

HÄUFIG GESTELLTE FRAGEN

WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN UND KULTURELLEN MENSCHENRECHTEN

Was sind wirtschaftliche, soziale und kulturelle (WSK-) Menschenrechte?

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle (WSK) Rechte finden sich bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 und wurden 1966 im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) besonders verankert. Dazu gehören:

- **Wirtschaftliche Rechte**, wie das Recht auf Arbeit und das Recht auf gerechte, gesunde und sichere Arbeitsbedingungen; die Gewerkschaftsfreiheit und das Streikrecht.
- **Soziale Rechte**, wie unter anderem das Recht auf soziale Absicherung (soziale Sicherheit); das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard, einschließlich das Recht auf Nahrung, Kleidung, Wohnraum; das Recht auf physische und psychische Gesundheitsversorgung; das Recht auf Bildung.
- **Kulturelle Rechte**, wie das Recht eines*r jeden am kulturellen Leben teilzunehmen; die Wissenschaftsfreiheit und das Recht in den Genuss des neuesten Standes der Wissenschaft zu kommen.

Österreich hat sich dem Pakt im Jahr 1978 durch seine Ratifizierung verpflichtet. Dieser steht im Sinne des Artikel 50 B-VG allerdings unter dem sogenannten „Erfüllungsvorbehalt“, der eine Anwendung des Pakts in Einzelfällen ausschließt. Darüber hinaus gibt es auf europäischer Ebene die Europäische Sozialcharta (rev. 1996), der Österreich 2011 beigetreten ist; sowie menschenrechtliche Vorgaben zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in anderen Menschenrechtsverträgen (z.B. Frauenrechtskonvention, Kinderrechtskonvention, etc.).

Wie bürgerliche und politische Menschenrechte, z.B. die Meinungsäußerungsfreiheit oder das Recht auf Privatleben, haben WSK-Rechte das Ziel, die Macht des Staates zu regeln, die vorhandenen Ressourcen gerecht zu verteilen und die Chancengerechtigkeit zu erhöhen und dadurch den Menschen ein menschenwürdiges Leben zu garantieren. Insbesondere da jede Form der Diskriminierung und Ungleichbehandlung verboten ist.

WSK-Rechte sind sehr vage formuliert – ist das ein Problem?

Es liegt in der Natur von allgemein gültigen Prinzipien, dass sie konkretisiert werden müssen. „Meinungsäußerungsfreiheit“ ist genauso wie „Privatleben“ ein Begriff, dessen konkrete Bedeutung erarbeitet werden musste und sich noch immer weiterentwickelt. Das gilt gleichermaßen für „soziale Sicherheit“ oder auch „adäquaten Lebensstandard“ und andere soziale Rechte.

Es liegt an politischen Akteur*innen und der nachprüfenden Kontrolle durch Gerichte, diesen Begriffen in einem speziellen Kontext Bedeutung zu geben. Darüber hinaus zeigen sowohl die Expert*innengremien der Vereinten Nationen, wie auch Urteile von nationalen Gerichten die Inhalte und Geltungsbereiche dieser Rechte auf.

Prinzipien bzw. Rechte geben eine Zielrichtung vor, die in einer Demokratie Richtschnur für die Gestaltung von Gemeinschaft und Öffentlichkeit sind. Verwaltung, Politik und Gerichte sind daher gefordert, den Prinzipien zu folgen und ihnen durch Handlungsanweisungen, Gesetze und Verordnungen, zur Konkretisierung und Durchsetzbarkeit zu verhelfen.

Würde die verfassungsrechtliche Verankerung bedeuten, dass Höchstgerichte über öffentliche Ausgaben entscheiden?

Höchstgerichte haben die Aufgabe, die Korrektheit von Entscheidungen zu überprüfen, Maßgabe dafür sind u.a. verfassungsrechtliche Vorgaben. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Sozialhilfe Hartz IV zu niedrig für ein „menschenwürdiges Dasein“ ist. In Südafrika hat der dortige Verfassungsgerichtshof entschieden, dass die Medikamente zur Verhinderung des Ausbruchs von HIV/AIDS zu teuer sind und die Regierung nachverhandeln muss.¹

Die Rechtsprechung zu WSK-Rechten kann zwar dazu führen, dass Gerichte Anordnungen treffen, die Auswirkungen auf den Haushalt und öffentliche Ausgaben haben, aber die Rolle der Gerichte in Bezug auf den Haushalt und die Ressourcenzuweisung geht über WSK-Rechte hinaus. Darüber hinaus hat auch die Durchsetzung von beispielsweise zivilen und politischen Rechten, wie das Recht auf ein faires Verfahren oder die Bereitstellung von Prozesskostenhilfe, Auswirkungen auf die Zuweisung von budgetären Mittel.

