

RECHTSDURCHSETZUNG VON WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN UND KULTURELLEN MENSCHENRECHTEN

Hintergrundpapier

ÜBERBLICK

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle (WSK) Rechte sind jene Menschenrechte, die beispielsweise das Recht auf Arbeit, soziale Sicherheit, den Zugang zu Wohnraum, Nahrung, Wasser und Gesundheitsversorgung sowie die Teilhabe am kulturellen Leben, die Wissenschaftsfreiheit oder das Recht auf Bildung gewährleisten.

Wie alle Menschenrechte beinhalten WSK Rechte Achtungs- und Schutzpflichten des Staates (sogenannte *"obligation to respect, protect, fulfil"*). Damit wird sichergestellt, dass jeder Mensch in einem Land diese Rechte tatsächlich in Anspruch nehmen kann; es also Rechtsschutzmöglichkeiten in Form einer gerichtlichen Überprüfung gibt.



RECHT AUF GESUNDHEITSVERSORGUNG

Achtungspflicht („*obligation to respect*“): Der Zugang zu Gesundheitsversorgung muss allen Menschen gleichermaßen offenstehen. Eine Diskriminierung, z.B. auf Grund sprachlicher Barrieren, sexueller Identität oder ökonomischer Möglichkeiten, widerspricht dem Recht auf Gesundheitsversorgung für alle.

Schutzpflicht („*obligation to protect*“): Medizinische Produkte und Leistungen unterliegen regelmäßigen Qualitätskontrollen, um die Verwirklichung von Gesundheitsversorgung für alle auf dem neuesten Stand der Wissenschaft zu garantieren und zur Verhinderung und Vorbeugung von negativen Auswirkungen auf die Gesundheit beizutragen.

Erfüllungspflicht („*obligation to fulfil*“): Der Staat hat die Pflicht, Impfkampagnen, wie z.B. gegen Polio / Kinderlähmung, für alle Menschen zugänglich zu gestalten. Das bedeutet sie sind niederschwellig und leistbar zu gestalten, um das Recht auf Gesundheitsversorgung zu erfüllen.

Ein wesentlicher Aspekt ist das Prinzip der progressiven Realisierung, das sicherstellt dass Staaten unter all ihren zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, Maßnahmen setzen, um die volle Verwirklichung der WSK Rechte zu erreichen.

Während dadurch anerkannt wird, dass die Verwirklichung von WSK Rechten Ressourcen benötigt und sich daher verzögern kann, bedeutet es keineswegs, dass Staaten untätig bleiben können, sondern im Gegenteil aufzeigen müssen, dass sie selbst in herausfordernden Situationen, wie z.B. während einer Pandemie, die volle Verwirklichung von WSK Rechte weiterverfolgen, insbesondere auf Grund des Prinzips der Nicht-Diskriminierung.

Die rechtliche Verankerung von WSK Rechte gemeinsam mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung stellen somit sicher, dass jene Menschen, die auf Grund von Diskriminierung und Exklusion dringend Unterstützung brauchen, ein menschenwürdiges Dasein führen können.¹

Die Notwendigkeit und Dringlichkeit dieses Fokus wird durch die Auswirkungen der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19 Pandemie deutlich. Die Ungleichheiten am Arbeitsmarkt, wie z.B. prekäre Beschäftigung, Schlechterstellung von Pflegekräften, oder jene in der Bildung, z.B. Homeschooling und Chancengleichheiten, die für Kinder aus Familien mit geringeren ökonomischen Mitteln dadurch entstehen, seien beispielhaft erwähnt.²

DIE WICHTIGKEIT DER RECHTS DURCHSETZUNG VON WSK RECHTEN („JUSTIZIBILITÄT“)

Es wird oftmals die Frage gestellt, ob WSK Rechte überhaupt gerichtlich durchsetzbar sind. Die Antwort ist eindeutig „Ja“ – nicht nur, weil dies wesentlich ist für die Stärkung und Verwirklichung von WSK RECHTE, sondern auch weil kritisch hinterfragt werden muss, ob ein Recht ohne wirksamen Rechtsbehelf überhaupt ein Recht ist.

