

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 20/3624 –**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll
vom 10. Dezember 2008 zum Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966
über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**

A. Problem

Das in New York am 10. Dezember 2008 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommene Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte soll innerstaatlich in Kraft gesetzt werden.

B. Lösung

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifizierung des Fakultativprotokolls geschaffen werden.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf die Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/3624 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 9. November 2022

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Bernd Rützel
Vorsitzender

Dr. Otilie Klein
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dr. Ottilie Klein

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 20/3624** ist in der 60. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Oktober 2022 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Rechtsausschuss und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung befasst sich gutachtlich mit der Vorlage.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Das Fakultativprotokoll ist ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag. Es erweitert die Kompetenzen des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen um Kontrollmechanismen, insbesondere das Beschwerdeverfahren für Einzelpersonen und Personengruppen. Den weiteren beiden Kontrollmechanismen, dem Staatenbeschwerdeverfahren und dem Untersuchungsverfahren, soll nicht beigetreten werden.

Durch das Fakultativprotokoll werden keine neuen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte begründet. Das Beschwerdeverfahren für Einzelpersonen und Personengruppen dient der Überwachung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bereits mit der Ratifikation des Paktes am 23. Dezember 1973 (BGBl. 1973 II S. 1569, 1570; 1976 II S. 428) zur Einhaltung der darin vorgesehenen Rechte verpflichtet und unterliegt dem Staatenberichtsverfahren. Die Empfehlungen des Ausschusses im Rahmen des Beschwerdeverfahrens für Einzelpersonen und Personengruppen sind rechtlich nicht verbindlich, sie genießen als Vertragsauslegung durch den dazu berufenen Expertenausschuss jedoch politische große menschenrechtliche Autorität.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/3624 in seiner Sitzung am 19. Oktober 2022 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU die Annahme empfohlen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/3624 in seiner Sitzung am 9. November 2022 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Annahme empfohlen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gemäß Einsetzungsantrag in seiner 10. Sitzung am 21. September 2022 mit dem Gesetzentwurf befasst. Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen:

„Das Vertragsgesetz steht im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Es leistet einen Beitrag dazu, die Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen zu fördern. Insbesondere das Nachhaltigkeitsziel 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ wird durch den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Fakultativprotokoll verfolgt. Das Fakultativprotokoll fördert die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene im Sinne des Ziels 16.3. („Die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene fördern und den gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz gewährleisten.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

„Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, Sustainable Development Goals (SDGs) und Indikatorenbereiche:

Leitprinzip 1 – Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,

SDG 16 – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen und

Indikatorenbereich 16.3 a – Gute Regierungsführung.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.“

