

Lukas Groß, Das Recht auf soziale Sicherung nach der VN Behindertenrechtskonvention und dessen Implementierung in Uganda und Ghana, Nomos, Baden-Baden 2019, 243 Seiten, EUR 69,00, ISBN 9783848761555.

Irgendwie scheint vergessen worden zu sein, wunderte sich von rund zehn Jahren ein Autorentrio¹, dass auch soziale Sicherheit ein Menschenrecht ist. Tatsächlich ist ein solches Recht bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie in einer Reihe internationaler und regionaler Menschenrechtsabkommen verankert. Nachdem das Recht auf soziale Sicherheit – oder angemessener: auf soziale Sicherung (S. 82) – lange Zeit ein Schattendasein gefristet hat, genießt es inzwischen auch völkerrechtsdogmatisch und entwicklungspolitisch verstärkte Aufmerksamkeit. Ein Schwerpunktthema im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes, wie Lukas Groß behauptet (S. 33), ist es allerdings noch immer nicht. Umso wichtiger sind Studien wie eben die Dissertationsschrift von Groß, die sich des Themas annimmt, und zwar hier in Bezug auf Menschen mit Behinderung. Betreut wurde sie von Markus Kaltenborn, der selbst umfassend zum Recht auf soziale Sicherung im „globalen Süden“ publiziert hat.

Deklariertes Ziel der Studie ist es darzulegen, welche staatlichen Verpflichtungen sich aus dem Recht auf soziale Sicherung, so wie es in Art. 28 Abs. 2 der VN-Behindertenrechtskonvention (VR BRK) niedergelegt ist, ergeben und inwieweit die Staaten zur unmittelbaren Umsetzung des dort verankerten Rechtes verpflichtet sind. Des Weiteren untersucht der Autor, welche legislativen Maßnahmen in Ghana und Uganda ergriffen wurden, um einen menschenrechtsbasierten Ansatz sozialer Sicherung für Menschen mit Behinderung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 der VN BRK zu verankern (S. 33).

Der erste Teil der Studie widmet sich zunächst dem Recht auf soziale Sicherung im Lichte der VR BRK und stellt die diesbezügliche internationale Rechtslage anhand gängiger Auslegungsregeln dar. Zusätzlich berücksichtigt der Autor auch Interpretationsvorgaben des VN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, der den VN-Sozialpakt überwacht, sowie ausgesuchte ILO-Dokumente. Während die allgemeinen Ausführungen zur VN BRK zumindest in Menschenrechtskreisen bekannt sein dürften, geht die Konkretisierung des Art. 28 Abs. 2 der VN BRK, der im Mittelpunkt der Studie steht, mehr in die Tiefe. Die Vorschrift enthält einen Katalog konkreter Maßnahmen zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherung, die Groß darlegt und erläutert. Wie er zurecht betont, zielen diese nicht auf eine Gewährung von Sonderleistungen für Menschen mit Behinderung ab, sondern verpflichten die Staaten zur Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Maßnahmen der sozialen Sicherung (S. 127).

Eine solche Auflistung ermögliche und erleichtere, so der Autor, auch wegen ihrer Bestimmtheit, eine effektive Justiziabilität des Rechts auf soziale Sicherung für Menschen mit Behinderungen innerhalb der nationalen Rechtsordnungen (S. 128, 219). Dabei geht Groß

1 *Michael Cichon et al.*, The UN Social Protection Floor Initiative, International Policy Analysis, FES, Berlin 2011.

davon aus, dass alle in der BRK dargestellten Rechte zumindest formell geeignet seien, unmittelbar angewandt zu werden, räumt aber ein, dass im Einzelfall eine Prüfung der jeweiligen Norm erforderlich sei (S. 121). Die Diskussion darüber, welche subjektiven Rechtsansprüche sich – über die objektiven Staatenpflichten hinaus – der Sache nach unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 ergeben können, hätte freilich vertieft werden können, zumal sie eine zentrale Fragestellung der Studie betreffen. Dabei hätte sich auch die Möglichkeit ergeben, die zuvor eingeführte Unterscheidung zwischen Achtungs-, Schutz- und Leistungspflichten (S. 69 f.), die sich völkerrechtsdogmatisch etabliert hat, diesbezüglich in Wert zu setzen.

Auf eine ausführliche Darstellung des regionalen Völkerrechts verzichtet Gros bewusst. Dementsprechend kurz fällt der zweite Teil der Studie zur Rechtslage des Menschenrechts auf soziale Sicherung für Menschen mit Behinderungen in Afrika aus. Er wurde lediglich aus Gründen der Vollständigkeit eingefügt, ist aber als Überblick sehr nützlich. Bei dem anschließenden Rechtsvergleich von Ghana und Uganda wird auf die regionalen Menschenrechtsinstrumente ausdrücklich kein Bezug genommen. Im Fokus steht stattdessen die VN BRK. Aus deren Sicht untersucht Gros konkret den *status quo* des Rechts auf soziale Sicherung für Menschen mit Behinderungen der beiden afrikanischen Staaten, die sich in mancher Hinsicht ähneln und ein *common-law*-System anwenden.

In beiden Ländern ist zwar eine unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge wie der VN BRK verfassungsrechtlich nicht vorgesehen, und nationale Gesetze beinhalten lediglich einzelne Elemente sozialer Sicherung, wie Groß darlegt. Doch prüft er, inwieweit die bestehenden nationalrechtlichen Normen dort Maßnahmen vorsehen, die der Sache nach eine effektive Implementierung des Menschenrechtsrechts auf soziale Sicherung für Menschen mit Behinderungen, so wie es in der VN-BRK verankert ist, sicherstellen. Dabei identifiziert der Autor drei Kernprobleme der nationalrechtlichen Implementierung: Sie betreffen die Nichtdiskriminierung und Gleichheit von Menschen mit Behinderung, die Barrierefreiheit und den Zugang für den informellen Sektor (S. 214). So verweist er u.a. auf die Diskriminierung und Nicht-Berücksichtigung von Menschen mit Behinderung in Maßnahmen und Programmen der sozialen Sicherung, auf Barrieren der Informationsbeschaffung und beim Zugang zu Sozialleistungen sowie auf die Tatsache, dass in beiden Ländern ein Großteil der Arbeitnehmer_innen, auch solche mit Behinderungen, im informellen Sektor beschäftigt sind.

Insgesamt ist es sehr begrüßen, dass sich der Autor des Themas der sozialen Sicherung von Menschen mit Behinderungen annimmt. Auch lohnt sich der Fokus auf die VN BRK schon deswegen, weil von ihr wichtige Impulse für den internationalen Menschenrechtsschutz ausgehen. Manche Prinzipien zur Vermeidung von Nichtdiskriminierung, wie etwa jene der „angemessenen Vorkehrungen“ (*reasonable accomodation*), die im Völkerrecht neu sind, hätten zwar stärker thematisiert werden können, doch sind wichtige Grundprinzipien der BRK in der Studie benannt.

Einige Themen fehlen allerdings, welche die ansonsten sehr lesenswerte Studie abgerundet hätten. So konstatiert der Autor zwar eine Entwicklung von einem stark eingeschränkten Empfänger_innenkreis zur einem universalen völkerrechtlichen Anspruch

auf soziale Sicherung (S. 95), wie er in den internationalen Menschenrechtsabkommen zum Ausdruck kommt. Mit Ausnahme etwa der VN-Wanderarbeiter_innenkonvention unterscheiden diese für gewöhnlich nicht nach Staatsangehörigkeit. Jedoch behandelt das nationale Recht gerade in Bezug auf soziale Sicherung vielerorts Staatsangehörige und Nicht-Staatsangehörigen nicht gleich. Auf dieses Thema geht der Autor nicht ein.

Ebenso wenig greift er die Diskussion um etwaige extraterritoriale Staatenpflichten auf. Zwar hebt er die Bedeutung des Rechts auf soziale Sicherung für die Entwicklungszusammenarbeit und des dort verwendeten *twin-track approach* (*mainstreaming* und spezielle positive Maßnahmen) auch für die Umsetzung der VN-BRK hervor. Doch müssen entsprechende Bemühungen in einen umfassenderen Kontext verortet werden. Die besten Entwicklungsanstrengungen fruchten nicht, wenn die übergeordneten wirtschaftlichen Bedingungen den sozialen Schutz konterkarieren. So fordern beispielsweise die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 19 des VN-Sozialausschusses zum Recht auf soziale Sicherung die Staaten und internationale Finanzorganisationen auf, sicherzustellen, dass Freihandelsabkommen und Austeritätsmaßnahmen nicht die staatlichen Kapazitäten zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherung beschränken.

Im Hinblick auf die Implementierung des Rechts auf soziale Sicherung in Ghana und Uganda nimmt der Autor insbesondere die rechtliche und programmatische Ebene in den Blick. Dabei lässt er auch nützliche praktische Erkenntnisse einfließen, die er bei Aufenthalt in beiden Ländern gewinnen konnte. Eine empirische Analyse, welche die tatsächliche Abdeckung sozialer Sicherungssysteme und die Auswirkungen von Sozialprogrammen für die Menschen mit Behinderung in den jeweiligen Ländern erfasst, bietet die Studie indes nicht. Dies ist allerdings von einer rechtswissenschaftlichen Schrift auch nicht zu erwarten. Hier sind letztlich Sozialwissenschaftler_innen gefragt, sich verstärkt dem Thema zuzuwenden. Lukas Groß hat als Rechtswissenschaftler gezeigt, dass sich der Aufwand lohnt.

Michael Krennerich