§ 4 Justiziabilität

Dieses Kapitel widmet sich der Frage, ob wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) wie das Recht auf Nahrung als justiziabel einzustufen sind. Untersucht wird, inwieweit es überzeugend ist, die vom UN-Sozialausschuss entwickelten Staatenpflichten (§ 2 C) als gerichtlich einklagbare Rechtspositionen zu begreifen.

Im vorherigen Kapitel (§ 3) wurde neben dem ausführlich beschriebenen prozeduralen Ansatz, der formelle Anforderungen an eine angemessene Nahrungssicherheitspolitik beschreibt, ein zweiter Weg zur Operationalisierung des Rechts auf Nahrung nur angedeutet. Mit Blick auf die bäuerlichen Rechte, die von der transnationalen Bewegung La Via Campesina eingefordert werden, wurde die Möglichkeit angedacht, die vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entworfenen Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten (*obligation to respect, to protect and to fulfil*) in subjektive Rechtspositionen zu übersetzen, die gerichtlich eingeklagt werden können. Eine solche Materialisierung des „right to food" könnte ein sinnvoller Weg sein, um marginalisierten Gruppen, die von der Politik vernachlässigt werden, Gehör zu verschaffen. Bevor im nächsten Kapitel (§ 5) drei konkrete Zugangsrechte konstruiert werden, setzen sich die folgenden Abschnitte zunächst mit drei generellen Einwänden auseinander, die gegen die Justiziabilität der wsk-Rechte erhoben werden.

Das erste Argument gegen die gerichtsförmige Durchsetzbarkeit von wsk-Rechten lautet, ihre Gewährleistung sei von der Mobilisierung erheblicher Ressourcen abhängig. Um die Stichhaltigkeit dieser Argumentation zu überprüfen, ist zu erörtern, ab wann eine Pflicht überhaupt als ressourcenintensiv einzustufen ist (A). Zweitens wird angeführt, jedes wsk-Recht könne stets auf unterschiedlichen Wegen verwirklicht werden. Vor dem Hintergrund dieses Einwandes der Wegevielfalt soll nach dogmatischen Figuren gesucht werden, die politische Gestaltungsspielräume nicht unverhältnismäßig einschränken (B). Der dritte Einwand sieht wsk-Rechte allein als objektive Rechtssätze an. Zu ergründen ist, ob der Begriff des subjektiven Rechts nur individuell-begünstigende Anspruchspositionen umfasst oder zugleich kollektive Dimensionen aufweisen kann (C).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

A. Ressourcenvorbehalt

Der erste Einwand gegen die Justiziabilität der wsk-Rechte gründet auf dem Argument ihrer Ressourcenabhängigkeit: Ihre Verwirklichung sei stets kostspielig. Da ihre Gewährleistung von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel im Staatshaushalt abhinge, könnten soziale Rechte anders als Freiheitsrechte nicht ohne Weiteres erfüllt werden.[1] Im deutschen Schrifttum ist vom „Vorbehalt des Möglichen" die Rede.[2] Demzufolge wird vor der Anerkennung von wsk-Rechten gewarnt, weil diese im Falle eines staatlichen Ressourcenmangels zwangsläufig unerfüllt bleiben müssten. Eine solche faktische Unwirksamkeit würde letztlich das Vertrauen in die Verfassungsordnung insgesamt beschädigen.

I. Kostenintensität

Um die Überzeugungskraft des Einwandes der Kostenintensität der Verwirklichung jedes wsk-Rechts einschätzen zu können, ist es notwendig, zunächst den Begriff der Kostenintensität menschenrechtlicher Pflichten näher zu bestimmen.

1. Gesamtperspektive

Aus einer Gesamtperspektive ist die Verwirklichung aller Menschenrechte stets ressourcenintensiv. Der Schutz liberaler Rechte auf Eigentum, Leben und körperliche Unversehrtheit setzt funktionsfähige staatliche Institutionen voraus.[3] Eine effektive Verwaltung kostet Geld. Die Organisation freier und gleicher Wahlen zur Realisierung des Rechts auf Demokratie (Art. 25 IPbpR) ist kostspielig.[4] Die Ausübung der Versammlungsfreiheit

---

1 So *Vierdag, E. W.* (1978): "The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". In: Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 9, S. 69 (102).

2 *Murswiek, D.* (2011): Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, § 192, S. 569 (Rn. 62).

3 *Holmes S. & Sunstein, C. R.* (2000): The Cost of Rights, S. 35ff.

4 Zu diesem und weiteren Beispielen, Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 32f.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(Art. 21 IPbpR) hängt im öffentlichen Raum häufig von der vorherigen Umleitung des Straßenverkehrs durch Polizei- und Ordnungsbehörden ab.

Jedes Menschenrecht ist zudem auf das Vorhandensein einer effizienten Justiz angewiesen. Selbst bloße Freiheitsrechte wie die Gewissensfreiheit benötigen gerichtlichen Schutz. Das Recht auf Rechtsschutz und ein faires Verfahren (Art. 14 I IPbpR) ist damit grundlegend.[5] Der Rechtsstaat verursacht Kosten, weil er die Ausbildung und Vergütung unabhängiger Richterinnen und Richter voraussetzt.[6]

Aus einer übergeordneten Perspektive lautet die eigentliche Frage nicht ob, sondern allein in welchem Umfang Staaten verpflichtet sind, für einen wirksamen Menschenrechtsschutz zu zahlen. Aus dieser Sicht wäre es verkürzt, allein auf die verfügbaren Haushaltsmittel abzustellen, ohne die Wirtschaftskraft des Privatsektors einzubeziehen.[7] Allgemein ist der volkswirtschaftliche Entwicklungsstand eines Landes in den Blick zu nehmen. Mary Dowell-Jones hat zu Recht eingefordert, dass der UN-Sozialausschuss bei der Bestimmung der verfügbaren Ressourcen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 IPwskR verstärkt makroökonomischen Sachverstand einbeziehen sollte.[8] Ausgangspunkt könnte das Verhältnis von Haushaltsausgaben für Menschenrechte im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sein.[9]

2. Einzelne Pflichten: Belastung des Staatshaushalts

Soweit nicht auf die Verwirklichungskosten der Menschenrechte insgesamt, sondern lediglich auf die Kosten einer konkreten Pflicht abgestellt wird, ist zu fragen, ob die Erfüllung des Gebots oder Verbots im Einzelfall eine zusätzliche Belastung öffentlicher Haushalte mit sich bringen würde.[10] In diesem Sinne hat der UN-Sozialausschuss diejenigen Schutz- und Gewährleistungspflichten, zu deren Erfüllung Haushaltsmittel (*positive budgetary measures*) benötigt werden, lediglich als progressive Pflich-

---

5 Vgl. ebd., S. 32.
6 Vgl. Krennerich 2013 (oben § 1 Fn. 63), S. 108.
7 Vgl. *Robertson, R. E.* (1999): "Nutrition human rights and resources". In: Food Policy 21, S. 61.
8 Vgl. *Dowell-Jones, M.* (2004): Contextualizing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, S. 39ff. (57).
9 Mit Blick auf das Recht auf soziale Fürsorge, unten § 5 A I 1 (S. 180).
10 Vgl. Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 115; Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 24; Duchstein 2010 (oben § 3 Fn. 171), S. 32-34.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ten bezeichnet.[11] Pflichten, die ohne nennenswerte Zusatzkosten für öffentliche Haushalte erfüllt werden können, setzen sich jedenfalls nicht in Widerspruch zur Haushaltsprärogative des Parlaments.

3. Zusatzkosten

Von entscheidender Bedeutung für die Bestimmung des Umfangs der Kostenintensität ist das bereits erreichte Verwirklichungsniveau. Je größer die Differenz zwischen menschenrechtlichem Anspruch und tatsächlichem Realisierungsgrad ausfällt, desto höher sind die Zusatzkosten. Soweit in einem armen Land ein strukturelles Defizit besteht, sollten keine Schritte verlangt werden, die dieses organisatorisch oder finanziell überfordern. Allerdings können in jedem Fall notwendige Zwischenschritte benannt und internationale Unterstützung eingefordert werden.

II. Formalpflichten

Vor dem Hintergrund des Ressourceneinwandes wird es als ein wesentliches Verdienst des UN-Sozialausschusses angesehen, frühzeitig Gebote wie die Formalpflichten benannt zu haben, die ohne eine zusätzliche Belastung öffentlicher Haushalte erfüllt werden könnten.[12] Doch ist die Beachtung der Formalpflichten tatsächlich als ressourcenneutral einzustufen? Die formal-juristische Argumentation, Art. 2 Abs. 1 IPwskR sei nur auf materielle Pflichten anwendbar, ist jedenfalls wenig überzeugend.[13]

Vielmehr kann darauf abgestellt werden, dass sämtliche Formalpflichten auf klassische Staatsfunktionen verweisen: Die Exekutive soll Strategien und Programme zur Verwirklichung der Paktrechte erarbeiten und umsetzen. Die Legislative soll Rahmengesetze erlassen und die Judikative Rechtsschutz gewähren. Deshalb unterstellt der UN-Sozialausschuss zu Recht, dass jede Vertragspartei in der Lage ist, den Formalpflichten nach-

---

11 CESCR (2007): *An Evaluation of the obligation to take steps on the „maximum of available resources" under an Optional Protocol to the Covenant*, Statement, v. 10.05., E/C.12/2007/1 [im Folgenden: CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007], Rn. 7.

12 Vgl. Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 24.

13 So aber Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 156ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zukommen. Wie das CESCR schon mit Blick auf die Pflicht, über die Umsetzung des UN-Sozialpakts zu berichten (Art. 16 IPwskR), hervorgehoben hat, sollte sich ein ärmerer Vertragsstaat, der mit der Sammlung der erforderlichen statistischen Daten überfordert ist, um internationale Hilfe bemühen.[14] Zu ergänzen bleibt, dass gerade diejenigen Staaten, in denen die größten Verwirklichungsdefizite bestehen, auf die Unterstützung durch andere Länder oder internationale Einrichtungen angewiesen sein können, wenn sie die Formalpflichten effektiv umsetzen wollen.

1. Strategien und Gesetze

Die Pflicht, nationale Strategien zur Verwirklichung der Paktrechte zu entwickeln und Verwaltungsstrukturen mit ihrer Umsetzung zu beauftragen, setzt eine umfassende Bestandsaufnahme von bestehenden Programmen und die Neustrukturierung von Aktionsplänen und damit eine funktionsfähige Bürokratie voraus, die über ein profundes Steuerungswissen verfügt.

Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der Pflicht, legislative Maßnahmen zur Verwirklichung eines wsk-Rechts einzuleiten. Obschon Gesetze an sich ohne erheblichen finanziellen Aufwand erlassen werden können,[15] setzt dieser Vorgang einen informierten Normgeber voraus. Zudem hängt die Umsetzung und Vollzugskontrolle von effektiven Behörden ab, die gerade in ärmeren Staaten, insbesondere in ländlichen Gebieten, häufig erst aufgebaut werden müssten.

2. Rechtsschutz

Im Hinblick auf die Pflicht zur Rechtsschutzgewährleistung rechnet der UN-Sozialausschuss mit keinen erheblichen Folgekosten. Dieser sei im Rahmen bestehender Gerichtsstrukturen oder administrativer Beschwerdeverfahren zu gewährleisten.[16] Gefordert wird nicht die Schaffung neuer auf wsk-Rechtsverletzungen spezialisierter Spruchkörper, sondern ledig-

---

14 Vgl. CESCR, General Comment 1 – *reporting by States parties*, Rn. 3.

15 Von einer unmittelbaren Pflicht sprechen etwa Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 24; vgl. auch Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 175-177, Langford & King 2008 (oben § 2 Fn. 16), S. 487.

