

Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte

Trainingsmaterial über den Zugang
zur Justiz für Kindermigranten

FAIR-Projekt, April 2018

® Zugang zur Justiz für Kindermigranten - Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte

© Copyright International Commission of Jurists - European Institutions

April 2018

The FAIR (Fostering Access to Immigrant children's Rights) project has been implemented by the International Commission of Jurists - European Institutions in 2016-2018 and supported by the Rights, Equality and Citizenship (REC) Programme of the European Union and Open Society Foundations.



III. Zugang zur Justiz für Kindermigranten - Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte

Trainingsunterlagen über den Zugang zur Justiz für Kindermigranten

FAIR-Project

April 2018

Inhaltsverzeichnis

I. EINFÜHRUNG	3
1. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte)	3
2. Ursprung der WSK-Rechte	5
3. Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten	7
4. Wesentliche Mindestpflichten	Error! Bookmark not defined.
5. Justiziabilität	8
6. Rechtsmittel und Wiedergutmachung	9
7. Das Kindeswohl	11
8. Nichtdiskriminierung	11
9. Extraterritoriale Verpflichtungen	15
II. DAS RECHT AUF EINEN ANGEMESSENEN LEBENSSTANDARD	16
1. Einführung	16
2. Das Recht auf Wasser	17
3. Das Recht auf Ernährung	20
4. Angemessener Lebensstandard und Leben in Armut: Zusammenhang mit dem Recht auf Leben	22
5. Das Recht auf angemessenen Wohnraum	24
5.1 <i>Wesentliche Mindestpflicht: Unterbringung</i>	25
5.2 <i>Angemessenheit der Wohnung</i>	28
5.3 <i>Zugang und Sicherheit der Unterkunft, Zwangsräumungen</i>	29
5.4 <i>Nichtdiskriminierung</i>	31
5.5 <i>Rechtsmittel</i>	33
III. DAS RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT	33
1. Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit durch das Recht auf Eigentum	35
2. Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit durch das Recht auf Familienleben	36
3. Kinder (undokumentierter) Migranten	38
IV. DAS RECHT AUF EIN HÖCHSTMASS AN GESUNDHEIT	42
Das Recht auf Gesundheit: Nichtdiskriminierung	43
V. DAS RECHT AUF BILDUNG	45
Nichtdiskriminierung und das Recht auf Bildung	49

- Dieses Trainingsmodul (Teil einer Reihe von Trainingsmodulen¹ über den Schutz der Rechte von Kindermigranten) legt Rechtsanwälten in der EU den völkerrechtlichen Rahmen der WSK-Rechte dar. Eine tiefere Erklärung findet sich im [ICJ Practitioners Guide: Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level](#) (engl.).

I. EINFÜHRUNG

Alle Kinder², auch Kindermigranten, haben Rechte und haben gemäß Völker- und EU-Recht Anspruch auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte).

1. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte)

Wenngleich diese Unterscheidung seltener geworden ist, wurde gelegentlich schon zwischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (WSK-Rechte) auf der einen und bürgerlichen und politischen Rechten auf der anderen Seite differenziert. Heutige Menschenrechtsnormen lassen diese Interpretation nicht länger zu. Die Artikel 55 und 56 der UN-Charta (1945) unterscheiden nicht zwischen den beiden Rechten. Auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 wird keine Unterscheidung getroffen. Bei der Verankerung der Rechte in internationalen Verträgen (ICCPR und ICESCR) wurden die beiden Rechtspakete aufgrund der damaligen politischen Situation verschiedenen Instrumenten zugewiesen. Vertraglich erhielten beide Rechtspakete gleiche normative Kraft - sie gelten als gesetzliche Rechte und somit ist es gesetzliche Verpflichtung der Staaten, diesen Rechten Geltung zu verschaffen. In der Wiener Erklärung der Menschenrechte, die auf der Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 von allen UN-Mitgliedsstaaten einstimmig verabschiedet wurde, wird festgehalten: „Alle Menschenrechte sind allgemeingültig, unteilbar, bedingen einander und bilden einen Sinnzusammenhang. Die internationale Gemeinschaft muss die Menschenrechte weltweit in fairer und gleicher Weise, auf derselben Basis und mit dem selben Nachdruck behandeln.“ (Wiener Erklärung und Aktionsprogramm für Menschenrechte, Absatz 5).

Heutzutage werden BP- und WSK-Rechte in der Regel überhaupt nicht mehr als getrennte Rechtspakete wahrgenommen. Dies wird auch in der Interpretation des Büros des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen deutlich:

¹ Diese Trainingsunterlagen über den Zugang zur Justiz für Kindermigranten wurden im Rahmen des FAIR-Projekts (Fostering Access to Immigrant children's Rights, *Förderung der Rechte von Kindermigranten*) entwickelt und bestehen aus folgenden Trainingsmodulen:

0. Grundprinzipien und Definitionen,
- I. Zugang zu fairen Verfahren, einschließlich des Rechts auf Gehör und des Rechts auf Teilhabe an den Verfahren,
- II. Zugang zur Justiz während der Inhaftierung,
- III. Zugang zur Justiz - wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,
- IV. Zugang zur Justiz im Hinblick auf ihr Recht auf Privat- und Familienleben,
- V. Zugang zu internationalen Institutionen zum Schutz der Menschenrechte,
- VI. Praktisches Handbuch für Rechtsanwälte, die Kinder vertreten.

² Kinder sind Personen unter 18 Jahren (weitere Informationen über Definitionen finden sich in Trainingsmodul 0. Grundprinzipien und Definitionen).

OHCHR, Informationsschrift Nr. 33; Häufig gestellte Fragen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Dezember 2008) (engl.)

„In der Vergangenheit wurden wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte häufig völlig getrennt von bürgerlichen und politischen Rechten betrachtet. Diese Einteilung ist jedoch künstlich und widerspricht sich gar selbst [...] bei genauerer Betrachtung ergibt eine Einteilung von Rechten in „bürgerliche und politische Rechte“ oder „wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ nämlich wenig Sinn. Darum ist immer häufiger die Rede von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.“³

Inhaltlich besteht eine enge Verbindung zwischen den beiden Rechtepaketen. Alle Menschenrechte, die ihren Ursprung in der UN-Charta und der AEMR haben, sollen Menschen vor Handlungen und Zuständen, die nicht mit der Würde des Menschen vereinbar sind, schützen.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Art. 2, Abs. 1, des Paktes), UN Doc. E/1991/23

8. [...] In diesem Zusammenhang bekräftigt der Ausschuss, dass die im Pakt verankerten Rechte in einer großen Spanne an wirtschaftlichen und politischen Systemen verwirklicht werden müssen, weshalb die Interdependenz und Untrennbarkeit der beiden Gruppen von Menschenrechten, wie unter anderem auch in der Präambel des Paktes bekräftigt ist, von dem betroffenen System anerkannt und reflektiert werden muss.⁴

2. Ursprung der WSK-Rechte

Das Hauptinstrument für den Schutz der WSK-Rechte ist die ICESCR. Kinderrechte sind jedoch in der UN-Kinderrechtskonvention, die sowohl BP- als auch WSK-Rechte enthält, genauer beschrieben. Wichtige Verpflichtungen bezüglich der WSK-Rechte sind zudem im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau sowie im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen geregelt.

Maßgeblich für die Klarstellung der Art und des Ausmaßes der WSK-Rechte gemäß ICESCR sind die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dieses UN-Organ ist mit der verbindlichen Auslegung des Paktes betraut. Der Ausschuss hat bisher 23 Allgemeine Bemerkungen über den Großteil der Rechte und Verpflichtungen abgegeben (auch der Kinderrechtsausschuss sowie der Frauenrechtsausschuss haben Allgemeine Bemerkungen und Allgemeine Empfehlungen ausgesprochen). Ebenfalls von großer Bedeutung sind die von Sachverständigen ausgearbeiteten Normen zu den WSK-Rechten, welche von der Arbeit des CESCR, UN-Sonderverfahren sowie andere internationale Behörden beeinflusst wurden und ebenso Auswirkungen auf diese hatten. Dazu gehören die [Limburger Grundsätze über die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1986](#) (verabschiedet am 8. Januar 1987, enthalten im UN DOC. E/CN.4/1987/17, *engl.*); die [Maastrichter Leitlinien über die Verletzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von 1997](#) (enthalten in 20 Human Rights Quarterly 459, 691-704 (1998), *engl.*); die [Maastrichter Grundsätze zu extraterritorialen Staatenpflichten](#) (enthalten und kommentiert in 34 Human Rights Quarterly 1084, *engl.*).

³ Eigene Übersetzung

⁴ Eigene Übersetzung

Die WSK-Rechte sind auch in regionalen Menschenrechtsinstrumenten verankert. In Europa sind dies die [Europäische Sozialcharta](#) sowie die [Europäische Menschenrechtskonvention](#). Weitere wichtige Quellen sind im [ICJ Practitioners Guide: Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level \(engl.\)](#) enthalten.

3. Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten

Staate sind gesetzlich dazu verpflichtet, WSK-Rechte **zu achten, zu schützen und zu gewährleisten**. Der CESCR hat diese dreistufige Gliederung der Verpflichtungen von Staaten entwickelt und verabschiedet, um die im Abkommen festgehaltenen Rechte zu schützen.

- (1) Die **Achtungspflicht** verpflichtet dazu, den Staatsapparat so zu organisieren und Staatsgewalt so auszuüben, dass die WSK-Rechte dadurch nicht beeinträchtigt werden. Verletzt eine staatliche Zwangsräumung beispielsweise das Recht auf angemessenen Wohnraum, so stellt dies in der Regel auch eine Verletzung der Achtungspflicht dar.
- (2) Um die **Schutzpflicht** zu wahren, sind alle angemessenen Maßnahmen zum Schutz der WSK-Rechte gegen Eingriffe von Dritten, z.B. privaten Akteuren oder anderen Staaten oder Organisation, zu ergreifen. Werden beispielsweise nicht angemessene Maßnahmen ergriffen, um eine Zwangsräumung durch ein Unternehmen zu verhindern, so wird die Schutzpflicht verletzt.
- (3) Die **Gewährleistungspflicht** verpflichtet Staaten dazu, legislative, administrative, haushaltspolitische, gerichtliche und sonstige Maßnahmen zu ergreifen, um WSK-Rechte vollumfänglich zu gewährleisten. Für diese Verpflichtung sind womöglich internationale Hilfe und Zusammenarbeit erforderlich.

Da die meisten Vorgänge verschiedene Kategorien beanspruchen, können nicht alle Maßnahmen zur uneingeschränkten Wahrnehmung der Menschenrechte bzw. Handlungen oder Unterlassungen des Staates eindeutig einer Kategorie zugeordnet werden. Die Einteilung hat sich jedoch bei der Förderung der Entwicklung von Rechtsprechung über regionale und internationale Schutzmechanismen bewährt.⁵

Das folgende Fallbeispiel zeigt, wie der Europäische Ausschuss für Sozialrechte über die Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen und insbesondere über die Erfüllung der drei besonderen Verpflichtungen zu achten (Absatz 52), zu schützen (Absatz 71) und zu gewährleisten (Absatz 40) entschieden hat.

[European Roma Rights Centre gegen Portugal](#), Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Beschwerde Nr. 61/2010, Urteil vom 30. Juni 2011 (engl.)

40. Aufgrund den nach wie vor prekären Wohnverhältnissen vieler Personen in der Roma-Gemeinschaft und weil die Regierung nicht nachweisen konnte, dass sie ausreichende Maßnahmen ergriffen hat, um den Roma Wohnverhältnisse zu bieten, die die Mindestanforderungen erfüllen, liegt hier ein Verstoß gegen Artikel E in Verbindung mit Artikel 31 Abs. 1 vor.

[...]

52. [Der] Ausschuss [...] ist der Auffassung, dass die besondere Situation der Roma bei der Umsetzung der Wohnungsbauprogramme nicht ausreichend in Betracht gezogen wurde und einige dieser Programme zu Segregation und Diskriminierung der Roma geführt haben.

[...]

71. Darum ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Unfähigkeit und der mangelnde Wille der zentralen Behörden, die Umsetzung der Wohnungsbauprogramme auf lokaler Ebene unter Berücksichtigung der besonderen Situation der Roma, z.B. durch das Ergreifen von Maßnahmen gegen Gemeinden, in denen Wohnungsbauprogramme zu einer Isolation oder Segregation der Roma geführt haben, ordnungsgemäß zu überwachen/zu koordinieren,

⁵ ICJ, [ICJ Practitioners Guide: Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level](#), S. 53., engl.

mangelhaftes „allgemeines und koordiniertes Vorgehen“ darstellt und somit gegen Artikel E in Verbindung mit Artikel 30 verstößt.⁶

In seinen allgemeinen Bemerkungen beschreibt der UN-CESCR regelmäßig, wie den drei Verpflichtungen nachzukommen ist. Zum Recht auf angemessene Ernährung wurde beispielsweise folgendes angemerkt:

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Das Recht auf angemessene Ernährung (Art. 11), UN Doc. E/C.12/1999/5

15. Das Recht auf angemessene Nahrung, wie jedes andere Menschenrecht, legt den Vertragsstaaten drei Arten beziehungsweise Ebenen von Pflichten auf, eine Achtungspflicht, eine Schutzpflicht und eine Gewährleistungspflicht. Die Gewährleistungspflicht umfasst wiederum sowohl eine Förderungspflicht als auch eine Bereitstellungspflicht. Die Achtungspflicht gegenüber dem bestehenden Zugang zu angemessener Nahrung erfordert, dass die Vertragsstaaten keine Maßnahmen ergreifen, welche die Verhinderung dieses Zugangs zur Folge haben. Die Schutzpflicht erfordert Maßnahmen des Staates, durch die sichergestellt wird, dass Unternehmen oder Einzelpersonen Menschen nicht den Zugang zu angemessener Nahrung vorenthalten. Die Gewährleistungspflicht (Förderungspflicht) bedeutet, dass der Staat aktiv darauf hinwirken muss, den Menschen den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, namentlich die Ernährungssicherheit, zu erleichtern.

zu.

Die Achtungspflicht sowie die Schutzpflicht gelten **mit sofortiger** Wirkung. Auf die Gewährleistungspflicht trifft das Prinzip der „schrittweisen Verwirklichung“ zu. Gemäß Artikel 2 der ICESCR sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller [ihrer] Möglichkeiten“ „Maßnahmen zu treffen“... um mit „allen geeigneten Mitteln“ die zu schützenden Rechte **schrittweise zu verwirklichen**.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 2

1. Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen [...]

Schrittweise Verwirklichung der WSK-Rechte und Maßnahmen gegen die Rückentwicklung

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Art. 2, Abs. 1, des Paktes), UN Doc. E/1991/23 (engl.)

9. [...] Durch das Konzept der schrittweisen Verwirklichung wird anerkannt, dass die vollständige Verwirklichung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Regel nicht innerhalb kurzer Zeit möglich ist. [...] Durch die Erlaubnis der allmählichen bzw. schrittweisen Verwirklichung im Pakt verliert diese Verpflichtung allerdings nicht an Bedeutung. Auf der einen Seite ist dies ein notwendiges und flexibles Mittel, das die Wirklichkeit unserer Welt sowie die Probleme, die jedes Land bei der vollständigen Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hat, widerspiegelt.

⁶ Eigene Übersetzung

Andererseits ist diese Formulierung jedoch im Hinblick auf das Gesamtziel, also die Daseinsberechtigung, des Pakts, nämlich die Aufstellung eindeutiger Verpflichtungen für die Staaten bezüglich der vollständigen Verwirklichung der betroffenen Rechte, zu verstehen. Darum wird Staaten die Verpflichtung auferlegt, dieses Ziel möglichst zügig und möglichst effektiv zu erreichen. Zudem bedürfen alle vorsätzlich rückschrittlichen Maßnahmen in dieser Hinsicht der eingehenden Überlegung und müssen im Hinblick auf die Gesamtheit der im Pakt verankerten Rechte und im Zusammenhang mit der vollständigen Ausschöpfung der maximal verfügbaren Mittel vollumfänglich gerechtfertigt sein.⁷

Dem CESCR-Ausschuss ist also bewusst, dass die vollständige Verwirklichung der WSK-Rechte in ihrem ganzen Ausmaß für manche Staaten mit einem gewissen Zeitaufwand verbunden ist. Hierbei bestehen jedoch eine Reihe von wichtigen Vorbehalten. Erstens bedeutet jeder Stillstand bei der Verwirklichung des Schutzes der WSK-Rechte einen Verstoß gegen die Verpflichtung – es müssen stets Maßnahmen zur vollständigen Verwirklichung ins Auge gefasst werden, die nicht von unbestimmter Dauer sein dürfen. Zweitens ist jegliche Form von Rückentwicklung (Entfernung von der Verwirklichung des Rechts) grundsätzlich nicht erlaubt. Und schließlich, und mit am entschiedensten, können nicht alle Rechte des Abkommens schrittweise verwirklicht werden. Der Ausschuss hat entschieden, dass Nichtdiskriminierung, „schrittweise Verwirklichung“ und wesentliche Mindestverpflichtungen Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung sind.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 3](#), Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Art. 2, Abs. 1, des Abkommens), UN Doc. E/1991/23 (engl.)

1. [...] Wengleich der Pakt die schrittweise Verwirklichung der Rechte zulässt und die Beschränkungen aufgrund von begrenzten verfügbaren Ressourcen berücksichtigt, enthält er auch einige Verpflichtungen, die umgehend in Kraft treten. Von diesen sind zwei für das Verständnis der genauen Natur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten besonders wichtig. Eine dieser Verpflichtungen, die in einer anderen Allgemeinen Bemerkung behandelt wird und Thema der sechsten Sitzung des Ausschusses sein wird ist die Verpflichtung „zu gewährleisten“, dass die betroffenen Rechte „ohne Diskriminierung [...] ausgeübt werden“.

2. Die andere ist die Verpflichtung des Artikel 2 (1) „Maßnahmen zu treffen“ [...] Während also die vollständige Verwirklichung der betroffenen Rechte schrittweise erfolgen kann, müssen Maßnahmen zum Erreichen dieses Ziels möglichst umgehend, nachdem der Pakt für den jeweiligen Staat rechtskräftig wird, ergriffen werden. Diese Maßnahmen müssen vorsätzlich und konkret sein und möglichst zielgerichtet der Erfüllung der im Pakt vorgeschriebenen Verpflichtungen dienen. [...]

10. [Der] Ausschuss ist der Auffassung, dass jeder Vertragsstaat die Mindestpflicht hat, zumindest die wesentlichen Bestandteile eines jeden Rechts zu gewährleisten. Darum erfüllen Staaten, in denen beispielsweise eine beträchtliche Personenzahl keinen Zugang zu Grundnahrungsmitteln, wesentlicher medizinischer Grundversorgung, einfacher Unterkunft oder Behausung oder einem Mindestmaß an Bildung hat, auf den ersten Blick ihre im Pakt vorgeschriebenen Verpflichtungen nicht. Würde der Pakt nicht dahingehend ausgelegt werden, dass wesentliche Mindestpflichten zu erfüllen sind, würde ihm seine Daseinsberechtigung entzogen werden. [...]⁸

4. Wesentliche Mindestpflichten

Bei der Betrachtung der WSK-Rechte von Kindermigranten ist entscheidend, auch die wesentlichen Mindestpflichten, einschließlich der „erforderlichen Mindeststandards“ der Rechte miteinzubeziehen. An diese Verpflichtungen aus dem Pakt sind die Vertragsstaaten unabhängig vom Umsetzungsstatus

⁷ Eigene Übersetzung

⁸ Eigene Übersetzung

der Rechte des Pakts gebunden. Demgemäß muss diesen wesentlichen Verpflichtungen bei der Aufteilung der staatlichen Mittel größte Bedeutung zukommen. Wird diesen Grundpflichten nicht nachgekommen, so kann dies nicht durch mangelnde Mittel gerechtfertigt werden.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 3](#), Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Art. 2, Abs. 1, des Abkommens), UN Doc. E/1991/23 (engl.)

10. [...] Ebenso ist festzustellen, dass bei jeder Bewertung, ob ein Staat seinen wesentlichen Mindestpflichten nachgekommen ist, auch eine potentielle Ressourcenknappheit im betroffenen Land mit in Betracht gezogen werden muss. Gemäß Artikel 2 (1) ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Um das Nichterfüllen der wesentlichen Mindestpflichten mit einem Mangel an verfügbaren Mitteln begründen zu können, muss der Vertragsstaat nachweisen können, dass alles unternommen wurde, um alle verfügbaren Mittel vordergründig zum Erreichen dieser wesentlichen Mindestpflichten auszuschöpfen.⁹

Teile jedes Rechts, das im Pakt gewährt wird, sind zum wesentlichen Minimum hinzuzuzählen. Die vollständige Verwirklichung des Rechts erfordert deutlichmehr Aufwand.

5. Justiziabilität

Wenn Menschenrechtsverteidiger versuchen, den Rechtsschutz der WSK-Rechte ihrer Klienten zu gewährleisten, sehen sie sich oftmals mit Problemen auseinandergesetzt. Dies liegt daran, dass aufgrund nationaler und internationaler Rechtsprechung WSK-Rechte im Gegensatz zu bürgerlichen und politischen Rechten oftmals nicht für die direkte Anwendung durch Gerichte geeignet sind. Zurückzuführen ist dies auf verschiedene Faktoren. So sind Gerichte zum Teil nicht bereit WSK-Rechte zu schützen, da sie sich nicht in die staatlichen Befugnisse, begrenzte Mittel aufzuteilen, einmischen wollen. Hinzu kommt, dass Rechtsparadigmen als Mittel zur Gewährleistung sozialer und wirtschaftlicher Bedürfnisse häufig nicht bekannt sind. Rechtsverpflichtungen in internationalen Verträgen wie dem CESCR sind häufig sehr allgemein formuliert, was bei der (direkten) Anwendung durch Gerichte Schwierigkeiten bereiten kann. Deshalb kam es auch bei der Justiziabilität zu Problemen. Gerichte haben aus diesem Grund Staatsbeamten bei der Anwendung und normativen Auslegung dieser (international garantierten) Verpflichtungen einen erheblichen Ermessensspielraum gewährt. Die ehemals verbreitete Ansicht, dass WSK-Rechte von Natur aus nicht für Justiziabilität geeignet seien, wurde mittlerweile jedoch größtenteils verdrängt. (Siehe auch [ICJ Practitioners Guide: Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level](#), engl.).

Uneinigkeiten bezüglich der Justiziabilität können zu Einschränkungen des Zugangs zur Justiz führen. Gerichte können zu dem Schluss kommen, dass sie keine Befugnis zur Anhörung von WSK-Fällen haben. Nach Anhörung der Argumente können Gerichte ebenfalls entscheiden, dass die Rechte keine individuell gestützten Ansprüche begründen, sondern vielmehr allgemeine Pflichten des Staats darstellen. Wenngleich unterschiedliche Formulierung der Verpflichtungen Unterschiede in der Justiziabilität begründet, darf dies keine Auswirkungen auf die inhaltliche Bewertung der betroffenen Rechte haben.

Ebenso wie bei bürgerlichen und politischen Rechten können das Ausmaß und der genaue Inhalt der WSK-Rechtsverpflichtungen nicht allein aus der Formulierung der Verträge bestimmt werden. Es gibt jedoch eine Vielzahl an Interpretationshilfen, wie zum Beispiel die Allgemeinen Bemerkungen der Vertragsorgane, das Fallrecht von Gerichten und gerichtsähnlichen Behörden, von Sachverständigen erarbeitete Normen wie die Limburger und Maastrichter Prinzipien sowie andere Bemerkungen maßgebender Quellen. Zu diesen Quellen zählen in der Regel das Gremium, das den Vertrag überwacht sowie (internationale) Gerichte, die mit der Auslegung des Vertrags betraut wurden. Die

⁹ Eigene Übersetzung

Entscheidungen der Überwachungsgremien des Vertrags spiegeln häufig die allgemeine Auslegung der Tragweite der Rechte durch inländische Behörden und andere Interessenvertreter dar. Wenngleich diese Quellen in der Regel keine direkte rechtlich bindende Wirkung für Staaten haben, können und werden sie von Gerichten dazu verwendet, verbindlich auszulegen was rechtskräftig ist, nämlich die Vertragsbestimmungen selbst.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 9](#), Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Pakts, UN Doc. E/C.12/1998/24 (engl.)

3. Fragestellungen bezüglich der innerstaatlichen Anwendbarkeit des Paktes sind mit Blick auf zwei Grundprinzipien des Völkerrechts zu betrachten. Wie aus Artikel 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge hervorgeht, ist dies einerseits, dass sich „eine Vertragspartei [...] sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen [kann], um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.“ In anderen Worten haben Staaten ihr innerstaatliches Recht bei Bedarf so anzupassen, dass es ihren vertraglichen Verpflichtungen entspricht. [...]

