

Ein Pakt für Menschen: Soziale Menschenrechte und der UN-Sozialpakt



Anhörung im UN-Sozialausschuss zum Staatenbericht von Uganda. FIAN hatte 2014 einen Parallelbericht dazu eingereicht, mit dem sich der Ausschuss 2015 befasste und die Rechte der Vertriebenen des *Kaweri-Falls* stärkte.



Soziale Rechte erscheinen vielen BewohnerInnen Deutschlands als selbstverständlich. Sie wurden jedoch hart erkämpft und sind als kollektive Antworten auf Not, Unterdrückung und andere Missstände zu verstehen. Menschenrechte sind in bestimmten politischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen entstanden. Sie sind deshalb auch nicht unverrückbar, sondern müssen weiterentwickelt werden. Am Beispiel des von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossenen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, kurz UN-Sozialpakt (UN: United Nations, Vereinte Nationen), wird dies deutlich.

Am 10. Dezember 1948 verabschiedete die *Generalversammlung der Vereinten Nationen* die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)*. Zuvor waren zwar in einigen Ländern und auf internationaler Ebene auch schon Menschenrechte formuliert worden, sie galten aber nicht für alle Menschen gleichermaßen. Mit der *AEMR* wurden erstmals Menschenrechte, darunter auch soziale Rechte, von der Staatengemeinschaft als allen Menschen angeborne Rechte anerkannt. Dies geschah als Antwort auf die Verbrechen der deutschen NS-Herrschaft, faschistische Ideologien und den zweiten Weltkrieg. Insbesondere die Staaten des Ostblocks und Lateinamerikas setzten sich dafür ein, soziale Rechte in die Erklärung aufzunehmen. In den Artikeln 22-28 sind wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte formuliert, die später dann in den *UN-Sozialpakt* aufgenommen wurden. Dazu gehören die Rechte auf

- Soziale Sicherheit (Art. 22),
- Arbeit, gerechte Entlohnung und Gewerkschaftsbildung (Art. 23),
- Freizeit und Erholung (Art. 24),
- Kleidung, Nahrung, Wohnung, ärztliche Versorgung, soziale Leistungen, sowie Fürsorge für Mutter und Kind (Art. 25),
- Bildung (Art. 26),
- Teilhabe am kulturellen Leben, Schutz geistigen Eigentums (Art. 27),

- Soziale und internationale Ordnung zum Schutz der Rechte und Freiheiten, die in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* formuliert sind (Art. 28).

Das Verständnis über die Bedeutung sozialer Rechte wurde zum einen maßgeblich im Zuge der Industrialisierung im ausgehenden 19. Jahrhundert geprägt. ArbeiterInnen waren ausbeuterischen Arbeitsbedingungen ausgesetzt, ihre Lebensbedingungen waren trotz Lohnarbeit elend. Bedeutend waren zum anderen die parallel dazu stattfindenden Aufstände von SklavInnen und Bewegungen in Europa und den USA gegen die Versklavung von Menschen, die zur Abschaffung der Sklaverei in den europäischen Kolonien und den USA führten.

Entstehung des UN-Sozialpakts

Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* ist jedoch nicht rechtlich bindend, sondern eine rein politische Erklärung. Daher beschlossen die Staaten, die Inhalte der Erklärung ins Völkerrecht zu überführen. Damit sollten diese Rechte einklagbar gemacht und Staaten völkerrechtlich zu ihrer Umsetzung verpflichtet werden. Das Bemühen, die in der *AEMR* formulierten Rechte in einen internationalen Menschenrechtspakt zu fassen, scheiterte jedoch am Ost-West-Konflikt. Die westlichen Staaten pochten darauf, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kultu-

rellen Rechte – anders als die bürgerlichen und zivilen Rechte – nicht einklagbar und ihre Umsetzung in großem Maße von der Finanzkraft und den Ressourcen eines Staates abhängig seien. Die Lösung wurde in der Aufteilung der Menschenrechte in einerseits einen Pakt über bürgerliche und zivile Rechte – kurz: *UN-Zivilpakt* – und andererseits einen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – kurz: *UN-Sozialpakt* – gefunden. 1966 wurden diese beiden grundlegenden internationalen Menschenrechtspakte von der *Generalversammlung der Vereinten Nationen* angenommen. Seit 1976 sind sie in Kraft. Bis heute haben 164 Staaten den *UN-Sozialpakt* ratifiziert. Seine Rechte sind damit in diesen Staaten einklagbar.

