

# Ist das Recht auf soziale Sicherheit einklagbar?

CHRISTIAN COURTIS / KLAUS HEIDEL

**Das Recht auf soziale Sicherheit ist erfolgreich vor internationale und regionale Gerichte sowie internationale Institutionen gebracht worden, die zuständig sind für Beschwerden und Klagen über Verletzungen jener Rechte, die als bürgerliche oder politische gelten. Möglich wurde dies immer dann, wenn der Zusammenhang zwischen dem Recht auf soziale Sicherheit mit weiteren Rechten aufgezeigt werden konnte. Obgleich sich also dieser indirekte Schutz des Rechtes auf soziale Sicherheit als bedeutsam erwiesen hat, gibt es dennoch Aspekte desselben, die kaum oder gar keine Berücksichtigung fanden. Die Entwicklung von Mechanismen der unmittelbaren Justitiabilität würde diesem Mangel abhelfen.**

Das Recht auf soziale Sicherheit findet sich im Katalog der Menschenrechte seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahre 1948 (Artikel 22). Es ist auch in einer beträchtlichen Zahl von internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen und in den Instrumenten der Internationalen Arbeitsorganisation festgeschrieben.

Nationale Erfahrungen zeigen, dass das Recht auf soziale Sicherheit unter Einschluss von Rechten, die aus Systemen sozialer Sicherheit abgeleitet werden können, und in Verbindung mit dem Arbeitsrecht Bereiche sind, die durch Rechtsprechung geregelt werden, und dies sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern. Im Gegensatz hierzu ist die unmittelbare Justitiabilität auf internationaler Ebene begrenzt, und dies besonders deshalb, weil verschiedene Einschränkungen der Justitiabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte fortbestehen. Dennoch gehört die gerichtliche Behandlung des Rechtes auf soziale Sicherheit zu den juristischen oder quasi-juristischen Aufgaben von internationalen und regionalen Menschenrechtsgerichten und -institutionen, die das Recht haben, Anträge, Beschwerden und Klagen anzunehmen.

## Das Recht auf soziale Sicherheit mithilfe des Rechtes auf Eigentum schützen

Eine der indirekten Möglichkeiten, das Recht auf soziale Sicherheit zu schützen, ist der Einschluss von Rechten auf und Ansprüchen an Leistungen des sozialen Sicherheitssystems in Ansprüche, die durch das Recht auf Eigentum geschützt werden.

## DAS EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSSYSTEM

Im europäischen Menschenrechtssystem zeigte sich diese Möglichkeit des Schutzes durch die Anwendung von Artikel 1 des Protokolls Nummer 1 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (EMRK). Die entscheidende Frage ist die Reichweite der Begriffe „Eigentum“ und „Besitz“ im Text des Artikels. Eine enge Interpretation könnte den Eigentumsbegriff zum Beispiel auf dingliches Eigentum beschränken. Aber eine breitere Interpretation der Ansprüche, die mit den Begriffen „Eigentum“ und „Besitz“ verknüpft werden könnten, würde es

zum Beispiel erlauben, auch einen Pensionsanspruch oder andere Ansprüche auf Transfers, auf ihre Beibehaltung, Aktualisierung oder Anpassung einzuschließen.

Die frühere Europäische Menschenrechtskommission und der gegenwärtige Europäische Menschenrechtsgerichtshof haben eindeutig zu dieser zweiten Möglichkeit tendiert und in vielen Fällen dafür gehalten, dass Leistungen des Systems sozialer Sicherheit „Eigentum“ und „Besitz“ im Sinne des erwähnten Artikels 1 begründen und dass sie deshalb den Schutz vor staatlichen Maßnahmen verdienen, die ihren friedlichen Genuss beeinträchtigen. So erklärte bereits 1971 die frühere Europäische Menschenrechtskommission, dass es zwar eindeutig sei, dass kein Recht auf Pensionen in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthalten sei, dennoch aber die Leistung von Zwangsbeiträgen zu einem Pensionsfonds unter bestimmten Voraussetzungen ein Eigentumsrecht an einem Anteil eines solchen Fonds schaffen könne. Der Euro-

