

Franz Segbers

Arbeit und Menschenrechte

Forschungskolloquium Theologische Ethik
Menschenrechte und Frauenrechte in globalen Produktionsketten

Universität Bamberg 21. Februar 2017

1. Der große normative Durchbruch zu Rechten auf Arbeit, in der Arbeit und durch Arbeit

Bei der Suche nach Humanität und Gerechtigkeit ist es entscheidend, von den Menschenrechten auszugehen. Menschenrechte sind jene fundamentalen moralischen Rechtsansprüche, für die ein universaler Geltungsanspruch erhoben wird. Sie liegen aber nicht einfach vor; sind auch nicht schon realisiert. Ihre Geltung muss zumeist in moralischen Anerkennungskämpfen beansprucht und in aller Regel auch gegen die Nutznießer der Verstöße erfochten werden. Jürgen Habermas nennt sie deshalb auch zutreffend eine »realistische Utopie«. Mit ihnen wird die Hoffnung auf mehr Humanität und Gerechtigkeit nicht in eine utopische Zukunft verlagert, sondern diese Hoffnung wird schon jetzt im Ziel einer gerechten Gesellschaft im Recht verankert und ist dadurch realistisch. Menschenrechte sind der Ethik und dem Recht zugewandt. Die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte spricht von einem „von allen Völkern und Nationen zu erreichendes gemeinsame Ideal“. Deshalb sind die Menschenrechte keine Rechtslyrik oder ein Moralismus, sondern benennen normative Maßstäbe für eine an Humanität und Gerechtigkeit orientierte Gestaltung der Weltgesellschaft.

Ideengeschichtlich könnte man weit zurückgehen, wenn man einen Zusammenhang zwischen Arbeit, Menschenrechte und Menschenwürde herstellen will. Manche verweisen auf eine tiefengrammatische Prägung unserer Kultur durch die biblische Ethik, andere setzen die Menschenrechte erst mit der Aufklärung an. Ich möchte im Folgenden ausführen, dass Menschenrechte von Intentionen leben, die ethisch weit zurück reichen, doch formuliert und realisiert wurden sie in nur einem kurzen Jahrzehnt nach der Katastrophe der Großen Weltwirtschaftskrise im letzten Jahrhundert.

In modernen kapitalistischen Marktgesellschaften ist der Arbeitsmarkt der zentrale Ort, wo Lebenschancen und sozialer Sicherheit verteilt werden. Dass Erwerbsarbeit aber den Lebensunterhalt häufig nicht sichern konnte, gehörte zu den Grunderfahrungen der Arbeiterklasse. Deshalb haben bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts utopische Sozialisten wie Charles Fourier erstmals ein Recht auf Arbeit eingefordert. Verstanden hat er es als „das elementare Menschenrecht [...] ohne das alle anderen null und nichtig sind.“ Beim Recht auf Arbeit geht es ursprünglich keineswegs um ein Recht auf einen Arbeitsplatz, sondern um das grundlegendere Recht auf Leben und Existenzsicherung. Erstmals programmatisch erhoben wurde es in der Februar-

revolution in Paris im Jahr 1848 als „ein Recht, seinem Unterhalt durch Arbeit zu bestreiten“. Auf der im selben Jahr tagenden Paulskirchenversammlung in Frankfurt blieben hingegen solche Forderungen unberücksichtigt. Aber auch für Karl Marx war das Recht auf Arbeit nichts weiter als eine „unbeholfene erste Formel [...]im bürgerlichen Sinn ein Widersinn, ein elender frommer Wunsch“.