Mit dem *UN-Sozialpakt* wurden erstmals wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte umfassend und für jeden Menschen international rechtlich verbindlich anerkannt. Im Unterschied zum *UN-Zivilpakt*, der die Einhaltung bürgerlicher und ziviler Rechte ohne Einschränkung fordert, wurde in den *UN-Sozialpakt* jedoch der Vorbehalt eingefügt, dass die darin verfassten Rechte nur fortschreitend, unter Ausschöpfung aller staatlichen Möglichkeiten, verwirklicht werden müssen. Doch während westliche Industriestaaten sich mit der Gewährleistung der im *UN-Zivilpakt* verfassten Rechte brüsteten, behandelten sie den *UN-Sozialpakt* lange Zeit nachrangig. Die Sowjetunion und ihre Partnerstaaten machten sich zwar für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte stark, interpretierten sie aber nicht als individuell einklagbare Rechtsansprüche, sondern nur als Vorgabe für staatliches Handeln.

Unteilbarkeit der Menschenrechte

Erst die *Internationale Wiener Menschenrechtskonferenz*, die 1993 unter dem Dach der *Vereinten Nationen* stattfand, erklärte die Menschenrechte für unteilbar und stärkte damit dem *UN-Sozialpakt* entscheidend den Rücken. Die Abschlusserklärung der Konferenz betonte, dass alle Menschenrechte aufeinander bezogen seien und gemeinsam umgesetzt werden müssen. In der Folge griffen zunehmend mehr Menschenrechtsorganisationen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfassender in ihrer Arbeit auf. Der Hinweis auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte wurde nach und nach in Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit populär. Der Bezug anderer UN-Menschenrechtsgremien und -SonderberichterstatterInnen auf den *UN-Sozialpakt* nahm zu. Und nicht zuletzt setzte der 1987 eingesetzte *UN-Sozialausschuss* starke Akzente. Seine Aufgabe ist es, die im Pakt verfassten Rechte und die daraus abgeleiteten Staatenpflichten zu interpretieren. Er hat durch seine Rechtsauslegungen das Verständnis der Rechte des Paktes maßgeblich geprägt.

Ein anschauliches Beispiel dafür ist das Recht auf Wasser. Es ist im Pakt nicht erwähnt, weil seine UrheberInnen damals davon ausgingen, dass Wasser natürlicherweise in allen Ländern vorhanden und für alle Menschen zugänglich ist. Im Zuge der fortschreitenden Privatisierung von Wasserressourcen wurde deutlich, dass diese Annahme nicht mehr der Wirklichkeit entspricht. Der Ausschuss hat daher das Recht auf Wasser aus dem Recht auf Nahrung und dem Recht auf Gesundheit abgeleitet. Es wurde 2010 von der *Generalversammlung der Vereinten Nationen* als Menschenrecht anerkannt.

Ein weiteres Beispiel ist die Anerkennung und zunehmende Gewichtung sogenannter extraterritorialer Staatenpflichten. Diese verpflichten einen Staat nicht nur zur Verwirklichung der Rechte in seinem eigenen Staatsgebiet, sondern beispielsweise auch im Rahmen seiner Außen- oder Entwicklungspolitik.

In dem Maße, wie der *UN-Sozialpakt* an Bedeutung gewonnen hat, wird die Notwendigkeit der Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte immer offensichtlicher und dringlicher. Weltweit geht die Schere zwischen arm und reich immer weiter auseinander. Landnahme (*Landgrabbing*) durch Agrar- und Bergbaukonzerne raubt auf allen Kontinenten immer mehr Menschen die Existenzgrundlage. Die Betroffenen müssen auch heute noch darum kämpfen, dass ihre Menschenrechte anerkannt und berücksichtigt werden.