15. Im Allgemeinen ist innerstaatliches Recht so auszulegen, dass es den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staats entspricht. [...] ¹⁰

Bestimmte Aspekte der WSK-Rechte sind ob ihres Wesens unbestritten als justiziabel zu betrachten. Dazu gehören unter anderem die Achtungs- und Schutzpflicht, Nichtdiskriminierung, erforderliche Mindeststandards sowie Vermeidung der Rückentwicklung.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 9](#), Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Pakts, UN Doc. E/C.12/1998/24 (engl.)

10. In Bezug auf bürgerliche und politische Rechte wird es allgemein als selbstverständlich angesehen, dass Rechtsbehelfe für Verletzungen dieser Rechte verfügbar sind. Leider wird bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten allzu häufig das Gegenteil angenommen. Diese Unterscheidung kann weder durch die Art dieser Rechte noch durch die entsprechenden Bestimmungen des Pakts gerechtfertigt werden. Der Ausschuss hat bereits bekräftigt, dass nach seiner Auffassung viele der Bestimmungen des Pakts umgehend umgesetzt werden können. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 wurden als Beispiele die Artikel 3, 7 (a) (i), 8, 10.3, 13.2 (a), 13.3, 13.4 und 15.3 angeführt. Diesbezüglich ist es wichtig zwischen Justiziabilität (welche ich auf Angelegenheiten bezieht, die von Gerichten angemessen geklärt werden) und Normen, die direkt anwendbar sind (und von Gerichten ohne weitere Ausführungen angewendet werden können) zu unterscheiden. Auch wenn die allgemeine Vorgehensweise jedes Rechtssystems in Betracht gezogen werden muss, besteht im Pakt kein Recht, dass nicht im Großteil der Rechtssysteme zumindest einige justiziable Eigenschaften besäße. [...] Eine strikte Klassifizierung von wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechten, die diese per Definition außerhalb der Reichweite der Gerichte stellt, wäre darum willkürlich und nicht mit dem Prinzip, dass die beiden Gruppen von Menschenrechten untrennbar und interdependent sind, vereinbar. Sie würde zudem die Fähigkeit der Gerichte, die Rechte besonders schutzbedürftiger und benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen zu schützen, massiv beschränken.

11. Der Pakt schließt die Möglichkeit, dass die darin verankerten Rechte in Systemen, in denen dies so vorgesehen ist, direkt anwendbar sind, nicht aus. Bei der Verfassung des Paktes wurden Versuche, eine Bestimmung mit dem Ziel, dass die Rechte "nicht direkt anwendbar sind" zu integrieren, vehement abgelehnt. In den meisten Staaten obliegt die Entscheidung, ob eine Vertragsbestimmung direkt anwendbar ist oder nicht den Gerichten und nicht der Exekutive oder der Legislative. [...] Es ist besonders wichtig, Vorurteile zu

¹⁰ Eigene Übersetzung

vermeiden wonach die Normen generell nicht direkt anwendbar sind. Tatsächlich sind viele Rechte mindestens so eindeutig und spezifisch formuliert wie die in anderen Menschenrechtsverträgen, deren Bestimmungen von Gerichten wiederholt für direkt anwendbar befunden wurden.¹¹

6. Rechtsmittel und Wiedergutmachung

Das Recht auf Zugang zu geeigneten Rechtsbehelfen bei jeglicher Verletzung der Menschenrechte ist ein Grundprinzip des Völkerrechts, das von allen Staaten anerkannt wird. Dies wird beispielsweise an der einmütigen Verabschiedung der Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer von Verletzungen internationaler Menschenrechtsnormen oder des humanitären Völkerrechts auf Rechtsschutz und auf Wiedergutmachung durch die UN-Generalversammlung im Jahr 2005 deutlich. Das Grundprinzip Nr. 3, dass sich nicht nur auf grobe Verstöße, sondern auf alle Verstöße, einschließlich Verstößen gegen die WSK-Rechte, bezieht, besagt hierzu: „Die Verpflichtung, die internationalen Menschenrechtsnormen und das humanitäre Völkerrecht zu achten, ihre Achtung sicherzustellen und sie durchzusetzen [...] schließt [...] die Pflicht [...] den Opfern gleichen und wirksamen Zugang zur Justiz zu verschaffen [und] den Opfern geeignete Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen, einschließlich Wiedergutmachung [...] mit ein.“ In ihren allgemeinen Bemerkungen bestätigen sowohl der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als auch der Kinderrechtsausschuss, dass dem Opfer bei einer Verletzung der WSK-Rechte geeignete Mittel, in der Regel auch gerichtliche Rechtsbehelfe, sowie Wiedergutmachung für den Verstoß zur Verfügung stehen müssen.

Für Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Einzelpersonen Zugang zu einem internationalen Beschwerdeverfahren gibt, sind einige der Anforderungen noch genauer geregelt. Auch das dritte Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention beschreibt Rechtsbehelfe für die WSK-Rechte von Kindern.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Art. 2, Abs. 1, des Abkommens), UN Doc. E/1991/23 (engl.)

5. Zu diesen angemessenen Maßnahmen gehören neben der Gesetzgebung auch die Bereitstellung von Rechtsmitteln für Rechte, die gemäß dem innerstaatlichen Rechtssystem als justiziabel gelten. [...] Darüber hinaus enthält der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einige Bestimmungen, darunter die Artikel 3, 7 (a) (i), 8, 10 (3), 13 (2) (a), (3) und (4) und 15 (3), die in vielen innerstaatlichen Rechtssystemen für die sofortige Anwendung durch gerichtliche und andere Organe geeignet sein sollten. Behauptungen, wonach die genannten Bestimmungen unter keinen Umständen direkt anwendbar seien, sind nur schwer aufrechtzuerhalten. [...].¹²

Und:

Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Art. 4, 42 und 44, Abs. 6), UN Doc. CRC/GC/2003/5

24. Damit Rechte von Bedeutung sein können, müssen wirksame Rechtsmittel zur Behebung von Verstößen verfügbar sein. Diese Voraussetzung ist im Abkommen implizit enthalten und auf sie wird in allen sechs wichtigen internationalen Menschenrechtsverträgen immer wieder Bezug genommen. Kinder haben aufgrund ihres besonderen und unselbstständigen Status

¹¹ Eigene Übersetzung

¹² Eigene Übersetzung

besondere Schwierigkeiten bei Verstößen gegen ihre Rechte Rechtsmittel zu ergreifen. Darum haben Staaten eine besondere Verpflichtung, Kindern und deren Vertretern wirksame, kindergerechte Verfahren bereitzustellen. Diese sollten die Bereitstellung kinderfreundlicher Informationen, Beratung, Fürsprache, einschließlich der Unterstützung von Selbstvertretung, sowie Zugang zu unabhängigen Beschwerdeverfahren und Gerichten mit dem erforderlichen rechtlichen und sonstigen Beistand ermöglichen. Wo Rechte nachweislich verletzt wurden, müssen gemäß Artikel 39 eine angemessene Wiedergutmachung, einschließlich Entschädigung und, wo nötig, Maßnahmen zur Unterstützung der körperlichen und psychischen Genesung, Rehabilitation und Reintegration erfolgen.

25. Wie bereits in Abs. 6 erwähnt, bekräftigt der Ausschuss, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenso wie bürgerliche und politische Rechte als justiziabel gelten. Innerstaatliche Gesetze müssen Ansprüche unbedingt möglichst genau festlegen, damit Rechtsmittel bei Verstößen wirksam sein können.¹³

Um wirksam zu sein, muss es sich bei den verfügbaren Mittel nicht unbedingt um gerichtliche Rechtsbehelfe handeln. Um zumindest die Angemessenheit und Rechtmäßigkeit außergerichtlicher Rechtsbehelfe zu prüfen, sollte jedoch immer der Rückgriff auf ein Rechtsorgan möglich sein. Andererseits ist bei bestimmten Verpflichtungen und Verstößen ein unabhängiger Schiedsrichter zwingend erforderlich.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 9](#), Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Pakts, UN Doc. E/C.12/1998/24 (engl.)

9. Das Recht auf wirksame Rechtsmittel ist nicht so auszulegen, dass immer gerichtliche Rechtsmittel erforderlich sind. In vielen Fällen sind verwaltungsbehördliche Rechtsmittel angemessen und die Personen, die innerhalb des Hoheitsgebiets eines Staates leben, können aufgrund des Grundsatzes des guten Glaubens berechtigterweise davon ausgehen, dass Verwaltungsbehörden bei ihrer Entscheidungsfindung die Anforderungen des Paktes mit in Betracht ziehen. Solche verwaltungsbehördlichen Rechtsmittel müssen zugänglich, bezahlbar und wirksam sein. Das Recht, solche Verwaltungsverfahren gerichtlich anzufechten ist ebenfalls angemessen. Ebenso gibt es einige Verpflichtungen, zum Beispiel (aber nicht beschränkt auf) diejenigen mit Bezug auf Nichtdiskriminierung, für die zur Erfüllung der Anforderungen des Pakts die Verfügbarkeit von gerichtlichen Rechtsmitteln unverzichtbar ist. Anders gesagt sind gerichtliche Rechtsmittel immer dann notwendig, wenn ein im Pakt verankertes Recht ohne einen gewissen Eingriff der Justiz nicht vollumfänglich verwirklicht werden kann.¹⁴

7. Das Kindeswohl

Für die WSK-Rechte von Kindern gilt die Kinderrechtskonvention, insbesondere deren Artikel 3, der das Prinzip des Kindeswohls bestimmt, als wichtigste Quelle.

(Weitere Informationen zum Prinzip des Kindeswohls finden sich im FAIR-Trainingsmodul 0. Grundprinzipien und Definitionen: Abschnitt 3.1)

8. Nichtdiskriminierung

Nichtdiskriminierung ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der im gesamten Menschenrecht Anwendung findet.

¹³ Eigene Übersetzung

¹⁴ Eigene Übersetzung

Kinder gelten allein schon ob ihres Alters und Entwicklungsstands als besonders schutzbedürftig. Dies gilt umso mehr noch für Kindermigranten. Viele Kindermigranten werden aufgrund ihres Status bzw. des Status ihrer Eltern oder Personensorgeberechtigter als Flüchtlinge/Asylsuchende/Irreguläre diskriminiert. Diese Diskriminierung kann zu Ausbeutung und Schwierigkeiten beim Zugang zu WSK-Rechten führen.

Der Grundsatz gilt auch für Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Behinderung, sexueller Orientierung, Geschlechteridentität, Religion, Sprache, politischen oder sonstigen Ansichten, nationaler, sozialer oder ethnischer Herkunft, Geburt oder sonstigem Status. Migranten können sich in vielen Situationen mit verschiedenen Arten der Diskriminierung auseinandergesetzt sehen (*Weitere Informationen zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung finden sich im FAIR-Trainingsmodul 0. Grundprinzipien und Definitionen: Abschnitt 3.3*).

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gilt auch für Staatenlose. Allen Personen muss der Genuss der WSK-Rechte auf gleiche Weise und ohne Diskriminierung ermöglicht werden. Es gibt jedoch auch Verträge, die in ihren Bestimmungen Personen, die sich unrechtmäßig im Land aufhalten, ausschließen. Ein solches Beispiel findet sich in der Europäischen Sozialcharta.

Europäische Sozialcharta (revidiert) - Anhang

Persönlicher Geltungsbereich der Revidierten Europäischen Sozialcharta

1. Vorbehaltlich des Artikels 12 Nummer 4 und des Artikels 13 Nummer 4 schließt der durch die Artikel 1 bis 17 und 20 bis 31 erfasste Personenkreis Ausländer nur insoweit ein, als sie Staatsangehörige anderer Vertragsparteien sind und ihren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der betreffenden Vertragspartei haben oder dort ordnungsgemäß beschäftigt sind [...]

Dieser Ausschluss ist nicht so absolut wie er scheint, auch wenn dies von den Verfassern des Vertrags so beabsichtigt war. In einer Reihe von Fällen hat das Überwachungsgremium den Geltungsbereich der Charta so erweitert, dass auch Staatenlose in Situationen, die ihre Menschenwürde beeinträchtigen würden, geschützt sind.

CEC gegen Niederlande, Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, Beschwerde Nr. 90/2013, Urteil vom 1. Juli 2014 (engl.)

65. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die in den Artikeln 1 bis 17 und 20 bis 31 der Charta benannten Personen gemäß Abs. 1 des Anhangs Ausländer nur dann miteinschließen, wenn diese Staatsbürger eines anderen Vertragsstaats sind und rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betroffenen Vertragsstaats leben oder arbeiten.

66. Wenn die Menschenwürde betroffen ist, darf die Beschränkung des persönlichen Geltungsbereiches weder dahingehend ausgelegt werden, dass irregulären Migranten ihre in der Charta verankerten Grundrechte entzogen werden, noch dahingehend, dass ihre Grundrechte, wie beispielsweise die Rechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit oder Menschenwürde, beschränkt werden. (Defence for Children International (DCI) gegen Belgien Beschwerde Nr. 69/2011 Entscheidung in der Sache vom 23. Oktober 2012 Abs. 28).¹⁵

Das Diskriminierungsverbot findet sich in jedem internationalen und regionalen Menschenrechtsvertrag, ganz gleich ob darin bürgerliche und politische Rechte oder WSK-Rechte verankert werden.

¹⁵ Eigene Übersetzung

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Nichtdiskriminierung bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Artikel 2 Absatz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), UN Doc. E/C.12/GC/20

7. Die Nichtdiskriminierung ist eine unmittelbare und übergreifende Verpflichtung aus dem Pakt. Artikel 2 Absatz 2 verlangt von den Vertragsstaaten, die Nichtdiskriminierung bei der Ausübung der im Pakt verankerten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gewährleisten, und kann nur in Verbindung mit diesen Rechten angewandt werden. [...]

26. Diskriminierung aufgrund der Geburt ist verboten; in Artikel 10 Absatz 3 des Paktes ist ausdrücklich festgeschrieben, dass Sondermaßnahmen für alle Kinder und Jugendlichen „ohne Diskriminierung aufgrund der Abstammung“ getroffen werden sollen. Daher dürfen außerehelich geborene Kinder, Kinder staatenloser Eltern oder adoptierte Kinder sowie ihre Familienangehörigen nicht unterschiedlich behandelt werden. [...]

30. Der Grund der Staatsangehörigkeit sollte der Inanspruchnahme der im Pakt niedergelegten Rechte nicht entgegenstehen; so haben beispielsweise alle in einem Staat lebenden Kinder, auch Kinder ohne regulären Aufenthaltsstatus, das Recht auf Bildung und auf Zugang zu ausreichender Nahrung und erschwinglicher Gesundheitsversorgung. Die im Pakt niedergelegten Rechte gelten für alle Menschen, einschließlich Nichtstaatsangehöriger, beispielsweise Flüchtlinge, Asylsuchende, Staatenlose, Wanderarbeitnehmer und Opfer des internationalen Menschenhandels, ungeachtet dessen, welche Rechtsstellung und welche Ausweispapiere sie besitzen. [...]

Neben Richtlinien zur Beseitigung formaler Diskriminierung durch die Anpassung von Gesetzen und politischen Maßnahmen, hat der Ausschuss auch Richtlinien zur Beseitigung von materieller Diskriminierung durch proaktive Maßnahmen zur Bekämpfung faktischer Diskriminierung aufgestellt.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Nichtdiskriminierung bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Artikel 2 Absatz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), UN Doc. E/C.12/GC/20

8. Damit die Vertragsstaaten „gewährleisten“ können, dass die im Pakt niedergelegten Rechte ohne Diskriminierung ausgeübt werden können, müssen sowohl die formale als auch die materielle Diskriminierung beseitigt werden:

[...]

(b) **Materielle Diskriminierung:** Die bloße Beseitigung der formalen Diskriminierung wird die in Artikel 2 Absatz 2 vorgesehene und umschriebene faktische Gleichstellung jedoch nicht gewährleisten. Die effektive Ausübung der im Pakt niedergelegten Rechte wird oft dadurch beeinflusst, ob eine Person einer Gruppe angehört, auf die verbotene Diskriminierungsgründe zutreffen. Zur Beseitigung der Diskriminierung in der Praxis muss Gruppen von Personen, die Ziel traditioneller oder hartnäckiger Vorurteile sind, ausreichende Aufmerksamkeit entgegengebracht werden, anstatt lediglich ihre formale Behandlung mit der formalen Behandlung von Personen in ähnlichen Situationen zu vergleichen. Die Vertragsstaaten müssen daher sofort die erforderlichen Maßnahmen beschließen, um die Bedingungen und Einstellungen, die zu materieller oder faktischer Diskriminierung führen oder diese fortbestehen lassen, zu verhindern, zu mindern und zu beseitigen. So wird die Gewährleistung des gleichen Zugangs aller Menschen zu angemessenem Wohnraum, Wasser und sanitären Einrichtungen helfen, die Diskriminierung von Frauen und Mädchen und von Menschen, die in informellen Siedlungen und in ländlichen Gegenden leben, zu überwinden.

9. Um die materielle Diskriminierung zu beseitigen, sind die Vertragsstaaten unter Umständen verpflichtet, besondere Maßnahmen zur Milderung oder Beseitigung der Bedingungen zu treffen, die das Fortbestehen der Diskriminierung bewirken. Derartige Maßnahmen sind rechtmäßig, soweit sie angemessene, objektive und verhältnismäßige Mittel zur Behebung faktischer Diskriminierung darstellen und sofern sie wieder aufgehoben werden, sobald die faktische Gleichstellung dauerhaft erreicht wurde. In Ausnahmefällen

können derartige positive Maßnahmen auf Dauer notwendig sein, beispielsweise die Bereitstellung von Dolmetschdiensten für sprachliche Minderheiten oder angemessene Vorkehrungen für Personen mit Sinnesbeeinträchtigungen beim Zugang zu Gesundheitsversorgungsrichtungen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in Bezug auf das (WSK-) Recht auf soziale Sicherheit entschieden, dass die Staaten aufgrund der sozioökonomischen Auswirkungen bei der Auswahl ihrer Maßnahmen einen großen Ermessensspielraum haben. Es muss jedoch beachtet werden, dass dieser "Ermessensspielraum" auf das CESCR nicht zutrifft und vom Ausschuss und den Staaten bei der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls gar abgelehnt wurde. Der Staat hat die Maßnahmen frei von Diskriminierung anzuwenden.

Stec und Andere gegen Vereinigtes Königreich, EGMR, Beschwerden Nr. 65731/01 und 65900/01, Urteil vom 12. April 2006 (engl.)

51. Artikel 14 verbietet es Mitgliedsländern nicht, Gruppen unterschiedlich zu behandeln, um „tatsächliche Ungleichheiten“ zwischen diesen auszugleichen; unter bestimmten Umständen kann das Unterlassen, Ungleichheit durch unterschiedliche Behandlung auszugleichen, sogar selbst einen Verstoß gegen diesen Artikel darstellen [...]. Ungleiche Behandlung ohne angemessenes Ziel oder Rechtfertigung ist allerdings diskriminierend; sie ist demnach diskriminierend, wenn kein gerechtfertigtes Ziel verfolgt wird oder wenn zwischen den verwendeten Maßnahmen und dem verfolgten Ziel keine angemessene Verhältnismäßigkeit besteht. Die Vertragsstaaten haben bei der Bewertung ob und in welchem Ausmaß Unterschiede in ansonsten ähnlichen Situationen eine Ungleichbehandlung rechtfertigen, einen Ermessensspielraum. [...].

52. Das Ausmaß dieses Ermessensspielraums hängt von den Umständen, dem Gegenstand und dem Hintergrund ab [...]. Im Allgemeinen müssten äußerst gewichtige Gründe vorgebracht werden, damit der Gerichtshof Ungleichbehandlung allein aufgrund des Geschlechts als vereinbar mit der Konvention betrachten würde [...]. Andererseits haben Staaten gemäß der Konvention bei allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen einen großen Ermessensspielraum [...]. Da nationale Behörden unmittelbare Kenntnis über die Gesellschaft und deren Bedürfnisse haben, sind sie bei der Bewertung, welche sozialen und wirtschaftlichen Maßnahmen im Interesse der Öffentlichkeit sind, in der Regel in einer besseren Position als ein internationaler Richter; im Allgemeinen respektiert der Gerichtshof die politischen Entscheidungen der Legislative, es sei denn diese haben „offensichtlich keine angemessene Grundlage“ (ibid.).

53. Da sich die Beschwerdeführer über Ungleichheit im Sozialsystem beschwert haben, unterstreicht der Gerichtshof schließlich noch, dass Artikel 1 des 1. Protokolls kein Recht auf den Erwerb von Eigentum gewährt. Weder wird den Vertragsstaaten vorgeschrieben, ein Sozialversicherungssystem einzurichten noch wird ihnen vorgeschrieben, welche Leistungen sie in einem solchen System zu Verfügung stellen. Entscheidet sich ein Staat allerdings zur Einrichtung eines Sozialversicherungs- oder Rentensystems, muss dieses mit Artikel 14 der Konvention vereinbar sein. [...]¹⁶

Oulajin und Kaiss gegen Niederlande, Menschenrechtsausschuss, Mitteilungen Nr. 406/1990 und 426/1990, Auffassung vom 23. Oktober 1992, UN Doc. CCPR/C/46/D/406/1990 und 426/1990 (1992) (engl.)

7.3 In seiner ständigen Rechtsprechung kam der Ausschuss zu dem Schluss, dass Vertragsstaaten gemäß dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte zwar nicht zur Verabschiedung von Sozialversicherungsgesetzgebung verpflichtet sind; wenn er dies allerdings tut, müssen die Gesetzgebung und deren Anwendung mit Artikel 26 des Pakts

¹⁶ Eigene Übersetzung

vereinbar sein. Die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit vor dem Gesetz erfordern, dass alle Unterschiede beim Genuss von Sozialleistungen auf angemessenen und gerechtfertigten Kriterien beruhen [...].¹⁷

Neben direkter Diskriminierung, also Diskriminierung aufgrund ihres eigenen Status oder ihrer Eigenschaften, können sich Kindermigranten auch mit Diskriminierung aufgrund des Status ihrer Eltern konfrontiert sehen. Diese Art der indirekten Diskriminierung kann zum Beispiel aufgrund des fehlenden Aufenthaltsstatus eines Elternteils erfolgen. Der UN-Menschenrechtsausschuss hat zum Beispiel entschieden, dass es diskriminierend ist, wenn einem Kind aufgrund des Familienstands der Eltern der Zugang zu Waisenversorgung verwehrt wird:

Derksen und Bakker gegen Niederlande, Menschenrechtsausschuss, Mitteilung Nr. 976/2001, UN Doc. CCPR/C/80/D/976/2001 (2004) (engl.)

9.3 Die zweite Frage vor dem Ausschuss war, ob die Verweigerung von Sozialleistungen an die Tochter des Autors verbotene Diskriminierung im Sinne des Artikel 26 des Pakts darstellte.

Der Vertragsstaat führte aus, dass nicht der Status des Kindes, sondern der Status des überlebenden Elternteils über die Gewährung von Leistungen entscheidet und dass diese Leistungen dem Kind und nicht dem Elternteil gewährt werden. [...] Der Ausschuss bekräftigt, dass Artikel 26 sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierung verbietet, wobei sich letzteres auf Regeln oder Maßnahmen bezieht, die zwar auf den ersten Blick neutral und ohne Diskriminierungsabsicht erscheinen, aufgrund von ausschließlichen oder unverhältnismäßigen Auswirkungen auf eine bestimmte Personengruppe aber dennoch diskriminierend sind. Eine Unterscheidung stellt jedoch nur dann verbotene Diskriminierung im Sinne des Artikel 26 des Paktes dar, wenn sie nicht auf objektiven und angemessenen Kriterien beruht. In diesem Fall stellt der Ausschuss fest, dass Leistungen an das Kind unter dem ehemaligen AWW vom Status der Eltern abhing, d.h. wenn die Eltern unverheiratet waren, hatte das Kind keinen Anspruch auf Leistungen. Gemäß dem neuen AWW werden Leistungen allerdings Kindern unverheirateter Eltern, die vor dem 11. Juli 1996 geboren wurden, verwehrt, während sie später geborenen Kindern in ähnlicher Situation gewährt werden. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Unterscheidung zwischen Kindern, die entweder unehelich oder vor dem 1. Juli 1996 geboren wurden auf der einen Seite, und Kindern die unehelich und nach dem 1. Juli 1996 geboren wurden auf der anderen Seite nicht auf hinreichenden Gründen beruht. Im Zuge dieser Schlussfolgerung betont der Ausschuss, dass die diskriminierende Wirkung der AWW den Behörden bei der Inkraftsetzung des Gesetzes, dass in der Situation Abhilfe schaffen sollte, wohl bekannt war und dass diese die Diskriminierung von Kindern, die unehelich und vor dem 1. Juli 1996 geboren wurden, durch Anwendung des neuen Gesetzes auch auf diese Kinder problemlos hätten aufheben können.¹⁸

Auch der EGMR hat entschieden, dass die Benachteiligung von Eltern aufgrund einer Behinderung des Kindes eine verbotene Form der Diskriminierung darstellt:

Guberina gegen Kroatien, EGMR, Beschwerde Nr. 23682/13, Urteil vom 22. März 2016 (engl.)