Weltweit belegen Gerichtsurteile die Rechtsdurchsetzung von WSK Rechte,³ einschließlich des Grundsatzes der progressiven Realisierung. In Südafrika haben beispielsweise Gerichte die Verpflichtung des Staates dahingehend überprüft, ob die von der Regierung gesetzten Maßnahmen angemessen waren. So wurde auch entschieden, dass es angemessen ist, dass die Regierung lebensrettende Gesundheitsmaßnahmen nicht nur als Pilotprojekt umsetzen kann, sondern landesweit Angebote setzen muss. Ein vergleichbares Szenario sind in Österreich die vergleichsweise kostenintensive Hepatitis-C Behandlung, die nur in einer Justizanstalt angeboten wird.

¹ Dies gilt selbstverständlich auch für die sogenannte Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere die Nachhaltigkeitsziele (SDGs), die eine gerechtere Verteilung von Ressourcen und damit Chancengleichheit zum Ziel haben. Denn so zählen die Sicherstellung von Chancengleichheit im Bildungsbereich (SDG 4) oder der gleichberechtigte Zugang zu Gesundheitsleistungen (SDG 3) zu den 17 nachhaltigen Entwicklungszielen.

² Amnesty International Österreich, *Kurzanalyse: Soziale Rechte sind Menschenrechte*, Juli 2020, abrufbar unter https://www.amnesty.at/media/7321/amnesty-international-analyse_soziale-menschenrechte-covid-19-pandemie_200630_fin.pdf; die Armutskonferenz, *Armutsbetroffene und die Corona-Krise, Eine Erhebung zur sozialen Lage aus der Sicht von Betroffenen*, Oktober 2020, abrufbar unter <http://www.armutskonferenz.at/news/news-2020/erhebung-armutsbetroffene-und-die-corona-krise.html>

³ Bundesverfassungsgericht, 1 BvL 1/09, 9.2.2010; South African Constitutional Court, *Mazibuka v. City of Johannesburg*, 2010 (4) SA 1 (CC) (8.10.2009); *Soobramoney v. Minister of Health, KwaZulu-Natal* 1998, (1) SA 765, (CC); *Government of the Republic of South Africa vs. Grootboom* 2001 (1) SA 46 (CC); Supreme Court of India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India*, W.P.(C) No 196 / 2001, 28.11.2001;

Darüber hinaus hat sich der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Allgemeinen Bemerkungen⁴ ausführlich zur Frage der unmittelbaren (gerichtlichen) Anwendbarkeit der Paktrechte geäußert und deutlich aufgezeigt, dass die Normen direkt zur Anwendung kommen können. Jeder Staat ist verpflichtet, zumindest den Kerngehalt der Rechte unmittelbar umzusetzen.

Dennoch wird oftmals an WSK Rechte kritisiert, dass sie zu „vage“ formuliert seien. Deshalb, so eine gängige Kritik, sei die Umsetzung bzw. Implementierung schwierig oder gar unmöglich. Jedoch verdeutlicht die vielfältige Judikatur, z.B. zu Fragen „was ist Meinungsfreiheit?“, „was darf Meinungsfreiheit?“ oder „was ist Folter“, dass es gerade die Aufgabe von Gerichten ist, diese Lücken zu füllen und Recht auch weiterzuentwickeln. Dies gilt im Menschenrechtsschutz, wie auch auf anderen Rechtsgebieten gleichermaßen.

Beispiel: *Minister of Health v Treatment Action Campaign (TAC) (2002) 5 SA 721 (CC)*

Die südafrikanische Regierung plante im Jahr 2000, am Höhepunkt der HIV/AIDS Pandemie, Nevirapine, ein Medikament zur Behandlung von HIV von ungeborenen Kindern, auf einige wenige Pilotprojekte einzuschränken. Eine NGO Koalition berief sich auf das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf Gesundheitsversorgung und klagte die Regierung.

Das südafrikanische Verfassungsgericht anerkannte die Verletzung, das Medikament wurde landesweit zur Verfügung gestellt und vermutlich 60.000 Menschenleben gerettet.

Oftmals wird dadurch auch die Befürchtung geäußert, dass Vorgaben im Bereich der WSKR den Handlungsspielraum der Politik und Verwaltung zu stark eingrenzen und es zu einer Vermischung der Gewaltentrennung kommt und Gerichte zu sogenannten „Policy-makers“ werden. Jedoch: so wie andere verfassungsrechtliche Vorgaben, geben WSK Rechte, die durchsetzbar sind, eine Richtschnur vor, deren Überprüfung durch Gerichte in einem Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit ist.

