

## Menschenrechte der 2. Generation: Leistungsrechte

Unter dem Begriff „Menschenrechte der 2. Generation“ werden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zusammengefasst, wie das Recht auf Arbeit, soziale Sicherheit oder Bildung. Sie sind auch als Leistungsrechte ausgestaltet und gewähren dem Individuum einen Anspruch auf entsprechende Leistungen durch den Staat. Die Menschenrechte der 2. Generation lassen sich dabei wie folgt definieren: *Wirtschaftliche Menschenrechte werden als die wirtschaftliche Tätigkeit, die als Grundlage des Einkommens des Menschen und damit der Sicherung eines angemessenen Lebensstandards, der aus eigener Kraft erreicht werden kann, beschrieben. Soziale Menschenrechte sind die Rechte, die jedem Menschen die materielle Absicherung seiner Lebensgrundlage gewähren und dies in den Fällen, in denen es für den Einzelnen nicht möglich ist, sich diese selbst zu erwirtschaften. Kulturelle Menschenrechte gewähren dem Individuum den Schutz und die Durchsetzung der Bedürfnisse, an der Teilhabe am kulturellen Leben.* (C. Mahler in: Der Staat im Recht - FS Eckart Klein, S. 1193, mit weiteren Nachweisen).

Eine erste rechtliche Verankerung findet sich bereits in der französischen Verfassung vom 24. Juni 1793. Aber erst mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert wurden sie zum politischen Thema und stärker diskutiert. Zu ersten internationalen Verrechtlichungen kam es durch Übereinkommen zum Arbeitsschutz durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

Mit der unverbindlichen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (**vgl. StW**) von 1948 wurde erstmals ein breiter Katalog, der wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, zusammen mit den bürgerlich-politischen Rechten enthielt, erstellt. Rechtliche Verbindlichkeit erlangten sie aber erst mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (ICESCR, 1966), der mit 164 Paktstaaten (Stand: Oktober 2016) einen vergleichbaren Zuspruch findet wie der IC-CPR (**vgl. StW**). Hinzu kommen regionale Abkommen, wie die Europäische Sozialcharta (1961, reformiert 1996), die Europäische Grundrechtecharta (2010) oder die Afrikanische Banjul-Charta (1986), die z.T. einen anderen Katalog an Leistungsrechten enthalten.

Vielfach wurde diskutiert, ob es sich bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leistungsrechten, überhaupt um Menschenrechte handeln könne. Die Menschenrechtsqualität wurde bestritten, weil Menschenrechte immer garantiert werden müssten. Dies wird insbesondere bei finanziell schwachen Staaten infrage gestellt, weil sie den Leistungsansprüchen – insbesondere in Krisenzeiten – nicht mehr gerecht wer-

den können, während die bürgerlich-politischen Freiheitsrechte stets garantiert werden könnten. Dabei wurde verkannt, dass auch bürgerlich-politische Rechte Kosten verursachen, um z.B. einen Justizapparat zu unterhalten. Und viele der Abkommen ermöglichen die Einschränkung von Rechten in bestimmten Krisensituationen. Durch den Beitritt zu Abkommen, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte erfassen, schaffen die Staaten positives Recht und erkennen damit die Menschenrechtsqualität an. Auch werden die Menschenrechte als Einheit aufgefasst und ihre Wichtigkeit auf UN-Konferenzen bestätigt.

Umstritten war lange Zeit auch der rechtliche Verpflichtungsgrad von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, weil die Vertragstexte – internationale wie regionale – grundsätzlich nur als eine Zielbestimmung verstanden wurden. So enthält Art. 2 ICESCR eine Verpflichtungsklausel, den Pakt „nach und nach mit allen geeigneten Mitteln“ zu verwirklichen. Dies ergab sich aus der Auffassung heraus, Leistungsrechte seien kostspielige Rechte, die den Staatshaushalt belasten und einer legislativen Umsetzung bedürfen, weil sie keine self-executing Normen seien, sondern komplexe Rechtsnormen. Daher wurden sie lange Zeit als Staatsziele oder bloße Programmätze gehandelt, die bestmöglich umgesetzt werden sollten. Mit den durch Expertengruppen entwickelten Limburg-Prinzipien (UN Doc. E/CN.4/1987/17 vom 8. Januar 1987) und den Maastricht-Guidelines von 1998 hat sich jedoch die Ansicht durchgesetzt, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte nicht ausschließlich Gewährleistungsdimensionen, sondern auch Abwehr- und Schutzdimensionen als Staatspflichten enthalten. Staaten stehen also in der Pflicht die Menschenrechte des Individuums zu respektieren (respect), zu schützen (protect) und zu gewährleisten (fulfil).

