

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Menschenrechte  
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache **20(17)91**

---

**I. Thema: Durchsetzung internationaler und europäischer Menschenrechtskonventionen  
anlässlich des 70. Jahrestages der Europäischen Menschenrechtskonvention und der  
Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor 75 Jahren**

---

Anhörung zum 70. Jahrestag der EMRK

Schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog / Schwerpunkt Fragen zum Bereich WSK-Rechte

Michael Windfuhr, stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, ist seit 2017 Mitglied im UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte

**Fragenkatalog zur Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum  
Thema „Durchsetzung internationaler und europäischer Menschenrechtskonventionen anläss-  
lich des 70. Jahrestages der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Verabschiedung  
der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor 75 Jahren“**

**1. Herausforderungen bei der Durchsetzung der Menschenrechte im Rahmen des interna-  
tionalen Menschenrechtsschutzes**

**Zustand der nationalen und vor allem der internationalen Menschenrechtsinstitutionen**

Für die Bewertung der Wirksamkeit von Institutionen des internationalen Menschenrechtsschutzes sei auf zwei Ebenen verwiesen (a) die der unmittelbaren und wirksamen Rechtsdurchsetzung und (b) die Bedeutung als normsetzende und überwachende Institutionenlandschaft, die bei aller Schwäche der Verfahren im Einzelnen, zentraler Bezugspunkt von Menschenrechtsorganisationen /-akteure in der Zivilgesellschaft sind, wie auch Nationaler Menschenrechtsorganisationen. Regelmäßig werden Überprüfungsverfahren gerade von der Zivilgesellschaft genutzt, um auf Schwachstellen, mögliche Verletzungen und unangemessenes oder nicht ausreichende politische Engagement für die Durchsetzung der Menschenrechte zu verweisen. Die zweite Ebene ist ebenso wichtig im Menschenrechtsschutz in der Überwachungsfunktion als Referenzrahmen und Möglichkeit für die Schaffung von Transparenz über Verletzung oder eine unvollständige Umsetzung der MR-Verträge.

Im Folgenden konzentriere ich mich hier vor allem auf die Bedeutung von nichtgerichtlichen Schutzinstrumenten des Menschenrechtsschutz. Für die Ebene des Europarats und die Frage der Bewertung der Schutzinstrumente gehe ich detaillierter auf das Instrument zum Schutz von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Revidierte Europäische Sozialcharta, Europäischer Ausschuss für soziale Rechte) weiter untern ein, bei der Beantwortung von Frage 4 zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten.

Grundsätzlich gilt, dass sowohl die gerichtlichen Verfahren des Europarates wie auch die nichtgerichtlichen der UN-Vertragsorgane eine angemessene Ausstattung an personellen und an finanziellen Ressourcen benötigen. Sowohl auf UN-wie auf Europaratsebene ist Deutschland nicht das

---

---

Hauptproblem, da das Land seinen Zahlungsverpflichtungen in der Regel nachkommt, auf Ebene des Europarates wurde im letzten Jahr eine Erhöhung des Europaratsbudgets erreicht. Auf UN-Ebene im Menschenrechtsschutzsystem sind freiwillige Leistungen gerade im Bereich der Vertragsorgane kaum akzeptiert von anderen Ländern und hier besonders autoritären Ländern, da können zusätzliche Mittel eher für andere Bereiche des Haushalts des OHCHR eingesetzt werden. Je schlechter die finanzielle Ausstattung, desto länger dauern die Verfahren vor dem EGMR. Da zusätzlich der nationale Rechtsweg erschöpft sein muss, - dies gilt auch für die Individualbeschwerden in Genf -, dauert die Rechtsdurchsetzung für Individuen oft zu lange, für einen effektiven Rechtsschutz. Dennoch sind die Urteile für den Grundrechtsschutz und die Interpretation der Rechte wesentlich. Wünschenswert wäre es, wenn die EU der EMRK beitreten würde, da dann mit Blick auf die Grundrechtscharta der EU ein individueller Rechtsschutz möglicher würde und auf eine größere Kohärenz in der Entwicklung der Rechtsprechung zu hoffen wäre.

Kohärenz in der Interpretation von Menschenrechten wird auch zwischen den Vertragsausschüssen gestrebt. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte hat sich in dem letzten Jahre zwei Mal mit dem Europäischen Sozialrechtsausschuss getroffen, wie auch den entsprechenden Gremien auf der Ebene des Interamerikanischen und Afrikanischen Menschenrechtsschutzsystems.

### **Auf UN-Ebene**

Auf der Ebene des internationalen Menschenrechtsschutzsystems gibt es zehn Vertragsorgane, die zusammengesetzt aus unabhängigen Experten die Umsetzung der jeweiligen Verträge kontrollieren. Die Überprüfungsverfahren werden von den meisten Staaten ausgesprochen ernst genommen. Aus dem Komitee der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR = UN-Committee on economic, social and cultural rights) kann berichtet werden, dass im Grunde alle Staaten das Verfahren intensiv begleiten. Viele Staaten kommen mit großen Delegationen und bereiten sich intensiv vor. Gleichzeitig werden diese Verfahren von den jeweiligen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der Zivilgesellschaft intensiv genutzt. Der CESCR hat teilweise über 100 Interventionen und Informationen aus der Zivilgesellschaft zur Verfügung, um die Situation in einem Land zu bewerten. Es gibt auch Staaten, in denen Zivilgesellschaft sehr schwach ist oder sehr stark beschränkt in den Handlungsmöglichkeiten, aber die Verfahren stellen Kulminationspunkte für die Thematisierung des jeweiligen Vertrages vor. Anders als im UPR-Verfahren, in dem es am Ende eine Annahme der Empfehlungen durch den Menschenrechtsrat gibt, mit vielfältigen Formen der begleitenden Lobbyarbeit und Einflussnahme, können die Vertragsausschüsse unmittelbar und selbstverantwortlich ihre „abschließenden Bemerkungen“ formulieren.

Seit 2014 und der Resolution 68/268 wird über eine Reform des Treaty Body System in den Vereinten Nationen gerungen, mit dem Ziel, Berichtspflichten zu reduzieren, Doppelungen in der thematischen Befassung derselben Themen durch mehrere Ausschüsse zu vermeiden und insgesamt die Kohärenz und Zusammenarbeit der Vertragsorgane zu vergrößern. Während die Vertragsorgane sich intensive auf den Weg gemacht haben, Ihre Arbeitsverfahren zu reflektieren und zu verbessern, hängt das gesamte Reformprojekt noch in den Gremien der Generalversammlung, vor allem an der nötigen Budgeterweiterung. Neben zusätzlichen Kapazität im Sekretariat des Hochkommissariats für die Staatenberichtverfahren werden ebensolche für die Begleitung der Fälle der jeweiligen Fakultativprotokollen benötigt.