16 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lich, dass die Paktrechte in der juristischen Ausbildung behandelt werden.[17] Gleichwohl ist ein effektiver Zugang zur Justiz selbst in reicheren Staaten nicht selbstverständlich. Auch in diesen Ländern können ausreichend unabhängige Instanzen und Ermittlungseinheiten fehlen, um Rechtsverletzungen zügig aufzuklären und zu ahnden.[18]

III. Diskriminierungsverbot

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 20 (2009) hat der UN-Sozialausschuss klargestellt, dass das Anti-Diskriminierungsgebot (Art. 2 II IPwskR) neben einer formellen eine materielle Seite aufweist, die im Einzelfall aktive Fördermaßnahmen erforderlich machen kann.[19] Deshalb greift das Argument zu kurz, das Diskriminierungsverbot sei als unmittelbare Pflicht einzustufen, weil Art. 2 Abs. 1 IPwskR auf Abs. 2 derselben Vorschrift keine Anwendung finde.[20]

1. Formelle Gleichbehandlung

Nur die Pflicht zur formellen Gleichbehandlung ist an sich ressourcenneutral. Der UN-Sozialausschuss spricht vom Verbot gesetzlicher Vorschriften, die direkt oder mittelbar an verbotene Merkmale anknüpfen (*formal discrimination*).[21] Die Pflicht zur Gewährleistung eines nicht-diskriminierenden Privatrechts z. B. im Bereich des Familien- und Erbrechts ist kostenneutral.[22] So fordert das Komitee mit Blick auf das Recht auf Nahrung die gleiche Erbberechtigung und Eigentumsfähigkeit an Grund und Boden für Männer und Frauen.[23] Auch die Garantie eines gleichen Entgelts (Art. 7 lit. a (i) IPwskR) ist nicht ressourcenintensiv, weil die Kosten, die

---

17 Ebd., Rn. 11.
18 Zur Rechtsprechung des EGMR wegen überlanger Verfahrensdauer in Deutschland, unten C.I.1.a (S. 154).
19 CESCR, General Comment No. 20 (2009): *Non-discrimination in economic, social and cultural rights* (art. 2, para. 2), v. 02.07.2009, E/C.12/GG/20 [im Folgenden: CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*].
20 So aber Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 168ff.
21 CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*, Rn. 8a.
22 Vgl. CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 7.
23 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 26.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mit einer notwendigen Angleichung des Lohnniveaus verbunden sind, von der Privatwirtschaft getragen werden.

Gleichwohl hängt die Effektivität des Anti-Diskriminierungsrechts in der Praxis von Aufklärungskampagnen, Beratungsstellen und effektiven Kontrollmechanismen ab, die oftmals auf staatliche Finanzierung angewiesen sind. Ferner ist vielfach eine rein rechtliche Gleichstellung ungenügend, um tatsächliche Ungleichheiten zu beseitigen.

2. Materielle Gleichstellung

Die Vertragsparteien sollen zudem materielle Diskriminierungen (*substantive discrimination*) verhindern.[24] Besonders schwere Fälle stellen strukturelle Benachteiligungen (*systemic discrimination*) dar.[25] Diese beruhen auf öffentlichen Regeln, Politiken und sonstigen gesellschaftlichen Verhaltensweisen zu Lasten bestimmter Gruppen. Nach Ansicht des Ausschusses sind die Vertragsstaaten grundsätzlich dazu verpflichtet, pro-aktive Maßnahmen (*special measures*) zur effektiven Beseitigung substanzieller und systemischer Diskriminierungen zu ergreifen[26] und größere Ressourcenumverteilungen zu traditionell benachteiligten Gruppen zu erwägen.[27]

IV. Die Pflichtentrias

Unter welchen Umständen ist die Beachtung der Pflichtentrias bestehend aus Achtungs-, Schutz- und Verwirklichungspflichten als ressourcenneutral einzustufen?

1. Die Achtungspflicht

Die Erfüllung der Respektierungspflicht ist nach ihrer ursprünglichen Konzeption kostenlos zu bewerkstelligen. Asbjørn Eide sah den Staat als verpflichtet an, Eingriffe in materielle Privatressourcen zu unterlassen, die

---

24 CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*, Rn. 8b.
25 Ebd., Rn. 12.
26 Ebd., Rn. 9 und 38.
27 Ebd., Rn. 39.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

für den Genuss eines Paktrechts z.B. für die Nahrungsgewinnung benötigt würden.[28] Im Einklang mit der Ausschussdogmatik ist die Respektierungspflicht jedoch zudem auf Konstellationen zu beziehen, in denen der Zugang durch den Staat gefördert wird.[29] Soweit dieser etwa den Zugang zu Lebensmitteln (z.B. durch Einkommenstransfers oder Lebensmittelsubventionen) unterstützt, ist die Beachtung der „duty to respect" nicht ressourcenneutral, sondern ressourcenintensiv.[30]

2. Die Schutzpflicht

Soweit der Staat die notwendigen Institutionen unterhält, um der Schutzpflicht im Einzelfall nachzukommen, ist die Pflichterfüllung als ressourcenneutral anzusehen. Falls z.B. öffentliche Einsatzkräfte zur Verfügung stehen, um gewaltsame Vertreibungen von Kleinproduzierenden durch Private zu verhindern, sind keine erheblichen Mehrkosten zu erwarten.[31]

3. Die Erfüllungspflicht

Selbst die Umsetzung der Erfüllungspflicht ist nicht immer ressourcenintensiv, soweit Erleichterungs- und Förderschritte durch die Nutzung bestehender staatlicher Strukturen erfüllt werden. Die Bereitstellungspflicht ist hingegen in jedem Fall kostspielig. Dieser kommt jedoch nur ein subsidiärer Charakter zu: Sie bezieht sich allein auf hilfsbedürftige Menschen, die nicht in der Lage sind, sich mit eigenen Mitteln Zugang zu Grundgütern und -diensten zu verschaffen. Die Bereitstellungskosten fallen damit umso niedriger aus, je höher das gesellschaftliche Verwirklichungsniveau ausgeprägt ist.

---

28 Eide 1987 (oben § 2 Rn. 126), Rn. 112.
29 Vgl. Langford & King 2008 (oben § 2 Fn. 16), S. 485.
30 Vgl. *Koch, I. E.* (2005): "Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties". In: Human Rights Law Review 5:1, S. 81 (88).
31 Vgl. *Reimann, C.* (2000): Ernährungssicherung im Völkerrecht, S. 194 (Fn. 168).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

B. Wegevielfalt

Der zweite Einwand, der gegen das Verpflichtungspotenzial der wsk-Rechte erhoben wird, stellt auf die vielfältigen Möglichkeiten ab, die einem Staat zur Verfügung stehen, um diese zu verwirklichen. Die International Law Commission hat 1977 die Auffassung vertreten, dass der UN-Sozialpakt nur Ergebnispflichten (*obligations of result*) statuiere.[32] Der Annahme von konkreten Verhaltenspflichten (*obligations of conduct*), die neben einem Zweck eine bestimmte Handlungsweise vorschreiben, stehe die Grundsatzbestimmung des Art. 2 Abs. 1 IPwskR entgegen, aus der zu schließen sei, dass die Vertragsstaaten frei darüber entscheiden dürfen, welche Mittel sie für die schrittweise Verwirklichung der Paktrechte einsetzen wollen.

Die Verwirklichung sozialer Rechte wird häufig als eine ausschließlich politische Gestaltungsaufgabe begriffen, weil Gerichte keine annähernd hinreichenden rechtlichen Maßstäbe explizieren könnten.[33] Die Ausarbeitung und Umsetzung von Strategien und Programmen, die dem vagen Inhalt der wsk-Rechte Konturen verleihen könnten, sei Aufgabe von Parlamenten und Regierungen. Nationale und internationale Spruchkörper seien schlecht ausgestattet, besäßen nicht die nötige Sachkunde und verfügten über keinen Zugang zu relevanten Informationen.[34]

I. Justizverständnis

Die Beantwortung der Frage, inwieweit Gerichte soziale Menschenrechte in bestimmte Pflichten überführen können, hängt formell-juristisch vom jeweiligen Prozessrecht ab, das die Kompetenzen eines Gerichts festlegt. In diesem Abschnitt soll allein die Frage gestellt werden, in welchem Maße eine solche Operationalisierung mit Blick auf das Recht auf Nahrung wünschenswert wäre. Eine Antwort hängt vom zu Grunde gelegten Justizverständnis ab. Gerichte können als „Sozialingenieure“ angesehen werden, die gesellschaftlichen Benachteiligungen aktiv entgegenwirken sollten

32 ILC (1977): Report of the International Law Commission on Its Twenty Ninth Sessions, Yearbook of the International Law Commission, Vol. 2, S. 20-21, Rn. 8.
33 Murswiek 2011 (Fn. 2), Rn. 56.
34 Vgl. Streidarstellung bei *Langford, M.* (2008): The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in: ders. (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 35f.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

oder lediglich als Hüter der bestehenden Gesellschaftsordnung eingestuft werden, die vornehmlich staatliche Übergriffe in bürgerliche Freiheitssphären zu verhindern haben. Kent Roach hat in diesem Sinne wesentliche Dichotomien prägnant beschrieben, die unterschiedliche Rechtsschutzverständnisse offenbaren.[35]

1. Monologische vs. dialogische Rechtsprechung

Grundlegend ist die Unterscheidung zwischen einem monologischen und einem dialogischen Ansatz.[36] Das prägende Leitbild bleibt das abschließende Urteil, das unabhängige Richterinnen und Richter unter Ausschluss der Öffentlichkeit verfassen, um Rechtssicherheit herzustellen. Demgegenüber steht ein kooperatives Verständnis, das Gerichten nicht die Befugnis zum „letzten Wort" zuspricht, sondern diese in einer vermittelnden Rolle zwischen den Konfliktparteien sieht.

2. Das Leitbild der aktivierenden Justiz

Grundsätzlich sollten Gerichte mit Blick auf wsk-Rechte einen dialogischen Ansatz verfolgen.[37] Nach dem Leitbild der aktivierenden Justiz sollten sie primär darauf bedacht sein, öffentliche Diskurse über die Verwirklichung sozialer Rechte anzuregen und den Staat unter Beteiligung marginalisierter und unterprivilegierter Gruppen zur Formulierung von öffentlichen Strategien und Programmen zu bewegen. Im Einklang mit diesem Leitbild sollten sich Gerichte im Fall struktureller Verwirklichungsdefizite grundsätzlich mit der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen begnügen. Daneben können Empfehlungen ausgesprochen werden, die auf mögliche Abhilfemaßnahmen verweisen.

In diesem Sinne können sich Gerichte ein Beispiel am UN-Sozialausschuss nehmen, der einen „konstruktiven Dialog" mit den Vertragsparteien anstrebt und damit einen aktiven Lernprozess in Gang setzen will. Diesen Ansatz will das CESCR zugleich mit Blick auf mögliche Individualbe-

---

35 *Roach, K.* (2008): The Challenge of Crafting Remedies for Violations of Socioeconomic Rights, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 46ff.
36 Ebd., S. 48ff.
37 Ebd., S. 58.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schwerden verfolgen. So hat das Komitee angekündigt, im Rahmen von Einzelbeschwerdeverfahren nicht nur mögliche Rechtsverletzungen festzustellen und individuelle Wiedergutmachung einzufordern,[38] sondern darüber hinaus Empfehlungen auszusprechen, um strukturelle Defizite im Vertragsstaat zu überwinden. Zu diesem Zweck behält sich der Ausschuss das Recht vor, am Ende eines Individualbeschwerdeverfahrens bestimmte Ziele und Eckdaten zu benennen, die dem Vertragsstaat helfen sollen, geeignete Abhilfemaßnahmen zu identifizieren.[39] Darüber hinaus will der UN-Sozialausschuss von Fall zu Fall konkrete Maßnahmen vorschlagen.[40] So könnten bestimmte Vorkehrungen für weniger privilegierte und marginalisierte Individuen und Gruppen sowie Schutzmaßnahmen zur Abwehr gravierender Gefahren verlangt werden.[41] Der Vertragspartei bleibt es unbenommen, alternative Maßnahmen, die ebenso wirksam sind, zu ergreifen.[42]

Daneben können Gerichte dem verurteilten Staat eine Frist setzen, bis wann die festgestellte Menschenrechtsverletzung geheilt werden muss. In diesem Sinne behält sich der UN-Sozialausschuss im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens das Recht vor, den betreffenden Staat in ein nachgelagertes Verfahren (*follow-up mechanism*) einzubinden.[43] Das CESCR kann verlangen, dass der Vertragsstaat innerhalb von sechs Monaten schriftliche Auskunft über eingeleitete Abhilfemaßnahmen erteilt.[44] Das Komitee hat das Recht, sich über diese Folgeschritte zu informieren und die Angemessenheit im kommenden Berichtsverfahren zu thematisieren.[45] Soweit sich Gerichte nicht auf den Erlass eines abschließenden Urteils beschränken, sondern die Exekutive verpflichten, über notwendige Abhilfemaßnahmen Bericht zu erstatten, wird von einer überwachenden Justiz (*supervisory jurisdiction*) gesprochen.[46]

Schließlich können Spruchkörper bestimmte Restitutionsmaßnahmen verlangen und damit gestaltende Urteile erlassen. Nach Roach sollten Gerichte im Fall von wsk-Rechtsverletzungen nur im Fall eines erkennbaren

---

38 CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 13a.
39 Ebd., Rn. 13b.
40 Ebd., Rn. 13c.
41 Ebd.
42 Ebd.
43 Ebd., Rn. 13d.
44 Art. 9 II Zusatzprotokoll (oben § 2 Fn. 23).
45 Art. 9 III Zusatzprotokoll.
46 Roach 2008 (Fn. 35), S. 54.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Unwillens des Staates verpflichtende Urteile erlassen.[47] Zudem sollte im Fall gravierender Verstöße (z.B. gegen die Kernpflichten) individueller Rechtsschutz für akut Bedrohte gewährt werden.

