

Anne Stötzel und Lisa Bald

## Justiziabilität von Menschenrechten

Jeder Mensch hat Rechte. Das wird auch von einer Mehrheit der Menschen nicht bestritten. Wie kommt ein Mensch jedoch zu seinen Rechten und wie kann er seine Rechte einfordern? Der Beantwortung dieser Fragen soll sich der folgende Artikel nähern.

### **1. Was versteht man unter Justiziabilität?**

Unter Justiziabilität versteht man die Eignung eines Rechts, in einem gerichtlichen oder quasi- gerichtlichen Verfahren von einer Person oder einer Gruppe geltend gemacht zu werden. Unterschieden werden muss zwischen der Justiziabilität eines Rechts und seiner unmittelbaren Anwendbarkeit.(vgl. Schneider 2004: 9/10)

### **2. Warum stellt sich bei den Menschenrechten überhaupt die Frage nach der Justiziabilität?**

Diese Frage lässt sich nur durch eine Einbettung in den allgemeinen Prozess der Entwicklung der Menschenrechtsidee beantworten. Erste Anzeichen einer Menschenrechtsidee lassen sich

bereits in Zeiten der Antike finden. Jedoch kann dabei noch nicht von einer menschenrechtlichen Idee gesprochen werden. Die Vorstellung, Menschen durch positiv geschaffene Rechte vor der Hoheitsgewalt zu schützen kann als neuzeitliche Idee betrachtet werden. (vgl. Nettessheim 2009:192) Die Säkularisierung - die Trennung von Staat und Kirche - im Rahmen der Aufklärung ist ein wichtiger Entwicklungsschritt für die Menschenrechte nach unserem heutigen Verständnis, da in dieser Phase ein Selbstverständnis entsteht, welches sich von der vorherigen Annahme distanziert, dass die Ordnung der Verhältnisse Gott gegeben ist. Durch die Entwicklung der Idee einer Verfassung, die den politisch agierenden Trägern der Hoheitsgewalt einen Rahmen setzt, entsteht ein Klima, in dem Menschenrechte ihre Schutzfunktion effektiv wahrnehmen können.(vgl. ebd.:193) Diese Entwicklung vollzieht sich in einem Jahrhunderte überdauernden Prozess. Zwischen dem 13. und dem 18. Jahrhundert finden sich verschieden Verbriefungen bestimmter Rechte, die jedoch „zunächst geographisch auf be-

stimmte Regionen und inhaltlich auf ausgewählte Bevölkerungsgruppen beschränkt“(Ebd.:193) sind. Beispiele dafür sind die Magna Charta Libertatum von 1215, die Habeas Corpus Akte von 1679, die Bill of Rights von 1689, die amerikanische Unabhängigkeitserklärung und die Virginia Bill of Rights von 1776 und die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte - Déclaration des droits de l’homme et du citoyen von 1789.(vgl. ebd..193) Erst als Folge der Gräueltaten des 2.Weltkrieges entsteht dann eine für alle Menschen und alle Länder gleichbedeutende Vereinbarung. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) wird am 10. Dezember 1948 in einer Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Es stimmen 48 Delegationen für den Entwurf und acht Delegationen enthalten sich ihrer Stimme. Obwohl es bis zuletzt Einwände gegen den Entwurf gibt, stimmt niemand gegen ihn. Dies lässt sich neben der zahlenmäßigen Dominanz der westlichen Staaten vor allem durch ihre unverbindliche Rechtsnatur erklären. So besitzt die AEMR keine rechtliche Verbindlichkeit

und muss nicht unterzeichnet und ratifiziert werden.(vgl. Opitz 2002:66) Es bedarf weiterer fast zwanzig Jahre bis zu den ersten völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtskonventionen mit dem Anspruch universeller Gültigkeit. Am 19. Dezember 1966 verabschiedet die UNO-Generalversammlung die beiden Menschenrechtspakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte) bzw. über bürgerliche und politische Rechte (BP-Rechte). Der Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr) wurde inzwischen von 160 Vertragsstaaten ratifiziert, der Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr) von 176 Vertragsstaaten (Stand Sept.2011). Gemeinsam mit der AEMR bilden diese beiden Menschenrechtspakte die «Internationale Charta der Menschenrechte».(vgl. <http://www.humanrights.ch>) Von Kritikern wird im Zuge der Zweiteilung der Rechte auf zwei Pakte beklagt, dass die Unteilbarkeit der Menschenrechte konzeptionell aus dem Blick gerät.(vgl. Schneider 2004:8) Betrachtet man die rechtswissenschaftliche Debatte wird dort eine Wesensdifferenz zwischen den BP-Rechten und den WSK-Rechten unterstellt. BP-Rechte werden dabei als „negative“ einklagbare Rechte verstanden, die dem Staat eine Enthaltungspflicht auferlegen. WSK-Rechte hingegen stellen „positive“, nicht einklagbare Leistungsansprüche dar, die im Sinne einer Staatszielbestimmung verstanden werden können. Im Rahmen der Wiener Weltmenschekonferenz von 1993 wurde die Unteilbarkeit aller Menschenrechte wieder aufgegriffen. „An die Stelle der traditionellen, vielfach ideologisierten Dichotomie von negativen Abwehrrechten [...] einerseits und positiven Leistungsrechten [...] andererseits ist mittlerweile eine Unterscheidung von drei Ebenen juristischer Verbindlichkeit getreten [...]“.(ebd.:8) Die drei Ebenen sind: die

staatliche Pflicht zur Achtung („duty to respect“), die Schutzgewährleistung (duty to protect“) und die Bereitstellung von Infrastruktur und Ressourcen („duty to fulfil“). Diese Aufteilung erweist sich als angemessener gegenüber dem klassischen Dualismus von negativen und positiven Rechten.

Bei dieser Betrachtung wird deutlich, dass zurückkehrend auf die Ausgangsfrage, die Justiziabilität der Menschenrechte nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann. Es bedarf vielmehr eine genaue Differenzierung zwischen den verschiedenen Abkommen. Auch wenn wir nun festhalten konnten, dass der AEMR keine unmittelbare rechtliche und damit justiziable Wirkung zu Teil, wird zeigt sie eine enorme internationale Wirkung. „Sie und die in ihr aufgeführten Grundsätze wurden nicht nur in zahlreichen internationalen Dokumenten übernommen“(Opitz 2002:68), sondern es wird in verschiedensten Verfassungen, bspw. das Grundgesetz der BRD, auf sie direkt oder indirekt Bezug genommen (vgl. ebd.:68).

Ein weitere Aspekt, der in diesem Kontext diskutiert wird, entspringt dem Völkergewohnheitsrecht, als Teil des Völkerrechts. So ist es in der völkerrechtlichen Literatur unbestritten, dass viele der in der AEMR proklamierten Rechte mittlerweile auch gewohnheitsrechtlich gelten.(vgl. Fassbender :) Dies sind in jedem Fall das Verbot, Völkermord zu fördern oder zu dulden, sowie das Verbot willkürlicher Tötung (siehe Art.3 AEMR), das Verbot von Sklaverei und Sklavenhandels (Art.4 AEMR) und das Verbot von Folter (Art. 5 AEMR) (vgl. Nettesheim 2009:225).

### Erklärung:

Eine Erklärung ist rechtlich nicht bindend, hat jedoch moralisches Gewicht, da sie von der internationalen Staatengemeinschaft verabschiedet wurde.