Die Forderung nach Rechten auf Arbeit und in der Arbeit gehört zu den zentralen Forderungen der Arbeiterbewegung. Ihren Niederschlag fanden diese Forderungen nach dem Ersten Weltkrieg in der Gründung der ILO, in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 und erneut nach dem Zweiten Weltkrieg in den frühen Länderverfassungen in Bayern und Hessen. Die Kräfteverhältnisse hatten so verändert, dass es gelang, in der im Jahr 1946 verabschiedeten Bayerische Verfassung in Artikel 166 folgende Rechte zu verankern: „Jedermann hat das Recht, sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen.“ Auch zahlreiche Völkerrechtsquellen gewährleisteten diese Urforderung der Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung, so die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Art. 23), der Sozialpakt (Art. 7), die Sozialcharta der EU (Art. 1) sowie in eine Reihe von Länderverfassungen.

Diese normative Orientierung führte dazu, dass Armut weithin verschwand. Wenn überhaupt, dann gab es Armut nur noch jenseits der Erwerbsarbeit. Erwerbsarbeit wurde zu einer zentralen rechtlich regulierten Instanz, die nicht nur der Existenzsicherung diene, sondern auch weitere Funktionen wie soziale Sicherheit, Anerkennung und Status vermittelte. So blieb Leiharbeit bis 1972 gänzlich verboten und wurde erst später streng reguliert zugelassen, Befristungen von Arbeitsverträgen waren bis 1985 nur unter strengen Auflagen möglich und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gab es nur in einem überschaubaren Maß. Teilzeitarbeit gab es kaum und Arbeit, von der man nicht leben kann, eigentlich gar nicht. 1952 wurde das Gesetz über Mindestarbeitsbedingungen verabschiedet, das jedoch nie angewendet werden musste. All das hatte zu einer sozial und kulturell tiefgreifenden Umwälzung geführt: „Aus Proletarier werden Bürger.“ So bringt Oliver Nachtwey die Entwicklung auf den Nenner, die Ausdruck durch Durchsetzung des Normalarbeitsverhältnisses als Leitfigur einer Vollzeitarbeit war, die unbefristet und sozial abgesichert war und deshalb dem „Proletarier“ ein Leben in sozialer Sicherheit und Gestaltbarkeit gestattete.

Diese Entwicklung ist nur zu verstehen, wenn das recht kleine Zeitfenster zwischen 1934 und 1944 genauer analysiert wird. Ende der 20er Jahre wurde die Weltökonomie von einer tiefen Krise erschüttert, die für Abermillionen Not, Arbeitslosigkeit und Elend bedeutete. Weithin herrschte eine antietatistische Haltung vor. Als in Deutschland, Italien, Japan und anderen Ländern als Reaktion auf die Krise des Kapitalismus der Weg in die Barbarei des Faschismus eingeschlagen wurde, setzte sich in den USA ein sozialstaatlicher Wandel des Kapitalismus als Alternative durch, welche Gewerkschafts- und Arbeiterrechten garantieren wollte, statt Gewerkschaften blutig zu zerschlagen wie in Deutschland.

Die Achtung der Menschenwürde und eine auf den Menschenrechten basierende Weltordnung waren die konzeptionelle Antwort auf das Scheitern der liberalen

Wirtschaftsordnung in der Großen Weltwirtschaftskrise und zugleich auch ein ambitioniertes Reformvorhaben. Der National Labor Act vom 5. Juli 1935 garantierte das Recht auf Bildung von Gewerkschaften, das Streikrecht und verbot unfaire Unternehmenspraktiken. Im selben Jahr 1935 regelte der „*Social Security Act*“, unter dem US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt die Einführung von Sozialversicherungen. 1938 wurde nach harten Streiks gerade der United Automobile Workers bei General Motors der *Fair Standard Act* erlassen, der unter anderem einen Mindestlohn einführt, die Arbeitszeit auf höchstens 44 Stunden begrenzte und Kinderarbeit unter 16 Jahren verbot. Roosevelt war der erste, der das Programmwort der sozialen Sicherheit aufnahm, als er 1941 jene „vier Freiheiten“ formulierte, die später auch Eingang in die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte finden sollten: die Rede- und Meinungsfreiheit, die Glaubensfreiheit und die Freiheit von Not und Furcht. Allenthalben gab es Streiks, Fabrikbesetzungen, Demonstrationen. Arbeitslosenräte wurden gebildet. Der Widerstand hat solche Kraft angenommen, dass man das System selber in Gefahr sah. Die Aufarbeitung des dramatischen Ausmaßes der Großen Weltwirtschaftskrise führte zu einer regelrechten Umkehr der bisherigen politischen und ökonomischen Grundannahmen. Ein neues Staatsverständnis wurde erkämpft: Der Staat ist nicht mehr die Instanz, welche die bürgerlichen Freiheiten bedroht; er wurde in Pflicht genommen, Verantwortung für das soziale Wohlergehen seiner Bürgerinnen und Bürger zu übernehmen und dadurch deren bürgerliche Freiheiten zu sichern.