¹ Bundesverfassungsgericht Karlsruhe zu Hartz IV und menschenwürdigem Dasein: BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010; Constitutional Court of South Africa, Minister of Health and Others vs Treatment Action Campaign, CCT8/02 [2002].

Die Aufgabe der Höchstgerichte ist es aber nicht als politische Entscheidungsträgerin aufzutreten, sondern Rechtsverletzungen, die durch bestimmte politische Entscheidungen entstehen können, zu beheben. Damit liegt die letzte Entscheidung über mögliche angemessene Antworten bei den politischen Entscheidungsträger*innen.

Wie werden WSK-Rechte finanziert?

Genauso wie andere Menschenrechte auch: durch eine konsequente Berücksichtigung menschenrechtlicher Vorgaben in der Erstellung des öffentlichen Haushalts. Insbesondere die Berücksichtigung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung hat zur Konsequenz, dass Regelungen und Maßnahmen gezielter zur Förderung von Chancengleichheit beitragen.

Österreich hat vergleichsweise ein hohes Bildungsbudget, welches aber, ein gemeinhin als sozial undurchlässig beschriebenes Bildungssystem, finanziert. Die grundlegende Reformbedürftigkeit des Bildungssektors wird im Rückgriff auf Pilotprojekte und Schulversuche an mehr als der Hälfte der Bundesschulen in Österreich deutlich.² Die stärkere Relevanz von Menschenrechten, insbesondere der Nicht-Diskriminierung würde es signifikant leichter machen, jene Reformen umzusetzen, mittels derer die Inklusivität und soziale Durchlässigkeit des Bildungssystems gestärkt würden. Die Berechnungen der Weltbank³ legen nahe, dass dies mittelfristig die Kosten in diesem Bereich senken würde. Es gibt auch zu anderen Bereichen, wie zum Beispiel Gesundheitsversorgung, eindrucksvolle Beispiele, wonach die Ausgaben signifikant sinken, wenn Nicht-Diskriminierung als durchgängiges Prinzip angewendet wird und ein Rechts-Anspruch (statt eines Wohlfahrtssparadigmas) besteht.⁴

Die verfassungsrechtliche Verankerung von WSK-Rechten bedeutet, dass jede*r eine Wohnung oder einen Arbeitsplatz einklagen kann?

Nein. Die rechtliche Durchsetzbarkeit von Rechten bedeutet nicht, dass jede*r einen Anspruch auf eine individuelle Leistung hat.

Die Verpflichtung des Staates besteht darin, sicherzustellen, dass Einrichtungen, Güter und Dienstleistungen für alle erschwinglich sind, was aber nicht kostenlos bedeutet. Die Regierung muss sicherstellen, dass die direkten oder indirekten Kosten für z.B. Gesundheitsversorgung oder Wohnraum einen Menschen nicht daran hindern, diese in

² „Schulversuche dienen häufig als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen. Eine erhebliche Anzahl an Schulversuchen hatte das Erprobungsstadium bereits überschritten und war quasi dauerhaft eingerichtet,“ Rechnungshof, Bericht Schulversuche (2015)
<https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Schulversuche.pdf>.

³ World Bank, Inclusion Matters (2013).

⁴ International Budget Partnership, Dignity Counts <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Dignity-Counts-A-Guide-to-Using-Budget-Analysis-to-Advance-Human-Rights-English.pdf>.

Anspruch zu nehmen oder ihre Fähigkeit, andere Menschenrechte zu genießen, beeinträchtigen.

Die WSK-Rechte schließen die private Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen oder eine Mischung aus öffentlicher und privater Bereitstellung auch nicht aus. Der Staat ist jedoch dafür verantwortlich, jede Form der Dienstleistungserbringung zu regulieren und zu überwachen und sicherzustellen, dass die Menschenrechte eingehalten werden, insbesondere das Nicht-Diskriminierungsgebot.