II. Angemessenheitstest

Aufbauend auf dem Leitbild der aktivierenden Justiz ist zunächst der Stellenwert des sogenannten Angemessenheitstests (*reasonableness standard*) zu erörtern, den das südafrikanische Verfassungsgericht zur Überprüfung von Programmen zur schrittweisen Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte entwickelt hat. Die Rechtsprechung des Constitutional Court hat weltweit Anerkennung gefunden und lässt sich als Operationalisierung der Formalpflichten verstehen. Das Zusatzprotokoll zur Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens vor dem CESCR nimmt auf diesen Maßstab in Art. 8 Abs. 4 ausdrücklich Bezug:[48]

> When examining communications under the present Protocol, the Committee shall consider the *reasonableness* of the steps taken by the State Party [...].[49]

1. Die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts

Der Constitutional Court of South Africa hat den Angemessenheitstest im Leitfall „Grootboom“ (2000) entwickelt, der sich auf das Recht auf angemessenen Wohnraum (Art. 26 I der Verfassung) bezog.[50] Vor dem Hintergrund einer Klage mehrerer obdachloser Familien wollte das Verfassungsgericht nicht prüfen, ob der Staat das wirksamste Mittel eingesetzt hatte, sondern allein, ob die getroffene Maßnahme angemessen ist:

> A Court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable.[51]

---

47 Ebd.

48 Vgl. *Porter, B.* (2009): “The Reasonableness of Art. 8 (4) – Ajudicating Claims From The Margins”. In: Nordic Journal of Human Rights 27.1, S. 39 (50f).

49 Eigene Hervorhebung.

50 Constitutional Court of South Africa, *Grootboom*, Urt. v. 04.10.2000, Case CCT 11/00 [im Folgenden: Constitutional Court, *Grootboom*].

51 Ebd., Rn. 41.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Allgemein prüft das Gericht drei Voraussetzungen:[52] Erstens muss der Staat überhaupt Schritte zur Verwirklichung eines sozialen Rechts eingeleitet haben. Ist dies nicht der Fall, wird der Staat zur Formulierung und Implementierung eines Programms verurteilt. Wenn ein solches besteht, verifiziert das Gericht zweitens, ob das bestehende Programm angemessen (*reasonable*) ist, und kann die Beseitigung von unangemessenen Beschränkungen oder Ausschlüssen anordnen. Die Kriterien, die der Constitutional Court zur Angemessenheitsprüfung entwickelt, sind von Sandra Liebenberg prägnant zusammengefasst worden.[53] Danach muss ein staatliches Programm insbesondere

- umfassend, kohärent und koordiniert[54]
- mit ausreichenden finanziellen Mitteln und Humanressourcen ausgestattet[55]
- ausgeglichen sowie flexibel genug,[56] um kurz-, mittel- und langfristige Bedürfnisse zu befriedigen[57]
- angemessen konzipiert und umgesetzt und[58]
- transparent erarbeitet sowie seine Inhalte der Öffentlichkeit zugänglich sein.[59]

Drittens kontrolliert das Gericht, ob der Staat seiner Pflicht nachgekommen ist, die Wirksamkeit seiner Programme regelmäßig zu überprüfen.

2. Ausschusskriterien

In ähnlicher Weise hat der UN-Sozialausschuss in seiner Stellungnahme zum Zusatzprotokoll (2007) bestimmte Kriterien ausgemacht, die ihm eine

---

52 Vgl. Constitutional Court of South Africa, *Mazibuko*, Urt. v. 08.10.2009, Case CCT 39/09 ZACC 28 [im Folgenden: Constitutional Court, *Mazibuko*], Rn. 67.

53 *Liebenberg, S.* (2008): Socio-Economic Rights: Revisiting the Reasonableness Review/Minimum Core Debate, in: Woolman/Bishop (eds.), Constitutional Conversations, S. 309f. [Eigene Übersetzung].

54 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 39 und 40.

55 Ebd., Rn. 39.

56 Constitutional Court, *Minister of Health and Others v. Treatment Action Campaign and Others*, Case CCT 8/02, Urt. 05.07.2002., Rn. 68, 78, 95 [im Folgenden: Constitutional Court, *Treatment Action Campaign*].

57 Constitutional Court, Grootboom, Rn. 43.

58 Ebd., Rn. 40 bis 43.

59 Constitutional Court, *Treatment Action Campaign*, Rn. 123.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Überprüfung des Ermessensspielraums der Vertragsstaaten ermöglichen sollen. Wie das südafrikanische Verfassungsgericht will das CESCR nicht prüfen, ob dem Staat eine effektivere Option zur Verfügung gestanden hätte. Stattdessen soll die Einhaltung bestimmter Kriterien in den Blick genommen werden. So muss die Maßnahme konkret auf die Verwirklichung der wsk-Rechte ausgerichtet sein.[60] Zugleich ist der Zeitrahmen von Bedeutung, der für die ergriffene Maßnahme abgesteckt wurde.[61]

3. Marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen

Ein wesentliches Kriterium stellt die Ausrichtung des Programms auf marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen dar. Der UN-Sozialausschuss will prüfen, ob die staatliche Handlung die besondere Situation dieser Bevölkerungsgruppen sowie schwerwiegende Risiken hinreichend berücksichtigt.[62] Das CESCR ist der Auffassung, dass alle Staaten für unterprivilegierte Gruppen relativ kostengünstige Programme (*relatively low-cost targeted programmes*) vorsehen müssen.[63]

Schon im „Grootboom"-Fall hatte das südafrikanische Verfassungsgericht darauf abgestellt, ob das staatliche Programm zur Verwirklichung des wsk-Rechts alle Teile der Gesellschaft berücksichtigt: „A programme that excludes a significant segment of society cannot be said to be reasonable."[64] Der Staat müsse sicherstellen, dass eine erhebliche Zahl der verzweifelten Menschen Genugtuung erlange:

> Effective implementation requires at least adequate budgetary support by national government. This, in turn, requires recognition of the obligation to meet immediate needs in the nationwide housing programme. […] This must ensure that a significant number of desperate people in need are afforded relief, though not all of them need receive it immediately.[65]

Diese Formel ähnelt der früheren Konzeption des UN-Sozialausschusses, der eine Verletzung der „minimum core obligations" dann annehmen

60 CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 8a.
61 Ebd., Rn. 8c.
62 Ebd., Rn. 8f.
63 Ebd., Rn. 4.
64 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 43.
65 Ebd. Rn. 68.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wollte, wenn „eine erhebliche Anzahl von Menschen“ in einem Vertragsstaat ohne Zugang zu Basisgütern und -diensten bleibt.[66]

Im „Grootboom“-Fall verlangte das Gericht, dass Wohnungsprogramme nicht nur den privaten Hausbau fördern, sondern zugleich den Bedürfnissen derjenigen Menschen gerecht werden müssen, die sich kein eigenes Haus leisten könnten.[67] Der Constitutional Court kritisierte, dass das bestehende nationale Wohnungsprogramm keine Hilfeleistungen für die auf unmittelbare Unterstützung angewiesene Bevölkerungsschicht vorsah.[68] Das nationale Programm müsse die Befriedigung unmittelbarer Bedürfnisse als Ziel anerkennen und diese durch eigene Planung, Budgetierung und Überwachung ausgestalten. Im Hinblick auf das lokale Förderprogramm, das Maßnahmen für obdachlose Personen vorsah, wurde die ausstehende Umsetzung bemängelt.

Mit Blick auf das Recht auf Nahrung sollten Rechtsprechungskörper verifizieren, ob der Vertragsstaat angemessene Nahrungssicherheitsprogramme zur Verwirklichung in Gang gesetzt hat. Diese müssten im Sinne des von der Welternährungsorganisation (FAO) entwickelten zweigleisigen Ansatzes (*twin-track approach*) sowohl unmittelbare Bedürfnisse begünstigen als auch mittel- und langfristig ausgerichtet sein, um die Nahrungsproduktion anzuregen und marginalisierte und unterprivilegierte Personen und Gruppen zu ermächtigen.[69]

4. Diskriminierungsverbot

Wenngleich das Diskriminierungsverbot im Einklang mit dem UN-Sozialausschuss weit zu verstehen ist und aktive Beseitigungsmaßnahmen verlangt, enthält es jedenfalls mit dem Gebot der formellen Gleichbehandlung einen justiziablen Kern, der ein gewichtiges Angemessenheitskriterium ausmacht. In diesem Sinne will das CESCR mit Blick auf Individualbeschwerden prüfen, ob der Staat sein Ermessen nicht diskriminierend oder willkürlich ausgeübt hat.[70] Gesetzliche Diskriminierungen sind im Anwendungsbereich der Paktrechte untersagt (Art. 2 II IPwskR). Außerdem

66 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 10.
67 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 36.
68 Ebd., Rn. 66-69.
69 Oben § 3 A II (S. 84ff.).
70 CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 8b.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

besteht eine Pflicht zur Gleichbegünstigung. Jakob Schneider sieht das Gebot, den Zugang zu sozialen Leistungen diskriminierungsfrei zu gewähren, zu Recht als unmittelbare Pflicht der Vertragsstaaten an.[71] Diese Pflicht steht im Einklang mit dem Prinzip der Gewaltenteilung, da die Vertragsstaaten nicht gezwungen sind, bestimmte Begünstigungen zu gewähren, sondern lediglich bedürftige Personen im Rahmen bestehender Sozialprogramme gleich zu behandeln. Selbst ausgewiesene Kritiker sozialer Rechte halten es für menschenrechtswidrig, wenn soziale Begünstigungen allein privilegierten Schichten zu Gute kämen.[72]

In diesem Sinne hat das südafrikanische Verfassungsgericht im Fall „Khosa" (2004) einen Fürsorgeanspruch für Ausländerinnen und Ausländer mit ständigem Wohnsitz im Inland aus dem Recht auf soziale Sicherheit in Verbindung mit dem Gleichheitssatz abgeleitet: Der pauschale Ausschluss aller Nicht-Staatsangehörigen von Sozialleistungen sei eine unangemessene Ungleichbehandlung.[73] Grundsätzlich müsse eine Gesellschaft, die sich wie die südafrikanische zur Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit bekenne, dafür Sorge tragen, die grundlegenden Bedürfnisse aller zu befriedigen.[74] Das Verfassungsgericht setzte sich mit dem Argument der Ressourcenabhängigkeit auseinander und hielt allein den Ausschluss von Besucherinnen und Besuchern sowie illegal eingewanderten Personen für angemessen.[75]

III. Materielle Pflichten

Schließlich ist zu fragen, ob und inwieweit die Annahme materieller Pflichten, die über den geschilderten Angemessenheitstest hinaus gehen, mit dem Leitbild der aktivierenden Justiz zu vereinbaren wäre.

---

71 Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 34.

72 Siehe etwa Vierdag 1978 (Fn. 1), S. 103. Der Staat könne, um der Gleichbehandlungspflicht zu genügen, das allgemeine Leistungsniveau absenken.

73 Constitutional Court of South Africa, *Khosa and Others v Minister of Social Development and Others, Mahlaule and Another v Minister of Social Development*, Case CCT 13/03 et al., Urt. v. 4.03.2004, Rn. 45ff.

74 Ebd., Rn. 52.

75 Ebd., Rn. 59.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Ressourcenintensive Pflichten

a. Kernpflichten

Die wichtigsten materiellen Gebote, die aus dem UN-Sozialpakt abzuleiten sind, stellen die Kernpflichten dar, die auf ein materielles Mindestniveau eines jeden wsk-Rechts zielen.[76] Das Angemessenheitskriterium, wonach bestehende Programme die unmittelbaren Bedürfnisse notleidender Menschen berücksichtigen müssen, ist als partielle Operationalisierung der „minimum core obligations" zu verstehen.[77] Nach der Konzeption des CESCR ist der Zugang zu bestimmten Grundgütern und -diensten prinzipiell jedem Menschen zu sichern. Demnach ist eine Pflichtverletzung zu vermuten, wenn nur ein Mensch im Vertragsstaat z.B. keinen Zugang zu ausreichender Nahrung hat.