## Beschwerdeverfahren bei internationalen und regionalen Menschenrechtsinstitutionen

Auf internationaler Ebene gibt es noch immer keine Beschwerdeverfahren über die Verletzung von Rechten, die im Internationalen Pakt für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (IPwskr) kodifiziert sind. Immerhin berechtigt Artikel 24 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Beschwerden darüber vorzutragen „dass irgendein Mitglied [Mitgliedsland] die Durchführung eines Übereinkommens, dem es beigetreten ist, nicht in befriedigender Weise sichergestellt habe“. Dies schließt Übereinkommen ein, die einen Bezug zum Recht auf soziale Sicherheit haben, so die Übereinkommen 102, 121, 128, 130, 168, 103 revidiert, 118 und 157.

In Europa erlaubt das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta, dass ein System von Kollektivbeschwerden einrichtet, dass berechtigte Anspruchsinhaber Beschwerden über eine unbefriedigende Erfüllung von Verpflichtungen vortragen, die sich für einen Unterzeichnerstaat aus der Europäischen Sozialcharta von 1961 oder ihrer revidierten Form von 1996 ergeben.

Das Interamerikanische Menschenrechtssystem erlaubt die Einreichung von individuellen Petitionen bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission über die Verletzung des Rechtes auf soziale Sicherheit, wie es in Artikel 16 der Amerikanischen Erklärung der Rechten und Pflichten des Menschen niedergelegt ist. Außerdem wurden Argumente für die Möglichkeit benannt, Sachverhalte der direkten Verletzung des Rechtes auf Sicherheit vor den Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof zu bringen, doch die bisherige Praxis ist enttäuschend gewesen.

päische Gerichtshof hat in vielen Fällen diese Interpretation aufrechterhalten.

Ist einmal der Schutz von Rechten auf Leistungen des Systems sozialer Sicherheit durch das Recht auf Eigentum eingerichtet, müssen die Kriterien untersucht werden, die die europäische Menschenrechtsinstitutionen nutzen, um eine Verletzung dieses Rechtes im Blick auf Pensionen und andere Leistungen zu definieren.

Hierbei ist daran zu erinnern, dass der Europäische Gerichtshof die Vorstellung von einem Ermessensspielraum (*margin of appreciation*) entwickelt hat, die auf einen gewissen Respekt der gerichtlichen Beratungen vor staatlichen Entscheidungen über politische Fragen – und zwar sowohl hinsichtlich von Zielen als auch von Mitteln – hindeutet. Diese Vorstellung spiegelt sich in der Auffassung der Kommission wider, dass die Anerkennung einer Ausdehnung des Rechtes auf Eigentum auf das System sozialer Sicherheit nicht die Garantie einer bestimmten Höhe von Leistungen einschließt. Dieser Auffassung schloss sich der Europäische Gerichtshof an. Andererseits ist der staatliche Ermessensspielraum nicht unbegrenzt. So hat der Europäische Gerichtshof mehrfach geurteilt, dass bestimmte staatliche Maßnahmen einen ungerechtfertigten Eingriff in den Genuss des Rechtes auf Eigentum durch den Kläger darstellten. Hierbei folgten die europäischen Menschenrechtsinstitutionen drei Kriterien, um zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen das Recht auf Eigentum das Recht auf soziale Sicherheit schützt, nämlich:

- Kürzungen von Leistungen des Systems sozialer Sicherheit, die die Substanz eines Rechtes berühren,
- Diskriminierung oder Verletzung des Gleichheitsprinzips und
- Verletzung von rechtskräftigen Urteilen und Nichtbeachtung von Urteilen.

#### INTERAMERIKANISCHES MENSCHENRECHTSSYSTEM

Obleich die Praxis des interamerikanischen Menschenrechtssystems in diesem

Bereich schmaler ist, gibt es Präzedenzfälle. In diesem System beruht der Schutz des Rechtes auf Eigentum auf Artikel 21 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention.

