn das Geschlecht ist bei der Wahrnehmung von Menschenrechten immer noch eines der Haupthindernisse:

- beim Recht auf Arbeit: die immer noch bestehende Lohnungleichheit oder die fehlenden verlässlichen Möglichkeiten zur Betreuung von Kindern;
- beim Recht auf Gesundheit: die fehlende Anerkennung der sexuellen und reproduktiven Rechte von Frauen. Wir sind jüngst ZeugInnen der knappen Verhinderung des Abtreibungsverbots in Polen geworden. Durch die Frauenproteste ist diese Kriminalisierung von Frauen, die eine Schwangerschaft abbrechen, verhindert worden. Dies ist ein altes Thema der Frauenbewegungen, das immer noch nicht erledigt ist;
- beim Recht auf soziale Sicherheit: die Tatsache, dass Frauen, insbesondere alleinerziehende Frauen mit Kindern, stärker von Armut und deren Folgen (sowie der damit einhergehenden Exklusion) betroffen sind.

<sup>18</sup> Zitiert nach: Gesetzentwurf zur Aufnahme Sozialer Grundrechte in das Grundgesetz, Bundestags-Drucksache 18/10860.



Katharina Pühl, Referentin für feministische Gesellschafts- und Kapitalismusanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung; Prof. Dr. Claudia Lohrenscheit, Hochschule für angewandte Wissenschaften Coburg; Martina Renner, MdB, Mitglied im Innenausschuss und stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz (v.l. n. r.), Foto: Ksenia Kuleshova

Diese Beispiele sollen aufzeigen, was es heißt, Soziale Menschenrechte, Sex und Gender als Querschnittsthema zu denken. Ein menschenrechtliches Nachdenken über die sozialen Menschenrechte von Frauen muss immer eine Vielzahl von Differenzmerkmalen, die Frauen wie Männer gleichermaßen definieren, beachten. Das heißt, eine Frau ist niemals nur durch die Kategorie Geschlecht zu erfassen, sondern sie ist beispielsweise auch Mutter, vielleicht ist sie lesbisch, vielleicht ist sie transsexuell oder intersexuell; eine Frau ist alt oder jung; eine Frau ist krank oder gesund; eine Frau hat einen gesicherten Aufenthaltsstatus oder hat keinen; eine Frau ist Angehörige von verschiedenen Kulturen, Religionen, Weltanschauungen, ethnischen Hintergründen, Hautfarben – Frau-Sein muss immer in dieser Vielheit begriffen werden.

Dasselbe gilt für die Menschenrechte: Es sind politische, bürgerliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Freiheits- und Gleichheitsrechte. Sie sind unteilbar und bedingen sich gegenseitig, das heißt, sie stehen in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander. Und trotz dieser vielfältigen Perspektiven und der Genderdimension müssen wir unseren Fokus nach wie vor auf die klassischen frauenrechtlichen Themen legen, weil sie nach wie vor relevant sind.

Zum ersten Schwerpunkt: intersexuelle Frauen. Das Buch «Ich war Mann und Frau. Mein Leben als Intersexuelle» von Christiane Völling ist eine gute Einführung in das Thema. Sie ist die erste Frau, die in Deutschland aufgrund der Menschenrechtsverletzung, die ihr angetan wurde, vor Gericht geklagt und gewonnen hat. Ihr Fall hat großes internationales Aufsehen erregt. Das Thema Intersexualität zeigt vielleicht mehr als jedes andere Thema, wie wirkmächtig die Kategorie Geschlecht auch heute noch ist. Intersexuelle Menschen werden, ohne dass sie eine informierte Entscheidung treffen, schmerzhaften, traumatisierenden Eingriffen unterzogen. Nicht, weil sie krank sind – sie sind völlig gesund –, sondern allein aufgrund der Tatsache, dass sie innerhalb der bipolaren Ordnung, die nur Männer und Frauen als Kategorien kennt, keinen Platz haben, nicht hineinpassen. Deswegen werden geschlechtsangleichende Operationen vorgenommen. In den allermeisten Fällen werden diese Menschen als Frauen definiert. Dahinter steckt die medizinische Vorstellung, dass man das weibliche Geschlecht chirurgisch leichter herstellen kann. Die menschenrechtlichen Anliegen intersexuel-



Prof. Dr. Claudia Lohrenscheit, Hochschule für angewandte Wissenschaften Coburg; Martina Renner, MdB, Mitglied im Innenausschuss und stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz; Stephanie Metzger, Stiftung für Soziale Menschenrechte und Partizipation (v.l. n. r.), Foto: Ksenia Kuleshova

ler Frauen waren lange völlig unsichtbar. Doch jetzt kommen sie nach und nach in die Öffentlichkeit, unter anderem deswegen, weil sie die menschenrechtlichen Berichtsverfahren genutzt und Alternativberichte eingereicht haben, etwa zum Sozialpakt, aber auch zur Frauenrechtskonvention, zur Kinderrechtskonvention und zur Antifolterkonvention (insbesondere der Verein Intersexuelle Menschen und die Selbsthilfegruppe XY-Frauen). In diesen Berichten können Sie alle menschenrechtlichen Anliegen, die die Frauen formuliert haben, nachlesen. Neben den UN-Gremien beschäftigen sich jüngst auch die Gremien des Europarats mit dem Thema. So hat der Europäische Hochkommissar für Menschenrechte, Nils Muižnieks, im letzten Jahr einen Bericht zu den Anliegen intersexueller Menschen für den Europarat veröffentlicht. Daraus möchte ich kurz zitieren: «Europa hat kein Bewusstsein über die schmerzhaften persönlichen Geschichten intersexueller Menschen und die Menschenrechtsverletzungen, denen sie ausgesetzt sind. Stereotypen und Normen, die auf einer binären weiblich-männlichen Klassifikation basieren, führen zu unnötigen medizinischen und chirurgischen Eingriffen bei intersexuellen Kindern und einem Klima des Unverständnisses in der Gesellschaft. Es ist an der Zeit, diese inakzeptable Situation zu beenden.»<sup>19</sup> Ganz ähnlich hat dies am 26. Oktober 2016 das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte zum «Intersex Awareness Day» formuliert, und hieran bindet es die Forderung, alle medizinisch nicht notwendigen Eingriffe an intersexuellen Kindern und Erwachsenen ohne ihre informierte Entscheidung zu beenden und Zugang zu umfassender medizinischer Versorgung und Therapie zu gewährleisten.<sup>20</sup> Die Staaten sollen außerdem eine angemessene Berücksichtigung der Menschenrechte intersexueller Menschen in Bildung und Ausbildung einleiten – und zwar nicht nur von Ärzten und medizinischem Personal, sondern auf breiterer Ebene: in den gynäkologischen Praxen, in der Ausbildung von JuristInnen, aber auch in der ganz normalen Schulbildung. Dies würde dabei helfen, die binäre Geschlechterkonstruktion, die zu solcherlei Gewalt und Ausgrenzung führt, zu beenden.

19 Vgl. [www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-disregards-intersex-people-s-right-to-self-determination-and-physical-integrity?desktop=true](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-disregards-intersex-people-s-right-to-self-determination-and-physical-integrity?desktop=true).  
20 Vgl. [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20739&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20739&LangID=E).

Ich komme zum nächsten Thema: Sexismus und sexuelle Gewalt an Frauen. Diese sind in fast alle Kulturen der Welt eingewoben und stellen eine der größten Barrieren bei der Wahrnehmung von Menschenrechten überhaupt dar. Nach wie vor sind Männer und Frauen in der patriarchalen Gesellschaft von Gewalt unterschiedlich betroffen, und es bleibt schwierig, über sexualisierte Gewalt zu sprechen, ohne dabei in stereotype Opfer-Täter-Kategorien zu fallen. Jedoch haben diese Schablonen in den letzten 40 Jahren nicht unbedingt weitergeholfen. Ich frage mich, wie wir zum Thema sprechen können, ohne in diese Typisierung zu verfallen. Wir alle wissen: Gewalt gegen Frauen findet überwiegend im sozialen Nahraum statt, der mangelnde Schutz gegen sexualisierte Gewalt ist nicht nur Ursache und Auslöser für schwere Folgeverletzungen der sozialen und politischen Rechte, sondern führt zu weiteren Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung. Auch nach mehr als 40 Jahren Kampf für die Gleichberechtigung von Frauen und gegen sexuelle Gewalt sind leider keine großen Erfolge absehbar, das zeigen die Zahlen. Die letzte Studie vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zu sexueller Gewalt liegt mehr als zehn Jahre zurück – das ist zu lang, wir brauchen aktuellere Daten. Die haben wir auch – beispielsweise von der Europäischen Grundrechteagentur mit Sitz in Wien, die gerade eine vergleichende Studie für die Europäische Union zum Thema «Gewalt gegen Frauen» durchgeführt hat. Die Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland zeigen: 60 Prozent der Frauen haben mindestens eine Form der sexuellen Belästigung in ihrem Leben erfahren. 24 Prozent der Frauen sind seit ihrem 15. Lebensjahr Opfer von Stalking geworden und 35 Prozent der Frauen, also etwa jede Dritte, erfahren körperliche oder sexuelle Gewalt von einem Partner, häufig in Nahbeziehungen und im Nahbereich, oder auch von anderen Personen. Von diesen vielen Frauen, die sexuelle Gewalt erfahren, zeigen nur etwa 11 Prozent gravierende Fälle bei der Polizei an. Das heißt, wir wissen immer noch viel zu wenig über die inoffiziellen Daten jenseits der Straftatstatistik. Hinzu kommt, dass viele Frauen der Gewalt über einen langen Zeitraum ausgesetzt sind, und über die Hälfte dieser Frauen haben auch Kinder. Dieser Fakt wird häufig ausgeblendet, weil wir unterschätzen – auch als Fachpersonal –, wie stark sich diese Gewalterfahrung auf die Kinder auswirkt. Sie bedeutet ein deutlich erhöhtes Risiko für einen schwierigen Bildungsverlauf und damit langfristig negative Folgen für das gesamte Leben dieser Kinder. Es besteht nach wie vor enormer Handlungsbedarf hinsichtlich der Prävention und des Opferschutzes, aber auch bei der personellen Ausstattung von Frauenhäusern und Frauennotrufen. Deren chronische Unterbesetzung hat dazu geführt, dass vor allem in den letzten beiden Jahren beispielsweise immer wieder Flüchtlingsfrauen, die Gewalterfahrungen gemacht haben, von Frauenhäusern abgewiesen worden sind, weil sie dort keine Plätze mehr gefunden haben. Das ist skandalös. Weiterhin besteht Handlungsbedarf, was die Arbeit mit Tätern angeht, sowie vor allen Dingen auch die Arbeit mit betroffenen Kindern. Neu hinzudenken müssen wir jetzt, dass wir vor der Gefahr stehen, dass dieses Thema kulturalisiert wird: Sexuelle Gewalt – da sind die Täter immer die anderen. Das sind die Flüchtlinge oder die muslimischen Männer oder die Marokkaner oder die, die irgendwie anders aussehen – das ist nicht erst so seit dieser Silvesternacht von Köln, sondern das ist eine Tendenz, die insbesondere von rechten Gruppierungen wie der AfD seit Langem bedient wird. Hier etabliert sich das «Wir und Die», wobei sich das «Wir» darin sonnen kann, dass «wir» ja angeblich alles verstanden und begriffen hätten, das Problem aber nur «die anderen» betreffe.

Zum nächsten Thema: Flüchtlingsfrauen. Ich möchte gern auf das Buch «In Our Own Words» verweisen. Das ist eine der wenigen Publikationen, in denen Flüchtlingsfrauen in deutscher, englischer und arabischer Sprache über ihre menschenrechtlichen Anliegen berichten. Es wurde 2015 veröffentlicht, unter anderem unterstützt von der Organisation Women In Exile und dem International Women Space, die seit einigen Jahren Bus- oder Floßtouren machen, um Frauen in Flüchtlingsunterkünften zu besuchen. Und das haben sie herausgefunden, ich zitiere: «Wir hören die Geschichten unserer Schwestern in den Flüchtlingsunterkünften in Berlin, Brandenburg und anderswo. Und wir sehen alle Formen von Gewalt, die Flüchtlingsfrauen in Deutschland angetan wird. Frauen, die an akuten Formen von Depression leiden. Frauen, die versucht haben, sich selbst zu töten, die zu Alkoholikerinnen werden. Frauen, die von rechtsextremen Gruppen angezündet werden, die unter rassistischen und sexuellen Gewaltattacken des Personals in den Heimen, in denen sie leben müssen, leiden. Frauen, die in der Ausländerbehörde entwürdigend behandelt werden. Frauen, die von Deportation und ihrer brutalen Ausführung bedroht werden.»

Wir müssen uns Flüchtlingsfrauen auf verschiedenen Ebenen annähern – sowohl vor der Flucht, in den Heimatländern, wo sie geschlechtsspezifischer Verfolgung ausgesetzt werden wie etwa Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung, sogenannte Ehrenmorde usw. Dann während der Flucht, wo sie eine extrem prekarierte Gruppe sind und immer in der Gefahr, sexuelle Gewalt zu erleiden oder, noch schlimmer und insbesondere bei jungen Mädchen, Opfer von Menschenhandel zu werden. Dann, wenn sie die Flucht erfolgreich überstanden haben, in den Flüchtlingsunterkünften, wo es keine geschützten Räume für sie gibt, keine getrennten Sanitäranlagen, keine besondere Förderung der Kinder, mit denen Frauen ja auch häufig gemeinsam unterwegs sind, und keine Begleitung, insbesondere nachdem sie sexuell traumatisierende Gewalttaten erlebt haben. Hier gibt es riesigen Handlungsbedarf!



# ABSCHLUSS-PODIUM



Maria Virgínia Brás Gomes, PD Dr. Michael Krennerich, Katja Kipping (v.l.n.r.), Foto: Ksenia Kuleshova

## TeilnehmerInnen des Abschluss-Podiums:

*Maria Virgínia Brás Gomes*, Mitglied und Berichterstatterin (2013/14) des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Genf

*Katja Kipping*, MdB, sozialpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion DIE LINKE, Vorsitzende der Partei DIE LINKE

Moderation: *PD Dr. Michael Krennerich*, Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN)

*Michael Krennerich*: Ursprünglich bin ich eingeladen worden, um eine politische Debatte über die Zukunft der sozialen Menschenrechte zwischen VertreterInnen der Bundestagsfraktionen zu moderieren. Bedauerlicherweise haben, mit Ausnahme von Frau Kipping, die VertreterInnen anderer Fraktionen absagen müssen. Das ist natürlich sehr schade, gibt uns aber auch die Möglichkeit, uns ausführlicher mit unseren beiden sehr sachkundigen Podiumsteilnehmerinnen zu unterhalten. Ich möchte daher noch einmal ganz herzlich Frau Brás Gomes und Frau Kipping auf dem Abschluss-Podium begrüßen. Vorgesehen ist, dass wir uns zunächst zu dritt auf dem Podium unterhalten und dann die Diskussion öffnen. So können dann auch Gesichtspunkte, die heute Nachmittag in den durchaus kompetent besetzten Foren diskutiert wurden, in unser Gespräch einfließen. Um in das Gespräch einzuführen, bin ich von den VeranstalterInnen gebeten worden – das war wirklich nicht meine eigene Idee –, eine kurze inhaltliche Einführung zu geben. Dazu möchte ich nochmals einen Schritt zurückgehen, nämlich zu den 50 Jahren UN-Sozialpakt, dem Titel der Veranstaltung.

Wenn wir nach der Bedeutung und dem Bedeutungszuwachs der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte fragen (die ich der Einfachheit halber kurz «Soziale Menschenrechte» nenne), ist zunächst zu betonen, dass diese fester Bestandteil des modernen internationalen Menschenrechtsschutzes waren und sind, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt hat. Soziale Menschenrechte finden sich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie in vielen globalen und regionalen Menschenrechtsabkommen, die seitdem verabschiedet wurden, allen voran im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, dem sogenannten Sozialpakt. Interessanterweise blieben, aus systematischen und auch aus politischen Gründen, die sozialen Menschenrechte im dominanten liberalen Menschenrechtsdiskurs des Westens jedoch lange Zeit völlig unterbelichtet, wurden teilweise nicht einmal als echte, individuelle Menschenrechte angesehen. So dämmerte der UN-Sozialpakt lange Zeit in Bedeutungslosigkeit vor sich hin.

Das hat sich eigentlich erst in den 1990er Jahren geändert. Eine Voraussetzung dafür war das Ende des Ost-West-Konfliktes, das zwar nicht zu einer Entpolitisierung der Menschenrechtsdebatte beitrug, jedoch zumindest zu einer Entideologisierung. Dadurch öffneten sich politische Räume, um in internationalen Menschenrechtsforen die Diskussion um die sozialen Menschenrechte aufzugreifen und rückzubinden an die sozialen Problemlagen weltweit. Es waren gerade zivilgesellschaftliche Gruppen, die den Wandel vorantrieben. Eine wachsende Zahl von BefürworterInnen in NGOs, aber auch an Universitäten und nicht zuletzt in den Institutionen des globalen und regionalen Menschenrechtsschutzes trugen in den Folgejahren dazu bei, dass die sozialen Menschenrechte auf die politische Agenda gelangten und an Bedeutung gewannen – auch indem sie sich bemühten, diesen Rechten ein klares inhaltliches Profil zu verleihen und ihre völkerrechtliche Verbindlichkeit zu stärken. Vor allem der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte und einzelne UN-SonderberichterstatterInnen beteiligten sich ganz erheblich an der Konkretisierung des Inhalts der sozialen Menschenrechte und der sich daraus ergebenden Staatenpflichten. Der Bedeutungsaufschwung der sozialen Menschenrechte lag dabei wohlgernekt weniger in der Verankerung neuer Rechte begründet als darin, dass sich gerade zivilgesellschaftliche Gruppen diese Rechte aneigneten und politisch nutzten – und dass Soziale Menschenrechte, die lange Zeit als vage und unbestimmt abgetan wurden, zusehends konkretisiert wurden.

Als hilfreich für die Auslegung des inhaltlichen (oder im Juristendeutsch: materiellen) Gehaltes vieler sozialer Menschenrechte erwiesen sich die Kategorien der Verfügbarkeit, des offenen Zugangs und der Angemessenheit oder der Annehmbarkeit und Angepasstheit, welche die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf Bildung, Katarina Tomasevski, populär gemacht hat. Der UN-Ausschuss hat diese oder ähnliche Kategorien immer wieder angewandt, um die Rechte zu konkretisieren. Sie sind recht hilfreich, um sich ein erstes Bild davon zu machen, was sich eigentlich hinter den einzelnen sozialen Menschenrechten verbirgt. Um dies kurz zu verdeutlichen: Das Recht auf Bildung umfasst etwa die Verfügbarkeit grundlegender und weiterführender Bildungseinrichtungen (Verfügbarkeit), den diskriminierungsfreien, offenen und erschwinglichen Zugang zu Bildungseinrichtungen (Zugänglichkeit) sowie menschenrechtskonforme, qualitativ angemessene Inhalte und Formen der Bildung (also die Angemessenheit und Qualität, die eben an den Bedürfnissen der Menschen ausgerichtet ist).

Solche oder ähnliche Kategorien kann man auch an andere Soziale Menschenrechte anlegen. Das Recht auf angemessene Unterkunft fordert etwa die hinreichende Verfügbarkeit und auch den Schutz angemessenen Wohnraums, einen offenen, diskriminierungsfreien und erschwinglichen bzw. bezahlbaren Zugang zu Wohnraum sowie eine menschenwürdige Wohnqualität. Der Schutz ist hier übrigens eigens zu betonen, angesichts tagtäglicher Zwangsvertreibungen und Zwangsumsiedlungen von unzähligen Menschen weltweit – oder auch angesichts rassistischer Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte hierzulande. Auch beim Recht auf Gesundheit ist der Schutz wichtig. Auf eine Kurzformel gebracht, besagt das Recht auf Gesundheit, dass der Staat die Gesundheit der Menschen nicht beeinträchtigen darf, diese vor Eingriffen zu schützen hat und Maßnahmen ergreifen muss, dass die Menschen gesunde Arbeits- und Lebensbedingungen vorfinden und sie vor allem auch Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung haben. Sie merken: Bereits indem man nur so einfache Kategorien anwendet, kann man zu einer Konkretisierung sozialer Menschenrechte beitragen. Und

rasch ergeben sich Verbindungen zu dem, was wir in den Foren in Bezug auf Deutschland diskutiert haben, etwa hinsichtlich der Wohnproblematik, die eindeutig menschenrechtliche Bezüge aufweist. Deutlich wird, dass es sich bei den sozialen Menschenrechten nicht nur um teure Leistungsrechte handelt, sondern dass ihnen auch freiheitliche Abwehr- und Schutzdimensionen eigen sind. Natürlich müssen wir auch aktive Maßnahmen gegen extreme Armut, Bildungsnotstände, Arbeitslosigkeit, Krankheiten, Wohnelend und soziale Ausgrenzung ergreifen, die viele Ressourcen binden. Doch schützen die sozialen Menschenrechte die Menschen auch vor unzulässigen Eingriffen in ihr Leben und in ihre Lebensgestaltung. So dienen die sozialen Menschenrechte eben auch dem Schutz der einzelnen Menschen davor, ausgebeutet zu werden, unter menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen zu arbeiten, in ihrer Gesundheit geschädigt oder daran gehindert zu werden, sich selbstständig zu ernähren, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren, sich angemessen zu bilden oder am kulturellen Leben teilzuhaben. Kurzum: Im Unterschied zu früher ist heute zumindest völkerrechtlich weithin anerkannt, dass die sozialen Menschenrechte Abwehr-, Schutz- und Gewährleistungsdimensionen umfassen.

Und damit korrespondieren staatliche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten. Demnach sind die Staaten verpflichtet, die einzelnen Menschen nicht an der Ausübung ihrer Rechte zu hindern (Achtungspflichten), den Einzelnen vor Eingriffen Dritter in ihre Rechte zu schützen (Schutzpflichten) und die Ausübung der Menschenrechte durch aktives Handeln zu ermöglichen (Gewährleistungspflichten). Diese von Asbjørn Eide zwar nicht entwickelte, aber doch prominent gemachte Pflichten-trias – achten, schützen, gewährleisten – wurde vom UN-Ausschuss konsequent aufgegriffen und immer wieder an die Menschenrechte herangetragen. Sie gehört inzwischen zum ABC des völkerrechtlichen Menschenrechtswissens. Das war aber vor 15 Jahren beileibe noch nicht so. Es handelt sich vielmehr um eine Entwicklung, die rechtsdogmatisch sehr viel Dynamik aufwies.

Die inhaltliche Bestimmung der sozialen Menschenrechte zeigt ein Weiteres: Der UN-Sozialpakt erlaubt zwar den Vertragsparteien, ihre Verpflichtungen fortschreitend, *progressively*, umzusetzen. Das ist insofern angebracht, als sich – angesichts knapper Ressourcen und nur schwer überwindbarer sozialer Missstände – tatsächlich viele Aspekte der sozialen Menschenrechte nicht von heute auf morgen umsetzen lassen. Zugleich macht der Ausschuss aber deutlich, dass die Staaten umgehend aktiv werden müssen und dass bestimmte Aspekte dieser Rechte eben nicht fortschreitend, sondern unmittelbar zu verwirklichen sind. Man denke hier nur an Diskriminierungen und andere offenkundige Verletzungstatbestände. Zugleich wurde deutlich, dass die sozialen Menschenrechte auch hinreichend bestimmbar und damit grundsätzlich geeignet sind, sich gerichtlich überprüfen zu lassen. Inzwischen sind die sozialen Menschenrechte aus dem Menschenrechtsdiskurs und der internationalen Menschenrechtspolitik nicht mehr wegzudenken. Auch Deutschland setzt sich in der Außenpolitik und in der Entwicklungszusammenarbeit durchaus deutlich für Soziale Menschenrechte ein. Und so stellt sich die Frage: Wie sieht es eigentlich im Inland aus, wie gehen wir mit diesen Rechten im Inneren um? Und welche Kriterien legen wir an, um zu prüfen, wie sehr ein Staat oder eine Regierung gewillt ist, ein Menschenrechtsabkommen wie den UN-Sozialpakt im eigenen Land umzusetzen? Über die vorbehaltlose Ratifikation hinaus ist ein Kriterium, inwieweit die internationalen Kontrollmechanismen der Menschenrechtsabkommen anerkannt werden.

Hier tut sich unser erstes Thema auf, das wir ja schon besprochen haben, nämlich: Deutschland kommt zwar seiner Berichtspflicht nach, legt also in Berichten an den UN-Ausschuss regelmäßig Rechenschaft darüber ab, inwieweit Deutschland den UN-Sozialpakt umsetzt. Doch hat Deutschland noch nicht das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt ratifiziert. Es würde einzelnen Personen die Möglichkeit einräumen, nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges eine Beschwerde beim UN-Ausschuss einzureichen, wenn er oder sie sich in den Rechten verletzt sieht. Die deutschen Regierungen, gleich welcher Couleur, haben in den vergangenen 15 Jahren stets Klärungs- und Prüfungsbedarf angemeldet – sowohl im Vorfeld, bei der Ausarbeitung und Verabschiedung des Zusatzprotokolls als auch nach dessen Verabschiedung im Jahr 2008 und nach dessen Inkrafttreten im Jahr 2013. Und auch aktuell wird im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mal wieder eine Ratifikation intensiv geprüft – obwohl Deutschland für andere UN-Menschenrechtsabkommen solche Beschwerdeverfahren bereits akzeptiert hat. Wir werden darüber zu reden haben, was hier eigentlich das Problem ist.

Ein weiteres Kriterium für die Umsetzung eines Menschenrechtsabkommens ist, welcher Stellenwert einem solchen Abkommen im nationalen Recht zukommt. Und inwiefern die dort verankerten Rechte auf dem innerstaatlichen Rechtsweg auch zur Geltung gebracht werden können. Der UN-Ausschuss beanstandet regelmäßig, dass die Rechte des UN-Sozialpaktes vor innerstaatlichen Gerichten in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern, nicht hinreichend geltend gemacht werden können. Der anfänglich skizzierte politische und völkerrechtliche Bedeutungsgewinn des UN-Sozialpaktes spiegelt sich also nicht in der Rechtsprechung deutscher Gerichte wider. Auch SozialpolitikerInnen nehmen (mit einigen Ausnahmen) kaum auf Soziale Menschenrechte Bezug. Auch darüber werden wir kurz zu reden haben.

Dies führt uns dann gleich zum dritten und möglicherweise wichtigsten Thema dieser Veranstaltung: Ein wichtiges Kriterium für die Umsetzung eines Menschenrechtsabkommens ist, inwieweit der Schutzbereich sozialer Menschenrechte durch soziale Grundrechte in der Verfassung und durch entsprechende Gesetze abgedeckt wird. Wir haben zwar in Deutschland eine umfassende Arbeits- und Sozialgesetzgebung und ein Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, doch – wie wir heute schon erfahren haben – verzichtet der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes weitgehend auf Soziale Menschenrechte, wie sie im UN-Sozialpakt verankert sind. Ganz ohne verfassungsmäßigen Schutz sind zwar die sozialen Menschenrechte hierzulande nicht, dafür sorgen bereits – wie wir ebenfalls gehört haben – die Menschenwürdegarantie und das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. Insgesamt waren aber die Väter und Mütter des Grundgesetzes doch sehr zurückhaltend, was die Vorgaben bei der Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips angeht. Entsprechende Forderungen aus den 1970er Jahren und im Rahmen der Wiedervereinigung, soziale Grundrechte oder zumindest konkrete soziale Staatsziele ins Grundgesetz aufzunehmen, blieben letztendlich erfolglos.

Nun legt DIE LINKE nach 2009 erneut einen Gesetzentwurf vor, Soziale Menschenrechte ins Grundgesetz aufzunehmen. Ist dies politisch realisierbar? Und inwiefern kann ein solcher Gesetzentwurf – ob er jetzt umgesetzt wird oder nicht – den politischen Kampf für Soziale Menschenrechte befördern? Wir müssen immer daran denken, dass Soziale Menschenrechte, selbst wenn man sie gerichtlich einfordern kann, vor allem auch politisch erstritten werden. So zumindest ist meine Erfahrung aus vielen anderen Ländern. Gut ist es, wenn rechtliche und politische Wege zusammenlaufen. Mit dieser Beobachtung möchte ich meine Einleitung beenden und zu den Fragen überleiten, die die drei genannten Themenkomplexe betreffen.

Frau Brás Gomes, die ausstehende Ratifikation des Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt durch Deutschland wird kritisiert. Können Sie uns sagen, warum eigentlich so ein Beschwerdemechanismus (*communication procedure* im UN-Sprachgebrauch) wichtig ist und welche Erfahrungen der Ausschuss damit gemacht hat?

*Maria Virgínia Brás Gomes:* Thank you very much for the general overview of economic, social and cultural rights. I think you should join the committee, you could be very important in contributing to the clarity of our positions. We do have a new German colleague whom I have known for a long time and we look forward to having him with us. In relation to the Optional Protocol (OP) I think I did identify some of the issues earlier this morning. I see really no reason for Germany not to ratify the OP. Germany has ratified other Optional Protocols – why not this one? Some countries do have a principled position against complaint mechanisms, it is not the case of Germany, that has already ratified other complaints procedures. In relation to the OP to the Covenant, I think one of the reasons is this lack of constitutional recognition of social rights, which might create problems in terms of access to justice in the domestic courts. The other issue is what some countries say – and I hope that is not the case for Germany: «Let us see how the committee decides before we ratify.» But I do not see any reason for that in the case of Germany and actually, I think the two cases we have decided already ... although I cannot speak of «decisions», because we do not decide, we give our views, that is the right terminology! So, in one of these cases we found the state to be in violation, that is not in compliance with the Covenant obligations. In the other case we found that the complainant was not justified in his claim. He was entitled to make the claim, but the committee found that the state was not in violation of its obligations under the Covenant. So I think that if countries need any kind of reassurance that the Committee will not overstep its mandate and always find countries to be in violation, the two cases we have decided are examples that we will try to be objective.

That is what the Optional Protocol expects the Committee to do: to be objective in the reasoning and the legal arguments, also taking into account that the protocol is the final complaint procedure. So you have to exhaust domestic remedies first. That is also one of the arguments countries use: Why would we need another complaints procedure, when we have such a perfect national system? But then the counterargument is: If you have such a good national system, then what is the problem? Then you should really ratify the OP, because it would be an important political message for a country that already has a good domestic level system, but is ready to go one step further. I think there is also the fear that ratification could open up a floodgate of complaints, which is also not realistic, because to tell you the truth, I think the admissibility conditions that the committee has decided in its rules of procedure, based on how other optional protocols function, really are a very tight kind of checklist. So it is not easy and by now, we have found five or six communications that were not admissible. So there really is no fear of a floodgate of complaints. Generally speaking, I do not see any reason for Germany not to ratify. What the parliamentarians and civil society should do is to encourage the German government in the sense that it is important not only as a political message for Germany, it is important in the context of the EU and now that Germany is planning to ratify the revised European Social Charter, it is another step forward, it is the window of opportunity to ratify the Optional Protocol.

Also, I think it could send an important message to the countries with whom Germany has strong development cooperation ties, because what we hear from some of the other regions, is countries saying: «Well, if the rich countries are not ratifying the protocol, why should we ratify it? If the European Union member states that are supposed to be the rich countries, that have resources, are not ratifying the OP, then how would countries do that which do not have the resources, how would they be able to respond?» So, honestly I do not see even one reason why Germany should not ratify the OP. On the contrary, I see about a dozen reasons why you should do it. And I think it is up to you, because there is only so much we can do. We can pressure, but it is at the local level and the national level – that is where the strength has to come from.

And I tell you, in many cases the Optional Protocol process was very strongly led by NGOs, by academia, by individuals, you know, in their respective capacities, who said to the governments: «Shame on you, what kind of a message are you sending? We want to promote rights, we want to protect rights, we want to fulfill rights, but we do not want to ratify the complaints procedure.» We all know that without access to justice, the right is not really a right. It can be a programmatic measure, it can be an objective of the government, it can be a policy directive, but it is not a right unless you guarantee access to justice. So from my point of view: about a dozen reasons why you should ratify it, no reason why you should not do it.

*Michael Krennerich:* Vielen Dank. Frau Kipping, dann gebe ich gleich an Sie weiter: Was ist politisch zu tun, um diese Widerstände zu überwinden und die Ratifizierung voranzutreiben?

*Katja Kipping:* Ich will gleich sagen: An diesem Punkt werden wir beide keine Kontroverse bekommen, denn ich sehe das genauso. Für mich gibt es zwei ganz starke Argumente, warum wir der Auffassung sind, dass die deutsche Bundesregierung das jetzt schleunigst ratifizieren müsste. Das eine ist: Nur wenn es eine Ratifizierung gibt, haben auch Individualpersonen hierzulande das Recht, diese Rechte einzuklagen, weil es dann höherrangiges Recht wäre beim Bundesverfassungsgericht. Und das zweite ist wirklich die Frage: Was für ein Signal sendet Deutschland an andere Länder? Es ist schade, dass die VertreterInnen der Regierungsfaktionen abgesagt haben, denn vielleicht hätten wir ein Argument gehört, über das sich trefflich streiten ließe – so kann ich jetzt nur spekulieren, was eigentlich dagegensteht. Wir als LINKE hatten zusammen mit den Grünen einen Antrag eingebracht, dass das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt zu ratifizieren ist. Also die Opposition steht in dieser Frage zusammen, da gibt es keine Kontroverse. Ich habe manchmal den Eindruck, dass es eine sehr arrogante Haltung vonseiten der Regierung gibt, so nach dem Motto: «Was jammert ihr denn, es ist doch alles super bei uns mit den Menschenrechten, und generell können Menschenrechte ja nur in Diktaturen gebrochen werden.» Das ist natürlich eine sehr eigenartige Herangehensweise. Aber mir fällt kein guter Grund ein, warum sich die deutsche Bundesregierung sonst gegen die Ratifizierung einsetzt. Was können wir nun politisch tun? Wir müssen erstmal generell einen rechtebasierten

Zugang starkmachen. Das haben wir im Parlament gemacht – unser Antrag zu den sozialen Grundrechten im Grundgesetz dient ja dazu, das Podium des Parlamentes zu nutzen, um diese Idee starkzumachen. Und das tut wirklich not.

Ich habe das schon im Vorgespräch kurz geschildert: Wenn ich im Sozialausschuss mit dem Argument Menschenrechte, soziale Grundrechte komme, ist das manchmal wie so ein Fremdkörper. Da bekomme ich noch Unterstützung bei einigen VertreterInnen der Grünen, aber ansonsten habe ich das Gefühl, wenn ich mich in einem Handstand probieren würde, würde das genauso überzeugend oder nicht überzeugend auf die Regierungsseite wirken, wie wenn ich mich auf soziale Grundrechte oder Menschenrechte beziehe. Uns war auch aufgefallen, als es den Jahrestag zur Erklärung der Menschenrechte gab, dass immer nur über Menschenrechte in anderen Ländern gesprochen wird. Dass man auch im eigenen Lande die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Menschenrechte nicht entsprechend verwirklicht, das kommt gar nicht vor im Denken. Und hier tut es auch not, außerparlamentarisch Druck zu machen. Wir nutzen hierfür natürlich die Möglichkeiten des Parlamentes. Ich denke auch, eines muss überwunden werden: die Hierarchie zwischen den unterschiedlichen Menschenrechten. Das deutsche Grundgesetz ist ja schon ein Ausdruck dafür, dass es immer noch eine Hierarchie gibt zwischen freiheitlichen, demokratischen Grundrechten und sozialen Grundrechten – also nicht von unserer Seite, aber in der Wahrnehmung. Und wenn wir ganz ehrlich sind, gibt es auch in linken Debatten noch manchmal so eine Art Hierarchie.

Wir hatten mal in der LINKEN eine Debatte, da gab es eine schlechte Anlehnung an ein verkürztes Zitat von Bertolt Brecht: «Naja, was nützt es denn dem Hungernden, wenn er frei seine Meinung sagen kann?» Da wurde nämlich gesagt, die sozialen Grundrechte seien viel wichtiger als die Freiheitsrechte. Im bürgerlichen Lager ist die Hierarchie genau umgekehrt: Die bürgerlichen Rechte sind wichtiger als die sozialen Grundrechte. Ich würde ja sagen, es ist eine total müßige Debatte, was von beiden wichtiger ist, denn in der Praxis fällt beides ganz stark zusammen. Ich will das an drei ganz aktuellen Beispielen verdeutlichen, damit wir heute nicht nur über Verträge und juristische Texte reden. Wenn man sich mit dem Leid von Menschen in Hartz IV beschäftigt, fallen immer zwei Grundrechtsverletzungen zusammen: das Leben in Armut – also die Beschränkung sozialer Rechte, aber auch immer die Einschränkung von Freiheitsrechten, wenn man sich schikaniert und ausspioniert fühlt, wenn SozialdetektivInnen schauen: Wer lebt mit wem zusammen? – Zur Erläuterung für Sie: In Deutschland gab es SozialdetektivInnen, die in die Wohnungen gegangen sind, um bei Menschen, die zusammenleben, zu schauen: Haben die jetzt eine eheähnliche Gemeinschaft oder nicht? Da wurde geguckt, wie groß die Kuhle im Bett ist. Oder: Ist die Unterwäsche im selben Fach oder wird die getrennt aufbewahrt? Das waren so die Entscheidungskriterien – da werden natürlich auch freiheitliche Rechte, nämlich die Privatsphäre, verletzt.