Wie der Staat dieses Kernziel einer sozialen Basisversorgung aller mit Lebensmitteln, Trinkwasser, Kleidung, Wohnraum, Gesundheitsdiensten und Bildung sicherstellt, lässt die Figur der „minimum core obligations" jedoch offen, so dass der Legislative und Exekutive ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht. Statt eindeutige Handlungspflichten vorzuschreiben, bezeichnen die Kernpflichten allein bestimmte Ergebnispflichten (*obligations of result*), deren Verletzung ein Gericht feststellen kann, ohne der Politik vorzuschreiben, welche Schritte sie einzuleiten hat.

b. Rückschrittverbot

Das vom Ausschuss entwickelte Rückschrittverbot, das Sozialkürzungen unter einen Rechtfertigungsvorbehalt stellt, ist ebenfalls mit dem Leitbild einer aktivierenden Justiz zu vereinbaren. Dies ergibt sich schon daraus, dass sich Gerichte auf die Feststellung eines Verstoßes beschränken können.

Wie das CESCR in seiner Stellungnahme zum Individualbeschwerdeverfahren verdeutlicht hat, besteht mit Blick auf die wsk-Rechte kein absolutes Verschlechterungsverbot, das jedem Rückschritt entgegenstünde. Vielmehr wird dem betreffenden Staat eine qualifizierte Begründungslast auferlegt. Dieser muss darlegen, weshalb er nicht in der Lage ist, das be-

---

76 Oben § 2 C I 5 (S. 70).
77 Vgl. Liebenberg 2009 (Fn. 53), S. 323ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stehende Verwirklichungsniveau aufrecht zu erhalten. Das CESCR will im Fall einer regressiven Maßnahmen (*retrogressive steps*) den allgemeinen Entwicklungsstand und die gegenwärtige wirtschaftliche Lage des Staates, insbesondere das Vorliegen einer Rezession, berücksichtigen.[78] Eine Rechtfertigung ist möglich, soweit andere ernsthafte Ansprüche gegenüber den begrenzten Mitteln des Staates, etwa in Folge von Naturkatastrophen, Bürgerkrieg oder einem international bewaffneten Konflikt, bestehen.[79] Daneben werden negative Gesichtspunkte aufgeführt, die eine Verletzung indizieren. Abzustellen sei auf die Schwere der Vertragsverletzung, insbesondere auf die Betroffenheit von Kernpflichten.[80] Darüber hinaus solle geprüft werden, ob versucht wurde, eine kostengünstigere Lösung zu finden.[81] Nicht zuletzt sei bedeutsam, ob die Vertragspartei vor Einleitung der regressiven Maßnahme um internationale Hilfe und Zusammenarbeit gebeten habe.[82] Der Begriff der „verfügbaren Ressourcen" im Sinne von Art. 2 Abs. 1 IPwskR sei auch auf Mittel zu beziehen, die von der internationalen Gemeinschaft bereit gestellt werden.[83]

c. Beweislastumkehr

Generell sollte die Einstufung einer Pflicht als ressourcenintensiv nicht automatisch dazu führen, diese „per se" als nicht justiziabel anzusehen. Vielmehr ist im Einklang mit der Ausschussdogmatik in diesem Fall dem Vertragsstaat die Möglichkeit zuzugestehen, die Vermutung eines Rechtsverstoßes zu widerlegen, indem dieser nachweist, dass er beim besten Willen unter Ausnutzung der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht in der Lage ist, die aus dem IPwskR prinzipiell folgenden Gebote zu erfüllen. Diese Beweislastumkehr nutzt das CESCR generell mit Blick auf alle ressourcenintensiven Pflichten. So erwähnt der UN-Sozialausschuss die Möglichkeit der Rechtfertigung wegen eines Ressourcenmangels auch mit

78 CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 10a und 10c.
79 Ebd., Rn. 10d.
80 Ebd., Rn. 10b.
81 Ebd., Rn. 10e.
82 Ebd., Rn. 10f.
83 Ebd., Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Blick auf das Diskriminierungsverbot, aus dem sich positive Pflichten ergeben können.[84]

Dieses Zugeständnis ist notwendig, um einer Vertragspartei keine Pflichten aufzulegen, die diese aufgrund objektiver Mängel nicht erfüllen kann, stellt die Verbindlichkeit einer ressourcenintensiven Pflicht gleichwohl nicht in Frage. Die Beweislastumkehr ist vielmehr eine geschickte dogmatische Antwort auf das generelle Problem, die einem Staat zur Realisierung der wsk-Rechte zur Verfügung stehenden Ressourcen objektiv zu bestimmen. Statt seinerseits festzulegen, in welchem Umfang der Vertragsstaat „Ressourcen" gemäß Art. 2 Abs. 1 IPwskR einsetzen muss, legt das CESCR diesem eine qualifizierte Argumentationspflicht auf. Dadurch wird die Vertragspartei veranlasst, öffentliche Rechenschaft abzulegen, wie ernst ihr die Realisierung der wsk-Rechte ist.

2. Schutzdimension

Auch Achtungs- und die Schutzpflichten sind nicht als absolute Verbote bzw. Gebote anzusehen, welche die wsk-Rechte verabsolutieren und entgegenstehende öffentliche Interessen ausblenden. Dies verkennen Kritiker wie Christian Tomuschat, die den Ansatz, den wsk-Rechten eine abwehrrechtliche Dimension zuzuschreiben, für dogmatisch verfehlt halten. Seiner Ansicht nach gehören die im UN-Sozialpakt niedergelegten expliziten Freiheitsrechte wie die Gewerkschaftsfreiheit (Art. 8 IPwskR) ihrer Natur nach in den UN-Zivilpakt.[85]

Als Beispiel für die Unsinnigkeit der „duty to respect" nennt Tomuschat das Recht auf Arbeit (Art. 6 IPwskR), aus dem ein Recht auf freien Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländerinnen und Ausländer abgeleitet werden müsste.[86] Dieses Abwehrrecht sei indes politisch kaum durchsetzbar. Der deutsche Völkerrechtler schreibt der negativen Dimension damit

---

84 CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*, Rn. 13: "A failure to remove differential treatment on the basis of a lack of available resources is not an objective and reasonable justification unless every effort has been made to use all resources that are at the State party's disposition in an effort to address and eliminate the discrimination, as a matter of priority".

85 *Tomuschat, C.* (2005): An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights?, in: Dicke u.a. (Hrsg.), Weltinnenrecht, S. 823f.

86 Ebd., S. 825f.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

implizit einen absoluten Charakter zu. Diese dogmatische Zuspitzung entspricht jedoch kaum der Ausschussdogmatik, wonach Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs für Nicht-Inländer im Einzelfall gerechtfertigt sein können, soweit diese nicht auf einem verbotenen Merkmal beruhen.[87] Das im Diskriminierungsverbot des Art 2 Abs. 2 IPwskR genannte Merkmal der „nationalen Herkunft" (*national origin*) verbietet nur Ungleichbehandlungen, die an eine bestimmte Staatsangehörigkeit anknüpfen.[88] Ohne dass an dieser Stelle die Frage der Verhältnismäßigkeit von Arbeitsmarktzugangsbeschränkungen geklärt werden kann, ist festzuhalten, dass die negative Dimension der Paktrechte nicht jede Beeinträchtigung verbietet, sondern Beschränkungen lediglich unter einen Rechtfertigungsvorbehalt stellt. Dies ergibt sich schon aus der Bestimmung des Art. 4 IPwskR. Danach sind Einschränkungen der Paktrechte erlaubt, soweit diese auf gesetzlicher Grundlage erfolgen, mit der Natur der Paktrechte vereinbar sind und dem Allgemeinwohl dienen.[89] Nach internationalem Verständnis gelten im Übrigen die allermeisten Rechte nicht vorbehaltlos. Nach dem Wortlaut des UN-Zivilpakts ist allein das Folterverbot (Art. 7 IPbpR) uneingeschränkt gültig.

C. Berechtigungsdimension

Die Einwände der Ressourcenabhängigkeit und der Wegevielfalt finden eine dogmatische Zuspitzung in der These, die wsk-Rechte seien generell ungeeignet, einklagbare Rechte zu statuieren. Ihrer Natur nach bedürften soziale Rechte der Verwirklichung durch Programme, deren Durchführung von einzelnen Personen rechtlich nicht beansprucht werden könne. So spricht E.W. Vierdag den Paktrechten pauschal ihren Berechtigungscharakter ab. Sein zentraler Einwand gegen die Verbindlichkeit des UN-Sozialpakts lautet:

> As it is now, the goals, plans and programmes to which economic, social and cultural rights relate are of an economic, social and cultural nature; and to cloak such ideals with terms of law by calling them "rights" does not turn them into legal rights that can be enforced by courts of law.[90]

87 Vgl. CESCR, General Comment 18 – *right to work*, Rn. 18 und 33.
88 Vgl. CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*, Rn. 24 und 30.
89 Siehe dazu Limburg Principles 1987 (oben § 2 Fn. 122), Rn. 46 bis 51.
90 Vierdag 1978 (Fn. 1), S. 94.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Obgleich dieser Einwand auf der zutreffenden Beobachtung beruht, was die Abhängigkeit der Verwirklichung sozialer Rechte von der Durchführung öffentlicher Programme betrifft, beruht die Schlussfolgerung, deshalb seien subjektive Rechte abzulehnen, doch auf einer fragwürdigen dogmatischen Engführung.

I. Individualistisches Paradigma

Offenbar muss die Einklagbarkeit genereller Abhilfemaßnahmen aus Sicht eines individualistischen Menschenrechtsverständnisses begriffsnotwendig abgelehnt werden, weil Menschenrechte nur das einzelne Subjekt begünstigen. In diesem Sinne verknüpft Christian Tomuschat die Frage der Justiziabilität sozialer Menschenrechte konzeptionell mit dem Nexus der Einzelbetroffenheit:

> Rightly, judicial protection against State action is generally confined to measures which adversely affect a person individually. General political measures which have repercussions on all citizens alike, are not subject to judicial review.[91]

Aus dieser Sicht werden soziale Rechte meist auf die Figur subjektiver Leistungsrechte verkürzt, deren Justiziabilität bezweifelt wird.[92] Die Ausschussdogmatik, die aus den wsk-Rechten generelle Achtungs- Schutz-, Erleichterungs- Förder- und Bereitstellungspflichten ableitet, wird als „maximalistischer Ansatz“ gewertet, der nicht einklagbar sei.[93]

1. Struktureller Rechtsschutz

Nach dem traditionellen Verständnis europäischer Prägung sollen Gerichte allein einzelnen Klägerinnen und Klägern Recht verschaffen.[94] Die Ablehnung strukturellen Rechtsschutzes ist jedoch mit Blick auf die Menschen-

---

91 Tomuschat 2005 (Fn. 85), S. 828.
92 Vgl. etwa Murswiek 2011 (Fn. 2), Rn. 23.
93 *Dennis, M. J. & Stewart, D. P.* (2004): “Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?” In: The American Society of International Law 98, S. 462 (493).
94 Vgl. Roach 2006 (Fn. 35), S. 48.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rechte wenig überzeugend, weil eine individuelle Genugtuung oftmals die Überwindung systemischer Defizite voraussetzt. Dies verdeutlicht schon der Fall eines grundrechtswidrigen Gesetzes. Soweit ein Verfassungsgericht allein die klagende Partei begünstigen dürfte, könnte es lediglich die Nichtanwendbarkeit im Einzelfall erklären. Um Ungleichbehandlungen und Wiederholungsklagen zu vermeiden, ist Verfassungsgerichten oftmals ausdrücklich die Befugnis zugesprochen worden, verfassungswidrige Normen zu verwerfen.[95]

a. Pilot-Fälle vor dem EGMR

Als weiteres Beispiel für die Notwendigkeit strukturellen Rechtsschutzes ist die Rechtsprechung des EGMR in sog. „Pilot-Fällen" zu nennen. In der Grundsatzentscheidung „Bronowski" (2004) forderte der Gerichtshof einen Vertragsstaat erstmals dazu auf, allgemeine Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.[96] Durch Erlass eines Kompensationsgesetzes sollten nicht nur die Verfahrensbeteiligten, sondern alle von unrechtmäßigen Enteignungen betroffenen Personen Genugtuung erfahren. Deutschland wurde im Fall „Rumpf" (2010) in ähnlicher Weise dazu verurteilt, ein neues Rechtsschutzverfahren einzuführen, um ein strukturelles Defizit zu beseitigen.[97] Da mehr als die Hälfte der Urteile, die gegen die Bundesrepublik ergangen waren, eine überlange Verfahrensdauer (Art. 6 I EMRK) rügte, wurde der Konventionsstaat verpflichtet, „ohne Verzögerung, spätestens binnen eines Jahres, einen Rechtsbehelf oder mehrere gegen überlange Gerichtsverfahren [zu] schaffen."[98] Damit umspielte der EGMR geschickt die Frage der Ressourcenabhängigkeit der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes und verlangte nicht etwa eine kostspielige Aufstockung des deutschen Justizapparats, sondern paradoxer Weise ein weiteres juridisches Verfahren zur Geltendmachung von Entschädigungen bei überlanger Verfahrensdauer.

