

Beschlußempfehlung und Bericht **des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)**

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Rudolf Bindig,
Evelin Fischer (Gräfenhainichen), Monika Ganseforth, Achim Großmann,
Dr. Ingomar Hauchler, Heide Mattischeck, Volker Neumann (Bramsche),
Günter Rixe, Dr. R. Werner Schuster, Dr. Jürgen Schmude, Ernst Waltemathe,
Dr. Peter Struck, Dr. Hans-Jochen Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/556 —

Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966

A. Problem

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (Zivilpakt) zählt weltweit zu den grundlegenden Rechtsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte. Er anerkennt und konkretisiert Rechte und Freiheiten, die allen Menschen unentziehbar zustehen. Zur weiteren Verwirklichung dieser Rechte und Freiheiten bedarf es unterstützender Maßnahmen.

B. Lösung

Durch das Fakultativprotokoll wird der bei den Vereinten Nationen auf der Grundlage des Zivilpaktes eingerichtete Ausschuß für Menschenrechte ermächtigt, Mitteilungen von Personen entgegenzunehmen und zu prüfen, die behaupten, Opfer einer Verletzung der im Zivilpakt anerkannten Rechte durch einen Vertragsstaat zu sein.

Der Gesetzentwurf dient der Ratifikation des Fakultativprotokolls.

Einstimmige Annahme im Ausschuß bei einer Stimmenthaltung

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs im Hinblick auf das bestehende regionale Kontrollsystem des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auf der Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf — Drucksache 12/556 — unverändert anzunehmen.

Bonn, den 1. April 1992

Der Rechtsausschuß

Herbert Helmrich
Vorsitzender

Dr. Jürgen Schmude
Berichterstatter

Heinrich Seesing

Bericht der Abgeordneten Dr. Jürgen Schmude und Heinrich Seesing

1. Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Abgeordneten Rudolf Bindig, Evelin Fischer (Gräfenhainichen), Monika Ganseforth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD zu dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 in seiner 47. Sitzung vom 10. Oktober 1991 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Rechtsausschuß sowie zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuß überwiesen.

Der Auswärtige Ausschuß hat die Vorlage in seiner 25. Sitzung vom 15. Januar 1992 behandelt und ihr einstimmig zugestimmt. Im Rechtsausschuß wurde der Gesetzentwurf in der 33. Sitzung vom 19. Februar 1992 und der 34. Sitzung vom 11. März 1992 beraten. Der Rechtsausschuß empfiehlt einstimmig — bei einer Stimmenthaltung aus der Fraktion der CDU/CSU — die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs.

2. Der Gesetzentwurf dient der Ratifikation des (Ersten) Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivelpakt) zählt weltweit zu den grundlegenden Rechtsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte. Er geht von der Erkenntnis aus, daß das Ideal vom freien Menschen, der bürgerliche und politische Freiheit genießt und frei von Furcht und Not lebt, nur verwirklicht werden kann, wenn Verhältnisse geschaffen werden, in denen jeder seine bürgerlichen und politischen Rechte ebenso wie seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte genießen kann (Präambel). Vor diesem Hintergrund anerkennt und konkretisiert der Zivelpakt Rechte und Freiheiten, die allen Menschen unentziehbar zustehen (s. im einzelnen den Text des Zivelpakts, abgedruckt im BGBl. 1973, Teil II S. 1533, 1534 ff.). Das zur Ratifizierung vorliegende (Erste) Fakultativprotokoll soll der weiteren Verwirklichung der Ziele des Zivelpakts dienen. Es ermächtigt deshalb den nach Teil IV des Zivelpakts bei den Vereinten Nationen errichteten Ausschuß für Menschenrechte, Mitteilungen von Personen entgegenzunehmen und zu prüfen, die behaupten, Opfer einer Verletzung der im Zivelpakt anerkannten Rechte durch einen Vertragsstaat zu sein (Artikel 1, 2 sowie Präambel des Fakultativprotokolls). Der Ausschuß für Menschenrechte holt auf der Grundlage der Mitteilung, die nicht anonym oder rechtsmißbräuchlich sein darf (Artikel 3) eine Stellungnahme des betroffenen Vertragsstaates ein (Artikel 4), prüft die Angelegenheit (Artikel 5) und teilt seine abschließende Auffassung dem betroffenen Vertragsstaat und der Person mit (Artikel 5 Ziffer 4). Über seine Tätigkeit im Zusammenhang mit dem Fakultativprotokoll berichtet der Aus-

schuß in seinem Jahresbericht (Artikel 6). Zu den weiteren Bestimmungen des Fakultativprotokolls, im wesentlichen Vorschriften über die Ratifikation und das Inkrafttreten, wird auf seinen Text (abgedruckt in Drucksache 12/556) verwiesen.