Ein weiteres Beispiel: Ich habe mich heute mit jungen Studierenden getroffen, die sich über die Regelung für BAföG beschwert haben. BAföG ist bei uns das Geld, das Studierende bekommen, die in ganz armen Verhältnissen leben. Und da wurde immer beides gleichermaßen kritisiert: dass es zu niedrig sei, aber dass auf den BAföG-Ämtern auch immer eine Schikane herrsche, dass man sonstwas an Nachweisen erbringen müsse, um das überhaupt zu bekommen. Und vor einigen Jahren hat in Deutschland ein Fall Schlagzeilen gemacht, wo ein Unternehmen seine MitarbeiterInnen auch in den Umkleieräumen quasi überwacht hat, per Videokamera. Da ging es ebenfalls darum, die demokratischen Rechte dieser Beschäftigten einzuschränken, weil man nämlich verhindern wollte, dass sie einen Betriebsrat gründen. Zugleich ging es darum, die sozialen Rechte einzuschränken, weil man nicht wollte, dass sie höhere Löhne fordern. Ich finde, das Beispiel zeigt ganz deutlich: Die Kämpfe um demokratische und soziale Rechte gehören untrennbar zusammen. Insofern sollten Linke das nicht gegeneinander ausspielen. Im Grundgesetz und überall müssen wir die Leerstelle, die es für soziale Grundrechte bisher gibt, endlich füllen. Dazu hat DIE LINKE, wie ich finde, einen guten Vorschlag unterbreitet, den wir auch dank der Debatten, die wir heute in den Workshops geführt haben, qualifizieren. Ich hoffe, das hilft uns, bei der Frage «soziale Menschen- und Grundrechte» voranzukommen.

*Michael Krennerich:* Also auch ein Plädoyer, die vermeintlichen zwei Arten von Menschenrechten zusammenzuführen. Das entspricht übrigens einer zeitgemäßen Interpretation dieser Rechte, derzufolge man eben nicht mehr bürgerlich-politische vs. wirtschaftlich-soziale und kulturelle Menschen-



TeilnehmerInnen des Abschluss-Podiums, Foto: Ksenia Kuleshova

rechte als ganz unterschiedliche Arten von Menschenrechten versteht, sondern diese Rechte zusammenführt und ihre Gleichartigkeit und auch ihre Interdependenz betont. Frau Brás Gomes, einige Länder – ich nenne jetzt mal beispielhaft die Republik Südafrika, aber es gibt auch eine Reihe anderer – haben Soziale Menschenrechte als Grundrechte in ihre Verfassungen aufgenommen und diese teilweise auch als «subjektive», einforderbare Rechte ausgestaltet. Der UN-Sozialpakt sieht dies nicht zwingend vor. Aber der UN-Ausschuss sagt schon, dass es sehr sinnvoll wäre, wenn man das täte, weil man damit den Rechten mehr Durchsetzungskraft verliehe. Was halten Sie von den Bemühungen, soziale Grundrechte in die Verfassung zu bringen, und von dem Entwurf, den DIE LINKE hier in Deutschland vorschlägt? Ich habe gesehen, dass Sie den Entwurf – zumindest einige übersetzte Teile davon – gelesen haben.

*Maria Virginia Brás Gomes:* I have not read the draft bill as such, I read a summary that Kamil or someone else from the team, was kind enough to prepare. Let me start with the first set of questions: whether they have to be in the constitution. The approach of the Committee has been always that, irrespective of whether you have a monist or dualist system, they should be in the constitution, because the constitutional provision then gives rise to a sound legal framework. If you have them in the constitution, then you have strong framework laws. I can briefly tell you of my own country, Portugal. We have probably one of the most beautiful constitutions in the world, because it was drafted immediately after the revolution. And therefore, you know, all our enthusiasm for new times was mirrored in that constitution. So we have all the rights, we have everything that you can think of: political, civil, social, economic, cultural rights. We do not have clear formulations of environmental rights, because at that time, environmental rights were not on the agenda. But the thing is: of course we have them, and we are glad to have them. But then the implementation on the ground leaves much to be desired. So it is not only enough to have them as constitutional provisions, you need to move on. But having them as constitutional provisions is very important specially in a country like Germany.

In all our Concluding observations – and there was one colleague this morning who was quoting the Concluding observations of the Committee – one of the recurrent recommendations to the German government was to ask them why the Covenant was not invoked in courts. And the reply is: well,

it is not invoked, it is almost never invoked, because, said the German delegation, »we have strong technical laws for these issues«. I do not exactly know what a technical law is, but in my understanding of a non-jurist, it does not amount to a constitutional provision. So, I think it really is important to have that constitutional recognition of economic, social and cultural rights. And then maybe you would not speak of »social human rights« – I was having this conversation with Eberhard yesterday – why do you speak of »social human rights« and you do not speak of »political human rights«? Probably, it is because social rights are considered not to be at the same level. If they were in the constitution, then I think that argument would be closed once and for all. Being in the constitution, then you need to have other steps to bring it to fruition. Everyone has a right to education.

What does it amount to in practice? So, having them as constitutional rights, I think is important. But moving on from there in terms of implementation and access to justice as individual, claimable rights, I think that is even more important. Now, in relation to the draft bill, I read this summary yesterday, and one thing I found, which I also had the opportunity to share with you a little bit earlier in the morning: the right to work is not included. There is employment, but the right to work is something different from employment. At the time that the Covenant was drafted, there was hardly any talk of unpaid work. It was not a concept at all. There was also no understanding of independent work, it was all employee-employer related. But now, with all these new forms of work, not all of them, of course, acceptable, most of them precarious, but in any case: I think the right to work is something of a quite different nature from employment.

*Michael Krennerich:* It is a translation problem, I guess. It is the right to work.

*Maria Virgínia Brás Gomes:* Is it? If it is the right to work, then I have no case ... because today we had this discussion of «employment» and «work», which are not necessarily coincident. Especially because the right to work, as the committee considers it, is an individual right, a collective right, an economic right, a social right and also a right to have your own identity. Because to many people, or to most people, work is an element of identity. Never mind whether it is paid, not paid, whatever, but it is an element of identity. And I think when you refer to employment: that is not the idea that you get out of employment. That is one thing. The second thing I found is that there is no reference to a right to an adequate standard of living. You told me this morning, yes, but that is spread all over, because an adequate standard of living comes from housing, comes from water and sanitation, comes from social security, comes from clothes – there is no reference to right to food, for example. So, what I mean to say is this: I am not trying to pick issues with the draft bill. If you really want to pursue this avenue of incorporating social rights in your constitution, you need to get it right from the start. You should not privilege some rights and leave other rights out. I found no reference to the right to take part in cultural life; I found no reference to the right to benefit from scientific progress. So, if you really get into this hard fight of amending the constitution, and I wish you the best of luck, because amending a constitution is not an easy job anywhere in the world, but then try to get it straight from the start. So have all the rights that the Covenant includes, because then there will be no problem that once again you have a hierarchy of rights. If you take all the rights that are in the Covenant, you already have all the civil and political rights, then I think the circle will come to a full closure.

*Michael Krennerich:* Frau Kipping, wir haben heute in den Foren viel über juristische Details gesprochen. Reden wir nochmal ein wenig über Politik. Glauben Sie, dass Sie politische Mehrheiten finden, um soziale Grundrechte im Grundgesetz zu verankern? Und inwiefern kann ein solcher Gesetzentwurf, ob er jetzt angenommen wird oder nicht, einen Beitrag dazu leisten, den politischen Kampf für die sozialen Grundrechte zu stärken?

*Katja Kipping:* Ich hatte Jura bloß im Nebenfach, zwar mit viel Freude, aber ich gebe auch zu, dass das Lernen dafür mir eine Sache sehr deutlich gemacht hat: dass es nicht die eine juristische Wahrheit gibt. Das hat den großen Respekt, den viele vor JuristInnen haben, bei mir etwas gemildert, und das ist, glaube ich, ganz gut für manche politische Auseinandersetzung. Denn eins ist deutlich geworden: Dass die Frage, wie Gesetze interpretiert werden und was bei der Rechtsprechung am Ende das ausschlaggebende Argument ist – etwa wenn es zu einer praktischen Konkordanz kommt –, auch



immer ein Ausdruck von Zeitgeist ist. Also dass alle Kämpfe, die wir um den Zeitgeist – um das, was als selbstverständlich gilt in einer Gesellschaft – führen, irgendwie auch Auswirkungen darauf haben, wie Rechtsprechung stattfindet. Wie sieht es jetzt mit der politischen Umsetzbarkeit aus? Das hängt ein bisschen davon ab, ob Sie die Pessimistin oder die Optimistin in mir fragen. Die Pessimistin schaut sich an, wie das Abstimmungsverhalten im Bundestag ist. Da haben wir nur mal was ganz Bescheidenes gefordert vor ein paar Jahren, eine Weihnachtsbeihilfe für die Ärmsten. Da ging es um 30 Euro einmal im Jahr für Sozialleistungsbeziehende. Die Debatten waren verheerend. Außer meiner Fraktion hat niemand dafür gestimmt. Angesichts dessen würde ich sagen, dass die Wahrscheinlichkeit eines so großen sozialen und gesellschaftlichen Fortschritts gering ist, es sei denn, wir kommen über 50 Prozent. Jetzt sieht es zwar gerade ganz gut aus in den Umfragen, aber bis zu 50 Prozent ist es noch ein weiter Weg zu gehen.

Andererseits, wenn ich jetzt die Optimistin in mir befragte, würde ich sagen: Wir wissen nicht, was passiert. Manchmal gibt es einen gesellschaftlichen Fortschritt an einer Stelle, an der man es gar nicht erwartet hätte. Ich habe das schon beim vorherigen Panel erzählt: Als das Bundesverfassungsgericht über die Hartz-IV-Regelsätze entschied und sagte, dass es wirklich ein Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum gebe, da habe ich gedacht: «Mein Gott, höre ich richtig? Habe ich das gerade richtig verstanden?» Weil das so sehr im Kontrast zu dem stand, wie im Bundestag bisher darüber gesprochen wurde. Ich dachte: Okay, da ist was passiert. Insofern würde ich sagen, es wird nicht leicht sein. Selbst wenn – ganz großes «wenn» – wir irgendwann einmal in Sondierungsgespräche eintreten sollten, ist überhaupt nicht sicher, dass man bei der jetzigen Verfasstheit der Sozialdemokratie so etwas einbringen kann. Aber ein Revolutionär hat ja mal gesagt: «Seien wir realistisch und versuchen das Unmögliche.» Ich glaube, wir müssen schon mit einem großen Wurf hineingehen, und da finde ich die Idee eines solchen rechtebasierten Ansatzes sehr gut. Weil er eins deutlich macht: Wir reden hier nicht darüber, ein bisschen gnädiger zu sein, wenn wir Menschen soziale Rechte garantieren. Sondern es geht wirklich um einen Ansatz, der die Wehrhaftigkeit jedes Einzelnen stärkt, und es geht um eine ganz tiefe, ja zutiefst linke Frage: Es geht bei sozialen und demokratischen Rechten wirklich um die Verfügungsgewalt, nämlich um die Verfügungsgewalt über das eigene Leben und die eigene Art, sich einzubringen in diese Gesellschaft. Ob das jetzt einfach ist oder nicht, sei mal dahingestellt. Ich finde, wir haben keine andere Wahl, als das immer wieder starkzumachen und mit politischem Druck und mit den besten Argumenten, die uns einfallen, das durchzukämpfen.

*Michael Krennerich:* Damit würde ich jetzt ganz gerne die Runde öffnen für Ihre Fragen.

*Andreas Wulf:* Andreas Wulf, von medico international. Meine Frage zielt darauf ab, wer denn die Verbündeten jenseits des politischen Parteienspektrums sind. Das hat Katja Kipping ja gerade sehr deutlich gesagt. Wer kämpft da mit uns? Wo sind die Bündnispartner, wenn es schon nicht die Parteien sind, die nicht mal hierherkommen bzw. keine Leute schicken – ist es das Institut für Menschenrechte hier in Berlin? Ist es das Nürnberger Menschenrechtszentrum? Mit wem kämpft man so etwas durch? Das wäre für mich ganz spannend zu hören. Wo hoffen Sie oder wo hofft ihr da auf Unterstützung? Wie kann so etwas wirklich zu einer Bewegung werden, die deutlich macht: Es gibt nicht nur die eine Partei, die das jetzt im Bundestag vorantreibt, sondern es gibt tatsächlich eine Mobilisierung, die darauf hinarbeitet, solche sozialen Rechte in die Verfassung aufzunehmen.

*Gunter Rudnik:* Rudnik, Landessozialgericht Berlin-Brandenburg. Ich möchte keine Frage stellen, sondern eine Anmerkung machen. Das ist bisher noch nicht so richtig Thema gewesen, aber wir erleben das doch im tagtäglichen Leben bzw. bei der Entwicklung unserer Gesellschaft: Der Sozialstaat schafft Infrastruktur. Der Sozialstaat sichert, dass es uns allen gut geht, dass da eine wirtschaftliche Prosperität läuft. Deutschland ist mithilfe von Sozialleistungen durch die Finanzkrise gekommen, also mit völlig anderen Konzepten, als jetzt Portugal oder Griechenland vorgeschlagen werden. Deutschland profitiert ganz massiv davon, dass wir einen ausgeprägten Sozialstaat haben. Und ich bin mir ganz sicher: Wenn wir in den nächsten Wahlkampf gehen bzw. wenn der nächste Wahlkampf über uns hereinbricht, werden soziale Themen die entscheidenden sein. Also kann man sich doch sehr wohl die Frage stellen: Warum reden wir über Sachen, die uns so wichtig sind, haben die aber nicht im Grundgesetz?



Azize Tank, Sprecherin für Soziale Menschenrechte der Linksfraktion beim Abschluss-Podium, Foto: Ksenia Kuleshova

*Azize Tank:* Meine Frage geht auch in diese Richtung. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, Hartz-IV-BezieherInnen erhielten Leistungen eines «Existenzminimums». Wer einen vom Jobcenter vorgegebenen Termin nicht wahrnehmen kann, wird gleich sanktioniert. Es heißt, das Existenzminimum solle den Grundbedarf eines Menschen für das Überleben sichern. Der Staat nimmt sich aber das Recht, Menschen zu bestrafen, indem durch Sanktionen selbst das Existenzminimum unterschritten wird, wodurch auch die Würde der Menschen angegriffen wird. Meine Frage dazu: Deutschland ist seit fast 50 Jahren an den UN-Sozialpakt gebunden. Bei Verletzung der politischen Menschenrechte aus dem UN-Zivilpakt steht der Ruf nach Sanktionen gegenüber vertragsverletzenden Staaten oft im Vordergrund. Sollten wir nicht vielmehr darüber nachdenken, ob bei Verletzung von Sozialen Menschenrechten nicht Sanktionen gegen solche Staaten verhängt werden sollten? Welche Möglichkeiten hat diesbezüglich der UN-Sozialausschuss?

*Michael Krennerich:* Der Ausschuss ist erst in den 1980er Jahren gegründet worden, aber ich gebe den Schwarzen Peter gerne gleich weiter ans Podium – auch die Frage, worin die Möglichkeiten des Ausschusses bestehen, sozusagen der Kritik Nachdruck zu verleihen.

*Katja Kipping:* Zunächst zur Frage nach den Verbündeten: Es ist nicht meine Aufgabe, für andere Parteien Werbung zu machen, aber ich würde jetzt schon zur Ehrenrettung sagen, dass es bei den Grünen wirklich gute KollegInnen gibt, die das mit unterstützen im Sozialausschuss; das hatte ich schon gesagt. Die auch von sich aus den Grundrechtebegriff starkmachen. Aber wo sind andere Verbündete? Ich sehe weniger ganz große Verbündete auf der allumfassenden, abstrakten Ebene, wenn man jetzt sagt: Wir sind für die Ratifizierung. Aber ich sehe immer in sehr konkreten Auseinandersetzungen interessante Bewegungen, die sich ganz stark auf den Menschenrechts- bzw. Grundrechtsgedanken beziehen.

Ich möchte drei Beispiele nennen: Zum einen ist bei uns in der Partei das Thema menschenrechtlicher Zugang zu Sozialpolitik zuallererst und besonders selbstbewusst von der Bundesarbeitsgemeinschaft «Selbstbestimmte Behindertenpolitik» starkgemacht worden, die gesagt hat: «Wir haben es satt, wir wollen hier nicht in einer Bittstellerhaltung sein, so nach dem Motto «und für die im Rollstuhl gibt es dann gnädigerweise irgendwann am Hintereingang eine Rampe», sondern: «Wir wol-

len die Teilhabe als Menschenrecht, und das fordern wir ganz selbstbewusst ein.» Und da gibt es eine breite Bewegung dahinter, die teilweise zu richtig schönen, frechen Aktionen bereit ist. Zweitens, im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit: Ich finde es spannend, dass es da bezüglich des Rechts auf Ernährungssouveränität ein breites Bündnis von unterschiedlichen Initiativen und NGOs gibt. Drittens, ich sagte es heute schon: Sowohl in der Grundeinkommens-Community wie bei neuen Formen von Kämpfen gegen Hartz IV über die Plattform sanktionsfrei.de – übrigens ganz toll, wenn man für das soziokulturelle Existenzminimum kämpft, um hier ein bisschen Werbung dafür zu machen: Das ist eine politische Initiative, die die Wehrhaftigkeit von Hartz-IV- und Sanktionsbetroffenen stärkt – und bei deren Debatten das Argument vorgetragen wird: Es geht uns doch hier um Grundrechte, nicht um etwas, was wir erbetteln müssen, es geht um ein Menschenrecht! Und das mit einer Fassungslosigkeit, dass die Regierung das nicht begreift, und wo der Verweis auf das Grundrecht etwas ganz Starkes ist – ganz anders, als es innerhalb des Bundestages wirkt. Da, würde ich sagen, gibt es sehr wohl viele Verbündete, die aber immer an dieser konkreten Umsetzung arbeiten – dort, wo sie das Gefühl haben: Hier wird ein Menschenrecht nicht entsprechend beachtet. Und ihre Forderungen ganz stark machen. In konkreten Kämpfen gibt es also sehr viele Verbündete – und das stimmt mich optimistisch.

*Michael Krennerich:* Vielen Dank. Darf ich die Frage zum UN-Ausschuss jetzt an Sie richten, Frau Brás Gomes? Es gibt übrigens keine Sanktionsmöglichkeiten dieses Ausschusses, aber das werden wir jetzt hören.

*Maria Virgínia Brás Gomes:* Of course I do not have enough information about your system to be able to speak about alliance partners. But I can share with you some of my own experience. I think there is a need to recognize that the usual party alliances may not be entirely effective under all circumstances. I know this is part of a generational approach, but if you look at how many young people nowadays think they do not see themselves reflected in party alliances anymore. But they have causes, and they know what they want to fight for and how they want to fight and who they want to fight. So maybe we should think a little bit out of the box and try to involve other stakeholders in the battle that will certainly strengthen the struggle. And what I find sometimes, when I go back to my own experience in my own country is that sometimes these issues are not properly brought to the attention of public opinion. They remain very much within a closed circle of discussion and they are not really made accessible in a way that everyone understands them. So this is just something that I would like to share with you, because it is part of my own experience.

When you go out of the usual way of doing it, you really try to appeal to other stakeholders and I think our youth are very important in this context. People say: they are not politicized, they just do not bother – that is not true! They need to be convinced, because they have the strength, they have the aspiration, they have the capacity and they are very good with their social platforms. With an SMS message, they can get 30.000 people ready – where can parties do that? It is not easy. So, I think we should look a little bit outside our usual party alliances. Now, in terms of the social state and Germany doing so well: I beg to disagree. I do not think that is really true. I mean you may not be under a strict austerity program, you may not be under a fiscal adjustment program, but I think there has been an erosion in social policies in Germany, so I would consider that it is important for Germany to hold on to what you have and try to avoid any erosion, thinking that maybe in the future you may have an austerity issue. Many countries are doing just like the UK, for example. The last time they came to the committee, we really called them to task, because their social policies and social benefits have taken a huge hit. They are not under any austerity program. I mean now, with the Brexit, it may be different but at the time of the consideration of their last report, they were not under any strong austerity program. But this is the general understanding: you need to save money. How do you save money? By downgrading social policies. In the long run it is going to prove negative. You may not see the immediate results, but you will see them in the medium term.

And finally, in terms of the Committee penalizing states: Azize, you know the Committee does not have any possibility to penalize, unfortunately. We can send states some strong concluding observations, that is what we have been doing much to the dislike of governments sometimes, but that is their problem. I often say that the Committee has with states this love-hate relationship. That is

what nurtures us all: we need that and the states need that, so as long as both know where our role lies, I think that will be fine. So when states come out strongly against the Committee and say: «You overstep your mandate», «Where do they get these ideas from, sitting somewhere in Geneva, what do they think?» – fine, that is what the states say, and it is for us to respond: «Look, we have been entrusted with a mission. Our mission is to look for the full implementation of the Covenant. Full implementation of the Covenant is something that is really a very tall order and therefore, anything that is below the full implementation is not enough from our point of view.» So, as long as we are comfortable in these roles, it is all good. Now, what I think we can do and something we have been doing is: whenever Germany comes to the Committee (and it will be coming soon, because your report is due soon, it was due already in July or June, but it will come, because I know the German government is relatively careful about the international obligations). I am sure we will have this discussion again, on why the Covenant is not invoked, is there any possibility that a draft bill to include social rights could be adopted soon, when will you ratify the Optional Protocol? What is keeping you from doing it? So, all these questions will come, the answers will also come and we will reflect our opinion in the concluding observations.

Then it is for you here to push, because there is not much we can do, until Germany comes back five years later. But YOU can do something every day. So, all of us have defined roles to play and I am sure that you will get from the Committee a very strong concluding observation for Germany to ratify the Optional Protocol and to spread education to increase training for lawyers and judges and general awareness raising, so that the Covenant is invoked, and taken into account. Germany will also probably be encouraged to expand its Bill of Rights. But then, for the rest, the daily struggle that is up to you, here.

*Michael Krennerich:* Der Entwurf ist übrigens schon «in der Mache»; ich habe den ersten Entwurf des Berichtes an den Sozialrechtsausschuss bereits gesehen, und die NGOs stehen auch schon in den Startlöchern, um das zu kommentieren.

*Katja Kipping:* Ich wollte noch etwas problematisieren. Mir ist noch einmal bewusst geworden, dass die sozialen Rechte, die im UN-Sozialpakt stehen, auch die schönen Grundrechte, die in der wunderbaren portugiesischen Verfassung stehen, ganz offensichtlich sofort hintangestellt werden müssen, wenn Wolfgang Schäuble mit einem Austeritätsargument kommt. Austerität ist ein politisches Problem, auch ein Problem für die Menschenrechte: Man kann ja ganz deutlich sagen, dass die Erpressung von Ländern wie Portugal, aber auch Griechenland – wo unserer Einschätzung nach die deutsche Bundesregierung der Dirigent der Erpressung ist – ganz offensichtlich in Konflikt mit den Menschenrechten gerät. Der Kampf gegen dieses Kürzungsdiktat, gegen Austerität, ergibt sich aus der Verpflichtung zur Gewährleistung sozialer Menschenrechte.

*Michael Krennerich:* Ich würde gern eine letzte Fragerunde machen. Herr Schultz, bitte.

*Eberhard Schultz:* Eberhard Schultz, von der gleichnamigen Stiftung für soziale Menschenrechte und Partizipation. Nochmal zu der Frage der Sanktionen gegen Deutschland durch die UN: Wenn, dann könnte das ja nur die UN-Vollversammlung, aber ich wette, kurz bevor sie das täte, spätestens dann, würde Deutschland das Zusatzprotokoll ratifizieren, denn das Land, das sich so gern «Weltmeister der Menschenrechte» nennen lässt, würde dieser Blamage sicher aus dem Weg gehen. Aber jetzt zur Frage der Bündnispartner: Ich denke, wir sollten sehen, dass es hier eine Klimaveränderung gegeben hat. Die herrschende Meinung ist nicht mehr, dass die Sozialen Menschenrechte mindere Qualität haben. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich ganz offiziell und mehrfach in diesem Sinne positioniert und interveniert. Ganz viele der großen Menschenrechtsorganisationen, ich nenne nur zwei: Amnesty International und Human Rights Watch, haben ausdrücklich seit einigen Jahren auch die Sozialen Menschenrechte auf ihrer Agenda. Aber das ist noch lange nicht alles: Wir haben an den Universitäten die ersten Lehrstühle, Dr. Krennerich ist ein Beispiel dafür, die sich ausdrücklich um Soziale Menschenrechte kümmern.

Wir müssen uns doch klarmachen: Als Amnesty International vor einigen Jahrzehnten anfang mit den politischen Gefangenen, da haben die Leute doch auch nur darüber gelacht – was soll das, was hat

das für eine Bedeutung? Heute weiß jeder, was das bedeutet. Es ist also unsere Aufgabe, darüber aufzuklären, was Soziale Menschenrechte überhaupt sind, das ist ja nicht bekannt, das muss erst einmal deutlich werden. Und da gibt es noch viele andere Akteure. Es gibt *law clinics*, es gibt FIAN (FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk) – unsere Stiftung hat ihnen gerade einen Preis verliehen – das ist eine große, seit 30 Jahren existierende internationale Organisation, die das Menschenrecht auf Nahrung unterstützt und propagiert. Es gibt das Forum Menschenrechte – ein Zusammenschluss von ich weiß nicht wie vielen Dutzend Menschenrechtsorganisationen –, das sich auch schon mehrfach intensiv mit den Fragen der Sozialen Menschenrechte in unserem Sinne auseinandergesetzt hat. Und last, not least als Beispiel unsere Stiftung: Kuratoriumsvorsitzende ist eine Vertreterin, nicht ganz unbekannt, von welcher Partei? Dreimal dürfen Sie raten – der CDU, Frau Rita Süßmuth, den Älteren vielleicht noch bekannt als frühere Bundestagspräsidentin, Ministerin. Sie tritt massiv für die Sozialen Menschenrechte, um die zunehmende soziale Spaltung zu überwinden. Weil sie erkannt hat und das auch propagiert, dass das ein wichtiges Instrument sein kann, um die zunehmende soziale Spaltung zu überwinden. Deshalb bin ich da nicht ganz pessimistisch und hoffe, dass auch medico international und andere Organisationen, die immer noch meinen, es wäre ein Widerspruch, für die globalen Sozialen Rechte zu kämpfen und für die Verankerung der Sozialen Menschenrechte hier einzutreten, sehen, dass es kein Widerspruch ist und dass man sehr wohl beides zusammenführen kann. Und dann sind wir, denke ich, eine starke Kraft, die bei einer Änderung des sozialen Klimas Erfolg haben kann. Ich will noch ein Beispiel nennen: Es gibt die Initiative Millionäre für Vermögensabgaben, es gibt ein großes Bündnis, das wieder aufleben soll: «Bündnis Umverteilen» hieß es beim letzten Wahlkampf. Ich bin nicht sicher, ob die soziale Gerechtigkeit wieder bei allen großen Parteien zum zentralen Slogan wird, aber ich denke, es wird zumindest sehr großen Druck in diese Richtung geben. Und den können wir doch ausnutzen.

*Azize Tank:* Ich wollte etwas Organisatorisches klarstellen, denn ich habe heute zweimal die Frage gehört, warum das Deutsche Institut für Menschenrechte nicht dabei sei. Wir haben im März dieses Jahres ein Fachgespräch gehabt. Zu diesem Fachgespräch haben wir Sozialverbände und andere Organisationen und selbstverständlich auch das Institut für Menschenrechte eingeladen. Dieses Mal haben wir gesagt: Wir machen eine Konferenz für die Basis. Für Menschen, die in diesem Bereich aktiv sind, aktiv sein wollen – da sollen sie zusammenkommen. Die Anregungen und Ideen aus dem Fachgespräch haben wir in den Gesetzentwurf eingearbeitet. Er ist noch nicht fertiggestellt, wir arbeiten noch daran. Von dieser Konferenz werden wir wieder Anregungen mitnehmen und in unseren Gesetzentwurf einfließen lassen.

Frau Claudia Mahler vom Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) wollte persönlich zu der heutigen Konferenz kommen. Sie hat heute früh angerufen und mitgeteilt, dass sie leider doch verhindert sei. Und von den anderen Fraktionen habe ich gestern erst erfahren, dass sie verhindert seien und heute nicht teilnehmen könnten. Ich sage immer: Unsere Lobby ist die Basis. Ich muss nicht mit den großen Firmen zusammenarbeiten, wir wollen mit den Menschen, mit Betroffenen gemeinsam für soziale Rechte kämpfen. Ich habe das schon extra einzeln gesagt: Wir werden den Gesetzentwurf, wenn er so weit ist, gern an diejenigen, die Interesse haben, weiterleiten und Anregungen bzw. Ergänzungsvorschläge aufnehmen. Schicken Sie uns diese, danke.

*Michael Krennerich:* Ich denke, das war bereits ein Schlusswort. Dann kann ich mich hier nur noch bei den beiden Podiumsteilnehmerinnen bedanken und ihnen eine gute Rückreise wünschen.

*Maria Virgínia Brás Gomes:* Could I also, from my part, thank the speakers, thank the interpreters, thank you very much, if it had not been for you, I would not have been able to understand. Thank you.

# ANHANG

---

Deutscher Bundestag

Drucksache 18/10860

18. Wahlperiode

17.01.2017

## Gesetzentwurf

der Abgeordneten Azize Tank, Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, Annette Groth, Inge Höger, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Birgit Wöllert, Pia Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz)

### A. Problem

Soziale Grundrechte sind unabdingbar für ein würdiges Leben in einer sozial gerechten Gesellschaft. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) finden jedoch in der Bundesrepublik Deutschland weniger Beachtung und eine geringere Sicherung als bürgerliche und politische Rechte. Grund dafür ist die größtenteils fehlende Verankerung dieser Rechte in der deutschen Verfassung. Mit den Artikeln 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) wurde die Bundesrepublik Deutschland jedoch auf die Sozialstaatlichkeit festgelegt («sozialer Bundesstaat» bzw. «sozialer Rechtsstaat»).

Die Konkretisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte, die die Sozialstaatlichkeit ausmachen, ist notwendig und nicht zuletzt auch eine Konsequenz bereits bestehender Rechtsanwendung. Diese unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte sollen in die Verfassung inkorporiert werden. Soziale Menschenrechte sind gleichwertig mit den bürgerlichen und politischen, die bereits im Grundgesetz verankert sind. Diese sind nicht gegensätzlich, sondern bedingen einander. Die eine ist ohne die andere menschenrechtliche Dimension nicht denkbar, weil die bürgerlichen und politischen Freiheiten nicht vollumfänglich wahrgenommen werden können, wenn die Menschen nicht über die elementaren sozialen Rechte verfügen.

Die notwendige Kodifizierung ergibt sich auch aus der Anwendung von Artikel 1 Abs. 2 GG. Die Bundesrepublik ist Teil der Völkergemeinschaft und hat die menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, die die Völkergemeinschaft hervorgebracht hat. Das bedeutet, dass die Grundrechte des Grundgesetzes als Ausprägung der international anerkannten Menschenrechte begriffen werden müssen. Unter die international anerkannten Menschenrechte fallen insbesondere die Rechte, die im Rahmen internationaler völkerrechtlicher Verträge gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG schon Teil des deutschen Rechts sind.

Dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Sozialpakt) ist durch Bundesgesetz vom 23. November 1973 der innerstaatliche Anwendungsbefehl erteilt worden. Er trat am 3. Januar 1976 völkerrechtlich in Kraft und enthält die wichtigsten wirtschaftlichen Rechte (Recht auf Arbeit, Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsfreiheit, Streikrecht), sozialen Rechte (Schutz der Familie, Mutterschutz, Schutz von Kindern und Jugendlichen, Rechte auf soziale Sicherheit, angemessener Lebensstandard, Ernährung, Kleidung, Wohnung, Gesundheit, Wasser und Sanitärversorgung) und kulturelle Rechte (Recht auf Bildung, Teilnahme am kulturellen Leben und den Schutz des geistigen Eigentums). Ebenso sind die Gleichstellung der Geschlechter und ein umfassendes Diskriminierungsverbot aufgeführt.

Die Durchsetzung sozialer Menschenrechte ist gegenwärtig nur ungenügend gewährleistet. Wachsende Versorgungslücken sind vor allem in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Gesundheitsversorgung

und Bildung zu finden. Anstatt soziale Menschenrechte flächendeckend zu garantieren, zieht sich der Staat zunehmend aus der Verantwortung, sodass die Absicherung von sozialen Risiken in immer mehr Bereichen bereits zu einer Privatsache geworden ist (z. B. Zusatzbeiträge und Zuzahlungen in der gesetzlichen Krankenversicherung oder private Altersversorgung wie die Riesterrente).

Die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte liegt in der Verantwortung, die die Bundesrepublik aufgrund bestehender Gesetze und Vereinbarungen übernommen hat. Für einen modernen Sozialstaat ist die Gewährung und individuelle Durchsetzbarkeit sozialer Grundrechte zudem keine Frage des Ermessens, sondern zwingend erforderlich.

Für eine umfassende Sicherung der sozialen Bedürfnisse der Menschen ist eine Verfassungsänderung notwendig. Die bisherige Ausgestaltung des Grundgesetzes reicht nicht aus, um wirksam vor Sozialabbau und sozialer Ausgrenzung zu schützen. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte gehören ins Grundgesetz, um ihre Durchsetzbarkeit zu stärken.

## **B. Lösung**

Grundlegende wirtschaftliche und soziale Rechte werden mit der Aufnahme in das Grundgesetz verfassungsrechtlich konkretisiert, rechtlich durchsetzbar und zukunftsorientiert gewährleistet. Die Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips durch soziale Grundrechte gibt der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung konkrete Maßstäbe an die Hand. Zudem wird die soziale Verpflichtung des Staates dadurch ausdrücklich zu einem individuellen, subjektiv durchsetzbaren Recht. Den Menschen werden von Verfassung wegen unmittelbare Leistungsansprüche zugestanden, die im Falle ihrer Nichtgewährung gerügt werden können, d. h. auch individuell einklagbar sind. Dem fortschreitenden Abbau sozialer Sicherungssysteme wird so eine verfassungsrechtliche Grenze gesetzt.

Für das Leben jedes einzelnen Menschen unverzichtbare Inhalte des Sozialstaatsprinzips werden in Gestalt sozialer Grundrechte zu verbindlichen, grundrechtlich abgesicherten Mindeststandards. Soziale Grundrechte als Ausdruck eines neuen Entwicklungsniveaus im Verhältnis zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern werden in den Normenbestand des Grundgesetzes aufgenommen und stellen damit nicht mehr nur einfaches Recht dar. Der hohe Rang, den die sozialen Menschenrechte im internationalen Recht, im Länderverfassungsrecht sowie schließlich im Bewusstsein der Menschen genießen, rechtfertigt ihren Platz in der Verfassung.

Die in das Grundgesetz aufgenommenen sozialen Menschenrechte beinhalten die wichtigsten Voraussetzungen eines sozial gerechten Lebens in den Bereichen Arbeit, soziale Sicherheit, Gesundheit und Pflege, Wohnen und Bildung.

Darüber hinaus werden auch die Rechte der Kinder nach der UN-Kinderrechtskonvention ausdrücklich im Grundgesetz verankert. Die Rechte von Menschen mit Beeinträchtigung bzw. Behinderung nach der UN-Behindertenrechtskonvention werden durchgängig berücksichtigt. Zudem wird im Asylgrundrecht ein den völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechender Standard verankert. Dies ermöglicht eine umfassende Selbstbestimmung und gesellschaftliche Inklusion aller Menschen – unabhängig von ihrer sozialen Stellung.

Ergänzend werden spezielle Diskriminierungsverbote im Hinblick auf die «sexuelle Identität», die «genetischen Eigenschaften» und den «gesundheitlichen Zustand» in den Gleichheitsgrundsatz im Grundgesetz eingefügt. Zudem wird das Streikrecht ausgebaut und das unbedingte Verbot der Zwangsarbeit etabliert.

## **C. Alternativen**

Keine.