Folgte die Interamerikanische Menschenrechtskommission zunächst einem engen Verständnis von Eigentum, revidierte sie diese Position im Streitfall von fünf Pensionsbeziehern gegen den peruanischen Staat. Dieser Fall wurde schließlich vor den Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof gebracht. Hierbei ging es um die Veränderung der gesetzlichen Pensionshöhe und die staatliche Nichtbeachtung eines Gerichtsurteils, das die Kürzung der Pensionen der Kläger für unzulässig wertete. Der Interamerikanische Gerichtshof urteilte, dass bei Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen die Pension ein erworbenes Recht der Kläger darstelle, daher ihrem Vermögen zugerechnet werden müsse und deshalb durch das Recht auf Eigentum geschützt werde.

#### Das Recht auf soziale Sicherheit mithilfe des Rechts auf ein faires Verfahren und durch effektive Rechtsmittel schützen

Sowohl der Europäische Menschenrechtsgerichtshof als auch der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof haben sich mit Fällen beschäftigt, bei denen Leistungen des Systems sozialer Sicherheit

durch Verletzungen von Prozessrechten beeinträchtigt wurden. Der europäische Gerichtshof verfügt über eine umfangreiche Rechtsprechung zu Artikel 6.1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit einer Reihe von Fällen, in denen das Recht auf soziale Sicherheit berührt wurde. Hierbei geht es auch um die Interpretation der Formulierung „Streitigkeiten in Bezug auf [...] zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“.

In einem Falle diskutierte der Europäische Menschenrechtsgerichtshof die Anwendbarkeit von Artikel 6.1 EMRK auf eine Auseinandersetzung über die Fortzahlung von Leistungen einer öffentlichen Krankenversicherung bei Krankheit und Arbeitslosigkeit. Der Gerichtshof urteilte unter Würdigung mehrerer Faktoren – darunter die wirtschaftliche und persönliche Dimension des Rechtes, seine Beziehung zum Arbeitsvertrag und die Vergleichbarkeit mit privaten Krankenversicherungen –, dass der Fall nach Artikel 6.1 als zivilrechtliche Auseinandersetzung zu werten sei. Es folgten weitere vergleichbare Urteile, in deren Verlauf es unstrittig wurde, dass Artikel 6.1 auch auf Fragen der sozialen Sicherheit anzuwenden sei. Der Gerichtshof wandte Artikel 6.1 an bei Verfahren über Entschädigungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Anpassungen von Renten, Mutterschaftsunterstützungen und lebenslangen Rentenbezügen.

#### Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (EMRK): Artikel 6 – Recht auf ein faires Verfahren

Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.

Im Einzelnen kamen dabei die folgenden Dimensionen des Rechtes auf ein faires Verfahren und auf effektive Rechtsmittel zum Tragen:

- Waffengleichheit, Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens,
- angemessener Zeitrahmen für das Verfahren und
- Beachtung rechtskräftiger Urteile.

### Das Recht auf soziale Sicherheit mithilfe des Gleichbehandlungsprinzips und Diskriminierungsverbots schützen

Ein dritter Weg zum Schutz des Rechtes auf soziale Sicherheit durch Menschenrechtsinstrumente, die Anträge und Beschwerden erlauben, führt über die Bezugnahme auf Verletzungen des Gleichbehandlungsprinzips und auf den Schutz vor Diskriminierungen. In solchen Fällen besteht die Strategie darin, die Existenz ungerechtfertigter oder diskriminierender Bestimmungen im Blick auf soziale Sicherheit anzuführen, zum Beispiel bezüglich des Zuganges zu bestimmten Leistungen oder zu bestimmten Höhen der Leistungen. Diese Strategie ist auch von nationalen Gerichten unterschiedlichster Zuständigkeiten in aller Welt akzeptiert worden.

In einigen internationalen Menschenrechtsinstrumenten – wie dem Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (IPwskR) – sind die Bestimmungen über das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und das Verbot von Diskriminierung allgemein gehalten und daher auch auf Rechte und Bestimmungen anwendbar, die sich nicht in der Liste der Rechte finden, die in den Instrumenten selbst behandelt werden. Daher können diese Bestimmungen unmittelbar herangezogen werden, wenn die Gesetzgebung im Bereich sozialer Sicherheit oder die Anwendungspraxis das Gleichbehandlungsprinzip und den Schutz vor Diskriminierung verletzen.