---

Auch die anderen Überprüfungsverfahren auf Ebene des Internationalen Menschenrechtsschutzsystems haben eine nicht geringe Bedeutung für die Transparenzmachung von Menschenrechtsproblemen und -verletzungen in dem jeweiligen Land und dienen sehr oft der Zivilgesellschaft als Referenzpunkte für „Schatten“ oder Parallelbericht und die Übergaben von Informationen. Im UPR Verfahren werden die Inputs der Zivilgesellschaft vom Hochkommissariat sogar zusammengefasst und dem Verfahren zugänglich gemacht. Aber auch die Reisen und Bericht von UN-Sonderberichterstattern sei es länderbezogener oder themenbezogener Sonderberichterstatter hat eine vergleichbare Funktion in der Konzentration auf deren jeweilige Berichte. Die Bedeutung dieser Kulminationspunkte für die Berichterstattung zu Menschenrechtsthemen sollte nicht unterschätzt werden. Inwieweit die Ergebnisse im Anschluss von den Staaten genutzt werden, wie die Zivilgesellschaft sie nutzen kann, hängt dann oft von den nationalen Umständen ab. Dies kann im Kontext autokratischer Staaten schwieriger sein, dennoch werden diese Verfahren in auch in Ländern genutzt, um die Chance der internationalen Öffentlichkeit auszunutzen, um auf Problemlagen und Verletzungen zu nutzen.

- ➔ Deutschland sollte sich auf UN-Ebene weiterhin aktiv für einen Abschluss des Treaty-Body Review Prozesses einsetzen insbesondere 2024 und 2025. Die Bedeutung der einzigen unabhängigen Überprüfungsverfahren von Staaten im UN-System sollte nicht unterschätzt werden.
- ➔ Die Kapazität für die Behandlung von Einzelfällen sollte wie im Bereich des Europäischen Gerichtsbarkeit entsprechend erhöht werden, um effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten.
- ➔ Deutschland sollte selbst diese Verfahren auf der Ebene des internationalen Menschenrechtsschutzsystems wie auch des regionalen Schutzsystems Wert schätzen und seinen Verpflichtung nachkommen.

### **Europäische Ebene**

Auch auf europäischer Ebene kommt den Überprüfungs- und Überwachungssystemen eine vergleichbare Bedeutung als Kulminationspunkte der Berichterstattung staatlicherseits und von Seiten der Zivilgesellschaft zu. Gerade die Besuche der Menschenrechtskommissarin des Europarates, oder auch der spezialisierte Gremien zur Überwachung von weiteren Konventionen des Europarates wie der Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO - der Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) oder von GRETA – (the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) die die Umsetzung der Menschenhandelskonvention des Europarates (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings) überwachen.

- ➔ Auch auf europäischer Ebene sollten Deutschland weiterhin die Überprüfungsmechanismen intensiv begleiten und das Potential einer kritischen externen Berichterstattung nutzen, um Tipp, Anregungen und Empfehlungen zu erhalten, wie die Umsetzung von Menschenrechtsinstrumenten verbessert werden kann.
- ➔ Die europäische Zivilgesellschaft sollte die Überwachungsgremien auch regelmäßig nutzen. Sie schaffen Kulminationspunkte für Transparenz und Öffentlichkeit für die jeweiligen Menschenrechtsanliegen.

## 2. Menschenrechtliche Themenfelder im Fokus / WSK-Rechte

***Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK) werden von einigen als „nachrangige“ Menschenrechte betrachtet, obwohl sie fester Bestandteil des Menschenrechtssystems sind. Wie bewerten Sie die Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten weltweit und vor allem in Deutschland? Wo gibt es konkreten Handlungsbedarf und welche diskursiven Bemühungen sind nötig, um WSK-Menschenrechten und deren Bedeutung mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen?***

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sind Teil der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEdMR) und des menschenrechtlichen Schutzsystems, das seit dem zweiten Weltkrieg entstanden ist. „Freedom from want“ war die Formulierung die Roosevelt bereits 1941 gewählt hat, um ihre Bedeutung hervorzuheben. Während die AEdMR alle fünf Kategorien der Menschenrechte umfasst, bürgerliche und politische wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, sind aufgrund des kalten Krieges die Rechte aus der AEdMR in zwei Konventionen kodifiziert worden, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) und dem internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSK). Beide sind inzwischen von mehr als 170 Staaten unterzeichnet und ratifiziert worden und gelten in Deutschland.<sup>1</sup>

Bei der zweiten internationalen Menschenrechtskonferenz der Wiener Menschenrechtskonferenz wurde neben der Universalität aller Menschenrechte vor allem die Unteilbarkeit und der Zusammenhang der Menschenrechte betont, kein Nachrang der WSK-Rechte. Der Zusammenhang wird schnell deutlich: Ein Recht auf freie Meinungsäußerung ist ohne ein Recht auf Bildung nicht für alle Menschen gleich zur Verfügung. Kinder, die während der ersten 1.000 Tage schlecht oder unzureichend ernährt werden, werden lebenslang nicht dasselbe Potential körperlicher und geistiger Entwicklung und Teilhabe haben, als wären sie gut ernährt worden. Die Lebenserwartung des unteren Quintils der Bevölkerung in Deutschland ist fast 10 Jahre niedriger als die des oberen Quintils.

Immer wieder ist argumentiert worden, dass die Umsetzung der WSK-Rechte zu teuer sei und von der Verfügbarkeit von Ressourcen abhängen und es sich deshalb um politische Ziele handle, die nicht eigentlich justizierbar seien. Das Rechtsverständnis der WSK-Rechte hat sich dagegen in den letzten Jahrzehnten substanziell weiterentwickelt. In allen neueren Verfassungen sind diese ebenso selbstverständlich enthalten, wie Gerichte im nationalen wie im regionalen und internationalen Menschenrechtsschutzsystemen sie systematisch anwenden. In der bundesdeutschen Verfassung sind sie – wie in vergleichbaren Verfassungen von Ende der 40er Jahre (z.B. Indien) über Art. 20 (Sozialstaatsgebot) abgesichert.

### **Zum modernen Verständnis von WSK-Rechten:**

<sup>1</sup> Die Bundesrepublik Deutschland hat den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte am 17. Dezember 1973 ratifiziert. Der Pakt trat am 3. Januar 1976 in Kraft (BGBl 1973 II, S. 1659).

---

Der UN-Ausschuss hat das Verständnis der Staatenpflichten für die Umsetzung der WSK-Rechte beginnend mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 zum Recht auf angemessene Nahrung in verschiedenen Allgemeinen Bemerkungen weiterentwickelt und präzisiert.