---

95 Z.B. §§ 78, 95 III BVerfGG.

96 EGMR, Nr. 31443/96, große Kammer, Urteil v. 22. Juni 2004, deutsche Übersetzung in Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2004, S. 472; kritisch Davy 2011 (oben § 1 Fn. 86), S. 250.

97 EGMR (V. Sektion), Urteil vom 2. 9. 2010, Nr. 46344/06, *Rumpf/Deutschland*.

98 Ebd., Leitsatz 7, Übersetzung in NJW 2010, S. 3355.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dieser Menschenrechtsaktivismus des EGMR in sog. „Pilotfällen“ wurde von den Konventionsstaaten gebilligt. Vor dem Hintergrund der erheblichen Überlastung des Gerichtshofs und des Ziels einer Effektivierung der Umsetzungskontrolle hat das Ministerkomitee des Europarats den EGMR ermuntert, strukturelle Missstände und ihre Ursachen in seinen Urteilen zu benennen.[99] Auch die Parlamentarische Versammlung hat die Praxis des EGMR, generelle Abhilfemaßnahmen im Hinblick auf mehrere anhängige Verfahren einzufordern, akzeptiert.[100]

b. Recht auf Programme

Zudem kann die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts als Beispiel für die Gewährleistung strukturellen Rechtsschutzes angeführt werden. Jeder Person, die von existenziellen Notlagen wie Obdachlosigkeit oder Hunger betroffenen ist, wird vom Constitutional Court ein subjektives Recht auf Programme zugesprochen, das die Bedürfnisse aller Bedürftigen berücksichtigen muss. Wie Mirja A. Trilsch zutreffend feststellt, „besteht [hier] zwischen der Pflicht des Staates und dem Recht des Bürgers eine vollkommene Wechselseitigkeit“.[101]

Aus Sicht des individuellen Paradigmas wäre ein Anspruch auf angemessene Programme nicht begründbar. Der Constitutional Court rechtfertigt sein Vorgehen im Grundsatzurteil „Grootboom“ (2000) schlicht mit dem bindenden Charakter sozioökonomischer Rechte.[102] Dieser würde geleugnet, wenn die Nichtbeachtung der Interessen besonders benachteiligter Schichten der Bevölkerung nicht im Rahmen einer Menschenrechtsbeschwerde gerügt werden könnte.[103]

---

99 Empfehlung des Ministerkomitees v. 12. Mai 2004, Rec(2004)3 on the improvement of domestic remedies, Rn. 13-19.

100 Parliamentary Assembly, resolution on 2 October 2006, Res. 1516 (2006) on the implementation of judgements of the European Court of Human Rights, Rn. 21.

101 Vgl. Trilsch 2012 (oben § 1 Fn. 78), S. 256.

102 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 20.

103 Ebd., Rn. 44: “To be reasonable, measures cannot leave out of account the degree and extent of the denial of the right they endeavour to realise. Those whose needs are the most urgent and whose ability to enjoy all rights therefore is most in peril, must not be ignored by the measures aimed at achieving realisation of the right.”

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Pflichtentrias und subjektive Rechte

Im Berichtsverfahren muss der UN-Sozialausschuss die dogmatische Frage, ob und inwieweit die Pflichtentrias einklagbare Rechte begründet, nicht beantworten, weil es sich um ein objektives Kontrollverfahren handelt. In Einzelverfahren bildet das Erfordernis der Klagebefugnis hingegen meist schon eine prozessuale Hürde, die den Nachweis einer gegenwärtigen und unmittelbaren Selbstbetroffenheit voraussetzt.

Mit Blick auf mögliche Gerichtsverfahren in den Vertragsstaaten hat das CESCR in seiner Allgemeinen Bemerkung zur innerstaatlichen Umsetzung des UN-Sozialpakts (1998) jedem wsk-Recht eine weitreichende einklagbare Dimension zugesprochen.[104] In seiner Kommentierung des Rechts auf Gesundheit (2000) spricht das Komitee erstmals von Freiheitsrechten (*freedoms*) und Anspruchspositionen (*entitlements*).[105] Diese Unterscheidung wiederholt das CESCR mit Blick auf das Recht auf Wasser. Danach umfasst die Abwehrdimension den Zugang zu Wasser und Nichteinmischung und ökologische Unversehrtheit:

> The freedoms include the right to maintain access to existing water supplies necessary for the right to water, and the right to be free from interference, such as the right to be free from arbitrary disconnections or contamination of water supplies.

Die Leistungsdimension bezieht der Ausschuss auf Wassersysteme und ihre sozial angemessene Verwaltung:

> the entitlements include the right to a system of water supply and management that provides equality of opportunity for people to enjoy the right to water.[106]

Diese Ausführungen legen es nahe, die Schutzdimension (*duty to respect and to protect*) einzelner wsk-Rechte in umfangreiche Abwehrrechte zu übersetzen und der Verwirklichungsdimension (*duty to facilitate, promote, fulfil*) umfassende subjektive Anspruchspositionen zuzuschreiben. Personen oder Gruppen, die von sozialen Exklusionen betroffen sind, sollte die Möglichkeit zugesprochen werden, notwendige Achtungs-, Schutz- oder Erfüllungsmaßnahmen gerichtlich einzufordern, auch wenn diese nicht nur

---

104 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 10.
105 CESCR, General Comment 14 – *right to health,* Rn. 8.
106 CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 10.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

eine individualbegünstigende Wirkung haben, sondern allen von einem strukturellen Defizit Betroffenen zu Gute kämen.

II. Leistungsgehalt

In diesem Abschnitt wird gefragt, ob aus den wsk-Rechten über generelle Rechtsschutzmaßnahmen hinaus unmittelbare Unterstützungsansprüche abgeleitet werden können. Im Mittelpunkt stehen die Argumente, die das südafrikanische Verfassungsgericht gegen die Anerkennung individueller Leistungsrechte vorgebracht hat.

1. Argumente gegen individuelle Leistungsrechte

Schon im „Grootboom"-Fall (2000) verneinte der Constitutional Court einen unmittelbaren Anspruch auf angemessenen Wohnraum.[107] Ebenso sprach sich das Verfassungsgericht in den Folgeurteilen zum Recht auf Gesundheit (2002)[108] und zum Recht auf Wasser (2009)[109] gegen die Bezifferbarkeit von Mindestansprüchen aus.

a. Sachkomplexität

Als erstes Argument gegen die Anerkennung unmittelbarer Leistungsansprüche nennt das Verfassungsgericht die Sachkomplexität. Die gerichtliche Festlegung eines einheitlichen Schwellenwerts sei nicht möglich, weil ein solches Minimum je nach Ressourcen und Bedarf unterschiedlich sei. So würden sich die Mindestanforderungen an angemessene Unterkünfte nach vielen Faktoren (wie Einkommen, Arbeitslosigkeit, Verfügbarkeit von Land und Armut) richten, die zudem in Städten anders als in ländli-

107 Ebd., Rn. 30ff.
108 Constitutional Court, *Treatment Action Campaign*, Rn. 39.
109 Constitutional Court, *Mazibuko*, Rn. 51ff.; dazu Trilsch 2012 (oben § 1 Fn. 78), S. 489ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

chen Gebieten ausfielen.[110] Zugleich fehle dem Verfassungsgericht die notwendige Sachkunde, um derart komplexe Fragen zu entscheiden.[111]

b. Ressourcenintensität

Das Argument der Ressourcenintensität wird im Rahmen einer historischen Verfassungsauslegung bemüht. Danach sei eine Garantie unmittelbarer Leistungsansprüche angesichts des gravierenden Verwirklichungsdefizits in Südafrika im Jahr der Verfassungsgebung (1996) nicht gewollt gewesen.[112]

c. Einseitigkeit

Zudem wird das Argument der Einseitigkeit gegen unmittelbare Ansprüche angeführt, die allein den Verfahrensbeteiligten zu Gute kämen. Im „Grootboom"-Fall begründete das Verfassungsgericht die Ablehnung individuellen Rechtsschutzes damit, dass angesichts der strukturellen Armut in Südafrika eine einseitige Privilegierung zu vermeiden sei.[113] Eine begünstigende Anordnung zu Gunsten der Klägerinnen und Kläger hätte allein die Besserstellung weniger Obdachloser bewirkt, ohne das strukturelle Problem der Wohnraumarmut zu lösen.

2. Positionierung

a. Abstrakte Leistungsrechte

Die aufgeführten Argumente (Sachkomplexität, Ressourcenintensität und Einseitigkeit) sind jedenfalls dann nicht überzeugend, soweit die Möglichkeit der Anerkennung abstrakter Leistungsrechte erwogen wird. Statt un-

110 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 32.
111 Constitutional Court, *Mazibuko*, Rn. 61.
112 Ebd., Rn. 59: "At the time the Constitution was adopted, millions of South Africans did not have access to the basic necessities of life, including water. [...] It was not expected, nor could it have been, that the state would be able to furnish citizens immediately with all the basic necessities of life".
113 Vgl. Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 81.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mittelbare Kernansprüche allein für die Verfahrensbeteiligten zu beziffern, könnten Verfassungsgerichte die Regierung dazu verpflichten, den notwendigen Mindestumfang eines wsk-Rechts, der allen Hilfsbedürftigen zusteht, selbst festzulegen. So würde eine einseitige Privilegierung von einzelnen Klägerinnen und Klägern vermieden, ohne individuelle Ansprüche als solche abzulehnen. Um das Problem der Sachkomplexität zu entschärfen, könnte dem Gesetzgeber differenzierte Standards und die regelmäßige Anpassung des Anspruchsinhalts an die gegebenen Umstände erlaubt werden. Gerichte könnten sich auf eine nachträgliche Vertretbarkeitskontrolle beschränken und einen etwaigen Ressourcenmangel berücksichtigen, den die Regierung vorträgt, um ein geringes Anspruchsniveau zu rechtfertigen. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht einen ungeschriebenen Gesetzgebungsauftrag aus dem Grundgesetz abgeleitet, der die Legislative zur Festlegung eines sozioökonomischen Existenzminimums verpflichtet, das nicht evident unzureichend sein darf und in einem nachvollziehbaren Verfahren ermittelt werden muss.[114]

Der Constitutional Court musste die Frage der Ableitbarkeit abstrakter Leistungsrechte aus den wirtschaftlichen und sozialen Rechten bislang nicht beantworten. Im „Mazibuko"-Fall, der das Recht auf Wasser betraf, hatte der Staat einen solchen Kernbestand bereits definiert. Danach wurde der gesetzliche Mindestanspruch in einer Verwaltungsvorschrift auf täglich 25 Liter Wasser pro Person festgelegt.[115] Diese Normierung bildete nicht den Streitgegenstand. Die Klägerinnen und Kläger kritisierten allein das lokale Wasserprogramm, das einen einheitlichen Wert von sechs Kiloliter festlegte, der jedem Haushalt kostenlos zur Verfügung gestellt wird, ohne die Zahl der einzelnen Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen.[116] Dadurch sahen sich die Verfahrensbeteiligten benachteiligt, weil ärmere Haushalte häufig mehr als acht Personen beherbergten. Das Gericht hielt die pauschale Zuteilung allerdings für angemessen, weil der bürokratische Aufwand, der mit der Ermittlung der genauen Mitgliederanzahl jedes Haushalts einherginge, der Gemeinde nicht zumutbar sei.[117] Außerdem hatte die Kommune nachträglich einen zusätzlichen Anspruch auf kosten-

114 Zur Rechtsprechung des BVerfG unten § 5 A III (S. 184ff.).
115 Constitutional Court, *Mazibuko*, Rn. 69.
116 Ebd., Rn. 78ff.
117 Ebd., Rn. 89.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lose Wasserversorgung von vier Kilolitern für bedürftige Haushalte eingeführt.[118]

b. Recht auf einstweiligen Rechtsschutz

Die Argumente des südafrikanischen Verfassungsgerichts sind auch mit Blick auf mögliche einstweilige Anordnungen zu Gunsten der Verfahrensbeteiligten nicht wirklich überzeugend. Das Argument der Sachkomplexität ist in dieser Hinsicht kaum stichhaltig, weil Gerichte im Einzelfall nicht unbedingt einen einheitlichen Mindestanspruch für alle festlegen müssen, sondern sich darauf beschränken können, allein den Notbedarf der Klägerinnen und Kläger zu beziffern. So wäre es dem Constitutional Court im „Grootboom"-Fall durchaus möglich gewesen, den akuten Bedarf der Betroffenen zu ermitteln. So hatte die Vorinstanz den am Verfahren beteiligten 510 Kindern und 390 Erwachsenen ohne Obdach ein unmittelbares Recht auf Zelte, tragbare Latrinen und eine dauerhafte Wasserversorgung zugesprochen.[119] Die Gewährleistung eines solchen Minimalumfangs hätte den Gemeindehaushalt kaum überfordert. Das Argument der Einseitigkeit ist nur überzeugend, soweit sich Gerichte stets für eine individuelle oder strukturelle Rechtsschutzgewährleistung entscheiden müssten. Nur dann könnte der Einwand stechen, die Anerkennung individueller Ansprüche sei notwendig, um eine einseitige Privilegierung der Klägerinnen und Kläger zu vermeiden. Gerichte können in der Regel jedoch sowohl strukturell bedeutsame als auch individuell begünstigende Anordnungen treffen. So wäre es dem Constitutional Court möglich gewesen, den Staat nicht nur als verpflichtet anzusehen, allgemeine Programme, die die Bedürfnisse aller marginalisierten Menschen berücksichtigen müssen, einzurichten und diesen darüber hinaus zu verpflichten, ebenfalls Abhilfemaßnahmen zu Gunsten der Klagenden vorzusehen.