Andere Instrumente wie die Europäische Menschenrechtskonvention beschränken die Anwendbarkeit der Bestimmungen über die Gleichbehandlung und den Schutz vor

Diskriminierung auf jene Rechte, die in den Instrumenten selbst verankert sind. Daher ist es in Bezug auf solche Instrumente erforderlich, den Streitfall zu verknüpfen mit der Verletzung eines Rechtes, dass zum Beispiel durch die Europäische Menschenrechtskonvention oder ihre Zusatzprotokolle geschützt wird.

### INTERNATIONALES MENSCHENRECHTSSYSTEM

Der Menschenrechtsausschuss – der die Einhaltung des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte (IPbpR) überwacht – hatte mehrfach Gelegenheit, Verletzungen des Gleichbehandlungsprinzips und des Schutzes vor Diskriminierungen in Betracht zu ziehen. In zwei Verfahren gegen die Niederlande befand der Ausschuss, dass die niederländische Gesetzgebung über die Arbeitslosenversicherung verheiratete Frauen diskriminiert, da sie ihnen Zugangsvoraussetzungen zumutet, die für verheiratete Männer in der selben Situation nicht gelten. Der Ausschuss erklärte, dass diese unterschiedliche Behandlung nach Geschlecht eine Verletzung von Artikel 26 IPbpR darstelle.

### EUROPÄISCHES MENSCHENRECHTSSYSTEM

Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hat eine Reihe von Fällen betrachtet, in denen über Diskriminierung oder die Verletzung des Gleichbehandlungsprinzips in Bezug auf das Recht auf Eigentum im Zusammenhang mit Rechten der sozialen Sicherheit geklagt wurde. Der Gerichtshof hielt dafür, dass das Recht auf Eigentum nach Artikel 1 des Zusatzprotokolls Nummer 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention nicht das Recht auf Erwerb von Eigentum einschließt und auch nicht irgendwelche Vorschriften für die Errichtung eines Systems sozialer Sicherheit durch den Staat mache, noch würden Arten und Höhe von Leistungen dieses Systems vorgeschrieben. Doch wenn der Staat Sozial- und Pensionsysteme einrichte, dann müsse er es in Übereinstimmung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention tun und das heißt, auf eine Art und Weise, die

das Gleichbehandlungsprinzip und den Schutz vor Diskriminierung respektiere.

In zwei Fällen über den Zugang zu Leistungen des Systems sozialer Sicherheit untersuchte der Europäische Gerichtshof rechtliche Bestimmungen, die sich auf die nationale Herkunft der Kläger bezogen. In einem dieser Fälle ging es um Leistungen nach der Einstellung der Arbeitslosenunterstützung in Österreich. Der Kläger hatte alle Voraussetzungen für einen Leistungsbezug erfüllt – so hatte er in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt –, bis auf jene, nicht österreichischer Staatsbürger zu sein. Der Gerichtshof wies die Argumentation der Regierung zurück und entschied, dass die Unterscheidung aufgrund der Nationalität keine objektiven und vernünftigen Gründe zur Rechtfertigung vorbringen könne und daher diskriminierend sei.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es in einer nennenswerten Zahl von Fällen gelungen ist, Aspekte des Rechtes auf soziale Sicherheit durch internationale Gerichtshöfe und Menschenrechtsinstitutionen mithilfe einer Verbindung dieses Rechtes mit anderen Rechten und Prinzipien aufzugreifen.

**Christian Courtis** ist Direktor des *Economic, Social and Cultural Rights Programme* der *International Commission of Jurists* mit Sitz in Genf sowie *Assistant Professor* der Juristischen Fakultät der Universität von Buenos Aires und *Invited Professor* in der Juristischen Abteilung des *Autonomous Technological Institute of Mexico (ITAM)*. Der folgende Text ist eine gekürzte und bearbeitete Fassung des Aufsatzes von Christian Courtis in der internationalen Ausgabe des *Social Watch Report 2007*, <http://www.socialwatch.org>.

Die Übersetzung und Bearbeitung besorgte **Klaus Heidel**, Sprecher von Social Watch Deutschland / Forum Weltsozialgipfel. Aus Gründen der Lesbarkeit wurde auf eine Kenntlichmachung von Auslassungen verzichtet.