In der *Atlantic Charter* von 1941 formulierten die damaligen Regierungschefs der USA, Franklin D. Roosevelt, und Großbritanniens, Winston S. Churchill, gemeinsame Grundsätze, die in den folgenden Jahren von über einundzwanzig Staaten akzeptiert wurden. Mitten im Krieg und als Reaktion auf die große Weltwirtschaftskrise entwarf sie ein ambitioniertes ökonomisches und soziales Neuordnungsprogramm für „eine bessere Zukunft für die Welt“ - so in der Präambel. Freiheit wurde nicht allein als politisches Recht verstanden sondern als Grundlage für soziale Gerechtigkeit. Die *Atlantic Charter* will eine Globalisierung auf der Basis der „engsten Zusammenarbeit aller Nationen auf wirtschaftlichem Gebiete, eine Zusammenarbeit, deren Ziel die Herbeiführung besserer Arbeitsbedingungen, ein wirtschaftlicher Ausgleich und der Schutz der Arbeitenden ist“. Die Leitformel „Leben in Freiheit von Not und Furcht“ formuliert Ziele, noch keine sozialen Rechte. Erstmals wurde ein Konzept einer internationalen Verantwortung für einen Wohlfahrtsstaat entwickelte: nicht mehr Wettbewerb sondern engste wirtschaftliche Zusammenarbeit aller Nationen, bessere Arbeitsbedingungen, wirtschaftlicher Ausgleich, Schutz der Arbeitenden und soziale Sicherheit für alle Bürgerinnen und Bürger.

Einen Durchbruch erbrachte die *Erklärung von Philadelphia* aus dem Jahr 1944, die zu den Gründungsurkunden der ILO zählt. Die Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation in Philadelphia geht über alle bisherigen Aktivitäten der ILO hinaus. Sie fordert „Vollbeschäftigung und Verbesserung der Lebenshaltung, Gewährleistung eines gerechten Anteils aller an den Früchten des Fortschritts hinsichtlich der Löhne und des Einkommens, der Arbeitszeit und anderer Arbeitsbedingungen sowie eines lebensnotwendigen Mindestlohnes für alle Arbeitnehmer, die eines solchen Schutzes bedürfen, tatsächliche Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, Ausbau

von Maßnahmen der sozialen Sicherheit, ein Mindesteinkommen, angemessene Ernährungs- und Wohnverhältnisse.“ Erstmals tauchen Formulierungen, die Recht und Arbeit zusammenbrachten. Franz Xaver Kaufmann nennt die Erklärung von Philadelphia die „Geburtsstunde einer ausgefächerten wohlfahrtsstaatlichen Programmatik auf der Ebene der internationalen Organisationen“ (2003: 21).

Die Erklärung formuliert folgende normative Grundlagen:

- „Arbeit ist keine Ware“: Respekt vor der Arbeit, Anerkennung der Gewerkschaften als Voraussetzung für sozialen Fortschritt;
- „Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller“: Solidarität;
- Gerechtigkeit als „Hauptziel innerstaatlicher und internationale Ordnung“;
- Menschenwürde als Grundlage und Ziel aller gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnungen.

Diese Erklärungen begründet einen Wohlfahrtsinterationalismus, einen „New Deal for the World“ für eine normativ integrierte Weltgesellschaft. Gab es zuvor bereits zahlreiche arbeits- und sozialrechtliche Einzelmaßnahmen, so waren diese selektiv. Doch jetzt wurde eine normative Entwicklung zur Gewährleistung universeller Rechte angestoßen.

1944 kündigte Roosevelt eine „*Second Economic Bill of Rights*“, die in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte mit einem Recht auf einen auskömmlichen Lohn, einem Recht auf Nahrung, auf einen angemessener Lebensstandard, einem Recht auf Wohnen und soziale Sicherheit aufgenommen wurde. Was Roosevelt hier zunächst für die USA forderte, wurde wenige Jahre später im Jahr 1948 in die Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgenommen.

Seit 1945 ist ein beachtlicher Prozess der rechtlichen Kodifizierung der Menschenrechte in Gang gekommen: 1948 wurden die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet. Sie ist die erste internationale und von allen Staaten getragene Formulierung eines inhaltlichen Katalogs der Menschenrechte mit dem Anspruch auf weltweite Geltung. Weithin unbeachtet blieb Artikel 28 der AEMR, der formuliert, dass jeder das Recht habe, in einer gesellschaftlichen und asozialen Ordnung zu leben, wo er in den Genuss aller seiner Menschenrechte kommen kann. Dieser institutionelle Menschenrechtsbegriff zeigt, dass Menschenrechte mehr als nur individuelle Rechte sind. Sie zielen auf eine entsprechende internationale soziale und wirtschaftliche Ordnung.

Obwohl bereits 1954 der Sozialpakt ausverhandelt war, der von der bloßen Deklaration von Rechten zu verpflichtende Rechte übergang, brauchte es noch bis 1966, dass die beiden Menschenrechtspakte über bürgerliche und politische Rechte, der Zivilpakt, sowie der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der Sozialpakt, verabschiedet werden konnte. Die zahlreichen ILO-Übereinkommen gehören ebenfalls zu diesem Aufschwung der Menschenrechte, auf Europäischer Ebene tritt die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 hinzu, 1961 die Europäische Sozialcharta und im Jahr 2000 die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Die Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993 ist der vorerst letzte Versuch, universelle Menschenrechte und eine gerechte Weltordnung gegenüber den

Kräften eines sich rasant globalisierenden freien Marktes durchzusetzen. Diese Schritte haben eines gemeinsam: die Idee der sozialen Menschenrechte und einer auf soziale Ziele ausgerichteten internationalen Ordnung. Herausgebildet hatte sich bei allen unterschiedlichen Ausformungen ein eingebetteter Kapitalismus, dem auf internationaler Ebene eine voranschreitende Rechtsetzung im Rahmen der Vereinten Nationen korrespondierte. Zwischen 1940 und 1980 herrschte insgesamt in den OECD-Staaten ein breiter New Deal Konsens, bis es zu seiner weitgehenden Ablösung durch die neoliberale Gegenrevolution Reagans kam, die bereits durch Jimmy Carter eingeleitet wurde und später dann von Clinton endgültig beseitigt wurde. Es formierte sich ein marktliberaler Konstitutionalismus. Das bezeichnet eine Herrschaftsform, die einseitig darauf ausgerichtet ist, die ökonomischen Zwänge der globalen Konkurrenz rechtlich umzusetzen. Die bislang geltenden gemeinsamen Grundlagen von Menschenrechten, Demokratie und Kapitalismus wurden aufgekündigt. Für den Völkerrechtler Andreas Fischer-Lescano hat die Aufkündigung des normativen Konsenses dazu geführt, dass die weltwirtschaftlichen Akteure ihre eigenen neoliberal geprägten Rechtsnormen selbst verschaffen können. Während die Eigentumsrechte geschützt werden, werden die sozialen Rechte der Menschen unterlaufen. Die aktuelle Konstellation ist eine Folge der Unterordnung von Arbeit und die ökonomischen Interessen. Die sozialen Rechte waren ursprünglich als Gegenrechte konzipiert. In der neuen Weltordnung werden sie zu soft-laws in unverbindlichen Verhaltenskodizes herabgestuft.