Die besseren Argumente sprechen folglich dafür, dass Gerichte im Einzelfall individuelle Abhilfemaßnahmen zu Gunsten von Klägerinnen und Klägern anordnen sollten, soweit sich diese in akuten Notlagen befinden und eine unmittelbare Besserstellung den Staat weder finanziell noch organisatorisch überfordert.

---

118 Ebd., Rn. 93.
119 Vgl. Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

III. Kollektivklagen

Dieser Abschnitt fragt schließlich nach der Geeignetheit von Kollektivklagen, dem Recht auf Nahrung zur Durchsetzung zu verhelfen. Diese stellen ein besonderes Instrument zur Erlangung strukturellen Rechtsschutzes dar, das auf der Anerkennung meta-individueller Interessen beruht. Am Beispiel von Indien (1.) und Brasilien (2.) sollen die Potenziale und Grenzen kollektiver Rechtsschutzmodelle behandelt werden.

1. Indien: dauerhafter Eilrechtsschutz für alle Hungernden

Die Rechtsprechung des Indischen Supreme Court im Verfahren „People's Union for Civil Liberties" gilt international als herausragendes Beispiel,[120] weil sie den Zugang zu Nahrung für Millionen von Menschen verbessert, dutzende Parallelprozesse angeregt[121] und eine Ausstrahlungswirkung auf andere Verfassungsgerichte wie den nepalesischen Obersten Gerichtshof entfaltet hat.[122]

Seit Juli 2001 hat das Oberste Gericht über vierzig Anordnungen (*interims orders*) erlassen, um einen dauerhaften Eilrechtsschutz für alle Hungernden zu gewährleisten.[123] Diese enthalten eindeutige Gebote und Verbote und kaum dogmatische Argumente. Ein Endurteil, in dem Inhalt und Reichweite des Rechts auf Nahrung ausführlich begründet werden könnte, steht aus. In der „order" vom Mai 2003 begründet der Supreme Court sein striktes Vorgehen nachträglich mit einfachen Worten:

> The anxiety of the Court is to see that poor and the destitute and the weaker sections of the society do not suffer from hunger and starvation.[124]

---

120 Supreme Court of India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, Writ Petition (Civil) No. 196 of 2001 (India) [im Folgendend: Supreme Court, *PUCL*-Verfahren].

121 *Birchfield, L. & Corsi, J.* (2010): "Between Starvation and Globalization: realizing the Right to Food in India". In: Michigan Journal of International Law 31, S. 763.

122 Siehe *Langford, M. & Bhattarai, A. M.* (2011): "Constitutional Rights and Social Exclusion in Nepal". In: International Journal on Minority and Group Rights 18, S. 387 (401).

123 Sämtliche einstweilige Anordnungen des *Supreme Courts* (bislang 43) können über die Homepage <www.righttofoodcampaign.in/> bezogen werden.

124 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order, May 2003.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Damit macht das indische Verfassungsgericht deutlich, dass es das Recht, frei von Hunger zu leben, als ein fundamentales Recht ansieht, das gerichtlich voll durchsetzbar ist.

a. Recht auf Nahrungssicherheitsprogramme

Das wichtigste Programm zur Hungerbekämpfung, das Gegenstand der Rechtsprechung geworden ist, bildet das Targeted Public Distribution System (TPDS): Ein halböffentliches Unternehmen, die Food Corporation of India, fragt Getreide, Reis und andere Nahrungspflanzen bei der inländischen Agrarwirtschaft mit Mindestpreisgarantien nach, die in besonderen Verkaufsstellen (*fair price shops*) an einkommensschwache Haushalte zu subventionierten Niedrigpreisen verkauft werden.[125] Je nach Bedürftigkeit sind unterschiedliche Begünstigungsscheine vorgesehen.[126] Während das Verfassungsgericht in den ersten Anordnungen lediglich verlangte, geschlossene „fair price shops" wieder zu eröffnen[127] und bestehende Getreidereserven freizugeben,[128] ging das Gericht später dazu über, die effektive Umsetzung sämtlicher Sozialprogramme einzufordern.[129]

Die „landmark order" vom November 2001 bezieht sich erstmals auf acht Sozialprogramme.[130] Verlangt wird insbesondere die fristgerechte Identifizierung aller berechtigten Personen.[131] Die wohlfahrtsstaatlichen Begünstigungen wurden somit nach und nach in grundrechtlich gesicherte

---

125 Vgl. HLPE, *Social protection* 2012 (oben § 3 Fn. 38), S. 40.

126 Siehe Überblick *Jaishankar, Y. & Drèze, J.* (2005): Supreme Court Orders on the Right to Food: A Tool for Action, October.

127 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of July 23, 2001: "We direct the States to see that all the PDS shops, if closed, are re-opened and start functioning within one week from today and regular supplies made."

128 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of September 17, 2001: "We direct all the State Governments to forthwith lift the entire allotment of foodgrains from the Central Government under the various Schemes and disburse the same in accordance with the Schemes."

129 Die fünf Programme, die nicht in Bezug zum *Public Distribution Systems* stehen, betreffen Schulspeisung (*Mid Day Meals*), Kinder (*Integrated Child Development Services*), Rentnerinnen und Rentner (*National Old Age Pension Scheme*), Familien (*National Family Benefit Scheme*) und öffentliche Arbeitsbeschaffung (*Sampoorna Grameen Rozgar Yojana*), dazu Jaishankar & Drèze 2005 (Fn. 126).

130 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of November 28, 2001.

131 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ansprüche verwandelt, die von einzelnen Personen oder im Wege altruistischer Kollektivklagen gerichtlich geltend gemacht werden können.[132] Das Gericht hat zudem die generelle Achtungspflicht operationalisiert, indem es anordnet, dass basale „food security"-Programme ohne seine Zustimmung nicht rückgängig gemacht oder abgesenkt werden dürfen.[133]

Die „orders" des Gerichts gestalten die bestehenden „food security"-Programme zuweilen erheblich aus.[134] So verfügte das Verfassungsgericht im Hinblick auf das bestehende Schulspeisungsprogramm die Bereitstellung einer warmen Mittagsmahlzeit für alle Grundschulkinder statt einer monatlichen Getreideausgabe.[135] Das Gericht legte Öffnungszeiten für „fair price shops" fest[136] und formulierte zwingende Gründe für den Lizenzentzug unzuverlässiger Ladenbetreiber.[137] Mit Blick auf ein TPDS-Unterprogramm wurden bestimmte Gruppen (wie Schwangere und stillende Mütter, mittellose Witwen sowie Mitglieder traditioneller Stämme) als Begünstigte festgelegt, die in jedem Fall erfasst sein sollen.[138]

b. Ressourcenvorbehalt

Auch wenn der Supreme Court die Verbindlichkeit seiner Anordnungen nicht unter den Vorbehalt verfügbarer Ressourcen stellt, ist der Gerichtshof nicht blind gegenüber der Ressourcenintensität seiner Rechtsprechung.

---

132 Vgl. *Muralidhar, S.* (2008): India. The Expectations and Challenges of Judicial Enforcement of Social Rights, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 117.

133 Supreme Court, *PUCL*, Interim Order of April 27, 2004: "No scheme covered by the orders made by this Court (…) shall be discontinued or restricted in any way without the prior approval of this Court."

134 Vgl. Birchfield & Corsi 2010 (Fn. 121), S. 700.

135 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of November 28, 2001, Rn. 3 (ii): "We direct [...] to implement the Mid-Day Meal Scheme by providing every child in every Government and Government assisted Primary Schools with a prepared mid day meal with a minimum content of 300 calories and 8-12 grams of protein each day of school for a minimum of 200 days"; weitere Konkretisierungen durch Interim Order of April 20, 2004.

136 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of May 8, 2002, lit. (o): "The respondents shall ensure that the ration shops remain open throughout the month, during fixed hours, the details of which will be displayed on the notice board."

137 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of May 2, 2003.

138 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Das Verfassungsgericht beschränkt sich auf Anordnungen, die es für finanziell tragbar hält. Das Gericht hat z.B. die Bundesregierung ausdrücklich verpflichtet, die Ausgaben für ein Programm öffentlicher Arbeitsbeschaffung kurzfristig zu verdoppeln.[139] Zuvor führte das Gericht fast beiläufig aus, dass die anfallenden Kosten ohne Weiteres durch den Verkauf überschüssiger staatlicher Getreidereserven, die nicht für die Nahrungssicherheit der Bevölkerung benötigt würden, ausgeglichen werden könnten.[140] Damit gibt das Oberste Gericht der Exekutive zu verstehen, dass sie sich schon angesichts der übermäßigen Hortung von Getreide nicht auf den „Vorbehalt des Möglichen" berufen kann.

Auf Umsetzungsdefizite, die sowohl auf finanziellen als auch auf organisatorischen Mängeln beruhen, reagiert das Gericht, indem es erste unverzichtbare Mindestschritte bestimmt. Nachdem das Gericht z.B. im Mai 2003 feststellen musste, dass einige Bundesländer seine „order", warme Mittagsmahlzeiten für alle Grundschulkinder bereitzustellen, auch nach eineinhalb Jahren noch nicht umgesetzt hatten, wies der Supreme Court diese Staaten an, das Schulspeisungsprogramm zunächst zumindest in einem Viertel aller Distrikte umzustellen, die am ärmsten sind.[141]

c. Public Interest Litigation

Die Wirksamkeit der Entscheidungen in der Sache „People's Union for Civil Liberties" (2001) wird von Lauren Birchfield und Jessica Corsi auf die wechselseitige Bestärkung des Trios aus Supreme Court, zivilgesellschaftlicher „right to food"-Kampagne und der gerichtlich eingesetzten Kommission zurückgeführt.[142]

---

139 Ebd.: "We direct that [...] present SGRY scheme should be expanded at least doubled be implemented, both in regard to allocation of food-grain as also cash, for the months of May, June and July"; erneut Interim Order of April 20, 2004.

140 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of May 2003: "We may also note that [...] currently, about half of the food subsidy is being spent on holding stocks in excess of the buffer stock levels necessary for food security. As these stocks are reduced to normal levels, very large fiscal resources [...] will become available."

141 Ebd.: "We also direct the State of Uttar Pradesh, Jharkhand and other States to make a meaningful beginning of the cooked Mid Day Meal Scheme in at least 25% of the District, which may be most poor."

142 Birchfield & Corsi 2010 (Fn. 121), S. 731.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Das Verfassungsgericht schreibt sich die Aufgabe zu, die Interessen und Bedürfnisse von marginalisierten und unterprivilegierten Gruppen zu schützen. Das „right to food"-Verfahren (2001) basiert auf zwei Grundsatzentscheidungen, die der Supreme Court bereits in den 1980er Jahren getroffen hat. Im Verfahren „S.P. Gupta" erfand das Verfassungsgericht in einem beispiellosen Fall juristischen Aktivismus das Instrument der „Public Interest Litigation". Die Zulassung von Klagen im öffentlichen Interesse, die in der Verfassung nicht explizit vorgesehen sind,[143] begründete der vorsitzende Richter Bhagwati als notwendige Fortentwicklung, um den fortdauernden Hindernissen, die sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten vom Zugang zur Justiz abhalten, entgegenzuwirken:

> In a country like India where access to justice being restricted by social and economic constraints, it is necessary to democratise judicial remedies, remove technical barriers against easy accessibility to Justice and promote public interest litigation […][144]

Das Erfordernis der Klagebefugnis (*locus standi*) bezeichnet der Chief Justice als Erblast zivilrechtlichen Denkens, welches das Gerichtsverfahren als Streit zwischen Privatparteien konstruiert und das transformative Potenzial des Verfassungsrechts unberücksichtigt lasse.[145] Die prozesstechnische Formel des „standings" sei ein schwer begründbares Hindernis, wenn Personen oder bestimmte Gruppen aufgrund von Armut, Mittellosigkeit, Behinderung oder wegen sozialer oder ökonomischer Benachteiligungen außer Stande seien, ihre Rechte gerichtlich geltend zu machen.[146] Die Klageberechtigung Dritter könne in diesen Fällen allein von einer gemeinnützigen Absicht (*pro bono*) abhängig gemacht werden.[147] Bhagwati sieht „Public Interest Litigations" nicht nur als Mittel zur Durchsetzung individueller Rechte an. Sie sollen als Instrument eigener Art primär die Einklagbarkeit kollektiver Grundrechtsdimensionen ermöglichen:

---

143 Art. 32 Abs. 2 der indischen Verfassung schreibt dem Supreme Court allerdings eine weitreichende Rechtsprechungsbefugnis zu: "The Supreme Court shall have power to issue directions or orders or writs, including […], whichever may be appropriate, for the enforcement of any of the rights conferred by this Part."