*UNRIC 2012*

### Ratifizierung:

Ein von Regierungen ausgehandelter völkerrechtlicher Vertrag wird erst wirksam, wenn zuvor die Parlamente oder die Bevölkerung in einer Volksabstimmung ihre Zustimmung gegeben haben und das Staatsoberhaupt den Vertrag mit seiner Unterschrift bestätigt (=ratifiziert) hat.

*Bundeszentrale für politische Bildung 2012: a)*

### Konvention:

Konvention: (lat.: Übereinkunft). Völkerrechtl.: Abkommen, Verträge zwischen Staaten.

*Bundeszentrale für politische Bildung 2012: b)*

Eine Konvention ist ein rechtsverbindlicher Vertrag, der in Kraft tritt, wenn er durch eine bestimmte Anzahl von Staaten ratifiziert worden ist.

*UNRIC 2012*

### **3. Welche Instrumente für den Menschenrechtsschutz gibt es?**

Das Menschenrechtsschutzsystem kann man sich wie ein mehrschichtiges Gebäude vorstellen, dessen Fundament die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bildet. Sie stellt einen ersten Orientierungs- und Leitrahmen des UN-Menschenrechtsschutzes dar. Darauf ausbauend finden sich die beiden Menschenrechtspakte (IPbpR, IPwskR). Ergänzend zu den beiden Pakten finden sich inzwischen zahlreiche Resolutionen und Deklarationen. Sie dienen der Fortentwicklung und Ergänzung der entsprechenden Rechte. (vgl. ebd.:198/199) Dabei beschäftigen sich die Resolutionen und Deklarationen v.a. mit den Rechten einzelner Gruppen, wie z. B. die Kinderrechtskonvention, Behindertenrechtskonvention, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau etc.

Der internationale Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen ist inzwischen zu einem mehr und mehr ausdifferenzierten System geworden.

Die wichtigsten Organe sind:

An der Spitze des UN-Menschenrechtsgebäudes - um bei diesem Bild zu bleiben - befinden sich die ad-hoc-Völkerstrafgerichtshöfe in Den Haag und Arusha und der permanente internationale Strafgerichtshof (IStGH). Der IStGH ist zuständig, über die Strafbestände Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zu urteilen. Die Hauptverantwortung für die Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens trägt der Sicherheitsrat, der nach Art. 25 der UNO-Charta als einziges Organ der UNO befugt ist, verbindliche Anforderungen für alle Mitgliedsstaaten zu treffen. 1993 wurde das Amt eines Hochkommissars für Menschenrechte (HCHR) geschaffen. Dies

kann als wichtige Ausbaustufe des UN-Menschenrechtsschutzsystem angesehen werden. „Die Aufgabe des Hochkommissars für Menschenrechte besteht darin, die Aktivitäten aller mit Menschenrechtsfragen befassten UN-Gremien zu koordinieren und zu einem Ausbau der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Sektor beizutragen.“(ebd.:200) Seine Kompetenzen sind in einer Resolution der Generalversammlung aus dem Jahre 1993 festgehalten.

Im Bereich des Menschenrechtsschutzes bildet der Menschenrechtsrat (HRC) (bis 2006 Menschenrechtskommission) ein zentrales Organ. Ihre ursprüngliche Aufgabe liegt in der Kodifizierung der Menschenrechte, daneben sind weitere Aufgaben hinzugekommen, wie die Erarbeitung neuer menschenrechtlicher Standards, die Stellungnahme zu Menschenrechtsverletzungen, die Förderung der Menschenrechte und die Klärung der konzeptionellen Grundlagen und des normativen Gehalts der Menschenrechte. Des Weiteren dient der Menschenrechtsrat als weltweites Forum für Menschenrechtsfragen. (vgl. Kälin/Künzli 2005:239/240) Seit 2006 ist das Peer-Review-Verfahren mit der Bezeichnung «Universal Periodic Review» (UPR) als Aufgabe hinzugekommen, in welchem sich die Mitgliedsländer gegenseitig periodisch überprüfen. (vgl. <http://www.humanrights.ch>)

Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) hat nach Art. 62 der UNO-Charta die Aufgabe, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung voranzutreiben. Einen wichtigen Stellenwert nimmt dabei die Förderung der Menschenrechte ein. (vgl. ebd.)

Die UNO-Generalversammlung verabschiedet Resolutionen und Verträge, die ihnen etwa von dem Menschenrechtsrat unterbreitet werden oder aus eigener

Initiative verfasst werden. (vgl. Kälin/Künzli 2005:265/266) In der Generalversammlung wurde z.B. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in Form einer Resolution erlassen.

In der Unterteilung in »charter-based mechanisms« und »treaty-based mechanisms« finden sich weitere Menschenrechtsorgane. Die Erstgenannten beschäftigen sich mit systematischen Menschenrechtsverletzungen, unterliegt jedoch der Schwierigkeit, dass die Verurteilung von einflussreichen Staaten aufgrund der Zusammensetzung des Menschenrechtsrates selten zustande kommt. (vgl. König 2005:71) Einflussreicher dagegen sind die auf den Menschenrechtskonventionen basierenden Durchführungs- und Kontrollverfahren, wie der Menschenrechtsausschuss (AMR). (vgl. ebd.:71/74) In ihm versammelt sind 18 unabhängige ExpertInnen, die über den IPbpR wachen. (vgl. <http://www.humanrights.ch>)

Im System des Menschenrechtsschutz finden sich aber auch nichtstaatliche Akteure und insbesondere Non-Governmental Organisations (Nichtregierungsorganisationen, NGOs). Sie tragen einen wichtigen Beitrag zur Entstehung internationaler Normen, Verfahren und Institutionen zum Schutz von Menschenrechten sowie zur Überwachung ihrer Durchsetzung. (vgl. Buergenthal/Thürer 2010:171) Die Liste der NGO's ist lang, im Rahmen der Menschenrechte ist Amnesty International ein bedeutendes Beispiel. Sie haben im Rahmen der UN die Möglichkeiten sich in die Verfahren einzubinden, so können sie beispielsweise einen Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat innehaben, etc. (vgl. <http://www.bpb.de>) Durch sogenannte Schattenberichte berichten NGO's über den Prozess der Umsetzung einer Konvention. Dieser Schattenbericht dient neben dem von den



Grafik 1 in Anlehnung an: Abb. 13, die Durchsetzung der MR: Ebene und Organe, Kälin, Walter/Künzli, Jörg(2005): Universeller Menschenrechtsschutz, S. 177

Vertragsstaaten verfassten Bericht dem Staatenberichtsverfahren, indem sie dem offiziellen Bericht einen unabhängigen Bericht gegenüberstellen.

#### 4. Welche Möglichkeiten der Einklagbarkeit gibt es?

Staatenberichte - Staatenbeschwerden  
- Individualbeschwerden - Kollektivbeschwerden: vier Möglichkeiten für die Einklagbarkeit der Menschenrechte

Die primären Kontrollverfahren der Menschenrechte entstanden im Rahmen der beiden internationalen Menschenrechtspakte. Mittlerweile wurden drei Ebenen zur Unterscheidung der juristischen Verbindlichkeit formuliert, die sich auf die gesamten Menschenrechte beziehen. Diese Ebenen bezeichnen die staatlichen Pflichten zur Achtung, zur

Schutzgewährleistung und Bereitstellung von Infrastruktur und Ressourcen. Welche Verfahren zur Identifizierung und Prüfung von Vertragsverletzungen bestehen nun?