## **D. Kosten**

Eine genaue Bestimmung der Kosten ist nicht möglich. Der Sozialstaat kostet nicht nur Geld, sondern wirkt sich auch positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Staates aus und stabilisiert die demokratische Gesellschaft nachhaltig.

# **Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz)**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

## **Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in der im Bundesgesetzblatt 1949 Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 G. v. 23.12.2014 BGBl. I S. 2438 geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

### **1. Nach Artikel 1 wird folgender Artikel 1a eingefügt:**

#### **«Artikel 1a**

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf soziale Sicherheit. Der Staat ist verpflichtet, kollektive soziale Sicherungssysteme zu schaffen.
- (2) Jeder Mensch hat das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, das ihm diejenigen materiellen Voraussetzungen zusichert, die für seine Existenz und Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Das Existenzminimum ist sanktionsfrei zu gewährleisten.»

### **2. Nach Artikel 2 wird folgender Artikel 2a eingefügt:**

#### **«Artikel 2a**

- (1) Kinder und Jugendliche haben das Recht auf Förderung ihrer körperlichen und geistigen Fähigkeiten sowie zur Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz vor Armut, Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung.
- (2) Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte der Kinder und Jugendlichen und trägt Sorge für kind- und jugendgerechte Lebensbedingungen. Sie unterstützt die Eltern bei ihrem Erziehungsauftrag.
- (3) Kinder und Jugendliche haben das Recht auf Beteiligung an den sie betreffenden Entscheidungen und an den gesellschaftlichen Prozessen.
- (4) Das Kindeswohl ist bei allen Entscheidungen, die die Rechte und Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, besonders zu berücksichtigen.»

### **3. Artikel 3 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:**

- «(3) Niemand darf insbesondere wegen des Geschlechts, der Abstammung, der Sprache, der sexuellen Identität, der genetischen Eigenschaften, des gesundheitlichen Zustands, des Alters, der Herkunft, der sozialen Stellung, des Glaubens, der religiösen oder politischen Anschauungen oder aus rassistischen Gründen, aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf aufgrund einer Behinderung benachteiligt werden.»



#### 4. Nach Artikel 3 werden die folgenden Artikel 3a bis 3d eingefügt:

##### «Artikel 3a

- (1) Im Mittelpunkt des Arbeits- und Wirtschaftslebens steht das Wohl der Menschen.
- (2) Jeder Mensch hat das Recht auf frei gewählte oder angenommene Arbeit.
- (3) Jede und jeder abhängig Beschäftigte hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit und das Recht auf angemessenen Lohn. Dieser muss mindestens einen angemessenen Lebensunterhalt sichern.
- (4) Jede und jeder abhängig Beschäftigte hat das Recht auf gesunde, sichere, inklusive und menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Freizeit und Erholung. Der Staat ist zur Gestaltung einer familienfreundlichen Arbeitswelt verpflichtet.

##### Artikel 3b

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfrei zugängliche Wohnung und auf Versorgung mit Wasser und Energie. Die Miete muss einkommensgerecht sein.
- (2) Der Staat sorgt für Mieterschutz und gleicht Miet- und Wohnbelastungen aus. Er sichert den Zugang zu Wasser und Energie.
- (3) Die Räumung von Wohnraum ist unzulässig, wenn kein zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt wird.

##### Artikel 3c

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Gesundheit sowie auf Inanspruchnahme der Gesundheits- und Pflegeleistungen.
- (2) Dieses Recht ist insbesondere durch einen gleichberechtigten, solidarisch finanzierten, diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen der Gesundheitsförderung, Vorsorge, Versorgung und Nachsorge zu gewährleisten. Dies umfasst auch den Zugang zu Pflegeleistungen und Palliativversorgung.
- (3) Der Staat ist zur Gestaltung gesundheitsförderlicher Bedingungen in allen Lebensbereichen verpflichtet. Dazu gehört vor allem die Verminderung sozial bedingter gesundheitlicher Ungleichheit, um jedem Menschen umfassendes körperliches, geistiges und soziales Wohlbefinden zu gewährleisten.

##### Artikel 3d

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. Das Recht umfasst die frühkindliche Bildung, Schulausbildung, berufliche Aus- und Weiterbildung, Hochschulbildung und die allgemeine kulturelle und politische Bildung und Weiterbildung. Der Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen und die Lernmittel sind unentgeltlich sowie diskriminierungsfrei zu gestalten. Jeder Mensch hat das Recht, sich ein Leben lang den eigenen Bedürfnissen und Interessen folgend zu bilden.
- (2) Bildung ist auf die volle Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit gerichtet. Offene, inklusive Bildungswege, die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte und die Selbstverwaltung der Bildungseinrichtungen im Rahmen der Gesetze und das Recht auf Mitbestimmung der Lernenden sind gewährleistet.»

#### 5. Dem Artikel 9 wird folgender Absatz 4 angefügt:

- «(4) Das Streikrecht ist ohne Einschränkungen gewährleistet. Es umfasst auch das Recht zum politischen Streik. Die Aussperrung ist rechtswidrig.»

**6. Artikel 12 wird wie folgt geändert:**

- a) In Absatz 2 wird das Wort «bestimmten» gestrichen.
- b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:  
«(3) Zwangsarbeit ist verboten.»

**7. Artikel 16a wird wie folgt gefasst:**

**«Artikel 16a**

- (1) Jeder Mensch, der aus begründeter Furcht vor Verfolgung aus rassistischen Gründen oder wegen seiner politischen Überzeugung, seiner Religion, der Nationalität, seines Geschlechts, seiner sexuellen Identität, einer Behinderung oder wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe flieht, erhält Asyl.
- (2) Jeder Mensch, dem infolge einer Abschiebung eine erhebliche Gefährdung seiner körperlichen Unversehrtheit, seiner Gesundheit, seines Lebens oder eines anderen grundlegenden Menschenrechts droht, hat Anspruch auf Schutz.»

**Artikel 2  
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 17. Januar 2017  
Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

# Begründung

## A. Allgemeiner Teil

### I. Soziale Rechte in der Bundesrepublik

#### 1. Verfassungsrechtliche Verankerung und Entwicklung der Rechtsprechung

Mit dem normativen Bekenntnis des Grundgesetzes zum «sozialen Bundesstaat» (Artikel 20 Abs. 1 GG bzw. «sozialem Rechtsstaat» (Artikel 28 Abs. 1 GG) als unabänderliches Grundprinzip (in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 3 GG) ist das Sozialstaatsprinzip zum Verfassungsgrundsatz erhoben worden, um einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu ermöglichen bzw. schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit zu verhindern (vgl. Burghart in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Artikel 20 GG sowie BVerfGE 5, 206).

Aufgrund seiner Entstehungsgeschichte stehen bürgerlich-politische Grundrechte im Zentrum des Grundgesetzes. Als Ausnahmen von dieser Regel lassen sich die Grundrechte mit unmittelbar sozialrechtlichem Gehalt nennen, wie das kulturelle Recht der Freiheit von Kunst und Wissenschaft aus Artikel 5 Abs. 3 GG und die sozialen Rechte des Schutzes von Ehe, Familie und Kindern aus Artikel 6 GG sowie die wirtschaftlichen Rechte wie das Recht auf Bildung von Gewerkschaften aus Artikel 9 Abs. 3 GG und das Recht auf freie Berufswahl aus Artikel 12 Abs. 1 S. 1 GG, die gleichzeitig auch im UN-Sozialpakt verbrieft sind.

Weitere elementare soziale Grundrechte sind jedoch bislang nicht ins Grundgesetz aufgenommen worden. Verschiedene nach 1945 erlassene Länderverfassungen enthalten zwar – in der Tradition der Weimarer Reichsverfassung stehend – einen Katalog sozialer Grundrechte, diese sozialen Verbürgungen der Länderverfassungen besitzen jedoch lediglich den Charakter von Programmsätzen bzw. Staatszielbestimmungen.

Sozialstaatlichkeit charakterisiert damit konstitutiv die Bundesrepublik auf der gleichen Ebene wie Demokratie, Republik, Bundes- und Rechtsstaat. Zugleich weist das Sozialstaatsprinzip eine strukturelle Schwäche insofern auf, als es lediglich staatliche Aufgaben zum Gegenstand hat, mit der Konsequenz, dass dieser Staatszielbestimmung allein bislang keine subjektiven Rechte von Berechtigten korrespondieren. Aufgrund seiner Weite und Unbestimmtheit können gegenwärtig aus dem Sozialstaatsprinzip allein und unmittelbar keine individuellen sozialen Rechte hergeleitet werden.

Auch durch die Herausbildung entsprechender objektiv-rechtlicher Institutionen des sozialen Rechts wie der Sozialversicherung können noch keine subjektiven Rechte hervorgehen, weshalb Staatszielbestimmungen allein keinen geeigneten Ort zur Begründung subjektiver sozialer Grundrechte darstellen (so Eichenhofer: Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht, 2012, S. 57 f.). Denn Staatszielbestimmungen beziehen die Mitglieder der Gesellschaft nicht als Subjekte eines individuellen Anspruchs ein, sondern vielmehr als Objekte einer im öffentlichen Interesse auferlegten Verpflichtung, welche dem Staate obliege.

Erstmals stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass dieser Verpflichtung des Staates auf der einen Seite auch die Anerkennung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Gemeinschaft als Trägerinnen und Träger eigener Rechte auf der anderen Seite korrespondieren muss. Die entsprechenden Rechte können die Grundlage bilden, um als Betroffene gegen die Verletzung dieser Verpflichtung den Schutz der Verwaltungsgerichte anzurufen. Vor dem Hintergrund der Klärung staatlicher Fürsorgepflichten führte das BVerwG 1954 aus: «Im Rechtsstaat (Artikel 20 in Verbindung mit Artikel 28 GG) sind die Beziehungen des Bürgers zum Staat grundsätzlich solche des Rechts, daher wird auch das Handeln der öffentlichen Gewalt ihm gegenüber der gerichtlichen Nachprüfung unterworfen (Artikel 19 Abs. 4 GG). Mit dem Gedanken des demokratischen Staates (Artikel 20 GG) wäre es unvereinbar, dass zahlreiche Bürger, die als Wähler die Staatsgewalt mitgestalten, ihr gleichzeitig hinsichtlich ihrer Existenz ohne eigenes Recht gegenüberstünden. Auch der Gemeinschaftsgedanke, der in den Grundsätzen des sozialen Rechtsstaats (Artikel 20 und 28 GG) und der Sozialgebundenheit des Eigentums (Artikel 14 Abs. 2 GG) Ausdruck gefunden hat, erschöpft sich nicht in der Gewährung von materiellen Leistungen, sondern verlangt, dass die Teilnehmer der Gemeinschaft als Träger eigener Rechte anerkannt werden, die grundsätzlich einander mit gleichen Rechten gegenüberstehen (vgl.

auch Artikel 3 GG), und dass nicht ein wesentlicher Teil des Volkes in dieser Gemeinschaft hinsichtlich seiner Existenz ohne Rechte dasteht. Endlich ist auch das Grundrecht auf Leben und Gesundheit (Artikel 2 Abs. 2 GG) Ausfluss jenes Grundgedankens.» (vgl. BVerwGE 1, 159–163, Rn. 29).

Mit der Fürsorgerechtsentscheidung schuf das Bundesverwaltungsgericht die konzeptionelle Grundlage für die Verknüpfung des Prinzips des demokratischen und sozialen Rechtsstaats mit elementaren Grundrechten, die sich nicht in der Gewährung von materiellen Leistungen erschöpft, sondern die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Gemeinschaft als Trägerinnen und Träger eigener Rechte anerkannte, die grundsätzlich einander mit gleichen Rechten gegenüberstehen. Die Anerkennung aller Bürgerinnen und Bürger als «Teilnehmer der Gemeinschaft» und «Träger eigener Rechte» führte folgerichtig zu der Feststellung, dass aus der Verknüpfung der Menschenwürdegarantie mit dem Sozialstaatsprinzip dem Grunde nach ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe begründet werden kann (BVerwGE 1, 159).

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts griff diesen Gedanken auf, wobei die Rechte aus der Sozialversicherung (Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) jedoch zunächst als subjektiv-öffentliche Abwehrrechte verstanden wurden, die in den Schutzbereich des Artikels 14 GG (Eigentumsgarantie) fielen. Weiterhin hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Gleichheitsgebot (Artikel 3 GG) und dem Familienfördergebot (Artikel 6 GG) zahlreiche sozialrechtliche Einzelberechtigungen abgeleitet. Die zentralen Materien des Sozialrechts wurden nicht nur als Gegenstand subjektiver Rechte erkennbar, sondern erlangten durch die nachfolgende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch einen genuin grund- und das heißt menschenrechtlichen Gehalt mit verfassungsrechtlichen Rang (vgl. Eichenhofer, Fachgespräch im Deutschen Bundestag «Soziale Menschenrechte im Fokus – Aufbruch oder Stillstand? Aufnahme sozialer Grundrechte ins Grundgesetz» am 3. März 2016).

Vor dem Hintergrund dieser Einsicht bemühte sich das Bundesverfassungsgericht aus der Gewährleistungsdimension der Menschenwürdegarantie in Artikel 1 Abs. 1 GG die Sicherung realer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben als komplementäres Element der Freiheitsrechte des Grundgesetzes grundrechtlich zu verbürgen. So heißt es in der sog. Numerus-Clausus-Entscheidung des BVerfG: «Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen.» (BVerfGE 33, 303, Rn. 59).

In mehreren Entscheidungen leitete das Bundesverfassungsgericht aus Artikel 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip zudem eine Verpflichtung des Staates her, ein Existenzminimum zu gewähren, das ein menschenwürdiges Dasein überhaupt erst ausmache (z. B. BVerfGE 45, 187 (228)).

Dieser Gedanke wurde im sog. Hartz IV-Urteil vom 9. Februar 2010 konkretisiert: «Wenn Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil sie weder aus einer Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter zu erlangen sind, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 125, 175 (222)). Als Menschenrecht steht dieses Grundrecht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu. Mit dieser objektiven Verpflichtung aus Artikel 1 Abs. 1 GG korrespondiert ein individueller Leistungsanspruch, da das Grundrecht die Würde jedes einzelnen Menschen schützt (vgl. BVerfGE 87, 209 (228)) und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann (vgl. BVerfGE 125, 175 (222 f.)); (BVerfG, 1 BvL 1/09 u. a., Rn. 134.)

Das Bundesverfassungsgericht bemühte sich auch, den Umfang des sozialen Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums näher zu bestimmen. Dieses umfasse nicht nur die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, sondern auch «die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen (vgl. BVerfGE 125, 175 (223) m.w.N.)» (BVerfG, 1 BvL 1/09 u. a., Rn. 135).

In einem weiteren Urteil vom 18. Juli 2012 zum Asylbewerberleistungsgesetz verwies das Bundesverfassungsgericht darauf, dass das menschenwürdige Existenzminimum auch aus migrationspolitischen Gründen nicht eingeschränkt werden darf: «Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren (13. Ausschuss) vom 24. Mai 1993, BT-Drs. 12/5008, S. 13f.). Die in Artikel 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.» (BVerfG, 1 BvL 10/10 u. a., Rn. 95, BVerfGE 132, 134 (173)).

Das Sozialstaatsprinzip entfaltet zugleich eine Garantie, die die Schaffung und Entfaltung sozialer Rechte zu ihrem Gegenstand hat (vgl. ausführlich Eichenhofer, DVBl 2016, 78–90).

Wichtiges Bindeglied, das die verfassungsrechtliche Vorgabe, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, auf dem Gebiet des Sozialrechts umzusetzen versucht, ist die Norm des § 1 Erstes Sozialgesetzbuch (SGB I) (vgl. Steinbach in: Hauck/Noftz, SGB, 06/10, § 1 SGB I). Dabei können gemäß § 2 SGB I jedoch konkrete Ansprüche nur insoweit geltend gemacht werden, als sie durch die Vorschriften der besonderen Teile des Sozialgesetzbuches im Einzelnen bestimmt sind. Die zahlreichen Regelungen des Sozialgesetzbuches, die zudem je nach politischer Mehrheit leicht verändert werden können, genügen nicht, um elementare soziale Rechte für alle Menschen wirksam und umfassend zu sichern. Dies kann nur durch die Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz geschehen. Insgesamt lässt sich dabei feststellen, dass eine verfassungsrechtliche Praxis, die strukturelle Schwächen des Sozialstaatsprinzips verstärkt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu korrigieren versucht, die Tatsache verkennt, dass das deutsche Verfassungsrecht und mithin auch das deutsche Sozialrecht durch Artikel 1 Abs. 2 GG explizit auf die Verwirklichung der internationalen Menschenrechte ausgelegt und ausgerichtet wurde.

Die Anerkennung dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe, nach der das Grundgesetz nicht nur abstrakt, sondern konkret auf die Anerkennung und Verwirklichung der internationalen Menschenrechte ausgelegt ist, räumt auch Zweifel an der Konsistenz zwischen der Anknüpfung von staatlichen Leistungspflichten an die Menschenwürde aus. Denn die Tatsache, dass aus der Menschenwürde Menschenrechte abgeleitet werden, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Menschenwürde selbst kein Menschenrecht darstellt und ihr Inhalt nur schwer zu ermitteln wäre. Dies macht einmal mehr deutlich, dass die Aufnahme sozialer Grundrechte ins Grundgesetz der bisherigen Unbestimmtheit der Staatszielbestimmung «Sozialstaatlichkeit» als Ausdruck der historischen Vorläufigkeit des Grundgesetzes notwendig ist und den provisorischen Charakter beheben könnte.

**2. Die Verpflichtung zur Verwirklichung der internationalen Menschenrechte aus Artikel 1 Abs. 2 GG**  
Artikel 1 Abs. 1 GG enthält schon seinem Wortlaut nach nicht lediglich das Gebot der Achtung, sondern vielmehr auch den Schutz der Menschenwürde. Die Norm stellt fest: «Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.»

Diese Verpflichtung aller staatlichen Gewalt wird in Artikel 1 Abs. 2 GG mit einer Handlungsanweisung verknüpft: «Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.»

Daraus folgt, dass die Bundesrepublik Deutschland als ein Teil der Völkergemeinschaft an den menschenrechtlichen Verpflichtungen, die diese Völkergemeinschaft hervorgebracht hat, teilnimmt und die universellen Menschenrechte zugleich zum Fundament der Menschenrechtsgeltung in der Bundesrepublik erhoben werden.

Aus Artikel 1 Abs. 3 GG folgt, dass die im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte als Ausprägung der universell geltenden und unveräußerlichen Menschenrechte die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden.

Damit müssen die deutschen Grundrechte als Ausprägung der international anerkannten, universellen Menschenrechte verstanden werden, die als bürgerlich-politische und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte eine Einheit bilden, unteilbar und interdependent sind.

Eine umfassende Verwirklichung des Sozialstaatsziels ist somit nur durch die Anerkennung der unveräußerlichen und unverletzlichen sozialen Menschenrechte möglich, die eine Ausprägung des fortschreitenden Erbes der Völkergemeinschaft sind und die es zu wahren, zu verwirklichen und zu fördern gilt. An diese Menschenrechte sind Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung gebunden. In seiner jetzigen Fassung gewährt das Grundgesetz jedoch sozialen Menschenrechten nur einen Schutz auf Grundlage der Menschenwürdegarantie und der bürgerlichen Freiheitsrechte (Artikel 1, Artikel 2, Artikel 6 und Artikel 14 GG). Das bestehende strukturelle Defizit erfordert auf nationaler Ebene zweierlei Maßnahmen: Einerseits die völkerrechtliche Anerkennung des fortschreitenden Entwicklungsstandes im Menschenrechtsbereich, namentlich durch Unterzeichnung und Ratifizierung von Menschenrechtsabkommen, insbesondere durch die Stärkung und Fortentwicklung von Kontrollmechanismen und Individualbeschwerdeverfahren.

Zweitens die Aufnahme sozialer Menschenrechte, namentlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte des UN-Sozialpakts als Grundrechte in das Grundgesetz. Die Aufnahme sozialer Grundrechte ins Grundgesetz würde konsequent den hohen Bedeutungsgehalt des Sozialstaatsprinzips als Verfassungsprinzip umsetzen und der staatlichen Verpflichtung individuelle subjektiv-rechtliche soziale Grundrechte an die Seite stellen.

### **3. Sozialpolitische Notwendigkeit der Kodifizierung sozialer Grundrechte**

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den reichsten Ländern der Welt. Dennoch sind Millionen Menschen von Erwerbslosigkeit, prekärer Beschäftigung, (Einkommens-)Armut und sozialer Diskriminierung betroffen. Insbesondere Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen mit Beeinträchtigungen bzw. Behinderung werden gesellschaftlich benachteiligt im Hinblick auf Beschäftigung und gleiche Entlohnung. Darüber hinaus besteht eine strukturelle Unterfinanzierung des Bildungs- und Ausbildungssystems, was sich besonders negativ auf die Chancen sozial benachteiligter Schüler und Schülerinnen auswirkt. Das deutsche Bildungssystem ist in hohem Maße sozial selektiv. Mehrere Studien haben eine strukturelle Benachteiligung von Kindern aus von Armut betroffenen Familien und mit Migrationshintergrund nachgewiesen. Im Bildungsbereich, aber auch bei der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung wird massiv Sozialabbau und eine Verlagerung sozialer Versorgung weg vom Staat in die Privatwirtschaft vorangetrieben. Soziale Sicherungssysteme schützen immer weniger vor Notlagen wie Ausgrenzung, Armut, Diskriminierung und Obdachlosigkeit. Stattdessen findet auch hier eine Auslagerung in die private Vorsorge statt, die sich nur Besserverdienende leisten können. Die Sozialhilfeleistungen nach dem SGB II, SGB XII und insbesondere nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dessen Leistungsniveau noch erheblich unterhalb des Sozialhilfesatzes liegt, reichen für einen angemessenen Lebensstandard eines jeden Menschen nicht aus. Die sozialen Sicherungssysteme sind weit davon entfernt, die Bedürfnisse der Betroffenen zu berücksichtigen.

Nach dem Bericht des Paritätischen Gesamtverbands zur Armutsentwicklung in der Bundesrepublik 2016 beträgt die bundesweite Armutsquote fast unverändert 15,4 Prozent, wobei in einzelnen Bundesländern ein erheblich höheres Armutsrisiko besteht (Der Paritätische Gesamtverband e. V., Zeit zu handeln. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016, S. 22).

Weiterhin wird konstatiert:

«Sehr stark überproportional von Armut betroffen sind auch im Jahr 2016 wieder

- Alleinerziehende (41,9 Prozent)
- Familien mit drei und mehr Kindern (24,6 Prozent)
- Erwerbslose (57,6 Prozent)
- Menschen mit niedrigem Qualifikationsniveau (30,8 Prozent)
- sowie Ausländer (32,5 Prozent)
- oder Menschen mit Migrationshintergrund generell (26,7 Prozent).» (ebd. S. 23).

Dies hat wiederum auch Auswirkungen auf die gesundheitliche Situation. Denn das soziale Umfeld und die jeweiligen Arbeits- und Lebensbedingungen sind nicht unwesentlich für eine mangelhafte Gesundheit und daraus resultierende Risiken verantwortlich.

Auch diese tatsächlichen Defizite bei der Gewährleistung sozialer Rechte verdeutlichen die Notwendigkeit der Aufnahme individueller sozialer Grundrechte in die Verfassung.

## **II. Internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und die Interdependenz und Gleichwertigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen sowie bürgerlich-politischen Rechte**

### **1. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948**

Die Einheit, Unteilbarkeit und Interdependenz der sozialen Menschenrechte war bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte manifestiert. In der Präambel heißt es: «[D]a die Nichtanerkennung und Verachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen, und da verkündet worden ist, dass einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen, das höchste Streben des Menschen gilt.» Das Grundgesetz knüpft in Artikel 1 Abs. 2 genau an diese Feststellung, indem es statuiert, dass das «Deutsche Volk sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt [bekennt].»

Die AEMR, deren zahlreiche Bestimmungen mittlerweile als Völkergewohnheitsrecht anerkannt sind, drückt die Einheit aller Menschenrechte aus und erkennt u. a. das Recht auf einen Lebensstandard, der Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf soziale Sicherheit an. Darüber hinaus beinhaltet sie auch das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.

Obwohl die AEMR zunächst als unverbindliche Deklaration angesehen wurde, stellt sie heute ein Fundament der Vereinten Nationen dar, das unabhängig von religiösen, philosophischen oder politischen Unterschieden als Konsens der Weltgemeinschaft anerkannt wurde. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben die Bestimmungen der AEMR schrittweise fortentwickelt, rechtsverbindlich konkretisiert und vertraglich festgeschrieben. Die Kodifizierung der darin enthaltenen Menschenrechte und ihre Anerkennung durch die gesamte Völkergemeinschaft belegen, dass viele Bestimmungen der AEMR mittlerweile zum zwingenden Völkergewohnheitsrecht gehören.

### **2. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) von 1966**

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat 1966 sowohl den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) als auch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) als gleichrangige normative Dokumente verabschiedet. Im UN-Zivilpakt sind u. a. das Verbot von Folter, das Recht auf persönliche Freiheit sowie die Religionsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung verankert. Im UN-Sozialpakt sind u. a. das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Bildung verbrieft. Einen Meilenstein in der Fortentwicklung der sozialen Menschenrechte bildete die Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993, welche die Unteilbarkeit, das heißt die Zusammengehörigkeit der unterschiedlichen Dimensionen und die weltweite Gültigkeit (Universalität) der Menschenrechte nachdrücklich anerkannte.

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: UN-Sozialausschuss, CESCR), der durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) im Jahre 1985 als Überwachungsorgan für den UN-Sozialpakt eingesetzt wurde, prüft die nach Artikel 16 ff. des UN-Sozialpaktes periodisch vorzulegenden Berichte der Vertragsstaaten und fasst das Ergebnis dieser Prüfungen in sog. Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) zusammen. Darüber hinaus veröffentlicht der Sozialausschuss sog. Allgemeine Bemerkungen (General Comments), in denen er einzelne Artikel oder Teilbestimmungen des Paktes auf der Grundlage seiner Spruchpraxis kommentiert.

Die Allgemeinen Bemerkungen beschreiben in autorisierter Form die Standards in der Praxis des Sozialausschusses und dienen damit als Interpretationshilfe für die Auslegung des Paktes. Diese General Comments sind zwar völkerrechtlich nicht verbindlich, geben jedoch Hinweise auf die allgemeine Staatenpraxis. Der Sozialausschuss hat bislang mehr als 20 General Comments zum UN-Sozialpakt verabschiedet und damit die im Sozialpakt aufgeführten sozialen Menschenrechte konkretisiert. Die Normen können direkt zur Anwendung kommen. Jeder Staat muss zumindest den Kerngehalt dieser Rechte unmittelbar umsetzen. In mehreren Sonderverfahren wurde auch vom

Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) die Umsetzung sozialer Menschenrechte vorangetrieben, wobei hier beispielhaft das Recht auf angemessenes Wohnen (vgl. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>) und das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge genannt werden können (vgl. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/SRRightHealthIndex.aspx>).

Der UN-Sozialausschuss übt seine Kontrollfunktion vornehmlich durch die Prüfung von Staatenberichten aus, die dem Ausschuss gemäß der Artikel 16 und 17 UN-Sozialpakt regelmäßig vorgelegt werden müssen. Vertragsstaaten sind dabei verpflichtet, Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die Fortschritte vorzulegen, die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte erzielt wurden.

Während für den UN-Zivilpakt bereits von Anfang an ein Fakultativprotokoll zu dessen Durchsetzung ausgehandelt wurde, mussten die Menschen bis zum Jahre 2008 auf die Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt warten. Bei Verletzung der im UN-Sozialpakt garantierten Rechte sieht dieses Fakultativprotokoll nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs die Möglichkeit einer Individualbeschwerde an den zuständigen UN-Sozialausschuss vor. Dieser kann die entsprechenden Staaten zum Handeln auffordern oder bei schweren oder systematischen Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein Untersuchungsverfahren vor Ort einleiten.

Die Bundesrepublik hat sich auf UN-Ebene auch für das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt eingesetzt, es jedoch bislang weder unterzeichnet noch ratifiziert. Bei der Verweigerung der Ratifikation des Fakultativprotokolls stellt sich die Bundesrepublik auf den Standpunkt, dass die Spruchpraxis des UN-Sozialausschusses «nur eingeschränkt einzuschätzen» sei und zum Teil «Allgemeine Bemerkungen zu einigen Artikeln des UN-Sozialpakts [fehlen]» (vgl. Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Gabriele Lösekrug-Möller auf die Mündliche Frage 47 der Abgeordneten Azize Tank, Plenarprotokoll 18/22). Diese seien jedoch grundlegend für die rechtliche Prüfung der Wirkung möglicher Individualbeschwerden, die im Fakultativprotokoll vorgesehen sind. Zweifel bezüglich der unmittelbaren Wirkung sind jedoch durch die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens durch das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt ausgeräumt. Die Auffassung, der UN-Sozialpakt beinhalte ausschließlich Programmsätze, ist auf der internationalen Ebene schon lange überwunden.

Soziale Menschenrechte wurden durch verschiedene neuere völkerrechtliche Bemühungen fortentwickelt. Angesichts der steigenden Bedeutung transnationaler Migrationsprozesse wurden dabei auch neue Instrumente entwickelt, um Migrantinnen und Migranten als einer besonders verletzbaren Gruppe den Schutz der internationalen Staatengemeinschaft zuteilwerden zu lassen. So definierte die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990 ein menschenrechtliches Minimum beim Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Die Überwachung der Wanderarbeitnehmer-Konvention obliegt dem Wanderarbeitnehmer-Ausschuss (Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (CMW)), der neben Staatenberichten gemäß Artikel 77 des Übereinkommens auch Individualbeschwerden über die Verletzungen des Übereinkommens prüft. Die Bundesrepublik hat jedoch die sog. Wanderarbeitnehmer-Konvention bislang nicht unterzeichnet.

Besondere Bedeutung kommt der Einführung von Individualbeschwerdeverfahren zur UN-Frauenrechts-(CE-DAW), UN-Kinderrechts-(CRC), sowie UN-Behindertenrechts-Konvention (CRPD), die auch von der Bundesrepublik ratifiziert und damit rechtsverbindlich anerkannt wurden. Mit der Ratifizierung dieser Fakultativprotokolle wurden dabei – nicht etwa neue soziale Menschenrechte – sondern vielmehr bestehende soziale Menschenrechte des UN-Sozialpaktes aus der Perspektive der besonderen Lebenslagen der Betroffenen und deren individuelle Beschwerdemöglichkeit rechtsverbindlich anerkannt.

Die gleichberechtigte Aufnahme bürgerlich-politischer und sozialer Menschenrechte in diesen UN-Konventionen manifestiert zugleich die Gleichwertigkeit sozialer Menschenrechte mit traditionellen politischen Menschenrechten. Die UN-Konventionen enthalten keinerlei normative Abstufungen und betrachten beide Dimensionen der Menschenrechte als Freiheitsrechte, denn es gibt z.B. kein soziales Recht auf Gesundheit oder Pflege ohne das politische Recht auf körperliche Unversehrtheit. Umgekehrt gibt es z. B. kein soziales Recht auf die Bildung von Gewerkschaften ohne politisches Recht auf Versammlungsfreiheit.



### 3. Die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO)

Die ILO, die ursprünglich im Jahre 1919 als ständige Einrichtung des Völkerbundes gegründet wurde, verfolgt das Ziel der Sicherung des Weltfriedens durch eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen aller Menschen auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit. Die ILO wurde 1946 mit ihrer dreigliedrigen Struktur, welche in ihren Organen sowohl Repräsentantinnen und Repräsentanten von Regierungen als auch von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden aus den gegenwärtig 187 Mitgliedstaaten vertritt, als Sonderorganisation an die Vereinten Nationen angehängt. Die ILO entwickelt und verabschiedet im Dialog mit Staaten und Sozialpartnern Normen und Kernstandards für eine menschenwürdige Arbeit und Verfahren zur Durchsetzung internationaler Arbeitsstandards.

Die ILO hat vier Grundprinzipien festgelegt, die ihr Handeln bestimmen sollen: die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung der Zwangsarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit sowie das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Diese Grundprinzipien haben in acht Übereinkommen, die auch als «Kernarbeitsnormen» («Core Conventions») bezeichnet werden, ihre konkrete Ausgestaltung erfahren: Übereinkommen 29: Beseitigung der Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930); Übereinkommen 87: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (1948); Übereinkommen 98: Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949); Übereinkommen 100: Gleichheit des Entgelts (1951); Übereinkommen 105: Abschaffung der Zwangsarbeit (1957); Übereinkommen 111: Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958); Übereinkommen 138: Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (1973); Übereinkommen 182: Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999). Die Kernarbeitsnormen der ILO beschränken sich auf die «elementaren» Menschenrechte der Beschäftigten und sind als «qualitative Sozialstandards» international anerkannt. Die Bundesrepublik hat alle acht genannten ILO-Übereinkommen, welche völkerrechtlich rechtsverbindliche Bestimmungen zum Arbeits- und Sozialrecht enthalten, ratifiziert. Darüber hinaus verabschiedet die ILO Empfehlungen, die zwar nicht rechtsverbindlich sind, jedoch eine wichtige Referenz und Richtlinie für die Arbeits- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten darstellen (vgl. WD Dokumentation WD 6 – 3000 – 051/16).

Für die Überprüfung von Verstößen gegen Normen, die mit den ILO-Übereinkommen verbindlich in innerstaatliches Recht transformiert wurden, ist zunächst die nationale Rechtsprechung, namentlich die Arbeitsgerichtsbarkeit oder die Sozialgerichtsbarkeit, zuständig. Da jedoch den ILO-Übereinkommen dem Grunde nach lediglich der Rang von einfachen Bundesgesetzen zukommt, können etwaige Verletzungen nicht mit einer Verfassungsbeschwerde eingeklagt werden. Obwohl deutsche Gerichte auch auf Normen der ILO-Übereinkommen zurückgreifen, lässt sich eine eingehende Beschäftigung der Rechtsprechung mit diesen Normen nicht feststellen. Ihre unmittelbare Wirkung wird unterschiedlich bewertet. So entschied das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seinem Urteil vom 28.5.1991 (1 C 20.89), dass eine Vorschrift des Übereinkommens Nr. 97 über Wanderarbeiter direkt anwendbar sei, während das Bundesarbeitsgericht (BAG) in seinem Urteil vom 07.12.1993 (9 AZR 683/92) die unmittelbare Anwendbarkeit von Übereinkommen Nr. 132 über den bezahlten Jahresurlaub verneinte. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) kritisierte dabei in der Vergangenheit die mangelhafte Auseinandersetzung deutscher Rechtsprechung mit der Spruchpraxis der zuständigen ILO-Organe und dem damit einhergehenden Widerspruch zwischen den Prinzipien der ILO-Übereinkommen auf der einen und der Rechtsituation in der Bundesrepublik auf der anderen Seite, u. a. auf dem Gebiet des Streikrechts oder beim Schutz vor Diskriminierung aufgrund gewerkschaftlicher Betätigung. Auch hier ist deshalb die Aufnahme sozialer Menschenrechte ins Grundgesetz als Gebot der Rechtssicherheit notwendig.

Zur Durchsetzung der in den ILO-Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen über soziale Menschenrechte wurden vier Verfahren entwickelt. Artikel 22 der ILO-Verfassung sieht ein Berichtsverfahren vor, in dessen Rahmen auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände Stellungnahmen abgeben können. Die Überprüfung dieser periodischen Staatenberichte obliegt einem Sachverständigenausschuss aus unabhängigen Expertinnen und Experten, welcher der Allgemeinen Konferenz der ILO einen Ausschussbericht vorlegt. In einem weiteren Schritt berät ein Konferenzausschuss, inwiefern die Staaten den Verpflichtungen aus den ILO-Übereinkommen nachkommen und legt seine

Schlussfolgerungen der Allgemeinen Konferenz vor. Darüber hinaus enthält die ILO-Verfassung ein Beschwerdeverfahren nach Artikel 24 durch Berufsverbände, über welche der Verwaltungsrat und ein dreigliedriger Ausschuss entscheidet, sowie ein Klageverfahren nach Artikel 26, das von jedem Mitgliedstaat gegen einen anderen Mitgliedstaat eingeleitet werden kann, nach dessen Ansicht dieser die Durchsetzung einer der Normen des Übereinkommens nicht sicherstellt. Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen können somit durch ein formelles Beschwerdeverfahren auf allgemeine Umsetzungs- oder Durchsetzungsprobleme der Übereinkommen aufmerksam machen. Hierfür richtet der Verwaltungsrat der ILO einen Sonderausschuss ein, der untersucht, ob die Beschwerde begründet ist. Gegebenenfalls empfiehlt er weitere Maßnahmen. Schließlich sieht die ILO-Verfassung nach Artikel 33 vor, dass der Verwaltungsrat der Konferenz in bestimmten Fällen, wenn Empfehlungen des Untersuchungsausschusses oder des IGH nicht beachtet wurden, Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten empfehlen kann, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen zweckmäßig erscheinen.