77. Im vorliegenden Fall warf der Beschwerdeführer nichtdiskriminierende Behandlung aufgrund einer eigenen Behinderung vor, sondern vielmehr nachteilige Behandlung aufgrund der Behinderung seines Kindes, mit dem er zusammenlebt und für das er sorgt. In anderen Worten wird in diesem Fall die Frage aufgeworfen, in welchem Ausmaß der

¹⁷ Eigene Übersetzung

¹⁸ Eigene Übersetzung

Beschwerdeführer, der selbst nicht zur benachteiligten Gruppe gehört, aufgrund der Behinderung seines Kindes nachteilige Behandlung erfährt (siehe auch Absätze 41-42 oben). [...]

79. Der Gerichtshof ist darum der Auffassung, dass die vermeintliche diskriminierende Behandlung des Beschwerdeführers aufgrund der Behinderung seines Kindes, zu dem er eine enge persönliche Verbindung hat und für das er sorgt, eine Form der Diskriminierung aufgrund von Behinderung im Sinne des Artikel 14 der Konvention darstellt. [...]¹⁹

9. Extraterritoriale Verpflichtungen

Gemäß Menschenrechtsgesetzgebung bestehen Menschenrechtsverpflichtungen sowohl extraterritorial als auch im Hoheitsgebiet des verantwortlichen Staats, wenngleich das Ausmaß extraterritorialer Verpflichtungen (ETOs) geringer als das der Verpflichtungen gegenüber Menschen innerhalb des Hoheitsgebiets des Staates ist. ETOs wurden vom Internationalen Gerichtshof, Menschenrechtsgerichten und UN-Vertragsorganen anerkannt. Wie in den Bemerkungen erklärt, sind sie in den Maastrichter Prinzipien (siehe oben) definiert.

In Bezug auf WSK-Rechte gibt es zwei Arten von extraterritorialen Verpflichtungen. Erstens sind Staaten bei Handlungen, die tatsächliche und vorhersehbare Auswirkungen auf Menschenrechte jenseits ihrer Staatsgrenzen haben werden, dazu verpflichtet, diese Rechte zu achten und zu schützen. Zweitens sind Staaten gemäß ICESCR dazu verpflichtet, durch international Hilfe und Zusammenarbeit Maßnahmen zur Erfüllung dieser Rechte zu ergreifen. Letzteres bezieht sich nicht nur auf Hilfe, sondern bedeutet auch, dass Staaten zur Erfüllung dieser Rechte durch bilaterale und multilaterale Abkommen in Bereichen wie Welthandel, Investitionen, Finanzen, Umwelt und Immigration zusammenarbeiten müssen. Diese Verpflichtung berücksichtigt, dass manche Aspekte der WSK-Rechte nicht von einem Staat alleine verwirklicht werden können.

II. DAS RECHT AUF EINEN ANGEMESSENEN LEBENSSTANDARD

1. Einleitung

Das in Artikel 11 der ICESCR festgelegte Recht auf einen angemessenen Lebensstandard setzt sich aus verschiedenen Rechten, darunter den Rechten auf Wasser, Ernährung und Wohnung, zusammen. Die einzelnen, in Artikel 11 genannten Rechte sind nicht erschöpfend und die Definition, was einen angemessenen Lebensstandard darstellt, kann sich zusammen mit den Umständen mit der Zeit verändern.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 11

1. Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. [...]

Diese Rechte sind leicht mit den von der CESCR genannten wesentlichen Mindestpflichten in Verbindung zu bringen. Die Kernelemente dieser Rechte sind so wesentlich, dass eine Nichterfüllung, auch gegenüber Kindermigranten, einem Verstoß *prima facie* gleichkommt. Jedes Element des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard ist eng mit dem Prinzip der Menschenwürde, das den Menschenrechten zugrunde liegt, verbunden. Auch zu anderen Menschenrechten, wie dem Recht auf

¹⁹ Eigene Übersetzung

Privat- und Familienleben, dem Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und möglicherweise auch dem Recht auf Leben, besteht eine Verbindung.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 12](#), Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), UN Doc. E/C.12/1999/5

4. Der Ausschuss erklärt, dass das Recht auf angemessene Nahrung unteilbar mit der naturgegebenen Würde der menschlichen Person verbunden und für die Verwirklichung anderer in der internationalen Menschenrechtscharta verankerter Menschenrechte unerlässlich ist. [...]

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 15](#), Recht auf Wasser (Art. 11 und 12), UN Doc. E/C.12/2002/11, (engl.)

1. Wasser ist eine begrenzte natürliche Ressource und ein für das Leben und die Gesundheit unerlässliches öffentliches Gut. Für das Führen eines menschenwürdigen Lebens ist das Menschenrecht auf Wasser unverzichtbar. Es ist eine Grundvoraussetzung für die Verwirklichung anderer Menschenrechte.²⁰

2. Das Recht auf Wasser

Das Recht auf Wasser steht sowohl mit dem Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit sowie dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard in Verbindung. Wasser wird nicht nur vom menschlichen Körper zum Überleben benötigt, sondern dient auch vielen anderen Zwecken.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 15](#), Recht auf Wasser (Art. 11 und 12), UN Doc. E/C.12/2002/11 (engl.)

6. Wasser wird für eine ganze Reihe an Zwecken benötigt und neben dem persönlichen und häuslichen Gebrauch auch für die Verwirklichung von vielen im Pakt verankerten Rechten. Wasser wird beispielsweise benötigt, um Nahrung herzustellen (Recht auf angemessene Ernährung). Wasser ist entscheidend für die Sicherung des Lebensunterhalts (Recht auf Arbeit) und die Teilnahme an bestimmten kulturellen Praktiken (Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben). Dennoch muss bei der Zuteilung von Wasser das Recht auf Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch im Vordergrund stehen. Den Wasservorräten, die für die Verhinderung von Verhungern und Krankheit benötigt werden, sowie dem Wasser, dass für das Erfüllen der Mindestvoraussetzungen jedes im Pakt verankerten Rechts erforderlich ist, muss ebenfalls Priorität eingeräumt werden.²¹

Die Wichtigkeit des Rechts auf Wasser für das menschliche Überleben zeigt sich auch in der Vielzahl an Grundverpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 15](#), Recht auf Wasser (Art. 11 und 12), UN Doc. E/C.12/2002/11 (engl.)

37. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) bestätigt der Ausschuss, dass Staaten die Kernverpflichtung haben, zumindest die Befriedigung eines unbedingt erforderlichen Mindestmaßes der im Pakt verankerten Rechte sicherzustellen. Nach Auffassung des Ausschusses sind beim Recht auf Wasser zumindest einige Kernverpflichtungen zu nennen, die umgehend umgesetzt werden müssen:

²⁰ Eigene Übersetzung

²¹ Eigene Übersetzung

- (a) Den Zugang zu einer erforderlichen Mindestmenge an Wasser, die für den persönlichen und häuslichen Gebrauch und zur Verhinderung von Krankheiten ausreicht und sicher ist, sicherstellen;
- (b) Sicherstellen, dass das Recht auf Zugang zu Wasser und Wasserversorgung und -einrichtungen frei von Diskriminierung, insbesondere gegen benachteiligte und ausgegrenzte Gruppen, verwirklicht werden kann;
- (c) Physischen Zugang zu Wasserversorgung und -einrichtungen, die verlässlich sicheres und ausreichend Wasser bieten, sicherstellen; für Wasserstellen, die eine ausreichende Zahl an Wasseraustritten haben sorgen, um unnötig lange Wartezeiten zu verhindern; für Wasserstellen innerhalb einer angemessenen Entfernung zu den Haushalten sorgen; [...]
- (e) Sicherstellen, dass Wasser an allen verfügbaren Stellen und Einrichtungen gerecht verteilt wird; [...]
- (h) Möglichst kostengünstige spezielle Wasserprogramme für besonders schutzbedürftige oder benachteiligte Gruppen einführen;²²

Da Wasser von so großer Bedeutung für das Überleben und andere Aspekte des menschlichen Lebens ist, betont der Ausschuss, dass Wasser verfügbar, zugänglich und von ausreichender Qualität sein muss. Das heißt, dass das Wasser (Einrichtung) für die verschiedenen Verwendungen jeweils angemessen sein muss.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 15](#), Recht auf Wasser (Art. 11 und 12), UN Doc. E/C.12/2002/11 (engl.)

12. Wenngleich sich die für das Recht auf Wasser erforderliche Eignung des Wassers entsprechend den Bedingungen ändern, müssen folgende Faktoren unter allen Umständen berücksichtigt werden:

- (a) *Verfügbarkeit*. Die Wasserversorgung jeder Person für persönliche und häusliche Zwecke muss ausreichend und durchgehend erfolgen. Zu diesen Zwecken gehören im Allgemeinen, Trinken, persönliche Hygiene, Kleider waschen, Lebensmittelzubereitung, Körperpflege und Haushaltshygiene. Die Wassermenge, die jeder Person zur Verfügung steht muss den Richtlinien der Weltgesundheitsorganisation (WHO) entsprechen. Einige Personen und Gruppen benötigen zudem zusätzliches Wasser aufgrund der Gesundheit, des Klimas oder der Arbeitsbedingungen;
- (b) *Qualität*. Das Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch muss sicher, also frei von Mikroorganismen, chemischen Stoffen und radiologischen *Risiken*, die eine Gefahr für die persönliche Gesundheit darstellen, sein. Zudem muss Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch angemessene Farbe, Geruch und Geschmack haben.
- (c) *Zugänglichkeit*. Im Zuständigkeitsbereich des Vertragsstaats müssen Wasser und Wasserversorgung und -einrichtungen *allen* frei von Diskriminierung zugänglich sein. Die Zugänglichkeit besteht aus vier, sich überschneidenden Bereichen:
 - (i) *Physische Zugänglichkeit*: Wasser und angemessene Wasserversorgung und -einrichtungen müssen sich innerhalb der sicheren physischen Reichweite aller Bevölkerungsgruppen befinden. Innerhalb bzw. in der unmittelbaren Umgebung jedes Haushalts, jeder Bildungseinrichtung und jedes Arbeitsplatzes muss ausreichend, sicheres und akzeptables Wasser zugänglich sein. Die Wasserversorgung und -einrichtungen müssen von ausreichender Qualität, kulturell angemessen und Anforderungen an die Privatsphäre und verschiedene Geschlechter und Altersgruppen entsprechen. Die persönliche Sicherheit darf durch das Aufsuchen von Wasserversorgung und -einrichtungen nicht gefährdet werden;
 - (ii) *Wirtschaftliche Zugänglichkeit*: Wasser und Wasserversorgung und -einrichtungen müssen für jeden bezahlbar sein. Die direkten und indirekten Kosten und Gebühren für die

²² Eigene Übersetzung

Beschaffung von Wasser müssen bezahlbar sein und dürfen die Verwirklichung anderer im Pakt verankerter Rechte nicht verhindern oder gefährden;
(iii) *Nichtdiskriminierend*: Wasser und Wasserversorgung und -einrichtungen müssen jedem, auch besonders schutzbedürftigen und ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen, rechtlich und tatsächlich und frei von verbotener Diskriminierung zugänglich sein; und
(iv) *Zugang zu Informationen*: Zugänglichkeit schließt auch das Recht, Informationen über Wasserfragen zu suchen, zu erhalten und weiterzugeben.²³

Wasser muss allen ohne Diskriminierung zur Verfügung stehen. Der Ausschuss hebt hervor, dass das Recht auf Wasser für manche benachteiligten Gruppen, zum Beispiel Frauen, Kinder und Migranten, schwerer zu verwirklichen ist. Dies ist von den Staaten zu berücksichtigen.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 15](#), Recht auf Wasser (Art. 11 und 12), UN Doc. E/C.12/2002/11 (engl.)

13. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten sicherzustellen, dass alle, Männer und Frauen gleichermaßen (Art. 3), das Recht auf Wasser frei von Diskriminierung genießen können (Art. 2 Abs. 2), durchdringt alle Verpflichtungen des Pakts. [...] Der Ausschuss weist auf Abs. 12 der Allgemeinen Bemerkung Nr 3 (1990) hin, wonach besonders schutzbedürftige Gesellschaftsgruppen selbst in Zeiten von extremer Ressourcenknappheit durch die Umsetzung von relative kostengünstigen, zielgerichteten Programmen geschützt werden müssen.

14. Wenn Einzelpersonen und Gruppen die Möglichkeiten oder die Berechtigungen entzogen werden, die für die Verwirklichung des Rechts auf Wasser erforderlich sind, müssen Staaten Maßnahmen zur Beseitigung von de facto Diskriminierung aus verbotenen Gründen ergreifen. [...]

15. Staaten haben betreffend das Recht auf Wasser die besondere Verpflichtung, Personen, denen die nötigen Mittel fehlen, mit dem erforderlichen Wasser und den erforderlichen Wassereinrichtungen zu versorgen. Zudem müssen Staaten beim Anbieten von Wasser und Wassereinrichtungen Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung aus völkerrechtlich verbotenen Gründen ergreifen.

16. Wenngleich jeder ein Recht auf Wasser hat, müssen Vertragsstaaten ein besonderes Augenmerk auf Einzelpersonen und Gruppen haben, die sich bei der Ausübung dieses Rechts häufig mit Schwierigkeiten konfrontiert sahen, darunter Frauen, Kinder, Minderheiten, indigene Völker, Flüchtlinge, Asylbewerber, Binnenvertriebene, Wanderarbeiter, Gefangene und Inhaftierte. Insbesondere sollten Staaten Maßnahmen ergreifen:

(a) die sicherstellen, dass Frauen nicht von Entscheidungsprozessen bezüglich Wasserressourcen und -ansprüchen ausgeschlossen werden. Die unverhältnismäßige Last, die Frauen bei der Wasserbeschaffung aufliegt, muss gemildert werden;

(b) die sicherstellen, dass Kinder nicht durch einen Mangel an angemessenem Wasser in Bildungseinrichtungen und Haushalten oder durch die Last der Wasserbeschaffung am Genuss ihrer Menschenrechte gehindert werden. Die Bereitstellung von angemessenem Wasser in Bildungseinrichtungen, in denen derzeit kein angemessenes Trinkwasser verfügbar ist, ist eine äußerst dringliche Angelegenheit; [...]

(f) die sicherstellen, dass Flüchtlinge, Asylsuchende Binnenvertriebene und Rückkehrende in Lagern oder städtischen bzw. ländlichen Gebieten Zugang zu angemessenem Wasser haben. Flüchtlingen und Asylsuchenden muss das Recht auf Wasser unter den gleichen Umständen wie Staatsbürgern gewährt werden; [...]²⁴

Der Ausschuss hat bestimmt, dass bei Verletzungen des Rechts auf Wasser stets Rechtsbehelfe verfügbar sein müssen. Zudem fordert der Ausschuss, dass allen zu jeder Zeit ein Mindestmaß an

²³ Eigene Übersetzung

²⁴ Eigene Übersetzung

Wasser zur Verfügung stehen muss. Somit kommt das Erfordernis von Rechtsbehelfen für das Recht auf Wasser dem Grundprinzip hinter dem Recht auf Wasser zu Gute: dem Überleben.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 15, Recht auf Wasser (Art. 11 und 12), UN Doc. E/C.12/2002/11 (engl.)

55. Jede Person oder Gruppe, der das Recht auf Wasser verweigert wurde, muss auf innerstaatlicher und internationaler Ebene Zugang zu wirksamen gerichtlichen und anderen angemessenen Rechtsmitteln erhalten. [...] Alle, die Opfer eines Verstoßes gegen das Recht auf Wasser wurden, haben einen Anspruch auf Wiedergutmachung, unter anderem durch Restitution, Entschädigung, Befriedigung oder Versicherung der Nichtwiederholung. [...]

56. Ehe ein Vertragsstaat oder ein Dritter Maßnahmen durchführt, die das Recht auf Wasser beeinträchtigen, muss die jeweilige Behörde sicherstellen, dass die Maßnahmen auf eine Weise durchgeführt werden, die rechtmäßig ist, mit dem Pakt vereinbar ist und folgende Voraussetzungen erfüllt: (a) Möglichkeit der echten Konsultation mit den Betroffenen; (b) zeitnahe und vollständige Offenlegung der Informationen über die geplanten Maßnahmen (c) Ankündigung der geplanten Maßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist; (d) Rechtsweg und Rechtsmittel für die Betroffenen; und (e) Rechtsbeistand für die Gewährung gerichtlicher Rechtsmittel (siehe auch Allgemeine Bemerkungen Nr. 4 (1991) und Nr. 7 (1997)). Wird eine solche Maßnahme ergriffen, weil eine Person nicht für Wasser bezahlen konnte, muss auch deren Zahlungsfähigkeit mit in Betracht gezogen werden. Einer Person darf unter keinen Umständen das unbedingt erforderliche Minimum an Wasser entzogen werden.²⁵

3. Das Recht auf Nahrung

Dieses Recht ist gemäß dem CESCR eine wesentliche Mindestverpflichtung um das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten:

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), UN Doc. E/C.12/1999/5

17. Verstöße gegen den Pakt liegen dann vor, wenn ein Staat nicht wenigstens die Befriedigung des zur Vermeidung von Hunger unverzichtbaren Mindestbedarfs an Nahrung sicherstellt. Um festzustellen, welche Handlungen oder Unterlassungen eine Verletzung des Rechts auf Nahrung darstellen, ist es wichtig, zwischen der Unfähigkeit und der mangelnden Bereitschaft eines Vertragsstaats zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu unterscheiden. [...]

21. [...] Wenngleich jeder Vertragsstaat bei der Wahl seines eigenen Herangehens einen gewissen Ermessensspielraum besitzt, verlangt der Pakt doch eindeutig von jedem Vertragsstaat, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass niemand Hunger leidet und dass jeder so bald wie möglich in den Genuss des Rechts auf angemessene Nahrung kommt. [...]

Nahrung muss den Inhabern von Rechten verfügbar und zugänglich sein. Das bedeutet, dass Lebensmittel in ausreichender Menge verfügbar, bezahlbar und physisch erreichbar sein müssen.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), UN Doc. E/C.12/1999/5

²⁵ Eigene Übersetzung

8. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Wesensgehalt des Rechts auf angemessene Nahrung Folgendes beinhaltet:

die **Verfügbarkeit** von Nahrungsmitteln, die keine schädlichen Stoffe enthalten und die innerhalb einer bestimmten Kultur akzeptabel sind, in ausreichender Menge und Qualität, um die individuellen Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen;

den **Zugang** zu diesen Nahrungsmitteln in einer nachhaltigen Weise und ohne Beeinträchtigung des Genusses anderer Menschenrechte.

[...]

12. Verfügbarkeit bezieht sich entweder darauf, dass sich Menschen dank ertragreicher Böden oder sonstiger natürlicher Ressourcen unmittelbar selbst ernähren können, oder auf das Bestehen gut funktionierender Verteilungs-, Verarbeitungs- und Marktsysteme, durch die Nahrungsmittel entsprechend der Nachfrage vom Produktionsort an den Ort gebracht werden können, an dem sie benötigt werden.

13. Zugang umfasst sowohl den wirtschaftlichen als auch den physischen Zugang:

Wirtschaftlicher Zugang bedeutet, dass die mit dem Erwerb von Nahrungsmitteln für eine angemessene Ernährung verbundenen finanziellen Aufwendungen einer Person oder eines Haushalts nicht so hoch sein sollen, dass die Befriedigung anderer grundlegender Bedürfnisse gefährdet oder beeinträchtigt wird. [...] Sozial schwachen Gruppen, wie Landlosen und sonstigen besonders verarmten Teilen der Bevölkerung, wird möglicherweise im Rahmen besonderer Programme Beachtung geschenkt werden müssen.

Physischer Zugang bedeutet, dass alle, einschließlich physisch schwache Menschen, wie Säuglinge und Kleinkinder, Ältere, Körperbehinderte, Todkranke und Menschen mit anhaltenden Gesundheitsproblemen, einschließlich der psychisch Kranken, Zugang zu angemessener Nahrung haben müssen. Opfer von Naturkatastrophen, Menschen in katastrophengefährdeten Gebieten und andere besonders benachteiligte Gruppen werden beim Zugang zu Nahrungsmitteln möglicherweise besonderer Aufmerksamkeit bedürfen und manchmal Priorität erhalten müssen. [...]

Um die Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten, müssen verfügbare Nahrungsmittel ein Mindestmaß an Qualität erfüllen. Zudem hat das Recht auf Nahrung auch eine kulturelle Komponente:

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), UN Doc. E/C.12/1999/5

9. Befriedigung der Ernährungsbedürfnisse bedeutet, dass Ernährung insgesamt eine Mischung von Nährstoffen für Wachstum, Entwicklung und Erhaltung von Körper und Geist sowie körperliche Tätigkeiten umfasst, die den physiologischen Bedürfnissen des Menschen in allen Lebensphasen gerecht wird und die seinem Geschlecht und seinem Beruf entspricht. Es kann daher erforderlich sein, Maßnahmen zu ergreifen, um eine abwechslungsreiche Ernährung sowie geeignete Konsum- und Ernährungsweisen, namentlich das Stillen, aufrechtzuerhalten, anzupassen oder zu stärken und dabei sicherzustellen, dass Veränderungen in der Verfügbarkeit und beim Zugang zu Nahrungsmitteln sich zumindest nicht nachteilig auf die Zusammensetzung der Nahrung und die Nahrungsmittelaufnahme auswirken.

10. Mit der Formulierung, dass keine schädlichen Stoffe enthalten werden, werden Forderungen an die Lebensmittelsicherheit gestellt, zu der es einer Reihe von Schutzmaßnahmen des öffentlichen wie auch des privaten Sektors bedarf, um die Verunreinigung von Lebensmitteln durch Verfälschung, schlechte Umwelthygiene oder unsachgemäße Handhabung auf verschiedenen Stufen der Lebensmittelherstellungskette zu verhindern; es ist außerdem darauf zu achten, dass natürlich vorkommende Toxine identifiziert und vermieden oder zerstört werden.

11. Innerhalb einer bestimmten Kultur oder für den Verbraucher akzeptabel bedeutet, dass so weit wie möglich auch mit Nahrungsmitteln und Nahrungsaufnahme verbundene Wertvorstellungen, die mit der Ernährung nichts zu tun haben, und die Besorgnisse informierter Verbraucher hinsichtlich der Art der Lebensmittel, zu denen Zugang besteht, berücksichtigt werden müssen.

Lebensmittel müssen allen ohne Diskriminierung zur Verfügung stehen.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), UN Doc. E/C.12/1999/5

18. Darüber hinaus stellt jede auf der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, dem Alter, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, dem Eigentum, der Geburt oder sonstigem Status beruhende Diskriminierung beim Zugang zu Nahrungsmitteln sowie in Bezug auf Mittel und Ansprüche zu ihrer Beschaffung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch der gleichberechtigte Genuss oder die gleichberechtigte Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten vereitelt oder beeinträchtigt wird, einen Verstoß gegen den Pakt dar.

Bei Verstößen gegen das Recht auf Nahrung müssen den Opfern Rechtsbehelfe und Wiedergutmachung zur Verfügung stehen.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), UN Doc. E/C.12/1999/5

32. Jede Person oder Gruppe, die Opfer einer Verletzung des Rechts auf angemessene Nahrung wird, soll sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf internationaler Ebene Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder sonstigen geeigneten Rechtsbehelfen haben. Alle Opfer derartiger Rechtsverletzungen haben einen Anspruch auf angemessene Wiedergutmachung, die in Form von Restitution, Entschädigung, Genugtuung oder Garantien der Nichtwiederholung erfolgen kann.

4. Angemessener Lebensstandard und Leben in Armut: Zusammenhang mit dem Recht auf Leben

Internationale Gerichte und Gerichtshöfe haben unter Berücksichtigung des Rechts auf Leben und des Prinzips der Menschenwürde mehrere Fälle über Migranten, die in Armut leben oder denen Armut droht, behandelt. Im Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* musste das Gericht bewerten, ob Artikel 3 der EMRK es den belgischen Behörden erlaubt, Migranten nach Griechenland auszuweisen, obwohl sie über die menschenunwürdigen Bedingungen in griechischen Flüchtlingslagern Bescheid wissen.

[M.S.S. gegen Belgien und Griechenland](#), EGMR, Beschwerde Nr. 30696/09, Urteil vom 21. Januar 2011 (engl.)

252. Demgemäß muss der Gerichtshof entscheiden ob extreme materielle Armut einen Sachverhalt im Sinne des Artikel 3 darstellen kann.

253. Der Gerichtshof bekräftigt, dass er die Möglichkeit, dass „Staatenverantwortlichkeit [gemäß Artikel 3] für die „Behandlung“ der Beschwerdeführerin, die vollständig auf staatliche Unterstützung angewiesen war und sich in einer Situation besonders schwerwiegender Entziehung und Not, die nicht mit der Menschenwürde vereinbar war, mit der Gleichgültigkeit der Behörden auseinandergesetzt sah, geltend gemacht werden kann“ nicht ausgeschlossen hat (siehe *Budina gegen Russland* (Urteil), Nr. 45603/05, 18. Juni 2009).

254. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass die Lage des Beschwerdeführers besonders ernst war. Er verbrachte angeblich Monate in extremer Armut und konnte nicht einmal seine dringendsten Grundbedürfnisse befriedigen: Nahrung, Hygiene und Wohnraum. Zudem lebte er mit der ständigen Angst, angegriffen und ausgebraut zu werden und hatte keinerlei Hoffnung, dass sich seine Lage verbessern könnte. Wegen diesem Gefühl der Unsicherheit

und aus materieller und psychologischer Not heraus versuchte er mehrmals Griechenland zu verlassen. [...]

358. Angesichts dieser Ausführungen ist der Gerichtshof der Ansicht, dass die belgischen Behörden zum Zeitpunkt der Ausweisung des Beschwerdeführers wussten oder wissen mussten, dass er keine Gewähr hatte, dass sein Asylantrag von den griechischen Behörden ernsthaft geprüft werden würde. Sie hatten zudem die Möglichkeit, seine Überführung zu verweigern.

359. [...] Der Gerichtshof ist allerdings der Auffassung, dass es angesichts der oben beschriebenen Situation in der Tat den belgischen Behörden oblag, nicht nur anzunehmen, dass der Beschwerdeführer gemäß der Konvention behandelt werden würde, sondern vielmehr zuerst zu prüfen, wie die Asylgesetzgebung von den griechischen Behörden in der Praxis angewandt wurde. Hätten sie dies getan, dann hätten sie auch festgestellt, dass der Beschwerdeführer wirklichen und persönlichen Gefahren ausgesetzt war, wie sie in Artikel 3 beschrieben sind. Die Tatsache, dass sich viele Asylbewerber in Griechenland in einer ähnlichen Situation wie der Beschwerdeführer befinden, macht die beschriebene Gefahr nicht weniger persönlich, wenn sie hinreichend echt und wahrscheinlich ist (siehe *mutatis mutandis*, Saadi, oben zitiert Abs. 132). [...]

367. Aufgrund dieser Schlussfolgerungen und aufgrund der Verpflichtungen, die Staaten gemäß Artikel 3 der Konvention in Bezug auf Ausweisung haben, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die belgischen Behörden den Beschwerdeführer wissentlich Haft- und Lebensbedingungen ausgesetzt haben, die zusammengenommen erniedrigende Behandlung darstellen.²⁶

In anderen Fällen wurde die Frage behandelt, ob abgelehnte Asylsuchende von (staatlich finanzierter) Sozialhilfe, einschließlich dem Recht auf Nahrung, ausgeschlossen werden dürfen. Obwohl der Schutz von Migranten, die sich unrechtmäßig im Land aufhalten, im Anhang der revidierten Europäischen Sozialcharta (ESC) ausdrücklich ausgeschlossen wird, kam der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) zu einem anderen Schluss:

CEC gegen Niederlande, Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, Beschwerde Nr. 90/2013, Urteil vom 1. Juli 2014, (engl.)

121. Es kann dennoch nicht festgestellt werden, dass die Verweigerung von Notunterkünften an Personen, die sich im Hoheitsgebiet der Niederlande aufhalten eine für das Erreichen der Ziele der Einwanderungspolitik unbedingt erforderliche Maßnahme ist. Die Regierung hat keine Nachweise für die tatsächlichen Auswirkungen dieser Maßnahme vorgelegt.

122. Der Ausschuss stellt ebenfalls fest, sich die von dieser Beschwerde betroffenen Personen aufgrund des Ausschlusses von Unterkunft, Nahrung und Bekleidung unbestreitbar der Gefahr von irreparablen Schäden an ihrem Leben und ihrer Menschenwürde ausgesetzt sehen. Er bezieht sich auf die ständige Rechtsprechung gemäß dem Meldeverfahren (siehe Abs. 73, 106) und entscheidet, dass Zugang zu Nahrung, Wasser sowie zu einfachen Einrichtungen wie einem sicheren Schlafplatz und Bekleidung unter den vorherrschenden Witterungsbedingungen als Minimalvoraussetzungen für das Überleben und für den Existenzbedarf eines jeden Menschen erforderlich ist. [...]²⁷

Auch der Gerichtshof der Europäischen Union (EUGH) kam zu dem Schluss, dass der Verlust des legalen Aufenthaltsstatus eines Migranten nicht mit dem Verlust des Lebensunterhalts einhergehen sollte:

H.T. v. Land Baden-Württemberg, EUGH, Rechtssache C 373/13, Urteil vom 24. Juni 2015

²⁶ Eigene Übersetzung

²⁷ Eigene Übersetzung

95. Insoweit ist jedoch hervorzuheben, dass ein Flüchtling, dessen Aufenthaltstitel nach Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/83 aufgehoben wird, seinen Flüchtlingsstatus behält, sofern nicht und solange nicht ihm dieser Status entzogen worden ist. Daher ist er selbst nach dem Verlust seines Aufenthaltstitels weiterhin Flüchtling und hat in dieser Eigenschaft weiterhin Anspruch auf die Vergünstigungen, die das Kapitel VII der Richtlinie jedem Flüchtling gewährleistet, so insbesondere auf Schutz vor Zurückweisung, auf Wahrung des Familienverbands, auf Ausstellung von Reisedokumenten, auf Zugang zur Beschäftigung, zu Bildung, zu Sozialhilfeleistungen, zu medizinischer Versorgung und zu Wohnraum, auf Freizügigkeit innerhalb des fraglichen Mitgliedstaats sowie auf Zugang zu Integrationsmaßnahmen. Anders gesagt, es liegt nicht im Ermessen eines Mitgliedstaats, einem Flüchtling die diesem nach der Richtlinie zustehenden substantziellen Vergünstigungen weiterhin zu gewähren oder zu versagen. [...]

97. Da diese Rechte von Flüchtlingen die Folge der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und nicht der Ausstellung des Aufenthaltstitels sind, muss der Flüchtling, solange er diesen Status innehat, in den Genuss der ihm damit durch die Richtlinie 2004/83 verliehenen Rechte gelangen, und diese dürfen nur nach Maßgabe der in Kapitel VII vorgesehenen Voraussetzungen eingeschränkt werden, weil die Mitgliedstaaten nicht zur Hinzufügung von Beschränkungen befugt sind, die dort nicht vorgesehen sind. [...]

Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve gegen Moussa Abdida, EUGH, Rechtssache C 562/13, Urteil vom 18. Dezember 2014

55. Art. 14 der Richtlinie 2008/115 sieht aber bestimmte Garantien bis zur Rückkehr vor, u. a. innerhalb der Fristen, während deren die Vollstreckung einer Abschiebung nach Art. 9 dieser Richtlinie aufgeschoben ist.

56. Gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2008/115 schieben die Mitgliedstaaten die Abschiebung auf, solange nach Art. 13 Abs. 2 dieser Richtlinie aufschiebende Wirkung besteht.

57. Aus dem allgemeinen Aufbau der Richtlinie 2008/115, der bei der Auslegung ihrer Bestimmungen zu berücksichtigen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, Rn. 51), geht aber hervor, dass Art. 9 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie alle Situationen erfassen muss, in denen ein Mitgliedstaat verpflichtet ist, die Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung infolge der Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen diese Entscheidung auszusetzen.

58. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, einem an einer schweren Krankheit leidenden Drittstaatsangehörigen, der einen Rechtsbehelf gegen eine Rückkehrentscheidung eingelegt hat, deren Vollstreckung ihn der ernsthaften Gefahr einer schweren und irreversiblen Verschlechterung seines Gesundheitszustands aussetzen könnte, die in Art. 14 der Richtlinie 2008/115 niedergelegten Garantien bis zur Rückkehr zu bieten.

59. Insbesondere ist der betreffende Mitgliedstaat in einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden gemäß Art. 14 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie verpflichtet, im Rahmen des Möglichen die Grundbedürfnisse eines an einer schweren Krankheit leidenden Drittstaatsangehörigen zu befriedigen, wenn dieser über keine Mittel verfügt, um selbst für die Befriedigung seiner Bedürfnisse zu sorgen.

60. Die Gewährung medizinischer Notfallversorgung und unbedingt erforderlicher Behandlung von Krankheiten, die in Art. 14 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2008/115 vorgesehen ist, könnte nämlich in einer solchen Situation ihre tatsächliche Wirkung verlieren, wenn sie nicht mit der Befriedigung der Grundbedürfnisse des betroffenen Drittstaatsangehörigen einhergeht. [...]

Im letztgenannten Fall brachte der Generalanwalt das Hauptargument vor, dass jeder Mensch das angeborene Recht auf ein humanes und würdiges Leben habe:

Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve gegen Moussa Abdida, EUGH, Rechtssache C 562/13, Schlussanträge des Generalanwalts BOT

155. Die Achtung der Menschenwürde und des Rechts auf Leben, Unversehrtheit und Gesundheit, die in den Art. 1, 2, 3 und 35 der Grundrechtecharta verankert sind, aber auch das in Art. 4 dieser Charta enthaltene Verbot einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung stehen meines Erachtens einer Regelung entgegen, nach der in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens ein sich illegal im Land aufhaltender Drittstaatsangehöriger, dessen Abschiebung *de facto* aufgeschoben wurde, während der Prüfung seines Rechtsbehelfs keinen Anspruch auf Deckung seiner Grundbedürfnisse hat.

156. Die Befriedigung der elementarsten Bedürfnisse ist nach meiner Überzeugung ein grundlegendes Recht, das nicht vom Rechtsstatus des Betroffenen abhängig gemacht werden kann.

157. Auch wenn der Umfang der Befriedigung dieser Bedürfnisse unter Berücksichtigung des den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2008/115 eingeräumten Wertungsspielraums von jedem Mitgliedstaat festzulegen ist, muss sie für den Lebensunterhalt des Betroffenen ausreichen, so dass ihm ein menschenwürdiges Leben ermöglicht wird, bei dem seine Gesundheit gewährleistet ist, indem er namentlich in die Lage versetzt wird, eine Unterkunft zu finden, und indem gegebenenfalls seine besonderen Bedürfnisse berücksichtigt werden

5. Das Recht auf angemessenen Wohnraum

Das Recht auf angemessenen Wohnraum ist ein Recht, das ein breites Spektrum an Schutz miteinschließt. Darin enthalten sind die Kernverpflichtung, einfache Unterkünfte zum Schutz vor (rauer) Umgebung bereitzustellen, weitreichende Standards bezüglich der Wohnqualität sowie Schutz vor Zwangsräumungen.

Als Bestandteil des Rechts auf angemessenen Lebensstandards ist das Recht auf angemessenen Wohnraum durch Artikel 11 ICESCR geschützt. Eine genauere Beschreibung der Bestandteile des Rechts auf Wohnung findet sich in der Europäischen Sozialcharta.

Europäische Sozialcharta (Revidiert), Artikel 31 (Das Recht auf Wohnung)

Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind:

1. den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern;
2. der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen;
3. die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.

Das Recht auf Wohnung ist für Migranten auf ein Recht auf Unterbringung beschränkt.

EU-Aufnahmerichtlinie, Artikel 18 (Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen)

1. Sofern die Unterbringung als Sachleistung erfolgt, sollte eine der folgenden Unterbringungsmöglichkeiten oder eine Kombination davon gewählt werden:

- (a) Räumlichkeiten zur Unterbringung von Antragstellern für die Dauer der Prüfung eines an der Grenze oder in Transitzone gestellten Antrags auf internationalen Schutz;
- (b) Unterbringungszentren, die einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten;
- (c) Privathäuser, Wohnungen, Hotels oder andere für die Unterbringung von Antragstellern geeignete Räumlichkeiten. [...]

3. Bei der Unterbringung der Antragsteller in den in Absatz 1 Buchstaben a und b genannten Räumlichkeiten und Unterbringungszentren berücksichtigen die Mitgliedstaaten geschlechts- und altersspezifische Aspekte sowie die Situation von schutzbedürftigen Personen. [...]

Neben diesen Beispielen für spezifische Wohnrechte kann für das Recht auf angemessene Wohnung teilweise auch auf Grundlage des Artikel 8 EMRK (Privat- und Familienleben), Artikel 1 des 1. Protokolls zur EMRK (Recht auf Eigentum) und Artikel 3 EMRK (Verbot von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung) plädiert werden.

5.1 Wesentliche Mindestpflicht: Unterbringung

In seiner allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Wohnung gibt der CESCR keine Beschreibung des Inhalts dieser wesentlichen Mindestpflicht. Der CESCR begründet dies damit, dass die Beschreibungen in den Berichten der Staaten dem CESCR nicht ausreichen, um allgemeingültige Schlussfolgerungen zu treffen. Ebenso ist dem Ausschuss jedoch bewusst, dass es sich bei Obdachlosigkeit um ein Problem handelt, das zwingend gelöst werden muss.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung. 4](#), Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Absatz 1 des Abkommens), UN Doc. E/1992/23 (engl.)

4. Obwohl die internationale Gemeinschaft wiederholt die Bedeutung der vollständigen Achtung des Rechts auf angemessene Unterkunft bekräftigt hat, besteht nach wie vor eine erschreckend große Diskrepanz zwischen den in Artikel 11 (1) des Pakts aufgestellten Normen und der Situation wie sie in weiten Teilen der Welt vorherrscht. Auch wenn die Probleme in einigen Entwicklungsländern, die sich mit wesentlicher Knappheit von Ressourcen und anderen Mitteln auseinandergesetzt sehen, besonders akut sind, muss der Ausschuss auch feststellen, dass auch in den wirtschaftlich am weitesten entwickelten Gesellschaften erhebliche Probleme in Bezug auf Obdachlosigkeit und unangemessene Unterkunft auftreten. [...] ²⁸

Die revidierte Europäische Sozialcharta schützt das Recht auf Wohnung in einem eigenen Artikel und verpflichtet die Staaten zudem, Obdachlosigkeit zu vermeiden. Der ECSR hat in seinem Fallrecht zuerst entschieden, dass insbesondere Kinder gemäß Artikel 31 ESC ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus ein Recht auf Unterbringung haben.

[DCI gegen Niederlande](#), Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, Beschwerde Nr. 47/2008, Urteil vom 20. Oktober 2009 (engl.)

46. Der Ausschuss bekräftigt, dass sich Artikel 31 Abs. 2 (Vorbeugung und schrittweise Beseitigung von Obdachlosigkeit) ausdrücklich auf besonders schutzbedürftige Personengruppen bezieht. Er verpflichtet Vertragsstaaten, Obdachlosigkeit schrittweise zu verringern und schließlich ganz zu beseitigen. Für die schrittweise Beseitigung von Obdachlosigkeit müssen Sofortmaßnahmen und langfristige Maßnahmen, wie die umgehende Bereitstellung von Unterbringung und Betreuung von Obdachlosen sowie Maßnahmen, die diese Menschen bei der Überwindung ihrer Schwierigkeiten unterstützen und einem Rückfall in die Obdachlosigkeit vorbeugen sollen, ergriffen werden (Schlüsse 2003, Italien, Artikel 31 und FEANTSA gegen Frankreich, Beschwerde 39/2006, Entscheidung in der Sache, 5. Dezember 2007, Abs. 103).

47. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass das Recht auf Unterkunft eng mit dem Recht auf Leben verknüpft und von großer Bedeutung für die Achtung der Menschenwürde ist. Da alle Kinder besonders schutzbedürftig sind, ist der Ausschuss der Ansicht, dass sich Kinder, die

²⁸ Eigene Übersetzung

in Obdachlosigkeit aufwachsen, in einer Situation der absoluten Hilflosigkeit befinden. Darum stellt er fest, dass Kinder durch das Verweigern von Unterkunft Schäden erleiden würden.

48. Der Ausschuss ist darum der Ansicht, dass Kinder ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus in den persönlichen Geltungsbereich des Artikel 31 Abs. 2 fallen. [...]

62. Bezüglich der Lebensbedingungen in solchen Unterkünften ist der Ausschuss gemäß Artikel 31 Abs. 2 der Auffassung, dass diese ein Leben in Würde ermöglichen müssen (FEANTSA gegen Frankreich, Beschwerde Nr 39/2006, Entscheidung in der Sache vom 5. Dezember 2007, Abs. 108-109). In dieser Hinsicht weist der Ausschuss auch auf die Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarats betreffend die Umsetzung des Rechts auf Wohnung (Juni 2009) hin, in der dieser festhält: „Um Obdachlosigkeit zu verringern, muss zuerst (...) gewährleistet werden, dass alle Menschen ungeachtet ihrer persönlichen Situation eine Wohnung, die mit der Menschenwürde vereinbar ist, also zumindest eine vorübergehenden Unterkunft, haben können. Im Zusammenhang mit Wohnung bedeutet Menschenwürde, dass selbst vorübergehende Unterkünfte die Anforderungen an Sicherheit, Gesundheit und Hygiene, einschließlich grundlegender Einrichtungen wie sauberem Wasser, ausreichender Beleuchtung und Heizung, erfüllen müssen. Zu den Grundanforderungen an vorübergehende Unterkünfte gehört zudem die Sicherheit der unmittelbaren Umgebung. Vorausgesetzt, dass diese Mindestanforderungen erfüllt sind, müssen vorübergehende Unterkünfte allerdings nicht dieselben Anforderungen an Privatsphäre, Familienleben und Eignung wie dauerhafte Behausungen erfüllen. Die Unterbringung von Menschen in Aufnahmelagern und vorübergehenden Unterkünften, die nicht den Anforderungen der Menschenwürde entsprechen, stellt einen Verstoß gegen vorgenannte Bedingungen dar.“

63. Schließlich halt der Ausschuss fest, dass Vertragsstaaten gemäß Artikel 31 Abs. 2 sicherstellen müssen, dass Zwangsräumungen gerechtfertigt sind und unter Achtung der Menschenwürde der betroffenen Personen durchgeführt werden. Zudem müssen Unterbringungsalternativen bereitgestellt werden [...]. Demgemäß kommt der Ausschuss zu dem Schluss, dass Zwangsräumungen von Lagern verboten sind, da Staaten für Menschen ohne Einreise- und Aufenthaltsgenehmigung nicht zur Bereitstellung von Alternativunterkünften verpflichtet sind und da sich die betroffenen Personen, insbesondere Kinder, deshalb in einer Situation der besonderen Hilflosigkeit, die nicht mit der Achtung der Menschenwürde vereinbar wäre, befänden.

64. Aufgrund vorgenannter Ausführungen kommt der Ausschuss zu dem Schluss, dass Vertragsstaaten nach Artikel 31 Abs. 2 der revidierten Charta verpflichtet sind, Kindern, die sich unrechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, solange eine angemessene Unterkunft bereitzustellen, wie sich diese in ihrem Zuständigkeitsbereich aufhalten. Bei allen anderen Lösungen wird weder die Menschenwürde geachtet noch die Situation der Kinder als besonderes schutzbedürftige Personen in Betracht gezogen. [...]²⁹

In einem späteren Fall kam der ESCR aufgrund des Artikels 17 ESC, der Kindern wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Schutz gewährt, zum gleichen Schluss. Die Bezugnahme auf diesen Artikel war erforderlich, da Belgien die Verpflichtungen des Artikel 31 ESC nicht anerkannte.

DCI gegen Belgien, Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Beschwerde Nr. 69/2011, Urteil vom 23. Oktober 2012 (engl.)

36. [...] [Auf diese] Gruppe von Ausländern (zu der begleitete und unbegleitete Minderjährige, die sich unrechtmäßig in einem Land aufhalten, gehören) treffen nicht alle Bestimmungen der Charta zu, sondern nur diejenigen Bestimmungen, deren grundlegendes Ziel eng mit der Anforderung, die wichtigsten Menschenrechte zu gewährleisten und die von der Bestimmung betroffenen Personen vor ernstzunehmenden Gefährdungen dieser Rechte zu schützen, verbunden ist.

²⁹ Eigene Übersetzung

37. Zudem ist die Gefahr, dass Grundrechte beeinträchtigt werden, bei Kindern, insbesondere bei Kindermigranten, die sich unrechtmäßig in einem Land aufhalten, ganz besonders gegeben. Der Grund hierfür liegt in ihrer Eigenschaft als „Kinder“ sowie ihrer besonderen Situation als „unrechtmäßige“ Migranten, wodurch Schutzbedürftigkeit und begrenzte Autonomie verbunden werden. Insbesondere aufgrund ihrer begrenzten Autonomie können Kinder nicht ernsthaft für ihren Aufenthaltsort verantwortlich gemacht werden. Kinder können nicht selbst entscheiden, ob sie bleiben oder gehen. Unbegleitete Kinder sind sogar noch schutzbedürftiger und der Staat hat die Verpflichtung, für Kinder innerhalb seines Hoheitsgebiets zu sorgen und darf ihnen nicht aufgrund ihres Status als „unrechtmäßige Migranten“ diesen grundlegenden Schutz entziehen.

38. Angesichts dieser allgemeinen Ausführungen und insbesondere auch unter Berufung auf Artikel 17 der Charta und frühere Entscheidungen, [...] ist der Ausschuss der Auffassung, dass diese Bestimmung auf die von dieser Beschwerde betroffenen Personen zutrifft. Artikel 17 und insbesondere dessen Absatz 1 fordert Staaten dazu auf, positive Verpflichtungen bezüglich der Unterbringung, der grundlegenden Betreuung und dem Schutz von Kindern und Jugendlichen zu erfüllen. Wären Vertragsstaaten bei ausländischen Minderjährigen, die sich unrechtmäßig in einem Land aufhalten, nicht zur Erfüllung dieser Bestimmungen verpflichtet, könnten deren Grundrechte nicht gewährleistet werden und die betroffenen Kinder und Jugendlichen würden ernstzunehmenden Bedrohungen ihrer Rechte auf Leben, Gesundheit und psychische und körperliche Unversehrtheit sowie der Achtung ihrer Menschenwürde ausgesetzt werden. [...]

81. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass umgehende Hilfe unerlässlich ist, um die Grundbedürfnisse von jungen Menschen sowie das Erfordernis von medizinischer oder psychologischer Versorgung zu untersuchen und einen Unterstützungsplan für die Kinder anzufertigen. [...] „Abs. 34. Armut macht Kinder, insbesondere Mädchen, anfällig für Ausbeutung, Vernachlässigung und Missbrauch. Staaten müssen die Rechte von in Armut lebenden Kindern achten und stärken, zum Beispiel durch die Förderung und Zuteilung der nötigen Mittel an Strategien und Programme zum Schutz von Kindern. Hierbei muss ein besonderes Augenmerk auf benachteiligten Kindern, wie zum Beispiel Straßenkindern, Kindersoldaten, behinderten Kindern, Opfern von Menschenhandel, Kindern die einen Haushalt führen müssen und Kindern die in Pflegeeinrichtungen leben, liegen. Diese sehen sich alle ganz besonders der Gefahr von Ausbeutung und Misshandlung ausgesetzt.“

82. Da die Regierung seit 2009 begleiteten ausländischen Minderjährigen, die sich unrechtmäßig im Land aufhalten, keine Unterkunft in Aufnahmelagern mehr garantiert hat (entweder durch das FEDASIL-Netzwerk oder alternative Lösungen), ist der Ausschuss angesichts vorstehender Ausführungen Ansicht, dass dieses Vorgehen einen Verstoß gegen Artikel 17 Abs. 1 der Charta darstellt. Diesen Minderjährigen wurde wiederholt keine Unterkunft bereitgestellt, was ganz besonders zeigt, dass die Regierung nicht die nötigen und angemessenen Maßnahmen ergriffen hat, um den betroffenen Minderjährigen die benötigte Betreuung und Hilfe anzubieten und diese vor Vernachlässigung, Gewalt oder Ausnutzung zu schützen. Dies stellte eine ernstzunehmende Gefährdung ihrer Grundrechte, wie beispielsweise dem Recht auf Leben, psychische und körperliche Unversehrtheit und der Achtung der Menschenwürde dar. [...] ³⁰

Zwei Jahre danach entschied der ESCR, dass diese Norm auch auf undokumentierte erwachsene Migranten anzuwenden ist. In seiner Begründung hielt der ESCR fest, dass der Ausschluss von Migranten, die sich unrechtmäßig im Land aufhalten, an und für sich zulässig ist, solange er nicht zu unmenschlichen Lebensbedingungen führt.

CEC gegen Niederlande, Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, Beschwerde Nr. 90/2013, Urteil vom 1. Juli 2014 (engl.)

³⁰ Eigene Übersetzung

142. Der Ausschuss bekräftigt in Hinblick auf die Niederlande, dass die dortige Situation aufgrund des Mangels an gesetzlichen Vorschriften, irregulären Kindermigranten für die Dauer ihres Aufenthalts im Hoheitsgebiet der Niederlande eine Unterkunft bereitzustellen, einen Verstoß gegen Artikel 32 Abs. 2 der Charta darstellt (Schlussfolgerungen 2011, Niederlande).

143. Hinsichtlich der gegenwärtigen Beschwerde ist der Ausschuss der Ansicht, dass nach Artikel 13 Abs. 4 der Großteil der irregulären Erwachsenen Migranten weder gesetzlich noch praktisch Unterkünfte gestellt bekommt.

144. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Ausschusses müssen auch irreguläre Erwachsene Migranten eine Unterkunft gestellt bekommen, selbst dann, wenn sie dazu aufgefordert wurden, das Land zu verlassen und selbst wenn sie keine längerfristige Unterbringung in einer dauerhaften Wohnung benötigen. Der Ausschuss weist hierbei auf seine Schlussfolgerungen nach Artikel 13 Abs. 4 hin und bekräftigt, dass das Recht auf Unterkunft eng mit der Menschenwürde, die jede Person ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus hat, verbunden ist. Er ist der Auffassung, dass die Situation, in der ein Verstoß gegen Artikel 13 Abs. 4 festgestellt wurde, auch einen Verstoß gegen Artikel 31 Abs. 2 darstellt. [...] ³¹

5.2 Angemessenheit der Wohnung

Die Qualität der Wohnung trägt entscheidend dazu bei, ob eine Wohnung als angemessen gelten kann.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 4](#), Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Absatz 1 des Abkommens), UN Doc. E/1992/23 (engl.)

7. Nach Ansicht des Ausschusses darf das Recht auf Wohnen nicht eng oder beschränkt ausgelegt werden, wodurch beispielsweise mit dem Schutz der durch ein einfaches Dach über dem Kopf gleichgesetzt würde oder lediglich als Ware angesehen würde. Vielmehr muss es als Recht, in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben, angesehen werden. [...] „Angemessene Unterkunft bedeutet ... angemessene Privatsphäre, ausreichend Platz, angemessene Sicherheit, angemessene Beleuchtung und Belüftung, angemessene Grundinfrastruktur und eine angemessene Lage in Bezug auf Arbeitsplatz und grundlegende Einrichtungen, und das alles zu einem angemessenen Preis“.

8. [...] "Angemessene Wohnung" im Sinne des Pakts [...] beinhaltet folgendes:

(a) Rechtliche Sicherheit der Wohnung. [...]

(b) Verfügbarkeit, von Diensten, Material, Einrichtungen und Infrastruktur. Eine angemessene Wohnung muss bestimmte Einrichtungen, die für Gesundheit, Sicherheit, Komfort und Ernährung unerlässlich sind, enthalten. Alle, die das Recht auf angemessene Wohnung genießen, müssen nachhaltigen Zugang zu natürlichen und gemeinsamen Ressourcen, sicherem Trinkwasser, Strom zum Kochen, Beheizung und Beleuchtung, sanitären Einrichtungen und Waschmöglichkeiten, Möglichkeiten zur Essenslagerung, Müllentsorgung und Notfalldiensten haben;

(c) Bezahlbarkeit. [...]

(d) Bewohnbarkeit. Angemessene Unterkunft muss bewohnbar sein, ihren Bewohnern also ausreichend Platz bieten und sie vor Kälte, Nässe, Hitze, Regen, Wind und anderen Gefahren für die Gesundheit, baulichen Gefahren und Krankheitserregern schützen. Zudem muss die körperliche Sicherheit der Bewohner gewährleistet sein. [...]

9. Wie oben erwähnt, darf das Recht auf angemessene Wohnung nicht getrennt von den anderen Menschenrechten, die in den beiden internationalen Pakten und anderen anwendbaren internationalen Instrumenten verankert sind, betrachtet werden. [...] Das Recht, nicht Opfer von willkürlichen oder unrechtmäßigen Eingriffen in die Privatsphäre, die

³¹ Eigene Übersetzung

Familie, das Zuhause oder den Briefverkehr zu werden, ist ebenfalls ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf angemessene Wohnung. [...] ³²

Für den Kinderrechtsausschuss hängt beim Recht auf Wohnung der Aspekt der Angemessenheit ausdrücklich mit dem Recht auf Gesundheit zusammen:

Kinderrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung Nr. 15](#), Über das Recht des Kindes auf ein erreichbares Höchstmaß an Gesundheit (Art. 24), UN Doc. CRC/C/GC/15 (engl.)

49. Staaten müssen Maßnahmen gegen die Gefahren und Risiken, die die lokale Umweltverschmutzung für die Gesundheit von Kindern darstellt, ergreifen. Eine angemessene Wohnung mit ungefährlichen Kochmöglichkeiten, ein rauchfreies Umfeld, angemessene Belüftung, wirksame Abfallwirtschaft und die Entsorgung von Müll aus der Wohnung und der unmittelbaren Umgebung sowie Vermeidung von Schimmel und anderen giftigen Substanzen sind wesentliche Voraussetzungen für ein gesundes Aufwachsen und eine gesunde Entwicklung. ³³

5.3 Zugang und Sicherheit der Unterkunft, Zwangsräumungen

Das Recht auf Wohnung schreibt vor, dass Menschen sicheren Zugang zu diesem Wohnraum haben. In der Praxis erfordert der sichere Zugang in der Regel systematisches Vorgehen. Daraus können sich Fragen bezüglich Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung ergeben.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 4](#), Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Absatz 1 des Abkommens), UN Doc. E/1992/23 (engl.)

8(e) Zugänglichkeit. Eine angemessene Wohnung muss den berechtigten Personen zugänglich sein. Benachteiligte Gruppen müssen vollständigen und nachhaltigen Zugang zu angemessenen Wohnmöglichkeiten erhalten. Darum müssen benachteiligte Gruppen wie [...] Kinder [...] bei der Unterbringung bis zu einem gewissen Maße bevorzugt behandelt werden. Wohnungsrecht und -politik müssen die besonderen Unterbringungsbedürfnisse dieser Gruppen vollumfänglich berücksichtigen. [...] ³⁴

Sobald die Unterbringung gewährleistet ist, ist der Staat dazu verpflichtet, Obdachlosigkeit zu vermeiden. Dazu bedarf es ausreichendem Schutz gegen Zwangsräumungen, wobei aber auch die Eigentumsrechte des Besitzers beachtet werden müssen. Das Hauptaugenmerk des Vertrags liegt jedoch auf dem Schutz der Wohnung.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 4](#), Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Absatz 1 des Abkommens), UN Doc. E/1992/23 (engl.)

18. In dieser Hinsicht ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Beispiele der Zwangsräumung auf den ersten Blick nicht mit den Anforderungen des Pakts vereinbar sind und nur unter äußerst außergewöhnlichen Umständen und in Übereinstimmung mit den geltenden völkerrechtlichen Prinzipien gerechtfertigt werden können. ³⁵

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 7](#), Das Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11 (1) des Abkommens): Zwangsräumungen, UN Doc. E/1998/22 (engl.)

³² Eigene Übersetzung

³³ Eigene Übersetzung

³⁴ Eigene Übersetzung

³⁵ Eigene Übersetzung

4. Die Praxis der Zwangsräumung ist weit verbreitet und betrifft sowohl Menschen in Industrieländern als auch in Entwicklungsländern. Aufgrund der Verflechtung und der Interdependenz zwischen den Menschenrechten verletzen Zwangsräumungen häufig auch andere Menschenrechte. Darum verstoßen Zwangsräumungen nicht nur offensichtlich gegen die im Pakt verankerten Rechte, sondern können auch bürgerliche und politische Rechte, wie das Recht auf Leben, das Recht auf persönliche Sicherheit, das Recht auf Freiheit von Eingriffen in das Privatleben, die Familie und das Zuhause oder das Recht auf Achtung des Eigentums, verletzen. [...]

11. Auch wenn Ausweisungen beispielsweise bei andauernder Nichtzahlung der Miete oder bei grundloser Beschädigung des gemieteten Eigentums gerechtfertigt sein können, obliegt es der zuständigen Behörde sicherzustellen, dass sie gemäß einem Gesetz, das mit dem Pakt vereinbar ist, ausgeführt werden und dass den Betroffenen alle Rechtsmittel und Rechtsbehelfe zu Verfügung stehen. [...]

14. Bei gerechtfertigten Ausweisungen müssen die zutreffenden Bestimmungen internationaler Menschenrechtsnormen sowie die allgemeinen Grundsätze der Angemessenheit und der Verhältnismäßigkeit befolgt werden. [...] Eingriffe in das Zuhause einer Person dürfen nur „in gesetzlich vorgesehenen Fällen“ erfolgen. [...]

15. Angemessene Verfahrensgarantien und rechtsstaatliche Verfahren sind wesentliche Bestandteile aller Menschenrechte. Besondere Bedeutung kommt ihnen jedoch bei Angelegenheiten wie Zwangsräumungen zu, die unmittelbar eine große Zahl der in den beiden internationalen Pakten über Menschenrechte verankerten Rechte betreffen. Zu den Verfahrensgarantien, die nach Auffassung des Ausschusses bei Zwangsräumungen gegeben sein müssen, gehören: (a) die Möglichkeit der echten Konsultation mit den Betroffenen; (b) angemessene und ausreichende Benachrichtigung aller betroffenen Personen vor dem geplanten Räumungstag; (c) rechtzeitige Informationen aller Betroffenen über die geplante Räumung und, wo zutreffend, über den Zweck, zu dem das Grundstück oder die Wohnung zukünftig genutzt werden soll (d) die Anwesenheit von Regierungsbeamten oder deren Vertretern während der Räumung, insbesondere wenn Personengruppen betroffen sind; (e) alle Personen, die die Räumung durchführen, müssen ordnungsgemäß identifiziert werden; (f) Räumungen dürfen nicht bei besonders schlechter Witterung oder bei Nacht durchgeführt werden, es sei denn die Betroffenen stimmen dem zu; (g) die Verfügbarkeit von Rechtsmitteln; und (h) wenn möglich, die Bereitstellung von Prozesskostenhilfe für Personen, die diese benötigen um vor ein Gericht zu ziehen.

16. Räumungen dürfen nicht dazu führen, dass Personen obdachlos werden oder der Verletzung anderer Menschenrechte ausgesetzt werden. Wenn die Betroffenen nicht für sich selbst sorgen können, muss der Staat unter Ausschöpfung aller ihm verfügbaren Mittel, angemessene Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass gegebenenfalls angemessene Wohnungsalternativen, Umsiedlung oder Zugang zu ertragreichem Land verfügbar sind. [...]³⁶

5.4 Nichtdiskriminierung

Wie alle anderen Rechte der Konvention ist das Recht auf Wohnung frei von Diskriminierung umzusetzen. Auf gewisse Diskriminierungsgründe muss dabei besonders geachtet werden, da das Recht auf Wohnung für Frauen und benachteiligte gesellschaftliche Gruppen besonders schwer zu verwirklichen ist.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 4](#), Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Absatz 1 des Abkommens), UN Doc. E/1992/23 (engl.)

³⁶ Eigene Übersetzung

6. Ein jeder hat das Recht auf angemessene Wohnung. Wenngleich die Formulierung „für sich selbst und seine Familie“ Annahmen bezüglich der Geschlechterrollen, wie sie im Jahr 1966, als der Pakt verabschiedet wurde, weit verbreitet waren, reflektiert, kann diese Formulierung heute nicht dahingehend ausgelegt werden, dass sie Beschränkungen bezüglich dieses Rechts für Einzelpersonen, von Frauen geführten Haushalten oder ähnlichen Gruppen nahelegt. Darum ist das Konzept der „Familie“ im weiteren Sinne zu verstehen. Zudem haben sowohl Einzelpersonen als auch Familien ungeachtet ihres Alters, ihres wirtschaftlichen Status, ihrer Gruppe oder sonstigen Zugehörigkeit, ihres Status oder ähnlicher Faktoren ein Recht auf angemessene Wohnung. Gemäß Artikel 2 (2) des Paktes darf es bei der Ausübung dieses Rechts zu keiner Form der Diskriminierung kommen.³⁷

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte geht bei undokumentierten Migranten ähnlich vor. Obwohl undokumentierte Migranten in der Europäischen Sozialcharta von deren Anwendung ausgeschlossen werden, ist dem Ausschuss der Schutz der Menschenwürde von größerer Bedeutung (siehe auch Seite 7).

Eine weitere Methode zum Schutz der Rechte von Migranten findet sich in den Vertragsbestimmungen, die Staaten dazu verpflichten, Migranten beim Recht auf Wohnung gegenüber Staatsangehörigen oder anderen Ausländern nicht zu diskriminieren. Im Grunde wurde die Nichtdiskriminierungsklausel in diesen Fällen mit den vertraglich geschützten materiellen Rechten in Verbindung gesetzt. In den meisten Fällen sind jedoch eine Verbindung zum Vertragszweck sowie rechtmäßiger Aufenthalt erforderlich.

Gemäß der Flüchtlingskonvention sind Flüchtlinge nicht weniger günstig als andere Ausländer zu behandeln. Diese Verpflichtung tritt natürlich erst ein, sobald eine Person als Flüchtling anerkannt wurde.

Flüchtlingskonvention von 1951, Artikel 21 (Wohnungswesen)

Hinsichtlich des Wohnungswesens werden die vertragschließenden Staaten insoweit, als die Angelegenheit durch Gesetz oder sonstige Rechtsvorschriften geregelt ist oder der Überwachung öffentlicher Behörden unterliegt, den sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhaltenden Flüchtlingen eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Bedingungen gewährt wird.

Als der EGMR entscheiden musste, ob beim Zugang zu Wohnung eine Verletzung des Artikel 14 vorlag, war das Gericht der Ansicht, dass trotz der unterlassenen Hilfeleistung keine Obdachlosigkeit (dank eines privaten Wohnbauprojekts) und somit auch keine Verletzung vorlag:

[Bah gegen Vereinigtes Königreich](#), EGMR, Beschwerde Nr. 56328/07, Urteil vom 27. September 2011 (Zusammenfassung)

40. Nachdem damit der Umfang der Untersuchung festgelegt wurde, stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass es nach Artikel 8 der Konvention kein Anrecht darauf, gibt, eine Wohnung gestellt zu bekommen [...]; entscheidet sich ein Vertragsstaat zu Gewährung solcher Leistungen, muss dies in Übereinstimmung mit Artikel 14 erfolgen Die im vorliegenden Fall angefochtene Gesetzgebung berührt offensichtlich Wohnsituation und Familienleben der Bf. und ihres Sohnes, da sie sich auf den Anspruch auf Unterkunftsunterstützung bei einer Gefahr von Obdachlosigkeit ausgewirkt hat. Aus diesem Grund bejaht der GH, dass der vorliegende Fall im Geltungsbereich des Art. 8 EMRK liegt.

³⁷ Eigene Übersetzung

[...] Der GH muss somit prüfen, ob eine unzulässige Diskriminierung iSd. Art. 14 EMRK auf Seiten der Bf. vorliegt. [...]

51. Bezüglich der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, die zur Verwirklichung dieses legitimen Ziels verwendet wurden, muss der Gerichtshof die besonderen Umstände des Falls der Beschwerdeführerin in Betracht ziehen. Ohne die Angstzustände, die die Beschwerdeführerin aufgrund der drohenden Obdachlosigkeit mit Sicherheit erleiden musste, zu unterschätzen, hält der Gerichtshof fest, dass sie nie tatsächlich obdachlos war. Wie die Regierung aufzeigte (siehe Absatz 24 oben), wähen die lokalen Behörden nicht nur nach Absatz 193 des Housing Act 1996 gesetzlich dazu verpflichtet gewesen, ihr und ihrem Sohn zu helfen, falls sich die Gefahr der Obdachlosigkeit tatsächlich manifestiert hätte. [...] Die Bf. zog aufgrund eines Angebots einer Sozialwohnung 17 Monate später wieder zurück nach Southwark, was auch innerhalb des Zeitraums einer Zuweisung bei einem dringenden Bedarf liegt

52. Unter diesen Umständen bewertet der GH die unterschiedliche Behandlung der Bf. aufgrund des Erfordernisses der möglichst fairen Verteilung knapp bemessener Sozialwohnungen in Großbritannien und der Rechtmäßigkeit der Berücksichtigung des Aufenthaltsstatus im Rahmen einer Zuweisung als begründet und objektiv gerechtfertigt. Die Auswirkung der unterschiedlichen Behandlung war daher nicht unverhältnismäßig zum verfolgten legitimen Ziel. [...]

EU-Qualifikationsrichtlinie, Artikel 31 (Zugang zu Wohnraum)

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, Zugang zu Wohnraum unter Bedingungen erhalten, die den Bedingungen gleichwertig sind, die für andere Drittstaatsangehörige gelten, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

In manchen Verträgen ist auch der gleichberechtigte Zugang zu Wohnung für Wirtschaftsmigranten Vertragsgegenstand.

IAO Übereinkommen Nr. 97 – Übereinkommen über Wanderarbeiter, Artikel 6

1. Jedes Mitglied, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, die zum Aufenthalt in seinen Gebietsgrenzen befugten Einwanderer, ohne Ansehen der Staatsangehörigkeit, der Rasse, der Religion oder des Geschlechts, nicht weniger günstig zu behandeln als seine eigenen Staatsangehörigen

(a) in Bezug auf die folgenden Gegenstände, soweit diese gesetzlich geregelt oder der Überwachung durch die Verwaltungsbehörden unterstellt sind: --

(i) das Arbeitsentgelt einschließlich der Familienzulagen, sofern diese einen Bestandteil des Arbeitsentgeltes bilden, die Arbeitszeit, die Überstunden, den bezahlten Urlaub, die Beschränkungen der Heimarbeit, das Zulassungsalter zur Arbeit, das Lehrlingswesen und die Berufsausbildung, die Arbeit von Frauen und Jugendlichen,

(ii) den Beitritt zu gewerkschaftlichen Organisationen und den Genuss der durch die Gesamtarbeitsverträge gebotenen Vorteile,

(iii) die Unterkunft; [...]

5.5 Rechtsmittel

Der Ausschuss ist wie bei anderen Rechten auch der Ansicht, dass Verletzungen des Rechts nur mittels gerichtlicher oder administrativer Rechtsbehelfe wirksam verfolgt werden können. Der Ausschuss hat bezüglich des Rechts auf Wohnung eine nicht erschöpfende Liste von Beispielen, die die Bedeutung des Rechts auf Wohnung im Vergleich zu anderen Menschenrechten aufzeigen, erstellt.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Absatz 1 des Abkommens), UN Doc. E/1992/23

17. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass viele Bestandteile des Rechts auf angemessene Wohnung im Einklang mit der Verfügbarkeit innerstaatlicher Rechtsmittel ist. Je nach Justizsystem gehören dazu: (a) Einsprüche zur Verhinderung von geplanten Zwangsräumungen oder Abbrucharbeiten durch gerichtlich angeordnete einstweilige Verfügungen; (b) Rechtsverfahren über die Entschädigung nach unrechtmäßigen Zwangsräumungen; (c) Beschwerden gegen unrechtmäßige Maßnahmen, die von Vermietern (öffentlichen wie privaten) in Bezug auf Mietpreise, Wohnungsinstandhaltung und rassistischer oder sonstiger Diskriminierung ergriffen oder unterstützt werden; (d) vermeintliche Diskriminierung bei der Zuteilung und Verfügbarkeit von Zugang zu Wohnraum; und (e) Beschwerden über Vermieter wegen ungesunder oder unangemessener Wohnbedingungen. Diese Liste ist nicht erschöpflich. In einigen Justizsystemen kann bei besonders hohen Obdachlosigkeitszahlen auch die Angemessenheit einer Sammelklage geprüft werden.³⁸

III. DAS RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT

Verschiedenen Verträge schützen das Recht auf soziale Sicherheit. Teilweise wird die Ansicht vertreten, dass es Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard sei. Andererseits wird das Recht auf Soziale Sicherheit auch ausdrücklich durch Artikel 9 ICESCR geschützt.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), Artikel 9

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 19, Das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9), UN Doc. E/C.12/GC/19 (engl.)

2. Das Recht auf soziale Sicherheit schließt das Recht auf den Zugang und Erhalt von Sach- und Geldleistungen ohne Diskriminierung ein, um unter anderem Schutz vor [...] (b) unbezahlbarem Zugang zu Gesundheitsleistungen; (c) unzureichender Unterstützung durch die Familie, insbesondere bei Kindern und erwachsenen Schutzbedürftigen sicherzustellen. [...]

12. Das Sozialversicherungssystem sollte die folgenden neun Hauptbestandteile der sozialen Sicherheit abdecken.

- (a) Gesundheitswesen [...]
- (f) Förderung von Familien und Kindern
- (g) Mutterschaft [...]
- (h) Behinderung
- (i) Überlebende und Waisen [...]

18. Leistungen an Familien sind von entscheidender Bedeutung um die Rechte der Artikel 9 und 10 des Pakts für Kinder und erwachsene Schutzbedürftige zu gewährleisten. Bei der Zahlung dieser Leistungen muss der Staat die Mittel und Umstände des Kindes und der Personen, die für den Unterhalt des Kindes oder des erwachsenen Schutzbedürftigen verantwortlich sind sowie andere Umstände, die für einen Antrag auf Leistungen durch das oder im Auftrag des Kindes oder erwachsenen Schutzbedürftigen von Belang sind, in Betracht ziehen. Leistungen an Familien und Kinder, einschließlich Geldzahlungen und Sozialleistungen, müssen Familien frei von Diskriminierung zugänglich gemacht werden und

³⁸ Eigene Übersetzung

decken in der Regel Nahrung, Bekleidung, Wohnung, Wasser und Hygiene sowie bei Bedarf andere Rechte ab. [...] ³⁹

Im Gegensatz zu existenziellen Rechten, wie beispielsweise dem Recht auf Nahrung, ist das Recht auf soziale Sicherheit für Migranten nicht immer zugänglich und verfügbar. Viele Länder haben getrennte Verfahren für neu ankommende Migranten und deren Kinder, um Aufenthaltsansprüche zu vermeiden. Im Allgemeinen ist dieses Vorgehen völkerrechtlich gestattet, sofern Migranten zumindest existenzielle Rechte gewährt werden. Darum haben Migranten keinen absoluten Anspruch auf Zugang zu Sozialleistungen.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 19](#), Das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9), UN Doc. E/C.12/GC/19 (engl.)

37. Nicht-Staatsbürger müssen Zugang zu Systemen der Sozialhilfe, bezahlbarer Gesundheitsvorsorge und Familienleistungen erhalten, die nicht auf Beitragszahlungen aufbauen. Beschränkungen, wie auch eine Anwartschaftszeit, müssen verhältnismäßig und angemessen sein. Alle Personen haben ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, ihres Aufenthalts- oder Immigrationsstatus Anspruch auf medizinische Grund- und Notfallversorgung.

38. Flüchtlinge, Staatenlose und Asylbewerber sowie andere benachteiligte und ausgegrenzte Personen und Gruppen müssen beim Zugang zu beitragslosen Sozialversicherungssystemen, darunter angemessenen Zugang zu Gesundheitsvorsorge und Familienleistungen, im Einklang mit internationalen Normen gleiche Behandlung genießen.

39. Binnenvertriebene dürfen beim Genuss ihres Rechts auf soziale Sicherheit nicht diskriminiert werden und die Vertragsstaaten müssen aktive Maßnahmen ergreifen, zum Beispiel durch den Verzicht auf Aufenthaltsvoraussetzungen, wo zutreffend, oder durch das Bereitstellen von Leistungen und ähnlichen Diensten am Ort, an dem sich die Vertriebenen befinden, um den gleichberechtigten Zugang zu diesen Leistungen sicherzustellen. Binnenmigranten müssen von ihrem Aufenthaltsort aus Zugang zu Sozialleistungen haben und Systeme zur Erfassung des Aufenthaltsorts dürfen den Zugang zu Sozialleistungen für Personen, die in einen Bezirk umziehen, in dem sie nicht erfasst sind, nicht beschränken. [...] ⁴⁰

Wie bereits erwähnt haben Migranten während des Aufnahmeverfahrens womöglich keinen Anspruch auf „herkömmliche“ Sozialleistungen. Dennoch dürfen Migranten nicht vernachlässigt und sich selbst überlassen werden:

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 19](#), Das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9), UN Doc. E/C.12/GC/19 (engl.)

Kernverpflichtungen

59. Staaten haben die Kernverpflichtung, sicherzustellen, dass zumindest ein Mindestmaß aller im Pakt verankerten Rechte genossen werden kann. Darum sind Staaten verpflichtet:

(a) Den Zugang zu einem Sozialversicherungssystem sicherzustellen, dass allen Personen und Familien ein erforderliches Mindestmaß an Leistungen gewährt, durch dass sie zumindest Zugang zu medizinischer Grundversorgung, einfacher Unterkunft oder Wohnung, Wasser und Hygiene, Nahrung und einem Mindestmaß an Bildung erhalten können. [...] ⁴¹

³⁹ Eigene Übersetzung

⁴⁰ Eigene Übersetzung

⁴¹ Eigene Übersetzung

1. Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit durch das Recht auf Eigentum

Bei Fällen, in denen Gerichte über Sozialleistungen für Migranten entscheiden müssen, steht in der Regel die Diskriminierung aufgrund des Aufenthaltsstatus oder der Nationalität im Fokus. Dies rührt daher, dass das Anbieten von Sozialleistungen, wie bereits im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierung erwähnt, den Staaten obliegt. Gibt es allerdings Sozialleistungen, so müssen diese frei von Diskriminierung angeboten werden. Im Fall *Gaygusuz gegen Österreich* entschied der EGMR über Hilfe in einer Notsituation:

Gaygusuz gegen Österreich, EGMR, Beschwerde Nr. 17371/90, Urteil vom 16 September 1996

40. In diesem Fall wurde nicht begründet, dass der Beschwerdeführer die Bedingungen nicht erfüllt hat; die Verweigerung, ihm Nothilfe zu gewähren lag allein in der Feststellung begründet, dass er kein österreichischer Staatsbürger ist und konnte nicht einer der von dieser Bedingung ausgenommenen Kategorien zugeordnet werden (siehe Absätze 11 und 13 oben).

41. Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass das Recht auf Nothilfe - sofern dieses in der anzuwendenden Gesetzgebung vorgesehen ist - ein geldliches Recht im Sinne des Artikel 1 des 1. Protokolls ist (P1-1). Diese Bestimmung (P1-1) ist darum anwendbar ohne sich dabei gänzlich auf die Verbindung zwischen Anspruch auf Nothilfe und die Verpflichtung „Steuern oder andere Beiträge“ zu zahlen, verlassen zu müssen. Da dem Beschwerdeführer Nothilfe aufgrund einer Unterscheidung gemäß Artikel 14 (Art. 14), nämlich seiner Nationalität, verwehrt wurde, ist diese Bestimmung (Art. 14) ebenfalls anwendbar. [...]

46. Der Gerichtshof hält zuerst fest, dass sich Herr Gaygusuz rechtmäßig in Österreich aufhielt und dort gelegentlich arbeitete (siehe Absatz 10 oben) und in gleichem Maße und aus gleichem Grund wie österreichische Staatsbürger Beiträge an die Arbeitslosenversicherung zahlte.

47. Er stellt fest, dass die Weigerung der Behörden, ihm Nothilfe zu gewähren, allein darin begründet war, dass er nicht - wie von Abschnitt 32 (2) (a) des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1977 gefordert - österreichischer Staatsbürger war (siehe Abschnitt 20 oben).

48. Zudem konnte nicht begründet werden, dass der Beschwerdeführer die übrigen Voraussetzungen für die Gewährung der betroffenen Sozialleistung nicht erfüllte. Er befand sich bezüglich seines Anspruchs auf diese Leistung demgemäß in einer ähnlichen Lage wie österreichische Staatsbürger.

49. Es ist herauszustellen, dass die Abschnitte 33 und 34 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1977 (siehe Abschnitt 20 oben) zwar Ausnahmen von dem Erfordernis der Staatsangehörigkeit vorsehen, der Beschwerdeführer aber keine dieser Bedingungen erfüllte.

50. Die Argumente der österreichischen Regierung sind für den Gerichtshof darum nicht überzeugend. Ähnlich wie die Kommission ist er der Ansicht, dass die unterschiedliche Behandlung von Österreichern und Nicht-Österreichern beim Anspruch auf Nothilfe, von der Herr Gaygusuz betroffen war, nicht auf einer „objektiven und angemessenen Begründung“ beruht. [...]⁴²

Im Fall *Koua Poirrez gegen Frankreich* entschied der EGMR über das Verwehren von Sozialleistungen aufgrund der Staatangehörigkeit. Die Sozialleistung wurde als Eigentumsrecht betrachtet, was es dem Gericht ermöglichte, zu entscheiden, ob die Verweigerung aufgrund der Staatsangehörigkeit einen verbotenen Diskriminierungsgrund darstellte.

⁴² Eigene Übersetzung

Koua Poirrez gegen Frankreich, EGMR, Beschwerde Nr. 40892/98, Urteil vom 30 September 2003 (engl.)

47. In diesem Fall hält der Gerichtshof zuerst fest, dass der Beschwerdeführer sich rechtmäßig in Frankreich aufhielt, wo er den Mindestsozialhilfesatz, der nicht an die Bedingung der Staatsbürgerschaft geknüpft ist, bezog. Er bekräftigt, dass die Behörden dem Beschwerdeführer den Zuschuss nur deshalb verweigerten, weil er nicht die notwendige Staatsbürgerschaft hatte, die gemäß dem damals gültigen Artikel L. 821-1 des Sozialhilfegesetzes Voraussetzung für den Erhalt des Zuschusses war.

48. Zudem wurde nicht behauptet oder gar nachgewiesen, dass der Beschwerdeführer die anderen gesetzlichen Voraussetzungen für den Erhalt der betroffenen Sozialleistung nicht erfüllt hätte. In diesem Zusammenhang kann der Gerichtshof lediglich festhalten, dass der Beschwerdeführer nach Abschaffung des Staatsangehörigkeitserfordernisses durch das Gesetz vom 11. Mai 1998 AAH erhielt. Er befand sich somit hinsichtlich des Rechts, diese Leistung zu empfangen, in einer ähnlichen Situation wie französische Staatsangehörige oder Staatsangehörige von Ländern, die ein Gegenseitigkeitsabkommen unterzeichnet hatten. Der Gerichtshof hält fest, dass das Kassationsgericht ebenfalls der Auffassung war, dass die Verweigerung der zusätzlichen Leistung, die vom nationalen Solidaritätsfonds an einen in Frankreich lebenden Kläger, der eine Invalidenrente gemäß dem französischen Sozialsystem bezog, zu zahlen war, einen Verstoß gegen Artikel 14 der Konvention sowie Artikel 1 des 1. Protokolls darstellte (siehe Absatz 26 oben).

49. Der Gerichtshof kann darum durch die von der Regierung vorgebrachten Argumente nicht überzeugt werden. Französische Staatsangehörige und Angehörige von Ländern, die ein Gegenseitigkeitsabkommen unterzeichnet hatten auf der einen und sonstige ausländische Staatsangehörige auf der anderen Seite beim Anspruch auf Sozialleistungen unterschiedlich zu behandeln beruhte nicht auf einer „objektiven und angemessenen Begründung“ (siehe umgekehrt Moustaquim gegen Belgien, Urteil vom 18. Februar 1991, Reihe A Nr. 193, S. 20, Abs. 49). Wenngleich Frankreich seinerzeit nicht an ein Gegenseitigkeitsabkommen mit der Elfenbeinküste gebunden war, verpflichtete es sich mit Ratifizierung der Konvention die in Abschnitt I der Konvention definierten Rechte und Freiheiten „jeder Person innerhalb [seines] Hoheitsgebiets“, was der Beschwerdeführer unbestritten war, zu schützen. (siehe Gaygusuz oben zitiert, S. 1143, § 51).

50. Demgemäß lag ein Verstoß gegen Artikel 14 der Konvention in Verbindung mit Artikel 1 des 1. Protokolls vor. [...]⁴³

2. Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit durch das Recht auf Familienleben

In einem Fall über Kindergeld entschied der EGMR, dass die Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen von Ausländern gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstößt.

Niedzwiecki gegen Deutschland, EGMR, Beschwerde Nr. 58453/00, Urteil vom 25. Oktober 2005

31. Durch die Gewährung von Kindergeld können die Staaten unter Beweis stellen, dass sie das Familienleben im Sinne des Artikels 8 der Konvention achten; das Kindergeld fällt deshalb in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung [...]. Daraus folgt, dass Artikel 14 – in Verbindung mit Artikel 8 – anwendbar ist.

32. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine unterschiedliche Behandlung im Sinne von Artikel 14 der Konvention diskriminierend, wenn es für sie „keine objektive und angemessene Rechtfertigung gibt“, d.h. wenn mit ihr kein „legitimes Ziel“ verfolgt wird oder „die eingesetzten Mittel zum angestrebten Ziel nicht in einem angemessenen Verhältnis

⁴³ Eigene Übersetzung

stehen“. Die Vertragsstaaten haben einen gewissen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Frage, ob und inwieweit Unterschiede bei ansonsten ähnlichen Situationen eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen (vgl. u. a. Rechtssache *Willis*, a. a. O., Nr. 39).

33. [...] Der Gerichtshof erkennt wie das Bundesverfassungsgericht keine hinreichenden Gründe zur Rechtfertigung der unterschiedlichen Behandlung von Ausländern bei dem Kindergeldbezug in Abhängigkeit davon, ob sie über eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung verfügen oder nicht. Folglich ist Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 8 der Konvention verletzt worden. [...]

In einem Fall über Mutterschaftsgeld entschied der EGMR, dass unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit eines Elternteils unzulässig ist.

Weller gegen Ungarn, EGMR, Beschwerde Nr. 44399/05, Urteil vom 31. März 2009 (engl.)

37. Nach Auffassung des Gerichtshofs ergibt sich aus den relevanten Bestimmungen des Gesetzes, das seine Familie mit Kindern einer ungarischen Mutter und eines ausländischen Vaters Anspruch auf Mutterschaftsgeld hat. Beim zweiten und dritten Beschwerdeführers war dies allerdings nicht der Fall, da ihr Vater Ungar und ihre Mutter Ausländerin war. Aufgrund dieses Unterschieds wurden sie darum nicht von einer solchen Zahlung begünstigt.

38. Der Gerichtshof kann keine angemessene Begründung für dieses Vorgehen feststellen. Nach seiner Auffassung kann der Anspruch auf eine Zahlung nach Abschnitt 1 und 2 des Gesetzes nicht davon abhängig gemacht werden, welcher der beiden biologischen Elternteile der Kinder ungarischer Staatsbürger ist. Der Gerichtshof fügt dem noch hinzu, dass es nicht von Belang ist, dass die Mutter der Beschwerdeführer ab 1. Januar 2008 Anspruch auf Mutterschaftsgeld unter denselben Bedingungen wie ungarische Staatsbürger hatte, weil sie zu diesem Zeitpunkt die Zahlung nicht mehr in Anspruch nehmen konnte, da der Antrag innerhalb von 180 Tagen nach Geburt des Kindes gestellt werden muss und eine nachträgliche Antragsstellung nicht möglich war.

39. Da die Regierung keine überzeugenden Argumente zur Rechtfertigung des Ausschlusses des zweiten und dritten Beschwerdeführers von besagter Sozialleistung vorbringen konnte, kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die unterschiedliche Behandlung einer Diskriminierung gleichkam. [...] ⁴⁴

In mehreren Fällen kam der EGMR zu dem Schluss, dass Eltern aufgrund des Rechts auf Familienleben Zugang zu Sozialleistungen erhalten müssen, auch wenn sie darauf eigentlich keinen Anspruch haben.

N.P. gegen Moldawien, EGMR, Beschwerde Nr. 58455/13, Urteil vom 6. Oktober 2015 (engl.)

79. Zudem gibt es keine Hinweise darauf, dass die Justizbehörden das Ausmaß, in dem die Unzulänglichkeiten in der Erziehung des Kindes auf die Unfähigkeit oder den Unwillen der Beschwerdeführerin, die notwendige Sorgfalt walten zu lassen, und nicht auf ihre finanziellen Probleme, auf die sie sich im innerstaatlichen Verfahren bezog und die durch angemessene finanzielle und soziale Hilfe und angemessene Beratung hätten behoben werden können, zurückzuführen sind, eingehender untersucht hat. [...]

80. Die Entscheidung, ob die Förderung der Einheit der Familie die Beschwerdeführer in diesem Fall zu einem angemessenen Lebensstandard auf öffentliche Kosten berechnete, obliegt nicht dem Gerichtshof. Diese Angelegenheit muss jedoch von den zuständigen öffentlichen Behörden und dementsprechend auch im Rahmen eines Gerichtsverfahrens

⁴⁴ Eigene Übersetzung

behandelt werden. In der Fallakte finden sich keine Hinweise darauf, dass diese Angelegenheit jemals von den Behörden oder Gerichten behandelt wurden.

81. [...] Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass das Einholen von Informationen in diesem Fall von inländischem Recht erfordert wurde (siehe Absätze 37 und 40 oben) und bei der Bewertung, ob die Behörden ihrer in der Konvention auferlegten Verpflichtung, die Einheit der Familie zu fördern, nachgekommen waren und die Wirksamkeit von weniger weitreichenden Alternativen ausreichend geprüft hatten, ehe sie versuchten, das Kind von der Beschwerdeführerin zu trennen, indem sie dieser die elterliche Gewalt entzogen, relevant gewesen wäre.[...] ⁴⁵

3. Kinder (undokumentierter) Migranten

Eine Gruppe von Kindern, nämlich Kinder (undokumentierter) Migranten, muss gesondert betrachtet werden. Wenngleich diese Kinder womöglich im Besitz der Staatsbürgerschaft sind, sind sie aufgrund des Aufenthaltsstatus ihrer Eltern von Sozialleistungen und sozialer Sicherheit ausgeschlossen. Dies kann sowohl direkt, wenn beispielsweise alle Leistungen unmittelbar an die Eltern gehen, als auch indirekt, wenn den Eltern die Erwerbstätigkeit nicht gestattet ist, was auch Auswirkungen auf das Kind hat, erfolgen. Ersteres wurde bereits beim Thema indirekte Diskriminierung behandelt. Letzteres steht häufig in Zusammenhang mit Fragestellungen bezüglich des Aufenthaltsstatus.

Der EUGH hat die Frage des Aufenthaltsstatus von Kindern mit EU-Staatsbürgerschaft in mehreren Fällen behandelt. Im Fall *Zambrano gegen Office national de l'emploi (ONEm)* entschied das Gericht, dass es den Eltern (ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus) eines EU-Bürgers erlaubt ist, einer Arbeit nachzugehen, wenn der EU-Bürger ansonsten das EU-Gebiet verlassen müsste.

Gerardo Ruiz Zambrano gegen Office national de l'emploi (ONEm), EUGH, Rechtssache C-34/09, Urteil vom 8. März 2011

40. Art. 20 AEUV verleiht jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers [...]. Da das zweite und das dritte Kind von Herrn Ruiz Zambrano die belgische Staatsangehörigkeit besitzen und die Bedingungen für den Erwerb derselben der Zuständigkeit des fraglichen Mitgliedstaats unterliegen [...], genießen das zweite und das dritte Kind von Herrn Ruiz Zambrano eindeutig diesen Status [...].

41. Wie der Gerichtshof mehrfach hervorgehoben hat, ist der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein [...].

42. Unter diesen Umständen steht Art. 20 AEUV nationalen Maßnahmen entgegen, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil Rottmann, Randnr. 42).

43. Eine derartige Auswirkung liegt vor, wenn einer einem Drittstaat angehörenden Person in dem Mitgliedstaat des Wohnsitzes ihrer minderjährigen Kinder, die diesem Mitgliedstaat angehören und denen sie Unterhalt gewährt, der Aufenthalt und eine Arbeitserlaubnis verweigert werden.

44. Eine solche Aufenthaltsverweigerung hat nämlich zur Folge, dass sich die genannten Kinder – Unionsbürger – gezwungen sehen, das Gebiet der Union zu verlassen, um ihre Eltern zu begleiten. Ebenso besteht die Gefahr, dass eine solche Person, wenn ihr keine Arbeitserlaubnis erteilt wird, nicht über die für ihren Unterhalt und den ihrer Angehörigen erforderlichen Mittel verfügt, was ebenfalls zur Folge hätte, dass sich ihre Kinder – Unionsbürger – gezwungen sähen, das Hoheitsgebiet der Union zu verlassen. Unter derartigen Umständen wäre es den genannten Unionsbürgern *de facto* unmöglich, den Kernbestand der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, in Anspruch zu nehmen.

⁴⁵ Eigene Übersetzung

45. Somit ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 20 AEUV dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, einem Drittstaatsangehörigen, der seinen minderjährigen Kindern, die Unionsbürger sind, Unterhalt gewährt, zum einen den Aufenthalt im Wohnsitzmitgliedstaat der Kinder, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, zu verweigern und ihm zum anderen eine Arbeitserlaubnis zu verweigern, da derartige Entscheidungen diesen Kindern den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehren würde. [...]

In einem späteren Urteil entschied der EUGH zudem, dass es dem Hauptsorgeberechtigten erlaubt sein muss, ungeachtet der Beteiligung eines anderen Elternteils (mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus) mit dem EU-Bürger zusammenzuleben.

Adzo Domenyo Alokpa, Jarel Moudoulou, Eja Moudoulou gegen Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, EUGH, Rechtssache C-86/12, Urteil vom 10. Oktober 2013

30. Im vorliegenden Fall ist es Aufgabe des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die Kinder von Frau Alokpa die in Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 aufgestellten Voraussetzungen erfüllen und daher auf der Grundlage des Art. 21 AEUV ein Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat haben. Insbesondere hat es zu prüfen, ob sie selbst oder über ihre Mutter über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 verfügen. [...]

33. Stellt das vorlegende Gericht daher fest, dass Art. 21 AEUV es nicht verbietet, Frau Alokpa ein Aufenthaltsrecht im luxemburgischen Hoheitsgebiet zu verweigern, hat es weiter zu prüfen, ob ihr nicht dennoch ausnahmsweise ein solches Aufenthaltsrecht gewährt werden kann, da sonst die Unionsbürgerschaft ihrer Kinder ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würde, weil sie sich infolge dieser Weigerung *de facto* gezwungen sähen, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, und ihnen dadurch der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen die Unionsbürgerschaft verleiht, verwehrt würde.

34. Insoweit dürfte, wie der Generalanwalt in den Nrn. 55 und 56 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, Frau Alokpa als Mutter von Jarel und Eja Moudoulou und als der Person, die seit deren Geburt allein tatsächlich für sie sorgt, ein abgeleitetes Recht zustehen, sie in das französische Hoheitsgebiet zu begleiten und sich mit ihnen dort aufzuhalten.

35. Daraus folgt, dass die Weigerung der luxemburgischen Behörden, Frau Alokpa ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, grundsätzlich nicht zur Folge haben kann, dass ihre Kinder gezwungen wären, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen. Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies in Anbetracht aller Umstände des Ausgangsrechtsstreits tatsächlich zutrifft. [...]

Während das Gericht in den Urteilen zu *Zambrano* und *Alokpa* entschied, dass es keine Abhängigkeit von öffentlichen Diensten geben sollte, folgte es im Fall *Secretary of State of the Home Department gegen NA* dem Antrag des Generalanwalts. Dieser führte aus, dass das Vorhandensein ausreichender Mittel keinen Ausschluss von Sozialleistungen bedeuten sollte.

Secretary of State for the Home Department gegen NA, EUGH, Rechtssache C 115/15, Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet

87. Im Urteil *Alokpa und Moudoulou* (C-86/12, EU:C:2013:645) hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass in einem Fall, in dem ein Unionsbürger im Aufnahmemitgliedstaat geboren worden war und keinen Gebrauch von seinem Freizügigkeitsrecht gemacht hatte, die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 enthaltene Formulierung „über die erforderlichen Mittel verfügen“, wovon die Rechtmäßigkeit eines Aufenthalts von mehr als drei Monaten abhängt, „dahin auszulegen ist, dass es ausreicht, wenn dem Unionsbürger diese Mittel zur Verfügung stehen, ohne dass diese Bestimmung Anforderungen in Bezug auf

die Herkunft der Mittel enthält, so dass sie auch von einem Drittstaatsangehörigen, der Elternteil der betroffenen Unionsbürger im Kleinkindalter ist, stammen können.“

88. Aus dieser Feststellung ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung Folgendes: „Verleihen Art. 21 AEUV und die Richtlinie 2004/38 dem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats im Kleinkindalter, der die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen erfüllt, ein Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat, erlauben dieselben Vorschriften es somit dem Elternteil, der für diesen Staatsangehörigen tatsächlich sorgt, sich mit ihm im Aufnahmemitgliedstaat aufzuhalten“

89. „Würde [nämlich] dem für einen minderjährigen Unionsbürger tatsächlich sorgenden Elternteil, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats oder eines Drittstaats ist, nicht erlaubt, sich mit dem Unionsbürger im Aufnahmemitgliedstaat aufzuhalten, so würde dem Aufenthaltsrecht des Unionsbürgers jede praktische Wirksamkeit genommen, da der Genuss des Aufenthaltsrechts durch ein Kind im Kleinkindalter notwendigerweise voraussetzt, dass sich die für das Kind tatsächlich sorgende Person bei ihm aufhalten darf und dass es demgemäß dieser Person ermöglicht wird, während dieses Aufenthalts mit dem Kind zusammen im Aufnahmemitgliedstaat zu wohnen“

90. Da der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens ähnlich ist, sehe ich keinen Grund, von dieser ständigen Rechtsprechung und der Folge abzuweichen, wonach es Aufgabe des vorliegenden Gerichts ist, zu prüfen, ob die Kinder von NA die in Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 aufgestellten Voraussetzungen erfüllen und daher auf der Grundlage des Art. 21 AEUV ein Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat haben.

91. Mithin ist „[i]nsbesondere ... zu prüfen, ob sie selbst oder über ihre Mutter über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 verfügen“ [...]

Der EGMR kam in einem Fall über das Aufenthaltsrecht bei Abhängigkeit von Sozialleistungen zu einem ähnlichen Schluss:

Jeunesse gegen Nederlande, EGMR, Beschwerde Nr. 12738/10, Urteil vom 3. Oktober 2014

119. Angesichts der Tatsache, dass die Bf. sich im Alltag um die Kinder kümmert, ist offensichtlich, dass ihrem Wohl am besten entsprochen wird, wenn ihre derzeitigen Lebensumstände nicht durch einen zwangsweisen Umzug ihrer Mutter von den Niederlanden nach Surinam gestört oder die Beziehung zu ihr in Folge einer künftigen Trennung abgebrochen wird. [...] Die Bf. ist als Mutter und Hausfrau die primäre und ständige Betreuungsperson der Kinder, die in den Niederlanden tief verwurzelt sind – jenem Land, dessen Staatsbürgerschaft diese wie auch ihr Vater besitzen. Das vorliegende Material deutet nicht auf eine direkte Verbindung zwischen den Kindern der Bf. und Surinam hin, einem Land, wo sie noch nie gewesen sind.

120. Bei der Prüfung, ob unüberwindbare Hindernisse einer Niederlassung der Bf. und ihrer Familie in Surinam entgegenstehen, berücksichtigten die niederländischen Behörden bis zu einem gewissen Grad die Situation der Kinder. [...] Nach Ansicht des GH blieben sie aber hinter dem zurück, was in solchen Fällen erforderlich ist [...] um dem Wohl der direkt betroffenen Kinder ausreichendes Gewicht zu geben und es effektiv zu schützen. Er ist nicht davon überzeugt, dass von den nationalen Behörden tatsächlich Beweise über solche Angelegenheiten erhoben und beurteilt wurden.

121. Die zentrale Frage in diesem Fall ist, ob vor dem Hintergrund des den Staaten in Einwanderungsangelegenheiten zustehenden Ermessensspielraums ein fairer Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen getroffen wurde, nämlich den persönlichen Interessen der Bf., ihres Ehemanns und ihrer Kinder an der Aufrechterhaltung ihres Familienlebens in den Niederlanden auf der einen Seite und auf der anderen Seite den öffentlichen Interessen der belangten Regierung an der Einwanderungskontrolle. Angesichts der besonderen Umstände des vorliegenden Falls ist fraglich, ob allgemeine einwanderungspolitische Überlegungen für sich alleine als ausreichende Rechtfertigung für

die Verweigerung des Aufenthalts der Bf. in den Niederlanden angesehen werden können.
[...]

Als Reaktion auf das Urteil im Fall *Zambrano* (siehe oben), haben die niederländischen Behörden strikte Maßnahmen eingeführt, die dem Elternteil, dem die tägliche Sorge für das Kind obliegt, den Aufenthalt nur dann erlauben, wenn der andere Elternteil diese Aufgabe nicht wahrnehmen kann. Nach mehreren Fällen über das Nichtgewähren verschiedener Sozialleistungen forderte das Berufungsgericht im Jahr 2015 vom Gerichtshof der Europäischen Union eine Vorabentscheidung über dieses strikte Vorgehen. Das Gericht bestätigte die internationale Norm, wonach das Kindeswohl immer an erster Stelle zu betrachten ist:

Chavez-Vilchez und andere gegen Niederlande, EUGH, Rechtssache C-133/15, Urteil vom 10. Mai 2017

73. Mit seiner dritten Vorlagefrage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 20 AEUV dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, die Gewährung des Rechts zum Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet zugunsten eines Drittstaatsangehörigen, der Elternteil eines minderjährigen Kindes ist, das die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats besitzt und für das der Drittstaatsangehörige täglich und tatsächlich sorgt, von der Verpflichtung dieses Drittstaatsangehörigen abhängig zu machen, nachzuweisen, dass der andere Elternteil, der Staatsangehöriger dieses Mitgliedstaats ist, nicht in der Lage ist, täglich und tatsächlich für das Kind zu sorgen.