Vor allem bedeutet die Durchsetzbarkeit von WSK Rechte, dass Menschen die Möglichkeit haben eine behauptete Verletzung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte vor ein Gericht zu bringen und eine Beschwerdemöglichkeit nicht *a priori* ausgeschlossen ist.

Weiters hat die direkte Anwendung von WSK Rechte zur Konsequenz, dass sich auch die Verwaltung und Dienstleister*innen, die im staatlichen Auftrag handeln, die Zielsetzungen der WSK RECHTE unterstützen müssen. Das bedeutet konkret, dass gängige Praktiken, so z.B. Gewohnheiten und Ansichten, die Menschen zu Bittsteller*innen machen, drastische verändert werden müssen.

RECHTS DURCHSETZUNG VON WSK RECHTE IN ÖSTERREICH

Auch wenn Österreich unbestritten zu den höchstentwickelten Sozialstaaten zählt, werden soziale Menschenrechte noch immer zu einem großen Teil als Programmsätze und Almosen verstanden und in diesem Kontext werden Menschen zu Bittsteller*innen. Denn es gibt nach wie vor keine verfassungsrechtliche Verankerung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in Österreich.

⁴ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 3, E/1991/23, 1990

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, den Österreich ratifiziert, steht unter Erfüllungsvorbehalt, wodurch eine direkte Anwendung dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen ausgeschlossen ist.

Das respektive Fakultativprotokoll, das die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens vor dem UN-Fachausschuss vorsieht, wurde von Österreich bislang nicht ratifiziert – trotz entsprechender Empfehlungen der internationalen Staatengemeinschaft.⁵

Da WSK Rechte nicht verfassungsrechtlich verankert sind, haben Klagen, die sich auf WSK Rechte berufen, keine Aussicht auf Erfolg in Österreich.

Anwält*innen, die sich auf den IPwskR stützen möchten, um einen Anspruch auf ein soziales Menschenrecht geltend zu machen, müssten daher zuerst einmal Überzeugungsarbeit leisten, dass dieser überhaupt in Österreich anwendbar ist.

Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe, macht den Unterschied deutlich. Im deutschen Grundgesetz ist das Sozialstaatsgebot (Artikel 20) verankert. Aus diesem leitet das deutsche Höchstgericht ab, dass das Existenzminimum – im Kontext von Hartz IV – tatsächlich gesichert und konkretisiert werden muss. Es muss der jeweilige Stand des Gemeinwesens und die bestehenden Lebensbedingungen berücksichtigt werden, um den konkreten Bedarfen von Menschen gerecht zu werden.⁶

In Österreich fehlt eine solche Maßgabe. Es wird regelmäßig auf einen wesentlich tiefer liegenden Maßstab verwiesen: „unmenschliche und erniedrigende Behandlung“ gemäß Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Verankerung von WSK Rechten in der Verfassung würde gewährleisten, dass Gesetzgebung und Verwaltung, aber auch Gerichte, einen Maßstab zu berücksichtigen haben, der tatsächlich ein menschenwürdiges Dasein für alle sicherstellt. Die im Regierungsprogramm vorgesehene Erweiterung des österreichischen Grundrechtskatalogs kommt daher zur rechten Zeit.

⁵ Siehe *Universal Periodic Review of Austria*, 2021, A/HRC/WG.6/37/L.9, para 6.201, 7.25; *Universal Periodic Review of Austria* 2015, A/HRC/31/12/Add.1 - Para. 3, Empfehlungen 141.6., 141.3, 141.4., 141.5., 141.1., 141.2., 141.9; siehe *CESCR Concluding Observations on Austria*, 2013, E/C.12/AUT/CO/4; siehe *Amnesty International, Submission for the Universal Periodic Review of Austria*, January 2021, abrufbar unter <https://www.amnesty.at/presse/upr-amnesty-fordert-konsequenterere-menschenrechtspolitik-in-oesterreich/>

⁶ BVerfG, Urteil des Ersten Senats, 5.11.2019, 1 BvL 7/16