Der UN-Sozialausschuss und seine Verfahren

Der *UN-Sozialausschuss* hat drei Kernaufgaben. Er muss

- die Verwirklichung der im *UN-Sozialpakt* verfassten Rechte überprüfen,
- einzelne Rechte konkreter interpretieren und
- in konkreten Fällen von Rechtsverletzungen die Beschwerden Einzelner bearbeiten.

Der *UN-Sozialausschuss* besteht aus 18 unabhängigen MenschenrechtsexpertInnen, die die Arbeit im Ausschuss ehrenamtlich ausüben. Sie treffen sich drei- bis viermal jährlich. Staaten, die den Pakt ratifiziert haben, müssen dem Ausschuss alle fünf Jahre berichten, wie sie die Rechte verwirklichen und welche Fortschritte sie dabei machen.

Da Regierungen einerseits die Menschenrechtslage im eigenen Land gern beschönigen und die 18 Ausschussmitglieder andererseits unmöglich detaillierte Kenntnisse zur Menschenrechtslage in allen Staaten haben können, ermutigen sie zivilgesellschaftliche Organisationen, ebenfalls Berichte einzureichen. Diese sogenannten Parallel- oder Schattenberichte stellen eine wichtige Hilfe für den Ausschuss dar, um die Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in einem Land zu beurteilen. FIAN nutzt diese Möglichkeit regelmäßig. Der Ausschuss verfasst nach einer Befragung der Regierung seine Empfehlungen.

Darüber hinaus verfasst der *UN-Sozialausschuss* Rechtskommentare zu einzelnen Rechten des Pakts. Darin werden die Bedeutungen der Rechte und die ihnen entsprechenden Staatenpflichten genauer benannt. Zivilgesellschaftliche Organisationen dürfen dazu ebenfalls Eingaben machen. FIAN hat dies zum Beispiel bei der Erarbeitung des *Rechtskommentars Nr. 12* zum Recht auf Nahrung getan. FIANS umfangreiche Erfahrungen mit konkreten Beispielen von Verletzungen dieses Rechts in der ganzen Welt boten dazu genügend Stoff.

Die Möglichkeit, dem *UN-Sozialausschuss* individuelle Beschwerden einzureichen, besteht noch nicht lange. Bisher hat er erst in einem Fall der Verletzung des Rechts auf Wohnen dem spanischen Staat Empfehlungen gegeben (s. dazu den Beitrag auf Seite 6).

Das Recht auf Beschwerde

Seit 2010 gibt es zum UN-Sozialpakt, wie zu den meisten internationalen Menschenrechtsabkommen, ein Individualbeschwerdeverfahren. Damit es auch für Deutschland gültig wird, muss das entsprechende Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt von der Bundesregierung ratifiziert werden. Die erste Beschwerde zum UN-Sozialpakt wurde dieses Jahr behandelt – zum Recht auf Wohnen in Spanien.

Mit der Individualbeschwerde erhalten Opfer von Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit, ihren Fall von einem internationalen Gremium prüfen zu lassen, wenn sie auf der nationalen Ebene kein Recht erhalten haben. Der *UN-Sozialausschuss* veröffentlicht dann eine sogenannte *Entscheidung (view)* mit Empfehlungen an den Staat, wie dieser im vorliegenden Fall seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen sollte. Die Individualbeschwerdeverfahren sind keine Gerichtsverfahren, wie sie zum Beispiel vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof möglich sind. Entscheidungen haben deshalb auch nicht dieselbe unmittelbare rechtliche Bindewirkung wie ein Gerichtsentscheid. Dennoch sind zum Beispiel in Tasmanien (Australien) infolge eines Individualbeschwerdeverfahrens zum *UN-Zivilpakt* einvernehmliche homosexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen heute nicht mehr strafbar.

Politische Entscheidung erforderlich

Zum *UN-Sozialpakt* gibt es erst seit 2010 ein *Zusatzprotokoll*, das die Individualbeschwerde regelt. Staaten, die dieses Protokoll ratifizieren, erklären die Individualbeschwerde für zulässig. Zuständig für die Bearbeitung der Beschwerden ist der *UN-Sozialausschuss*. Bis Oktober 2015 haben 21 Staaten dieses Zusatzprotokoll ratifiziert, Deutschland gehört bisher jedoch nicht dazu. Das federführende *Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)* hat vor einem Jahr erneut die Prüfung der Ratifizierung aufgenommen, bisher aber ohne Ergebnis. Es ist offensichtlich, dass es eine politische Entscheidung von höchster Ebene geben muss, damit Deutschland endlich ratifiziert.