Die Staatenberichte umfassen ein Kontrollverfahren über Menschenrechtsverletzungen. Sie müssen von den einzelnen Vertragsstaaten in Abständen von fünf Jahren dem AMR vorgelegt werden. Inhaltlich umfassen sie die Maßnahmen, sowie ihre Fortschritte die von den Vertragsstaaten eingeleitet wurden, um die in den Pakten enthaltenen Rechte zu verwirklichen und zu schützen. Die Prüfung dieser Berichte wird von einer internen Arbeitsgruppe des Ausschusses anhand eines Fragebogens durchgeführt. Ein weiteres Verfahren zur Identifizierung von Vertragsverletzungen stellt die

Staatenbeschwerde dar. Ein Vertragsstaat muss die Zuständigkeit des AMR zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennen. In diesen Mitteilungen macht ein Vertragsstaat geltend, dass ein anderer Vertragsstaat seinen Verpflichtungen aus den Pakten nicht nachkommt. Dieses Verfahren läuft, in der Anfangsphase, zwischen den beiden Staaten ab. Tritt der Fall ein, dass die Staaten zu keiner Einigung gelangen, wird die Angelegenheit frühestens nach einem Jahr dem AMR unterbreitet. Nach der Prüfung der formalen Verfahrensvoraussetzungen versucht der AMR, auf der Grundlage der Achtung der anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten, eine gütliche Regelung der Angelegenheit herbeizuführen. Gesetzt dem Fall, der AMR kann die Angelegenheit nicht zur Zufriedenheit beider Staaten regeln,

kann er eine Vergleichskommission einsetzen. Die Individualbeschwerde berücksichtigt die Klagen von Individuen und Organisationen, angesichts angeblicher Paktverletzungen. Dieses Verfahren ist gekennzeichnet durch drei Merkmale: es ist schriftlich, vertraulich und nicht öffentlich. Letzteres dient zur Beruhigung der Staaten, die nicht einwilligen würden, dass der AMR die Angelegenheit entgegennehme, wenn dies öffentliche geschehen würde. Der Verfahrensablauf lässt sich in zwei Abschnitte gliedern: Das Zulassungsverfahren und die Hauptsachenprüfung. Für das Zulassungsverfahren erstellt der Generalsekretär des AMR eine Liste der Beschwerden und reicht diese an eine fünf-köpfige Arbeitsgruppe weiter, die nun die Zulassungsvoraussetzungen prüft. Seit 1989 gilt die Regelung, dass die Arbeitsgruppe eigenständig Beschwerden für zulässig erklären kann, solange eine Einigkeit der Mitglieder herrscht. Bei Uneinigkeiten geht die Beschwerde wieder zurück an den AMR und wird von diesem auf ihre Zulassungsvoraussetzung geprüft. Wie sieht nun eine genaue Prüfung der Zulässigkeit einer Individualbeschwerde aus? Zunächst gelten die Grundrechte als verfassungsrechtliche Freiheitsrechte, also als einklagbare Individualrechte. Jedoch kann dies in dem heutigen Gemeinwesen nicht bedeuten, dass jeder Einzelne dazu berechtigt ist, seine Grundrechte unbegrenzt auszuüben. Das die Grundrechte in erster Linie keine absolute Unantastbarkeit des individuellen Schutzbereiches gewähren, ist anfangs eine merkwürdige Vorstellung. Jedoch muss jedes Grundrecht in seinem Umfang begrenzt sein, um Konfliktslagen in Form eines „chaotischen Freiheitsgebrauchs“ vorzubeugen. (Katz 2010: 317) Desweiteren muss jede Grundrechtsverletzung auf ihre Umstände und ihre landesspezifischen Eigenheiten geprüft werden. Bei schrankenloser Ausübung könnte der Staat sie nicht als Abwehr-

und Teilnahmerechte gewährleisten und schützen. Grundrechte werden somit immer auch als Kehrseite der gesetzlich zu fixierenden Gemeinwohlinhalte und als Rechte Dritter verstanden. Eine Einschränkung verläuft insofern, dass sie sich im Schutze des öffentlichen Interesses ausübt. Das überwiegend vertretene Modell zur Grundrechteinschränkung ist die Drei- Stufen- Prüfung. Darin geht es um die Ebenen des Schutzbereiches, des Schrankenbereichs und des Schranken- Schrankenbereichs. Im ersten Prüfungsschritt geht es um die Erfassung des Schutzbereiches des Betroffenen. Ein Grundrecht kann nur dann erfasst werden und einen Eingriff gewährleisten, wenn der Schutzbereich des Betroffenen berührt ist. Liegt ein Eingriff innerhalb des Schutzbereiches vor, ist zu prüfen ob die zu beurteilende Handlung eine Rechtsgrundlage aufweist. Zu Fragen ist, ob ein Gesetzesvorbehalt herrscht, der das Grundrecht infolge eines Gesetzes einschränkt. Ist die Handlung mit einem Gesetz verbunden und existiert demnach ein Schrankenbereich, also eine gesetzliche Einschränkung, wird der Schrankenbereich selber nochmals geprüft, ob eventuell eine unnötige Beeinträchtigung der Individualität des Bürgers herrscht. Zusammenfassend kann man sagen, dass nur dann ein Grundrechtsverstoß vorliegt, wenn ein Schutzbereich durch einen staatlichen Eingriff betroffen ist und verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.

Sind die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt, kommt es zur Hauptsachenprüfung. Der AMR informiert den betreffenden Staat, sowie den Beschwerdeführer über den Bescheid. Der Staat hat nun die Möglichkeit, dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Stellungnahme der Angelegenheit zu unterbreiten. Unterbreitet ein beschuldigter Staat keine Stellungnahme und legt kein Untersu-