Besitzt ein Individuum zum Beispiel einen Arbeitsplatz, ist ihm der Zugang zu diesem zu ermöglichen (respect). Weiter ist er vor potentiellen Gefahren und Einwirkungen am Arbeitsplatz zu schützen (protect) z. B. durch Arbeitsschutzgesetze. Im Idealfall würde ein Staat auch Arbeitsplätze schaffen (fulfil). Weil ein Staat mit offener Marktwirtschaft jedoch eine solche Leistung nicht erfüllen kann, muss er zumindest Maßnahmen ergreifen, die den Berufseintritt des Individuums fördern. Sind dem Staat die Leistungen nicht möglich beschränkt sich die Leistungspflicht auf den Kerngehalt der Norm (minimal core obligation). Dies ist im Falle des Existenzminimums jedoch stets die Versorgung mit Lebensmitteln selbst und nicht nur die Förderung Lebensmittel zu erwerben.

Neben den Zweifeln an der Menschenrechtsqualität und am Verpflichtungsgrad, wurde lange die Justiziabilität von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten bezweifelt, da ihnen entsprechende Durchsetzungsmechanismen fehlten. Mit dem seit Mai 2013 in Kraft getretenen Fakultativprotokoll zum ICESCR wird dem Individuum die Individualbeschwerde ermöglicht. Dabei ist der Zulauf noch zurückhaltend (22 Ratifizierungen und 26 Signatarstaaten; Stand: November 2016). Inzwischen hat der UN-Fachausschuss zum Sozialpakt bereits erste Beschwerden (z.B. gegen Spanien) entschieden.

Zuvor waren – auf bestimmte Rechte beschränkt – Beschwerdeverfahren lediglich vor der ILO oder der UNESCO möglich.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich die Justiziabilität über die Jahrzehnte hinweg von einer ablehnenden bzw. zurückhaltenden hin zu einer positiven Rechtsprechung entwickelt, die die Leistungsrechte stärkt. Ein Beitritt Deutschlands zum Fakultativprotokoll des ICESCR lässt aber noch auf sich warten.

Mit dem neueren Fakultativprotokoll ist zu erwarten, dass sich eine stetige Spruchpraxis entwickeln wird. Diese würde sich aber noch verdichten, wenn mehr Staaten dem Protokoll beitreten und den Menschen die Beschwerdemöglichkeit einräumen.

### **Literaturhinweise:**

*Weiß, Norman*, Drei Generationen von Menschenrechten, in Arnd Pollmann/ Georg Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte: ein interdisziplinäres Handbuch 2012, S. 228-231.

*Mahler, Claudia; Lohmann, Georg*, Menschenrechte im Einzelnen: Wirtschaftliche Rechte, in Arnd Pollmann/ Georg Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte: ein interdisziplinäres Handbuch 2012, S. 272-279.

*Wytenbach, Judith*, Menschenrechte im Einzelnen: Soziale Rechte, in Arnd Pollmann/ Georg Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte: ein interdisziplinäres Handbuch 2012, S. 280-285.

*Weiß, Norman*, Menschenrechte im Einzelnen: Kulturelle Rechte, in Arnd Pollmann/ Georg Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte: ein interdisziplinäres Handbuch 2012, S. 286-293.

*Kälin, Walter; Künzli, Jörg*, Universeller Menschenrechtsschutz, 2013, S. 122-128.

*Hüfner, Klaus*, UNESCO und der Schutz der Menschenrechte – Sonderweg oder Sackgasse?, in MenschenRechtsMagazin, 2012, S. 97-111.

*De Schutter, Olivier; Eide, Asbjorn; Khalfan, Ashfaq; Orellana, Marcos; Salomon, Margot; Seiderman, Ian*, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States, in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, in Human Rights Quarterly 2012, S. 1084-1169.

*Eide, Asbjorn*, Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach, in Human Rights Law Journal 1989, S. 35-51.

Wiegandt, Jan, Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt – ratifizieren oder nicht ratifizieren? , in MenschenRechtsMagazin 2012, S. 161-180.