**Staatenpflichten:** Vertragsparteien haben drei grundsätzliche Verpflichtungen zur Umsetzung von WSK-Rechten: Achtung, Schutz und Gewährleistung. Dabei sollen unter der Achtungspflicht Staaten eigene Maßnahme oder Handlungen unterlassen, die zu Verletzungen dieser Rechte führen können, wie Zwangsvertreibungen ohne Entschädigungen, oder die Diskriminierung im Zugang zu Schulen aufgrund von sozialen oder ethnischen Zuschreibungen. Die Schutzpflicht umfasst die Verpflichtung private Akteure oder Dritte so zu kontrollieren, dass sie die Inanspruchnahme der Rechte nicht begrenzen oder unmöglich zu machen können, beispielsweise wenn Gesundheitsleistungen von religiösen Akteuren erbracht werden, Menschen anderer Religionen ausgeschlossen werden, oder bei der Privatisierung von Dienstleistungen (z.B. Wasserversorgung) bestimmte Personengruppen ökonomisch ausgeschlossen werden. Unter der Gewährleistungspflicht sind Staaten verpflichtet, die WSK-Rechte für alle diejenigen Menschen umzusetzen, die derzeit von der Inanspruchnahme ausgeschlossen sind, beispielsweise mit Blick auf den Zugang zu Bildung, Nahrung oder Wasser.

Dabei verpflichtet der WSK-Pakt die Vertragsparteien nicht zu etwas Unmöglichem, sondern beschreibt präzise wozu Vertragsparteien verpflichtet sind. Sie sollen laut Artikel 2 des WSK-Paktes mit Blick auf alle besonders benachteiligten Personen und Gruppen mit der Umsetzung beginnen (**take steps**), d.h. es stellt einer Verletzung dar, wenn der Staat für eine Person oder Gruppe nichts unternimmt; (2) Gleichzeitig soll die Umsetzung progressiv, d.h. fortschreitend organisiert werden bis hin zu einer vollen Umsetzung (beispielsweise beim Recht auf Bildung) (**progressive realization**). Dabei soll er möglichst vermeiden, Rückschritte vorzunehmen (Schulbildung wieder einzuschränken oder wieder kostenpflichtig zu machen). Selbstverständlich muss eine Vertragspartei in Not- und Katastrophensituationen auch Einschränkungen vornehmen, dabei ist sie hier aber beweispflichtig warum Einschränkungen von erreichten Schutzniveaus eingeschränkt werden müssen und zudem soll der nichtsdestotrotz einen Kernbestand (z.B. frei von Hunger) der Rechte realisieren. (3) Zudem soll die Vertragspartei nachweisen, dass sie das „Maximum der verfügbaren Ressourcen“ („**maximum of available resources**“) eingesetzt. Der Staat soll dabei nachweisen, dass er Rahmenbedingungen geschaffen hat, die es möglichst vielen Menschen erlaubt, sich selbst zu ernähren, beispielsweise durch eigenen Produktion oder die Erwirtschaftung eines eigenen Einkommens. Sollte eine Person dies aber nicht schaffen, weil sie zum Beispiel zu jung (Kinder) oder zu alt (Alter) ist, hat der Staat auch eine Verpflichtung Leistungen zur Verfügung zu stellen (provide).

Im Staatenberichtsverfahren überprüft der UN-Ausschuss diese Bestimmungen. Die Prüfung nach dem Maximum der verfügbaren Ressourcen umfasste eine Analyse, welche Ressourcen ein Staat überhaupt erhebt, z.B. durch Steuern. Gerade Entwicklungsländern können für die Prüfung dadurch auf ihre begrenzte Ressourcen hinweisen. Allerdings wäre es in sehr vielen Ländern sofort möglich, größere Einnahmen zu erzielen. Viele Länder des globalen Südens haben eine ausgesprochen niedrige Steuerquote sowohl bei Lohnsteuern aber auch Einnahmen aus dem Verkauf von Rohstoffen etc. Vermögen und Erbchaften werden oft überhaupt oder wenn sehr unzureichend nicht besteuert. Die Prüfung des Einsatzes des Maximums der Verfügbaren Ressourcen bezieht sich aber auch auf die Ausgabenseiten, wenn beispielsweise übermäßig große Anteil des

Haushalts für Rüstung ausgegeben werden oder für Subventionen, die wenigen Personen oder Industriezweigen zu Gute kommen, während für Gesundheit, Bildung aller Bürger etc. nur sehr wenig eingesetzt wird. Südafrikanische Gerichte haben auch begonnen, die Effektivität und Zielgerichtetheit des Ressourceneinsatzes zu bewerten, d.h. wie „reasonable“ die vorhandenen Mittel eingesetzt wurden. Im Fall des Rechts auf Wohnung wurde z.B. geprüft, ob die vorhandene Mittel vorrangig für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen eingesetzt wurden und ein Einsatz bevorzugt für besonders Benachteiligte eingefordert worden war.<sup>2</sup>

Zur weiteren Beschreibung von Staatenpflichten mit Blick auf die verschiedenen WSK-Rechte hat der Ausschuss zusätzliche Kriterien erarbeitet. Der Zugang zu Nahrung, Wasser, Bildungsinfrastruktur muss verfügbar („available“) sein, entsprechende Infrastruktur muss zugänglich („Accessible“) sein (sowohl barrierefrei, aber auch sozial zugänglich, beispielsweise für Menschen aller Kasten, Minderheiten etc.). Zusätzlich sollen die Leistungen leistbar / bezahlbar („affordable“), und eine ausreichende Qualität haben (bei Nahrungsmitteln, beim Wasser, wie bei den vorhandenen Infrastrukturen für Gesundheit und Bildung).

Mit diesem Set an Kriterien kann überprüft werden, ob ein Staat seinen Verpflichtungen aus dem WSK-Pakt nachkommt, sowohl im Staatenberichtsverfahren als auch potenziell in Gerichtsverfahren. Während international in wachsendem Maß in Gerichtsverfahren auf den Pakt Bezug genommen geschieht dies in Deutschland noch in geringerem Maße. Einer der Gründe dafür liegt vermutlich darin, dass es eine detaillierte Sozialgesetzgebung gibt (mit 12 Gesetzbüchern) und viele Tatbestände der sozialen Menschenrechte in Deutschland bereits gesetzlich geregelt sind (Beispiel Mieterschutz).

In Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sind inzwischen manche WSK-Rechte auch als individuelle Rechte behandelt worden. In Ermangelung sozialer Menschenrechte in der Europäischen Menschenrechtskonvention wurden sie dann aus dem Recht auf Leben abgeleitet. Vergleichbar hat das indische Verfassungsgericht inzwischen einige WSK-Rechte als individuell einklagbar bewertet und entsprechende Urteile zum Recht auf Wohnung oder angemessene Nahrung (Schulessen) entschieden, ebenfalls abgeleitet aus dem Recht auf Leben. Die macht deutlich, dass eine Verankerung wirtschaftlicher, soziale und kultureller Menschenrechte in der Verfassung oder im europäischen Menschenrechtssystem hilfreich sein würde, um sie rechtlich durchzusetzen. Die Anerkennung dieser Rechte durch Art. 20 der Verfassung bei gleichzeitiger Operationalisierung durch Sozialgesetzbücher ist zentral für die Anerkennung dieser Rechte und die Anwendung in Deutschland. Eine Verankerung in der Verfassung würde eine Bezugnahme auf sie in konkreten Rechtskonflikten stärken.

### **Individualbeschwerdeverfahren für den Pakt über WSK-Rechte**

Die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt wurde in der Bundestagssitzung vom 10. November 2022 beschlossen. Mit dem Gesetz zum Fakultativprotokoll (BGBl. 2023 II Nr. 4 vom 12.01.2023) wird in Deutschland ein Individualbeschwerdeverfahren eingeführt, das Einzelpersonen und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen die Möglichkeit eröffnet, Verstöße gegen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte) vor dem UN-Ausschuss anzuzeigen und bei Menschenrechtsverstößen Abhilfe und Entschädigung von Deutschland zu verlangen. Nicht

<sup>2</sup> *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*<sup>[1]</sup> is an important case in South African law, heard in the Constitutional Court<sup>[2]</sup> on 11 May 2000, with judgment handed down on 4 October.

---

ins Gesetz aufgenommen wurden das Staatenbeschwerdeverfahren und das Untersuchungsverfahren. Die Beitrittsurkunde der Bundesrepublik Deutschland wurde am 20. April 2023 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in New York hinterlegt. Das Fakultativprotokoll trat in Deutschland am 20. Juli 2023 in Kraft (BGBl. 2023 II Nr. 143 vom 30.05.2023).

### **Soziale Menschenrechte auf der Ebene des Europarats / Sozialcharta:**

Aus Ebene des Europarats ist für die sozialen Menschenrechte die revidierte europäische Sozialcharta (RESC) das relevante Menschenrechtsinstrument. Die revidierte Sozialcharta weist einige Besonderheiten auf, die den Rechtscharakter der WSK-Rechte auf europäische Ebene bislang schwächer kodifiziert haben als im internationalen, aber auch im afrikanischen oder interamerikanischen Menschenrechtssystem.

Die Europäische Sozialcharta (ESC) von 1961 trat am 26. Februar 1965 in Kraft. Sie ergänzt die Europäische Menschenrechtskonvention im Bereich der sozialen Rechte. Im Jahr 1996 wurde eine revidierte Fassung ausgearbeitet, die am 1. Juli 1999 in Kraft trat. Die ESC von 1961 garantiert 19 grundlegende soziale und wirtschaftliche Rechte. Jeder Staat, der Vertragspartei der ESC werden möchte, muss fünf von sieben konkret benannten Artikeln verbindlich akzeptieren. Dazu gehören: das Recht auf Arbeit, das Vereinigungsrecht, 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 Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand. Zusätzlich müssen mindestens fünf Artikel oder 45 nummerierte Absätze der Charta akzeptiert werden. Die Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) enthält weitere Rechte, darunter das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung, das Recht auf Wohnung, das Recht auf Arbeitslosenunterstützung und das Recht auf Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Vertragsstaaten müssen sechs von neun konkret benannten Artikeln verbindlich akzeptieren und darüber hinaus weitere Artikel oder Absätze anerkennen, so dass sie insgesamt an mindestens sechzehn Artikel oder 63 nummerierte Absätze gebunden sind. Artikel E der RESC enthält ein umfassendes Diskriminierungsverbot.

- Mit diesem **a la carte Ansatz** werden die WSK-Rechte unnötig geschwächt, da sie durch das pick and chose system optional erscheinen, anders als für Vertragsstaaten nach dem internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sind.
- Zudem sind die Garantien der Sozialcharta als Handlungsaufforderung für den Staat formuliert und nicht als subjektive Rechte von Einzelpersonen. Es ist die Aufgabe des Staates, vorrangig durch eine entsprechende Gesetzgebung, die in der ESC garantierten Rechte zu verwirklichen. Diese Einschränkung führt zu unnötigen Hilfskonstruktionen bei der Einklagbarkeit diese Rechte: Manche der WSK-Rechte werden vom europäischen Gerichtshof über das Recht auf Leben als individuelle Rechte umgesetzt. Die WSK-Recht auf internationaler Ebene sind auch als individuelle Rechte anerkannt und zudem auch operationalisiert auch durch das Individualbeschwerdeverfahren.
- Anders als bei der EMRK ist die Ratifizierung der Sozialcharta kein Aufnahmekriterium für neue Mitgliedstaaten des Europarates. Im April 2024 hatten 27 von 47 Mitgliedstaaten die Charta von 1961 ratifiziert und 35 Staaten die revidierte Sozialcharta.

Die Sozialcharta etabliert ein Kontrollsystem, nach dem die Vertragsstaaten regelmäßig Berichte über die Umsetzung der Charta vorlegen. 2006 wurden die Bestimmungen der Charta in vier thematische Gruppen unterteilt. Die Vertragsstaaten legen seitdem ihre Berichte nach einem festgelegten Zyklus zu einer der vier Themengruppen vor (Gruppe 1: Beschäftigung, Ausbildung, Chancengleichheit, Gruppe 2: Gesundheit, soziale Sicherheit und sozialer Schutz, Gruppe 3: Arbeitsrechte, Gruppe 4: Kinder, Familien, Migrant\*innen.) Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte entscheidet im Rahmen von Länderberichtsverfahren und Kollektivbeschwerden, ob die nationalen Gesetze und Praktiken der Vertragsstaaten mit den Bestimmungen der Charta übereinstimmen. Seine 15 unabhängigen Mitglieder werden vom Ministerkomitee des Europarates für eine einmal verlängerbare Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Er leitet seine Schlussfolgerungen (Conclusions) an den aus Vertreter\*innen der Vertragsstaaten gebildeten Regierungsausschuss weiter. Das 1995 verabschiedete Zusatzprotokoll ermöglicht eine Kollektivbeschwerde von internationalen und nationalen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie von internationalen NGOs, die Beobachterstatus beim Europarat haben. Das Protokoll wurde bislang (Stand September 2022) von 13 Staaten ratifiziert.