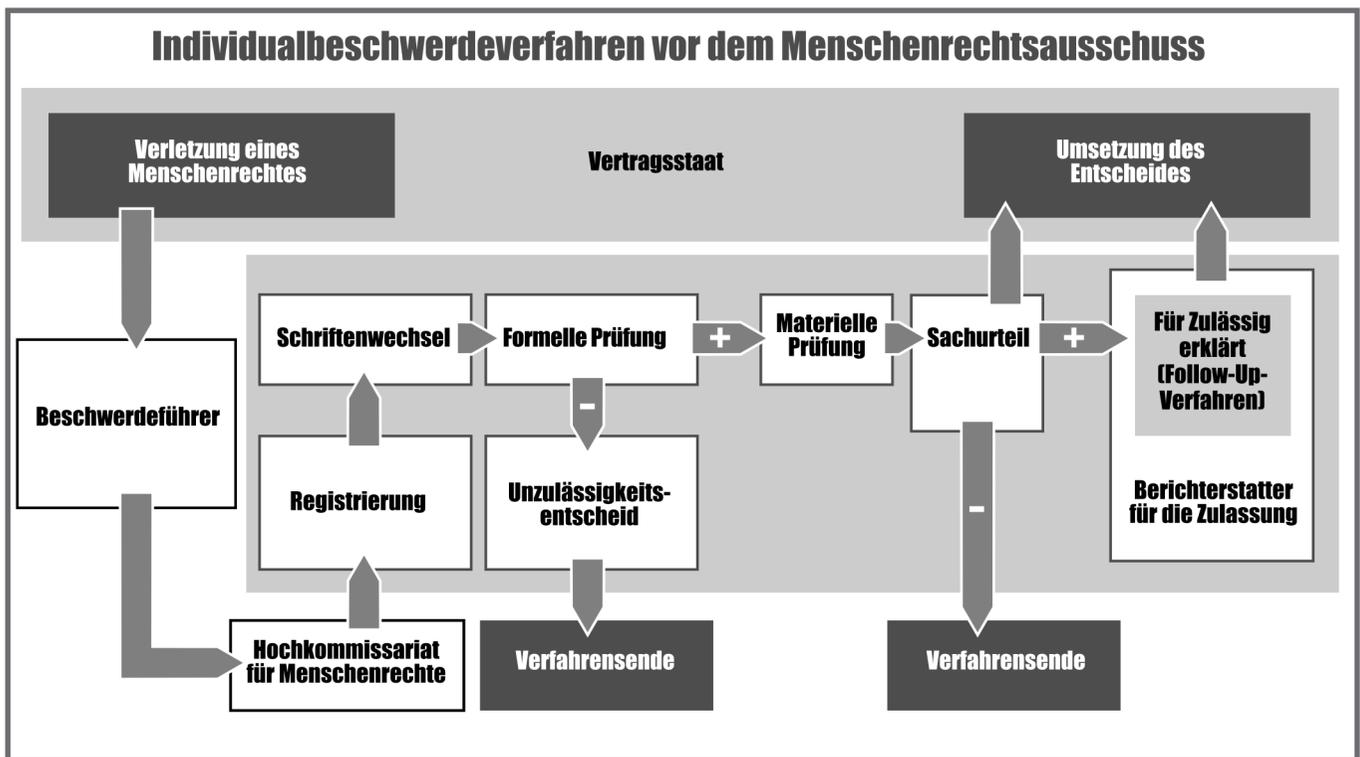
chungs- beziehungsweise Beweismaterial vor, um die Anschuldigung zu entkräften, macht er sich einer Paktverletzung schuldig. Das Verfahren endet mit einer Übermittlung von „Auffassungen“ des Ausschusses an den Beschwerdeführer und den betroffenen Vertragsstaat. Diese „Auffassungen“ enthalten für den betroffenen Staat Verpflichtungen, wie zum Beispiel die Entlassung von Häftlingen, Entschädigungszahlungen, vor allem jedoch die Einleitung von Maßnahmen, die eine Wiederholung unterbinden. Die „Auffassungen“ sind jedoch völkerrechtlich nicht bindend und somit verfügt der Ausschuss über keine Sanktions- und Durchsetzungsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen. Schaut man sich die dem AMR vorliegenden Menschenrechtsverletzungen der Vertragsstaaten an, liegt die Anzahl der Individualbeschwerden sehr niedrig. Dieser Mangel an Inanspruchnahme findet seine Ursachen zum Einen in dem niedrigen Bekanntheitsgrad des Paktes, zum Anderen in der Scheu, gegen seinen Heimatstaat eine internationale Instanz zu kontaktieren aus Angst vor staatlichen Sanktionen und Repressalien. Das Kollektivbeschwerdeverfahren wurde 1998 ratifiziert und sollte die Wirksamkeit des Überwachungssystems der Europäischen Sozialcharta erhöhen. Internationale und nationale NGO's sollten mehr mit einbezogen werden. Die Kollektivbeschwerde richtet sich an den Generalsekretär des Europarats. Dieser benachrichtigt den betroffenen Vertragsstaat und leitet die Beschwerde weiter an den Ausschuss der Europäischen Sozialcharta. Die Prüfung der Zulässigkeit verläuft in Anlehnung an den Vorgang der oben aufgeführten Individualbeschwerde. Von Wichtigkeit ist, dass der Ausschuss sicherstellen muss, dass die Beschwerde kollektiver Art ist und keine Einzelfallbeschwerde vorliegt.

Die Individualbeschwerden sowie die Kollektivbeschwerden als Möglichkeit der Einklagbarkeit der Menschenrechte betreffen erst dann den Ausschuss der Menschenrechte, wenn alle innerstaatlichen Rechtswege ausgeschöpft wurden und die Verletzung als zulässig gilt. Erst nach dieser Zulässigkeitsprüfung darf der Bundesgerichtshof, sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Anspruch genommen werden.

gesamten Beschwerden, richteten sich 1.683 gegen die Bundesrepublik Deutschland. In diesem Berichtsjahr, erklärte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 38.576 Beschwerden für unzulässig und in 2.607 Fällen fällte er ein Urteil. (Vgl.: Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2010)

Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ; Deutschland, Nr.: 74969/01, 26. Mai 2004 )

Es behandelt einen Fall, indem ein Vater seit 1999 neun Jahre lang um das Sorge- und Umgangsrecht für seinen Sohn kämpft, der seit seiner Geburt in einer Pflegefamilie lebt. Herr Görgülü ist türkischer Staatsbürger und lebt in Deutschland. 1997 lernte er Frau M. kennen. Kurz



Grafik 2 in Anlehnung an: Abb. 21, Individualbeschwerdeverfahren vor dem MR-Ausschuss, Kälin, Walter/Künzli, Jörg(2005): Universeller Menschenrechtsschutz, S. 224

**5. Beispiel am konkreten Fall**

Der Bericht 2010 über „die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“ stellte fest, dass in diesem Jahr ein Anstieg der eingegangenen Beschwerden zu verzeichnen war. Im Jahr 2010 sind insgesamt 61.300 Beschwerden bei verschiedenen Gerichten in verschiedenen Ländern eingegangen, was einen Anstieg von 7% darstellt. Von diesen

Im Folgenden wird ein Fallbeispiel skizziert, an dem sich eindrucksvoll aufzeigen lässt, wie sich die Justiziabilität der Menschenrechte auf die Rechtsprechung in Deutschland auswirken kann.

Das Fallbeispiel umfasst eine Rechtsangelegenheit, der eine Individualbeschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland zugrunde lag. (Vgl.: Gerichtsurteile des

nach ihrer Trennung erfuhr Herr Görgülü von der Schwangerschaft Frau M.s und vereinbarte mit ihr, dass er sich um das Kind kümmere. Wöchentlich erkundigte er sich um Frau M.s befinden, bis er, Monate später, keinen Kontakt mehr herstellen konnte. Im Jahr 1999, zwei Monate nach der Geburt, erfuhr Herr Görgülü von Frau M., dass das gemeinsame Kind von ihr zur Adoption freigegeben wor-