#### **4. Die Europäische Sozialcharta von 1961 (ESC)**

Die Europäische Sozialcharta (ESC) wurde als völkerrechtlich verbindliches Abkommen im Jahre 1961 von 13 Mitgliedstaaten des Europarates geschlossen. Ziel ist die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, insbesondere durch die Erhaltung und Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Das Abkommen bekräftigt die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte, indem sie die ebenfalls durch Mitglieder des Europarates entwickelte Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) um einen Katalog wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte ergänzt. Die Sozialcharta stellt somit das europäische Äquivalent zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) dar.

Insgesamt wurden in der ESC 19 soziale Menschenrechte verankert. Die wichtigsten sind das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen, das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt sowie das Recht der abhängig Beschäftigten sowie der Beschäftigenden auf kollektive Maßnahmen, einschließlich des Streikrechts sowie das Recht auf soziale Sicherheit. Mobile Beschäftigte (sog. Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter) genießen das Recht auf Schutz und Beistand.

Die Charta legt fest, dass jeder Staat, der Vertragspartei zu werden wünscht, sich zu mindestens zehn Artikeln (von insgesamt 19) der Charta verpflichten muss. Von den sieben vom Europarat für besonders wesentlich erachteten Artikeln muss jeder Vertragsstaat mindestens fünf als bindend anerkennen: das Recht auf Arbeit, die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Fürsorge, das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz und das Recht der mobilen Beschäftigten und ihrer Familien auf Schutz und Beistand.

Privatpersonen können sich auf internationaler Ebene nicht gegen Verletzungen der in der ESC niedergelegten Rechte wehren. Die ESC verfügt somit nicht wie der UN-Zivilpakt oder der UN-Sozialpakt über ein Individualbeschwerdeverfahren. Sie sieht dagegen ein Berichtsprüfungsverfahren als Durchsetzungsinstrument vor. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte, der für die Überwachung der ESC verantwortlich ist, setzt sich aus fünfzehn unabhängigen Expertinnen und Experten zusammen, welche die Staatenberichte prüfen und in ihren «Conclusions» (Schlussfolgerungen) darüber beraten, ob die Situation in den Vertragsstaaten mit der Charta übereinstimmen. Anschließend werden die Schlussfolgerungen an einen Regierungsausschuss weitergeleitet, der über Maßnahmen zur Beseitigung allfälliger Defizite berät. Gestützt darauf kann schließlich das Ministerkomitee des Europarates mit einer Zweidrittelmehrheit die betroffenen Staaten in einer Resolution auffordern, ihr nationales Recht und ihre Praxis in Übereinstimmung mit der Sozialcharta zu bringen.

Die Bestimmungen der ESC von 1961 spiegeln dabei lediglich den Stand der Entwicklung sozialer Menschenrechte in der zweiten Dekade nach dem Zweiten Weltkrieg wider. Dabei muss hervorgehoben werden, dass die Bundesregierung unter Berufung auf Artikel 20 ESC in Vergangenheit folgende Bestimmungen der ESC von der Ratifizierung ausgenommen hat: Artikel 4 Abs. 4 (Recht auf angemessene Kündigungsfrist), Artikel 7 Abs. 1 (Mindestalter der Beschäftigung von Jugendlichen), Artikel 8 Abs. 2 (Kündungsverbot während des Mutterschaftsurlaubs), Artikel 8 Abs. 4 (Regelung für Frauen in Nachtarbeit und im Bergbau) sowie Artikel 10 Abs. 4 (Maßnahmen zur Förderung der Ausübung des Rechtes auf berufliche Ausbildung).

Seitdem sind die sozialen Menschenrechte der Sozialcharta durch Zusatzprotokolle und insbesondere durch eine revidierte Fassung der ESC gestärkt und weiterentwickelt worden. Die revidierte Fassung der Europäischen Sozialcharta (RESC) enthält dabei mehrere neue soziale Menschenrechte als auch Änderungen betreffend bereits in der ESC ausformulierter Menschenrechte, die ergänzt und konkretisiert wurden, so zum Beispiel bei der Erhöhung des Mindesturlaubsanspruchs von zwei auf vier Wochen (Artikel 2 Abs. 3 RESC) oder durch den Vorrang der Vorsorge gegen Gefahren gegenüber den bisher bereits geregelten Ausgleichsmaßnahmen (Artikel 2 Abs. 4 RESC).

Weitaus größere Bedeutung kommt der RESC jedoch vor dem Hintergrund der Aufnahme einer Reihe neuer Rechte zu. Dies gilt vor allem für den Artikel 24 und das Recht auf Schutz bei Kündigung, welches die Vertragsstaaten verpflichtet «das Recht der Arbeitnehmer, nicht ohne einen triftigen Grund gekündigt zu werden, der mit ihrer Fähigkeit oder ihrem Verhalten zusammenhängt oder auf den Erfordernissen der Tätigkeit des Unternehmens, des Betriebs oder des Dienstes beruht». Mit dem neuen Artikel 30 RESC wurde zudem auch ein Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung eingeführt, der die Vertragsstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, dass Menschen, die in sozialer Ausgrenzung oder Armut leben oder Gefahr laufen, in eine solche Lage zu geraten, sowie für deren Familien den tatsächlichen Zugang insbesondere zur Beschäftigung, zu Wohnraum, zur Ausbildung, zum Unterricht, zur Kultur und zur Fürsorge zu fördern. Beachtenswert sind zudem auch das neue Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Artikel 20 RESC, der zu den neun in Teil III Art. A Abs. 1 Buchstabe b RESC besonders herausgehobenen sozialen Rechten (Art. 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 und 20) gehört, von denen die Unterzeichnerstaaten mindestens sechs als verbindlich anerkennen müssen und der ein umfassendes Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts in den Bereichen Beschäftigung und Beruf statuiert.

Zu den neuen Menschenrechtsnormen gehören auch das Recht auf Würde am Arbeitsplatz (Artikel 26 RESC) sowie Rechte der Beschäftigten mit Familienpflichten auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung (Artikel 27 RESC) sowie das neue Recht der Gewerkschaften auf Schutz im Betrieb und Erleichterungen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben (Art. 28 RESC).

Mit dem Zusatzprotokoll über Kollektivbeschwerden zur Europäischen Sozialcharta aus dem Jahre 1995, das 1998 in Kraft trat, wurde der Beschwerdemechanismus dahingehend ergänzt, dass Kollektivbeschwerden an den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte gerichtet werden können.

Keines der weiterentwickelten Instrumente zum Schutz der sozialen Menschenrechte auf Europaratsstufe wurde jedoch für die Bundesrepublik als rechtsverbindlich anerkannt. Die revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) wurde von der Bundesrepublik bis heute nicht ratifiziert. Das Änderungsprotokoll zur ESC (Turiner Protokoll) und das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden wurden dagegen nicht einmal unterzeichnet.

Die hier skizzierte völkerrechtliche Entwicklung wurde begleitet von einer vielfältigen Rechtsprechung zu den sozialen Menschenrechten auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene, welche die Gleichwertigkeit und Interdependenz dieser Rechte mit anderen politischen Menschenrechten belegt. Die Bundesrepublik hat es jedoch bislang versäumt, diese Fortentwicklung der Europäischen Sozialcharta zu unterstützen und verweigert seit fast zehn Jahren die Ratifizierung der von der Bundesrepublik bereits 2007 unterzeichneten revidierten Europäischen Sozialcharta.

Das Inkrafttreten der revidierten ESC am 1. Juli 1999 und die Einführung eines Kollektivbeschwerdeverfahrens entfaltet enorme Bedeutung. Der Europarat hat die ursprünglichen Rechte der Europäischen Sozialcharta durch das Turiner Protokoll von 1991 gestärkt und den seit 1961 in Europa eingetretenen grundlegenden sozialen Veränderungen in der revidierten Europäischen Sozialcharta Rechnung getragen.

Sowohl der UN-Sozialpakt als auch die Europäische Sozialcharta (ESC) sind nach ihrer Ratifizierung verbindlicher Bestandteil der deutschen Rechtsordnung und können vor deutschen Gerichten geltend gemacht werden. Sowohl der UN-Sozialpakt als auch die Europäische Sozialcharta sind jedoch nicht über eine Verfassungsbeschwerde einklagbar, da ihnen kein Verfassungsrang, sondern nur der Rang einfachen Bundesrecht eingeräumt wurde. Deshalb ist die Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz dringend geboten.

## 5. Die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (EMRK)

Im Zentrum der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), welche ebenfalls im Rahmen des Europarates verabschiedet wurde, stehen bürgerliche und politische Menschenrechte, bei deren Deutung noch auf die traditionelle Vorstellung der Abwehr staatlicher Eingriffe zurückgegriffen wurde.

Im Gegensatz dazu führte die fortwährende Weiterentwicklung der Menschenrechte in der Völkerrechtspraxis zur Überwindung einer oftmals ideologischen Zweiteilung zwischen negativen Abwehrrechten einerseits und positiven Leistungsrechten andererseits. Dadurch setzte sich ein Menschenrechtsverständnis durch, das drei Ebenen staatlicher Pflichten anerkennt: zur Achtung («duty to respect»), zur Schutzgewährleistung («duty to protect») und zur Bereitstellung von Infrastruktur und Ressourcen («duty to fulfil») (vgl.: Schneider, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Studie des DIMR, 2004).

Aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte enthält die EMRK mit wenigen Ausnahmen, wie dem Recht auf Bildung (Artikel 2 Zusatzprotokoll I), kaum wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (BGBl. 1964 II, S. 1261 ff.), die von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurde, ergänzt somit die Europäische Menschenrechtskonvention um soziale Rechte, die schwerpunktmäßig den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebensbereichen zugeordnet werden können.

Zugleich wird dieses moderne Menschenrechtsverständnis auch in der Rechtsprechungspraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aufgegriffen, wonach die EMRK als ein «living instrument» des Menschenrechtsschutzes den sozialpolitischen Gehalt der in ihr niedergelegten Freiheitsrechte anerkennt. So wird die EMRK oft als ein für soziale Aspekte offenes und mit der Europäischen Sozialcharta «ineinandergreifendes Schutzsystem» verstanden (vgl.: Angelika Schmidt, EMRK und Sozialrecht, 2003).

In seiner Entscheidung Airey gegen Irland aus dem Jahre 1979 führte der EGMR aus: «Wenn die Konvention auch im Wesentlichen bürgerliche und politische Rechte aufführt, haben viele von ihnen doch Implikationen sozialer oder wirtschaftlicher Natur. Der Gerichtshof ist daher der Auffassung, dass der bloße Umstand, dass eine Auslegung der Konvention in die Sphäre sozialer und wirtschaftlicher Rechte hineinwirkt, kein entscheidender Grund gegen eine solche Auslegung sein sollte. Es gibt keine wasserdichte Trennwand, die jene Sphäre von dem Anwendungsbereich der Konvention abgrenzt» (Airey gegen Irland – Hauptsache Urteil vom 9. Oktober 1979, Rn. 26).

Insbesondere hinsichtlich arbeitsrechtlicher Standards war die Rechtsprechung des EGMR wegweisend. Beispielsweise wurde im Urteil Demir und Baykara v. Türkei das Recht auf Kollektivverhandlungen als Kernbereich von Artikel 11 EMRK anerkannt. «Angehörigen der Staatsverwaltung», die unter die Ausnahme von Artikel 11 Abs. 2 S. 2 EMRK fallen, dürfen kollektive Rechte nicht grundsätzlich entzogen werden (EGMR, Ur. v. 12.11.2008, Demir und Baykara v. Türkei, Beschwerde Nr. 34503/97, RJD 2008, Rn. 154). In seinem Urteil Enerji Yapi-Yol Sen v. Türkei konstatiert der EGMR weiter, dass jedenfalls ein generelles Streikverbot nicht nach Artikel 11 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt ist (EGMR, Ur. v. 21.4.2009, Enerji Yapi-Yol Sen v. Türkei, Beschwerde Nr. 68959/01, Rn. 32). In seinem Urteil Schüth v. Deutschland hat der EGMR zudem die positiven Verpflichtungen des Staates hervorgehoben, effektiven Schutz des Rechts auf Privatleben aus Artikel 8 EMRK zu gewährleisten, auch betreffend Beziehungen von Individuen untereinander (EGMR, Ur. v. 23.9.2010, Schüth v. Deutschland, Beschwerde Nr. 1620/03, Rn. 55).

## 6. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde am 7. Dezember 2000 in Nizza vom Europäischen Rat, dem Europäischem Parlament und der Europäischen Kommission unterzeichnet. Die EU erkennt in Artikel 6 Abs. 1 EUV die Gewährleistungen der Charta als den Verträgen im Range gleichstehendes Recht an. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Entscheidung Åkerberg Fransson stellen die EU-Grundrechte eine eigenständige Kompetenzzuständigkeitsschranke für das nationale Recht im Rahmen der von den Mitgliedstaaten wahrgenommenen Zuständigkeiten.

Auf Grundlage des von den Konvent-Mitgliedern Guy Braibant (Frankreich) und Jürgen Meyer (Deutschland) vorgelegten Drei-Säulen-Modells werden in der Charta der Grundrechte der EU die

sozialen Grundrechte auf drei verschiedenen Säulen gestützt. So fand als erste Säule der Grundsatz der Solidarität gleichberechtigt neben den Grundsätzen der Freiheit, Gleichheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit Eingang in die Präambel der Charta, womit eine Wertentscheidung aller EU-Mitgliedstaaten getroffen wurde. In der zweiten Säule wurden die unter den Mitgliedstaaten als unstrittig geltenden sozialen Rechte aufgenommen. Als dritte Säule wurde in Artikel 53 festgelegt, dass die in der Charta der Grundrechte aufgenommenen Rechte nicht zur Absenkung nationaler Standards führen dürften.

Kern der in der Charta der Grundrechte verankerten sozialen Menschenrechte bildet «Kapitel IV – Solidarität» mit insgesamt zwölf Artikeln, welche einen Hauptakzent auf das Arbeitsrecht setzen. So werden unter anderem das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Artikel 28), der Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung, gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Artikel 31), das Verbot der Kinderarbeit sowie der Schutz von Jugendlichen am Arbeitsplatz (Artikel 32) gewährleistet.

### **III. Soziale Menschenrechte als universelle Rechte**

Der Gesetzentwurf fasst die vorgeschlagenen sozialen Grundrechte als sog. Jedermann-Grundrechte. Es wird insoweit keine personelle Beschränkung der individuellen Berechtigung zur Geltung und Inanspruchnahme der sozialen Grundrechte vorgesehen. Einer solchen Ausgestaltung der sozialen Grundrechte liegt die Auffassung zu Grunde, dass es keine Ungleichbehandlung von deutschen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen hinsichtlich der sozialen Sicherung bzw. der Gewährleistung eines Mindeststandards von sozialen Rechten geben darf. Soziale Grundrechte sind Menschenrechte. Sie sind Grundbedingungen für ein Leben in menschlicher Würde für einen jeden Menschen.

Die dargestellte Entwicklung zeigt, dass die sozialen Menschenrechte durch die Völkergemeinschaft entschieden fortentwickelt wurden und einen festen Bestandteil des internationalen Menschenrechtssystems darstellen. Eine gerechte Globalisierung erfordert Maßnahmen zur Stärkung dieser Entwicklung. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aller Menschen müssen sowohl innerstaatlich als auch völkerrechtlich nachhaltig gesichert und fortentwickelt werden.

Die Kodifizierung von einklagbaren sozialen Grundrechten im Grundgesetz setzt dabei die Bestimmungen aus Artikel 1 Abs. 2 GG am wirksamsten um. Damit werden alle Menschen in der Bundesrepublik Deutschland in die Lage versetzt, ihre sozialen Rechte im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik und den Bestimmungen des Grundgesetzes durchzusetzen.

Bei den neu eingefügten sozialen Grundrechten handelt es sich um einklagbare subjektive und damit durchsetzbare Grundrechte. Dies zeigen ihre Verortung im Grundrechtskatalog und die daraus folgende Bindung aller staatlichen Gewalt (vgl. Artikel 1 Abs. 3 GG) sowie die Rechtsschutzgarantien in Artikel 19 Abs. 4 GG und Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4a GG.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)**

#### **Zu Nummer 1: (Artikel 1a GG)**

Das Recht auf soziale Sicherheit ist in internationalen Verträgen ein etabliertes soziales Menschenrecht. In Artikel 9 des UN-Sozialpakts von 1966 heißt es: «Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit an: diese schließt die Sozialversicherung ein.» Seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und spätestens mit der Europäischen Grundrechtscharta ist das Menschenrecht auf soziale Sicherheit auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union – und damit auch in Deutschland – umfassend anerkannt. Seine Verankerung im Grundgesetz steht aber bislang aus.

Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum als leistungsrechtlicher Aspekt des Grundrechts auf soziale Sicherheit wird bisher aus Artikel 1 und Artikel 20 GG hergeleitet, wobei sich der individuelle Leistungsanspruch nach dem Bundesverfassungsgericht aus der Menschenwürdegarantie selbst ergibt (vgl. u. a. BVerfGE 87, 209 (228)).

Aus systematischen Gründen wird das Grundrecht auf soziale Sicherheit daher unmittelbar nach Artikel 1 GG in einem Artikel 1a GG, niedergelegt. Durch die Einfügung im Anschluss an die Menschenwürdegarantie wird einerseits der besonderen Bedeutung dieses Grundrechts, wie es durch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung in Deutschland entwickelt wurde, Rechnung getragen. Dieses Recht wird aus der Menschenwürde abgeleitet, es muss daher an vorderster Stelle der Grundrechte stehen. Durch die Niederlegung in einem gesonderten Artikel wird aber andererseits auch der eigenständige Gehalt des Grundrechts, wie es auch in internationalen Abkommen verbürgt ist, hervorgehoben. Von seiner Regelungsmaterie und seiner Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit durch Politik und Rechtsprechung stellt das Grundrecht auf soziale Sicherheit gerade ein eigenes Grundrecht dar. Sein Gehalt ist ein konkreter – sowohl im internationalen Rahmen als auch auf nationaler Ebene. Das Grundrecht unterscheidet sich schon von daher von der sehr unbestimmt formulierten Fundamentalnorm des Artikels 1 GG, aus der einzig in Verbindung mit anderen Normen ein konkreter Regelungsgehalt abgeleitet werden kann. Eine Regelung in einem eigenen Artikel ist daher sinnvoll und geboten.

Durch die eigenständige Regelung ändert sich – im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage – nichts an dem hohen Schutz, den die Menschenwürde nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießt. Zwar wird der neue Artikel 1a GG nicht als solcher von der Ewigkeitsklausel des Artikels 79 Abs. 3 GG erfasst. Da sich das Grundrecht auf soziale Sicherheit jedoch direkt aus Artikel 1 und 20 GG herleitet, zählt es gleichwohl auch weiterhin zu den unabänderlichen Grundsätzen. Daran vermag eine gesetzliche Festschreibung in einem eigenen Grundrechtsartikel nichts zu ändern. Seine Niederlegung dient im Gegenteil gerade der Fixierung und Klarstellung des Grundrechts und somit auch des hohen Gehalts, das ihm nach der bisherigen Rechtsprechung zukommt.

Während in Absatz 1 das Recht als allgemeines Menschenrecht festgeschrieben und der Staat zur Schaffung kollektiver sozialer Sicherungssysteme verpflichtet wird, garantiert Absatz 2 die Durchsetzbarkeit des Grundrechts als individuellen Leistungsanspruch auf die Gewährung eines Existenzminimums, wie er in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt ist.

#### a) Zu Artikel 1a Absatz 1 GG

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on economic, social and cultural rights, CESCR) definiert in seinem General Comment Nr. 19 das Recht auf soziale Sicherheit wie folgt: «The right to social security encompasses the right to access and maintain benefits, whether in cash or in kind, without discrimination in order to secure protection, inter alia, from (a) lack of work-related income caused by sickness, disability, maternity, employment injury, unemployment, old age, or death of a family member; (b) unaffordable access to health care; (c) insufficient family support particularly for children and adult dependents» (vgl. CESCR, General Comment No. 19 on the right to social security (art. 9), 2007).

Das Recht auf soziale Sicherheit verpflichtet den Staat zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung dieser Rechte. Leistungen zur Sicherung des Rechts auf soziale Sicherheit müssen verfügbar («available») und zugänglich («accessible») sein. Die Leistungen müssen von der Dauer und dem Umfang angemessen («adequate») sein (vgl. Michael Krennerich, soziale Menschenrechte, Zwischen Recht und Politik, 2013, S. 190).

Eine demokratische und sozial gerechte Gesellschaft bedarf der gegenseitigen Solidarität der Gesellschaftsmitglieder. Beim Eintreten sozialer Risiken oder familien- und altersbedingter Entwicklungen muss sich jede und jeder auf den Schutz durch ein kollektives und öffentliches Sicherungssystem verlassen können. Der Staat ist nach Artikel 1 GG umfassend zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde verpflichtet. Er verfügt über die Gestaltungskompetenz und die Mittel, eine gerechte Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums durchzusetzen. Hierzu ist er bereits durch das Sozialstaatsprinzip verpflichtet (Artikel 20 GG). Er muss das Recht auf soziale Sicherheit jedem individuellen Grundrechtsträger und jeder Grundrechtsträgerin garantieren und erforderlichenfalls auch durch direkte soziale oder finanzielle Leistungen an die Betroffenen sichern.

Das Recht auf soziale Sicherheit als Grundrecht befördert die Einsicht, dass soziale Sicherheit nicht auf eine Gruppe der Gesellschaft zu beschränken ist. Das Grundrecht zielt auf einen «allgemeinen Zugang» zu den Sicherungssystemen und erhebt einen universellen Anspruch. Nicht zu rechtfertigende Ausschlüsse aus den Systemen oder nicht zu rechtfertigende Differenzierungen in den Systemen der sozialen Sicherheit laufen dem Recht auf soziale Sicherheit zuwider (Eberhard Eichenhofer: Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht 2012. S. 130ff., 135).

Die internationalen Vereinbarungen kennen eine Fortschrittsklausel. In der Europäischen Sozialcharta heißt es beispielsweise, dass die Mitgliedstaaten «sich bemühen, das System der sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand» zu bringen (Artikel 12 Nr. 4 ESC). Das Recht der sozialen Sicherheit zielt demnach auf die Verbesserung der Leistungen. Durch die Verankerung des Grundrechts auf soziale Sicherheit im Grundgesetz ist auch die Politik der Bundesregierung auf dieses Ziel zu verpflichten. Eine Politik des Sozialstaatsabbaus widerspricht dagegen dem Sinn des Rechts auf soziale Sicherheit und ist unzulässig. Mit der Einführung des Grundrechts auf soziale Sicherheit und im Lichte der Fortschrittsklausel werden die verfassungsrechtlichen Hürden gegen politische Maßnahmen des Sozialabbaus gestärkt.

Die Anerkennung des Rechts auf soziale Sicherheit ist verbunden mit einer Anerkennung des Menschen als handlungsfähigem Subjekt. Als mit eigenen Ansprüchen ausgestatteter, individueller Rechtsträger wird ihm die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht, inklusive der Wahrnehmung seiner persönlichen Freiheiten.

Der Staat ist verpflichtet, kollektive soziale Sicherungssysteme zu schaffen. Entsprechende Verpflichtungen finden sich in internationalen Abkommen (Artikel 22 AEMR, 9 IPwskR, 12 ESC, 34 EuGrCh). Diese Sicherungssysteme sind auskömmlich auszustatten und solidarisch zu finanzieren.

Artikel 1a Absatz 1 verpflichtet den Staat insbesondere, die Gewährleistung und Finanzierung nicht nur den – potentiell – Betroffenen zu überlassen. Die Sicherung ist in öffentlicher Verantwortung und auf kollektive Weise zu organisieren. Die Einzelnen müssen sich also nicht individuell gegen soziale Risiken und familien- und altersbedingte Entwicklungen absichern, sondern hierfür werden gemeinschaftliche Systeme geschaffen. Ein Verweis auf rein private und/oder marktförmig organisierte Sicherungssysteme ist unzulässig.

Eine zentrale Referenz bei der konkreten Bestimmung der kollektiv zu sichernden Lebenssituationen ist das ILO-Übereinkommen 102 von 1952, dessen wesentliche Inhalte bereits durch die ILO aktualisiert wurden (vgl. die Übereinkommen Nr. 121 (Unfallversicherung), Nr. 128 (Rentenversicherung), Nr. 130 (Krankenversicherung) und Nr. 168 (Arbeitslosenversicherung), wobei das letztgenannte Übereinkommen von der Bundesregierung noch nicht ratifiziert wurde. Hier werden als «Mindestnormen der Sozialen Sicherheit» insgesamt neun Lebenslagen aufgeführt:

- Krankheit
- Mutterschaft
- Arbeitslosigkeit
- Alter
- Arbeitsunfall
- Berufskrankheit
- Familienpflichten
- Invalidität
- Hinterbliebene.

Die konkret abzusichernden Situationen unterliegen dem Wandel der Zeit und müssen jeweils durch demokratische Willensbildung definiert und durch den Gesetzgeber regelmäßig aktualisiert werden. Diese Systeme sind solidarisch zu finanzieren.

#### **b) Zu Artikel 1a Absatz 2 GG**

Zu dem Grundrecht auf soziale Sicherheit zählt auch das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums.

Die Kodifizierung des Grundrechts auf Sicherung der Voraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein orientiert sich an den bisher ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundessozialgerichts. Zu den Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins gehört danach nicht nur die Deckung der materiellen Mindestbedürfnisse zum Überleben. Sämtliche Erfordernisse des sozialen Wesens Mensch, also auch seine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, sind zu gewährleisten.

Die Rechtsprechung hat dieses Grundrecht bereits nach geltender Rechtslage als eigenständiges Menschenrecht anerkannt, das jedem individuellen Grundrechtsträger einen unmittelbaren Leistungsanspruch zugesteht. Die Gewährleistung des Existenzminimums ergibt sich aus den zwei elementaren und unveränderlichen Normen des Grundgesetzes: der Menschenwürdegarantie und dem Sozialstaatsgebot.

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums wurde vom Bundesverfassungsgericht mit dem sog. Hartz-IV-Urteil vom 9. Februar 2010 unter Bezugnahme auf bisherige Entscheidungen oberster Gerichte ausdrücklich als solches anerkannt: «Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Artikel 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind» (BVerfG Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 – Rn. 1, Leitsatz). Die Menschenwürde selbst begründet den Anspruch und das Sozialstaatsgebot erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag zur Sicherung des Existenzminimums.

Das Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums hat eine eigenständige Bedeutung, es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden. Es umfasst als Leistungsanspruch sowohl die physische Existenz als auch die gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe.

Der Leistungsanspruch ist vom Gesetzgeber so auszugestalten, dass er «stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt.» (Rn. 137). Es besteht eine strikte Bedarfsorientierung, sodass sichergestellt ist, dass die physischen und sozialen Grundbedürfnisse eines jeden Gesellschaftsmitglieds – unabhängig von seiner gesellschaftlichen Stellung und seinem Verhalten – erfüllt werden. Es sind «stets» die «gesamten Bedarfe» «jedes individuellen Grundrechtsträgers» zu decken. Das heißt zunächst, dass die besonderen Belastungen bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen sind. Statt einer pauschalen und gleichen Behandlung von Per-



sonen mit unterschiedlichen Bedarfen, die zu einer Benachteiligung von Menschen mit intensiveren Grundbedürfnissen (z. B. von Behinderung oder Krankheit Betroffener) führen würde, müssen die individuellen Lebenslagen und Bedürfnisse einbezogen werden, sodass stets der gesamte tatsächlich erforderliche (Mindest-) Bedarf des einzelnen Menschen gedeckt wird.

Artikel 1a Abs. 2 GG greift die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf und formuliert explizit den Anspruch eines jeden Menschen auf unbedingte soziale Absicherung.

Sanktionsfrei bedeutet, dass die Gewährleistung des Existenzminimums von keinem speziellen Verhalten der Betroffenen abhängig gemacht werden darf. Kürzungen der Leistung unter die Schwelle des durch den Gesetzgeber festgelegten menschenwürdigen Existenzminimums sind unzulässig.

Eine Koppelung der Leistungsgewährung an einen Zwang zur Arbeit oder sonstige Pflichten der Betroffenen ist unzulässig. Solche Sanktionen in Form einer Minderung oder gar eines vollständigen Entzugs von Leistungen führen zu einer Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums und verstoßen somit gegen dieses Grundrecht. Denn die Menschenwürde als Begründerin des Grundrechts darf nicht etwa «arbeitsmarktpolitisch» relativiert werden, indem jenseits der Bedürftigkeit ein bestimmtes Verhalten der Leistungsberechtigten zur Voraussetzung der Leistungsbezugs gemacht wird (vgl. Wolfgang Neskovic/Isabel Erdem: Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV, in: SGB 2012, S. 134–140).

Darüber hinaus ist insbesondere die Differenzierung nach dem Aufenthaltsstatus oder der Staatsangehörigkeit unzulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Verfassungswidrigkeit des Asylbewerberleistungsgesetzes 2012 klargestellt: Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist ein Menschenrecht. Es steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu. In aller Deutlichkeit hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: «Migrationspolitische Erwägungen (...) können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen (...) Die in Artikel 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürdegarantie ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.» (BVerfG: Urteil vom 18. Juli 2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Leitsätze, Rn. 121; vgl. auch Eberhard Eichenhofer: Menschenwürde durch den Sozialstaat – für alle Menschen?, in: SGB 2012, 565–568).

Die Leistungen, die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums an Betroffene entrichtet werden, müssen so ausgestaltet sein, dass sie Armut und soziale Ausgrenzung verhindern. Die exakte Höhe dieser Sicherungsleistungen und damit die Festlegung derjenigen Voraussetzungen, die ein menschenwürdiges Dasein sichern, kann auf Verfassungsebene nicht vorgenommen werden und obliegt dem Gesetzgeber nach Maßgabe der verfahrenstechnischen Anforderungen dieses Grundrechts, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen zum menschenwürdigen Existenzminimum aufgestellt hat (u. a. nachvollziehbare Bedarfsberechnung).

## **Zu Nummer 2: (Artikel 2a GG)**

Das Grundgesetz verdeutlicht bisher nicht ausreichend die eigenständigen Grundrechte für Kinder und Jugendliche. Die Maßgaben der UN-Kinderrechtskonvention finden darin keine ausreichende Beachtung. Kinder und Jugendliche werden von Politik, Behörden und Gesellschaft nicht ausreichend als eigenständige Akteurinnen und Akteure mit eigenen Interessen wahrgenommen.

In der in der Bundesrepublik geführten Diskussion um die Rechtsqualität der UN-Kinderrechtskonvention wird der Menschenrechtscharakter der UN-Kinderrechtskonvention bis heute allzu oft infrage gestellt. Damit werden die breit gefächerten Grundrechte, zu denen neben bürgerlichen und politischen Rechten unter anderem auch wirtschaftliche, kulturelle und soziale Grundrechte zählen, Kindern und Jugendlichen immer noch vorenthalten oder nur eingeschränkt zugestanden, wie etwa die Rechte auf Schutz und bestmögliche Entwicklung sowie elementare Leistungen des Achten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VIII), beispielsweise bei der Umsetzung des sogenannten Bildungspaketes, die Berechnung der Regelsätze im SGB II oder der immer noch unzureichenden Bereitstellung und Ausstattung der öffentlichen Kindertagesbetreuung. Nach wie vor werden auch minderjährigen Flüchtlingen Rechte auf Schutz und bestmögliche Entwicklung vorenthalten. Gegen diese unbefriedigende Situation richtet sich das vorliegende Gesetz.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat die Bundesrepublik in seinen Abschließenden Bemerkungen zu den deutschen Staatenberichten nach Artikel 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes bereits dreimal (zuletzt 2014) aufgefordert, die Kinderrechte ins Grundgesetz aufzunehmen. Dies wird auch durch die «National Coalition Deutschland» (NC) – einen bundesweiten Zusammenschluss von mehr als hundert Organisationen zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention – gefordert.

Kinder und Jugendliche werden im Grundgesetz bisher vor allem als Objekt der Pflege und Erziehung der Eltern genannt: Der Lebensbereich der Familie wird in Artikel 6 maßgeblich vonseiten des Elternrechts her geregelt. Reichweite und Grenzen der Grundrechte von Kindern werden in der grundrechtlichen Dogmatik bisher nur innerhalb der Grenzen des durch Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Elternrechts inhaltlich bestimmt.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seiner Entscheidung vom 29. Juli 1968 (BVerfGE 24, 119) festgestellt, dass Kinder selbst Träger subjektiver Rechte sind, dass sie selbst Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit sind. Doch bis heute benennt das Grundgesetz die Kinder nicht als selbstständige Trägerinnen und Träger eigener Grundrechte. Es enthält keine explizite Feststellung des Rechts eines jeden Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit und auf Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Auch fehlt eine ausdrückliche Normierung der staatlichen Schutzpflicht gegenüber Kindern. Dieser Missstand wird mit dem vorliegenden Entwurf behoben.

Der Formulierungsvorschlag des neuen Artikels 2a GG ist an den jüngsten Vorschlag des Aktionsbündnisses Kinderrechte angelehnt. (<https://www.unicef.de/presse/2012/kinderrechte-ins-grundgesetz-formulierungs-vorschlag/11746>). Durch einen eigenständigen Artikel lässt er ausdrücklich die Rechte der Eltern unangetastet.

In der juristischen Diskussion zur Einführung von Kinderrechten dominierte lange Zeit die Ansicht, Kinderrechte müssten in den Artikel 6 aufgenommen werden, um die dort vorhandene «Einseitigkeit» zugunsten des Kindeswohls zu verändern. Seit einigen Jahren hat sich in den sozialen Verbänden jedoch die Auffassung durchgesetzt, dass ein gesonderter Verfassungsartikel dem Ansinnen, Kinderrechte als eigenständige Persönlichkeitsrechte von Kindern und Jugendlichen ins Grundgesetz einzufügen, besser gerecht würde. Dies spiegelt sich auch in dem jüngsten Formulierungsvorschlag des Aktionsbündnisses Kinderrechte wider. Durch die hervorgehobene Stellung direkt nach Artikel 2 wird die Subjektstellung von Kindern und Jugendlichen als Trägerinnen und Träger eigener Rechte im Verhältnis zum Staat betont.

Auch erscheint durch eine solch gesonderte Formulierung die Aufnahme von Kinderrechten nicht wie ein Eingriff ins Elternrecht oder eine vorrangig an die Eltern gerichtete Aufgabe, wie es durch eine etwaige Einfügung in Artikel 6 GG der Fall sein könnte. Ein förderliches Aufwachsen der Kinder erfordert vielmehr ergänzend die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung durch den Staat. Das besondere Verhältnis zwischen dem Vorrang der Elternverantwortung und dem staatlichen Wächteramt, wie es in Artikel 6 Abs. 2 und 3 GG geregelt ist, bleibt unberührt: Nach wie vor sind zunächst die Eltern und dann – im Falle des elterlichen Versagens oder der Verwahrlosung des Kindes aus anderen Gründen – der Staat verantwortlich dafür, dass die Rechte der Kinder beachtet werden.

Absatz 1 schreibt zunächst das vom Bundesverfassungsgericht aus Artikel 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG hergeleitete Recht eines jeden Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit ausdrücklich fest. Mit der Aufnahme eines Rechts auf Entwicklung wird dabei der Prozess des «Person-Werdens» des Kindes, d. h. das allmähliche Hineinwachsen des Kindes in die Selbstbestimmungs- und Selbstverantwortungsfähigkeit, ausdrücklich in den Schutzbereich des Grundrechts einbezogen. Hieraus ergibt sich auch eine Stärkung des Rechts des Kindes auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Das Ziel eines selbstbestimmten «Person-Werdens» setzt dabei voraus, dass Kinder altersangemessen an den sie betreffenden Entscheidungen beteiligt werden. Eine entsprechende Verpflichtung sieht Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention vor. Darüber hinaus werden mit der gewaltfreien Erziehung sowie dem Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung wesentliche Elemente einer am Kindeswohl orientierten Pflege und Erziehung der Kinder durch die Eltern verfassungsrechtlich festgelegt. Der Schutz vor Ausbeutung umfasst den Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung (vgl. auch Artikel 32 der UN-Kinderrechtskonvention). Kinderarbeit ist danach verboten.

Auch Jugendliche dürfen durch Arbeit keinen Gefahren ausgesetzt sein, die ihre Gesundheit oder ihre Entwicklung schädigen können.