- Deutschland hat die Europäische Sozialcharta nach wie vor nur mit Vorbehalten ratifiziert, beispielsweise bei Art. 30 (Recht auf Wohnen) und Art. 31 (Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Exklusion). Deutschland sollte hier die Vorbehalte zurücknehmen da diese auch nicht im Zusammenhang mit dem WSK-Pakt geäußert wurden. Dies würde unterstreichen, dass einzelne WSK-Rechte in Deutschland nicht optional sind. Vor dem UN-Ausschuss berichtet Deutschland regelmäßig zu allen WSK-Rechten hat dort bisher kein Argument vorgebracht, dass dies auf europäische Ebene nicht ginge, oder es die Verpflichtungen nicht akzeptiere.
- Es sollte zudem Prüfen, ob es nach der Ratifikation des Individualbeschwerdeverfahren beim Sozialpaktsausschuss der Vereinten Nationen nicht auch das Kollektivbeschwerdeverfahren ratifiziert.

### **Fortschritte bei der normativen Weiterentwicklung und dem Verständnis für die Umsetzung von einzelnen WSK-Rechten**

Im Bereich einzelner WSK-Rechte hat es in den letzten Jahren zudem enorme Fortschritte gegeben bei weiteren Klärungen (oft im Kontext von UN-Sonderorganisationen, wie der FAO oder der ILO), was das normative Verständnis betrifft, aber auch bei der Entwicklung von Umsetzungsinstrumente. Auf drei Beispiele soll hier kurz eingegangen werden.

- Das **Recht auf angemessene Nahrung** (Art. 11 WSK-Pakt) wurde in der Erklärung des Welternährungsgipfel von Rom 1996 besonders hervorgehoben. Dort wurde der UN-Ausschuss für WSK-Rechte aufgefordert eine Allgemeine Bemerkung zum Recht auf angemessene Nahrung vorzulegen. Dies ist 1999 mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 erfolgt. Darauf aufbauen hat die FAO zwischen 2002 und 2004 „die freiwilligen Leitlinien und Recht auf angemessene Nahrung im Kontext nationaler Ernährungssicherheit, die im FAO-Rat einstimmig angenommen worden. Diese Leitlinien geben Orientierung für Staaten, wie das Recht auf Nahrung national umgesetzt werden kann, in welche Politikfeldern welche Umsetzung Schritte wünschenswert bzw. erforderlich wären. Seit 2008/2009 hat der neue Ausschuss für Welternährungssicherheit (CFS = Committee on World Food Security) eine ganze Reihe von weiteren Instrumenten erarbeitet, die ebenfalls als freiwillig



lige Instrumente Vorschläge für eine menschenrechtsbasierte Umsetzung für einzelne Politikfelder formulieren, wie die „Voluntary Guidelines on responsible governance of tenure of land, forests and fisheries“, der die Prinzipien für verantwortliche Agrarinvestitionen oder das Framework zum Umgang mit dem Recht auf Nahrung in komplexen Krisensituationen.<sup>3</sup>

- Mit Blick auf die **Rechte auf und in der Arbeit** (Art 6 und Art. 7 WSK-Pakt) auf. Im Bereich der International Labour Organisation ist sind zahlreiche Konventionen und Empfehlungen entstanden, wie das Recht auf Arbeit (Art. 6 WSK), zahlreiche arbeitsrechtlich Normen (Art. 7 WSK) und das Recht sich zu organisieren (Art 8 WSK). 1998 hat die ILO die Kernarbeitsnormen noch einmal in einer eigenen Erklärung zusammengefasst. Die Standards werden dort beständig weiterentwickelt wie die Annahme einer Definition von „living wages“ im Frühjahr dieses Jahres durch die ILO-Konferenz.
- Im **Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte** ist mit der einstimmigen Annahme der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte ein weithin anerkannter Rahmen entstanden, in dem sowohl die Verpflichtungen von Staaten beschrieben werden wie auch die Verantwortlichkeiten von Unternehmen. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sind seitdem in einigen Ländern in Gesetze überführt worden, wie u.a. durch das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), aber auch durch die kürzlich verabschiedete entsprechende europäische Regulierung, die EU-Corporate Sustainable Due Dilligence Directive (EU-CSDDD). Die OECD hat seit 2000 den Guidelines für Multinationale Unternehmen ein Menschenrechtskapitel hinzugefügt, das im letzten Aktualisierungsprozess der Guidelines ebenfalls ergänzt wurde.

### Stand der Umsetzung weltweit und in Deutschland:

Zum Stand der Umsetzung weltweit wie in Deutschland können hier in der Kürze der Zeit nur einige zentrale Trends benannt werden.

#### Umsetzung Weltweit:

- Völkerrechtlich verpflichtet und hauptverantwortlich für die Umsetzung der WSK-Rechte ist der jeweilige Staat. Dies wichtigsten Ursachen für mangelhafte Umsetzungen von WSK-Rechten sind direkte Aktionen von Staaten, Unterlassener Schutz von Bürgern und geringe Nutzung verfügbarer Ressourcen. **Die Umsetzung von WSK-Rechten verlangt nach guter, menschenrechtlicher governance auf nationaler Ebene**, ein Einfordern von staatlicher Rechenschaft. Bei der Überprüfung im UN-Ausschuss wird regelmäßig deutlich, dass es besonders die Vernachlässigung / Marginalisierung oder Diskriminierungen von Bevölkerungsgruppen sind, die zu systematischen Verletzungen der WSK-Rechte führen. Fehlende Land- oder Besitztitel für von Frauen geführte Haushalte, eine nur marginalisierte Bereitstellung von Unterstützungsleistungen von Kleinbauernfamilien und Personalarbeiter in ländlichen Regionen, keine Überprüfung von Arbeitsgesetzen, Diskriminierungen von Minderheiten / Migranten im Zugang zu Gesundheitsdiensten oder Schulen etc. Die

<sup>3</sup> Die Webseite des CFS gibt Zugang zu diesen verschiedenen Ressourcen: <https://www.fao.org/cfs/en/>

---

Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union hatten sich bereits 2003 in Maputo gemeinsam darauf verständigt, wenigstens 10 Prozent ihrer Haushalte für Menschen in ländlichen Regionen zu verwenden, ein Anteil, der bis heute keine 10 Staaten (von 54) erreicht haben.