den war und bereits in eine Pflegefamilie vermittelt wurde. Bei der Geburt des Kindes machte Frau M. keine Angaben zur Vaterschaft. Somit verweigerte das Jugendamt Herrn Görgülü jegliche Auskunft über seinen Sohn. Seit 1999 ist Herr Görgülü mit Frau C. verheiratet. In dem Jahr 1999 begann ein Rechtsstreit an, der über mehrere Gerichte, bis hin zum Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte führte. Im Mai 2000 wurde die Vaterschaft anerkannt und Herr Görgülü beantragte beim Amtsgericht die elterliche Sorge. Das Gericht entschied, dass es Treffen zwischen Herrn Görgülü und den Pflegeeltern geben sollte. Nach vier Treffen verweigerten die Pflegeeltern jedoch den weiteren Kontakt. Anfang 2001 beantragte Herr Görgülü dann den Umgang mit seinem Sohn, welcher vom Amtsgericht in kleinen zeitlichen Schritten gestattet wurde, sich jedoch auf sechs Treffen beschränkte. Nach diesen Treffen gestattete das Oberlandesgericht Herrn Görgülü, das Kind einmal im Monat für zwei Stunden und unter Anwesenheit der Pflegeeltern zu sehen. Am 9. März wurde das alleinige Sorgerecht, nach §1672 Abs. 1 BGB, vom Amtsgericht auf Herrn Görgülü übertragen, mit der Begründung, dass dies im Sinne des Kindeswohls geschehen würde. Bereits einen Monat später meldete sich jedoch das Jugendamt und es ging eine Beschwerde der Pflegeeltern gegen den Sorgerechtsbeschluss beim Oberlandesgericht ein. Wieder beschränkte man den Kontakt zu dem Sohn auf drei Tage in der Woche, für jeweils zwei Stunden. Im Juni 2001 wies das Oberlandesgericht den Antrag von Herrn Görgülü auf die elterliche Sorge für sein Kind ab. In der Stellungnahme dieser Entscheidung verwies das Oberlandesgericht auf die soziale und emotionale Bindung zwischen dem Kind und den Pflegeeltern. Eine Trennung von diesen könne einen schweren psychi-

schen Schaden auslösen, zumal bereits die Trennung von seiner leiblichen Mutter ein traumatisches Ereignis darstellt. Desweiteren entschied das Gericht, dass das Umgangsrecht von Herrn Görgülü nicht dem Wohl des Kindes diene und unter dem Aspekt, dass die Verhandlungen Unruhen und Unsicherheiten für das Kind hervorrufen würden, es besser für das Kindeswohl sei, wenn der Kontakt vorerst ausbleibe. Nachdem die Beschwerde von Herrn Görgülü vom Bundesverfassungsgericht abgelehnt wurde, wendete er sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Herr Görgülü berief sich dabei insbesondere auf sein „Recht auf Achtung des Familienlebens“ nach Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Im Bezug auf das Umgangs- und Sorgerechtsverfahren mit seinem Sohn wurde dieses Recht nicht berücksichtigt. Des Weiteren beklagte er eine Verletzung des Artikel 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, dass das Gerichtsverfahren nicht fair verlaufen sei. Im März 2003 erklärte der Gerichtshof die Beschwerde für teilweise zulässig. Im Bezug auf Artikel 8 stellte der Gerichtshof einen Eingriff in Herrn Görgülü's Recht fest. Durch die Unterbindung des Kontaktes zwischen Herrn Görgülü und seinem Sohn, hat das Oberlandesgericht seine Pflicht zur Zusammenführung des leiblichen Vaters mit seinem Sohn nicht erfüllt. Auch im weiteren Verlauf blieben die Bemühungen von Seiten Herrn Görgülü's erfolglos. Bei der Frage, ob eine Verletzung des Artikel 6 gegeben ist, musste der Gerichtshof überprüfen, ob Herr Görgülü in den Entscheidungsprozess der Gerichte komplett mit eingebunden war und ob seine Interessen bestmöglich berücksichtigt wurden. Es wurde festgestellt, dass Herrn Görgülü rechtlicher Beistand, Gelegenheiten zur mündlichen und schriftlichen Stellung-

nahme eingeräumt wurden. Er besaß Zugang zu allen aussagekräftigen Informationen und es wurde ein Bericht über die Befindlichkeit des Kindes angeordnet und im Prozess berücksichtigt. In diesem Fall erklärte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass Artikel 6 nicht verletzt wurde und Herr Görgülü einem fairen Verhandlungsverfahren unterlag. In der Folgezeit wies das Amtsgericht 2004 den Antrag auf elterliche Sorge wiederum ab und Herr Görgülü richtete sich ein weiteres Mal mit einer Rechtsbeschwerde an den Bundesgerichtshof. 2007 beschloss dieser dann, dass der Kontakt zu seinem Sohn schnellstmöglich hergestellt werden muss und eine stabile Beziehung gefördert werden soll. Des Weiteren sollte man sich auf einen Umzug des Kindes zu seinem Vater vorbereiten. Dabei sei jedoch zu beachten, dass der Kontakt zu seiner Pflegefamilie nicht abreißen dürfe. Seit Februar 2008 lebt Herr Görgülü mit seinem Sohn zusammen und wenige Monate später wurde die alleinige elterliche Sorge auf ihn übertragen.

## **6. Fazit**

Resümierend lässt sich feststellen, dass sich in der Geschichte der Menschenrechtsentwicklung ein ausdifferenziertes System der Vereinten Nationen und der NGO's gebildet hat, um Menschenrechte einklagbar und für jeden zugänglich zu machen. Jedoch zeigen sich dabei nach wie vor einige Schwierigkeiten, die im Folgenden noch einmal kurz skizziert werden sollen: Es gibt immer noch eine Unterscheidung von WSK- zu BP-Rechten, vor allem im Hinblick auf ihre Einklagbarkeit. Ein vorrangiges Problem, welches sich bei den WSK-Rechten zeigt, ist das Problem der Verteilungsgerechtigkeiten d.h. der Verteilung von oftmals begrenzten Ressourcen. Sich an dieser Stelle einzusetzen muss Aufgabe der Sozialen Arbeit sein, da gerade sie sich in der Praxis mit den Folgen von Men-

schenrechtsverletzungen im Bereich der WSK-Rechte auseinandersetzt.

Durch die mangelnden Sanktionsmöglichkeiten in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen wird der Rechtsstatus der Menschenrechte untergraben. Dabei muss bei dem Individualbeschwerdeverfahren kritisiert werden, dass sich die Verfahren oft über einen (zu) langen Zeitraum ziehen und aufgrund der mangelnden Kapazität an den Gerichtshöfen eingehende Beschwerden vielfach nicht behandelt werden können. Wird dann in einem Verfahren im IGH und EGMR einer Klage stattgegeben, beinhaltet das Urteil keine konkreten und verbindlichen Handlungsanweisungen, sondern wird wieder an die nationalen Gerichte zurück verwiesen. Diese sollen dann in einem neuerlichen Verfahren ein verbindliches Urteil fällen.

Deutlich wird, dass Justiziabilität konkretisierte Konventionen - wie etwa die UN-Behindertenrechtskonvention oder die UN-Kinderrechtskonvention - benötigt, deren Anspruch es sein muss, für alle Menschen einklagbar zu sein, d.h. einen Rechtsanspruch zu ermöglichen. Die Soziale Arbeit muss diesen Prozess aktiv mitgestalten, sei es in Form von Schattenberichten, politischer Mitwirkung oder auch durch aktive Unterstützung der AdressatInnen der Sozialen Arbeit. Dies umfasst sowohl, den Menschen ihre Rechte näher zu bringen, als auch diese dabei zu unterstützen, ihre Rechte wahrzunehmen und nötigenfalls auch einzuklagen. Dafür benötigen AkteurInnen der Sozialen Arbeit konkretes Wissen über die Menschenrechte und ihre Handlungsmöglichkeiten (siehe auch den Artikel zur Menschenrechtsbildung in diesem Band).

## Autorinnen

Anne Stötzel (Jg. 1983), studiert den Master „Bildung und Soziale Arbeit an der Universität Siegen, wo sie bereits vorher den Bachelor „Soziale Arbeit“ absolviert hat. In ihrer Bachelorarbeit hat sie sich mit dem Thema „Relevanz der Menschenrechte im Studium der Sozialen Arbeit“ auseinandergesetzt.