74. Die niederländische Regierung meint, dass gemäß der im Unionsrecht anerkannten allgemeinen Regel, wonach derjenige, der sich auf bestimmte Rechte berufe, deren Geltung in seinem Fall nachzuweisen habe (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. Mai 2013, *Alarape und Tijani*, C-529/11, EU:C:2013:290, Rn. 38, und vom 16. Januar 2014, *Reyes*, C-423/12, EU:C:2014:16, Rn. 25 bis 27), die Beweislast für das Bestehen eines Aufenthaltsrechts aus Art. 20 AEUV bei den Rechtsmittelführerinnen des Ausgangsverfahrens liege. Sie hätten den Nachweis zu führen, dass wegen objektiver Hindernisse, aufgrund deren der Elternteil, der Unionsbürger sei, konkret nicht für das Kind sorgen könne, dieses von dem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit in der Weise abhängig sei, dass es, wenn dem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit ein Aufenthaltsrecht verweigert würde, faktisch gezwungen wäre, das Unionsgebiet zu verlassen.

75. Hierzu ist festzustellen, dass es in einem Fall, in dem ein Drittstaatsangehöriger, der Elternteil eines minderjährigen Kindes mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ist und für dieses Kind täglich und tatsächlich sorgt, von den zuständigen Behörden dieses Mitgliedstaats die Anerkennung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts auf der Grundlage von Art. 20 AEUV begehrt, diesem Drittstaatsangehörigen obliegt, die Informationen beizubringen, anhand deren sich beurteilen lässt, ob die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Artikels erfüllt sind, darunter insbesondere Informationen, die belegen, dass eine Entscheidung, mit der dem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit das Aufenthaltsrecht versagt würde, dem Kind die Möglichkeit nähme, den Kernbestand seiner aus dem Unionsbürgerstatus folgenden Rechte tatsächlich in Anspruch zu nehmen, weil sie es dazu zwänge, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen.

76. Jedoch haben, wie die Europäische Kommission vorgetragen hat, die zuständigen nationalen Behörden, auch wenn grundsätzlich der Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit die Informationen beizubringen hat, die belegen, dass er ein Aufenthaltsrecht gemäß Art. 20 AEUV besitzt, darunter insbesondere Informationen, die belegen, dass sich das Kind bei Verweigerung des Aufenthalts zum Verlassen des Unionsgebiets gezwungen sähe, im Rahmen ihrer Beurteilung der Voraussetzungen, die für die Anerkennung eines Aufenthaltsrechts zugunsten dieses Drittstaatsangehörigen vorliegen müssen, darüber zu wachen, dass die Anwendung einer nationalen Beweislastregelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht geeignet ist, die praktische Wirksamkeit von Art. 20 AEUV zu beeinträchtigen.

77. So entbindet die Anwendung einer solchen nationalen Beweislastregelung die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats nicht davon, auf der Grundlage der von dem

Drittstaatsangehörigen beigebrachten Informationen die erforderlichen Ermittlungen anzustellen, um festzustellen, wo der diesem Mitgliedstaat angehörende Elternteil wohnt, und um zum einen die Frage zu prüfen, ob er wirklich in der Lage und bereit ist, die tägliche und tatsächliche Sorge für das Kind allein wahrzunehmen, und zum anderen die Frage, ob zwischen dem Kind und dem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit ein solches Abhängigkeitsverhältnis besteht, dass eine Entscheidung, mit der dem Drittstaatsangehörigen ein Aufenthaltsrecht versagt würde, dem Kind die Möglichkeit nähme, den Kernbestand seiner aus dem Unionsbürgerstatus folgenden Rechte tatsächlich in Anspruch zu nehmen, weil sie es dazu verpflichtete, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen.

IV. DAS RECHT AUF EIN HÖCHSTMASS AN GESUNDHEIT

Migranten sehen sich bezüglich des Rechts auf Gesundheit mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Migranten können aus verschiedenen Gründen von der herkömmlichen Gesundheitsvorsorge ausgeschlossen sein. Darum können Migranten beispielsweise Zugang zu medizinischer Notfallversorgung, nicht aber zu Vorsorgemaßnahmen haben. Dies hat auf besonders schutzbedürftige Migranten, wie beispielsweise Kinder, noch deutlich schwerwiegendere Auswirkungen. Flüchtlinge und Asylsuchende haben aufgrund von Traumata und langen Zeiträumen ohne Zugang zu effektiver medizinischer Versorgung häufig sehr ernstzunehmende gesundheitliche Probleme. Darum ist der Zugang zu angemessener medizinischer Versorgung über Gesundheitsvorsorgesysteme von besonderer Bedeutung.

Auch wenn es kein Recht gibt, gesund zu sein, ist das Recht auf Gesundheit für das menschliche Überleben unerlässlich. Der CESCR beschreibt das Recht auf Gesundheit in seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 14.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 14](#), Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), UN Doc. E/C.12/2000/4

3. Das Recht auf Gesundheit steht in enger Beziehung zu und ist abhängig von der Verwirklichung anderer Menschenrechte, wie sie in der International Bill of Rights enthalten sind, einschließlich der Rechte auf Nahrung, Wohnung, Arbeit, Bildung, menschliche Würde, Leben, Diskriminierungsverbot, Gleichheit, Folterverbot, Privatsphäre, Zugang zu Information, Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Freizügigkeit. Diese und andere Rechte und Freiheiten stellen integrale Bestandteile des Rechts auf Gesundheit dar.

4. [...] Die Verweisung des Artikels 12 Abs. 1 des Pakts auf »das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit« ist zugleich nicht auf das Recht auf Gesundheitsfürsorge beschränkt. Im Gegenteil, die Entstehungsgeschichte und der ausdrückliche Wortlaut von Artikel 12 Abs. 2 lassen erkennen, dass das Recht auf Gesundheit weitreichende soziale und wirtschaftliche Faktoren umfasst, aufgrund derer Menschen ein gesundes Leben führen können, und dass es sich auch auf die zugrunde liegenden Parameter der Gesundheit, wie Nahrung und Ernährung, Wohnung, Zugang zu sicherem Trinkwasser und angemessenen Sanitäreinrichtungen, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen und eine gesunde Umwelt erstreckt. [...]

8. Das Recht auf Gesundheit wird nicht als ein Recht darauf, gesund zu sein, verstanden. [...]

Da sich Kinder noch in der Entwicklung befinden, sind die vom CESCR beschriebenen Verpflichtungen bezüglich Kindern sowohl für präventive als auch für reaktive medizinische Versorgung zu verstehen. Reaktives Vorgehen, also medizinische Versorgung nur in Notfällen, ist nicht ausreichend.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), UN Doc. E/C.12/2000/4

22. Artikel 12 Abs. 2 (a) umreißt die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen, um die Kindersterblichkeit zu senken und die gesunde Entwicklung von Säuglingen und Kindern zu fördern. Internationale Menschenrechtsabkommen haben anerkannt, dass Kinder und Jugendliche das Recht haben, ein Höchstmaß an Gesundheit zu erreichen sowie Zugang zu Einrichtungen für die Behandlung von Krankheiten zu erhalten. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes weist die Staaten an, für das Kind und seine Familie den Zugang zu elementaren Gesundheitsdiensten einschließlich der prä- und postnatalen Betreuung für Mütter, zu gewährleisten. Das Übereinkommen verbindet diese Ziele damit, kindgemäße Informationen über präventives und gesundheitsförderndes Verhalten bereitzustellen und Familien und Gemeinschaften bei der Umsetzung dieser Praktiken zu unterstützen. Das Diskriminierungsverbot verlangt, dass Mädchen und Jungen einen gleichberechtigten Zugang zu angemessener Ernährung, einer sicheren Umwelt sowie zu physisch und psychologisch ausgerichteten Gesundheitsdiensten haben. [...]

23. Die Vertragsstaaten sollten für eine sichere und unterstützende Umwelt mit sozialem Rückhalt für Jugendliche sorgen, die Gelegenheit bietet, sich an gesundheitsbezogenen Entscheidungen zu beteiligen, Fertigkeiten für das Leben zu entwickeln, angemessene Information und Betreuung zu erhalten und ihre Entscheidungen bezüglich ihres Verhaltens im Hinblick auf Gesundheit mitbestimmen zu können. Die Verwirklichung des Rechts von Jugendlichen auf Gesundheit ist von der Entwicklung einer jugendfreundlichen Gesundheitsfürsorge abhängig, die die Vertraulichkeit und Privatsphäre achtet und die geeignete Betreuungsdienste für die sexuelle und reproduktive Gesundheit beinhaltet.

24. Bei allen politischen Maßnahmen und Programmen, die darauf abzielen, das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Gesundheit zu gewährleisten, soll das Wohl der Kinder und Jugendlichen im Vordergrund stehen. [...]

Der CESCR legt auch wesentliche Mindestpflichten für das Recht auf Gesundheit fest:

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), UN Doc. E/C.12/2000/4

43. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 bestätigt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten eine Kernverpflichtung haben, wenigstens einen Mindeststandard eines jeden Paktrechts zu gewährleisten, einschließlich einer grundlegenden primären Gesundheitsversorgung. [...] Entsprechend sind nach Ansicht des Ausschusses zumindest folgende Pflichten in den Kernverpflichtungen enthalten:

- (a) das Recht auf Zugang zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung ohne jegliche Diskriminierung, insbesondere im Hinblick auf schutzbedürftige und ausgegrenzte Gruppen, zu gewährleisten;
- (b) den Zugang zu einem Mindestmaß an elementaren Nahrungsmitteln, die ausgewogen und sicher sind, zu gewährleisten, um für jedermann ein Leben ohne Hunger zu garantieren;
- (c) den Zugang zu Unterkunft und Sanitäranlagen sowie eine adäquate Versorgung mit sicherem Trinkwasser zu gewährleisten;
- (d) elementare Arzneimittel zur Verfügung zu stellen, die in regelmäßigen Abständen durch das Aktionsprogramm über unentbehrliche Arzneimittel der WHO definiert werden;
- (e) eine gerechte Verteilung aller medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherzustellen;

44. Der Ausschuss bestätigt außerdem, dass die folgenden Verpflichtungen von vergleichbarer Priorität sind:

- (a) Gesundheitsfürsorge im Hinblick auf reproduktive Gesundheit, Mutterschaft (pränatal und postnatal) und das Kind;

- (b) Immunisierung gegen verbreitete Infektionskrankheiten, die in der Gemeinschaft auftreten;
- (c) [...]

Das Recht auf Gesundheit: Nichtdiskriminierung

Aus dieser Beschreibung geht hervor, dass das Recht auf Gesundheit kein isoliertes Recht ist. Das Recht auf Gesundheit ist eng mit anderen Menschenrechten verknüpft und ist ohne Diskriminierung anzuwenden:

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 14](#), Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), UN Doc. E/C.12/2000/4

11. Der Ausschuss interpretiert das Recht auf Gesundheit, wie es in Artikel 12 Abs. 1 definiert ist, als ein inklusives Recht, das sich nicht nur auf eine zeitgerechte und angemessene Gesundheitsfürsorge, sondern auch auf die zugrunde liegenden Parameter der Gesundheit erstreckt. Hierzu zählen der Zugang zu sauberem und gesundem Trinkwasser und adäquaten Sanitäranlagen, die angemessene Versorgung mit unbedenklicher Nahrung und Unterkunft, gesunde Arbeits- und Umweltbedingungen sowie der Zugang zu gesundheitsbezogener Ausbildung und Information, einschließlich der Aufklärung über Sexualgesundheit und reproduktive Gesundheit [...]

18. Gemäß Artikel 2 Abs. 2 und Artikel 3 verbietet der Pakt jede Diskriminierung in der Gesundheitsfürsorge und den zugrunde liegenden Gesundheitsparametern (einschließlich des Zugangs zu Mitteln und zu Leistungsberechtigung bezüglich Gesundheitsfürsorge und Gesundheitsparameter) aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburt, körperlicher oder geistiger Behinderung, des Gesundheitsstatus (einschließlich HIV/AIDS), von sexueller Orientierung und bürgerlichem, politischem, sozialem oder sonstigem Status, der die Absicht oder die Wirkung hat, den gleichberechtigten Genuss oder die gleiche Ausübung des Rechts auf Gesundheit nichtig zu machen oder zu behindern. [...]

19. Im Hinblick auf das Recht auf Gesundheit muss der gleichberechtigte Zugang zu Gesundheitsfürsorge und Gesundheitsbetreuung hervorgehoben werden. Die Staaten haben eine besondere Verpflichtung, jenen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Krankenversicherung und Gesundheitsfürsorge zur Verfügung zu stellen und jegliche unerlaubte Diskriminierung bei der Gesundheitsfürsorge und den Gesundheitsdiensten zu verhindern, insbesondere im Hinblick auf die Kernverpflichtungen des Rechts auf Gesundheit. [...]

34. Insbesondere unterliegen die Staaten der Verpflichtung, das Recht auf Gesundheit zu achten, indem sie es zum Beispiel unterlassen, den gleichberechtigten Zugang zu vorbeugenden, heilenden und lindernden Gesundheitsdiensten für jeden Menschen zu verweigern oder zu beschränken, einschließlich für Gefangene oder Inhaftierte, Minderheiten, Asylsuchende und illegale Immigranten; indem sie darauf verzichten, diskriminierende Praktiken als politische Maßnahme durchzusetzen. [...]

In seinem frühen Fallrecht entschied der ESCR, dass das Unterscheiden zwischen zwei Migrationstaus bei Kindern beim Zugang zu medizinischer Versorgung einen Verstoß gegen die ESC darstellt. Dieser Fall ist auch der erste, in dem der ESCR den Schutzzumfang des Anhangs der ESC auf undokumentierte Kindermigranten ausweitete. Später wurde dies im Fall *DCI gegen Niederlande* und für Erwachsene im Fall *CEC gegen Niederlande* (Fälle siehe Seiten 10, 18, 22, 23) bestätigt.

[FIDH gegen Frankreich](#), Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, Beschwerde Nr. 14/2003, Urteil vom 8. September 2004 (engl.)

29. Darum ist die Charta dahingehend auszulegen, den sozialen Grundrechten Leben und Bedeutung zu verleihen. Daraus folgt u.a., dass Beschränkungen dieser Rechte restriktiv zu verstehen sind, d.h. sie sind so zu verstehen, dass der Wesensgehalt des Rechts erhalten bleibt und das Gesamtziel der Charta erreicht wird.

30. In der vorliegenden Beschwerde muss der Ausschuss entscheiden, wie die Beschränkung des Anhangs angesichts des oben definierten Hauptziels der Charta auszulegen ist. Die Beschränkung bezieht auf eine Vielzahl der sozialen Rechte aus den Artikeln 1-17 und hat verschiedene Auswirkungen auf diese. Im vorliegenden Fall betrifft sie ein Recht von immenser Bedeutung für die Einzelperson, da dieses Recht eng mit Recht auf Leben und der Menschenwürde selbst verbunden ist. Zudem wirkt sich die Beschränkung in diesem Fall negative auf Kinder aus, die dem Risiko ausgesetzt werden, keine medizinische Behandlung zu erhalten. [...]

32. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Gesetze oder Praktiken, die ausländischen Staatsangehörigen - selbst solchen die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats aufhalten - den Anspruch auf ärztliche Behandlung verwehren, gegen die Charta verstoßen. [...]

35. Der Ausschuss halt mit Hinblick auf Artikel 17 fest, dass verschiedene Bestimmungen der revidierten Charta die Rechte von Kindern und jungen Personen garantieren. [...]

36. Artikel 17 der revidierten Charta ist zudem direkt von der UN-Konvention über die Rechte der Kinder beeinflusst. Er schützt im Allgemeinen die Rechte von Kindern und jungen Personen, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, auf Betreuung und Hilfe. Dennoch stellt der Ausschuss fest, dass

a) medizinische Versorgung für oben genannte Zielgruppe in Frankreich nur in Situationen, die eine direkte Bedrohung für das Leben darstellen, gewährt wird;

b) Kinder von illegalen Migranten erst nach einer gewissen Zeit medizinische Versorgung erhalten.

37. Darum stellt diese Situation nach Auffassung des Ausschusses einen Verstoß gegen Artikel 17 dar. [...]⁴⁶

Die WSK-Rechte von Migranten sind, wie bereits erwähnt, häufig eng mit Fragen des Aufenthaltsstaus verknüpft. Im Fall *N. gegen Großbritannien* galt dies auch in Bezug auf medizinische Versorgung. Der EGMR musste entscheiden, ob eine weniger effektive medizinische Versorgung im Herkunftsland Migranten zum Aufenthalt in Großbritannien berechtigt. In diesem Fall wurde (ebenso wie in anderen Fällen) entschieden, dass das Fehlen effektiver medizinischer Versorgung in der Regel kein Aufenthaltsrecht begründet (oder gegen erzwungene Rückführung schützt).

***N. gegen Vereinigtes Königreich*, EGMR, Beschwerde Nr. 26565/05, Urteil vom 27. Mai 2008 (engl.)**

42. [...] Die Tatsache, dass sich die Situation des Beschwerdeführers, einschließlich seiner Lebenserwartung, stark verschlechtern würde, wenn er aus dem Vertragsstaat ausgewiesen würde, stellt für sich genommen noch keinen Verstoß gegen Artikel 3 dar. Die Entscheidung, Ausländer, die an schweren körperlichen oder psychischen Erkrankungen leiden, in ein Land auszuweisen, in dem die Behandlungsmöglichkeiten schlechter sind als im betroffenen Vertragsstaat kann zwar einen Sachverhalt gemäß Artikel 3 darstellen, allerdings nur in Ausnahmefällen, in denen die humanitären Argumente gegen eine Ausweisung besonders überzeugend sind. [...]

44. [...] Medizinische Fortschritte und soziale und wirtschaftliche Unterschiede zwischen Ländern können dazu führen, dass sich die Behandlungsmöglichkeiten im Vertragsstaat und im Herkunftsland stark voneinander unterscheiden. Auch wenn sich der Gerichtshof aufgrund der großen Bedeutung des Artikel 3 eine gewisse Flexibilität vorbehalten muss, um Ausweisungen in besonderen Ausnahmefällen zu verhindern, verpflichtet Artikel 3 die

⁴⁶ Eigene Übersetzung

Vertragsstaaten nicht dazu, solche Unterschiede durch das Angebot kostenloser und unbegrenzter Gesundheitsvorsorge an alle Ausländer, die sich unberechtigt in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, auszugleichen. Gegensätzliche Schlussfolgerungen würden die Vertragsstaaten mit einer zu großen Last belegen. [...]⁴⁷

V. DAS RECHT AUF BILDUNG

Das Recht auf Bildung ist sowohl in Verträgen zu bürgerlichen und politischen Rechten als auch in Verträgen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten verankert. Wenngleich die Verträge das Recht auf Bildung unterschiedlich definieren, ist in allen kostenloser Zugang zu Bildung und das Recht der Eltern, die Schule auszuwählen, vorgesehen.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), Artikel 13

1. Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. [...]
2. Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts:
 - (a) der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss;
 - (b) die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschließlich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen; [...]
3. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder Pflegers zu achten, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen, die den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten oder gebilligten bildungspolitischen Mindestnormen entsprechen, sowie die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.
[...]

Konvention über die Rechte des Kindes (KRK), Artikel 28

1. Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere
 - (a) den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich machen;
 - (b) die Entwicklung verschiedener Formen der weiterführenden Schulen allgemeinbildender und berufsbildender Art fördern, sie allen Kindern verfügbar und zugänglich machen und geeignete Maßnahmen wie die Einführung der Unentgeltlichkeit und die Bereitstellung finanzieller Unterstützung bei Bedürftigkeit treffen;
 - (c) allen entsprechend ihren Fähigkeiten den Zugang zu den Hochschulen mit allen geeigneten Mitteln ermöglichen;
 - (d) Bildungs- und Berufsberatung allen Kindern verfügbar und zugänglich machen;[...]

Protokoll 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, (EMRK) Artikel 2

⁴⁷ Eigene Übersetzung

Niemandem darf das Recht auf Bildung verwehrt werden. Der Staat hat bei Ausübung der von ihm auf dem Gebiet der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen.

Das Recht auf Bildung ist allgemein als entscheidend für die persönliche Entwicklung und für das Verständnis und den Schutz (anderer) Menschenrechte anerkannt.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Das Recht auf Bildung (Artikel 13 des Paktes), UN Doc. E/C.12/1999/10

1. Die Bildung ist sowohl ein eigenständiges Menschenrecht als auch ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte. Als ein Recht, das auf die Befähigung zur Selbstbestimmung abzielt, ist die Bildung das Hauptinstrument, mittels dessen wirtschaftlich und sozial ausgegrenzte Erwachsene und Kinder die Armut überwinden und sich die Mittel zur vollen Teilhabe an ihren Gemeinwesen verschaffen können. Der Bildung kommt bei [...] dem Schutz der Kinder vor ausbeuterischer und gefährlicher Arbeit und sexueller Ausbeutung, der Förderung der Menschenrechte und der Demokratie, dem Umweltschutz und der Steuerung des Bevölkerungswachstums eine wesentliche Rolle zu. [...]

4. Die Vertragsstaaten stimmen überein, dass jede Form der öffentlichen oder privaten, schulischen oder außerschulischen Bildung auf die in Artikel 13 (1) genannten Gesamt- und Einzelziele ausgerichtet sein muss. [...] Die Bildung muss auf das "Bewusstsein [der] Würde" der menschlichen Persönlichkeit gerichtet sein, sie muss es "jedermann ermöglichen [...], eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen" und sie muss das Verständnis unter allen "ethnischen" Gruppen sowie unter allen Völkern und rassischen und religiösen Gruppen fördern. [...] Das wohl grundlegendste der [...] Bildungsziele besagt, dass "die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit gerichtet [...] sein [...] muss"

9. In Bezug auf die richtige Auslegung des Begriffs "Grundschulbildung" lässt sich der Ausschuss von der folgenden Formulierung in der Welterklärung über Bildung für alle leiten: "Kinder erhalten ihre Grundbildung außerhalb der Familie hauptsächlich durch die Grundschulen. Grundschulbildung muss universell sein und sicherstellen, dass die grundlegenden Bildungsbedürfnisse aller Kinder befriedigt und die Kultur, die Bedürfnisse und die Möglichkeiten des Gemeinwesens berücksichtigt werden"

12. Die Bildungsinhalte im Sekundarschulbereich sind zwar von einem Vertragsstaat zum anderen verschieden und ändern sich mit der Zeit, doch umfasst die Sekundarschulbildung stets den Abschluss der Grundbildung und die Festigung der Grundlagen für das lebenslange Lernen und die menschliche Entwicklung. Sie bereitet die Schüler auf die Berufsausbildung und auf Bildungsmöglichkeiten im Bereich der Hochschulbildung vor [...]

13. Gemäß Artikel 13 (2) (b) muss die Sekundarschulbildung "auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden". Die Formulierung "allgemein verfügbar" bedeutet erstens, dass die Sekundarschulbildung nicht von den scheinbaren Kompetenzen oder Fähigkeiten eines Schülers abhängt, und zweitens, dass Sekundarschulen innerhalb eines Staates so verteilt werden, dass sie für alle gleichermaßen erreichbar sind. [...]

KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 1, Artikel 29 (1): Bildungsziele, UN Doc. CRC/GC/2001/1

9. Drittens: Während Artikel 28 den Schwerpunkt auf die Verpflichtungen der Vertragsstaaten bezüglich der Schaffung von Bildungssystemen und der Sicherstellung des Zugangs zu ihnen legt, unterstreicht Artikel 29 Absatz 1 das individuelle und subjektive Recht auf eine bestimmte Qualität der Bildung. Im Einklang mit der in dem Übereinkommen insgesamt betonten Bedeutung eines auf das Wohl des Kindes gerichteten Handelns unterstreicht dieser Artikel die Botschaft, dass Bildung das Kind in den Mittelpunkt stellen

soll: dass das Hauptziel der Bildung die Entfaltung der Persönlichkeit, der Begabungen und der Fähigkeiten des einzelnen Kindes ist, unter Anerkennung dessen, dass jedes Kind einzigartige Merkmale, Interessen, Fähigkeiten und Lernbedürfnisse besitzt³. So muss der Lehrplan einen unmittelbaren Bezug zu dem sozialen, kulturellen, ökologischen und wirtschaftlichen Umfeld des Kindes und zu seinen gegenwärtigen und künftigen Bedürfnissen haben und die seinem jeweiligen Entwicklungsstand entsprechenden Fähigkeiten voll und ganz berücksichtigen; die Lehrmethoden sollten den verschiedenen Bedürfnissen verschiedener Kinder angepasst sein. Als weiteres Ziel der Bildung muss sichergestellt werden, dass jedes Kind unverzichtbare Lebenskompetenzen lernt und nicht die Schule verlässt, ohne dafür gerüstet zu sein, den Herausforderungen gegenüberzutreten, denen es im Laufe seines Lebens wahrscheinlich begegnen wird. Zu den Grundqualifikationen gehören nicht nur Lesen, Schreiben und Rechnen, sondern auch Lebenskompetenzen wie etwa die Fähigkeit, abgewogene Entscheidungen zu treffen, Konflikte gewaltlos zu lösen und eine gesunde Lebensführung, gute Sozialbeziehungen und Verantwortungsbewusstsein, kritisches Denken, kreative Begabungen und andere Fähigkeiten zu entwickeln, die Kinder als Rüstzeug zur Wahrnehmung ihrer Lebensentscheidungen benötigen. [...]

Auch wenn das Recht auf Bildung in großen Teilen schrittweise verwirklicht werden muss, haben bestimmte Aspekte des Rechts sofortige Wirkung.

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Das Recht auf Bildung (Artikel 13 des Paktes), UN Doc. E/C.12/1999/10

43. Der Pakt sieht zwar eine schrittweise Verwirklichung vor und erkennt die auf Grund der verfügbaren Ressourcen bestehenden Beschränkungen an, doch werden den Vertragsstaaten auch verschiedene Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung auferlegt. Dazu gehören Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung in Bezug auf das Recht auf Bildung, wie die Verpflichtung, zu "gewährleisten", dass das Recht "ohne Diskriminierung [...] ausgeübt [wird]" (Artikel 2 (2)), und die Verpflichtung, "Maßnahmen zu treffen" (Artikel 2 (1)), um die volle Verwirklichung des Artikels 13 zu erreichen. Diese Maßnahmen müssen "bewusst, konkret und gezielt" auf die volle Verwirklichung des Rechts auf Bildung gerichtet sein.

44. Die Verwirklichung des Rechts auf Bildung im Laufe der Zeit, das heißt "schrittweise", ist nicht so auszulegen, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten jeglichen Sinngehalts beraubt werden. Die schrittweise Verwirklichung bedeutet, dass die Vertragsstaaten die konkrete und fortdauernde Verpflichtung haben, "so rasch und wirksam wie möglich" auf die volle Verwirklichung des Artikels 13 hinzuarbeiten.

45. Es besteht eine starke Vermutung der Unzulässigkeit aller Maßnahmen, die das Recht auf Bildung sowie sonstige in dem Pakt niedergelegte Rechte beschneiden würden. Werden Maßnahmen ergriffen, die bewusst auf eine solche Beschneidung abzielen, so hat der Vertragsstaat zu beweisen, dass diese Maßnahmen nach sorgfältigster Abwägung aller Alternativen eingeleitet wurden und dass sie im Hinblick auf die Gesamtheit der in dem Pakt gewährten Rechte und im Kontext der vollen Nutzung aller dem Vertragsstaat zur Verfügung stehenden Ressourcen in vollem Umfang gerechtfertigt sind. [...]

52. In Bezug auf Artikel 13 (2) (b)-(d) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, umgehend "Maßnahmen zu treffen" (Art. 2 (1)), die auf die Verwirklichung einer Sekundarschulbildung, einer Hochschulbildung und einer grundlegenden Bildung für alle Personen in ihrem Hoheitsgebiet abzielen. Die Vertragsstaaten müssen zumindest eine nationale Bildungsstrategie verabschieden und umsetzen, die in Übereinstimmung mit dem Pakt die Bereitstellung einer Sekundarschulbildung, einer Hochschulbildung und einer grundlegenden Bildung umfasst. Diese Strategie soll Mechanismen wie Indikatoren und Zielgrößen für das Recht auf Bildung einschließen, mit denen die erzielten Fortschritte genau überwacht werden können. [...]

Aufgrund der immensen Bedeutung von Bildung ist es ebenso wichtig, dass jeder unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten, der beruflichen Karriere oder der Regierung gleichen Zugang zur Bildung hat.

CESCR, [Allgemeine Bemerkung Nr. 11](#), Aktionspläne für die Grundschulbildung (Artikel 14 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), UN Doc. E/1992/23 (engl.)

6. Verpflichtend. Durch den Aspekt der "Pflicht" wird herausgestellt, dass weder Eltern, noch Vormunde, noch Staaten dazu berechtigt sind, die Entscheidung, ob ein Kind Zugang zu Grundschulbildung haben darf als optional zu behandeln. [,] Es muss jedoch betont werden, dass die angebotene Bildung von angemessener Qualität sein, für das Kind von Belang sein muss und die Verwirklichung der anderen Rechte des Kindes fördern muss.

7. Kostenlos. Die Natur dieser Anforderung ist unmissverständlich. Das Recht ist ausdrücklich so formuliert, dass die Verfügbarkeit von Grundschulbildung ohne Kosten für das Kind, seine Eltern oder Vormunde gewährleistet ist. Von der Regierung, den lokalen Behörden oder der Schule erhobene Gebühren oder sonstige unmittelbare Kosten stellen Hemmnisse bei der Verwirklichung des Rechts dar und können diese gefährden. Sie haben häufig auch eine sehr rückschrittliche Wirkung. Die Abschaffung der Kosten muss im erforderlichen Aktionsplan behandelt werden. Indirekte Kosten, wie beispielsweise Zwangsabgaben der Eltern (die manchmal als freiwillig bezeichnet werden, obwohl sie dies nicht sind), oder die Verpflichtung, eine relativ teure Schuluniform zu tragen, können ebenfalls in diese Kategorie fallen. Andere indirekte Kosten können zulässig sein, was vom Ausschuss auf Einzelfallbasis untersucht wird.⁴⁸

Nicht nur Grundbildung sollte kostenlos zugänglich sein. Es sind nämlich auch Maßnahmen zur schrittweisen Verwirklichung kostenloser Sekundarbildung zu ergreifen. Im Fall *Ponomaryovi gegen Bulgarien* stellte der EGMR das Recht auf kostenlosen Zugang mit der wachsenden Bedeutung von Sekundarbildung in der modernen Gesellschaft in Verbindung.

[Ponomaryovi gegen Bulgarien](#), EGMR, Beschwerde Nr. 5335/05, Urteil vom 21. Juni, 2011 (engl.)

57. Die in diesem Fall behandelte Sekundarbildung fällt zwischen diese beiden Extreme. Diese Unterscheidung wird auch durch die unterschiedliche Formulierung der Unterabsätze (a), (b) und (c) des Artikel 28 Abs. 1 der UN-Konvention über die Rechte der Kinder deutlich. Der erste verpflichtet Staaten „den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich [zu] machen“, wohingegen der zweite und dritte lediglich dazu aufrufen „die Entwicklung verschiedener Formen der weiterführenden Schulen [...] [zu] fördern und geeignete Maßnahmen wie die Einführung der Unentgeltlichkeit und die Bereitstellung finanzieller Unterstützung bei Bedürftigkeit [zu] treffen“ bzw. „ allen entsprechend ihren Fähigkeiten den Zugang zu den Hochschulen mit allen geeigneten Mitteln [zu] ermöglichen“ (siehe Absatz 33 oben). [...] Dem Gerichtshof ist jedoch bewusst, dass sich immer mehr Länder in Richtung einer "Wissensgesellschaft" entwickeln, weshalb Sekundarbildung eine immer wichtigere Rolle für eine erfolgreiche persönliche Entwicklung sowie bei der gesellschaftlichen und beruflichen Integration der betroffenen Personen spielt. Wer in der modernen Gesellschaft nur über grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, für den kann dies ein Hemmnis bei der erfolgreichen persönlichen und beruflichen Entwicklung darstellen. Die betroffenen Personen können sich nicht an ihre Umgebung anpassen, was weitreichende Folgen für ihr gesellschaftliches und wirtschaftliches Wohlergehen hat.⁴⁹

Wenngleich die Verpflichtung zu kostenfreier Sekundarbildung schrittweise verwirklicht werden kann, besteht weiterhin ein Verbot gegen rückläufige Maßnahmen. Darum darf die Entscheidung,

⁴⁸ Eigene Übersetzung

⁴⁹ Eigene Übersetzung

Sekundarbildung kostenlos anzubieten nur unter äußerst ernsten (z.B. wirtschaftlichen) wieder rückgängig gemacht werden.

Nichtdiskriminierung und das Recht auf Bildung

Alle Nicht-Staatsbürger, also Flüchtlinge, Asylsuchende, dokumentierte und undokumentierte Migranten, haben, ungeachtet ihres Status, ein Recht auf Bildung (siehe dazu auch *Timishev gegen Russland*).

KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 1, Artikel 29 (1): Bildungsziele, UN Doc. CRC/GC/2001/1

10. Offene oder versteckte Diskriminierung wegen eines der in Artikel 2 des Übereinkommens aufgeführten Gründe verletzt die Menschenwürde des Kindes und kann es ihm erschweren oder sogar verunmöglichen, Bildungschancen zu nutzen. [...]

Und:

CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Das Recht auf Bildung (Artikel 13 des Paktes), UN Doc. E/C.12/1999/10

24. Es sollte betont werden, dass die Ausübung des Rechts auf grundlegende Bildung weder alters- noch geschlechtsbedingte Einschränkungen kennt, sondern sich auf Kinder, Jugendliche und Erwachsene, einschließlich älterer Menschen, erstreckt. [...]

31. Das in Artikel 2 (2) des Paktes verankerte Diskriminierungsverbot ist weder allmählich zu verwirklichen noch von der Verfügbarkeit von Ressourcen abhängig. Es findet in vollem Umfang und umgehend auf alle Aspekte der Bildung Anwendung und umfasst alle völkerrechtlich unzulässigen Gründe der Diskriminierung. [...]

34. Der Ausschuss [...] bestätigt, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf alle Personen im Schulalter Anwendung findet, die ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates haben, auch wenn sie nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzen, und ungeachtet ihres rechtlichen Status [...]

57. In seiner Allgemeinen Bemerkung 3 bestätigte der Ausschuss, dass den Vertragsstaaten eine Kernverpflichtung obliegt, der zufolge alle in dem Pakt verankerten Rechte befriedigt oder zumindest auf der Ebene eines unverzichtbaren Mindestniveaus gewährt werden müssen, einschließlich der "grundlegendsten Formen der Bildung". Im Kontext des Artikels 13 schließt dies die folgenden Kernverpflichtungen ein: das Recht auf Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen und -programmen auf nichtdiskriminierender Grundlage zu gewährleisten; sicherzustellen, dass die in Artikel 13 (1) verankerten Bildungsziele verfolgt werden; im Einklang mit Artikel 13 (2) (a) eine Grundschulbildung für alle bereitzustellen; [...]

59. Verstöße gegen Artikel 13 umfassen beispielsweise den Erlass von Rechtsvorschriften, die Einzelpersonen oder Gruppen im Bildungsbereich aus einem der unzulässigen Gründe diskriminieren, oder das Versäumnis, derartige Rechtsvorschriften aufzuheben; das Versäumnis, Maßnahmen zur Behebung von De-facto-Diskriminierung im Bildungsbereich zu ergreifen; [...] das Versäumnis, mit Vorrang eine verpflichtende Grundschulbildung einzuführen, die allen unentgeltlich zur Verfügung steht; das Versäumnis, "bewusste, konkrete und gezielte" Maßnahmen zu ergreifen, die im Einklang mit Artikel 13 (2) (b)-(d) auf die schrittweise Einführung der Sekundarschulbildung, der Hochschulbildung und der grundlegenden Bildung gerichtet sind; [...]

Wenn Kinder aufgrund des Status ihrer Eltern als undokumentierte Migranten von der Bildung ausgeschlossen werden, so stellt dies einen Verstoß gegen das Recht auf Bildung dar.

Timishev gegen Russland, EGMR, Beschwerden Nr. 55762/00 und 55974/00, Urteil vom 13. Dezember 2005 (engl.)

64. Gemäß Artikel 2 des 1. Protokolls darf das Recht auf Bildung nicht verwehrt werden. Diese Bestimmungen hat keine erklärten Ausnahmen und ist ähnlich aufgebaut wie Artikel 2 und 3, Artikel 4 Abs. 1 und Artikel 7 der Konvention ("Niemand darf"), die gemeinsam die wichtigsten Grundwerte der demokratischen Gesellschaften, aus denen sich der Europarat zusammensetzt, ausmachen. Das Recht auf Bildung ist unverzichtbar für die Förderung der Menschenrechte und spielt in demokratischen Gesellschaften eine so entscheidende Rolle, dass eine restriktive Auslegung des ersten Satzes des Artikel 2 des 1. Protokolls nicht mit dem Ziel oder Zweck dieser Bestimmung vereinbar wäre (siehe Leyla Şahin gegen Türkei [GC], Nr. 44774/98, Abs. 137, EGMR 2005-XI). Dieses Recht findet sich in ähnlicher Formulierung auch in anderen internationalen Instrumenten wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 26), dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 13), dem internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Artikel 5 (e) (v)) und der Konvention über die Rechte des Kindes (Artikel 28). Es besteht kein Zweifel daran, dass das Recht auf Bildung den Zugang zu Grundschulbildung, die von immenser Bedeutung für die kindliche Entwicklung ist, garantiert.

65. Der Gerichtshof halt fest, dass den Kindern des Beschwerdeführers der Besuch der Schule, auf die sie die zwei Jahre zuvor gegangen waren, verwehrt wurde. Die Ausführung des Beschwerdeführers, dass der wahre Grund für die Verwehrung die Rückgabe der Migrationskarte des Beschwerdeführers war, womit dieser seine Meldung als Einwohner der Stadt Nalchik aufgegeben hatte, wurde von der Regierung nicht bestritten.

66. Wie oben erwähnt lassen die Konvention und ihre Protokolle eine Verwehrung des Rechts auf Bildung nicht zu. Die Regierung bestätigte, dass nach russischem Recht die Ausübung des Rechts durch die Kinder nicht von der Meldung des Wohnorts ihrer Eltern abhängig gemacht werden darf. Demgemäß wurde den Kindern des Beschwerdestellers das ihnen nach innerstaatlichem Recht zustehende Recht auf Bildung verwehrt. Ihr Ausschluss von der Schule stellt demnach einen Verstoß gegen die Anforderungen von Artikel 2 des 1. Protokolls dar. [...] ⁵⁰

In einem Fall über den Zugang zu Sekundarbildung entschied der EGMR, dass materielle Ungleichheit und ein Mangel an wirklichen Alternativen in anderen Ländern Diskriminierung darstellt.

Ponomaryovi gegen Bulgarien, EGMR, Beschwerde Nr. 5335/05, Urteil vom 21. Juni 2011 (engl.)

57. Die in diesem Fall behandelte Sekundarbildung fällt zwischen diese beiden Extreme. Diese Unterscheidung wird auch durch die unterschiedliche Formulierung der Unterabsätze (a), (b) und (c) des Artikel 28 Abs. 1 der UN-Konvention über die Rechte der Kinder deutlich. Der erste verpflichtet Staaten „den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich [zu] machen“, wohingegen der zweite und dritte lediglich dazu aufrufen „die Entwicklung verschiedener Formen der weiterführenden Schulen [...] [zu] fördern und geeignete Maßnahmen wie die Einführung der Unentgeltlichkeit und die Bereitstellung finanzieller Unterstützung bei Bedürftigkeit [zu] treffen“ bzw. „ allen entsprechend ihren Fähigkeiten den Zugang zu den Hochschulen mit allen geeigneten Mitteln [zu] ermöglichen“ (siehe Absatz 33 oben). [...] Dem Gerichtshof ist jedoch bewusst, dass sich immer mehr Länder in Richtung einer "Wissensgesellschaft" entwickeln, weshalb Sekundarbildung eine immer wichtigere Rolle für eine erfolgreiche persönliche Entwicklung sowie bei der gesellschaftlichen und beruflichen Integration der betroffenen Personen spielt. Wer in der modernen Gesellschaft nur über grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, für den

⁵⁰ Eigene Übersetzung

kann dies ein Hemmnis bei der erfolgreichen persönlichen und beruflichen Entwicklung darstellen. Die betroffenen Personen können sich nicht an ihre Umgebung anpassen, was weitreichende Folgen für ihr gesellschaftliches und wirtschaftliches Wohlergehen hat.

58. Diese Überlegungen sprechen für eine striktere Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, denen die Beschwerdeführer ausgesetzt waren, durch den Gerichtshof.

59. Bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit muss der Gerichtshof unter den besonderen Umständen dieses Falls nicht entscheiden, ob der bulgarische Staat berechtigt war, allen Ausländern, die sich unrechtmäßig im Land aufhielten, Bildungsangebote wie kostenlose Bildung zu entziehen, die er seinen Staatsbürgern und bestimmten, eingeschränkten Gruppen von Ausländern gewährt hat. [...]

60. Der Gerichtshof hält zuerst fest, dass es sich bei den Beschwerdeführern nicht um Personen handelte, die unrechtmäßig im Land ankamen und dann die Nutzung öffentlicher Dienstleistungen, wie beispielsweise kostenloser Schulbildung, in Anspruch nahmen. Wenngleich die Beschwerdeführer mehr oder weniger versehentlich zu Ausländern ohne dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung wurden, hatten die Behörden keine wesentlichen Vorbehalte gegen ihren Verbleib in Bulgarien und hatten augenscheinlich nie die ernsthafte Absicht, die Beschwerdeführer abzuschicken. Seinerzeit hatten die Beschwerdeführer vielmehr Maßnahmen zur Legalisierung ihres Aufenthalts ergriffen. Darum treffen alle Überlegungen, den Zustrom illegaler Migranten aufzuhalten oder umzukehren, auf den Fall der Beschwerdeführer nicht zu. [...] Ebenso wenig kann behauptet werden, dass die Beschwerdeführer das bulgarische Bildungssystem missbrauchen wollten. Es war nicht ihre Entscheidung, sich in Bulgarien niederzulassen und dort ihrer Bildung nachzugehen; sie kamen in sehr jungem Alter in das Land, da ihre Mutter einen bulgarischen Staatsangehörigen geheiratet hatte. Die Beschwerdeführer konnten sich realistisch gesehen nicht dazu entscheiden, in ein anderes Land zu gehen und ihre Sekundarbildung dort fortzuführen. Zudem gibt es keinerlei Hinweise darauf, dass die Beschwerdeführer, die vollständig in die bulgarische Gesellschaft integriert waren und fließend Bulgarisch sprachen, besondere pädagogische Bedürfnisse hatten, die zusätzliche Geldmittel für ihre Schulen erforderlich gemacht hätten.

62. Die Behörden zogen jedoch keinen dieser Umstände in Betracht. [...] Es hat nicht den Anschein, dass die Behörden dies hätten tun können.

63. Der Gerichtshof ist seinerseits der Auffassung, dass unter den spezifischen Umständen dieses Falls die Forderung an die Beschwerdeführer, aufgrund ihrer Nationalität und ihres Migrationsstatus Gebühren für ihre Sekundarbildung zu zahlen, nicht begründet war. [...] ⁵¹

Im Fall *D.H. und andere gegen Tschechien* kam die Große Kammer des EGMR zu dem Schluss, dass die Mitglieder einer Gruppe systematisch vom normalen Schulsystem ausgeschlossen worden waren, was als indirekte Diskriminierung angesehen wurde. Im Hinblick auf Kindermigranten ist dies von Relevanz, da viele Staaten für Migranten, die auf ihre Aufenthaltsgenehmigung warten, einen weniger tiefgehenden Lehrplan verwenden. Selbst wenn sich diese Migranten letztendlich nicht im betroffenen Land niederlassen, kann sich das geringere Bildungsniveau negativ auf ihre weitere Entwicklung und Karriere auswirken.

[D.H. und andere gegen Tschechien](#), EGMR, Beschwerde Nr. 57325/00, Urteil vom 13. November 2007 (engl.)

183. [...] In ihrem Antrag musste leidglich festgestellt werden, ob sie ohne objektive und stichhaltige Begründung weniger günstig als Nicht-Roma Kinder in einer vergleichbaren Situation behandelt wurden und ob dies in ihrem Fall indirekter Diskriminierung gleichkam.

184. Der Gerichtshof hat bereits in früheren Fällen festgestellt, dass eine ungleiche Behandlung in Form von unverhältnismäßigen nachteiligen Auswirkungen einer allgemeinen Politik oder Maßnahme sein kann, die zwar neutral gehalten ist, aber dennoch eine Gruppe

⁵¹ Eigene Übersetzung

diskriminiert. [...] Eine solche Situation kann als "indirekte Diskriminierung" gelten, was nicht zwingend eine diskriminierende Absicht erfordert. [...]

198. Der Gerichtshof erkennt an, dass die Entscheidung der Regierung zum Erhalt des Sonderschulsystems die Absicht verfolgte, eine Lösung für Kinder mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen zu finden. Er teilt jedoch die Besorgnis der anderen Institutionen des Europarats, die Bedenken aufgrund des einfacheren Lehrplans an diesen Schulen sowie insbesondere auch wegen der Segregation, die dieses System verursacht, haben. [...]

202. Der Gerichtshof halt bezüglich der elterlichen Zustimmung fest, dass diese nach Aussage der Regierung der entscheidende Faktor war, ohne den die Beschwerdeführer nicht in einer Sonderschule untergebracht worden wären. Aus der Tatsache, dass in diesem Fall unterschiedliche Behandlung festgestellt wurde, folgt, dass eine solche Zustimmung die Hinnahme unterschiedlicher Behandlung, selbst diskriminierender, bedeutet hätte, also einem Verzicht auf das Recht auf Nichtdiskriminierung gleichkäme. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichts muss ein Verzicht auf ein von der Konvention garantiertes Recht - sofern ein solcher Verzicht überhaupt zulässig ist - auf unmissverständliche Weise und bei voller Kenntnis der Sachlage erfolgen. Es muss sich also um Zustimmung nach Inkenntnissetzung handeln. [...].

203. Unter den Umständen dieses Falls ist der Gerichtshof nicht überzeugt, dass die Eltern der Roma-Kinder, die einer benachteiligten Gruppe angehörten und oftmals nur über mangelhafte Bildung verfügten, alle Aspekte der Situation sowie die Konsequenzen abwägen konnten, die ihre Zustimmung mit sich brachte. Die Regierung gab selbst zu, dass die Zustimmung in diesem Fall durch eine Unterschrift unter ein vorausgefülltes Formular, dass keine Informationen über die verfügbaren Alternativen oder die Unterschiede zwischen dem Sonderschullehrplan und dem Lehrplan andere Schulen enthielt, erfolgte. Die innerstaatlichen Behörden scheinen auch sonst keine Maßnahmen ergriffen zu haben, um sicherzustellen, dass die Eltern der Roma alle Informationen, die sie für eine fundierte Entscheidung benötigten, erhielten oder auf die Auswirkungen, die ihre Zustimmung auf die Zukunft ihrer Kinder haben könnte, hingewiesen wurden. [...]

204. Angesichts der immensen Bedeutung des Verbots von Rassendiskriminierung, ist die Große Kammer der Auffassung, dass ein Verzicht auf das Recht, nicht Opfer von Rassendiskriminierung zu werden, nicht hinnehmbar ist - selbst wenn die unter Absatz 202 beschriebenen Bedingungen erfüllt sind - da er einem wichtigen öffentlichen Interesse entgegenwirken würde. [...]

207. Die Sachlage des vorliegenden Falls lässt darauf schließen, dass die Schulbildung der Roma-Kinder nicht von Sicherheitsmaßnahmen begleitet war (siehe Absatz 28 oben), die sicherstellen würden, dass der Staat bei der Ausübung seines Ermessensspielraums in der Bildungspolitik ihre besonderen Bedürfnisse als Mitglieder einer benachteiligten Gruppe berücksichtigt hat. [...]. Zudem mussten die Beschwerdesteller aufgrund dieser Maßnahmen Schulen für Kinder mit geistigen Behinderungen besuchen, an denen ein einfacherer Lehrplan als an gewöhnlichen Schulen galt und an denen sie von Schülern der übrigen Bevölkerung isoliert waren. Darum erhielten sie eine Schulbildung, durch die ihre Probleme verstärkt wurden und ihre weitere persönliche Entwicklung beeinträchtigt wurde. Weder wurden ihre wirklichen Probleme behoben noch wurden sie dabei unterstützt, sich in gewöhnliche Schulen zu integrieren und Fähigkeiten zu entwickeln, die ihr Zusammenleben mit der übrigen Bevölkerung erleichtern würden. Die Regierung hat auch implizit zugegeben, dass Berufsmöglichkeiten für Schüler mit Sonderschulbildung stärker eingeschränkt sind.

208. Wenngleich es die Bemühungen der tschechischen Behörden anerkennt, die Schulbildung von Roma-Kindern sicherzustellen, ist der Gerichtshof unter diesen Umständen nicht überzeugt, dass die unterschiedliche Behandlung von Roma-Kindern und Nicht-Roma-Kindern objektiv und stichhaltig begründet war und dass ein angemessenes Verhältnis zwischen der Verhältnismäßigkeit der genutzten Mittel und der verfolgten Ziele bestand. [...]

209. Da aufgezeigt wurde, dass die relevante Gesetzgebung wie sie seinerzeit in der Praxis angewandt wurde, unverhältnismäßig negative Auswirkungen auf die Gruppe der Roma hatte, stellt der Gerichtshof letztendlich fest, dass die Beschwerdeführer als Mitglieder dieser

Gruppe folglich die gleiche diskriminierende Behandlung erfahren. Demgemäß müssen ihre Fälle nicht einzeln untersucht werden. [...]⁵²

⁵² Eigene Übersetzung



**International
Commission
of Jurists**

P.O. Box 91
Rue des Bains 33
CH 1211 Geneva 8
Switzerland

t +41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org