- Viele Länder haben sehr **schwache Institutionen** (Landkasterbehörden, Arbeitsaufsicht, Bildungsverwaltungen, Gesundheitseinrichtungen). Zentral für die gelingende Umsetzung bleiben Investitionen in funktionierende Staatlichkeit. Hierzu kann auch das Justizsystem gehören, das in vielen Ländern nicht ausreichend in der Lage ist – gerade auch bei der Umsetzung von WSK-Rechten, Zugang zu fairen Verfahren und Prozessen zu gewährleisten. Oft fehlen dem Justizsystem und die notwendigen Ressourcen, beispielsweise um arbeitsrechtliche Prozesse, Landkonflikte etc. zu lösen. Je schwächer die Institutionen, umso einflussreicher wird in vielen Staaten die **Korruption**, die die Umsetzung von WSK-Rechten enorm erschweren kann (Mittelzugang, Unabhängigkeit von Institutionen, Justiz).
- Neben der Existenz schwacher, ressourcenarmer Staaten wird staatliche Governance-Kapazitäten in einer Reihe von Ländern durch das Vorhandensein von bewaffneten Gruppen beeinflusst. In manchen Ländern kontrollieren diese Teile des Territoriums und beeinflussen dadurch auch die Umsetzung von WSK-Rechten in diesen Regionen (z.B. der Schulzugang von Mädchen, Unterstützungsleistungen von Bauernfamilien etc.), insbesondere wenn sie selbst Diskriminierung von Minderheiten, Andersgläubigen etc. Vorschub leisten. Andere Formen von „**failing states**“ umfassen die teilweise Machtübernahme durch organisiertes Verbrechen (Drogenkriminalität).
- Die **wachsende Anzahl von autoritären Staaten und die Einschränkungen von Aktionsräumen von Zivilgesellschaft und Gewerkschaften**, senken die Chancen verantwortliche Regierungsführung durchzusetzen, für die Menschen, die im Land leben. Korruption ist gerade in Autokratien verstärkt anzutreffen. Gerade eine gelingende Partizipation von Bürgern in der Umsetzung nationaler Politiken kann dazu führen, die Transparenz von politischen Prozessen zu vergrößern und Fehlsteuerungen zu identifizieren und zu korrigieren.
- Die **verfügbaren Mittel zur Umsetzung von WSK-Rechten werden derzeit vor allem durch zwei Trends begrenzt**, erneut durch eine Verschuldungskrise und durch hohe Rüstungsausgaben oder Ausgaben für Polizei. Die Zahl von hochverschuldeten Ländern im Globalen Süden steigt derzeit erneut. Ein zentraler Schuldner für viele Länder ist dabei heute China.
- Die schnelle Globalisierung der letzten drei Jahrzehnte hat einerseits positiv zu einer Integration einiger Länder in globale Wertschöpfungsketten geführt, andererseits auch zu einer Verlagerung von Problemen in der Kontrolle von Arbeitsbeziehungen oder anderen Menschenrechtsproblemen tiefer in die Lieferkette geführt. Gerade im Bereich der Rohstoffausbeutung und Agrarproduktion gibt es viele Ausbeutungsverhältnisse im formellen wie im informellen Sektor. Ansätze der Lieferkettenregulierung können hier mithelfen, Unternehmen in Länder des Südens anzuregen, sich an international anerkannte Standards zu halten. Die **Regulierung starker wirtschaftlicher internationaler Akteure** (beispielsweise der großen Bergbauunternehmen) ist durch die Machtungleichgewichte

---

schwieriger geworden. Viele international tätige Unternehmen kommen dabei in zunehmendem Maße längst nicht mehr nur als Ländern des Nordens, sondern auch aus Ländern wie China, Indien, Brasilien etc.

- Die Auswirkungen der **großen internationalen Umweltkrisen** sind weltweit spürbar und betreffen in ihren Konsequenzen sehr oft die Inanspruchnahme von WSK-Rechten. Extrem hohe Temperaturen wie derzeit im Norden Indiens und Pakistan haben enorme Auswirkungen auf das Recht auf Gesundheit. Sie können bestimmte Region möglicherweise mittelfristig unbewohnbar machen. 40 Prozent aller Böden weltweit sind stark degradiert, Wasser wird in vielen Ländern zu einer sehr knappen Ressource und Nutzungskonflikte auch innerstaatlich sind vorprogrammiert. Hinzu kommt, dass die systematischen Effekte des Klimawandels, mit einer Zunahme von Extremwetterereignissen werden zu einem wichtigen Faktor werden. Bei der letzten Indusflut in Pakistan 2022 war über 30 Millionen Menschen in ihrem Zugang zu Häusern und Feldern betroffen. Vielfach ist es unsicher, ob sie überhaupt in Dörfer zurückkommen können. Sehr viele Familien haben keine Landtitel und damit kaum Anspruch auf Entschädigungen.

### **Umsetzung in Deutschland:**

2018 wurden die letzten abschließenden Bemerkungen in der Staatenberichtsprüfung D im WSK-Ausschuss formuliert. Die Umsetzung in Deutschland wird beim nun anstehenden 7ten Staatenberichtsprüfung vor dem WSK-Ausschuss 2025/26 intensiv überprüft werden. Als Quellen um über den Stand der Umsetzung zusammenfassend zu berichten, soll hier aus Kapazitätsgründen auf den letzten Bericht der Menschenrechtskommissarin des Europarats verwiesen. Neben diesen Quellen stehen weitere Analysen und Studien auf nationaler Ebene zur Verfügung, wie der Nationale Armuts- und Reichtumsbericht. Hier sei aus Kapazitätsgründen vor allem auf den Bericht der Menschenrechtskommissarin verwiesen.

**Bericht der Menschenrechtskommissarin des Europarats in Deutschland nach ihrem Länderbesuch in Deutschland Ende 2023:** Dunja Mijatović fasst in ihrem Bericht über Deutschland (country visit report) die Ergebnisse ihres Besuchs und ihrer Gespräche mit staatlichen Akteuren, Zivilgesellschaft und Betroffenen zusammen. Im Mittelpunkt des knapp 30-seitigen Berichts stehen die Rechte von Kindern und von Menschen mit Behinderungen, der Diskriminierungsschutz sowie die thematischen Schwerpunkte Armut und Wohnen. Der Länderbericht verdeutlicht: Soziale Rechte werden in Deutschland oft nicht als Grund- und Menschenrechte angesehen, die der Staat verwirklichen muss. Das betrifft unter anderem das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, das Recht auf Bildung oder das Recht auf Wohnen. Hier besteht Handlungsbedarf. Der Bericht der Menschenrechtskommissarin ist eine wichtige Grundlage für die Politik, soziale Ungleichheit in Deutschland zu vermindern.