Am Beispiel „leistbarer Wohnraum“ konkretisiert bedeutet es, dass Politik und Verwaltung die Zielsetzung unterstützen müssen, in dem sie entsprechende Rahmenbedingungen schaffen, dass Wohnen leistbar ist, dass obdachlose Menschen rasch zu sicherem Wohnraum kommen oder dass der Arbeitsmarkt strukturell so konzipiert ist, dass alle Menschen würdige Arbeitsbedingungen, insbesondere adäquates Einkommen, erreichen können und dadurch Wohnraum für sie leistbar ist.

Es muss weiters die Möglichkeit bestehen, dass eine Versagung eines Rechts oder die Verletzung eines solchen von einer unabhängigen Stelle überprüft und allenfalls wirksam sanktioniert werden kann.

Was können WSK-Rechte in einer Pandemie bewirken?

Die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie können durch soziale Menschenrechte anders – gerechter – abgedeckt werden. WSK-Rechte können den politischen Entscheidungsträger*innen dabei als Richtschnur dienen und eine Orientierungshilfe bei der Verabschiedung von Maßnahmen geben, wie auch die folgenden Beispiele illustrieren:

Impfen: Das Recht auf Gesundheitsversorgung in Verbindung mit dem Verbot von Diskriminierung würde klarere Vorgaben liefern, welche Personengruppen (auch Berufsgruppen) im Zugang zu Impfstoff haben.

Arbeit: Das Recht auf angemessene und sichere Arbeitsbedingungen umfasst nicht nur Arbeitszeiten, gerechte Entlohnung, Pausen, etc. sondern gibt auch Anhaltspunkte für Entscheidungsträger*innen wie Arbeitnehmer*innen und Arbeiter*innen am Arbeitsplatz ausreichend vor dem Coronavirus geschützt werden müssen. So äußerte sich auch der UN-Fachausschuss mit einer Empfehlung an alle Staaten gezielte Programme zu erlassen, die Arbeitsplätze sichern, Einkommensverluste ausgleichen, sowie alle Arbeiter*innen am Arbeitsplatz, auch durch die Bereitstellung von angemessener persönlicher Schutzausrüstung, vor einer Infizierung mit dem Coronavirus zu schützen.⁵

⁵ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*, 17. April 2020, <https://undocs.org/E/C.12/2020/1>

Werden WSK-Rechte durch die verfassungsrechtliche Anerkennung automatisch gewährleistet?

Nein, nicht unbedingt. Die Erweiterung des österreichischen Grundrechtskatalogs durch Aufnahme von WSK-Rechten bedeutet nicht automatisch, dass WSK-Rechte gewährleistet werden.

Doch sie stellt ein eindeutiges Bekenntnis Österreichs zur Unteilbarkeit der Menschenrechte im Sinne der Wiener Erklärung 1993 dar und ermöglicht letztlich Einzelpersonen die Durchsetzung ihrer Rechte.

Eine Verankerung von WSK-Rechten im Grundrechtskatalog ist darüber hinaus auch wesentlich für die Realisierung von WSK-Rechten als solche. Dementsprechend besagt Artikel 2 (1) IPwskR "jeder Staat verpflichtet sich [...] vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

Was würde sich durch WSK-Rechte in der österreichischen Verfassung ändern?

Die verfassungsrechtliche Verankerung von WSK-Rechten würde ein eindeutiges Bekenntnis Österreichs zur Unteilbarkeit der Menschenrechte im Sinne der Wiener Erklärung 1993 darstellen und ermöglicht Einzelpersonen die Durchsetzung ihrer Rechte.

Darüber hinaus würde dies positive Veränderungen für die Menschen in Österreich zur Folge haben:

- Es gäbe einen Rahmen, der die Exekutive und Legislative bei der Ausarbeitung von Gesetzen und bei der Planung und Bereitstellung von Budgets und Dienstleistungen im Zusammenhang mit den WSK-Rechten anleitet.
- Es wäre sichergestellt, dass der Schutz und die Erfüllung dieser Rechte nicht dem Ermessen einzelner Regierungen überlassen werden, sondern einen rechtlichen Status als nationale Prioritäten erhalten, an den nachfolgende Regierungen gebunden sind.
- Es würde zu einer Stärkung der Rechenschaftspflicht und Transparenz, insbesondere betreffend Bereitstellung von Ressourcen, beitragen – was gerade in Zeiten wirtschaftlicher Krisen überaus wichtig ist.
- Der verfassungsrechtliche Maßstab für die Sicherstellung von sozialer Sicherheit wäre höher: statt „unmenschliche und erniedrigende Behandlung“ zu verhindern würde „menschenwürdiges Dasein“ gewährleistet werden müssen. Statt vielfacher Auflagen für wohnungslose Menschen würde „Housing First“ Standard sein, d.h. bedingungsloser Zugang zu sicherem Wohnraum samt entsprechender fachlicher Unterstützung.
- Die Menschen in Österreich hätten einen Rechtsbehelf, wenn ihre Menschenrechte, insbesondere ihre WSK-Rechte oder auch politische Rechte mit einem WSK-Berührungspunkt verletzt werden. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (iSd

Artikel 8 AEMR) ist ein wesentliches Element des internationalen Menschenrechtsschutzes. Österreich hat die Verpflichtung, einer*in jedem das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf in Bezug auf alle Rechte zu gewährleisten, denen sich Österreich völkerrechtlich verpflichtet hat – dazu gehören auch die WSK-Rechte.

Welche völkerrechtlichen Verpflichtungen hat Österreich in Bezug auf WSK-Rechte?

Österreich hat eine Reihe an verschiedenen menschenrechtlichen Verpflichtungen, die insbesondere durch die Ratifizierung des IPwskR entstehen. Daneben finden sich auch noch entsprechende menschenrechtliche Verpflichtungen beispielsweise in der Frauenrechtskonvention, Kinderrechtskonvention oder der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Beachtlich sind auch die Regelung in der Anti-Rassismus Konvention, deren grundlegende Bestimmung gegen Rassismus in Österreich Verfassungsrang hat.⁶

- Österreich hat sich zur Umsetzung der WSK-Rechte „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ verpflichtet.⁷ Dieser Grundsatz anerkennt, dass es Staaten – insbesondere ökonomisch ressourcen-armen Staaten – unter Umständen nicht möglich ist, alle WSK-Rechte unmittelbar zu gewährleisten, insbesondere vor dem Hintergrund von eingeschränkten Ressourcen.

Darüber hinaus gibt es jedoch auch unmittelbare Verpflichtungen, die stets Österreich erfüllen muss:

- die Verpflichtung, **konkrete und gezielte Schritte** unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten zu unternehmen, um so schnell wie möglich auf die vollständige Verwirklichung dieser Rechte hinzuwirken;
- die Verpflichtung, die WSK-Rechte für alle **ohne Diskriminierung** zu gewährleisten, z.B. die Gewährleistung der Nicht-Diskriminierung beim Zugang zu Gesundheitsdiensten; und
- die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass ein **Mindestmaß** dieser Rechte stets für jeden Menschen gewährleistet ist, z.B. eine grundlegende medizinische Grundversorgung und die elementarsten Formen der Bildung.

⁶ Bundesverfassungsgesetz zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, BGBl 390/1973.

⁷ Die sogenannte Verpflichtung zur „progressiven Realisierung“. Das bedeutet, die „*Verpflichtung, so schnell und effektiv wie möglich auf dieses Ziel hinzuwirken. Darüber hinaus sind alle absichtlich rückschrittlichen Maßnahmen sorgfältigster Abwägung zu unterziehen und müssten unter Bezugnahme auf die Gesamtheit der im Pakt vorgesehenen Rechte und im Zusammenhang mit der vollen Nutzung der maximal verfügbaren Ressourcen vollständig gerechtfertigt sein,*“ CESCR Committee, General Comment 3, Absatz 9 ff. Siehe auch, zur Anerkennung der Subsistenz der WSK-Rechte, die Limburg Principles.

Weiterführende Informationen:

Office of the High Commissioner for Human Rights, *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*,

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/FAQ%20on%20ESCR-en.pdf>

Amnesty International, *Human rights for human dignity : A primer on economic, social and cultural rights*, <https://www.amnesty.org/en/documents/POL34/001/2014/en/>

Scottish Human Rights Commission, *Strengthening Economic, Social and Cultural Rights*, <https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/strengthening-economic-social-cultural-rights/>