Kaum war also der Zenit normativer Rechte von Arbeit erreicht, begann auch schon der Niedergang mit arbeits- und sozialrechtlichen Gegenreformen. Die Folge war, dass die überwunden geglaubte Armut und die Prekarisierung der Arbeit wieder zurückgekehrt ist.

2. Menschenrecht auf Arbeit, in der Arbeit und durch Arbeit

Menschenrechte bestimmen die Stellung des einzelnen Menschen in einer Gesellschaft und tun dies so, dass sie für jeden Menschen das gleiche Recht auf ein Leben in Freiheit, Gleichheit und Solidarität formulieren. Für eine menschenrechtsbasierte Ethik ist der einzelne Mensch der Maßstab, und nicht das System. Arbeitende Menschen, die zur Sicherung ihrer Existenz auf den Verkauf ihrer Arbeitskraft angewiesen sind und deshalb abhängige Arbeit verrichten, brauchen soziale Rechte, wenn sie ein würdevolles Leben führen wollen. Eine solche Arbeit begründet auch autonome Rechte auf Arbeit, Rechte in der Arbeit und Rechte aus Arbeit.

1. Würde des Menschen: Vorrang der Arbeit vor dem Kapital

Ausgangspunkt der Menschenrechte ist die Wahrung der Würde des Menschen. Menschenrechte zehren von der Empörung über die Verletzung der Würde des Menschen. Wirtschaftsethisch bedeutet dies, der Würde des Menschen Priorität gegenüber den Interessen des Kapitals einzuräumen. Diese normative Wertentscheidung hat in der christlichen Ethik zum Vorrang der Arbeit vor dem Kapital geführt. Dies wurde in der Sozialzyklika „*Laborem exercens*“ (1981) bekräftigt. Auch in der evangelischen Sozialethik ist die sozialetische Leitformel zwar unbestritten, wird aber nur vereinzelt erhoben.

2. *Das Recht auf eine menschenrechtlich fundierte Wirtschaftsordnung*

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hat in Artikel 28 einen ethisch und politisch außerordentlich folgenreichen Anspruch formuliert. Er ist kein zusätzliches Menschenrecht; sagt aber Entscheidendes über die Menschenrechte aus: „Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“ Dieser unscheinbare und geradezu utopische Anspruch, der hier formuliert wird, hat sich als ein Pionier für ein institutionelles Menschenrechtsverständnis erwiesen. Er verbindet die Zielvorgabe mit einem Gestaltungsauftrag und gibt beiden einen Maßstab: Alle Institutionen sind danach zu bewerten, wie sie die Menschenrechte achten, schützen und erfüllen. Thomas Pogge nennt den Artikel 28 einen „institutionellen Menschenrechtsbegriff“. Wie es um die Menschenrechte bestellt ist, hängt entscheidend von der Verfasstheit der gesellschaftlichen Ordnung ab.

Den sozialen und wirtschaftlichen Rechten wird nicht selten vorgehalten, nicht einlösbar zu sein oder zu utopisch zu sein. Die Spannung zur bestehenden Wirtschaftsverfassung ist offensichtlich. Ihr lässt sich aber nicht mit der Auskunft begegnen, dass die Wirtschaftsverfassung selber darüber entscheidet, welche sozialen Menschenrechte gelten sollen und welche nicht. Sie kann allenfalls darüber entscheiden, welche sozialen Menschenrechte unter den gegebenen Verhältnissen geltend gemacht werden können oder sollen.

Der Ort, wo die Wirtschaftsordnung so zu gestalten ist, dass sie den Menschenrechten gerechter werden kann, ist die staatliche oder überstaatliche Rahmenordnung, die der Wirtschaft vorgegeben wird. Was ethisch geboten ist, kann nicht vorrangig vom tugendhaften Verhalten eines „ehrbaren Kaufmanns“ erwartet werden, sondern muss institutionell durch einen Primat einer Politik gesichert werden. Vorrang hat die Regelethik vor der Tugendethik. Unter einer wirtschaftsethischen Perspektive ist die moralische Qualität eines Wirtschaftssystems umso höher, je weniger sie auf die moralische Qualität der Akteure zur Sicherung der Menschenrechte angewiesen ist.

