

Menschenrechte als Fundament eines nachhaltigen Staates

Christine Kaufmann

Die Menschenrechte spielen in der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen eine Schlüsselrolle. Entwicklung kann nur nachhaltig sein, wenn der diskriminierungsfreie Zugang zu Menschenrechten gewährleistet ist. Wer von Nachhaltigkeit spricht, spricht deshalb immer auch von Gerechtigkeit und von Menschenrechten. Was bedeutet diese Einsicht für nachhaltiges staatliches Handeln? Brauchen wir mehr Staat?

Spätestens mit der von Greta Thunberg initiierten Bewegung «Fridays for Future»¹ sind die Auswirkungen von Klimawandel und Umweltzerstörung in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gelangt. Tatsächlich ist die Forderung nach Klimagerechtigkeit aber gar nicht so neu: Sie knüpft an den bereits 1987 publizierten Bericht «Our Common Future» der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung an, nach Gro Harlem Brundtland, der Leiterin der Kommission, auch «Brundtland-Bericht» genannt.



Gro Harlem Brundtland an der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York am 19. Oktober 1987.

Obschon die Frage der Klimagerechtigkeit im Brundtland-Bericht bereits angesprochen war, stand lange die Vereinbarkeit von Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung im Zentrum der Nachhaltigkeitsdiskussion. Erst seit den 1990er-Jahren gewannen Aspekte der (Verteilungs-) Gerechtigkeit und damit verbunden die Menschenrechte in der Diskussion an Bedeutung.

Grundbedürfnisse und Menschenrechte – ein Unterschied und seine Folgen

Menschenrechte schützen die freie Entfaltung der Persönlichkeit, sie sind unerlässlich für die persönliche und gesellschaftliche Entwicklung und eine Grundlage für Innovation. Sie setzen voraus, dass Grundbedürfnisse wie ausreichende Ernährung, Wohnung oder Sicherheit gedeckt sind.

Ausgangspunkt aller Menschenrechte ist die Menschenwürde. Auf ihr beruhen Rechte, die jedem Menschen kraft seines Menschseins und damit unabhängig von Staatsangehörigkeit, Abstammung, Alter, Geschlecht, Gesundheit oder Wohlstand zustehen. Menschenrechte schützen vor Übergriffen des Staates. Dieses klassische, in der liberalen Tradition verwurzelte Verständnis der Menschenrechte als Abwehrrechte gegenüber dem Staat genügt aber nicht, um die Menschenrechte im Alltag zu verwirklichen. So bleibt beispielsweise das Recht auf Bildung für viele Menschen, die sich Schulgebühren nicht leisten können, reine Theorie. Deshalb ist heute anerkannt, dass Menschenrechte auch Ansprüche auf staatliches Handeln und staatliche Leistungen, wie etwa unentgeltlichen Schulunterricht oder Ausbildungsstipendien, beinhalten. Mit anderen Worten: Der Staat

¹ <https://fridaysforfuture.org/what-we-do/>



Im Palais des Nations in Genf.

muss sich nicht nur Eingriffen in die Menschenrechte enthalten, sondern auch aktiv werden, wenn dies für die Verwirklichung der Menschenrechte notwendig ist. Im Rahmen seiner Schutzfunktion hat der Staat überdies dafür zu sorgen, dass Private und Unternehmen die Menschenrechte nicht beeinträchtigen.

Indem die Deckung von existentiellen Grundbedürfnissen nicht als passiver Empfang von freiwilligen Leistungen, sondern als Anspruch in Form eines Menschenrechts konzipiert wird, ändern sich die Rollen und Verantwortlichkeiten: Menschenrechtlichen Ansprüchen stehen verbindliche staatliche Pflichten gegenüber. In der Nachhaltigkeitsdiskussion werden die Auswirkungen dieses Perspektivenwechsels beim Thema Armutsbekämpfung und Klimawandel besonders deutlich. Versteht man Hunger einzig als wirtschaftliches und soziales Phänomen, bleiben die Betroffenen passive Empfänger von Unterstützung, die letztlich im Ermessen der Geber liegt. Dies kann dazu führen, dass internationale Nahrungsmittelhilfe nicht mit der effektiven Not korreliert, sondern mit Produktionsüberschüssen in den Industrieländern², oder dass die Auswirkungen des Klimawandels mehrheitlich aus wirtschaftlicher Sicht beurteilt werden. Demgegenüber gibt ein Menschenrecht auf Nahrung, wie es im Uno-Pakt über wirt-

schaftliche, soziale und kulturelle Rechte und vielen nationalen Verfassungen verankert ist, Menschen die Hunger leiden oder vom Klimawandel direkt betroffen sind, einen rechtlichen Anspruch und damit eine aktive Rolle gegenüber dem Staat.³ Extreme Armut ist deshalb nicht nur ein soziales Phänomen, sondern eine Verletzung der Menschenrechte.⁴

Keine Nachhaltigkeit ohne Menschenrechte

Die Vereinten Nationen haben 2015 die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung verabschiedet, die 17 Entwicklungsziele beinhaltet. Staaten sind damit aufgefordert, die dringendsten Herausforderungen für die Menschheit gemeinsam anzugehen.