Absatz 2 bestimmt, dass die staatliche Gemeinschaft die Rechte des Kindes achtet, schützt und fördert und für kindgerechte Lebensbedingungen Sorge trägt. Damit wird zum einen die staatliche Schutzpflicht gegenüber Kindern, wie sie nach geltendem Recht aus Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 GG hergeleitet wird, ausdrücklich normiert. Um die Rechtsposition auch der Eltern zu verbessern, wird die staatliche Gemeinschaft verpflichtet, die Eltern bei ihrer Erziehungsverantwortung zu unterstützen. Diese Unterstützung soll rechtzeitig erfolgen, bevor ein Eingriff in die elterliche Sorge droht. Auf diese Weise kann das Recht des Kindes auf Förderung seiner körperlichen und geistigen Fähigkeiten zur bestmöglichen Entfaltung seiner Persönlichkeit, das Recht auf Schutz und das Recht auf angemessene Beteiligung am besten mit dem Recht des Kindes auf seine Eltern und den Rechten der Eltern verbunden werden.

Absatz 3 enthält einen Auftrag zugunsten von Kinderrechten an die staatliche Gemeinschaft, d. h. an alle staatlichen Entscheidungsträger in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf Bundes- und Landesebene. Hierin liegt u. a. auch ein Auftrag an den Bundes- und Landesgesetzgeber, die grundrechtliche Gewährleistung des Rechts von Kindern auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit durch geeignete Maßnahmen auf Ebene des einfachen Rechts – z. B. im Kinder- und Jugendhilferecht und im Familienrecht – umzusetzen und zu vervollständigen. Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention regelt entsprechend: «Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife. Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.»

Die Beteiligung soll frei von Diskriminierungen, z. B. aufgrund der sozialen Stellung der Eltern, der Herkunft, des Aufenthaltsstatus oder einer Behinderung, erfolgen.

Durch Absatz 4 wird sichergestellt, dass das Kindeswohl bei allen Entscheidungen (z. B. durch Jugendämter oder Gerichte – aber auch durch den Gesetzgeber) vorrangig berücksichtigt wird. Kinderbelange werden damit als eigenständig und abwägungsfähig hervorgehoben. Eine entsprechende Regelung enthält auch Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention. Darin heißt es: «Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.»

Die «National Coalition Deutschland» schreibt dazu: «Ein solches verpflichtendes Abwägungsgebot, nämlich bei allen Kinder betreffenden Entscheidungen das Kindeswohl als vorrangigen Gesichtspunkt zu berücksichtigen, ist [...] im Interesse der Kinder in Deutschland und zur vollständigen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention dringend erforderlich.» (NC, Hintergrundpapier zur Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz, September 2016).

Kinderrechte sind diskriminierungsfrei zu gewährleisten. Insbesondere dürfen sie nicht aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus beschränkt werden. Auch Kindern mit Behinderungen sind die Rechte vollumfänglich zuzusichern. Dies setzt eine Inklusion und den vollständigen Abbau von Barrieren in allen Lebenslagen voraus. Die gleichberechtigte Einbeziehung von Kindern mit Behinderungen wird auch in Artikel 7 der UN-Behindertenrechtskonvention sowie in Artikel 23 der UN-Kinderrechtskonvention festgeschrieben.

### **Zu Nummer 3: (Artikel 3 Absatz 3 GG)**

Die Verfassungsnorm des Artikels 3 Abs. 3 GG stellt primär ein Abwehrrecht der Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger gegenüber dem Staat dar, entfaltet aber auch – vor allem über die Generalklauseln und andere auslegungsbedürftige Begriffe der einzelnen Rechtsgebiete – eine mittelbare Drittwirkung für den Privatrechtsverkehr.

Alle neu eingefügten Benachteiligungsverbote sollen dazu beitragen, den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen umfassend zu entsprechen. Dabei werden die Antidiskriminierungsrichtlinien auf europäischer Ebene zum Ausgangspunkt genommen.

Die Erweiterung der speziellen Benachteiligungsverbote in Artikel 3 Absatz 3 um die des «Alters», der «geschlechtlichen Identität und sexuellen Orientierung» und der «genetischen Eigenschaften» trägt wichtigen gesellschaftlichen Entwicklungen und daraus folgenden Erfordernissen unserer Zeit Rechnung. Auch die Benachteiligung aufgrund des «gesundheitlichen Zustands» und der «sozialen Stellung» wird aufgenommen. Der Begriff der «Rasse» wird gestrichen und durch die treffendere Beschreibung «aus rassistischen Gründen» ersetzt.

#### **a) Zur Einfügung des Merkmals «sexuelle Identität»**

Die «sexuelle Identität» darf keine Auswirkungen auf den Rechtsstatus haben. Das Merkmal «sexuelle Identität» umfasst Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transsexuelle, Transgender und Intersexuelle.

In einer demokratischen Gesellschaft ist es nicht zulässig, wenn einem Teil der Bevölkerung auf Grund der geschlechtlichen und/oder sexuellen Orientierung/Identität Rechte vorenthalten werden. Die ausdrückliche Verankerung eines solchen Benachteiligungsverbots hat mehr als nur symbolhafte Bedeutung. Der wirksame Persönlichkeitsschutz für diese Bevölkerungsgruppen ist ein Gebot an den Gesetzgeber, rechtliche Benachteiligungen aufzuheben und gesellschaftlichen Diskriminierungen entschieden entgegenzuwirken.

Das Recht, seine geschlechtliche und/oder sexuelle Orientierung/Identität selbst zu bestimmen, offen und frei zu leben, ist ein wesentlicher Teil der menschlichen Persönlichkeit. Diese Erkenntnis setzt sich in der Bundesrepublik durch verschiedene Lebensweisen immer weiter durch. Es ist auch das erkämpfte Ergebnis devianter Praxen.

Das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung ist zwar nicht ausdrücklich im Wortlaut des UN-Sozialpakts enthalten. Der UN-Sozialausschuss führt in seinem General Comment Nr. 20 jedoch aus, dass der in Artikel 2 Abs. 2 des UN-Sozialpakts verankerte «sonstige Status» auch die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität erfasse (CESCR, General Comment No. 20 on Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, 2009, Rn. 32). Dies bekräftigte der UN-Sozialausschuss auch in mehreren Staatenberichtsverfahren. So kritisierte er beispielsweise 2011, dass es in der Bundesrepublik immer wieder zu Diskriminierungen von transsexuellen und intersexuellen Personen hinsichtlich ihrer sexuellen und reproduktiven Rechte kommt (vgl. CESCR, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Germany, 12. Juli 2011, E/C.12/DEU/CO/5, Rn. 26).

Auch Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie die EU-Gleichbehandlungsrichtlinien nehmen Bezug auf den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung. Auf nationaler Ebene hat bisher das Bundesverfassungsgericht ein konkretes Diskriminierungsverbot auf Grund der sexuellen Identität aus dem allgemeinen Gleichheitssatz Artikel 3 Abs. 1 GG hergeleitet.

#### **b) Zur Einfügung des Merkmals «genetische Eigenschaften»**

Menschen dürfen nicht wegen ihrer «genetischen Eigenschaften» diskriminiert werden. Als genetische Eigenschaften sind analog zum Gendiagnostikgesetz «ererbte oder während der Befruchtung oder bis zur Geburt erworbene, vom Menschen stammende Erbinformationen» zu verstehen. Die informationelle Selbstbestimmung der Menschen beinhaltet das Recht zu entscheiden, welche genetischen Eigenschaften bestimmt, preisgegeben oder verwendet werden. Auch wenn die genetischen Eigenschaften eines Menschen auf ein höheres Erkrankungsrisiko in der Zukunft hinweisen, ist er als gesund zu betrachten.

Der Begriff der genetischen Eigenschaften sowie dessen Umfang entsprechen dem des Gendiagnostikgesetzes (GenDG), durch das eine «Benachteiligung auf Grund genetischer Eigenschaften»

einfachgesetzlich verhindert werden soll. In § 4 GenDG ist ausgeführt: «Niemand darf wegen seiner oder der genetischen Eigenschaften einer genetisch verwandten Person, wegen der Vornahme oder Nichtvornahme einer genetischen Untersuchung oder Analyse bei sich oder einer genetisch verwandten Person oder wegen des Ergebnisses einer solchen Untersuchung oder Analyse benachteiligt werden.»

Vor dem Hintergrund der zunehmenden genetischen Erfassung der Menschen (wird mittlerweile mit einfachem Bluttest bereits vorgeburtlich praktiziert) kommt diesem Benachteiligungsverbot gesellschaftlich eine wachsende Bedeutung zu. Durch eine Aufnahme in Artikel 3 Abs. 3 GG wird es verfassungsrechtlich verankert.

#### **c) Zur Einfügung des Merkmals «gesundheitlicher Zustand»**

Zur Vermeidung von Schutzlücken und ergänzend zum Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderung ist ein Schutz vor Diskriminierung aufgrund des gesundheitlichen Zustands aufzunehmen. Dies umfasst nicht nur chronische Krankheiten, sondern alle gesundheitlichen Einschränkungen. Auch in anderen Ländern, z. B. in Belgien, Finnland, Frankreich, Lettland, Slowenien, Tschechien und Ungarn gibt es einen gesetzlich verankerten Diskriminierungsschutz wegen des Gesundheitszustandes.

#### **d) Zur Einfügung des Merkmals «Alter»**

An das «Alter» dürfen sich keine Beschränkungen und damit Nachteile im gesellschaftlichen Leben knüpfen. Nicht zuletzt deshalb sind auch die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine verstärkte Selbst- und Mitbestimmung von Menschen aller Altersgruppen möglich und jedwede Benachteiligungen allein auf Grund eines bestimmten Alters unmöglich werden. Der Begriff «Alter» meint das konkrete Lebensalter, schützt also gegen ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen, die an dieses Merkmal anknüpfen. Nicht nur der Schutz älterer Menschen vor Benachteiligung wird erfasst, sondern auch der Schutz jüngerer Menschen.

#### **e) Zur Einfügung des Merkmals «soziale Stellung»**

Das eingefügte Merkmal der «sozialen Stellung » soll eine vorhandene Lücke schließen. Nicht nur die Herkunft, sondern auch die «in den eigenen Lebensumständen begründete Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht» bildet einen Anknüpfungspunkt für diskriminierendes Verhalten sowie Einschränkungen der gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten und korreliert mit schlechteren Gesundheitschancen. Die soziale Stellung ist zugleich eine gesellschaftliche Zuschreibung und eine Lebensrealität, die Diskriminierung in Form von Benachteiligung nach sich zieht. Die Zuordnung zu einer bestimmten Schicht resultiert aus verschiedenen Faktoren wie beispielsweise dem Beruf, der beruflichen Stellung, der Verankerung in Institutionen oder Vereinigungen, dem Vermögen oder der Bildung. Die familiäre Herkunft (soziale Herkunft) kann ebenfalls als ein Faktor die soziale Stellung mitbestimmen. Die soziale Stellung wird nicht allein von den Einkommensverhältnissen beeinflusst. Diese stellen jedoch einen wesentlichen Faktor dar. Die soziale Stellung kann je nach den Umständen auch eine unzulässige Bevorzugung nach sich ziehen. Daher werden beide Alternativen erfasst. Es kann für die Beurteilung der Verwerflichkeit einer Benachteiligung – im Sinne einer diskriminierenden Wirkung – keinen Unterschied machen, ob sie auf der sozialen Herkunft und damit auf der sozialen Stellung der Vorfahren oder auf der eigenen sozialen Stellung des Betroffenen beruht. Meist geht die Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft einher mit derjenigen aufgrund der sozialen Stellung; es gibt aber viele Bereiche, in denen die Herkunft keine Rolle spielt.

Das Merkmal der «sozialen Stellung» hat auch in die Landesverfassung Bremens als spezielles Diskriminierungsverbot Eingang gefunden (Artikel 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen). Der Begriff ist darüber hinaus in zahlreichen Bundesgesetzen (z. B. in § 36 des Gerichtsverfassungsgesetzes, §§ 18, 31 des Bundesentschädigungsgesetzes) in dem jeweiligen spezifischen Zusammenhang verwendet worden. Darüber hinaus verwendet das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen den Begriff (vgl. nur BVerfG NJW 1977, 241 ff.; BVerfG NJW 1973, 1739 (1741)).

#### **f) Zur begrifflichen Änderung in «aus rassistischen Gründen»**

Die bisher im Artikel 3 verwendete Formulierung «wegen seiner Rasse» wird durch «aus rassistischen Gründen» ersetzt. Im internationalen, insbesondere englischen Sprachgebrauch, wird der Begriff «Race» vorrangig als politische und soziologische Kategorie verwendet und bezeichnet all diejenigen, die Zielgruppe von Rassismus sind. Im deutschsprachigen Raum wird «Rasse» jedoch ausschließlich als biologische oder biologisch-genetische Kategorie gebraucht. Letzteres war historisch stets mit Wertzuschreibungen über Menschengruppen versehen und diente damit als pseudowissenschaftliches Erklärungsmodell für soziale und politische Benachteiligung. So dienten Rassengesetze im Nationalsozialismus der Diskriminierung, Ausgrenzung und Vernichtung verschiedener Menschengruppen, denen bestimmte ethnische oder rassische Merkmale zugesprochen wurden. Auch in der Humangenetik ist der Begriff «Rasse» seit langer Zeit Gegenstand der Kritik. Seine Verwendung im Grundgesetz ist unangemessen.

#### **g) Zur Einfügung des Merkmals «Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus»**

Über das Verbot rassistischer Diskriminierung hinaus, erfordert das Antirassismuskonvention (ICERD) auch einen besonderen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus.

Das Antirassismuskonvention ist so auszulegen, dass eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus dann eine Diskriminierung darstellt, wenn die unterschiedliche Behandlung nicht einem im Lichte des Gegenstands und des Ziels des Antirassismuskonvention legitimen Zweck dient oder einen solchen Zweck nicht in verhältnismäßiger Weise verfolgt. (vgl. Forum Menschenrechte, Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss zum 16.–18. Bericht der Bundesrepublik).

Der UN-Sozialausschuss (CESCR) geht in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 20, Ziff. 15 davon aus, dass eine Diskriminierung aufgrund eines «sonstigen Status» nicht erfolgen darf. Der Begriff «sonstiger Status» soll dabei gemäß Ziff. 27 dieser Bemerkung flexibel ausgelegt werden, so dass darunter auch der Aufenthaltsstatus zu verstehen ist.

### **Zu Nummer 4 (Artikel 3a bis 3d GG)**

#### **a) Zu Artikel 3a GG**

Artikel 3a GG kodifiziert das subjektive, einklagbare Grundrecht auf Arbeit. Dem Recht auf Arbeit kommt im Rahmen der sozialen Grundrechte eine zentrale Bedeutung zu. Denn die Möglichkeit zur menschenwürdigen, Existenz sichernden Arbeit ist eine Grundvoraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben und ein wesentliches Menschenrecht.

Derzeit sind circa 3,4 Millionen Menschen in der Bundesrepublik arbeitslos. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen beträgt 37,7 Prozent, also circa 8,6 Prozent der Bevölkerung (Stand November 2016; vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, in: Monatsbericht November 2016, Seite 68). (Die dort aufgeführte Altersteilzeit sowie Gründungszuschüsse und sonstige geförderte Selbstständigkeit sind nicht berücksichtigt. Die dort ebenfalls aufgeführten älteren Arbeitslosen, die aufgrund verschiedener rechtlicher Regelungen (§§ 428 SGB III, 65 Abs. 4 SGB II, 53a Abs. 2 SGB II u. a.) nicht als arbeitslos zählen, befinden sich in der Gruppe älter als 58, beziehen Arbeitslosengeld I oder ALG II).

Arbeitslosigkeit dieses Ausmaßes ist nicht unabwendbar. Sie ist Ausdruck des kapitalistischen Wirtschaftens mit dem Ziel des Strebens nach Profit wie auch unzureichender sozialer Gestaltungskraft zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen durch die staatliche Politik. Der Gesellschaft fehlt es nicht an Arbeit, sondern an der an die Kapitalverwertung gebundenen Erwerbsarbeit. Das Ziel der staatlichen Politik muss daher darauf gerichtet sein, Konzepte zu entwickeln, um Lösungswege für die im Zusammenhang mit dem Bedürfnis nach sinnvoller, frei angenommener und gewählter Arbeit auftretenden Probleme und Fragen voranzubringen. Hierbei kommt dem subjektiven Grundrecht auf Arbeit eine zentrale Rolle zu.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Recht auf Arbeit vielfach anerkannt: Bereits nach der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 besitzt jeder Mensch das Recht

auf Arbeit, freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen und auf Schutz vor Arbeitslosigkeit. Diese Erklärung führte sinngemäß zur Europäischen Sozialcharta (ESC) von 1961, die in Teil 2 Artikel I ebenfalls das Recht auf Arbeit enthält und dazu folgendes vermerkt: «Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Arbeit zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Erstens: zwecks Verwirklichung der Vollbeschäftigung die Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsstandes zu einer ihrer wichtigsten Zielstellungen und Aufgaben zu machen; Zweitens: das Recht der abhängig Beschäftigten wirksam zu schützen, den eigenen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen; Drittens: Unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste für alle abhängig Beschäftigten einzurichten oder aufrecht zu erhalten; Viertens: eine geeignete Berufsberatung, Berufsausbildung und berufliche Wiedereingliederung sicherzustellen oder zu fördern.» Diese Bestimmung ist nach der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta durch die Bundesrepublik Deutschland am 26. Februar 1965 als Bundesgesetz in Kraft getreten. Auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 normiert in Teil III, Artikel 6 ein Recht auf Arbeit: «Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht des Einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.» Der UN-Sozialpakt gilt in der Bundesrepublik Deutschland mit Gesetzeskraft im Range einfachen Bundesrechts seit dem 3. Januar 1976.

Ebenso schreibt das ILO-Übereinkommen Nr. 122 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1964 die Beseitigung der Arbeitslosigkeit als ein Ziel der Wirtschaftspolitik vor (BGBl. 1971 II, S. 57). Dieses Übereinkommen gilt in der Bundesrepublik Deutschland mit Gesetzeskraft seit dem 17. Juni 1972. Konkrete Ansprüche hinsichtlich sozialer Grundrechte finden sich schließlich in einer Erklärung über Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments vom 12. April 1989. Die Gemeinschaftscharta der EG zu den sozialen Grundrechten der abhängig Beschäftigten vom 9. Dezember 1989 hat an die vorangegangenen internationalen Verpflichtungen angeknüpft. Darin werden ausführlich die sozialen Grundrechte der abhängig Beschäftigten bezüglich Freizügigkeit, Beschäftigung und Arbeitsentgelt, Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, zum sozialen Schutz, zur Koalitionsfreiheit in Tarifverhandlungen, zur Berufsausbildung etc. festgeschrieben.

#### **aa) Zu Artikel 3a Abs. 1 GG**

Im Mittelpunkt des Arbeits- und Wirtschaftslebens steht das Wohl der Menschen. Der Schutz der unantastbaren Menschenwürde (Artikel 1 Abs. 1 GG) und das Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 GG) werden damit im Hinblick auf das Arbeits- und Wirtschaftsleben konkretisiert.

Die Festlegung in Artikel 14 Abs. 2 GG: «Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.» wird mit Artikel 3a Abs. 1 GG verstärkt. Das Wirtschaftsleben dient nicht der Anhäufung von Profit in den Händen Einzelner. Im Mittelpunkt der gesellschaftlichen Arbeit steht das Wohl der Menschen. Diese Aussage wird auch auf das Wirtschaftsleben bezogen. Sie konkretisiert die ohnehin bindende Verpflichtung, alle staatlichen Entscheidungen am Wohl des Menschen auszurichten.

#### **bb) Zu Artikel 3a Abs. 2 GG**

In Artikel 3a Abs. 2 GG wird das Menschenrecht auf Arbeit als subjektives Grundrecht eines jeden Menschen im Grundgesetz verankert. Es ist als besonderer Ausdruck der Verfasstheit der freiheitlich-demokratischen, sozialen Grundordnung des Grundgesetzes an den Anfang der neu eingefügten Grundrechte gestellt, um die besondere Bedeutung dieses Grundrechts für die Einzelnen in der Gesellschaft herauszustellen. Der gesellschaftliche Reichtum findet seinen Ursprung in der Arbeit der Menschen, die die Lebensbedingungen stetig weiterentwickelt.

Bei dem Grundrecht auf Arbeit, das nicht als bloßer Programmsatz oder Staatszielbestimmung interpretiert werden kann, handelt es sich um ein subjektiv-öffentliches Recht. Arbeit ist anerkanntermaßen ein wesentliches Menschenrecht zur Sicherung des Lebensunterhalts und darüber hinaus auch zur Selbstverwirklichung.

Die grundrechtliche Verbürgung des Rechts auf Arbeit schafft keinen Anspruch auf einen bestimmten Arbeitsplatz. Sie schafft aber einen Anspruch auf Achtung, Schutz und Gewährleistung des Rechts, durch frei gewählte oder angenommene Arbeit einen angemessenen Lebensunterhalt für

sich zu erarbeiten. Die Mittel zur Gewährleistung dieses subjektiv-rechtlichen Anspruchs auf Arbeit sind durch den Staat auf allen Ebenen und durch unterschiedliche, hier nicht abschließend zu erwähnende Maßnahmen zu verwirklichen. Künftig ist das existenznotwendige Recht auf Arbeit der Einzelnen in einem durch verhältnismäßige Abwägung der widerstreitenden Grundrechtspositionen festzustellenden Umfang durchsetzbar zu gewährleisten. Die Maßnahmen zur Gewährleistung des Grundrechts auf Arbeit obliegen der Gesetzgebung und damit dem demokratischen Prozess.

Das Argument, dass insbesondere das Grundrecht auf Arbeit mangels Verfügungsbefugnis des Staates nicht zu gewährleisten sei, ist irreführend. Denn der Staat vermag ebenso wie bei der Verwirklichung anderer Grundrechte und seiner Sozialstaatsverpflichtung fremdes Eigentum durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu begrenzen (vgl. Artikel 14 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GG). Darüber hinaus kann der Staat in dem erforderlichen Umfang Arbeitsplätze auch selbst zur Verfügung stellen.

### cc) zu Artikel 3a Abs. 3 GG

Das Aushandeln des Arbeitslohns als Bestandteil der Arbeitsbedingungen bleibt grundsätzlich Inhalt der Tarifautonomie nach Artikel 9 Abs. 3 GG. Jede und jeder abhängig Beschäftigte hat jedoch das einklagbare Recht auf gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit und das Recht auf einen angemessenen Lohn.

Das Recht auf gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit ist in Artikel 7 des UN-Sozialpakts sowie Artikel 157 AEUV verankert. Es ist zudem seit 1951 vom IAO-Übereinkommen Nummer 100 anerkannt. Dennoch ist der Grundsatz der Entgeltgleichheit in der Bundesrepublik bisher ein «Prinzip ohne Gerichtspraxis» (vgl. Eva Kocher, Antidiskriminierungsrecht vor den Arbeitsgerichten, in: Streit 2003, S. 139 (142)). Die deutsche Rechtsprechung hat die insbesondere in der Rechtsprechung des EuGH herausgestellten Vorgaben nur selten, uneinheitlich und oft nicht effektiv angewendet.

Unter gleicher Arbeit ist im Wesentlichen gleichartige Arbeit zu verstehen. Die Gleichwertigkeit der Arbeit bemisst sich nach objektiven, vom UN-Sozialausschuss festgelegten Kriterien, wie u. a. den für die Tätigkeit erforderlichen Fertigkeiten und dem Umfang der übernommenen Verantwortung (vgl. CESCR, General Comment No. 23 on the Right to Just and Favorable Conditions of Work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right, Rn. 11 ff.).

Die rechtliche Durchsetzung der Entgeltgleichheit ist in der Bundesrepublik den einzelnen abhängig Beschäftigten überantwortet. Abhängig Beschäftigte, die durch ein Entgeltsystem diskriminiert werden, müssen individuell gegen ihre Beschäftigenden Rechte geltend machen. Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn sie im Zusammenhang mit Tarifverträgen als Mitglied einer ganzen Gruppe benachteiligt werden. Die Durchsetzung des Rechts auf Entgeltgleichheit wird durch eine Verankerung im Grundgesetz verstärkt.

Das in Artikel 3a Abs. 3 GG ausdrücklich kodifizierte Recht auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit verdeutlicht die hohe Bedeutung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit. Eine Klarstellung ist insofern erforderlich, als dass Diskriminierung hinsichtlich des Lohns insbesondere wegen des Geschlechts bisher wenig Beachtung in der deutschen Rechtsprechung findet. Die Durchsetzung der Gleichbehandlung, die in Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG ihren besonderen Ausdruck gefunden hat, wird so bereichsspezifisch in einem wichtigen Punkt justitiabel konkretisiert. Auch die in Artikel 3 Abs. 3 GG aufgeführten Diskriminierungsverbote sind zu beachten. Danach wäre beispielsweise die sachwidrige Unterscheidung zwischen Ost und West bei der Entlohnung als grundrechtswidrig zu beurteilen.

Jede und jeder abhängig Beschäftigte hat das Recht auf einen angemessenen Lohn. Dieser muss entsprechend Artikel 23 Abs. 3 AEMR sowie Artikel 4 Nr. 1 der ESC mindestens den angemessenen Lebensunterhalt der beschäftigten Person und ggf. ihrer Familie sichern. Ein angemessener Lebensunterhalt ist ein solcher, der ein menschenwürdiges Leben, die Teilhabe an dem Leben der Gemeinschaft und die umfassende Reproduktion der Arbeitskraft ermöglicht. Der Lohn soll ein selbstbestimmtes Leben, frei von familiären und sozialen Abhängigkeiten sowie frei von der Abhängigkeit von Unterstützungsleistungen und Fürsorge durch Dritte sichern. Dies beinhaltet auch, dass der Lohn reichen muss, um im Alter eine Lebensstandard sichernde Rente zu erreichen. Das Grundrecht auf angemessenen Lohn beinhaltet als unterste Grenze den Mindestlohn. Angemessen ist der Lohn darüber hinaus dann, wenn von dem in der Arbeitszeit erzielten Wert ein angemessener Teil bei der oder dem abhängig Beschäftigten verbleibt und die Arbeitsleistung entsprechend den Grundsätzen der



Entgeltgleichheit entlohnt wird. Der Lohn muss eine diskriminierungsfreie Anerkennung des geleisteten Arbeitsbeitrages darstellen.

In dem zukunftsorientierten formulierten Grundrecht ist berücksichtigt, dass veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen die Bewertung des angemessenen Lohns beeinflussen. Lediglich das unterste Mindestmaß ist durch das Recht umschrieben, einen angemessenen Lebensstandard zu sichern.

#### **dd) Zu Artikel 3a Abs. 4 GG**

Zu den Rechten in der Arbeit gehört, dass jede und jeder abhängig Beschäftigte das einklagbare Recht auf gesunderhaltende, sichere und menschenwürdige Arbeitsbedingungen hat. Diese beinhalten insbesondere eine angemessen begrenzte Arbeitszeit. Die technische Entwicklung beeinflusst in hohem Maße die Beurteilung der Arbeitsbedingungen. Das Grundrecht richtet sich zwar zunächst an den Staat. Die Grundrechte strahlen jedoch auf das Privatrecht aus.

Das Recht auf menschenwürdige Arbeit ist eine Ausprägung des Prinzips aus Artikel 3a Abs. 1 GG, dass der Mensch Mittelpunkt des Arbeitslebens ist. Menschenunwürdige Arbeitsbedingungen sind beispielsweise solche, die ein zu großes Pensum verlangen, die abhängig Beschäftigte zu reinen Objekten des Profitstrebens degradieren oder die den Menschen nicht den Freiraum zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit lassen. Zur Klarstellung wird ausdrücklich das Recht auf Freizeit und Erholung als Recht in der Arbeit kodifiziert. Im Zusammenhang mit Absatz 1 ergibt sich hieraus die stetige Pflicht, die Persönlichkeitsentfaltung der Menschen durch Arbeitszeitverkürzung und Urlaub ebenso wie die Förderung von Bildungsmaßnahmen zu unterstützen. Darüber hinaus sind menschenunwürdige Arbeitsbedingungen solche, die diskriminierendes Verhalten fördern oder beinhalten.

Gesunderhaltende und sichere Arbeitsbedingungen tragen dazu bei, das Grundrecht aus Artikel 3d GG auf Achtung und Schutz der Gesundheit zu gewährleisten. Insbesondere im Zusammenhang mit der Lohnarbeit ist auf verfassungsrechtlicher Ebene sicherzustellen, dass Beschäftigende die abhängige Stellung der Beschäftigten nicht missbrauchen dürfen, um diesen ungesunde und unsichere Arbeitsbedingungen aufzuzwingen.

Der Staat ist des Weiteren zur Gestaltung einer familienfreundlichen Arbeitswelt verpflichtet. Er hat dafür zu sorgen, dass abhängig Beschäftigte Arbeitsbedingungen vorfinden, die dem Bedürfnis der Einzelnen nach größtmöglicher Entfaltung ihrer Persönlichkeit und dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Familie entsprechen. Der zukunftsorientierte Begriff der Arbeitswelt macht deutlich, dass die Familienfreundlichkeit nicht nur in der Arbeit, sondern auch beim Zugang zur Arbeit und deren Ausgestaltung bestehen muss. Die Attraktivität der Arbeitswelt zu fördern, dient zugleich der Beseitigung bestehender sozialer Nachteile.

#### **b) Zu Artikel 3b GG**

Die Wohnung ist der Existenzmittelpunkt eines jeden Menschen. Sie dient der Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse und der Entfaltung der Persönlichkeit. Obdachlosigkeit verletzt die Würde des Menschen. Ein Mensch ohne Wohnung, ohne Rückzugsmöglichkeit und einen Ort der freien Entfaltung wird in seiner Persönlichkeitsentwicklung derart behindert, dass auch der Wesensgehalt von Artikel 2 Absatz 1 GG und Artikel 1 Absatz 1 GG für ihn nicht mehr gewährleistet ist.

Das Recht auf Wohnen ist nicht durch die Bereitstellung von Gemeinschaftsunterkünften für z. B. Geflüchtete oder Obdachlosenheimen für Obdachlose gewährleistet, sondern erfordert den tatsächlichen und rechtlichen Zugang jedes Menschen zu seinem eigenen Wohnraum. Durch die Ausgestaltung als Menschenrecht werden über den neuen Artikel 3b GG Menschen unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus geschützt.

Wie dringlich die Einführung eines Grundrechtes auf Wohnraum ist, kommt nicht zuletzt in den Schlussfolgerungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen zum 5. Periodischen Bericht Deutschlands (2011) zum Ausdruck. Der Ausschuss erneuerte darin seine Besorgnis über die Zahl obdachloser Menschen in der Bundesrepublik und mahnt die Aufarbeitung der Gründe für Obdachlosigkeit sowie konkrete Gegenmaßnahmen an (vgl. 5. Bericht des Ausschusses 2011, S. 6). Darüber hinaus lässt sich die Notwendigkeit des Grundrechtes auf Wohnen nicht nur für Obdachlose, sondern auch für sozial ausgegrenzte und benachteiligte Personen feststellen.

Luxusmodernisierung und Zweckentfremdung von Wohnraum, der Verkauf öffentlichen Eigentums an Wohnungen, die Umwandlung in Eigentumswohnungen und die Ausweitung des Eigenbedarfs-

rechts über die unmittelbaren Wohnbedürfnisse der Eigentümerin/des Eigentümers hinaus sind gesellschaftliche Praktiken, die dem Menschenwürdegehalt des Rechts auf Wohnen zuwiderlaufen können. In der Bundesrepublik ist das Recht auf Wohnung in einigen Landesverfassungen verankert. Bereits nach geltender Rechtslage schließt das Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Abs. 1 GG die Verpflichtung des Staates ein, für angemessene wohnliche Versorgung der Bevölkerung die Voraussetzungen zu schaffen (vgl. 5. Periodischer Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach den Artikeln 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2008). Die Landesverfassungen werden größtenteils durch das Bundesrecht überlagert. Zudem schaffen sie keine subjektivrechtlichen, einklagbaren Grundrechte. So fordern verschiedene Vereine wie die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. ebenso wie der Deutsche Mieterbund e. V. die Verankerung eines Grundrechts auf Wohnen im Grundgesetz.

Angesichts geschätzter Zahlen von etwa einer viertel bis halben Million Obdachloser und rapide steigender Prognosen für die kommenden Jahre ([http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/zahl\\_der\\_wohnungs-losen/](http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/zahl_der_wohnungs-losen/)) in einem reichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland muss ein einklagbares Grundrecht auf Wohnen kodifiziert werden. Es ist tatsächlich und rechtlich möglich, jedem Menschen in der Bundesrepublik Deutschland einen subjektivrechtlichen, einklagbaren Anspruch auf eine angemessene Wohnung zu schaffen.

Der sozialstaatlichen Verpflichtung nach Artikel 20 Absatz 1 GG wird im Hinblick auf das Recht auf Wohnen bisher nicht ausreichend Geltung verschafft.

#### **aa) Zu Artikel 3b Absatz 1 GG**

Das Grundrecht beinhaltet das Recht auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfrei zugängliche Wohnung und eine angemessene Versorgung mit sauberem Wasser und Energie zu einkommensgerechten Mieten. Privates Gewinnstreben muss hinter diesem Grundrecht zurückstehen. Die Bereitstellung angemessenen Wohnraums ist Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Das Grundrecht muss diskriminierungsfrei gewährleistet werden. Dies beinhaltet erforderlichenfalls einen barrierefreien Zugang sowie eine barrierefreie Ausstattung der Wohnräume. Barrierefrei sind bauliche Anlagen, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind (vgl. Welti in: DÖV 2013, S. 795). Auch darf die Gewährung von Wohnraum nicht von Aufenthaltsstatus, Staatsangehörigkeit und sozialer Stellung oder Herkunft abhängig sein.

Der Bezug zur Menschenwürde ergibt sich aus der sozialen und zugleich individuellen Bedeutung der Wohnung. Die Frage, welche Wohnung menschenwürdig ist, richtet sich nach den individuellen Bedürfnissen der Einzelnen in der Gesellschaft. Dieser Charakter der Wohnung lässt sich nicht rein quantitativ ermessen. Ob eine Wohnung menschenwürdig ist, kann hier daher nicht abschließend definiert werden. Die menschliche Würde ist zwar feststehend. Was ihr entspricht, hängt jedoch von den gesellschaftlichen Vorstellungen ab.

Das Recht auf Versorgung mit Wasser und Energie dient der Verwirklichung der Mindestanforderungen eines menschenwürdigen Daseins. Jeder Mensch hat das Recht auf den Zugang und die Versorgung mit Wasser und Energie als Mindestanforderung an menschenwürdige Lebensbedingungen. Dieses Recht ist diskriminierungsfrei zu gewährleisten. Vorhandene soziale Nachteile bei der Versorgung mit Wasser und Energie sind entsprechend Artikel 3 Absatz 3 GG zu beseitigen.

Der Staat trifft die rechtliche Vorsorge dafür, dass die Miete einkommensgerecht ist. Einkommensgerecht heißt, dass diese nicht außer Verhältnis zum Einkommen steht.

#### **bb) Zu Artikel 3b Absatz 2 GG**

Der Staat ist nach Artikel 3b Abs. 2 GG verpflichtet, für Mieterschutz zu sorgen und Miet- und Wohnbelastungen auszugleichen. Er sichert den Zugang zu Wasser und Energie. Die hier aufgeführten Verpflichtungen folgen bereits aus dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 GG), aus Artikel 1 GG und aus Artikel 14 GG. Die Ausgestaltung des Mieterschutzes, der Ausgleich von Miet- und Wohnbelastungen und die Gewährleistung angemessener Mieten sichern den sozial diskriminierungsfreien Zugang.

### **cc) Zu Artikel 3b Absatz 3 GG**

Zum Recht auf Wohnen gehört nicht nur das Recht, eine Wohnung zu erhalten, sondern auch das Recht auf Erhalt der einmal bezogenen Wohnung. Dieses wird durch Absatz 3 besonders geschützt. Dieser sieht vor, dass im Falle einer Räumung zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt werden muss. Die Zumutbarkeit orientiert sich an den Vorgaben in Absatz 1.

Dadurch wird ausdrücklich klargestellt, dass das Recht auf Wohnraum das Grundrecht umfasst, eine Wohnung nur dann verlassen zu müssen, wenn dies nicht zur Obdachlosigkeit für die von der Räumung Betroffenen führt.

### **c) Zu Artikel 3c GG**

Gesundheit ist ein Grundrecht, das für die Ausübung anderer Grundrechte unerlässlich ist. Um ein Leben in Würde zu führen, ist es unabdingbar, dass jeder Mensch das subjektiv einklagbare Grundrecht auf Achtung und Schutz der Gesundheit hat.

#### **aa) Zu Artikel 3c Absatz 1 GG**

Nach Artikel 3c Abs. 1 GG hat jeder Mensch das Recht auf Achtung und Schutz der Gesundheit und auf Inanspruchnahme der Leistungen der gesundheitlichen und pflegerischen Infrastruktur. Das Recht auf Achtung und Schutz der Gesundheit ist nicht als Recht darauf, gesund zu sein, zu (miss-)verstehen.

Das Recht auf Gesundheit wird in seiner abwehrrechtlichen Dimension auch von Artikel 2 Abs. 2 GG geschützt. Damit wird das Recht, über die eigene Gesundheit und den eigenen Körper zu bestimmen, gewährleistet. Um den Zusammenhang zwischen dem Abwehr- und Leistungscharakter in Bezug auf Gesundheit und Pflege besonders herauszustellen, werden beide Rechte in Artikel 3d Abs. 1 GG zusammengeführt.

Das Recht auf Schutz der Gesundheit beinhaltet auch den Zugang zu sauberem Wasser, adäquaten Sanitäreinrichtungen und die angemessene Versorgung mit unbedenklicher Nahrung und Unterkunft sowie den Zugang zu gesundheitsbezogener Bildung, Beratung und Information. Die Regelung fordert ein Gesundheitssystem, welches in allen Situationen körperlicher oder geistiger Krankheit eine diskriminierungs- und barrierefreie Erreichung des jeweiligen Höchstmaßes an Gesundheit für den einzelnen Menschen gewährleistet.

#### **bb) Zu Artikel 3c Absatz 2 GG**

Das Recht ist nach Artikel 3c Abs. 2 GG durch einen gleichberechtigten, solidarisch finanzierten und diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen der gesundheitlichen und pflegerischen Infrastruktur zu gewährleisten. Hierauf besteht ein durchsetzbarer Anspruch eines jeden Menschen. Das Recht auf Zugang zu den Leistungen der Gesundheitsförderung, gesundheitlichen Vorsorge, Versorgung, Nachsorge und Pflege umfasst sowohl die biologischen als auch die sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen gesunden Lebens durch medizinische Einrichtungen und ärztliche, qualifizierte Behandlung, Pflege und Betreuung. Die medizinischen Einrichtungen sind materiell und personell angemessen (bedarfsgerecht) auszustatten.

Der Zugang zu den medizinischen Leistungen muss diskriminierungsfrei sein. Er muss insbesondere im Einklang mit den Diskriminierungsverboten nach Artikel 3 Abs. 3 GG stehen und sozial gerecht sein. Er muss daher bezahlbar sein. Die Finanzierung der Leistungen erfolgt zwingend solidarisch. Die Einzelheiten der Ausgestaltung obliegen dem Gesetzgeber.

Der Zugang und die Nutzung müssen erforderlichenfalls barrierefrei erfolgen. Dies gilt sowohl hinsichtlich körperlicher als auch durch Sprache oder ähnliche Kriterien gebildete Barrieren. Einrichtungen der gesundheitlichen Infrastruktur müssen insbesondere im ländlichen Raum verfügbar, erreichbar und jedem Menschen – unabhängig von Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit sowie sozialer Situation – zugänglich sein.

Die Leistungen der Pflegeabsicherung sind so auszugestalten, dass allen Menschen ermöglicht wird, selbstbestimmt und unabhängig von ihrer finanziellen Situation zu entscheiden, ob und wo sie ambulante, teilstationäre oder stationäre Pflege- oder Assistenzleistungen in Anspruch nehmen wollen. Diese Selbstbestimmung wird ergänzt durch das Recht auf Einbeziehung in die Gemeinschaft entsprechend Artikel 19 der rechtsverbindlichen UN-Behindertenrechtskonvention.

### cc) Zu Artikel 3c Absatz 3 GG

Nach Artikel 3c Abs. 3 GG ist der Staat zur Gestaltung gesundheitsförderlicher Bedingungen in allen Bereichen, d. h. Lebens-, Arbeits-, Wohn- und Umweltbedingungen, verpflichtet. Damit wird das Recht auf Achtung und Schutz der Gesundheit auch außerhalb der Einrichtungen der gesundheitlichen Infrastruktur – vor allem unter dem Gesichtspunkt von Gesundheitsförderung und Prävention – befördert.

Damit alle Menschen in der Lage sind, ihr größtmögliches Gesundheitspotential zu verwirklichen, müssen bestehende sozial bedingte Unterschiede des Gesundheitszustandes verringert sowie gute Entwicklungsmöglichkeiten und -voraussetzungen für alle geschaffen werden. In einem Sozialstaat muss jede Differenzierung der medizinischen und pflegerischen Versorgung nach den finanziellen Möglichkeiten der Einzelnen vermieden werden.

Die sozialen Ursachen gesundheitlicher Ungleichheit müssen wirksam bekämpft werden. Menschen in Gesellschaften mit niedriger sozialer Ungleichheit sind weniger krank, haben weniger Übergewicht, weniger psychische Störungen, weniger Drogenprobleme und weniger Herz- und Kreislauferkrankungen. Zahlreiche Studien und Expertisen belegen mittlerweile einen Zusammenhang zwischen Armut und Krankheitsrisiken sowie zwischen Armut und einer niedrigeren Lebenserwartung (vgl. Zusammenfassung aktueller Studienergebnisse durch das Robert Koch Institut:

<http://edoc.rki.de/series/gbe-kompakt/sonstige/reAwH2wxw-RHfM/PDF/29wYJ9AaKy3gU.pdf> sowie zahlreiche weitere Nachweise auf <http://www.armut-gesundheit.de/index.php?id=9>).

Die Ottawa-Charta der Weltgesundheitsorganisation WHO fordert die Regierungen auf, «bestehende soziale Unterschiede des Gesundheitszustandes zu verringern sowie gleiche Möglichkeiten und Voraussetzungen zu schaffen, damit alle Menschen befähigt werden, ihr größtmögliches Gesundheitspotential zu verwirklichen.»

Die Regierungen sind in der politischen Verantwortung, der sozial bedingten Ungleichheit von Gesundheitschancen entgegenzuwirken. Dies wurde erneut im Juni 2013 im Statement der Weltgesundheitskonferenz in Helsinki verabschiedet, das die Bundesregierung unterzeichnet hat. Dazu ist eine gesundheitsförderliche Gesamtpolitik («Health in All Policies» laut WHO) nötig.

### d) Zu Artikel 3d GG

Bildung ist sowohl ein eigenständiges Menschenrecht als auch ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte. Als ein Recht, das auf die Befähigung zur Selbstbestimmung und -entfaltung abzielt, ist Bildung auch das Hauptinstrument um sozial ausgegrenzten Menschen die Teilhabe am Gemeinwesen zu ermöglichen. Das Grundrecht auf Bildung hat eine überragende Bedeutung bei der Bekämpfung von Armut, aber auch für soziale Teilhabe, das gesellschaftliche Lebensniveau und nicht zuletzt für das individuelle Wohlergehen. Es dient dem Erwerb der Voraussetzungen für eine umfassende eigenständige Informationsgewinnung und Meinungsbildung. Dies ist eine notwendige Voraussetzung, um am demokratischen Entscheidungsprozess teilhaben zu können. In Artikel 3d GG wird das Grundrecht auf Bildung ausdrücklich als subjektives, einklagbares Recht festgeschrieben.

Absatz 1 erfasst die Ausformungen des Rechts auf Bildung, während Absatz 2 im Einklang mit der Gewährleistung der pädagogischen Freiheit der Lehrkräfte und der Mitbestimmung der Lernenden wesentliche Ziele und Grundanforderungen an die Ausgestaltung von Bildungsangeboten festlegt.

Das Recht auf Bildung ist in zahlreichen internationalen Abkommen kodifiziert. So ist es in Artikel 2 Satz 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Artikel 26 Abs. 1 und 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 13 Abs. 1 und 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie Artikel 10 der Europäischen Sozialcharta verankert. Auch in speziellen Abkommen wie der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 28 Abs. 1) und der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 24) ist es zu finden.

Trotz der Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet der Bildung ist eine Kodifizierung des Grundrechts auf Bildung im Grundgesetz sinnvoll, weil die Grundrechte des Grundgesetzes die gemeinsamen Grundlagen des föderalen Staates bilden und nach Artikel 1 Abs. 3 und Artikel 20 Abs. 3 GG alle staatliche Gewalt binden. Das Recht auf Bildung ist in zahlreichen Landesverfassungen verankert. Es wird dort jedoch nach herrschender Meinung lediglich als Programmsatz interpretiert. Der Artikel 3d GG überlagert und ergänzt diese landesverfassungsrechtlichen Regelungen. Soweit das einklagbare

Grundrecht auf Bildung aus Artikel 3d GG reicht, sind die entsprechenden Landesverfassungsregelungen, soweit sie lediglich als Programmsätze formuliert sind oder interpretiert werden, verdrängt. Artikel 3d GG regelt umfassend das subjektive, einklagbare Grundrecht auf Bildung in seiner Funktion zur Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit. Zudem wird das lebenslange Lernen erfasst. Inklusive Bildung bedeutet, dass ein barrierefreier und gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Erziehung ermöglicht wird. Personen mit und ohne Behinderungen werden gemeinsam unterrichtet. Diskriminierungen, etwa aufgrund der Herkunft oder einem divers-kulturellem Hintergrund (z. B. einer sog. Migrationsgeschichte) sind ausgeschlossen.

In Artikel 3d GG wird die Unentgeltlichkeit des Zugangs zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen und die Unentgeltlichkeit der Lernmittel besonders verankert. Dabei bleibt es der Ausgestaltung des Gesetzgebers überlassen, wie er den unentgeltlichen Zugang im Einzelnen gewährleistet.

Von großer Bedeutung ist dabei ebenfalls die kulturelle Bildung. Sie fördert die Persönlichkeitsentwicklung eines jeden Menschen, seine Kreativität, seinen Zugang zur Welt und deren Aneignung, schafft Erfolgserlebnisse auch und gerade in Gemeinschaft, vermittelt die Erfahrung des Mitgestaltens und belebt die Auseinandersetzung mit kultureller Vielfalt und dem eigenen kulturellen Hintergrund. Kulturelle Bildung befähigt so, das eigene Leben und die gesellschaftlichen Wandlungsprozesse kritisch zu reflektieren und selbstbestimmt mitzugestalten.

#### **aa) Zu Artikel 3d Absatz 1 GG**

Das Grundrecht auf Bildung bestimmt in Artikel 3d Abs. 1 Satz 2 GG einzelne Ausformungen der Bildung. Es wird von einem Begriff der Bildung, der den nachfolgend aufgeführten Mindestanforderungen genügt, ausgegangen.

Die Bildung muss allgemein und frei zugänglich sein. Bildung muss diskriminierungsfrei verfügbar sein. Der diskriminierungsfreie Zugang zu Bildung kann auch durch ausgeprägte Unterschiede in der Ausgaben- und Haushaltspolitik beeinträchtigt sein, wenn dies zu wohnortbedingten Qualitätsunterschieden in der Bildung führt. Die Bildungsangebote müssen im Rahmen der Grundrechte annehmbar für alle sein. Bildung muss flexibel und den von vielfältigen sozialen und kulturellen Gegebenheiten geprägten Bedürfnissen der Lernenden angemessen sein. Die Bildung ist auf das Wohl der Lernenden auszurichten.

Der Zugang zur Bildung darf weder persönlich noch strukturell diskriminierend sein. Dabei ist insbesondere auf die in Artikel 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale abzustellen. Soziale und andere Nachteile dürfen kein Hindernis beim freien Zugang zu Bildung sein. Der freie Zugang insbesondere von Personen verschiedener sozialer Stellung und Herkunft und aller in dem Staatsgebiete befindlicher Personen – unabhängig von Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit – ist zu gewährleisten. Strukturelle und persönliche Barrieren sind zu beseitigen. Das Geschlecht oder die sexuelle Identität sind als besonders tradierte Diskriminierungsmerkmale beim Zugang zu bestimmten Bildungseinrichtungen genauso wie bei der Gestaltung der Lehrinhalte für eine allgemein zugängliche Bildung zu berücksichtigen. Etwaige Behinderungen physischer und psychischer Art sind sowohl bei der körperlichen als auch geistigen Zugänglichkeit der Bildungsangebote und -inhalte zu berücksichtigen. Der Bildungsort muss barrierefrei zugänglich und in zumutbarer Entfernung vom Wohnort gelegen oder durch entsprechend frei verfügbare Informationstechnik zugänglich sein. Bildung muss unentgeltlich sein. Dies umfasst den Zugang zu den öffentlichen Einrichtungen ebenso wie die Lernmittel. Bei privaten beruflichen Weiterbildungs- und Ausbildungseinrichtungen kann eine Unentgeltlichkeit durch Inanspruchnahme der Beschäftigenden gewährleistet werden. Dies obliegt der Entscheidung des Gesetzgebers.

Nach Artikel 3d Abs. 1 Satz 3 GG ist die öffentliche Bildung in der inklusiven frühkindlichen Bildung ebenso wie die gesamte Schulausbildung, berufliche Aus- und Weiterbildung und Hochschulbildung unentgeltlich zugänglich zu gestalten. Sowohl der Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen als auch Lernmittel müssen unentgeltlich zur Verfügung stehen, damit alle diskriminierungsfrei ihr Recht auf Bildung wahrnehmen können. Funktionsfähige öffentliche Bildungseinrichtungen und -programme müssen in ausreichendem Maße und der ganzen Bandbreite der menschlichen Interessen angemessen zur Verfügung stehen. Die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen hängt unter anderem davon ab, dass die Gebäude und auch die sanitären Einrichtungen in einem bestmöglichen Zustand sind.

Da zumindest der Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen unentgeltlich sein muss, ist ein oberstes Ziel der öffentlichen Daseinsvorsorge, ein möglichst breites und in allen Bereichen mit privaten Einrichtungen konkurrenzfähiges Angebot an öffentlichen Bildungseinrichtungen zu schaffen. Das Vorhandensein öffentlicher Bildungseinrichtungen in allen menschlichen Tätigkeitsfeldern schafft erst die Voraussetzungen für einen diskriminierungsfreien Zugang. Die entsprechend der Vorgaben in Absatz 2 ausgebildeten Lehrkräfte müssen angemessen entlohnt werden. Lehrmaterialien, Lernmaterialien und Informationstechnik müssen dem jeweiligen Stand der Wissenschaft entsprechen und inklusiv ausgestaltet sein.

Es ist eine bestmögliche kulturelle und politische Bildung zu gewährleisten. Die diskriminierungsfreien und den Vorgaben der Meinungsfreiheit und Glaubensfreiheit verpflichteten Bildungsangebote dienen einer umfänglichen Teilhabe in der Gesellschaft.

Das Recht auf berufliche Aus- und Weiterbildung beruht als Schnittstelle zwischen dem Grundrecht auf Bildung und dem Grundrecht auf Arbeit sowie dem Grundrecht auf Berufsfreiheit auf einem ganzheitlichen und freiheitlichen Bildungsverständnis. Es dient zugleich dem lebenslangen Lernen, dem Erwerb der Voraussetzungen selbstbestimmten Handelns und der Verhinderung sozialer Ausgrenzung und Armut. Es ermöglicht die Aneignung der Fähigkeiten und Fertigkeiten, um den eigenen Lebensunterhalt zu erwerben. Bildung ist nicht nur ein Anhängsel der Arbeit. Die Vermittlung von technischen, wissenschaftlichen und sonstigen praktischen Kenntnissen soll daher nicht nur besonderen fachlichen und beruflichen Ausbildungsprogrammen überlassen bleiben.

Die berufliche Aus- und Weiterbildung, die ebenfalls den oben genannten Kriterien des diskriminierungsfreien Zugangs von Bildung genügen muss, ermöglicht den Erwerb von Wissen und Fertigkeiten, die zur persönlichen Entwicklung, der Eigenständigkeit und der Beschäftigungsqualifikation beitragen. Sie stärkt andererseits die kulturelle und soziale Entwicklung des Gemeinwesens. Die berufliche Aus- und Weiterbildung ist als Bestandteil des lebenslangen Lernens nicht allein auf die Erfordernisse der jeweiligen Beschäftigten, sondern vorrangig an der umfassenden, selbstbestimmten Weiterentwicklung der Persönlichkeit und den Interessen und Bedürfnissen der Grundrechtsberechtigten auszurichten. Jeder Mensch hat das subjektiv einklagbare Recht, sich ein Leben lang den eigenen Interessen folgend zu bilden und weiterzubilden. Insbesondere das Alter zeigt sich als strukturelles und verbreitetes Diskriminierungsmerkmal bei dem Zugang zur Bildung. Darüber hinaus zielt dieses Recht auf einen gleichen Zugang zu Informationen und Bildungsangeboten.

#### **bb) Zu Artikel 3d Absatz 2 GG**

Artikel 3d Abs. 2 GG legt fest, dass die Bildung auf die volle Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit gerichtet ist. Offene Bildungswege, die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte, die Selbstverwaltung der Bildungseinrichtungen im Rahmen der Gesetze und das Recht auf Mitbestimmung der Lernenden sind zu gewährleisten.

Die genannten Bestimmungen qualifizieren das Grundrecht auf Bildung. Ziel und Inhalt jeder Bildung ist die volle Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit. Dieses grundlegende Ziel der Bildung ist sowohl in Artikel 26 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch in Artikel 13 Abs. 1 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hervorgehoben. Menschenrechtserziehung ebenso wie die Erlangung einer eigenständigen, selbstbestimmten Persönlichkeit stehen dabei im Vordergrund. Die Achtung und der Schutz der Menschenrechte, die Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, die Achtung und der Schutz der Umwelt sind Elemente des Bildungsziels der vollen Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit.

Satz 2 hebt grundlegende Anforderungen an die Bildung, die zum Teil schon Inhalt des Bildungsbegriffes sind, ausdrücklich hervor. Diskriminierungsfreie und frei zugängliche offene Bildungswege und das Recht auf Mitbestimmung der Lernenden ergeben sich bereits aus dem Ziel des Grundrechts. Die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte ist wesentliches Instrument zur Verwirklichung des Ziels der vollen Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit. Grenzen der pädagogischen Freiheit stellen die Leistungsfähigkeit der Bildungseinrichtungen und die Bildungsinteressen der Schülerinnen und Schüler bzw. anderer Benutzer dieser Einrichtungen dar. Die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte existiert nicht als deren Grundrecht, sondern leitet sich aus ihrer Funktion her. Sie ist ein Funktionsprinzip der Berufsausübung und folgt aus der pädagogischen Verantwortung.

Die Selbstverwaltung der Bildungseinrichtungen soll ihre politische Unabhängigkeit und damit die Freiheit der Bildung strukturell ermöglichen. Dies ist eine notwendige Konsequenz der staatlichen Gewährleistungspflicht des Menschenrechts auf Bildung. Selbstverwaltung ermöglicht das Aufbrechen von Formen hierarchischer Führung. Die Ausübung der Selbstverwaltung muss in Einklang mit den vier im General Comment Nr. 13 genannten, elementaren Merkmalen der Bildung in allen Formen stehen: Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Angepasstheit. Insbesondere darf die Selbstverwaltung der Schulen nicht zu Diskriminierung und Selektion führen (CESCR, General Comment No. 13 on the Right to Education (Art. 13), 1999, Rn. 6).

### **Zu Nummer 5: (Artikel 9 Absatz 4 GG)**

Satz 1 gewährleistet als individuelles und kollektives Grundrecht ein uneingeschränktes Streikrecht. Im Grundgesetz ist im Gegensatz zu verschiedenen Länderverfassungen (vgl. Artikel 50 Abs. 2 der Verfassung von Bremen, Artikel 29 Abs. 2 der Hessischen Verfassung, Artikel 26 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen und Artikel 54 Abs. 1 der Verfassung von Rheinland-Pfalz) das Streikrecht bislang nicht ausdrücklich verankert. Die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Schutz des Streikrechts war nach Inkrafttreten des Grundgesetzes daher zunächst umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat unter Bezug auf die Koalitionsfreiheit in Artikel 9 Abs. 3 GG «Arbeitskampfmaßnahmen jedenfalls insoweit von der Koalitionsfreiheit umfasst [angesehen], als sie erforderlich sind, um eine funktionierende Tarifautonomie sicherzustellen» (BVerfGE 92, 365, 393 f.). Zur Begründung verweist das Gericht auf die (nunmehr) ausdrückliche Erwähnung der «Arbeitskämpfe» in Artikel 9 Abs. 3 Satz 3 GG, vor allem aber auf die Tarifautonomie, die die Wahl der auf Abschluss eines Tarifvertrages gerichteten Mittel grundsätzlich den Koalitionen überlasse; daher sei auch der Einsatz dieser Mittel vom Schutz des Grundrechts umfasst (vgl. auch BVerfGE 84, 212, 224 f.).

Nicht jede Form des Streikes genießt bislang den Schutz des Grundgesetzes. In der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts sowie in der herrschenden juristischen Lehre wird das Streikrecht auf eine Annex-Funktion zum Tarifrecht beschränkt. Streiks sind danach grundsätzlich nur erlaubt, soweit sie tariflich regelbaren Zielen gelten und sich gegen denjenigen richten, mit dem der Tarifvertrag geschlossen werden soll. Als unzulässig angesehen werden: der Streik einer Ad-hoc-Koalition (wilder Streik), viele Formen des Solidaritätsstreiks sowie politische Streiks. Mehrfach schwankend war die Rechtsprechung zu sogenannten Warnstreiks. Unter Bezugnahme auf Artikel 33 Absatz 5 GG soll der Beamtenstreik unzulässig sein. Sämtliche Streiks müssen ferner verhältnismäßig sein (Nachweise und Kritik in: AK-GG Kittner/Schiek, Artikel 9 Abs. 3 Rn. 140 ff., 3. Auflage).

Diese Beschränkungen überzeugen nicht. Ein derart eingeschränktes Verständnis wird der eigenständigen Bedeutung des Kampfmittels Streik bei sozialen und politischen Auseinandersetzungen nicht gerecht. Das Recht, sich durch Arbeitsniederlegungen der Vorherrschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer an den Produktionsmitteln zur Wehr zu setzen, gehört zu den international anerkannten Menschenrechten.

Zumindest einige der genannten Beschränkungen stehen zudem im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. So gewährleistet die Europäische Sozialcharta (BGBl. 1964 II S. 1262) in Artikel 6 Nummer 4a «das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechts im Falle von Interessenkonflikten, vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen.» Nach Meinung des Europäischen Sozialausschusses, der das zuständige Organ für die Kontrolle der Einhaltung der Charta durch die Vertragsstaaten ist, verstößt das deutsche Arbeitskampfrecht in zwei Punkten gegen Artikel 6 Nummer 4a: unzulässig sei das gewerkschaftliche Streikmonopol und die Beschränkung des Streikrechts auf tariflich regelbare Ziele (vgl. dazu Däubler, AuR 1998, 144).

In Satz 2 wird noch einmal ausdrücklich hervorgehoben, dass vom Streikrecht auch der politische Streik umfasst ist. Im europäischen Vergleich sind politische Streiks neben der Bundesrepublik Deutschland nur noch in Dänemark und Großbritannien verboten (vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Generalstreik – Rechtliche Bedingungen und Streikkultur im Vergleich, 24. April 2006, WF VI G –3000-103/06).

Die Zulässigkeit des politischen Streiks ist schon aus demokratietheoretischen Überlegungen heraus dringend geboten. Die auf Unternehmensseite liegende Verfügungsmacht über die Produktionsmittel ermöglicht einen andauernden Druck auf den Staat. Wirtschaftsunternehmerinnen und -unternehmer haben und nutzen – unter anderem durch den Verweis auf ihre Entscheidungsbefugnis über die Vornahme von Investitionen oder den Export von Kapital – die Möglichkeit, auf den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess entscheidend Einfluss zu nehmen. Diese strukturelle Überlegenheit bedarf in einer sozialstaatlich verfassten Demokratie eines Ausgleichs. Entgegen der herrschenden Auffassung liegt im politischen Streik auch keine Gefährdung der Unabhängigkeit von Staatsorganen. Unter der Vorherrschaft des Kapitals vermag er ihnen vielmehr erst ihre Unabhängigkeit zurückzugeben.

Satz 3 enthält – wie Artikel 29 Abs. 5 der Hessischen Verfassung – ein Verbot der Aussperrung. Für die Zulässigkeit der Aussperrung wird vor allem das Prinzip der sogenannten Verhandlungsparität angeführt (vgl. dazu BVerfGE 84, 212, 225). Dem Streikrecht in der Hand der abhängig Beschäftigten soll die Aussperrung als Kampfmittel der Beschäftigenden entsprechen. Streik und Aussperrung sind jedoch nicht miteinander zu vergleichen. Ein Gleichgewicht, das ein halbwegs ausgewogenes Aushandeln der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zulässt, wird durch das Recht zum Streik erst hergestellt. Der Streik ist das einzige Mittel der abhängig Beschäftigten, die Benachteiligung auf dem strukturell unausgewogenen Arbeitsmarkt auszugleichen. Bei der Aussperrung werden die abhängig Beschäftigten dagegen zu einem bloßen Mittel, um die Gewerkschaften finanziell so zu schädigen, dass ihnen eine Fortsetzung des Streiks unmöglich wird.

## **Zu Nummer 6: (Artikel 12 GG)**

### **a) Zu Absatz 2**

Durch die Änderung in Artikel 12 Abs. 2 GG wird klargestellt, dass niemand zu Arbeit gezwungen werden kann. Dies umfasst nicht nur – wie der bisherige Wortlaut nahelegt – das Verbot im Einzelfall einer konkreten Beschäftigung, sondern ein generelles Verbot von Zwangsarbeit und Arbeitszwang. So wird die Norm bereits gegenwärtig interpretiert (vgl. Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, zu Artikel 12 GG, Rn. 490ff.). Die Klarstellung ist vor dem Hintergrund internationaler Abkommen (Verbot von Zwangsarbeit: Artikel 4 EMRK, Artikel 1 IAO-Übereinkommen 29 etc.) geboten.

### **b) Zu Absatz 3**

Artikel 12 Abs. 3 GG schreibt bisher eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Zwangsarbeit in der Bundesrepublik fest. Im Strafvollzug und auch in der Sicherungsverwahrung gilt dieses Verbot somit nicht.

Wie der UN-Sozialausschusses im General Comment Nr. 23 betont, gehört das Verbot der Zwangsarbeit zum Kerngehalt des sozialen Menschenrechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen nach Artikel 7 des UN-Sozialpakts (CESCR, General Comment No. 23 on the Right to Just and Favorable Conditions of Work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right, 2016, Rn. 6). Des Weiteren statuieren Artikel 4 Abs. 2 sowie Artikel 1 IAO-Übereinkommen 29 ein Verbot der Zwangsarbeit. In Artikel 2 Absatz 1 des IAO-Übereinkommens 29 wird «Zwangs- oder Pflichtarbeit» definiert als «jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat». Die abschließende Auflistung der Ausnahmen in Absatz 2 erfasst die Arbeit von Gefangenen nicht. Im Gefängnis einer Arbeit nachzugehen, fördert die Möglichkeiten einer Resozialisierung in die Gesellschaft nach der Haft. Arbeit darf aber keinesfalls zur zusätzlichen Strafe eingesetzt werden (vgl. ECHR, Meier vs. Suisse, No. 10109/14, 09.02.2016, Rn. 28), welche bereits in der Haft und dem damit einhergehenden zeitlichen Ausschluss aus der Gesellschaft liegt. Dies entspricht auch den Empfehlungen des Europarats, wonach Gefangenenarbeit «als ein positiver Bestandteil des Strafvollzugs zu betrachten» ist und «nie zur Bestrafung eingesetzt werden» darf.

«Die Gefangenen müssen die Art der Tätigkeit, die sie verrichten wollen, im Rahmen des verfügbaren Angebots und vorbehaltlich der Erfordernisse von Eignung, Ordnung und Disziplin wählen können» (Europäische Strafvollzugsgrundsätze – Die Empfehlung des Europarates Rec(2006)2).



Der Internationale Sachverständigenausschuss der ILO (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR), dem die Überprüfung der periodischen Staatenberichte obliegt, hob bereits 2012 gegenüber der Bundesrepublik hervor, dass Arbeit von Gefangenen für private Unternehmen nur dann in Einklang mit dem ILO-Übereinkommen 29 ist, wenn sichergestellt ist, dass die Betroffenen freiwillig – durch eine formale, freie und informierte Einverständniserklärung – ihre Arbeitskraft anbieten ohne Zwang oder der Androhung einer Strafe ausgesetzt zu sein. Zwangsarbeit kennzeichnet sich insbesondere durch das Fehlen einer gerechten Entlohnung. Die Bundesrepublik hat unter Artikel 7 des UN-Sozialpakts das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen anerkannt, wozu als Mindestanforderung ein angemessener Lohn gehört (Artikel 7 Buchstabe i). Der UN-Sozialausschuss hebt in seinem General Comment Nr. 23 explizit hervor, dass das Recht auf einen angemessenen Lohn auch für Gefangene gilt (CESCR, General Comment No. 23 on the Right to Just and Favorable Conditions of Work (article 7), 2016, Rn. 10). Artikel 76 Abs. 2 der Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC) konkretisiert, dass die Entlohnung von Gefangenen mindestens so hoch sein muss, dass es den Gefangenen möglich ist, einen Teil des Lohns für sich selbst zu behalten und einen Teil an die eigene Familie zu schicken. Nach Absatz 3 sollte zudem ein Teil des Lohns zurückgelegt und erst bei der Entlassung ausgehändigt werden. Der UN-Sozialausschuss hebt zudem in seinem General Comment Nr. 19 hervor, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der Gewährleistung des Rechts auf soziale Sicherheit, denjenigen Gruppen besondere Beachtung zukommen zu lassen, die traditionell mit Schwierigkeiten bei der Ausübung des Rechts konfrontiert sind, wie unter anderem Gefangene (vgl. CESCR, General Comment No. 19 on the right to social security (art. 9), 2007, Rn. 31).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist derzeit in der Bundesrepublik lediglich eine «angemessene Anerkennung» für die Arbeit von Gefangenen verfassungsrechtlich geboten, welche aber «nicht notwendig finanzieller Art sein» muss (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 01. Juli 1998 – 2 BvL 17/94, Rn. 137). Dies widerspricht dem Kerngehalt des Rechts auf Arbeit aus Artikel 7 des UN-Sozialpakts.

Nicht zuletzt setzen sich auch die Betroffenen derzeit für die Abschaffung der Zwangsarbeit im Strafvollzug ein: So kämpft etwa die bundesweite Gefangenen-Gewerkschaft für eine entsprechende verfassungsrechtliche Änderung (<https://ggbo.de/arbeitskampf-in-der-jutizvollzugsanstalt/>).

Auch verkennt ein Arbeitszwang für Gefangene die bundesdeutsche Realität «hinter Gittern». Denn tatsächlich wollen die meisten Inhaftierten arbeiten. In den Justizvollzugsanstalten sind der Bedarf und der Wunsch nach Arbeit in der Regel erheblich größer als die Anzahl der vorhandenen Arbeitsplätze. Um eine weitestgehende Beschäftigung zu erreichen und die Anstalten anzuhalten, eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung zu stellen, ist nicht Zwang zur Arbeit, sondern die vollumfängliche Gewährung des Rechts auf Arbeit, auch im Strafvollzug, das effektivste Mittel.

### **Zu Nummer 7: (Artikel 16a GG)**

Die Änderung des Artikels 16 GG, die vom Deutschen Bundestag ungeachtet der breiten gesellschaftlichen Proteste nach 14stündiger Debatte am 26. Mai 1993 beschlossen wurde, war eine gravierende Einschränkung, eine faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl. Der abstrakte Grundsatz im geltenden Artikel 16a Abs. 1 GG («Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.») wird durch die nachfolgenden Abs. 2 bis 5 systematisch wieder zurückgenommen. Kein Flüchtling, der über eine Landesgrenze in die Bundesrepublik Deutschland eingereist ist, kann sich seitdem mehr auf das individuelle Grundrecht auf Asyl berufen.

Das individuelle Asylrecht stellte eine praktisch wirksame Lehre aus der deutschen Vergangenheit dar. Auf der Konferenz von Evian im Juli 1938 versagten alle potentiellen Aufnahmeländer Flüchtlingen aus Deutschland den Schutz und begründeten dies mit einer angeblich drohenden «Überbevölkerung» und hoher Arbeitslosigkeit im eigenen Lande. Die Parallelen zu heutigen Begründungsmustern der Abschottung sind unübersehbar. Heute wie damals sind Schutzsuchende infolge der restriktiven Visa- und Asylbestimmungen in Europa gezwungen, auf illegalen Wegen und unter Gefährdung ihres Lebens um Asyl nachzusuchen.

Der von rechten politischen Kräften initiierte und bis zur Grundgesetzänderung betriebene «Kampf gegen das Asylrecht» war auch ein Teil des ideologischen Kampfes gegen ein Verständnis Deutschlands als Einwanderungsland. Asylsuchende «eigneten» sich in besonderer Weise als Angriffs- und Projektionsziel für fremdenfeindliche Ressentiments.

Obwohl inzwischen europäische Regelungen die Asylpolitik entscheidend mitbestimmen und die praktische Relevanz des bundesdeutschen Asylgrundrechts hiervon beeinflusst wird, ist seine Wiederherstellung im Grundgesetz erforderlich. Das Grundrecht auf Asyl ist dabei umfassend an die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und an europäischen Mindeststandards auszurichten. Gerade in einem Gesetz zur Aufnahme einklagbarer sozialer Grundrechte, die die Menschenwürde in einem sozialen, solidarischen Kontext gewährleisten, wird so die Einheit von Freiheits- und Gleichheitsrechten verwirklicht. Die vorgeschlagenen Änderungen zum Grundrecht auf Asyl müssen ergänzt werden durch entsprechende Initiativen auf der Ebene der Europäischen Union für ein offenes und solidarisches Asylsystem.

#### **a) Zu Artikel 16a Abs. 1 GG (Asyl)**

Artikel 16a Abs. 1 GG lehnt sich an die Definition des «Flüchtlings» in Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) an. Ein dieser völkerrechtlichen Regelung entsprechender Standard wird im neuen Asylgrundrecht verankert. Die Auslegung der Grundrechtsnorm kann sich daher an der Flüchtlingskonvention und den entsprechenden Auslegungshinweisen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) orientieren.

Der Begriff der Verfolgung umfasst schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen aus bestimmten an persönliche Merkmale anknüpfenden Gründen. In der Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention heißt es: «[I]n der Erwägung, dass die Organisation der Vereinten Nationen wiederholt die tiefe Verantwortung zum Ausdruck gebracht hat, die sie für die Flüchtlinge empfindet, und sich bemüht hat, diesen in möglichst großem Umfang die Ausübung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zu sichern.» Der UNHCR folgert aus dem «starken menschenrechtlichen Bezug der Präambel (...), dass dieser das Ziel der Verfasser verdeutlicht, die Werte der Menschenrechte bei der Identifikation und Behandlung von Flüchtlingen miteinzubeziehen» («The strong human rights language in the preamble (...) indicates that the aim of the drafters (was) to incorporate human rights values in the identification and treatment of refugees» in: UNHCR, «The International Protection of Refugees: Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees», 2001, 20 (3) Refugee Survey Quarterly 77, S. 78).

Die internationalen Menschenrechte entfalten universelle Geltung, sind unteilbar und interdependent. Die den Asylanspruch aus Artikel 16a Abs. 1 begründende Verfolgung kann ferner sowohl auf der Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) als auch der Verletzung bürgerlicher und politischer Rechte aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) beruhen. Insbesondere Verletzungen sozialer Menschenrechte müssen bei der praktischen Feststellung des Asylanspruchs stärker zur Geltung kommen, wie es auch in Artikel 9 Absatz 1b) der Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011 angelegt ist. Ein Beispiel für die mangelnde Beachtung von Verletzungen sozialer Menschenrechte in der Asylpraxis stellt die regelmäßige Versagung eines Flüchtlingsschutzes für systematisch ausgegrenzte Roma aus den Ländern des Westbalkans dar. Denn in vielen Fällen knüpft der faktische Ausschluss vom Arbeits-, Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssystem an die Zugehörigkeit der Betroffenen zur Gruppe der Roma an und stellt damit eine asylrechtsrelevante schwerwiegende Diskriminierung dar.

Der UNHCR führt aus, dass eine Verfolgung im Sinne des Artikels 1 der Genfer Flüchtlingskonvention sich auch aus diskriminierenden Maßnahmen ergeben kann, wie beispielsweise Beschränkungen des Rechts, seinen Lebensunterhalt zu verdienen oder des Zugangs zu Bildung. (UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees).

Entsprechend betont der UNHCR, dass ein «Entzug von ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten bei der Prüfung eines Asylanspruchs eines Kindes relevant sein kann» (UNHCR, Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2009, Rn. 14). Auch im Hinblick auf

Schutzansprüche, die in Verbindung mit der sexuellen Orientierung und/oder Identität stehen, konstatiert der UNHCR, dass die Verweigerung einer «Reihe von ökonomischen und sozialen Rechten, einschließlich der Rechte auf Wohnen, Bildung und Gesundheit» eine Verfolgung im Sinne des Artikels 1 der GFK darstellen kann (UNHCR, Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2012, Rn. 24; vgl. auch Foster (2007): «International Refugee Law and Socio-Economic Rights – Refuge from Deprivation», Crawford, Bell (Hrsg.), Cambridge University Press).