Perspektive mit Symbolwert: Skulptur vor dem UN-Gebäude in Genf.

Erste Beschwerde aus Spanien

Im September 2015 hat der *UN-Sozialausschuss* die erste Entscheidung zu einer Individualbeschwerde verkündet. Die Beschwerde war 2013 von einer spanischen Bürgerin eingereicht worden, die in den Akten als Frau I.D.G. geführt wird. Frau I.D.G. ist eines der vielen Opfer der Finanzkrise in Spanien, die nicht in der Lage sind, ihren Kredit für das gekaufte Haus bei der Bank abzubezahlen. Die Beschwerde von Frau I.D.G. richtet sich gegen das Vorgehen der spanischen Justiz bei der Zwangsversteigerung ihres Hauses. Die Beschwerdeführerin hatte das Haus 2007 mit einem Hypothekenkredit der Bank gekauft, infolge der Finanzkrise kam sie jedoch in finanzielle Schwierigkeiten und konnte die Raten nicht mehr bezahlen. Die Bank forderte daraufhin den vollen Kreditbetrag und veranlasste seine gerichtliche Eintreibung.

Das Recht auf Wohnen verteidigt

Das Gericht schickte viermal einen Vertreter zu Frau I.D.G., um sie über das von der Bank gegen sie eingeleitete Vollstreckungsverfahren zu unterrichten. Der Vertreter traf sie jedoch nicht an. Anstatt Frau I.D.G. einen Brief zu schicken, wurde die Benachrichtigung lediglich bei Gericht ausgehängt, so dass Frau I.D.G. erst nach etlichen Monaten von dem Verfahren gegen sie erfuhr, als nämlich der Gerichtsvollzieher vor der Tür stand. Zu diesem Zeitpunkt hatte sie keine Möglichkeit mehr, Widerspruch gegen das Vollstreckungsverfahren einzulegen und wendete sich mit einer Individualbeschwerde an den *UN-Sozialausschuss*.

Der *UN-Sozialausschuss* entschied nun, dass das Vorgehen der spanischen Justiz nicht den menschenrechtlichen Vorgaben für ein effektives und faires Verfahren entsprach. Der spanische Staat hat damit das Recht auf Wohnen (Artikel 11.1. des *UN-Sozialpakts*) von Frau I.D.G. verletzt. Der *UN-Sozialausschuss* forderte die spanische Regierung auf, die gesetzlichen Vorgaben so anzupassen, dass ein effektives und faires Verfahren bei Zwangsvollstreckungen und Zwangsräumungen gesichert ist. Der Ausschuss stellte klar: Wer gefährdet ist, die Wohnung zu verlieren, muss das Recht auf Wohnen vor Gericht verteidigen können.



50 Jahre UN-Sozialpakt – UN-Recht statt Unrecht

... so lautet das Motto von FIANS Jahresthema 2016. Obwohl der Pakt ein reifes Alter hat und auch von Deutschland als einem von 164 Staaten durch Ratifizierung anerkannt ist, ist er in der Bevölkerung und selbst unter Fachleuten wenig bekannt. Das wollen wir ändern. Denn im *UN-Sozialpakt* sind nicht nur grundlegende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verfasst. Er bietet auch vielfältige Möglichkeiten, auf staatliche menschenrechtliche Verpflichtungen aufmerksam zu machen und diskriminierende politische Strukturen zu ändern.

Beim Thema Menschenrechtsverletzungen denken wir meist an Diktaturen oder arme Länder. Auch FIAN Deutschland arbeitet überwiegend zu Ländern des globalen Südens. Doch auch in Deutschland werden wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, die im *UN-Sozialpakt* verfasst sind, verletzt. An diese Erkenntnis knüpft unser Jahresthema an. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte gehen alle Menschen etwas an. Und die deutsche Regierung ist durch die Ratifizierung des Pakts verpflichtet, diese Rechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten – im In- und Ausland.

Wie wird sie diesen menschenrechtlichen Verpflichtungen bei den sozialen Leistungen für Flüchtlinge gerecht? Ist es in Übereinstimmung mit dem *UN-Sozialpakt*, dass das Asylbewerberleistungsgesetz festlegt, Flüchtlingen lediglich Leistungen zu gewähren, die unter dem für Deutschland errechneten Existenzminimum liegen, und dies zudem überwiegend als Sachleistungen? Und ergreift die Bundesregierung tatsächlich wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen oder trägt sie eher zu den Fluchtursachen bei?

Wie kann es sein, dass deutsche Entwicklungsgelder für Investitionen von Agrarkonzernen ausgegeben werden, welche zu Vertreibungen von tausenden von Menschen führen? Und wie ist es menschenrechtlich zu bewerten, dass in Deutschland geschätzte 335.000 Menschen keine Wohnung haben, die Bundesregierung dazu aber nicht einmal Daten erhebt?

Welche Auswirkungen hat die Privatisierung der Wasserversorgung in Deutschland für Menschen, die von geringem Einkommen oder sozialer Hilfe leben müssen? Und was bedeutet es für die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung, dass wir immer weniger Kontrolle über unsere Nahrungsmittel haben, weil immer weniger und immer größere Lebensmittelkonzerne das Angebot in den Supermärkten bestimmen?

Wie können Betroffene und die Zivilgesellschaft den *UN-Sozialpakt* nutzen, um ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte einzufordern und durchzusetzen?

Die Zeit ist reif: Deutschland muss 2016 dem *UN-Sozialausschuss* seinen nächsten Bericht über die Umsetzung der im *UN-Sozialpakt* verfassten Rechte einreichen. Zivilgesellschaftliche Organisationen können als Antwort darauf eigene Berichte verfassen. Dies muss genutzt werden, um die Einforderung der Rechte aus dem *UN-Sozialpakt* nicht nur theoretisch zu besprechen, sondern konkret in die Tat umzusetzen.

Breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit

FIAN wird 2016 verstärkt in die Öffentlichkeit treten, um den *UN-Sozialpakt* und seine Möglichkeiten, die in ihm verfassten Rechte für alle Menschen Wirklichkeit werden zu lassen, stärker bekannt zu machen. Dazu haben wir uns viel vorgenommen:

- Bereits im November 2015 wurde zu dem Thema eine Fortbildung für MultiplikatorInnen durchgeführt.
- Mit zehn Volkshochschulen in Nordrhein-Westfalen wollen wir auf öffentlichen Veranstaltungen über den *UN-Sozialpakt* informieren. Einige Veranstaltungen stehen schon fest: 27. Februar Bochum, 2. März Bergisch Gladbach, 14. März Duisburg, 12. April Pulheim, 22. April Köln, 28. April Mönchengladbach, 22. Juni Lüdenscheid.
- An vier Universitäten wollen wir Vorlesungen oder Seminare organisieren.
- In vier Städten wollen wir mit der Verwaltung oder den Stadtverordneten öffentliche Veranstaltungen organisieren.
- Jeden Monat werden wir ein Online-Seminar (sog. Webinar) zum *UN-Sozialpakt* anbieten, an dem Sie über das Internet teilnehmen können. Wir starten am 14. Dezember mit Dr. Michael Krennerich vom *Nürnberger Menschenrechtszentrum*, der mit dem Thema „Was sind soziale Rechte?“ die Grundlagen unseres Jahresthemas verständlich macht. Am 11. Januar wird Dr. Theo Rathgeber eine Einführung in das Menschenrechtssystem der *Vereinten Nationen* geben.

Alle Termine finden Sie auf www.fian.de sowie in unserem Newsletter und den nächsten *FoodFirst*-Magazinen. Wir freuen uns auf Ihre Beteiligung! Weitere Fragen beantwortet Ihnen Gertrud Falk, g.falk@fian.de.

Neue Publikationen zum Thema!

Siehe auch Seite 14