Den Menschenrechten kommt bei der Umsetzung dieser Entwicklungsziele eine Schlüsselrolle zu:

«Die heute von uns verkündeten 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung und 169 Zielvorgaben [...] sind darauf gerichtet, die Menschenrechte für alle zu verwirklichen und Geschlechtergleichstellung und die Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen zu erreichen. Sie sind integriert und unteilbar und tragen in ausgewogener Weise den drei Dimensio-

2 World Bank (2008): Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations; Food and Agriculture Organization of the United Nations (2010): The State of Food Insecurity in the World.

3 Sen, Amartya (1999): Development as Freedom, Oxford.

4 Alston (2020), Ziff. 85.

nen der nachhaltigen Entwicklung Rechnung: der wirtschaftlichen, der sozialen und der ökologischen Dimension.»⁵

Die Berufung auf die Menschenrechte ist dabei mehr als nur ein Appell: Entwicklung ist nur nachhaltig und inklusiv, wenn der diskriminierungsfreie Zugang zu Menschenrechten für alle ein Bestandteil des Konzepts ist. Neue Untersuchungen der Wirtschaftsnobelpreisträger Abhijit Banerjee und Esther Duflo zeigen, dass eine Politik, die auf die konkrete, empirisch erhärtete Situation der Betroffenen ausgerichtet ist, wesentlich erfolgreicher ist zur Bekämpfung von Armut als auf theoretische Überlegungen abgestützte Unterstützungsgleistungen.⁶ Eine Entwicklungspolitik, die auf der Menschenwürde und den damit verbundenen Menschenrechten basiert, orientiert sich an den konkreten Lebensumständen der betroffenen Personen und den Auswirkungen auf deren Menschenrechte und nicht allein an abstrakten Zielvorgaben wie der Erhöhung des Durchschnittseinkommens.

Eine vom dänischen Institut für Menschenrechte durchgeführte Analyse zeigt denn auch, dass über 90 Prozent der 169 in der Agenda 2030 formulierten Unterziele mit internationalen Menschenrechten verbunden sind. So betrifft Ziel 13, «Massnahmen zum Schutz des Klimas», etwa das Recht auf Leben, das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit, das Recht von Kindern auf Entwicklung oder das Recht behinderter Menschen auf Sicherheit und Schutz in riskanten Situationen.⁷ Mit der gezielten Umsetzung dieser Menschenrechte tragen Staaten deshalb auch zur Realisierung der Entwicklungsziele bei, Menschenrechte werden damit zum festen Bestandteil der Nachhaltigkeitspolitik.

Nicht mehr, sondern besserer Staat!

Was bedeutet dies nun für nachhaltiges staatliches Handeln? Brauchen wir mehr Staat? Nachhaltiges staatliches Handeln betrifft eine Vielzahl von Politikfeldern. Dies lässt sich am Beispiel der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie illustrieren: In einem demokratischen Staat geht es darum, die Ausbreitung des Virus einzudämmen, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und so ihr Recht auf Gesundheit umzusetzen. Gleichzeitig sind die Massnahmen so zu gestalten, dass die in unserer Bundesverfassung ebenfalls als Grundrecht geschützte Wirtschaftsfreiheit gewahrt bleibt. Alle staatlichen Massnahmen müssen zudem diskriminierungsfrei, rechtsgleich und verhältnismässig sein. Die Pandemie zeigt deutlich, wie wichtig eine langfristige, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Politik für Gestaltung der Post-Covid-19-Welt ist, um zum Beispiel Versorgungsengpässe

5 Vereinte Nationen (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Resolution der Generalversammlung vom 21. Oktober 2015 (A/Res/70/1, inoffizielle deutsche Übersetzung), Präambel.

6 Banerjee/Duflo (2019).

7 Danish Institute for Human Rights (2018), S. 9.

Résumé

Les droits de l'homme jouent un rôle clé dans la mise en œuvre des objectifs de durabilité. Le développement ne peut être durable que si un accès non discriminatoire aux droits humains est garanti. Une analyse menée par l'Institut danois des droits de l'homme, par exemple, montre que plus de 90 % des 169 objectifs formulés dans l'Agenda 2030 sont liés aux droits humains internationaux. Quand nous parlons de durabilité, nous parlons donc toujours également de justice et de droits de l'homme.

L'action gouvernementale durable touche un large éventail de domaines politiques. L'exemple de la lutte contre le Covid-19 permet d'illustrer ce point : une pandémie peut entraîner des restrictions temporaires, mais elle ne dispense pas un État démocratique de son devoir de respecter les droits de l'homme et de les protéger vis-à-vis des particuliers et des entreprises. Ce n'est qu'ainsi que les nombreux programmes de relance économique qui ont été mis en place ces derniers temps pourront être durables et inclusifs.

bei Medikamenten und Nahrungsmitteln zu verhindern, den Zugang zu medizinischer Versorgung für alle Menschen zu sichern und in einer globalisierten Wirtschaft resiliente, robuste Lieferketten zu gewährleisten, die auch in Krisen unter für alle Beteiligten fairen Bedingungen funktionieren.