Bezüglich der Verfolgungsgründe wird im Hinblick auf den neu gefassten Artikel 3 Abs. 3 GG eine entsprechende sprachliche und inhaltliche Anpassung vorgenommen. Der Asylgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe gewährt die erforderliche Zukunftsoffenheit. Der Flüchtlingsstatus der Genfer Flüchtlingskonvention knüpft an die Merkmale der Rasse, Religion, politischen Überzeugung, Nationalität und Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe an (vgl. Artikel 1 A 2 GFK). Die in Artikel 16a Abs. 1 GG aufgenommene Formulierung nimmt die Regelung auf und erweitert diese um geschlechtsspezifische Diskriminierungsgründe, wie beispielsweise Geschlecht und sexuelle Identität, auch wenn diese unter den Begriff der «bestimmten sozialen Gruppe» subsumiert werden können. Schließlich wird der Begriff der Rasse durch die angemessene Formulierung «rassistische» ersetzt.

#### **b) Zu Artikel 16a Abs. 2 GG**

Artikel 16a Abs. 2 GG begründet darüber hinaus für jeden Menschen, der wegen einer erheblichen Gefährdung seiner körperlichen Unversehrtheit, seiner Gesundheit, seines Lebens oder der Verletzung eines anderen grundlegenden Menschenrechts nicht in sein Herkunftsland oder in einen anderen Staat zurückkehren kann, Anspruch auf Schutz vor einer zwangsweise erfolgenden Abschiebung aus Deutschland. Eine erhebliche Gefährdung liegt dann vor, wenn es bei einer Abschiebung mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung der körperlichen Unversehrtheit, der Gesundheit, des Lebens oder eines anderen grundlegenden Menschenrechts der Betroffenen kommt – unabhängig davon, ob dieser Umstand durch staatliche Behörden, private Dritte oder lebensbedrohliche Krankheiten verursacht wird (vgl. WD-Ausarbeitung WD 2 -3000 – 156/16).

Der Schutzanspruch aus Artikel 16a Absatz 2 setzt die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nicht voraus. Die erforderliche Gefährdung muss im Gegensatz zur Verfolgung im Sinne des Absatzes 1 nicht auf bestimmten an persönliche Merkmale anknüpfenden Gründen beruhen.

Die den Schutzanspruch begründende «Verletzung eines grundlegenden Menschenrechts» kann sowohl die Verletzung eines wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechts als auch die Verletzung eines bürgerlichen und politischen Rechts beinhalten. Dies entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).

In seiner Prüfung der Rechtmäßigkeit von Abschiebungen bezieht der EGMR wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte mit ein. Unter anderem in seiner Entscheidung «M.S.S.» stellt der EGMR fest, dass der Antragsteller bei einer Abschiebung nach Griechenland «erniedrigende Haft- und Lebensbedingungen» zu erwarten hätte, welche gegen Artikel 3 der EMRK verstoßen. Die Lebensbedingungen in Griechenland seien gekennzeichnet durch Obdachlosigkeit, mangelnden Zugang zu sanitären Anlagen sowie die fehlende Möglichkeit elementare Grundbedürfnisse zu stillen (EGMR, 21.01.2011 – M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Rs. 30696/09, 367, 263).

Ebenso legt der Europäische Gerichtshof (EuGH) dar, dass Artikel 4 GRC dann im Widerspruch zu einer Abschiebung steht, wenn «systemische Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber» vorliegen. Die Aufnahmebedingungen sind wiederum mangelhaft, wenn sie gegen die in der Richtlinie 2003/9/EG des Rates festgeschriebenen Mindestnormen verstoßen, welche unter anderem den Wohnsitz, die medizinische Versorgung sowie den Zugang zu Bildung und Beschäftigung betreffen (EuGH, 21.12.2011 – N.S., 21.12.2011 Rs. C-411/10, C-493/10, Rn. 106, 27). Diese Mindestnormen sind als Rechte im UN-Sozialpakt verankert. Eine Verletzung dieser Rechte wird vom EuGH als Hindernis für eine Abschiebung gesehen.

Die Entscheidungen des EuGH und des EGMR in Bezug auf Abschiebungen in andere Mitgliedstaaten der EU verdeutlichen, dass eine Prüfung drohender Menschenrechtsverletzungen in jedem Einzelfall erfolgen muss. Eine solche Entscheidung kann jedenfalls nicht darauf gestützt werden, dass ein Staat allgemein als «sicher» eingestuft wird. Es muss im konkreten Einzelfall geprüft werden, ob der jeweilige Staat, in den abgeschoben werden soll, für die betroffene Person als sicher eingestuft werden kann. Dies ist nur dann der Fall, wenn dort keine erhebliche Gefährdung ihrer körperlichen Unversehrtheit, ihrer Gesundheit, ihres Lebens oder eines anderen grundlegenden Menschenrechts droht.

# **Stellungnahme zum erweiterten BerichterstellerInnen-Gespräch im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz am 26. April 2017 zum Entwurf eines Gesetzgebungsvorschlages zur Verankerung sozialer Menschenrechte im Grundgesetz (BT-Drucksache 18/10860)**

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer, Friedrich-Schiller-Universität Jena

## **Ausgangsüberlegungen**

Der von dem Gesetzgebungsvorschlag erhobene Anspruch, die sozialen Menschenrechte im Grundgesetz zu verankern, erscheint im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands wie der deutschen Verfassungsgeschichte sachgerecht und geboten. Das Anliegen, die elementaren und internationalen anerkannten sozialen Menschenrechte in das Grundgesetz aufzunehmen, war schon wiederholt Gegenstand verfassungsrechtlicher Bemühungen; die Wirkungen dieser Initiativen blieben aber begrenzt.

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) war für die rechtliche, politische, kulturelle und soziale Entwicklung in Deutschland von großer Bedeutung. Auf dem Platz vor dem Reichstagsgebäude – heute «Platz der Republik» genannt – wurde die deutsche Republik am 9. November 1918 von Philipp Scheidemann proklamiert. Sie erstrebte die Überwindung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft und die Fortentwicklung der Republik zum «sozialen Volksstaat».

Der soziale Volksstaat wurde in der WRV durch soziale Grundrechte – namentlich die Rechte auf Arbeit, Sozialversicherung, Bildung, Ausbildungsförderung und Gesundheit – unterlegt und umschrieben. Neben den Verfassungen Mexikos (1917) und Finnlands (1919) war die WRV vom 11. August 1919 damit eine der ersten Verfassungen der Welt, die Soziale Menschenrechte als Grundrechte und Grundpflichten umfassend formulierten. Artikel 151 bis 165 der WRV sollten zum Ausdruck bringen, dass die Weimarer Republik den Klassengegensatz durch Gesetze verändern und so zu überwinden suchte. Darin drückt sich der Grundkonsens von 1918 aus, der von Friedrich Naumann – einem Fortschrittliberalen – formuliert und von der katholischen Soziallehre und dem Reformsozialismus in der Kriegszeit als das tragende Fundament eines demokratischen und republikanischen Neubeginns angesehen wurde. Tarifautonomie und Betriebsverfassung wurden unmittelbar nach 1918 geschaffen. Auf dieser gesellschaftlichen Strukturveränderung baute die Weimarer Republik auf.

Die sozialen Grundrechte sind heute auch in Artikel 22 bis 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen enthalten. Die WRV wurde damit zu einem Vorbild für die 1948 beschlossenen universalen Menschenrechte. Diese umfassen die bürgerlichen und politischen Freiheiten ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Beide Gattungen von Menschenrechten sind in zwei 1966 verabschiedeten Pakten niedergelegt. Diese sind seither weltweit rechtsverbindlich und damit international anerkannt. Alle Menschenrechte haben gleichen Rang, weil sie einander bedingen und wechselseitig stützen. Auch Deutschland übernahm 1973 die beiden Menschenrechtspakte im Zuge seiner Mitgliedschaft in den UN. Sie wurden ratifiziert und in das Recht der beiden deutschen Staaten transformiert.

In der Tradition der WRV stehen auch die Landesverfassungen der unmittelbaren Nachkriegszeit, besonders diejenige Bayerns, ähnlich die von Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Berlin. Die sozialen Menschenrechte haben in der deutschen Verfassung, jedenfalls auf landesverfassungsrechtlicher Ebene, auch heute durchaus noch Gewicht.

Das Grundgesetz hielt sich 1949 dagegen nicht an die Sozialverfassung. Damals plädierte Carlo Schmid mit dem Argument dagegen, falls die Verfassung zu viel verspreche, drohe sie, sofern bestimmte ihrer Gewährleistungen nicht sofort wirksam würden, insgesamt entwertet zu werden. Das Grundgesetz war außerdem als eine provisorische Ordnung verabschiedet worden. Deren InitiatorInnen nahmen an, dass es alsbald von der als unmittelbar bevorstehend geglaubten Wiedervereinigung überwunden werde. In diesem Fall sollte es nach Art. 146 GG durch eine von der Nationalversammlung beschlossene Verfassung abgelöst werden. Der systematische Ort zur Regelung der Sozialverfassung sei aber die zu schaffende gesamtdeutsche Verfassung. Dazu ist es 1990 bekannt-

lich nicht gekommen. Das Thema Sozialverfassung ist im Grundgesetz nach wie vor weitgehend ausgespart. Dies zu überwinden, ist der Kern des vorliegenden Vorschlages.

## **Sozialer Rechtsstaat – Staat sozialer Rechte**

Das Grundgesetz blieb – wiewohl seit 1949 vielfach verändert – im Hinblick auf die Sozialverfassung im Grundsatz noch so karg, wie es 1949 beschlossen worden war. Im Zuge der deutschen Einigung wurden zwar Art. 3 II 2 GG und Art. 3 III 2 GG als Neuerungen zur Sicherung der Gleichstellung von Mann und Frau und zum Schutz behinderter Menschen in die Verfassung aufgenommen. Das Grundgesetz lässt es aber ansonsten beim Sozialstaatsgrundsatz bewenden. Dieser ist zwar nicht gering zu schätzen: Art. 20 GG definiert die Bundesrepublik Deutschland durch fünf Eigenschaften, die ihre Identität als Staatswesen ausmachen: Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaatlichkeit, Demokratie, Republik und Sozialstaatlichkeit. Die Bundesrepublik Deutschland ist und bleibt deshalb wesentlich auch ein Sozialstaat.

Was Sozialstaatlichkeit bedeutet, ist aber bis zum heutigen Tag relativ dunkel geblieben. Sozialstaatlichkeit heißt im Grundsatz, dass der Staat sozial gestaltend tätig werden darf und muss. Sozialstaatlichkeit umschreibt damit staatliche Aufgaben. Wenn der Staat sich zurückzöge und sagte: «Der Markt ist die Lösung und die Gesetzgebung ist das Problem», dann wäre das eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips. Im Sozialstaatsprinzip ist die Idee angelegt, dass die moderne Marktgesellschaft auf Rahmung, Sozialgestaltung und auch Korrektur durch Gesetzgebung geradezu angelegt und angewiesen ist. Das ist nicht wenig. Es ist zunächst ein intellektueller Fortschritt. Weil Sozialstaatlichkeit mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf einer Stufe steht, liegt darin auch ein kultureller Fortschritt, der nicht unbedeutend ist.

Der Sozialstaat hat aber keinen subjektiv-rechtlichen Gehalt – mit der staatlichen Verpflichtung zur Gestaltung von Sozialem korrespondiert kein Recht des Einzelnen. Das Bundesverfassungsgericht hat aus Art. 1 Abs. 1 GG zwar ein Recht auf das kulturelle Existenzminimum jedes Einzelnen abgeleitet. Aber die Menschenwürde ist kein Menschenrecht, sondern der Grund dafür, dass es Menschenrechte gibt. Erst durch die Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts erlangten soziale Rechte den Schutz durch die Grundrechte. Sie folgen aus der Menschenwürde (Art. 1 I GG). Bei Einbeziehung von Personen in den Schutz sozialer Sicherheit ist die allgemeine Handlungsfreiheit berührt (Art. 2 I GG), sie wird jedoch durch die Versicherungspflicht regelmäßig rechtswirksam beschränkt. Bei der Ausgestaltung der sozialen Rechte ist das Gebot der Gleichbehandlung zu beachten (Art. 3 I GG). Bei Einschränkung sozialer Rechte kann die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) berührt sein.

Diese Gewährleistungen sind jedoch vage, weil sie die sozialrechtlichen Institutionen nicht eigens schützen, in denen die sozialen Rechte angelegt sind. Der zu diskutierende Vorschlag zielt deshalb darauf ab, den Schutz der sozialen Rechte durch den Schutz der sozialrechtlichen Institutionen zu erreichen.

Der soziale Rechtsstaat ist der Staat, der die sozialen Rechte garantiert. Diese Sicht würde die Trivialität auflösen, wonach «sozialer Rechtsstaat» bedeute, dass auch die Sozialverwaltung an das Rechtsstaatsprinzip gebunden sei, weil auch sie Gesetz und Recht beachten müsse. Der Begriff «sozialer Rechtsstaat» als »der Staat, der die sozialen Rechte garantiert«, beruht auf der historischen Einsicht, dass im Grundgesetz das Sozialstaatsprinzip der Platzhalter für die sozialen Menschenrechte wurde, die in der WRV noch enthalten waren. Mit dem Prinzip Sozialstaat sollte abstrakter gesagt werden, was zuvor mit den sozialen Grundrechten in der WRV zum Ausdruck gebracht werden sollte.

Seit 1976 gibt es die auf die Regierungserklärung von Willy Brandt zurückgehende Bestrebung, das deutsche Sozialrecht in einer Kodifikation niederzulegen. Der erste Schritt dazu wurde 1976 getan. Im Sozialgesetzbuch I (SGB I), allgemeiner Teil der Kodifikation, heißt es, dass das gesamte Sozialrecht der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet sei. Wenn dies also das Ziel allen Sozialrechts ist, dann stellt sich die Frage: Was ist darunter zu verstehen?

In §§ 3–10 SGB I sind die sozialen Rechte aufgeführt – namentlich die Rechte auf Ausbildungs- und Arbeitsförderung, Sozialversicherung, Gesundheit, Wohnung, Fürsorge, Entschädigung und Behindertenschutz. Alles, was im internationalen Kontext als Recht anerkannt wird, ist auch im deutschen Sozialrecht zu finden. Die sozialen Rechte sind also ein integraler Bestandteil des deutschen Sozialrechts. Auch dieses definiert die soziale Gerechtigkeit anhand einer Zusammenstellung sozialer Rechte.

## **Vorschlag im historischen und internationalen Kontext**

Die in den Artikeln 1a GG bis 3d GG aufgeführten Gewährleistungen nehmen auf die in den Artikeln 22–27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (AEMR) formulierten Gewährleistungen Bezug; sie versuchen auch die in der UN-Kinderrechtskonvention enthaltenen Garantien als Menschenrechte zu erfassen und kommen damit dem in Art. 24 EU-Grundrechtecharta enthaltenen Auftrag nach, die Rechte der Kinder eigens anzuerkennen.

Diese Bemühungen stehen im Einklang mit der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 125,175; 132,134; vgl. auch schon BVerwGE 1,159), die darauf gerichtet ist, dem Sozialstaatsprinzip einen subjektiv-rechtlichen Gehalt zu geben. Die formulierten Einzelaufträge fügen sich sprachlich in den Duktus des Grundgesetzes ein und entsprechen in ihren Details den internationalen und auch von Deutschland anerkannten Gewährleistungen. In ihnen sind keine Garantien enthalten, welche der moderne, seit 125 Jahren existierende deutsche Sozialstaat nicht schon längst im Wege der Rechtssetzung hervorgebracht hätte. Der Gesetzgebungsvorschlag geht also nicht über den rechtlichen Satus quo hinaus, versucht diesen aber vor Eingriffen des Gesetzgebers zu schützen. Er hat daher vor allem den Sinn, den Schutz der sozialrechtlichen Institutionen zu gewährleisten, weil diese ihrerseits subjektive Rechte für die Berechtigten schaffen.

Diese Gewährleistungen binden den Gesetzgeber aber nicht in dem Versuch, das Recht auf soziale Sicherheit an sich wandelnde gesellschaftliche Verhältnisse anzupassen. Wie das Eigentum gemäß Artikel 14 II GG sozial gebunden ist, so sind auch die sozialen Rechte sozial gebunden. Das bedeutet, dass sie an gegebene Veränderungen anzupassen sind, wenn sich etwa das Verhältnis von RentnerInnen und BeitragszahlerInnen oder Kranken und Pflegebedürftigen verändert.

In dem Maße, in dem sich die deutsche Verfassungsordnung international öffnet – was im Rahmen internationaler Organisationen geschieht und geschehen muss –, erwächst die Notwendigkeit, die Vereinbarkeit der deutschen Rechtsordnung mit internationalen Anforderungen deutlich zu machen. Weil Soziale Menschenrechte auf internationaler Ebene formuliert sind, ist auch Deutschland gehalten darzulegen, dass seine Verfassungsordnung diesen Anforderungen genügt (vgl. International Labour Organisation 2016). Weltweit gewinnt die Vorstellung Raum, dass für den sozialen Schutz klare, verständliche und verlässliche – auch verlässlich durchsetzbare – Garantien einen wichtigen Teil bei der Verwirklichung und Ausweitung sozialer Rechte bilden (International Labour Organisation 2011).

Bei der Anpassung deutscher Sozialgesetze an internationale Konventionen – etwa über die Rechte von Kindern oder behinderten Menschen – ist der Nachweis zu erbringen, dass deutsches Recht den internationalen sozialen Menschenrechten – etwa auf Bildung, Arbeit oder Gesundheit – entspricht. Dieser Nachweis könnte leichter erbracht werden, wenn Soziale Menschenrechte in der deutschen Verfassung vorkämen. Der Vorschlag verdient vor allem deshalb Unterstützung, weil er verdeutlichen würde, dass der soziale Rechtsstaat unvollkommen bleibt, solange seine sozialen Rechte nicht den Status von sozialen Menschenrechten erlangt haben.

# **Thesenpapiere der Sachverständigen zum Öffentlichen Fachgespräch der Bundestagsfraktion DIE LINKE «Soziale Menschenrechte im Fokus – Aufbruch oder Stillstand? Aufnahme Sozialer Grundrechte ins Grundgesetz» am 3. März 2016 im Deutschen Bundestag**

Dr. Claudia Mahler, Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)

## **Justiziabilität sozialer Menschenrechte – Abstract**

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) vereint bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und verdeutlicht damit ihre Universalität, Unteilbarkeit, Gleichwertigkeit und Interdependenz. Diese Rechte werden anhand von zwei unterschiedlichen Dokumenten verbürgt – dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt). Letzterem wurde ein Individualbeschwerdeverfahren vorenthalten. Beide UN-Verträge wurde 1966 verabschiedet und traten 1976 – auch in Deutschland – in Kraft.

1993 wurde auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz beschlossen, für den UN-Sozialpakt ein Fakultativprotokoll zu entwickeln, um für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein Individualbeschwerdeverfahren zu etablieren. Der Prozess der Entwicklung des Fakultativprotokolls zog sich in die Länge. 2008 wurde es schließlich verabschiedet, seit 2009 kann es gezeichnet und ratifiziert werden. Drei Monate nach der zehnten Ratifikation trat das Protokoll am 5. Mai 2013 in Kraft. Bisher haben es 21 Staaten [Juni 2017 bereits 22 Staaten – Anm. d. Redaktion] ratifiziert; Deutschland gehört nicht dazu.

Die Hürden, die genommen werden müssen, bis eine Individualbeschwerde in Genf angenommen wird, sind hoch. Dies bestätigen auch die Erfahrungen aus Individualbeschwerdeverfahren vor anderen UN-Menschenrechtsausschüssen, beispielsweise dem UN-Menschenrechtsausschuss oder dem Ausschuss zur UN-Behindertenrechtskonvention.

Durch die Ratifikation des UN-Sozialpaktes im Jahr 1976 haben die Paktrechte in Deutschland den Rang einfacher Bundesgesetze erhalten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner ständigen Rechtsprechung klargestellt, dass ein Rechtsanwendungsbefehl vorliegt, der sich an alle Stellen der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt richtet. Die Anwendung des Rechts kann unmittelbar erfolgen. Der justiziable Kernbereich eines Rechts wird vom UN-Ausschuss in seinen Allgemeinen Bemerkungen ausgewiesen. Ist die Norm hinreichend bestimmt, kann sie innerstaatlich unmittelbar angewandt oder in die Rechts- und Entscheidungsfindung durch die menschenrechtskonforme Auslegung einbezogen werden – zur Auslegung von Bundes- oder Landesrecht bzw. zur Begründung von Entscheidungen.



# Die Menschenwürdegarantie als soziales Grundrecht – Thesen

Prof. Dr. iur. Martin Kutscha, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR)

1) Geschaffen als Provisorium für eine Übergangszeit, beschränkt sich das deutsche Grundgesetz von 1949 neben staatsorganisatorischen Regelungen im Wesentlichen auf die Gewährleistung der klassischen Abwehrrechte, wie sie bereits die «Paulskirche-Verfassung» von 1849 enthielt. Soziale Grundrechte, also Grundrechte auf staatliche Leistungen, finden sich im Grundrechtsteil des Grundgesetzes hingegen nur vereinzelt, so der Mutterschutz in Art. 6 Abs. 4.

2) Allerdings hat sich die Bundesrepublik Deutschland in späteren Jahren durch völkerrechtliche Verträge zur Wahrung und Verwirklichung sozialer Grundrechte verpflichtet, so insbesondere im sogenannten UN-Sozialpakt von 1966. In der hiesigen Rechtsprechung sowie in der deutschen Rechtswissenschaft führen diese völkerrechtlichen Verpflichtungen bisher indessen ein Schattendasein. Für eine Übernahme dieser sozialen Grundrechte in den Text des Grundgesetzes konnte sich der deutsche Gesetzgeber bei der Revision des Grundgesetzes in den Jahren nach 1990 trotz entsprechender detaillierter Vorschläge aus der Zivilgesellschaft nicht entschließen.

3) Die Verfassungsrechtsprechung hat im Laufe der Jahrzehnte dennoch ein Grundrechtsverständnis entwickelt, das einzelnen eher als Abwehrrechte formulierten Grundrechten Leistungskomponenten entnimmt und diese damit in die Nähe sozialer Grundrechtsgewährleistungen rückt. So wurde dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) in den beiden (in seinen Konsequenzen durchaus problematischen) Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Schwangerschaftsunterbrechung (BVerfGE 39, 1 und 88, 203) über den Abwehrcharakter des Grundrechts hinaus eine Schutzpflicht des Staates für dieses Rechtsgut entnommen. Soweit ersichtlich, wurde die Schutzpflichtkonzeption bezogen auf das genannte Grundrecht bisher allerdings in keinen weiteren Fällen zur Korrektur gesetzgeberischer Entscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht zur Geltung gebracht – verwiesen wurde dabei jeweils auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Aktuell wird die Wahrnehmung der Schutzpflichtdimension durch Bundesregierung und Gesetzgeber von vielen VertreterInnen der Rechtswissenschaft im Hinblick auf die Missachtung des Telekommunikationsgeheimnisses sowie des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die umfassende Überwachung der Telekommunikation durch ausländische Geheimdienste wie die NSA eingefordert.

4) Mindestens ebenso viel politische Brisanz birgt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährleistungsdimension der Menschenwürdegarantie in Art. 1 Abs. 1 GG. Schon ihrem Wortlaut nach enthält diese nicht nur das Gebot der Achtung, sondern auch des Schutzes der Menschenwürde als «Verpflichtung aller staatlichen Gewalt». Aus dieser Schutzpflicht in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht die Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums abgeleitet. Während diese Pflicht in früheren Entscheidungen eher beiläufig erwähnt wurde (z. B. BVerfGE 45, 187 [228]), entwickelte das Gericht in seinem Urteil zum Hartz-IV-Regelsatz vom 9. Februar 2010 eine ausführliche Begründung hierfür: «Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen. Dieser objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG korrespondiert ein Leistungsanspruch des Grundrechtsträgers, da das Grundrecht die Würde jedes individuellen Menschen schützt [...] und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann.» (BVerfG, 1 BvL 1/09 u. a., Rn. 134, BVerfGE 125, 175 ff.)

5) Das Bundesverfassungsgericht hat es dabei auch unternommen, das vom Staat zu gewährende Existenzminimum näher zu bestimmen. Dieser Begriff umfasse nicht nur die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, sondern auch «die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben [...], denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen» (BVerfG a. a. O., Rn. 135). – Schon wenig später erteilte das Gericht allen Versuchen, aus Gründen der Abschreckung von Flüchtlingen vor der Einreise nach Deutschland die Leistungsstandards für die Sicherung des Existenzminimums abzusenken, eine entschiedene Absage: In seinem Urteil vom 18. Juli 2012 zum Asylbewerberleistungsgesetz verwies es darauf, dass auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland eine Beschränkung des menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz nicht rechtfertigen könne. «Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen [...]. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.» (BVerfG, 1 BvL 10/10 u. a., Rn. 95, BVerfGE 132, 134 [173])

6) Damit hat das Bundesverfassungsgericht die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes über seine Abwehrfunktion hinaus als ein subjektives Leistungsrecht gegenüber dem Staat mit durchaus klaren Konturen etabliert. Angesichts mannigfacher Versuche der Regierungskoalition, den Zustrom der Flüchtlinge zu begrenzen, und angesichts einer in den letzten Jahrzehnten etwa durch Personalabbau massiv ausgedünnten sozialstaatlichen Infrastruktur (vgl. Ansbach/Kutscha: Die Flüchtlingsfrage: Der Sozialstaat in der Pflicht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2016, 13ff.) hat dieses von der Verfassungsgerichtsbarkeit entwickelte soziale Grundrecht seine Bewährungsprobe aber noch längst nicht bestanden. Durch eine explizite Normierung im Text des Grundgesetzes würde dieses Grundrecht seine Geltungskraft möglicherweise besser behaupten können als auf der Grundlage bloßen «Richterrechts», das von politischen Mehrheiten umso leichter beiseitegeschoben werden kann.

# Soziale Menschenrechte und deutsches Sozialrecht – Abstract

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Die Weimarer Reichsverfassung (11.8.1919) war neben den Verfassungen Mexikos (1917) und Finnlands (1919) eine der ersten Verfassungen der Welt, die Soziale Menschenrechte als Grundrechte und Grundpflichten umfassend formulierten. Diese gelten als das politische Vermächtnis Friedrich Naumanns. Die Weimarer Reichsverfassung war damit für die 1948 formulierten und beschlossenen universalen Menschenrechte der UN ein Vorbild. In der Tradition der Weimarer Reichsverfassung stehen auch die Landesverfassungen von Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.

Das Grundgesetz (GG) nahm diese Tradition nicht auf, sondern schuf mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20,28 GG) bewusst eine Alternative. Diese Entscheidung wurde mit der Rechtsprechung der Weimarer Republik zu den sozialen Menschenrechten in der Reichsverfassung begründet, die danach nur Programmsätze ohne substantiellen Gehalt darstellten. Im Übrigen vertrage es sich nicht mit dem provisorischen Charakter des Grundgesetzes, im Vorgriff auf die alsbald erwartete Wiedervereinigung eine verbindliche Festsetzung der Sozialverfassung Deutschlands anzustreben. Diese Aufgabe wurde seitens des Grundgesetzes für die nach Art. 146 GG nach der Wiedervereinigung anstehende Konstituierung des vereinigten Deutschland der dafür zu berufenden verfassungsgebenden Versammlung überantwortet.

Das an die Stelle sozialer Menschenrechte getretene Sozialstaatsgebot weist der Sozialpolitik Verfassungsrang zu und damit dem durch das Grundgesetz verfassten Staat die Pflicht zur Sozialpolitik als umfassender Staatsaufgabe. Eine neoliberale politische Agenda im Sinne von Markt statt Staat, weil der Staat nicht die Lösung, sondern das Problem bedeute, widerspräche damit dem Sozialstaatsauftrag und wäre verfassungswidrig.

Allerdings hat das Sozialstaatsprinzip lediglich staatliche Aufgaben zum Gegenstand; mit dieser Aufgabenbestimmung korrespondiert aber kein subjektives Recht der Berechtigten. Der moderne Sozialstaat war jedoch seit Anbeginn auf die Schaffung sozialer Rechte angelegt. Die Sozialversicherung war auch insoweit ein Fortschritt gegenüber der Armenfürsorge, als deren Leistungen auf Rechtsansprüchen beruhen. Deshalb wäre es am besten, den Sozialstaat als den Staat zu begreifen, dem die Begründung und Entfaltung der international anerkannten sozialen Rechte aufgegeben wäre. Die Sozialstaatsgarantie wäre deshalb unvollständig umrissen, würde sie nur als Aufgabe des Staates begriffen und nicht auch als damit korrespondierende umfassende Berechtigung der durch den Sozialstaat geschützten Menschen verstanden.

Dass Sozialpolitik Menschenrechte begründet, ist im Übrigen seit Bestehen des Grundgesetzes in der Rechtsprechung anerkannt worden. In der Entscheidung BVerwGE 1,159 anerkannte das Bundesverwaltungsgericht, dass aus Art. 1 I GG – also der Garantie der Menschenwürde – auch folge, dass es ein subjektives Recht auf Sozialhilfe gebe. Dieses Urteil schuf die konzeptionelle Grundlage für das als soziales Menschenrecht – Recht auf Fürsorge – verstandene Sozialhilferecht. Im Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind namentlich die Rechte aus der Sozialversicherung – Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung – als Eigentum (Art. 14 GG) verstanden worden. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht namentlich aus den Gleichheitsgeboten (Art. 3 GG) und dem Familienfördergebot (Art. 6 GG) zahlreiche sozialrechtliche Einzelberechtigungen unterschiedlichen Gehalts abgeleitet. Die zentralen Materien des Sozialrechts wurden darüber nicht nur als Gegenstände subjektiver Rechte erkennbar, vielmehr erlangten diese Rechte durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch einen genuin grund- und damit menschenrechtlichen Gehalt mit verfassungsrechtlichem Rang.

Außerdem beruht die 1975 begonnene Kodifikation des deutschen Sozialrechts – ausweislich der §§ 1–10 SGB I – auf den international anerkannten sozialen Rechten. Diese bilden das kodifikatorische Rückgrat für das deutsche Sozialrecht, das demnach als auf die Verwirklichung dieser sozialen Rechte ausgerichtet zu verstehen ist. § 2 II 2 SGB I enthält als eine allgemeine Auslegungsrichtlinie die methodische Forderung (bei der Auslegung der Vorschriften des Gesetzbuchs und bei der Aus-

übung von Ermessen), das gesamte Sozialrecht als ein auf die Verwirklichung der anerkannten sozialen Rechte ausgerichtetes Rechtsgebiet zu verstehen. Die elementaren sozialen Rechte sind dem deutschen Sozialrecht mithin elementar geläufig, weil sie seine Kodifikation leiten und prägen. Das deutsche Sozialrecht und das deutsche Verfassungsrecht sind darüber hinaus nicht nur abstrakt, sondern konkret auf die Anerkennung und Verwirklichung der internationalen Menschenrechte ausgelegt und ausgerichtet. Dies kommt an keiner Stelle so klar zum Ausdruck wie in Art. 1 Abs. 2 GG. Dies ist offensichtlich keine apokryphe Stelle im Grundgesetz. Aus ihr folgt, dass sich das deutsche Volk zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt bekenne. Diese Bestimmung hat Vorrang vor den Grundrechten. In dem Maße, wie die sozialen Menschenrechte als Teil der international anerkannten Menschenrechte zu verstehen sind, übernimmt sie daher auch die deutsche Verfassung gleichrangig allen anderen Menschenrechten.

# Verankerung Sozialer Grundrechte im Grundgesetz

**Wolfgang Nešković, Richter am Bundesgerichtshof a. D., ehemals Mitglied des Deutschen Bundestags und stellvertretender Fraktionsvorsitzender der Bundestagsfraktion DIE LINKE**

Gerade in Zeiten der finanzpolitischen Krise, in der insbesondere die Kluft zwischen Arm und Reich immer größer wird, ist es an der Zeit, dafür Sorge zu tragen, einen blinden Fleck im deutschen Grundgesetz zu beseitigen.

Während der Rechtsstaat und die Freiheitsrechte im Grundgesetz und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine detaillierte Ausformung erfahren haben, gilt das nicht im gleichen Maße für das Sozialstaatsprinzip und die Sozialen Grundrechte.

Man könnte auch sagen: Der Sozialstaat ist die kleine Schwester des großen Bruders Rechtsstaat. Wer in juristische Lehrbücher und Lehrkommentare schaut, findet eine unübersehbare Flut von Gerichtsentscheidungen und Aufsätzen zum Thema Rechtsstaat und bürgerliche Freiheitsrechte. Zum Thema Sozialstaat und Soziale Grundrechte hingegen ist die Ausbeute dürftig. Dabei standen bei der Entstehung des Grundgesetzes auch Soziale Grundrechte auf der Agenda. Nur im Hinblick darauf, dass das Grundgesetz zum damaligen Zeitpunkt lediglich als Provisorium gedacht war, verzichtete man darauf, Soziale Grundrechte in das Grundgesetz aufzunehmen. Es war absehbar, dass es darüber heftige Kontroversen geben würde. Stattdessen entschloss man sich, das Sozialstaatsprinzip als ein Kernprinzip unserer Verfassung, das über Art. 79 GG mit der Ewigkeitsklausel geschützt ist, ins Grundgesetz aufzunehmen. Mehr wagte man zunächst nicht.

Nachdem das Grundgesetz nach der Wiedervereinigung endgültig seinen provisorischen Charakter verloren hat, ist es nur konsequent, das ursprüngliche Vorhaben, Soziale Grundrechte ins Grundgesetz aufzunehmen, erneut anzugehen.

# **Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Zwischen Anspruch und Realität – 50. Jahrestag des UN-Sozialpakts**

**Maria Virgínia Brás Gomes, Mitglied und Berichterstatterin (2013/14) des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Genf**

(deutsche Übersetzung des englischsprachigen Impulsvortrags)

Als ich vor ein paar Monaten an einer Weiterbildung zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten an einer Schule teilnahm, die sich in einem der unterprivilegierten, größtenteils von afrikanischen MigrantInnen besiedelten Wohnviertel Lissabons befindet, hörte ich eine neue Definition der Menschenrechte. Nachdem wir einige Rollenspiele gemacht hatten, berührte ein 10-jähriger Junge meinen Arm, schaute mir direkt in die Augen und sagte zu mir: «Also das sind Menschenrechte? Ich hatte schon viel davon gehört, es aber nicht ganz begriffen. Nun verstehe ich, dass es genau darum geht: das tägliche Leben.» Ich erwiderte, einem solch umfassenden Verständnis der Menschenrechte sei ich noch nie begegnet, und fügte hinzu, es betreffe im Kern den Alltag ganz normaler Menschen, insbesondere derjenigen, die am meisten auf den Schutz durch den Staat angewiesen seien. Genau darum geht es im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: um das tägliche Leben ganz normaler Menschen. Es geht um uns. Wie eine der Rednerinnen – ich glaube, es war Azize – vor einiger Zeit sagte: Man muss nicht krank sein, um zu verstehen, was das Recht auf Gesundheit bedeutet.

Im UN-Sozialpakt sind die wichtigsten internationalen Rechtsvorschriften zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verankert. Es ist anzuerkennen, dass der Pakt in den 50 Jahren, die seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1966 vergangen sind, einen bedeutenden Beitrag als Richtschnur für die Formulierung und Umsetzung der öffentlichen Politik geleistet hat. Einer seiner wichtigsten Beiträge zur Verwirklichung der Menschenrechte bestand vielleicht – neben der Verabschiedung des ICCPR – in der Aufnahme der Nichtdiskriminierungs- und Gleichheitsgrundsätze, die als übergreifende Grundsätze mit den materiellen Rechten zusammengebracht werden müssen. Viele dieser Rechte sind in neueren internationalen und regionalen Menschenrechtsverträgen sowie in einzelstaatlichen Verfassungen und Rechtsvorschriften repliziert worden.