144 Supreme Court of India, *S.P. Gupta v. Union of India* (1981) Supp. S.C.C. 87, A.I.R. 1982 S.C. 149, Rn. 13.

145 Ebd., Rn. 17.

146 Ebd.

147 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> It is creating more and more a new category of rights in favour of large sections of people and imposing a new category of duties on the State and the public officials with a view to reaching social justice to the common man. Individual rights and duties are giving place to meta-individual, collective, social rights and duties of classes or groups of persons.[148]

Diese neue Rechtskategorie stützt das Gericht auf die Verfassungsaufträge, die ein aktives staatliches Handeln einfordern und nennt das Ziel, Freiheit von Bedürftigkeit (*indigency*), Ignoranz und Diskriminierung zu gewährleisten.[149]

Im Fall „Francis Coralie Mullin" leitete das Gericht aus dem Verfassungsauftrag, das Ernährungsniveau und den Lebensstandard der Bevölkerung zu steigern (Art. 47 Constitution), und dem Recht auf Leben (Art. 21 Constitution) erstmals einen Anspruch auf Nahrungszugang ab: Der Staat habe die Pflicht, ein würdiges Leben, insbesondere den Zugang zu einer angemessenen Ernährung zu garantieren.[150]

Die Anerkennung der kollektiven Berechtigungsdimension sozialer Rechte ermöglichte zwanzig Jahre später das „right to food"-Verfahren, das durch die NGO People's Union for Civil Liberties mittels einer Klage im öffentlichen Interesse eingeleitet wurde. Diese war ursprünglich allein gegen den Bundesstaat Rajasthan erhoben worden, in der sich eine akute Hungerkrise ausbreitete. Zum Erstaunen der klageführenden NGO nahm das Gericht die Kollektivklage zum Anlass, um die Anti-Hungerpolitik der Zentralregierung und sämtlicher Einzelstaaten in den Blick zu nehmen.[151] Die Rechtsprechung führte zu der Gründung der Right to Food Campaign, eines informellen Netzwerks verschiedener Organisationen. Die Kampagne unternimmt nicht nur Feldstudien, deckt Umsetzungsdefizite auf und stellt regelmäßig neue Anträge.[152] Sie bezweckt ebenso, die von Hunger und Mangelernährung Betroffenen über ihre Rechte aufzuklären, und erhöht durch ihre Öffentlichkeitsarbeit den Druck auf die Regierungen, den gerichtlichen Anordnungen nachzukommen.[153]

---

148 Ebd., Rn. 19.
149 Ebd.
150 Supreme Court of India, *Francis Coralie Mullin v. Adm'r*, (1981) 2 S.C.R. 516, 518.
151 *Guha-Khasnobis B. & Vivek S.* (2007): Rights-based Approach to Development. Lessons from the Right to Food Movement in India, S. 1.
152 Vgl. Birchfield & Corsi 2010 (Fn. 121), S. 718ff.
153 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Schließlich steht die indische Rechtsprechung für den Ansatz einer überwachenden Justiz (*supervisory jurisdiction*).[154] Das Verfassungsgericht begnügt sich nicht mit der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen, sondern schuf externe Überwachungs- und Berichtszuständigkeiten. Zwei „Commissioners" wurden ernannt, denen weitreichende Informationsrechte zugesprochen wurden.[155] Ihre Untersuchungen decken Umsetzungsdefizite auf und bilden die Grundlage für weitere gerichtliche Anweisungen.[156] Zudem wurden die Bundesstaaten verpflichtet, die Anordnungen des Supreme Court öffentlich zu machen und landessprachliche Übersetzungen in Behörden, Schulen und staatlich geförderten Lebensmittelgeschäften auszuhängen.[157] Staatssekretäre wurden als zuständige Stellen benannt, um die Anordnungen in den einzelnen Bundesländern umzusetzen.[158] Gemeindebehörden wurden beauftragt, die Umsetzung aller sozialen Programme und die Erfüllung der Anordnungen auf lokaler Ebene zu überwachen.[159]

2. Brasilien

Die brasilianische Musterklage zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung, die im Jahr 2007 durch die Staatsanwaltschaft eingelegt wurde, verdeutlicht, welche Schwierigkeiten auftreten können, wenn die Justiz mit dem neuen Paradigma kollektiver Rechte kaum vertraut ist und zivilgesellschaftliche Bewegungen nur teilweise in Klagestrategien eingebunden werden.

---

154 Vgl. Roach 2008 (Fn. 35), S. 54.

155 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of May 8, 2002 und Interim Order of May 2, 2003.

156 Die „Commissioner"-Berichte sind auf der Homepage der Right to Food Campaign abrufbar: <http://www.righttofoodcampaign.in/legal-action/supreme-court-commissioners>.

157 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of October 29, 2002.

158 Ebd.

159 Siehe Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of May 8, 2002, lit (f).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

a. Zivilklagen im öffentlichen Interesse

Theoretisch bestand seit den 1980er Jahren die Möglichkeit, mittels Kollektivklagen generelle Anti-Hunger-Maßnahmen einzufordern. Inspiriert von der „Access to Justice"-Forschung, welche die juristische Durchsetzbarkeit von Gruppeninteressen untersuchte, wurde bereits im Jahr 1985 das Gesetz über die öffentliche Zivilklage (*Ação Civil Pública*) erlassen.[160] Als kollektive Schutzgüter wird in einem nicht abschließenden Katalog neben dem Umwelt- der Verbraucherschutz genannt.[161] Neben der Staatsanwaltschaft sind Vereine klageberechtigt.[162] Mittels öffentlicher Zivilklagen können Schadensersatzforderungen geltend gemacht und ebenfalls Unterlassungen sowie positive Handlungen eingefordert werden.[163]

Der Begriff diffuser Interessen (*interesses difusos*) ist im Verbraucherschutzgesetz von 1990 definiert. Danach handelt es sich um überindividuelle und ihrer Natur nach unteilbare Rechte, deren Verwirklichung eine unbestimmte Zahl an Personen begünstigt.[164] So sind „diffuse Interessen" durch Umweltverschmutzungen beeinträchtigt, weil diese eine unbestimmbare Anzahl von Personen betreffen und von einer Beseitigung, etwa von der Reinigung verschmutzten Trinkwassers, unzählige Menschen profitieren würden.

b. Individualistisches Menschenrechtsverständnis

Da Gerichte mit Kollektivklagen bis heute unvertraut sind, wurden soziale Rechte in Brasilien überwiegend als Individualbeschwerden anhängig gemacht.[165] Diese prozessuale Ausrichtung birgt jedoch die Gefahr, soziale Rechte auf individuelle Leistungsrechte zu verkürzen. Aufgrund des fehlenden Zugangs unterprivilegierter und marginalisierter Gruppen zur Jus-

---

160 Gesetz über die öffentliche Zivilklage (*Lei da Ação Civil Pública*), Nr. 7.347, v. 24.07.1985; dazu *Gidi*, *A.* (2003): "Class Actions in Brazil – A Model for Civil Law Countries". In: American Journal of Comparative Law, S. 312 (366ff.).

161 Art. 1 Gesetz über die öffentliche Zivilklage.

162 Art. 5 Gesetz über die öffentliche Zivilklage.

163 Art. 3 Gesetz über die öffentliche Zivilklage.

164 Art. 81 I Verbraucherschutzgesetz (*Código de Defesa do Consumidor*), Gesetz Nr. 8.078, v. 11.09.1990.

165 *Piovesan, F.* (2008): Brazil. Impact and Challenges of Social Rights in the Courts, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 189.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tiz kann dies sogar zu der widersprüchlichen Entwicklung führen, dass primär wohlhabende Schichten von der Judizialisierung sozialer Rechte profitieren. Gerade die Rechtsprechung, die einen Anspruch auf lebensnotwendige Medikamente aus dem Recht auf Gesundheit ableitet, ohne die Kosten für das öffentliche Gesundheitssystem zu berücksichtigen, steht in der Kritik, im Ergebnis eine kleine Gruppe von Patienten einseitig zu privilegieren.[166] Auch wenn das Verfassungsgericht (*Supremo Tribunal Federal*) in seiner Grundsatzentscheidung (2010) einen grundrechtlichen Anspruch auf die effizienteste Behandlung abgelehnt hat und lediglich fordert, dass das öffentliche Gesundheitssystem für jede Krankheit Medikamente bereitzustellen hat, soweit deren Wirksamkeit wissenschaftlich nachgewiesen ist,[167] führen individuelle Leistungsklagen tendenziell zur Ausblendung struktureller Fragen.

Vermutlich hätte das Supremo Tribunal Federal den Fall „Soobramoney“ (1997), in dem der unter einem chronischen Nierenversagen leidende Beschwerdeführer die Nutzung von Dialysegeräten eines Krankenhauses begehrte, wie das südafrikanische Verfassungsgericht abschlägig entschieden.[168] Der Vorsitzende des brasilianischen Verfassungsgerichts Gilmar Mendes hält einen individuellen Anspruch einer schwer erkrankten Person auf Aufnahme in eine belegte Intensivstation jedenfalls für schwer begründbar, weil Gerichte über diese Schicksalsfragen nicht entscheiden könnten.[169] Aus Sicht des individuellen Paradigmas besteht in solchen Situation ein unauflösbares Dilemma.

Das Konzept kollektiver Rechte ermöglicht es demgegenüber, das gemeinsame Interesse an öffentlichen Gütern wie einem funktionsfähigen Gesundheitssystem mit ausreichenden Kapazitäten herauszustellen. So hätte im Fall „Soobramoney“ nicht allein der individuelle Zugang zu bereits genutzten Dialysegeräten, sondern der Aufbau ausreichender Kapazi-

---

166 Siehe *Ferraz, O. L. M.* (2011): “Harming the Poor Through Social Rights Litigation: Lessons from Brazil.” In: Texas Law Review 89, S. 1643.

167 Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno (Plenumsentscheidung), Agravo Regimental Nr. 175, Urt. v. 17. März 2010. Das Plenum bestätigte die vorinstanzliche Entscheidung, die einem jungen Erwachsenen einen Anspruch auf Zugang zu einem zur Behandlung einer seltenen Erbkrankheit notwendigen Medikaments zugesprochen hatte.

168 Constitutional Court of South Africa, *Soobramoney v. Minister of Health, KwaZulu-Natal,* Case CCT 32/97, Urt. v. 27.11.1997, dazu Trilsch 2012 (oben § 1 Fn. 78), S. 218ff.

169 Supremo Tribunal Federal, AR Nr. 175 (Fn. 167), Explicação, *Mendes*, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

täten für alle bedürftigen Patienten verlangt werden können. Der Staat hätte dann darlegen müssen, weshalb ihm keine Ressourcen zur Verfügung stehen, um dieses Begehren zu erfüllen. Der Gestaltungsspielraum der Exekutive wird nicht unzulässig eingeschränkt, wenn es um die Durchsetzung gesetzlicher oder verfassungsrechtlicher Pflichten geht. In diesem Sinne anerkennt Mendes die Möglichkeit, eine öffentliche Zivilklage gegen eine untätige Gemeinde zu erheben, um diese zur Einrichtung einer pränatalen Intensivstation zu verurteilen, weil diese Pflicht nach objektiven Kriterien wie Einwohnerzahl gesetzlich bestimmt sei.[170] Auch in anderen Entscheidungen hat das Supremo Tribunal Federal die Zulässigkeit von Kollektivklagen zur Durchsetzung sozialer Rechte anerkannt.[171]

c. Der Präzedenzfall: die Kinder der Orla Lagunar

Die Staatsanwaltschaft (*Ministério Público*), deren Befugnis zur Verteidigung von Kollektivinteressen verfassungsrechtlich anerkannt wurde,[172] hat erst im März 2007 eine öffentliche Zivilklage zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung erhoben.[173] Darin machte das Ministério Público die diffusen Rechte einer unbestimmten Zahl von Kindern und Jugendlichen der Ortschaft Orla Lagunar geltend.