Der demokratische Staat leitet nach dem von Immanuel Kant geprägten Verständnis seine Daseinsberechtigung daraus ab, dass er Freiheit und Frieden für die auf seinem Gebiet lebenden Menschen sichert. Die Ausrichtung staatlicher Politiken und Massnahmen auf Nachhaltigkeit zählt heute zu den staatlichen Kernfunktionen. Artikel 2 unserer Bundesverfassung nennt die nachhaltige Entwicklung ausdrücklich als Staatszweck, neben Wohlfahrt, innerem Zusammenhalt und kultureller Vielfalt des Landes, Chancengleichheit, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und dem Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Oft wird argumentiert, eine nachhaltige staatliche Politik erfordere mehr Interventionen. Dies trifft rechtlich gesehen nicht zu: Nachhaltigkeit ist nicht als Individualrecht ausgestaltet, das neben den Menschen- und Grundrechten steht, sondern gleichsam Bestandteil der DNA staatlichen Handelns. Alle staatlichen Handlungen sind de jure auf Nachhaltigkeit auszurichten. Zentral ist dabei die Kohärenz staatlicher Politiken und Massnahmen in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit: Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft. Die staatlichen Menschenrechtspflichten, insbesondere die Schutzpflichten, sind dafür ein wesentliches Element.

Menschenrechte für eine nachhaltige Post-Covid-19-Welt

Die Covid-19-Pandemie fordert Staaten wirtschaftlich, gesellschaftlich und sozial: Beschränkungen des öffentlichen Lebens wie Veranstaltungs- und Ausgehverbote oder die Schliessung von Geschäften dürfen unter menschenrechtlichen Aspekten nur so weit gehen, als dies für den Schutz der Gesundheit unumgänglich ist (Verhältnismässigkeitsprinzip). Dabei stehen verschiedene Menschenrechte miteinander in Konflikt: Der Schutz der Gesundheit erfordert Einschränkungen, gleichzeitig wird mit der Schliessung von Läden oder dem Verbot von Veranstaltungen die Wirtschaftsfreiheit beschränkt. Umfassende Ausgeh- und Besuchsverbote in Altersheimen verletzen die Menschenrechte der dort lebenden Personen, wenn sie über das zur Einschränkung des Virus notwendige Mass hinausgehen.

Gestützt auf seine menschenrechtliche Schutzpflicht und im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung hat der Staat zudem aktive Vorkehrungen zu treffen, um die gleichberechtigte Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Gütern sicherzustellen, insbesondere mit medizinischem Material und Lebensmitteln. Und er muss sich um nachhaltige, resiliente Lieferketten kümmern. Dabei stellen sich weitere menschenrechtliche Fragen, die oft übersehen werden: Beispielsweise wurde aufgrund der exponentiell gestiegenen Nachfrage die Produktion von Hygieneartikeln stark erhöht. Damit stieg aber auch das Risiko von Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsarbeit, Missbrauch von Wanderarbeitern oder Nichteinhaltung von Sicherheits- und Hygienestandards am Arbeitsplatz. Betroffen sind etwa Betriebe in asiatischen Ländern zur Herstellung von Einweghandschuhen oder Grossbetriebe zur Fleischverarbeitung in Europa. Eine nachhaltige Politik bezieht die menschenrechtlichen Schutzpflichten, die für alle staatlichen Handlungen, auch ausserhalb der Landesgrenzen gelten, mit ein.

Dieser kurze Tour d'Horizon zeigt: Ohne Menschenrechte gibt es keine nachhaltige Entwicklung. Eine Pandemie kann vorübergehende Einschränkungen mit sich bringen, aber sie entbindet einen demokratischen Staat nicht von der Pflicht, die Menschenrechte einzuhalten und sie gegenüber Privatpersonen und Unternehmen zu schützen. Nur so werden die zahlreichen in diesen Tagen geschnürten wirtschaftlichen Erholungsprogramme nachhaltig und inklusiv sein.

●

Literatur

- Alston, Philip (2020): The parlous state of poverty eradication. Report of the UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (A/HRC/44/40).
- Banjeree, Abhijit V. und Esther Duflo (2019): Good Economics for Hard Times. Better Answers to Our Biggest Problems, New York.
- Danish Institute for Human Rights (2018): Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development, Kopenhagen.
- Pogge, Thomas (2011): Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen, Berlin.

DOI

[10.5281/zenodo.4056697](https://doi.org/10.5281/zenodo.4056697)

Zur Autorin

Christine Kaufmann ist Professorin am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht sowie Co-Leiterin des Kompetenzzentrums für Menschenrechte an der Universität Zürich. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen auf den rechtlichen Beziehungen zwischen Wirtschaft und Menschenrechten, den Schnittstellen zwischen internationalem Handelsrecht und Menschenrechten sowie dem Verhältnis von internationalem Handels- und Finanzsystem.