Die Menschenrechtskommissarin zeigt sich in ihrem Bericht sehr besorgt über die hohe Zahl der Menschen in Deutschland, die in Armut leben und von sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Diese Zahl stünde in keinem Verhältnis zum Wohlstand des Landes. Sie kritisiert die anhaltenden Narrative im politischen Diskurs sowie in den Medien, die Menschen in Armut eigenes Versagen und Trägheit als Ursache ihrer Situation vorwerfen. Sie macht unmissverständlich deutlich: strukturelle und generationsübergreifende Benachteiligung und Ausgrenzung verhindern den effektiven Zugang zu sozialen Rechten. Konkret fordert sie Deutschland auf, die Höhe der

---

Sozialleistungen an das aktuelle Preisniveau und die tatsächlichen Bedarfe anzupassen; die Antragsverfahren müssten vereinfacht und Antragsberechtigte umfassender informiert werden. Sie zeigt sich insbesondere alarmiert ob der großen Zahl an Kindern in Deutschland, die in Armut leben. Die Menschenrechtskommissarin zeigt sich zudem besorgt über die hohe Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland, vor allem über die hohe Zahl der Familien und jungen Menschen. Sie fordert die Bundesregierung dazu auf, den Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit zügig zu verabschieden. Mijatović ruft Deutschland außerdem nachdrücklich dazu auf, dringend mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, auch mit möglicherweise mit Eingriffen in den Wohnungsmarkt.

Dringenden Handlungsbedarf sieht die Menschenrechtskommissarin auch bei der Verwirklichung der Rechte von Kindern und Jugendlichen. Das Kindeswohl stünde bei Behörden und öffentlichen Einrichtungen oftmals nicht im Fokus, eine Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz stehe weiterhin aus, nur wenige Bundesländer hätten das Amt einer\*eines Kinderbeauftragten eingerichtet und es fehle weiterhin an einer entsprechenden Stelle auf Bundesebene. Die Menschenrechtskommissarin zeigt sich zudem besorgt über fehlende effektive Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten. Bezüglich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen sieht die Menschenrechtskommissarin nur sehr begrenzte Fortschritte. Ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft sei für viele Menschen mit Behinderungen weit entfernt. Sie müssten nach wie vor in Sonderstrukturen lernen, arbeiten und leben – sei dies in Sonderschulen, Werkstätten oder Wohnreinrichtungen.“

**Weitere Quellen:** Zur Illustration sei hier an einer Stelle auf den Handlungsbedarf in zwei konkreten Fällen verweisen, die auch im Bericht der Menschenrechtskommissarin des Europarates aufscheinen:

- a) **Ernährungsarmut:** Bei der Konferenz Politik gegen Hunger (04./05. Juni 2024) stellt das BMEL seine neue in diesem Jahr verabschiedete Ernährungsstrategie vor. In diesem Rahmen versucht das Ministerium eine Analyse der besonders von Ernährungsarmut betroffenen Personen in Deutschland vorzulegen. Dabei räumte das Ministerium ein, dass es bislang keine guten Daten dazu gebe, wie viele Personen in Deutschland als ernährungsarm bezeichnet werden müssen und keine ausreichenden Analysen, welche Gründe im Detail für die jeweilige Situation vorhanden sind. Der Aktionsplan soll mithelfen, im ersten Schritt die Analysekapazität zu vergrößern, denn diese wäre hilfreich, um entsprechend wirkungsvolle Politikmaßnahmen zu planen.
- b) **Wohnungslosigkeit:** Wenn Menschen keine Möglichkeit mehr haben, irgendwo unterzukommen und nicht auf der Straße leben wollen, besteht eine Unterbringungsverpflichtung der Kommunen. Diese sogenannte ordnungsrechtliche Unterbringung betrifft mutmaßlich deutlich über 100.000 Menschen in Deutschland. Sie ist dabei oft längst keine Notlösung mehr – die Menschen leben dort überwiegend mehrere Monate und Jahre, teils unter menschenunwürdigen Bedingungen. Stellt man die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates den tatsächlichen Zuständen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung gegenüber, wird deutlich: In vielen Unterkünften sind die Grund- und Menschenrechte der Betroffenen – etwa das Recht auf Wohnen, das Recht auf Schutz vor Gewalt oder das Recht auf Familienleben – nicht gewährleistet. Das DIMR hat deshalb Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung formuliert, die sich an den Allgemeinen Bemerkungen des UN-WSK Ausschusses ebenso orientieren, wie an den „views“ des

---

Ausschusses, also den Beurteilungen nach dem Fakultativprotokoll, bei dem sich bislang viele Fälle auf das Recht auf Wohnen beziehen.

Auch bei anderen Politikfeldern müsste eine vergleichbare Analyse durchgeführt werden, beispielsweise zu Wohnungslosigkeit (Recht auf Wohnen) oder Armut im Alter, Zugangshürden im Gesundheitsbereich. So leistungsfähig die Institutionen in diesen Sektoren im Durchschnitt in Deutschland sein können, so ist dennoch nötig, die vorhandenen Exklusionstendenzen und Gründe jeweils zu identifizieren. Die zitierten Aktionspläne zu Ernährung und zu Wohnungslosigkeit dokumentieren gleichzeitig den Willen nach angemessenen Umsetzungsschritten zu suchen.

- Empfehlenswert ist es für Deutschland bei der Umsetzung der WSK-Rechte einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu verfolgen. In diesem Rahmen ist der Vertragsstaat zunächst aufgefordert sich einen guten Überblick zu verschaffen, welche Personen und Gruppen besondere Probleme bei der Umsetzung eines der WSK-Rechte hat. Basierend auf dieser Analyse sollte für jede der erkannten Probleme und Problemgruppen eine eigene Strategie erarbeitet werden, wie Lösungen erreicht werden könnten. Lösungen sollten dabei zuerst für besonders betroffenen Menschen gesucht werden.

### **Grundsätzliche Bedeutung von WSK-Rechten für gesellschaftliche Inklusion und Demokratie: (Diskursive Bemühungen):**

Der Grundsatz des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, dass die Rechte progressiv unter Nutzung des Maximums der verfügbaren Ressourcen umgesetzt werden müssen, verweist darauf, dass eine Absicherung der Menschenwürde auch die Absicherung der WSK-Rechte mit erfordert. Die Bedeutung der WSK-Rechte für den Schutz der Menschenwürde ist wichtig, er hat auch eng mit der „Output“-Legitimation der Demokratie zu tun. Wenn es nicht gelingt, grundlegende WSK-Rechte für die breite Gesellschaft zu garantieren, führt dies zu einer steigenden Verunsicherung innerhalb der Gesellschaft. Dies betrifft in Deutschland, einer Gesellschaft, in der Wohnungseigentum für mehr als die Hälfte aller Menschen nicht existiert (eine Mietergesellschaft), insbesondere das Recht auf Wohnen. Für viele Mittelschichtsverdienende wird es in Ballungsräumen kaum noch möglich, die Wohnung zu wechseln oder bei einem Ortswechsel ein neues zu Hause zu finden. Dies führt zu profunder Verunsicherung vieler Familien. Da zeitgleich die Verteilung ökonomischer Ressourcen ungleicher geworden ist, sind die Themen Reduktion von Exklusion, verbesserte Inklusion aller Menschen für die langfristige Absicherung von Demokratien zentral.

---

### 3. (Fort-) Entwicklung des Internationalen Menschenrechtsschutzsystems

#### Recht auf eine saubere Umwelt / Schutz von Menschenrechten im Cyber-Raum

Grundsätzlich gilt, dass die Menschenrechtsschutzsysteme sich auf aktuelle Entwicklungen und Trends reagieren und einlassen müssen, die gilt für die Herausforderungen der mehrfachen ökologischen Krisen wie auch auf die substanziellen Veränderungen durch die Digitalisierung und die Ausweitung der Nutzung im Cyber-Raum. Ich konzentriere mich vom Arbeitsgebiet her in der Folge auf das Recht auf eine saubere Umwelt.

Weiter oben habe ich beschrieben, wie beispielsweise die Auswirkungen der mehrfachen ökologischen Krisen (Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Bodendegradierung, Verschmutzung von Ökosystemen etc.) in wachsendem Maße zu einem zentralen Grund für Verletzungen oder die Nichtinanspruchnahme von WSK -Rechten wird. Zwar erwähnt keiner der UN-Kern-Menschenrechtsverträge explizit ein Recht auf eine gesunde Umwelt dennoch war es bereits auch im Menschenrechtsschutzsystem bisher mögliche die Effekte / Auswirkungen solcher Umweltauswirkungen auf individuelle Situationen anzuwenden und beispielsweise Verbindungen zwischen Umweltverschmutzung eines großen Tagebergbaus auf WSK-Rechte von Anliegern und umliegenden Gemeinden (Wasserverschmutzung, Verlust von Ökosystemleistungen (Nutzung gemeinsamer Früchte des Waldes, Gemeindewiesen, Schäden an Gebäuden durch Explosionen, Umsiedlungen von Häuser und landwirtschaftlichen Flächen etc.) zu beschreiben.

Das Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt (im Folgenden: „Recht auf saubere Umwelt“) wurde am 08.Oktober 2021 vom Menschenrechtsrat in seiner 48 Sitzung angenommen und als universelles Menschenrecht anerkannt.<sup>4</sup> Mit seiner Anerkennung wird es möglich auch die indirekten Effekte auf global oder national Gemeingüter besser zu erfassen, beispielsweise wenn Emissionen zum Temperaturanstieg, dem Meerwasserspiegel oder zur Häufung von Extremwetterereignissen beitragen. Es beinhaltet Staatenpflichten, um eine Umwelt zu erhalten, die eine Inanspruchnahme von Menschenrechten ermöglicht und nicht unmittelbar kausal zu Schäden einer Person beitragen. Es erlaubt die Schutzdimension der Menschenrechte an heutige Verhältnisse anzupassen. Die Weltgemeinschaft verfügt heute über ein besseres Wissen darüber, wie und in welchem Ausmaße Umwelteingriffe die Ausübung der Menschenrechte einschränken. Die bestehenden menschenrechtlichen Garantien bieten bislang keinen expliziten und ausreichenden Schutz dagegen. Hier hat das Urteil des EGMR zu den Schweizer Klimaseniorinnen einen wichtigen Schritt nach vorne gebracht, bei der gerichtlichen Durchsetzung von Menschenrechten in Zeiten des Klimawandels. Es greift den Gedanken des Rechts auf saubere Umwelt auf, indem festgehalten wird, dass unzureichende nationale Klimaschutzmaßnahmen einen Verstoß gegen in der EMRK garantierte Menschenrechte (Art. 8 EMRK) darstellen können, auch ohne direkten individuellen Zusammenhang.

---

<sup>4</sup> UN Doc A/HRC/48/L.23 Rev. 1, angenommen mit 43 Stimmen und vier Enthaltungen (China, Indien, Japan und Russland)

---

#### 4. Universalität der Menschenrechte

Im Grund sind die Infragestellungen der Menschenrechte durch autoritäre Regime ein Ausdruck für die ungebrochen hohe Anerkennung des Menschenrechtsschutzregimes. Das Menschenrechtssystem stellt Normen und Mechanismen zur Verfügung, um Individuen vor staatlicher Willkür zu schützen und staatlichen Handelns rechenschaftspflichtig zu machen (accountability). Dies ist immer eine Herausforderung für Staaten sich einer solchen externen und je nach Verfahren bedingt unabhängigen Überprüfung zu unterwerfen. Die Strahlkraft der Menschenrechte ist als Referenzsystem für Menschen, die sich für eine bessere Umsetzung in ihrem eigenen Land oder auch grenzüberschreitend einsetzen ungebrochen. Die Antifolterkonvention klärt, wann Folter vorliegt, der WSK-Pakt beschreibt, wann es zu einer Verletzung des Rechts auf Wohnen oder angemessene Ernährung kommt.

Ein wichtiger Versuch ist es dabei, die erreichten Standards für die Umsetzung der Menschenrechte durch Uminterpretation zu schwächen und dabei mit verbündeten Staaten zusammenzuarbeiten und bedingt auch die Legitimität der Verfahren zum Menschenrechtsschutz in Frage zu stellen. Die Versuche sind relevant und werden gezielt eingesetzt. Wichtig um diesen Trends etwas entgegenzusetzen, ist es, dass Staaten wie Deutschland ausreichende Kapazität haben, darauf zu reagieren. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen, Nationale Menschenrechtsinstitutionen und auch Wissenschaftler\*innen sollten ausreichend Zeit und Kapazität darauf verwenden und entsprechend auch in globalen Diskursräumen, auch in Ländern des Globalen Südens in den Diskurs gehen.

Zentral ist es aber auch, dass mögliche Formen der „Doppelmoral“ beim Einsatz von Instrumenten des Menschenrechtsschutzes durch Unterstützer des Menschenrechtsschutzsystems vermieden werden, bzw. eine eigene hohe Glaubwürdigkeit beispielsweise bei der Umsetzung von Zusagen für die offizielle Entwicklungshilfe, Klimaanpassungsgeldern, Zahlungen von Beiträgen an die VN etc. besteht. Im Bereich der WSK-Rechte war insbesondere die sehr begrenzte Weitergabe (Patentschutz) der Impfstoffe in der Corona-Zeit ein solches echtes Glaubwürdigkeitsproblem.

=====