Die Kollektivklage geht auf ein zweijähriges Pilotprojekt der NGO Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos zurück, das den Grad der Ernährungsunsicherheit vor Ort untersucht und mit den Bewohnerinnen und Bewohnern einen Aktionsplan entwickelt hatte.[174] Die Feldstudie wies nach, dass viele Kinder körperlich unterentwickelt waren sowie unter Blutarmut und Parasitenbefall litten. Minderjährige, die häufig noch nicht einmal registriert waren, hatten keinen Zugang zu Sozialprogrammen. Kinder- und Jugendprostitution war ein verbreitetes Phänomen. Vor die-

---

170 Ebd., S. 3.

171 Z.B. Supremo Tribunal Federal, Agravo de Instrmento Nr. 759.543 – *Rio de Janeiro*, Beschluss v. 17.12.2013, Berichterstatter *Celso de Mello.* Die Staatsanwaltschaft erwirkte die Anstellung zusätzlichen medizinischen Fachpersonals für ein öffentliches Krankenhaus.

172 Art. 129 III Bundesverfassung.

173 Ministério Público, Ação Civil Pública, v. 12.03.2007, Staatsanwälte: *Alexandra Beurlen, Cláudi José Brandão Sá, Luiz Medeiros de A. Filho et al.*

174 Siehe *Franceschini, T., Burity, V. and Cruz, L.* (2011): Exibilidade: Mechanism to claim the human right to adequate food in Brazil, S. 24 u. S. 68ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sem Hintergrund beantragte die Staatsanwaltschaft, die untätig gebliebene Gemeinde Maceió zu einem Bündel an Gegenmaßnahmen zu verpflichten, um die soziokulturelle Lage der Kinder und Jugendlichen in der Ortschaft zu verbessern. Materiellrechtlich stütze sich das Ministério Público sowohl auf gesetzliche Bestimmungen als auch auf Grundrechte, insbesondere das Recht auf sozialen Schutz für Kinder und Jugendliche (Art. 203 I *Constituição*) und internationale Menschenrechtsverträge wie die Kinderrechtskonvention sowie den UN-Sozialpakt.

Nachdem die erste Instanz der Klage im Eilschutzverfahren nahezu vollumfänglich stattgegeben hatte,[175] gab die zweite Instanz der Staatsanwaltschaft in wesentlichen Punkten Recht.[176] Danach wurde die Gemeinde mit unterschiedlichen Fristen zur Ergreifung genereller Abhilfemaßnahmen verurteilt: Alle Kinder müssen in das Geburtenregister aufgenommen werden, um ihnen die Aufnahme in soziale Programme zu ermöglichen.[177] Die Gemeinde muss ausreichende Kindergartenplätze für alle Kinder unter sechs Jahren vor Ort bereitstellen.[178] Sicherzustellen ist zudem, dass alle Kinder im schulfähigen Alter eine öffentliche Schule besuchen.[179] Das für die Region zuständige Kinder- und Jugendamt muss mit ausreichenden Ressourcen (insbesondere Benzin, Computer, Haushaltsmittel, Personal) ausgestattet und eine permanente Erreichbarkeit über eine kostenlose 24-Stunden Hotline sichergestellt werden. Schließlich muss die Gemeinde Zufluchtsorte für gefährdete Minderjährige vor Ort schaffen.

---

175 Familiengericht des 28. Gerichtsbezirks (*28ª Vara Cível da Infância e da Juventude*), Urt. v. 09.2007.

176 Zivilgericht des Bundesstaats Alagora (*Tribunal de Justiça de Alagoas*), Berufungsverfahren (*Apelação Cível*), n° 2008.000779-2, Urt. v. 25.08.2010, Richter: *James Magalhães de Medeiros.*

177 Allen Armen steht das Recht auf kostenlose Registrierung zu (Art. 5 LXXVI Bundesverfassung).

178 Das Supremo Tribunal Federal anerkennt ein subjektives Recht auf Zugang zu Kindergärten und Vorschulen für Kinder zwischen 0 und 6 Jahren (Art. 208 IV Bundesverfassung), siehe etwa Recurso Extraordinário Nr. 554.075-8, *Santa Catarina*, Beschluss v. 30.06.2009.

179 Der Zugang zum obligatorischen und kostenlosen Schulunterreicht ist ein subjektives öffentliches Recht (Art. 208 Abs. 7, § 1° Bundesverfassung).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

d. Gründe für die mangelnde Umsetzung

Die fehlende Befolgungsbereitschaft der Gemeinde, die das Urteil bis heute nicht umfassend umgesetzt hat, ist kaum auf einen Ressourcenmangel zurückzuführen. Die Gemeinde Maceió zählt mehr als eine Million Einwohnerinnen und Einwohner,[180] so dass die Regierung die zur Befolgung der Anordnungen erforderlichen Mittel sehr wohl aufbringen könnte.

Auch wenn die Gemeinde für die mangelnde Umsetzung verantwortlich zu machen ist, bleibt zu fragen, wie der gesellschaftliche Druck auf diese im Rahmen des Gerichtsverfahrens hätte erhöht werden können. Eine Schwäche der Kollektivklage könnte in ihrer alleinigen Ausrichtung auf die Kinder und Jugendlichen in der Ortschaft Orla Lagunar liegen. Wie die nationale Sonderkommission zum Recht auf Nahrung zu bedenken gibt, leben nahezu alle Kinder und Jugendlichen in den Außenbezirken der Gemeinde in ähnlichen prekären Umständen.[181] Hätten die Klägerinnen und Kläger angemessene Programme für alle unterprivilegierten Kinder und Jugendlichen Maceiós eingefordert, hätten nicht nur mehr Minderjährige begünstigt werden können. Vielmehr hätte dies den öffentlichen Druck auf die Regierung, angemessene Schritte gegen die gesellschaftliche Marginalisierung von Kindern und Jugendlichen zu unternehmen, steigern können. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die vor Ort tätig sind, hätten sich zusammenschließen und die Umsetzung des Urteils gemeinsam einfordern können. Durch die Fokussierung auf eine Ortschaft fehlte es hingegen an einer wirkmächtigen Öffentlichkeit, um die Nichtbefolgung des Urteils zu skandalisieren.

Zudem haben es die Staatsanwaltschaft und die Gerichte nicht vermocht, die Gemeinderegierung in ein nachfolgendes Umsetzungsverfahren einzubinden. Die im Urteil vorgeschriebene multidisziplinäre Expertenkommission, die ein soziokulturelles Profil der Kinder und Jugendlichen in der Orla Lagunar hätte erstellen sollen, um auf dieser Grundlage die erforderlichen Sozialprogramme zu etablieren, ist nicht zustande gekommen. Außerdem hat die zweitinstanzliche Entscheidung aufgrund einer restriktiven Lesart des Gewaltenteilungsgrundsatzes den Antrag des Ministério Público, die Gemeinde zur Entwicklung sozialer Aktionsprogramme zu verurteilen, zurückgewiesen.[182] Damit vereitelte der Richter die

---

180 Angaben auf der Gemeindehomepage: <http://www.maceio.al.gov.br/>.
181 Comissão Especial 2010 (oben § 3 Fn. 317), S. 57.
182 Tribunal de Justiça de Alagoas (Fn. 176).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Chance, die Gemeinde zu einer eigenständigen Auseinandersetzung mit den sozialen Missständen anzuregen und die Einhaltung dieser Formalpflicht nach Ablauf einer bestimmten Frist erneut zu überprüfen. Dem Ministério Público mangelt es an ausreichenden Ressourcen, um die Gemeinderegierung mit weiteren Untersuchungen unter Druck zu setzen.[183] Immerhin hat die Staatsanwaltschaft im Oktober 2013 damit begonnen, öffentliche Anhörungen mit der örtlichen Bevölkerung und Gemeindevertretenden in der Orla Lagunar durchzuführen, um somit die Implementierung von Sozialprogrammen wieder auf die Tagesordnung zu setzen.[184]

D. Einordnung

Keiner der Einwände, die gegen die Justiziabilität sozialer Rechte erhoben werden, konnte überzeugen. Diese verdeutlichen vielmehr Herausforderungen, die sich generell bei der Operationalisierung von Menschenrechten stellen.

Ressourcenabhängigkeit

Der erste Einwand, wonach die Verwirklichung der wsk-Rechte stets kostenintensiv sei, konnte partiell entkräftet werden. Auch wenn im Einzelfall zu bestimmen ist, ob eine Pflichterfüllung für den betreffenden Staat angesichts defizitärer Institutionen progressiver Natur ist, lassen sich Gebote und Verbote nennen, die grundsätzlich ohne den nennenswerten Einsatz zusätzlicher Ressourcen erfüllt werden können. Dazu gehören die Formalpflichten, weil diese durch bestehende Behörden, Parlamente und Gerichte umzusetzen sind. Alle Vertragsparteien sind in der Lage, nationale Strategien zu entwerfen, Rahmengesetze zu erlassen sowie Zugang zu bestehenden Rechtsbehelfsverfahren zu gewähren. Die Beachtung der Respektierungspflicht ist nicht kostspielig, soweit es nicht um die Kürzung öffentlicher Förderungen geht. Die Schutzpflicht kann kostenfrei durch bestehende Ordnungs- und Polizeibehörden bewerkstelligt werden. Auch der Verwirklichungsdimension können ressourcenneutrale Pflichten (z.B. die Ge-

183 Franceschini/Burity/Cruz 2011 (Fn. 174), S. 29.

184 Angaben des Ministério Público do Estado de Alagoas: <http://mpcomunitarioal.blogspot.de/2013/10/mp-comunitario-realiza-audiencias-para.html>.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

währleistung eines nicht diskriminierenden Privatrechts) zugeschrieben werden.

Wegevielfalt

Dem zweiten Einwand der Wegevielfalt wurde das Leitbild der aktivierenden Justiz gegenübergestellt. Gerichte können die wsk-Rechte schützen, ohne verbindliche Masterpläne zur Lösung systemischer Defizite entwerfen zu müssen. Der Angemessenheitstest, den das südafrikanische Verfassungsgericht entwickelt hat, stellt einen geeigneten Ansatz dar, um menschenrechtliche Anforderungen an die Politik zu formulieren, ohne ihren Gestaltungsspielraum unnötig einzuschränken.

Verstöße gegen die Kernpflichten, das Rückschrittverbot und die Achtungs- und Schutzpflicht können ebenfalls gerichtlich gerügt werden, ohne dass die Justiz sich zu einer Ersatzregierung aufschwingen muss. Generell ist dem Staat hinsichtlich ressourcenintensiver Pflichten die Möglichkeit zuzubilligen, die Vermutung eines Rechtsverstoßes zu widerlegen, indem die Regierung den Nachweis erbringt, dass die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen beim besten Willen nicht ausreichen, um einer menschenrechtlichen Anforderung nachzukommen.

Berechtigungsdimension

Der dritte Einwand, wonach die wsk-Rechte keine subjektiven Rechte begründen, basiert auf einem einseitigen individualistischen Paradigma. Die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts verdeutlicht, dass die Gewährleistung strukturellen Rechtsschutzes, der auf generelle Abhilfemaßnahmen, die allen Bedürftigen zu Gute kommen, ausgerichtet ist und nicht nur die Verfahrensbeteiligten begünstigt, die Justiz nicht überfordert. Nach der überzeugenden Ansicht des Constitutional Court of South Africa können alle von sozialen Exklusionslagen Betroffenen angemessene Programme zur Verwirklichung von wirtschaftlichen und sozialen Programmen einklagen. Allerdings ist die Judikatur des südafrikanischen Verfassungsgerichts insofern zu kritisieren, als sie die Einklagbarkeit individueller Ansprüche verneint. Überzeugender erscheint es, jedenfalls von der Geltendmachung abstrakter Leistungsrechte auszugehen. Demnach kann die Legislative verpflichtet werden, individuelle Ansprü-

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

che, die zur Erfüllung der Bereitstellungspflicht notwendig sind, vorzusehen. Daneben sollten Gerichte nicht davor zurückschrecken, konkrete Abhilfemaßnahmen anzuordnen, soweit sich die Verfahrensbeteiligten in akuten Notlagen befinden und die Regierung keinen Ressourcenmangel nachweisen kann.

Am Beispiel Indiens und Brasiliens konnte der Stellenwert von Kollektivklagen zur Gewährleistung strukturellen Rechtsschutzes dargestellt werden. Diese zielen auf die Durchsetzung meta-individueller Interessen und sind besonders geeignet, auf systemische Defizite des Menschenrechtsschutzes aufmerksam zu machen. Nachgelagerte Verfahren sind sinnvoll, um politische Diskurse anzuregen und die längerfristige Umsetzung von Urteilen, die menschenrechtswidrige Zustände feststellen, zu überwachen.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-133 - am 13.01.2026, 00:45:24. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -