

Antrag

der Abgeordneten Christoph Strässer, Angelika Graf (Rosenheim), Iris Gleicke, Wolfgang Gunkel, Ute Kumpf, Ullrich Meßmer, Thomas Oppermann, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt über ein Individualbeschwerdeverfahren ratifizieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 10. Dezember 2008 das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt über ein Individualbeschwerdeverfahren angenommen (A/RES/63/117). Das Zusatzprotokoll ermöglicht, dass Einzelpersonen oder Gruppen – auch im Namen anderer – Beschwerden einlegen können, wenn sie die im UN-Sozialpakt festgeschriebenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte) verletzt sehen und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben. Durch diesen Beschwerdemechanismus werden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in ihrer Bedeutung gestärkt und den bürgerlichen und politischen Rechten gleichgesetzt. Der Deutsche Bundestag würdigt die aktive und konstruktive Rolle, die die Bundesregierung bei der Erarbeitung des Zusatzprotokolls gespielt hat.

Das Zusatzprotokoll tritt in Kraft, wenn es von zehn Staaten ratifiziert ist. Am 24. September wurde in einer feierlichen Zeremonie in New York das Protokoll zur Unterzeichnung ausgelegt. Seitdem haben es 31 Staaten gezeichnet, darunter zehn europäische Staaten. Der Deutsche Bundestag bedauert, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht zu ihnen zählt. Die Bundesregierung prüft das weitere Vorgehen noch.

Bislang einziges Instrument zur Überwachung der Umsetzung des UN-Sozialpakts ist die Prüfung von Staatenberichten durch den WSK-Ausschuss der Vereinten Nationen. Ein Beschwerdeverfahren für Betroffene könnte dem Monitoring eine neue Qualität geben und staatliche Verpflichtungen konkretisieren. Die Bundesregierung vertritt im 5. Staatenbericht zum UN-Sozialpakt, der sich auf den Berichtszeitraum 1998 bis 2005/2006 bezieht, die Auffassung, „dass die Verfügbarkeit von Individualbeschwerdemöglichkeiten grundsätzlich dazu geeignet ist, die Rechtsstellung und das Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Implementierung ihrer Verpflichtungen zu fördern und dass für das effiziente Funktionieren eines Beschwerdemechanismus im Bereich der WSK-Rechte die Klärung des genauen Regelungs- und Verpflichtungsgehalts dieser Rechte sowie der Beschwerdebefugnis äußerst wichtig ist“. Dies schien offenbar gelungen zu sein, da in dem im Juli 2008 erschienenen „8. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und anderen Politikbereichen“ das Verhandlungsergebnis positiv bewertet wird: „Deutschland [...] hat sich für

ein menschenrechtsfreundliches, juristisch sauber gestaltetes und praktisch handhabbares Individualbeschwerdungsverfahren eingesetzt. Deutschland hat deshalb den umfassenden Ansatz befürwortet und sich allen Versuchen widersetzt, menschenrechtsfremde Zulässigkeits- und Begründetheitskriterien zu schaffen.“ Äußerst hilfreich bei den Verhandlungen war der fachkundige Rat des deutschen Vertreters im WSK-Ausschuss Prof. Dr. Eibe Riedel.

Deutschland hat bereits Individualbeschwerdemechanismen zum UN-Zivilpakt, zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, zur UN-Anti-Folter-Konvention und zur UN-Behinderten-Konvention anerkannt. Gegen Deutschland wurden insgesamt 22 Beschwerden eingereicht, von denen 17 als unzulässig abgewiesen wurden. In zwei Fällen wurde keine Rechtsverletzung festgestellt, ein Verfahren wurde abgebrochen. In einem Fall hat eine Verletzung der Rechte des UN-Zivilpakts stattgefunden, ein weiterer Fall läuft noch. Mit einer Flut von Beschwerden ist daher auch durch den neuen Beschwerdemechanismus nicht zu rechnen. Den Abschluss eines Verfahrens bilden sog. Auffassungen (Views) des Fachausschusses; einen verbindlichen Urteilspruch gibt es nicht. Die Auffassungen enthalten jedoch Empfehlungen an den Verletzterstaat, wie er die Rechtsverletzung wiedergutmachen kann.

Gegner des Zusatzprotokolls führen aus, dass die Rechte des UN-Sozialpakts unbestimmt formuliert, schwer justizierbar und möglicherweise mit dem deutschen Arbeits- und Sozialrecht nicht vereinbar seien. Als Argumente für diese skeptische Haltung dienen u. a. das Streikverbot für Beamte oder die Einführung von Studiengebühren in einigen Bundesländern. Diese Punkte waren auch vom zuständigen Vertragsausschuss in seinen Schlussfolgerungen (Concluding Observations) zum 4. Staatenbericht kritisch angemerkt worden. Der 5. Staatenbericht liegt vor und soll im November 2010 behandelt werden. Es ist zu vermuten, dass sich der Ausschuss zu einigen innenpolitischen Punkten erneut kritisch äußern wird.

Seit der Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 gelten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sowie die bürgerlichen und politischen Menschenrechte als unteilbar miteinander verknüpft. Menschenrechtsorganisationen wie FIAN (FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk) setzen sich seit langem für die Gleichrangigkeit der Menschenrechte und – als Konsequenz – für ein Zusatzprotokoll über ein Individualbeschwerderecht auch zum UN-Sozialpakt ein. Deutschland hat in den letzten Jahren insbesondere auf internationaler Ebene aktiv die WSK-Rechte gefördert, so z. B. das Recht auf angemessene Unterbringung, das Recht auf Nahrung oder das Recht auf Wasser. Mit seiner konstruktiven Rolle in der internationalen Menschenrechtspolitik hat Deutschland für viele Staaten eine Vorbildfunktion. Die Ratifizierung des Zusatzprotokolls wäre daher ein wichtiges politisches Signal an andere Staaten.

Die Ratifizierung des Protokolls bedeutet keine neuen Verpflichtungen über jene hinaus, zu denen sich Deutschland als Vertragsstaat des Sozialpakts sowieso verpflichtet hat. Im Laufe der Jahre wurden 21 sog. Allgemeine Bemerkungen (General Comments) zu einzelnen Artikeln oder Teilbestimmungen des UN-Sozialpakts erarbeitet, mit denen der WSK-Ausschuss den Vertragsstaaten Interpretationshilfen zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen gibt. Dieser Auslegungsprozess wird voranschreiten und Rechtssicherheit schaffen. Damit verringert sich zugleich das Risiko von Beschwerden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das Zusatzprotokoll über ein Individualbeschwerdeverfahren zum UN-Sozialpakt rasch zu zeichnen und zu ratifizieren;
2. zur Klärung juristischer Bedenken den deutschen Vertreter im WSK-Ausschuss Prof. Dr. Eibe Riedel zu Rate zu ziehen;
3. im Fall einer länger andauernden Prüfung, ob eine Zeichnung möglich sei, dem Bundestag einen Bericht über die juristischen Bedenken zu liefern, die einer Zeichnung entgegenstehen;
4. sich national wie international weiterhin für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der WSK-Rechte einzusetzen.

Berlin, den 15. März 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