3. Der Rechtsausschuß hat bei der Beratung des Gesetzentwurfs insbesondere die folgenden Fragen erörtert:

a) Zum einen hat der Rechtsausschuß die Befugnis zur Gesetzesinitiative aus der Mitte des Deutschen Bundestages bei Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen bejaht (s. auch die entsprechende Auslegungsentscheidung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 1. Juni 1989, Protokoll G 44, Anlage 1). Er ist der von der Bundesregierung in der Vergangenheit wiederholt vortragenen Auffassung nicht gefolgt, ein solches Initiativrecht verstoße gegen Grundprinzipien der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung bei völkervertraglichen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland. Es wurde vielmehr übereinstimmend betont, weder aus Wortlaut noch Sinn und Zweck des Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes noch auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere BVerfGE 68, 1, 84 ff.) sei zwingend zu folgern, daß die Initiativkompetenz bei Vertragsgesetzen der Bundesregierung vorbehalten bleiben müsse. Im übrigen wurde auf die von jeher von allen Fraktionen des Deutschen Bundestages geübte Praxis verwiesen, Gesetzesinitiativen zu Vertragsgesetzen einzubringen (vgl. hierzu auch die Übersicht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschußdrucksache 11-G-37). Es sei kein Grund ersichtlich, diese parlamentarische Praxis nunmehr für unzulässig zu erachten.

b) Der Rechtsausschuß hat ferner keinen Hinderungsgrund für die Empfehlung zur Annahme des Gesetzentwurfs darin gesehen, daß das Fakultativprotokoll von der Bundesregierung nicht gezeichnet worden ist. Es wurde auf die unterschiedliche Praxis bei der Erarbeitung völkerrechtlicher Instrumente verwiesen. Zwar werden danach bilaterale Verträge zunächst gezeichnet und dann ratifiziert. Dagegen werden viele multilaterale Abkommen, die in internationalen Organisationen erarbeitet und beschlossen werden, den Vertragsstaaten zur Annahme empfohlen, ohne daß der Text eigens zur Zeichnung aufgelegt wird. In Übereinstimmung mit der Bundesregierung sieht der Ausschuß daher in der fehlenden Zeichnung keinen Hinderungsgrund für die Zustimmung zum Ver-

tragsgesetzentwurf und den Beitritt zum Fakultativprotokoll.

- c) Breiten Raum bei den Beratungen im Rechtsausschuß nahm die Frage ein, ob es sich beim Fakultativprotokoll überhaupt um einen Vertrag im Sinne des Artikels 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes handelt, zu dem die Zustimmung des Deutschen Bundestages durch den vorliegenden Gesetzentwurf erforderlich ist. Der Rechtsausschuß hat diese Frage im Ergebnis bejaht. Zur Begründung wurde zum einen auf Artikel 2 des Fakultativprotokolls und die hierzu bestehende Spruchpraxis des Ausschusses für Menschenrechte hingewiesen. Danach ist das Fakultativprotokoll so zu verstehen, daß jeder einzelne Vertragsstaat eine spezifische Verpflichtung eingeht, niemanden an der Anrufung des Ausschusses für Menschenrechte gemäß Artikel 2 in irgendeiner Weise zu hindern (Entscheidung vom 28. Oktober 1981 im Fall Antonaccio gegen Uruguay, EuGRZ 1982, S. 11). Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, schon auf der Grundlage des Artikels 2 Abs. 1 des Grundgesetzes sei gewährleistet, daß niemand an der Anrufung des Ausschusses für Menschenrechte gehindert werde. Wenn jedoch der Ausschuß für Menschenrechte von einer spezifischen Verpflichtung des einzelnen Vertragsstaates ausgehe, sei nicht ausgeschlossen, daß Gegenstände der Bundesgesetzgebung berührt seien und demnach eine Ratifizierung durch Vertragsgesetz erfolgen müsse. Vor diesem Hintergrund halte auch die Bundesregierung ein Vertragsgesetz für den Fall des Beitritts zu dem Abkommen für erforderlich. Die in diesem Zusammenhang in der Vergangenheit geäußerten Bedenken würden insoweit aufgegeben. Die Fraktionen im Ausschuß verwiesen ferner auf Artikel 4 Ziffer 2 des Fakultativprotokolls, wonach im Prüfungsverfahren der betreffende Vertragsstaat dem Ausschuß für Menschenrechte innerhalb von sechs Monaten schriftliche Erläuterungen oder Stellungnahmen zur Klärung der Angelegenheit zu übermitteln und die gegebenenfalls von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen mitzuteilen hat. Auch hierin hat der Rechtsausschuß einen ausreichenden Bezug zu Gegenständen der Bundesgesetzgebung im Sinne des Artikels 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes gesehen.
- d) Der Rechtsausschuß hat schließlich auch den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Fakultativprotokoll für politisch sinnvoll und wünschenswert erachtet. Den von der Bundesregierung gegen einen Beitritt vorgebrachten Argumenten konnte sich der Ausschuß nicht anschließen. Die Bundesregierung hatte in der

Vergangenheit wiederholt mitgeteilt, sie sehe sich nicht in der Lage, die Ratifizierung des Fakultativprotokolls vorzuschlagen (s. Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD — Drucksache 11/5311 — vom 4. Oktober 1989, Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD — Drucksache 11/2163 — vom 20. April 1988). Sie hat zur Begründung u. a. darauf verwiesen, das im Fakultativprotokoll vorgesehene Kontrollverfahren sei im Vergleich besonders zu den Regelungen der Europäischen Menschenrechtskonvention weniger wirksam, da sich die Kompetenzen des Ausschusses für Menschenrechte bei Prüfung einer Individualbeschwerde darin erschöpften, seine Meinung dem betroffenen Vertragsstaat ohne Bindungswirkung mitzuteilen. Hierauf hat die Bundesregierung auch während der Beratungen im Ausschuß noch einmal hingewiesen. Viele Staaten des früheren Ostblocks seien im Begriff, sich dem Europäischen Kontrollsystem anzuschließen. Unter diesen Umständen sei es fraglich, ob es das richtige Signal sei, das schwächere universelle Kontrollsystem zu stärken. Die Bundesregierung halte es deswegen für zweckmäßig, zunächst einmal die weitere Entwicklung zu beobachten und zum jetzigen Zeitpunkt davon abzusehen, das Fakultativprotokoll zu ratifizieren.

Der Rechtsausschuß ist dem nicht gefolgt. Die Fraktionen erinnerten daran, daß das Fakultativprotokoll bereits von vielen Staaten ratifiziert worden sei, die auch der Europäischen Menschenrechtskonvention beigetreten seien. In den Staaten, die beide Abkommen ratifiziert hätten, verlaufe die Praxis ohne Überschneidungen, wechselseitige Beeinflussungen oder gar Störungen seien nicht ersichtlich. Auch wenn der Schutz durch den Ausschuß für Menschenrechte unbestreitbar schwächer sei als der durch die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention, sei der Beitritt zum Fakultativprotokoll notwendig, gerade weil ihm eine nicht zu vernachlässigende Signalfunktion zukomme. Andere Staaten, die noch zögerten, diesem — wenn auch schwächeren — Instrument beizutreten, könnten bewogen werden, ihre Haltung zu überdenken. Schließlich könne so auch dem bereits erhobenen Vorwurf entgegengetreten werden, die Bundesrepublik Deutschland strebe eine „europäische Menschenrechtsinsel“ an.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen stimmte der Ausschuß dem Gesetzentwurf zu. Im übrigen unterstützte der Rechtsausschuß einmütig die auch von der Bundesregierung erhobene Forderung nach Errichtung eines internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Bonn, den 1. April 1992

Dr. Jürgen Schmude

Heinrich Seesing

Berichterstatter