Der sozialetisch hohe Stellenwert der Arbeit begründet dreifache Rechte der arbeitenden Menschen als autonome Rechte: Rechte auf Arbeit, Rechte in der Arbeit und Rechte aus Arbeit.

1. *Das Menschenrecht auf Arbeit*

Das Recht auf Arbeit ist eine der zentralsten Forderungen der Arbeiterbewegung und ist breit in Völkerrechtsquellen sowie Länderverfassungen verankert, so in der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« (Art. 23), im Sozialpakt (Art. 7) in der Sozialcharta der EU (Art. 1) sowie u.a. in den Landesverfassungen von Bayern, Hessen und Brandenburg. Wenn es unmöglich erscheint, dieses Recht in einer marktwirtschaftlichen Ordnung durchzuführen, dann stellt das nicht das normative Menschenrecht in Frage, sondern die Ordnung, die dieses Recht verhindert. Das Recht auf Arbeit ist kein Recht auf einen Arbeitsplatz, sondern das Recht auf eine frei gewählte und humane Arbeit, eine realistische Chance auf eine Arbeit, die diskriminierungsfrei gewählt werden kann und frei von Arbeitszwang ist. Als kollektives Recht

verpflichtet es den Staat zu einer Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitsverhältnisse sichert, vor Arbeitslosigkeit sowie Diskriminierung schützt.

2. Rechte in der Arbeit

Das Recht auf Arbeit und Rechte auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Artikel 7 Sozialpakt) gehören untrennbar zusammen. Ein Recht auf Arbeit kann nur als ein Recht auf humane Arbeit sein. In zentralen Erklärungen hat die ILO sich immer wieder für die Rechte in der Arbeit ausgesprochen: In der »Erklärung von Philadelphia« (1944), der »Erklärung über grundlegenden Prinzipien und Rechte der Arbeit« (1998) und in der »Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung« (2008). Bis heute hat die ILO rund 190 weltweit gültige, rechtsverbindliche Übereinkommen und rund 200 rechtlich nicht bindende Empfehlungen zur Gestaltung von Arbeitsbedingungen geschaffen. Doch ist die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist so groß wie in keinem anderen Rechtsgebiet.

Das Recht auf einen existenzsichernden Lohn ist ein grundlegendes menschenrechtliches Erfordernis. Die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« ging einen Schritt weiter und beschreibt inhaltliche Kriterien in Artikel 23: »Das Recht auf einen angemessenen und befriedigenden Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert.« Die völkerrechtlichen Mindestlohnvorschriften verpflichten dazu, Löhne zu zahlen, die mindestens ein würdiges Leben ermöglichen, dessen Höhe zur elementaren Bedürfnisbefriedigung ausreicht und die in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung des jeweiligen Unterzeichnerstaates ermittelt werden soll.

3. Rechte aus Arbeit

Arbeitsrechte sind rechtsethisch originäre Rechte, die sich aus dem Einbringen von Arbeit ableiten. Das Recht auf Mitbestimmung ist in menschenrechtlicher Perspektive Ausdruck der Menschenwürde und der Berufsfreiheit.