Lisa Bald (Jg. 1987) hat den Bachelorstudiengang „Soziale Arbeit“ in Siegen studiert und befindet sich derzeit im Masterstudiengang „Bildung und Soziale Arbeit“.

## Literatur

Schneider, Jakob(2004): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin

Nettesheim, Martin: §173 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und ihre Rechtsnatur, in Merten, D./Papier, H.-J. (Hg.): Handbuch der Grundrechte, 2009, Heidelberg, S.192

Opitz, Peter, J. (2002): Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert. Wilhelm Fink Verlag. München

Fassbender, Bardo, Menschenrechtserklärung

Kälin, Walter/Künzli, Jörg(2005): Universeller Menschenrechtsschutz. Helbing & Lichtenhahn. Basel

König, Matthias (2005): Menschenrechte, Campus Verlag. Frankfurt/Main

Buergentha, Thomas/Thürer, Daniel: Menschenrechte Ideale, Instrumente, Institutionen. Nomos. Baden-Baden

Katz, Alfred (2010): Staatsrecht - Grundkurs im öffentlichen Recht; C.F. Müller. Heidelberg

## Internetquellen

Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2010 [http://www.vaeter-aktuell.de/europa/Goerguelue\\_Urteil\\_EGMR.htm](http://www.vaeter-aktuell.de/europa/Goerguelue_Urteil_EGMR.htm), 13.02.2012 (Gerichtsurteile des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte; Deutschland, Nr.: 74969/01)

<http://www.humanrights.ch/de/Instrumente/UNO-Organen/Menschenrechtsrat/Struktur/index.html>, 09.02.2012

<http://www.humanrights.ch/de/Instrumente/UNO/ECOSOC/index.html>, 09.02.2012

[http://www.bpb.de/wissen/Z6CDYF,0,NichtRegierungsorganisationen\\_%28NGOs%29.html](http://www.bpb.de/wissen/Z6CDYF,0,NichtRegierungsorganisationen_%28NGOs%29.html), 09.02.2012

Bundeszentrale für politische Bildung 2012: a). Unter:

[http://www.bpb.de/popup/popup\\_lemmata.html?guid=JEJZQ7](http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=JEJZQ7) (05.01.2012, 11:10 Uhr)

Bundeszentrale für politische Bildung 2012: b). Unter: [http://www.bpb.de/popup/popup\\_lemmata.html?guid=JEJZQ7](http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=JEJZQ7) (05.01.2012, 11:10 Uhr)

UNRIC (Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa) 2012: Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte: Fragen und Antworten. Unter: <http://www.unric.org/de/menschenrechte/57> (05.01.2012, 11:05 Uhr)

**Alexandra Kaasch**

## **Globale Soziale Rechte**

### **Menschenrechte als Globale Sozialpolitik**

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, welche Bedeutung globale soziale Rechte in der Konzeption und Umsetzung globaler Sozialpolitik haben. Dazu wird in einem ersten Schritt definiert, was unter globale Sozialpolitik verstanden wird, und welcher Stellenwert globalen sozialen Rechten darin zukommt. In einem allgemeinen Überblick geht der Beitrag dann auf Akteure und Governance-Strukturen im Bereich globaler sozialer Rechte ein. Dem folgt eine Übersicht und Illustration einer Reihe globaler sozialer Rechte, unterteilt nach solchen, die sich auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen, und die sich auf bestimmte sozialpolitische Felder beziehen. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion über den Stand und das Potential der Weiterentwicklung globaler sozialer Rechte in Mehrebenensystemen der sozialpolitischen Entwicklung.

## 1. Globale Sozialpolitik und Globale Soziale Rechte

Die Forschung und Ansätze zur globalen Sozialpolitik haben sich seit den 1990er Jahren entwickelt. Seit den ersten Veröffentlichungen, die den Begriff explizit verwendet haben, besonders *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare* (Deacon with Stubbs and Hulse, 1997), haben sich transnationale Perspektiven und Ebenen in der Sozialpolitikforschung zunehmend etabliert. Folgt man dem Ansatz von Bob Deacon, können bezüglich des Konzepts der globalen Sozialpolitik zwei grundlegende Formen unterschieden werden. Auf der einen Seite kann die Entstehung globaler supranationaler Formen von sozialer Umverteilung, Regulierung und die Entwicklung globaler sozialer Rechte beobachtet werden. Auf der anderen Seite beschäftigt sich eine steigende Anzahl globaler Akteure unterschiedlicher Art damit, sozialpolitische Empfehlungen bezüglich des Designs und der Reform nationaler wohlfahrtsstaatlicher Institutionen zu entwickeln und abzugeben (Deacon, 2007).

Die Abgrenzung dieser Formen globaler Sozialpolitik ist natürlich nur auf konzeptioneller Ebene möglich. Empirisch sind sie eng miteinander verknüpft, bedingen sich gegenseitig und sind häufig nicht eindeutig in der Abgrenzung zueinander. Eine bestimmte Ausformulierung eines Rechts auf Gesundheit zum Beispiel, kommt kaum ohne eine bestimmte Idee eines Gesundheitssystems aus, das den Zugang, die Versorgung und die Finanzierung von Gesundheitsleistungen regelt. Dennoch beschränkt sich dieser Beitrag darauf, einen Überblick über das Konzept, den Inhalt und die Entwicklung in der Herausbildung von globalen sozialen Rechten als Form globaler Sozialpolitik zu geben.

Was sind globale soziale Rechte? Als Element einer entstehenden globalen supranationalen Sozialpolitik entfalten soziale Rechte ihre Wirkung im Zusammenhang mit Formen transnationaler Regulierung und Mechanismen globaler sozialer Umverteilung. Gleichzeitig erschließen sich globale soziale Rechte als eine Form universeller Menschenrechte, die in inter- und transnationalen Prozessen entwickelt und umgesetzt werden, und potentiell auf nationale Gesetze einwirken. Bei den Menschenrechten lassen sich verschiedene Kategorien unterscheiden: demokratische Rechte, politische Rechte, Bürgerrechte und eben soziale Rechte.

Globale soziale Rechte im Besonderen sind, laut UN-Ansatzes, wie er von Felice (2010) definiert wird, das, was Staaten im Konsens vereinbart haben. Sie beziehen sich auf die Mittel, durch die Menschen ihr Leben bestreiten können und die sie in die Lage versetzen, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (Dean, 2007). Für deren Realisierung benötigt es allerdings, im Unterschied zu manch anderen Menschenrechten, materielle oder personelle Ressourcen (Deacon, 2007). Globale soziale Rechte können in ihrem jeweiligen Inhalt eine allgemeinere oder konkretere Ausrichtung haben, sich auf bestimmte soziale Probleme beziehen oder auf bestimmte Personengruppen.

Der Diskurs und die Vereinbarung transnationaler sozialer Rechte finden auf unterschiedlichen Ebenen (,multi-level governance') statt. Hier ist der Fokus auf Diskursen und Abkommen auf globaler internationaler Ebene und zwischen globalen sozialpolitischen Akteure wie internationalen Organisationen.

## 2. Globale Soziale Rechte in Internationalen Abkommen

Die wichtigsten und umfassendsten globalen sozialen Menschenrechtsabkommen sind die Allgemeine Menschenrechtser-

klärung (Universal Declaration of Human Rights) (1948) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (1976). Letzterer trat Mitte der Siebziger Jahre in Kraft und beinhaltet unter anderem das Recht auf Sozialversicherung (right to social insurance) und das Recht auf angemessenen Lebensunterhalt. Im Jahre 2008 folgte das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2008), welches es auch Einzelpersonen erlaubt, Beschwerden gegen Menschenrechtsverletzungen einzulegen.