Infolge des wachsenden Bekenntnisses zu den Menschenrechten wurden beträchtliche Fortschritte bei der Beseitigung der direkten Diskriminierung in Recht und Politik erzielt, doch gibt es noch immer eine Vielzahl von Beispielen für indirekte Diskriminierung, die in neutral formulierten, letztlich jedoch diskriminierenden Gesetzen und Vorschriften begründet ist. Die wichtigsten Defizite sind darauf zurückzuführen, dass die Staaten vielfache, intersektionale oder verschärfte Diskriminierungen und ihre besonders negativen und langfristigen Folgen für Frauen und Angehörige schutzbedürftiger Gruppen nicht anerkennen. Ebenso wenig sind sie sich der systemischen Diskriminierung bewusst, die auf tief verwurzelten gesellschaftlichen Vorurteilen beruht. Ich denke, diese mangelnde Anerkennung von Diskriminierung erfordert eine grundlegend neue Geisteshaltung. Regierungen erkennen dies nur zögerlich an, da darin zum Ausdruck kommt, dass die Maßnahmen, die sie bisher zur Bekämpfung der Diskriminierung getroffen haben, ohne wirklich an den tieferen Ursachen anzusetzen, gescheitert sind. Wir brauchen uns nur die Diskriminierung von Armen, von Minderheiten wie den Roma oder indigenen Gemeinschaften oder selbst die territoriale Diskriminierung vor Augen zu führen, um zu begreifen, dass das zutrifft.

Das Prinzip der Gleichheit von Männern und Frauen ist ebenfalls eine grundlegende Voraussetzung für die volle Umsetzung jedes der im Pakt niedergelegten Rechte. Wir alle wissen, dass Frauen und Männer jeweils etwa die Hälfte der Weltbevölkerung stellen, doch ist die Rollenverteilung zwischen ihnen sehr ungleich. Trotz der Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter bestehen nach wie vor eklatante Schieflagen, die es den Frauen verwehren, ihre Rechte wahrzunehmen. Darüber hinaus entstehen somit hohe wirtschaftliche und soziale Kosten, die unbedingt korrigiert werden müssen. Zumindest letzteres Argument sollte bei den Regierungen nicht auf taube Ohren treffen.

Wie wir heute des Öfteren gehört haben, wird den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Vergleich zu den bürgerlichen und politischen Rechten noch immer ein nachgeordneter Stel-

lenwert beigemessen. Als eines der Argumente für diese Hierarchisierung wird angeführt, dass die Grundsätze der Allgemeingültigkeit, Unteilbarkeit, Interdependenz und wechselseitigen Verknüpfung der Menschenrechte keine gleiche Umsetzung implizierten, und damit wird gerechtfertigt, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte tatsächlich als «Rechte zweiter Klasse» betrachtet werden – als schwach und aufgrund ihres ungenauen Gehalts weder durchsetzbar noch einklagbar und erst im Laufe der Zeit «nach und nach» zu verwirklichen.

Der Ausschuss weist die Staaten daher konsequent darauf hin, dass sie mit der Ratifizierung des Paktes sofort die wesentlichen Verpflichtungen erfüllen müssen, um den Schutz der im Pakt niedergelegten Rechte wenigstens auf einem Basisniveau zu gewährleisten. Als ich Mitglied des Ausschusses wurde, diskutierte ich mit meinen KollegInnen darüber, worin dieses Basisniveau bestehen solle. Man sagte mir, es gebe eine präzise juristische Definition des «Mindestmaßes an erforderlichen Rechten». Für jemanden, der wie ich aus der Politik kommt, macht das keinen Sinn: Wenn es erforderlich ist, ist es erforderlich, Punkt. Aber ohne die grundsätzliche Verpflichtung, das Mindestmaß an erforderlichen Rechten zu erfüllen, bliebe der Pakt ein Instrument von sehr geringer Wirkung.

Zudem müssen die Staaten innerhalb einer angemessenen Frist nach Inkrafttreten des Paktes entschiedene, konkrete und gezielte Maßnahmen treffen, um diese Rechte nach und nach zu verwirklichen, indem sie unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten, unter anderem auch durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, mittel- und langfristige Konzepte und Programme erarbeiten.

Der derzeitige Rahmen für die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Allgemeinen und der sozialen Rechte im Besonderen gibt zu denken. Die ungleichmäßige Kosten- und Nutzenverteilung im Zusammenhang mit der Globalisierung und verschiedene andere Trends, etwa wirtschaftliche Einbrüche, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Finanz-, Nahrungsmittel- und Klimakrisen sowie bilaterale und multilaterale Freihandels- und Investitionsabkommen haben sich unverhältnismäßig stark auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen ausgewirkt.

Wie wir ferner wissen, gab der Zerfall des Sozialstaates den Ausschlag für Bestrebungen, die Rolle des Staates zu überdenken und neu auszurichten. In den meisten Fällen sind diese Bemühungen längst nicht erfolgreich, und die Staaten sind noch immer vor die Notwendigkeit gestellt, Belange der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit und die Wahrnehmung ihrer übergeordneten Aufgabe, ein angemessenes Sozialschutzniveau für alle BürgerInnen zu sichern, in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Ein weiteres wichtiges Thema innerhalb des Ausschusses: Diese Schutzaufgabe des Staates gilt nicht nur für StaatsbürgerInnen, sondern für alle Menschen, die der Rechtshoheit des Staates unterliegen. Der Ausschuss sagt dies sehr klar. Es bedeutet nicht einheitlicher Schutz, eher die Mahnung, allen EinwohnerInnen würdige Lebensbedingungen zu bieten.

Die laufende Debatte über den Sozialstaat, die Wohlfahrtsgesellschaft und den vor allem durch Dezentralisierung und Privatisierung gekennzeichneten «Welfare Mix» (Wohlfahrtspluralismus) prägt den gesamten Diskurs zu Natur und Inhalt der öffentlichen Schutzsysteme, da es für die stärker benachteiligten Gruppen immer schwerer wird, auf Waren und Dienstleistungen zuzugreifen. All diese Sachzwänge wurden durch finanzpolitische Anpassungs- und Sparmaßnahmen noch verschärft. In staatlichen Konzepten schlägt sich nur selten die Erkenntnis nieder, dass soziale Rechte in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs notwendiger denn je sind. In Wahrheit ist eher das Gegenteil der Fall, hat doch die Einleitung von Sparmaßnahmen mit dem alleinigen Ziel, die Kosten zu senken, ohne die notwendigen Überlegungen zu ihren potenziell nachteiligen Folgen für die Wahrung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte anzustellen, zu drastischen Einkommensunterschieden und sozialer Ungleichheit geführt. Zudem haben sie zur Schwächung der Rolle universeller staatlicher Konzepte und zur Abdrängung einzelner Menschen und ganzer Familien in Armut geführt oder sie einem höheren Risiko ausgesetzt, durch das Raster verschiedener Schutzsysteme zu fallen. Als Gegenargument wird vorgebracht, staatliche Konzepte würden nicht in einer idealen Welt mit voll verwirklichten Menschenrechten formuliert und umgesetzt, sondern in einer Realität, in der die Regierungen mit schwindenden Ressourcen und widerstreitenden Prioritäten konfrontiert seien. Das ist in gewisser Weise zutreffend: Viele Staaten sehen sich in Anbetracht wachsender öffentlicher Defizite und eines schlechten Wirtschaftswachstums gezwungen, komplexe Sparprogramme aufzulegen, die mitunter drastische Ausmaße annehmen. Allerdings müssen die Staaten eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen, wenn sie ihrer Verpflichtung zur Achtung, zum Schutz und zur Verwirklichung der Menschenrechte in Zeiten angespannter Haushalte nachkommen wollen.

Zunächst ist es bei allen geplanten grundsatzpolitischen Veränderungen oder Anpassungen stets erforderlich, den Kerngehalt der Rechte oder eine soziale Grundsicherung nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation festzulegen und zu wahren. Zweitens müssen diese Veränderungen insofern nicht diskriminierend, befristet, notwendig und verhältnismäßig sein, als die Annahme eines anderen Konzepts (oder anderer Konzepte) oder das Unterlassen von Maßnahmen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte stärker beeinträchtigen würde.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat aus menschenrechtlicher Sicht zwei besondere Herausforderungen für die Kohärenz und Wirksamkeit der Politik zutage treten lassen. Zum einen haben viele Staaten aufgrund wirtschaftlicher und finanzpolitischer Zwänge bruchstückhafte Programme und Maßnahmen zum Schutz der Schwächsten ohne den unabdingbaren Menschenrechtsansatz oder integrierte Evaluierungs- und Rechenschaftsmechanismen eingeführt. Anders ausgedrückt: Auf Ansprüchen beruhende Sozialleistungen, die zugänglich, verfügbar und ausreichend bemessen sein sollten, werden durch karitative und Sozialfürsorgemaßnahmen ohne Nachhaltigkeitsgarantie ersetzt. Zum anderen befindet sich die schrittweise Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte anscheinend flächendeckend in einer Art Stillstand. In einigen Fällen ist sogar eine Rückentwicklung zu verzeichnen.

Natürlich können Staaten Mittel, die sie nicht haben, auch nicht einsetzen. Aber sie können Ressourcen erschließen, um staatliche Konzepte für die Sicherstellung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zu fördern und Sozialtransfers zur Minderung der in Krisenzeiten zunehmenden Ungleichheiten zu unterstützen. Dazu ist allerdings ihr politischer Wille gefordert. Wie unser Ausschuss erklärt hat, obliegt es den europäischen Staaten, die Rettungsprogramme durchlaufen haben, allmählich ihre Einnahmen zu erhöhen, um öffentliche Dienste und Sozialleistungen auf transparente und partizipatorische Weise wieder auf Vorkrisenniveau zu bringen, auch indem sie ihre steuerlichen Regelungen überprüfen. Letzteres ist innerhalb unserer Kommunikation mit den betreffenden Staaten kein leichtes Thema, denn steuerliche Regelungen werden als rein nationale Domäne angesehen. Aber es geht nicht mehr nur um die Verteilung von Ressourcen – man kann nicht verteilen, was man nicht hat. Die Verteilung von Ressourcen muss an ihre Generierung gekoppelt werden. Dies war vor einigen Jahren noch ein Tabuthema. Nun treten immer öfter schwierige Fragen bezüglich Steueroasen, Korruption und illegaler Geldflüsse auf, wobei jedoch allgemein anerkannt ist, dass ein Menschenrechtsübereinkommen wie unseres diese Probleme bewältigen kann.

In folgendem Teil meiner Analyse konzentriere ich mich auf die Verpflichtung der Staaten zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte. Ich möchte kurz auf die Schutzdimension eingehen, die vorsieht, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen treffen, um Dritte an der Beeinträchtigung der Rechtswahrung zu hindern – eine Verpflichtung, die immer relevanter wird. Im Kontext staatlicher Normen und Vorschriften herrscht allgemein Einvernehmen darüber, dass die Staaten eingedenk ihrer Verpflichtung, die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ohne Diskriminierung zu gewährleisten, einen geeigneten normativen Rahmen festlegen und regulierend aktiv werden müssen. Das bedeutet, dass die Konformität des Handelns der nicht staatlichen Akteure durch Gesetze und Vorschriften sichergestellt werden muss. Darüber hinaus sind die Menschenrechte von Personen, Gruppen und Völkern in Anbetracht der voranschreitenden wirtschaftlichen Globalisierung zunehmend von Handlungen und Unterlassungen der Staaten betroffen und abhängig. Wir alle wissen, dass transnationale Unternehmen in der heutigen Zeit – in der die Entscheidungskompetenz der Nationalstaaten geschwächt ist, da entweder die Regierungen versagen oder insgesamt ungünstige Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Entwicklung herrschen – unzählige Möglichkeiten haben, ihre Aktivitäten auf nationaler und extraterritorialer Ebene durchzuführen und Streitigkeiten beizulegen. Das Kräfteverhältnis zwischen den Staaten und der Privatwirtschaft ist also recht unausgewogen. Vielleicht bieten die derzeit im Menschenrechtsrat geführten Erörterungen über einen neuen bindenden Vertrag zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte angesichts dessen, dass sich auf allen Ebenen ein neues Verständnis der internationalen Solidarität abzeichnet, die Chance, überzeugende Lösungen zu erarbeiten, die der Größe der Aufgabe angemessen sind. Es wäre sehr wichtig, dass die EU-Mitgliedstaaten inklusive Deutschland sich etwas ambitioniertere Ziele als die Annahme nationaler Aktionspläne zur Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte setzen, die natürlich für sich genommen eine positive Entwicklung darstellt.



Bei den Menschenrechten geht es um den einzelnen Menschen und das von ihm erlebte Unrecht, für das Abhilfe und Wiedergutmachung zu leisten sind. Aus diesem Grund ist es für die Wahrung der Menschenrechte äußerst wichtig, Rechtsmittel bereitzustellen. Und damit komme ich zum Fakultativprotokoll, das die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein für alle Mal anerkennt. Gegenüber der Idee, dass es sich um rein verfassungsmäßige Bestrebungen handelte, die nur schrittweise verwirklicht werden könnten, ist das ein großer Fortschritt.

Dank des Fakultativprotokolls können Opfer, die die innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben, ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte international geltend machen. Das Protokoll ermächtigt den Ausschuss, zusätzlich zu Mitteilungen von Einzelpersonen auch Beschwerden von Staaten entgegenzunehmen, Untersuchungen zu schwerwiegenden oder systematischen Verstößen gegen den Pakt durchzuführen und die Vertragsstaaten aufzufordern, vorläufige Maßnahmen zu treffen, um einen möglichen nicht wiedergutzumachenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden.

Eines der interessantesten Merkmale des Fakultativprotokolls ist die darin enthaltene Bestimmung zu einem Prüfungsmaßstab, der der Angemessenheit der vom Vertragsstaat unternommenen Schritte Rechnung tragen muss. Demnach muss der Ausschuss bei der Feststellung, ob ein Recht verletzt wurde, die Angemessenheit der von dem Staat im Einklang mit Artikel 2.1 des Paktes (Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten) getroffenen Maßnahmen untersuchen und dabei berücksichtigen, dass der Staat eine Reihe von Maßnahmen zur Umsetzung der im Pakt niedergelegten Rechte treffen kann.

Bislang wurde der Pakt von 25 Vertragsstaaten ratifiziert. In unserem Dialog mit den Staaten, die dies noch nicht getan haben, wird die Frage der Ratifizierung des Fakultativprotokolls immer wieder aufgegriffen. In ihren Antworten erklären die nationalen Delegationen häufig, sie benötigten vor einer Entscheidung über eine Ratifizierung eine weitere Rechtsprechung des Ausschusses. Bislang haben wir unsere Auffassungen zu zwei Mitteilungen dargelegt, die beide aus Spanien stammen.

Im ersten Fall stellten wir fest, dass der Staat es versäumt hatte, seiner Verpflichtung nachzukommen, der Beschwerdeführerin einen wirksamen Rechtsbehelf zur Gewährleistung ihres Rechts auf Wohnraum zu bieten. Wir waren der Ansicht, dass die im Zusammenhang mit Mitteilungen von Einzelpersonen empfohlenen Rechtsbehelfe grundsätzlich die Garantie der Nichtwiederholung umfassen sollten, und wiesen den Vertragsstaat auf seine Verpflichtung hin, ähnliche Verletzungen künftig zu verhindern.

Im zweiten Fall, in dem der Beschwerdeführer inhaftiert war, kamen wir zu dem Schluss, dass die Senkung seiner beitragsunabhängigen Geldleistung für Invalidität keine Verletzung seiner Rechte nach Artikel 2 (Nichtdiskriminierung) und Artikel 9 (Recht auf soziale Sicherheit) des Paktes darstellte. Im Moment haben wir sechs anhängige Fälle, deren Zulässigkeitskriterien gerade geprüft werden.

Sicher kommt es für Sie nicht überraschend, dass wir der Ratifizierung des Fakultativprotokolls durch Deutschland sehr erwartungsvoll entgegensehen. Da Sie ein solch umfassendes und unabhängiges Justizsystem haben, glaube ich nicht, dass Sie für Ihre Entscheidung eine weitere Rechtsprechung benötigen, aber wenn doch, dann wird die Haltung des Ausschusses anhand dieser beiden Fälle hoffentlich ein wenig verdeutlicht. Vor dem Hintergrund, dass das deutsche Rechtssystem wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht als subjektive Rechte garantiert, würde die Ratifizierung eines internationalen Beschwerdeverfahrens eine zusätzliche Absicherung für individuelle KlägerInnen darstellen und gleichzeitig eine sehr wichtige politische Botschaft sein.

Für den Pakt beginnen nun die nächsten 50 Jahre seines Bestehens. Vor dem Hintergrund der anhaltenden und umfangreichen Herausforderungen, die sich aus territorialen und ethnischen Auseinandersetzungen, Terrorismus, Konflikten, Unsicherheiten, Ressourcenknappheit, Armut und den zahlreichen Krisen der Gegenwart – Nahrungsmittel-, Wirtschafts- und Finanzkrisen, globale Erwärmung und beispiellose globale Flüchtlings- und Migrationsströme – ergeben, bekräftigen die im Pakt verankerten Rechte die jedem einzelnen Menschen innewohnende Würde und seinen unveräußerlichen Wert.

Wir benötigen nationale Rahmenbedingungen, die die Rechte von Personen, Familien und Gruppen besser berücksichtigen, und neue Formen der internationalen Zusammenarbeit auf der Grundlage von Solidarität, gegenseitiger Achtung und Komplementarität.

Das Fazit lautet: Letztlich gilt es zu bedenken, dass die Staaten in dieser sich verändernden Welt traditionelle wie neue Risiken auf aktive und präventive Weise vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und mit klaren Zielen und Strategien für integrierte wirtschafts- und sozialpolitische Konzepte bewältigen müssen. Im Zentrum dessen steht der Grundsatz der Gleichheit von Rechten, Bedingungen und Chancen, die letztlich die Rahmenbedingungen schaffen, unter denen alle Menschen als BürgerInnen an der Gesellschaft teilhaben, ihren Anspruch auf Ressourcen wahrnehmen und befähigt werden, zu ihrem eigenen Wohlergehen und dem ihrer Familie und Gemeinschaft beizutragen. Dies ist unsere Aufgabe für die nächsten 50 Jahre – eine gewaltige Aufgabe, aber ich denke, niemand von uns ist davon ausgenommen, sich ihr zu stellen. Vielen Dank.

# Transkription des Abschluss-Podiums

(deutsche Übersetzung der englischsprachigen Beiträge)

*Maria Virgínia Brás Gomes:* Vielen Dank für den allgemeinen Überblick über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Ich finde, Sie sollten Ausschussmitglied werden. Sie könnten einen wichtigen Beitrag zur Verdeutlichung unserer Positionen leisten. Wir haben bereits einen deutschen Kollegen, den ich seit Langem kenne, und wir freuen uns darüber, ihn bei uns zu haben. Einige Fragen bezüglich des Fakultativprotokolls habe ich schon heute Vormittag angesprochen. Meiner Meinung nach hat Deutschland keinerlei Grund, es nicht zu ratifizieren. Deutschland hat andere Fakultativprotokolle ratifiziert – warum nicht dieses? Manche Länder sind prinzipiell gegen Beschwerdemechanismen. Nicht so Deutschland, das ja bereits andere Beschwerdeverfahren ratifiziert hat. Was das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt betrifft, ist einer der Gründe vermutlich die fehlende verfassungsrechtliche Anerkennung sozialer Rechte, die den Zugang zur Justiz in inländischen Gerichten erschweren könnte. Der andere Punkt ist, was manche Länder sagen – und ich hoffe, das gilt nicht für Deutschland: «Wir schauen erstmal, wie der Ausschuss entscheidet, bevor wir ratifizieren.» Aber ich sehe keinen Grund, warum Deutschland das sagen sollte, und eigentlich denke ich, die beiden Fälle, die wir schon entschieden haben [...] eigentlich kann man nicht von «Beschlüssen» sprechen, da wir nicht beschließen, sondern unsere Ansichten darlegen, das ist die korrekte Bezeichnung! Also in einem von diesen Fällen stellten wir einen Verstoß seitens des Staates fest, was im Widerspruch zu den Verpflichtungen des Paktes steht. In dem anderen Fall urteilten wir, dass die Beschwerde des Klägers nicht gerechtfertigt war. Er hatte das Recht, sich zu beschweren, aber der Ausschuss kam zu dem Ergebnis, dass der Staat keine Pflichtverletzung im Sinne des Sozialpakts begangen hatte. Wenn also Länder eine Bestätigung dafür brauchen, dass der Ausschuss seine Kompetenzen nicht überschreitet und Verstöße grundsätzlich aufseiten der Länder sieht, dann sind diese zwei Fälle, die wir entschieden haben, Beispiele dafür, dass wir versuchen, objektiv zu sein. Und das ist es, was laut Fakultativprotokoll vom Ausschuss erwartet wird: Objektivität in der Beweisführung und rechtlichen Argumentation, auch angesichts der Tatsache, dass das Protokoll das letzte Beschwerdeverfahren ist. Das heißt, dass zuerst inländische Rechtsmittel ausgeschöpft werden müssen. Auch das gehört zu den Argumenten der Länder: Wofür brauchen wir noch ein Beschwerdeverfahren, wenn wir doch ein perfektes nationales System haben? Das Gegenargument aber lautet: Wenn Ihr nationales System so gut ist, was ist dann das Problem? Dann sollten Sie das Protokoll erst recht ratifizieren, denn das wäre eine wichtige politische Botschaft eines Landes, das bereits ein gutes eigenes System hat, aber bereit ist, noch einen Schritt weiter zu gehen. Ich denke, es bestehen auch Bedenken, die Ratifikation könnte eine Flut von Beschwerden auslösen, aber auch das ist unwahrscheinlich. Um ehrlich zu sein, glaube ich, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen, die der Ausschuss in seinen Durchführungsbestimmungen in Anlehnung an die Funktionsweise anderer Fakultativprotokolle festgelegt hat, ziemlich eng definiert sind. Die Hürden sind also hoch, und wir hatten bereits fünf oder sechs Beschwerden, die nicht zugelassen wurden. Die Angst vor einer Beschwerdeflut ist also wirklich unbegründet. Im Prinzip sehe ich keinen Grund, warum Deutschland nicht ratifizieren sollte. Die ParlamentarierInnen und die Zivilgesellschaft sollten die deutsche Bundesregierung dazu aufrufen, da die Ratifikation nicht nur ein bedeutendes politisches Signal für Deutschland wäre, sondern auch wichtig im Zusammenhang mit der EU, jetzt, da Deutschland plant, die modernisierte Europäische Sozialcharta zu ratifizieren – ein weiterer wichtiger Schritt. Das ist eine gute Gelegenheit, auch das Fakultativprotokoll zu ratifizieren. Außerdem könnte das meiner Ansicht nach eine wichtige Botschaft an die Länder senden, mit denen Deutschland eng zusammenarbeitet. Denn wie wir von einigen anderen Regionen hören, sagen manche Länder: «Wenn die wohlhabenden Länder das Protokoll nicht ratifizieren, warum sollten wir das tun? Wenn die Mitgliedstaaten der EU, die als wohlhabend gelten und über Ressourcen verfügen, das Protokoll nicht ratifizieren, wieso sollten Länder das tun, denen die Ressourcen fehlen, wie sollten die ihre Verpflichtungen erfüllen können?» Ehrlich, ich sehe keinen einzigen Grund, warum Deutschland das Fakultativprotokoll nicht ratifizieren sollte. Im Gegenteil: Ich sehe ein Dutzend Gründe, warum Sie es tun sollten. Die Entscheidung liegt bei Ihnen, weil wir mehr nicht tun können. Wir können darauf drängen, aber es geht um die lokale und nationale Ebene – von daher muss die Stärke kommen. Und ich sage Ihnen, oft wurde der Prozess des Fakultativprotokolls

vor allem von nicht staatlichen Organisationen (NGOs) vorangebracht, von der Wissenschaft und von Einzelnen im Rahmen ihrer individuellen Möglichkeiten, die den Regierungen vorhielten: «Sie sollten sich schämen, eine solches Signal zu senden! Wir wollen Rechte fördern, wir wollen Rechte schützen, wir wollen Rechte einhalten. Aber das entsprechende Beschwerdeverfahren wollen wir nicht ratifizieren.» Wir wissen doch alle: Ohne Zugang zur Justiz ist Recht nicht wirklich Recht. Es kann ein programmatischer Maßstab sein, es kann ein Ziel der Regierung sein, es kann eine politische Leitlinie sein. Aber Recht ist es nicht, solange kein Zugang zur Justiz existiert. Also, aus meiner Sicht gibt es ein Dutzend Gründe, warum Sie es ratifizieren sollten, und keinen, warum Sie es nicht tun sollten.

*Maria Virgínia Brás Gomes:* Den Gesetzentwurf als solchen habe ich nicht gelesen. Ich habe die Zusammenfassung gelesen, die Kamil oder jemand anderes aus dem Team freundlicherweise angefertigt hat. Ich fange mal mit der ersten Gruppe von Fragen an: ob sie in der Verfassung sein müssen. Der Ausschuss steht von jeher auf dem Standpunkt, gleich ob es sich um ein monistisches oder ein dualistisches System handelt: Sie sollten Teil der Verfassung sein, da dann die verfassungsrechtliche Bestimmung einen soliden Rechtsrahmen schafft. Wo sie in der Verfassung verankert sind, existieren wirksame Rahmengesetze. Ich erzähle Ihnen kurz etwas von meinem Heimatland Portugal. Wahrscheinlich haben wir eine der schönsten Verfassungen der Welt, denn sie wurde direkt nach der Revolution geschrieben und spiegelt deshalb unsere ganze Begeisterung für die neuen Verhältnisse wider. Wir haben alle Rechte, die Sie sich vorstellen können: politische, zivile, soziale, wirtschaftliche, kulturelle Rechte. Umweltbezogene Rechte sind bei uns nicht eindeutig formuliert, da sie damals nicht auf der Tagesordnung standen. Aber natürlich haben wir sie, und wir sind froh darüber. Allerdings lässt die Umsetzung in die Praxis viel zu wünschen übrig. Sie als verfassungsrechtliche Bestimmungen zu haben reicht also nicht: Man muss weitergehen. Aber gerade in einem Land wie Deutschland ist es wichtig, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der Verfassung zu verankern. In allen unseren Abschlussbemerkungen – heute Morgen hat ein Kollege die Schlussbemerkungen des Ausschusses zitiert – lautete eine wiederkehrende Empfehlung an die deutsche Bundesregierung, sie zu fragen, warum der Pakt nicht vor Gericht angerufen werde. Die Antwort ist: Man beruft sich nicht oder fast nie darauf, weil, so die deutsche Delegation, «wir wirkungsvolle technische Gesetze für diese Fragen haben». Ich weiß nicht genau, was ein technisches Gesetz ist, aber als Nicht-Juristin verstehe ich es so, dass es nicht den Rang einer Verfassungsbestimmung hat. Deshalb ist es wirklich wichtig, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verfassungsrechtlich anerkannt sind. Dann würden Sie vielleicht nicht mehr von «sozialen Menschenrechten» sprechen – darüber habe ich mich gestern mit Eberhard unterhalten – warum sprechen Sie von «sozialen Menschenrechten» und nicht von «politischen Menschenrechten»? Wahrscheinlich weil soziale Rechte nicht auf der gleichen Ebene angesiedelt sind wie politische Rechte. Wären sie in der Verfassung verankert, wäre diese Diskussion ein für alle Mal beendet, glaube ich. Wären sie in der Verfassung, wären andere Schritte nötig, ihm Geltung zu verschaffen. Jeder hat ein Recht auf Bildung.

Was heißt das in der Praxis? Wichtig sind meiner Ansicht nach verfassungsmäßig garantierte Rechte. Noch wichtiger ist es aber, mit der Umsetzung in der Rechtsprechung als individuelle, einforderbare Rechte weiterzukommen. An dem Gesetzentwurf, dessen Zusammenfassung ich gestern gelesen habe, fiel mir eine Sache auf, über die ich auch schon heute Morgen mit Ihnen sprechen konnte: Das Recht auf Arbeit fehlt. Erwerbsarbeit ist da, aber das Recht auf Arbeit ist etwas anderes als das Recht auf Erwerbsarbeit. Zu der Zeit, als der Pakt verfasst wurde, war unbezahlte Arbeit kaum ein Thema. Das Konzept an sich existierte überhaupt nicht. Auch von unabhängiger Arbeit hatte man keine Vorstellung, es ging einzig und allein um ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen. Heute dagegen existieren all diese neuen Formen von Arbeit, von denen natürlich nicht alle akzeptabel und viele prekär sind, aber meiner Ansicht nach gilt in jedem Falle: Das Recht auf Arbeit ist etwas ganz anderes als das Recht auf Erwerbsarbeit.

*Michael Krennerich:* Ich nehme an, dass es sich nur um ein Übersetzungsproblem handelt. Es war das Recht auf Arbeit ...

*Maria Virgínia Brás Gomes:* Tatsächlich? Wenn das Recht auf Arbeit gemeint ist, habe ich keinen Einwand [...] gerade heute haben wir darüber diskutiert – über «Beschäftigung» und «Arbeit», was

nicht unbedingt dasselbe ist. Vor allem, weil das Recht auf Arbeit in den Augen des Ausschusses ein individuelles, kollektives, wirtschaftliches und soziales Recht ist und auch das Recht auf eine eigene Identität umfasst. Denn für viele Menschen oder für die meisten Menschen ist Arbeit ein Stück Identität. Egal ob bezahlt oder unbezahlt – ihre Arbeit ist Teil ihrer Identität. Wenn man dagegen von Beschäftigung spricht, assoziiert man das meiner Meinung nach nicht. Das ist das eine. Die zweite Sache ist, ich habe keinen Hinweis auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard gefunden. Heute Morgen sagten Sie mir, das sei auf alles verteilt, denn ein angemessener Lebensstandard ergebe sich aus Wohnraum, Wasser- und Sanitärversorgung, sozialer Sicherheit, Bekleidung – das Recht auf Nahrung zum Beispiel wird nicht erwähnt. Was ich damit sagen will, ist: Es geht mir nicht darum, im Gesetzentwurf Fehler zu finden. Wenn Sie diesen Weg der Aufnahme sozialer Rechte in die Verfassung aber wirklich gehen wollen, müssen Sie es von Anfang an richtig machen. Sie sollten nicht einige Rechte bevorzugen und andere weglassen. Ich habe keinen Hinweis auf das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben gefunden und keinen auf das Recht auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt. Wenn Sie also diesen harten Kampf um eine Änderung der Verfassung wirklich aufnehmen, und ich wünsche Ihnen alles Glück der Welt dabei, denn Verfassungsänderungen sind nirgendwo auf der Welt leicht, aber dann versuchen Sie, es von Anfang an richtig zu machen. Beziehen Sie alle Rechte mit ein, die der Pakt umfasst. Dann werden Sie auch das Problem mit einer Rechthierarchie nicht mehr haben. Wenn Sie alle Rechte des Sozialpakts aufnehmen – die zivilen und politischen Rechte haben Sie ja schon alle –, dann wird das Paket komplett sein

*Maria Virgínia Brás Gomes:* Natürlich weiß ich nicht genug über Ihr politisches System, um über Bündnispartner sprechen zu können. Aber ich kann Ihnen von meinen Erfahrungen berichten. Ich glaube, wir müssen erkennen, dass die herkömmlichen Parteienbündnisse vielleicht nicht immer sinnvoll sind. Ich weiß, dass das Teil eines Generationenkonzepts ist. Aber wenn Sie sich anhören, wie heutzutage viele junge Leute denken – sie finden sich in Parteienbündnissen nicht wieder. Doch sie haben ihre Gründe und wissen, wofür, wie und gegen wen sie kämpfen wollen. Wir sollten also vielleicht ein Stück über den eigenen Tellerrand hinausschauen und versuchen, andere Akteure an dem Kampf zu beteiligen, denn das würde ihn mit Sicherheit stärken. Was ich auch feststelle, wenn ich an meine Erfahrungen im eigenen Land denke, ist, dass diese Themen manchmal nicht genug öffentlich gemacht werden. Sie bleiben zum großen Teil in einem geschlossenen Diskussionskreis und werden nicht so kommuniziert, dass sie jeder versteht.

Wenn Sie vom gewohnten Weg abweichen und versuchen, andere Akteure anzusprechen, spielt meines Erachtens die Jugend eine sehr wichtige Rolle. Die Leute sagen: Sie sind nicht politisch, es interessiert sie nicht – aber das stimmt nicht! Sie müssen überzeugt werden, weil sie die Kraft, die Erwartung und die Fähigkeit haben und weil sie fit sind im Umgang mit ihren sozialen Plattformen. Mit einer einzigen SMS können sie 30.000 Leute mobilisieren – wo können Parteien das schaffen? Das geht nicht so einfach. Deshalb glaube ich, wir sollten uns jenseits unserer üblichen Parteienbündnisse ein bisschen umsehen.

Was nun den gut funktionierenden Sozialstaat und Deutschland betrifft, wage ich zu widersprechen. Ich glaube, das ist nicht wahr. Vielleicht fahren Sie keinen strikten Sparkurs, vielleicht haben Sie kein Programm zur fiskalischen Anpassung. Aber ich glaube, dass in Deutschland die Sozialpolitik ausgehöhlt wird. Deswegen denke ich, dass Deutschland an dem festhalten muss, was das Land hat, und versuchen sollte, eine weitere Aushöhlung zu verhindern, da Sparzwänge in der Zukunft nicht ausgeschlossen werden können. Viele Länder verfahren so wie zum Beispiel das Vereinigte Königreich. Als die Briten das letzte Mal zum Ausschuss kamen, haben wir sie ziemlich kritisiert, weil ihre Sozialpolitik und die sozialen Leistungen schwer angeschlagen waren. Sie hatten keinerlei Sparauflagen zu erfüllen. Heute mit dem Brexit mag das anders sein, aber als damals ihr letzter Bericht vorlag, musste kein striktes Sparprogramm umgesetzt werden. Ganz generell gilt die Devise: Es muss gespart werden. Und wie spart man Geld? Indem man Sozialleistungen kürzt. Auf lange Sicht wird sich das als negativ erweisen. Kurzfristige Auswirkungen sind nicht zu erkennen, aber mittelfristig wird man sie sehen.

Schließlich die Bestrafung von Staaten durch den Ausschuss: Azize, Sie wissen, dass der Ausschuss keine Möglichkeit hat, Sanktionen zu verhängen, leider. Aber wir können Staaten sehr deutliche Schlussbemerkungen schicken, und das tun wir auch – manchmal sehr zum Ärger von Regierungen.

Aber das ist dann ihr Problem. Ich sage oft, den Ausschuss und die Staaten verbindet eine Hassliebe. Das nutzt uns allen: Wir brauchen das, und die Staaten brauchen das. Solange jede Seite weiß, worin ihre Rolle besteht, ist das in Ordnung, denke ich. Wenn Staaten dem Ausschuss die Stirn bieten und sagen: «Ihr überschreitet eure Kompetenzen!», «Wie kommen die auf solche Ideen, irgendwo in Genf, was bilden die sich eigentlich ein?» – okay, sowas sagen die Staaten, und es ist an uns zu antworten: «Sehen Sie, wir haben einen Auftrag. Und der lautet, für die vollständige Umsetzung des Paktes zu sorgen. Und das ist wahrlich ein gewaltiger Auftrag. Und daher ist alles, was weniger als die vollständige Umsetzung ist, aus unserer Sicht nicht ausreichend.» Solange wir uns also in diesen Rollen wohlfühlen, ist alles gut. Ich denke, was wir tun können – und schon getan haben –, ist dies: Wann immer Deutschland zum Ausschuss kommt (und das wird bald sein, denn Ihr Bericht ist demnächst fällig, er war schon im Juni oder Juli fällig – ich weiß, die deutsche Bundesregierung ist relativ genau mit ihren internationalen Verpflichtungen), werden wir wieder darüber debattieren: Warum beruft man sich nicht auf den Pakt? Besteht irgendeine Chance, dass bald ein Gesetzentwurf, der soziale Rechte einbezieht, angenommen wird? Wann werden Sie das Fakultativprotokoll ratifizieren? Was hält Sie davon ab, es zu tun? All diese Fragen werden kommen und auch die Antworten darauf – und wir werden in den Schlussbemerkungen unseren Standpunkt darlegen. Dann ist es an Ihnen Druck auszuüben, denn wir können nicht allzu viel tun, bis Deutschland in fünf Jahren wiederkommt. Aber SIE können jeden Tag etwas tun. Wir alle haben genau festgelegte Rollen zu spielen, und ich bin sicher, dass Sie vom Ausschuss eine unmissverständliche Schlussbemerkung bekommen werden, dass Deutschland endlich das Fakultativprotokoll ratifizieren, die Ausbildung für AnwältInnen und RichterInnen ausweiten und generell für das Thema sensibilisieren soll, damit man sich auf den Pakt berufen und ihn berücksichtigen kann. Darüber hinaus wird Deutschland wahrscheinlich aufgefordert werden, seine Grundrechtecharta auszuweiten. Der Rest jedoch, der tägliche Kampf, ist dann Ihre Sache.

*Maria Virgínia Brás Gomes:* Darüber hinaus möchte ich gern den SprecherInnen danken und auch den DolmetscherInnen – vielen Dank. Ohne Sie hätte ich nichts verstehen können.