4. Recht auf die ganze Arbeit für alle

Die sozialen Menschenrechte wurden lange allein auf Erwerbsarbeit bezogen. Andere Formen von Arbeit sind nicht im Blick. Die für die Produktion so wichtige reproduktive Arbeit wurde ökonomisch und auch rechtlich abgespalten und unsichtbar gemacht. Nur Erwerbsarbeit gilt als Arbeit. Die Aufteilung verläuft immer noch entlang geschlechterspezifischer Trennungen. Ein erster wichtiger völkerrechtlicher Schritt zur Anerkennung von Reproduktionsarbeit wurde im Jahr 2014 mit dem ILO-Übereinkommen 189 über die in den privaten Haushalten gemacht, die bislang meist rechtlos war. Dieses Übereinkommen will die Arbeit von über 50 Millionen Beschäftigten in Privathaushalten verbessern; zumeist Frauen, viele davon Migrantinnen, die Pflgetätigkeiten für ältere Menschen, Kinderbetreuung u.a. übernehmen. Erstmals wird diese Arbeit als berufliche Erwerbsarbeit verstanden, rechtlich geschützt und aus der sozial prekären, unsicheren und entwürdigten Grauzone informeller Arbeit herausgeholt. Wie alle Arbeitnehmer haben auch gibt es auch für die Arbeit privaten Haushalten das Recht auf eine normale Arbeitszeit, Überstundenvergütung, tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie bezahlten Jahresurlaub. Die

Erweiterung des Arbeitsbegriffs, auf die bisher zumeist informell geleistete Care-Arbeit von Hausangestellten ist ein wichtiger Schritt der Wertschätzung und rechtlichen Absicherung. - Das Übereinkommen 189 muss mit einer Kritik der globalen Arbeitsteilung für Sorgearbeit verbunden werden.

3. Umsetzung

Die Zurückhaltung des Grundgesetzes gegenüber sozialen Grund- und Menschenrechten war solange unerheblich, wie der Sozialstaat dynamisch ausgebaut wurde und weit über menschenrechtliche Standards hinausreichte. Ähnliches gilt für das Arbeitsrecht, solange Produktion und Handel nicht in einem solchen Ausmaß globalisiert waren, wie es heute der Fall ist. Die Globalisierung hat die Bedeutung globaler und universal geltender soziale Rechte erneut auf die Tagesordnung gesetzt. Die fehlende menschenrechtliche Verankerung erweist sich als problematisch, wenn durch die rechtliche Verfasstheit des Welthandels und der weltweiten Produktionsketten normative Rechte der Beschäftigten unter Druck geraten. Während in West- und Mitteleuropa lang erkämpfte Arbeitsstandards zusehends zurückgenommen werden, bringt im Gegenzug die sich verlagernde globale Produktion mit ihren Wertschöpfungsketten keine neue soziale Teilhabe und mehr rechtliche Standards für würdige Arbeitsbedingungen.

Es werden vor allem vier Einwände, die gegen einen ausdrücklichen Bezug auf Menschenrechte geltend gemacht:

- a) Fehlende Bestimmtheit: Die Unbestimmtheit jedoch ist selbst unbestimmt, denn alle Rechtsnormen sind unbestimmt und es ist immer Aufgabe der Rechtsprechung, die Unbestimmtheit in Bestimmtheit zu überführen. So ist der Artikel 1 des Grundgesetzes „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ unbestimmt und nicht minder konkretisierungsbedürftig wie der Artikel 7 des Sozialpaktes, der ein Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen formuliert. Die Inhalte der im Sozialpakt garantierten Rechte werden durch den Sachverständigenausschuss in „Allgemeinen Bemerkungen“ juristisch interpretiert und zu spezifische Rechte konkretisiert. Nach den Interpretationsvorgaben des UN-Ausschusses für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte lassen sich die sozialen Rechte inhaltlich und rechtlich hinreichend bestimmen, um sie gesellschaftspolitisch einzufordern und vor Gerichten einzuklagen.
- b) Realisierungskorridor: Die sozialen Menschenrechte werden nur unter einem Realisierungsvorbehalt gewährt. So verpflichtet Artikel 2 des UN-Sozialpaktes, „nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“ Die sozialen Rechte sind keine unverbindlichen Programmsätze, sondern sollen „nach und nach“ mit dem Ziel der vollen Verwirklichung durchgesetzt werden. Das Überwachungsorgan des UN Sozialpaktes, der UN Sozialausschuss, differenziert konkrete Respektierungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten.

- c) Ressourcenabhängigkeit: Der Staat verletzt nach den Maastricht-Richtlinien seine Rechtspflichten, wenn er die „maximal verfügbaren Ressourcen“ zur Verwirklichung der Menschenrechte nicht bereitstellen sollte. Das *Center for Economic and Social Rights* in New York und der UN-Sozialausschuss haben für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Ressourceneinsatzes folgende Kriterien formuliert: allgemeine Entwicklungslage des Staates, Schwere der Rechtsverletzung, ökonomische Situation, Notwendigkeit anderer Ausgaben (etwa unvorhersehbare Naturkatastrophen).
- d) Durchsetzbarkeit: Das Hauptproblem der sozialen Menschenrechte ist nicht die lückenlose Erfassung aller schutzbedürftigen Lebenssituationen, sondern ihre rechtliche Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit. Denn mit der Normsetzung ist noch nicht die Normdurchsetzung gewährleistet. Es gibt in den verschiedenen Staaten eine große Bandbreite im Umgang mit den ILO Übereinkommen. Sie reicht vom schlichten Ignorieren bis zu ihrer vollumfänglichen Umsetzung nach völkerrechtlichen Grundsätzen. In der Regel ignorieren deutsche Gerichte die Übereinkommen der ILO, die Europäische Sozialcharta oder den UN -Sozialpakt, aber auch weitere UN-Kernabkommen des Menschenrechtsschutzes wie die Frauenrechts-, Kinderrechts-, Behindertenrechts und Wanderarbeiterkonventionen. Dies ist angesichts der Fülle internationaler Rechtsquellen, aber auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Europäische Sozialcharta wie ein deutsches Gesetzesrecht zu beachten und anzuwenden, keineswegs unproblematisch.

Die sozialen Menschenrechte auf Arbeit, in der Arbeit und durch Arbeit sind umkämpft. Sie widersprechen einem marktwirtschaftlichen Denkmodell, nach dem sich Arbeit eine Ware wie andere Waren sind. Menschenrechtlich gibt es klare Normen für die Erwerbsarbeit, die sich nicht aus dem Marktgeschehen ergeben. Sie sind widerständige Normen für eine De-kommodifizierung.

Es mangelt an der Akzeptanz durch die Rechtsprechung und der politisch gewollten Umsetzung. Hungerlöhne, prekär gemachte Arbeit, überlange Arbeitszeiten oder mangelnde soziale Sicherheiten sind Ausdruck von Menschenrechtsverletzungen. Staaten werden ihren Verpflichtungen nicht gerecht, die sie im Sozialpakt eingegangen sind. Es fehlen Klagemechanismen. Das gilt auch für die Entscheidungen der Menschengerichtshöfe und der ILO-Verfahren, denn es gibt keine Instanz, die Staaten zwingen könnte, die Richtersprüche oder Feststellungen der ILO, der UN-Gremien oder der Menschengerichtshöfe umzusetzen. Bei einer Kollision von Menschenrechts- und Wirtschaftsregelungen ist keineswegs vorgegeben, welches Rechtssystem Vorrang hat. Es müssen die Kämpfe auch in der Rechtsarena ausgetragen werden. Kämpfe um das Recht sind nach Wolfgang Abendroth immer auch emanzipatorische Kämpfe um Teilhabe. Die Stärke der Menschenrechte besteht darin, dass sie deutlich markieren, wann eine normative und ethische Grenze überschritten wird.

Soziale Menschenrechte sind die Form, in der die Verhältnisse schon gedacht werden können, ehe sie verwirklicht sind. Es ist unverzichtbar, Rechte zu haben; doch das alleine stellt aber noch nicht sicher, sie auch zu bekommen. Erst eine Praxis der An-

eignung der verweigeren und beschädigten Rechte in der „regressiven Moderne“ (Nachtwey) kann die sozialen Vision wiedergewinnen, welche die Kämpfe um gerechte Arbeit, gerechten Lohn, gerechte Anteile am Sozialprodukt und soziale Sicherheit nähren kann.