Es gibt aber eine Reihe weiterer Abkommen, die sich auf spezifische soziale Rechte beziehen. So zum Beispiel das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)), die Kinderrechtskonvention (Convention on the Rights of the Child), und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities).

## 3. Global Akteure und Soziale Rechte

Das Spielfeld der ,global governance' im Bereich sozialer Rechte weist die übliche Vielzahl von Akteuren auf, die sich in komplexen Strukturen an den Diskursen, der Durch- und Umsetzung solcher Rechte beteiligen. Darunter sind internationale Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) oder die Weltgesundheitsorganisation (WHO). Auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie Oxfam, Personen mit besonderen Ämtern (z. B. Olivier de Schutter, UN-Berichterstatter für das Recht auf Nahrung) und andere Interessengruppen

wie internationaler Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (z. B. durch die ILO, oder die International Trade Union Confederation (ITUC)). Auch zivilgesellschaftliche Akteure erheben ihre Stimme in Diskursen über globale soziale Rechte, zum Beispiel der Human Rights Watch, South Centre, oder Social Watch. All diese Organisationen haben aufgrund von verschiedenen Mandaten und Ressourcenausstattungen unterschiedliche Spielräume, ihre Positionen durchzusetzen und bestimmte Funktionen auszuüben.

Allerdings ergeben sich durch die Vielzahl der Akteure auch überlappende Verantwortlichkeitsbereiche, und verschiedene inhaltliche Positionen über den Inhalt oder die mögliche Umsetzung bestimmter Rechte führen zu Debatten in internationalen Foren. Die daraus resultierenden Fragen beziehen sich auf die Legitimation der jeweiligen Akteure, in einer Sache zu sprechen, und die angemessene Formulierung, Ausgestaltung und Umsetzung globaler sozialer Rechte. Trotz gegensätzlicher Positionen, und parallel zu diesen, lassen sich auch viele kollaborative Handlungsformen zwischen globalen sozialen Akteuren feststellen.

Wenn eine Aufstellung relevanter globaler Akteure im Bereich sozialer Rechte auch nur ansatzweise möglich ist, so zeigt alleine ein Blick auf das UN System, wie komplex und unorganisiert die Strukturen sind. Die Vielzahl der Organisationen, die in der einen oder anderen Art an der Formulierung globaler sozialer Rechte beteiligt sind, stehen in keinem klar hierarchischem Verhältnis zueinander. Selbstverständlich haben nicht alle diese Organisationen die gleiche Macht und die gleichen Mitsprache- und Gestaltungsrechte in Sozialrechtsfragen, aber relevante Positionen und Kompetenzen können sich aus diversen Mandaten und Aktivitäten ergeben.

Eine zentrale und relativ neue Organisation in diesem Bereich ist der UN Menschenrechtsrat. Mit seinen derzeit 47 Mitgliedstaaten beschäftigt er sich mit Menschenrechten aus globaler Perspektive. Gegründet wurde er am 15. März 2006, als Folge der Auflösung der ehemaligen ‚Menschenrechtskommission‘. Seine wichtigsten Errungenschaften bezüglich globaler sozialer Rechte sind die Annahme des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Deklaration der Rechte Indigener Völker (Resolution on the Rights of Indigenous People).

Ein weitere Institution im UN System, die mit sozialen Rechten betraut ist, ist das Komitee zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Committee on Economic, Social and Cultural Rights). Das ist eine Gruppe unabhängiger Experten, die die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überwacht. Es ist 1985 gegründet worden und tritt in der Regel zweimal jährlich zusammen. Neben der Überwachung nationaler Politiken, wird auch die Auslegung des Pakts veröffentlicht („general comments“).

Ein weiterer zentraler Akteur in Fragen der globalen sozialen Rechte ist die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Durch sie wurde eine Reihe von Konventionen zu sozialen Rechten verabschiedet. ILO Menschenrechtskonventionen werden üblicherweise als minimale Arbeitsstandards betrachtet oder als international anerkannte Rechte von Arbeitern.

Die Tätigkeiten der Welthandelsorganisation (WTO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), sowie regionaler supranationaler Organisationen, besonders der EU, sind ebenfalls wichtige Quellen

sozialer Rechte. Diese formulieren zwar nicht unbedingt diese Rechte, aber sie sind teilweise in die Diskurse zu solchen Rechten involviert oder stehen der Realisierung bestimmter Rechte entgegen oder schlagen andere als rechts-basierte Ansätze vor (z.B. Ziele wie die MDGs).

#### **4. Kategorien Globaler Sozialer Rechte**

Während die eben genannten Akteure in Bezug auf Menschenrechte oder soziale Rechte im generellen Sinne verstanden werden können, können auch innerhalb der Kategorie globaler sozialer Rechte eine Reihe unterschiedlicher Rechte unterschieden werden. Allgemein lässt sich eine Tendenz feststellen, immer mehr Einzelrechte zu formulieren und einzufordern, und nicht so sehr die allgemeineren Menschenrechte so hinzudefinieren, dass sie diverse Gruppen oder Probleme abdecken und sich daraus ableiten. Im Zusammenhang mit einzelnen dieser Rechte lassen sich jeweils spezifische Akteurskonstellationen und Diskursstrukturen feststellen; die Geschichten ihrer Entstehung sind unterschiedlich und das Ausmaß an mit ihnen verbundenen Institutionen variiert ebenfalls. Im Folgenden werden drei Kategorien globaler sozialer Rechte unterschieden: gruppenbezogene Rechte, politikfeldbezogene Rechte und generelle Rechte.

##### ***Gruppenbezogene Globale Soziale Rechte***

Unter gruppenbezogenen globalen sozialen Rechte können die Folgenden unterschieden werden: Rechte älterer Menschen, Rechte von Behinderten, Rechte von Migranten, Rechte von Frauen, Rechte von Ureinwohnern, Rechte von Kindern, Rechte von Hausangestellten und Rechte von Flüchtlingen. Dabei ist zu beachten, dass nicht der ganze Rechtekatalog der in Bezug auf eine bestimmte Gruppe eingefordert wird, notwendigerweise soziale Rechte

betrifft, im Sinne von solchen, die Menschen dazu befähigen, ihr Leben zu bestreiten. Ein anderes Beispiel für die Auseinandersetzung und Einforderung von Rechten einer bestimmten Bevölkerungsgruppe ist die aktuelle globale Auseinandersetzung über die Rechten älterer Menschen. Im Jahre 1982 verabschiedete die Weltversammlung zu Fragen des Alters der Vereinten Nationen (UN World Assembly on Ageing) den ‚Vienna International Plan on Ageing‘, der in der Folge auch von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde. Im Hinblick auf soziale Rechte fand sich in diesem frühen Dokument allerdings nur der Hinweis darauf, dass die Allgemeine Menschenrechtserklärung ausreichend sei. Auch die spätere UN ‚Proclamation on Ageing‘ verband das Thema alternder Menschen noch nicht mit der Notwendigkeit der Formulierung spezifischer Rechte. Erst die ‚Principles of Older Persons‘ (1991) erwähnten Rechte und leiteten damit eine Veränderung ein. Der ‚Madrid International Plan of Action on Ageing‘ (2002), der als Neuauflage des Wiener Plans betrachtet wird, enthält einen größeren Fokus auf Menschenrechte. Eines der wichtigsten Ziele hier ist vollständiger Menschenrechtsschutz und grundlegende Freiheiten für alle älteren Menschen. Dabei geht es unter anderem darum, sicherzustellen, dass alle sozialen (und anderen) Rechte in Anspruch genommen werden können. Nichtsdestotrotz wurde bisher alles als Ziele formuliert, nicht als Verpflichtung. Im Jahre 2009 empfahl das Beratungskomitee des Menschenrechtsrats, eine Studie zur Notwendigkeit des Menschenrechtsschutzes älterer Menschen im Kontext zu erstellen (Mégret, 2011).

Trotz der Fokussierung und zunehmenden Differenzierung der Rechte bestimmter Gruppen, wie mit dem Prozess der Rechte älterer Menschen

illustriert, überschneiden sich natürlich die Bedürfnisse und Rechte bestimmter Gruppen, wie auch die Gruppen selbst signifikante Schnittstellen haben. Es gibt ältere Migranten, weibliche Ureinwohner, behinderte Kinder usw. Und in den internationalen Rechtserklärungen sind diese Rechte auch nicht immer abgrenzbar; so enthält zum Beispiel die UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) die altersgerechte Unterbringung, Hilfe und Unterstützung; die Konvention zum Schutz der Rechte von Migranten (International Convention on the Protection and Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) verbietet Diskriminierung auf der Grundlage des Alters, und das Komitee für die Eliminierung der Diskriminierung von Frauen beschäftigt sich auch in einem ‚General Comment‘ mit den Rechten älterer Frauen.

#### *Politikfeldbezogene Globale Soziale Rechte*

Zusätzlich zu den sozialen Rechten, die sich auf bestimmte Gruppen beziehen, gibt es eine Reihe solcher Rechte, die sich an verschiedene sozialpolitische Felder anlehnen. Hier lassen sich das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Soziale Sicherung, das Recht auf Bildung, das Recht auf Nahrung, und das Recht auf Wasser unterscheiden.

Um nur ein Beispiel herauszugreifen: Das Recht auf Gesundheit hat eine besonders lange und wichtige Geschichte. Es lässt sich auf Artikel 25 der Universellen Menschenrechtserklärung zurückführen, der das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für die eigene Gesundheit und das eigene Wohlbefinden, sowie das der Familie, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnraum, medizinische Versorgung und die notwendigen Sozialleistungen postuliert. Diese Rechte

wurden dann noch einmal unterstrichen von Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dieser besagt, dass alle Unterzeichnerstaaten das Recht eines jeden auf die Erfüllung des höchst möglichen Standards körperlicher und geistiger Gesundheit anerkennen müssen. Das schließt unter anderem ein, dass die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass medizinische Versorgung im Krankheitsfall zur Verfügung steht. Da dies ist jedoch weitgehend unspezifisch ist, veröffentlichte das Komitee zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Jahre 2000 ein 20-seitiges Dokument über die Ausgestaltung des Rechts auf das höchstmögliche Gesundheitsniveau (Hein and Kohlmoegen, 2008).

#### **5. Diskussion: Die Relevanz und der Stand der Implementierung globaler sozialer Rechte**

Die Verabschiedung von Menschenrechtsverträgen wird oft als großer Fortschritt gefeiert. Besonders wenn es bestimmter Gruppen betrifft, wird dies als Zeichen internationaler Anerkennung bestimmter gruppenspezifischer Problemlagen verstanden. Dies ist der Fall, auch wenn die jeweiligen Abkommen keinen zwingenden Charakter haben und zu einem gewissen Grad unverbindlich sind. Die Unterzeichnung solcher Abkommen ist jedem einzelnen Staat überlassen, und auch nach der Unterzeichnung sind Sanktionsmechanismen für die Einhaltung der Verträge schwach.

Allerdings geht es bei der Formulierung und Gewährleistung globaler sozialer Rechte nur bedingt darum eine echte Form supranationaler Gesetzgebung zu erreichen. Es wird vielmehr versucht einen Konsens und damit eine gegenseitige Verpflichtung und Unterstützung in der Realisierung dieser Rechte herzustellen. Vor allem bezüglich eines um-

fassenderen Verständnisses von globaler Sozialpolitik, entfaltet sich die Bedeutung globaler sozialer Rechte in der Kombination von globaler sozialer Umverteilung, Regulierung und der Gewährleistung bestimmter sozialer Rechte (siehe Deacon, 2007).

Es stellt sich allerdings die Frage, ob es insgesamt hilfreich oder eher problematisch ist, immer mehr spezifische Rechte zu definieren, und damit zu einer gewissen Fragmentierung im Bereich globaler sozialer Rechte (oder Menschenrechten allgemeiner verstanden) beizutragen. Macht dies die Rechte einzelner Gruppen stärker oder schwächer? Kommt es zu einem Bedeutungskampf zwischen den Rechten verschiedener Gruppen, je nachdem wie erfolgreich sie von Interessengruppen auf globaler Ebene platziert werden? Außerdem sind die Rechte bestimmter Gruppen auch unter den generellen universellen Menschenrechten erfasst, und könnten von diesen abgeleitet werden. Die Rechte bestimmter Gruppen erscheinen vielleicht leichter umsetzbar, weil man sie im Sinne von Gleichberechtigung denkt, als implizit, dass man nur gleiche Rechte anwenden muss, die andere schon haben. Bei den Rechten, die sich auf bestimmte sozialpolitische Felder beziehen, wird der Aspekt der benötigten Ressourcen besonders deutlich. Ein bestimmtes Maß an Gesundheitsversorgung, der sozialen Absicherung oder ein umfassendes Bildungssystem erfordern signifikanten Ressourceneinsatz, wie die Sozialbudgets von OECD Staaten zeigen.

Dieser Beitrag hatte seinen Fokus auf der eher deskriptiven Beschreibung der Instrumente, Akteure und Inhalte globaler sozialer Rechte als einem Element supranationaler globaler Sozialpolitik. In globalen Diskursen zu sozialen Problemen ist allerdings schon die Tatsache, ob ein ‚rights-based approach‘ die Ar-

gumente leitet oder nicht, ein wichtiges Charakteristikum, das sich mit bestimmten normativen Positionen verbindet, und das in der Analyse globaler Sozialpolitik berücksichtigt werden muss.

## Autorin

Dr. Alexandra Kaasch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ und am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen. Sie forscht zu Themen der vergleichenden und globalen Sozialpolitik, mit einem besonderen Fokus auf den Zusammenhang zwischen globalen Krisen und sozialpolitischen Wandel und zur globalen Gesundheitspolitik.

## Literatur

DEACON, Bob. 2007. *Global Social Policy and Governance*, London, Sage.

DEAN, Hartley. 2007. *Social Policy and Human Rights: Re-thinking the Engagement*. *Social Policy & Society*, 7, 1-12.

FELICE, William F. 2010. *The global new deal: economic and social human rights in world politics*, Lanham, Rowman & Littlefield.

HEIN, Wolfgang & KOHLMORGEN, Lars 2008. *Global Health Governance: Conflicts on Global Social Rights*. *Global Social Policy*, 8, 80-108.

MÉGRET, Frédéric. 2011. *The Human Rights of Older Persons: A Growing Challenge*. *Human Rights Law Review*.