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratungen zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 20/3624 in seiner 28. Sitzung am 19. Oktober 2022 aufgenommen und in seiner 30. Sitzung am 9. November 2022 fortgesetzt und abgeschlossen. Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Die **Fraktion der SPD** hob hervor, dass das Fakultativprotokoll dazu beitragen kann, Menschen höhere Löhne zu ermöglichen, die zum Leben ausreichen, sowie faire und gesund erhaltende Arbeitsbedingungen zu fördern. Daher sei man ausdrücklich für die Ratifizierung des Fakultativprotokolls. Dies sei längst überfällig und in der gegenwärtigen Zeit auch ein wichtiges Zeichen, dass die Menschen auf das Handeln der Staatengemeinschaft vertrauen könnten. Es fördere den Respekt und den Zusammenhalt der Menschen in Deutschland, in der EU sowie weltweit. Hier würden Regelungen mit Empfehlungscharakter getroffen, das heißt, die Auffassungen des VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entfalteten keine verbindliche Wirkung. Gleichwohl werde durch das Beschwerdeverfahren, das hier beschreibe, wie die Staaten vorgehen könnten, um die Rechte auch tatsächlich zu realisieren, eine Lücke geschlossen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte fest, grundsätzlich begrüße man, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf internationaler Ebene gestärkt würden. Da Deutschland dem Sozialpakt beigetreten sei, seien die Regelungen des Pakts schon jetzt von deutschen Gerichten bei der Auslegung des nationalen Rechts zu beachten. Der Pakt sei insbesondere für Staaten wichtig, in denen die Rechtsstaatlichkeit nicht so ausgeprägt sei. Hier gehe es jetzt allerdings um das Individualbeschwerdeverfahren. Dabei handele es sich um eine Erweiterung der Kompetenzen des WSK-Ausschusses, bei der sich unter anderem die Frage stelle, wie die Bundesregierung mit dem Streikverbot umgehen und den sich daraus ergebenden Widerspruch auflösen wolle. Dazu laufe auch ein Verfahren auf europäischer Ebene, so dass man sich fragen müsse, ob es nicht sinnvoller gewesen wäre, den Ausgang beim Europäischen Gerichtshof abzuwarten. Wichtig sei auch zu klären, welche Überschneidungen oder Parallelitäten es zu den ILO-Regelungen gebe und ob die Bundesregierung mit den relevanten Akteuren sowie Institutionen gesprochen habe. Im Übrigen gebe es ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, nach dem die genannten Rechte recht vage und schwer bestimmbar seien, das heißt im Grunde genommen kaum messbar. Daraus ergebe sich wiederum die Frage, ob die Bundesregierung nicht selbst auch Zweifel an der hinlänglichen Klarheit und Justitiabilität einzelner wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte habe und wie sie damit umgehen wolle.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte klar, dass es bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten um Menschenrechte gehe. Die Veröffentlichungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte zeigten, dass es da auch in Deutschland ab und an Mängel gebe. Deswegen sei es sehr gut, dass es jetzt das Beschwerdeverfahren gebe, das man seit langem gefordert habe und in der aktuellen Legislaturperiode zum gemeinsamen Ziel dieser Koalition gemacht habe. Es sei gut, dass dies jetzt umgesetzt werde und sich Menschen dann auch individuell nach Ausschöpfung des Rechtswegs in Deutschland gegebenenfalls beim WSK-Ausschuss beschweren könnten. Zwar hätte man auch noch dem Staatenbeschwerdeverfahren und dem Untersuchungsverfahren beitreten können, aber der zusätzliche Effekt wäre relativ gering und eher symbolisch gewesen. Nichtsdestotrotz seien gerade bei Menschenrechtsfragen Symbole nicht ganz unwichtig. Deswegen hätte man es durchaus begrüßt, wenn man sich auch für diese Kontrollmechanismen entschieden hätte. Die Möglichkeit bestehe aber natürlich nach der Ratifizierung weiterhin, so dass man hier nun insgesamt ein gutes Zeichen für die Menschenrechte setze.

Die **Fraktion der FDP** begrüßte ebenfalls die Ratifizierung des Fakultativprotokolls, welches eine gute weitere Möglichkeit für die Menschen sei, Rechtsverletzungen verfolgen zu lassen. Die Beschwerdeverfahren hätten einen nachrangigen Schutzauftrag. Dies verhindere Doppelprozesse, sichere den Vorrang der Deutschen Rechtsinstitutionen und schütze auch den UN-Ausschuss vor Überlastung. Untersuchungsverfahren und Staatenbeschwerdeverfahren brächten tatsächlich keinen Zusatznutzen. Dies hänge auch damit zusammen, dass man beim Untersuchungsverfahren auf die Mitwirkung des Staates angewiesen sei, gegen den sich die Beschwerde richte, das heißt hier sei nicht mit einer effektiven Aufklärung zu rechnen. Vielmehr gebe es die Gefahr der politischen Instrumentalisierung. Es komme deshalb jetzt vielmehr darauf an, die Kompetenzen und die politische menschenrechtliche Autorität des VN-Ausschusses mit dieser 1:1-Umsetzung in nationales Recht insgesamt zu stärken.

Nach Ansicht der **Fraktion der AfD** sei die Leitfrage, welchen Nutzen Deutschland von der Umsetzung habe. Diesen Nutzen sehe man nicht, da sämtliche Rechte, die im Fakultativprotokoll verankert seien, in Deutschland schon vorhanden seien. Bei der Abwägung spiele es dann weiter eine Rolle, ob man mit der Umsetzung womöglich Risiken eingehe. Ein politisches Risiko sehe man darin, dass über den Umweg der Vereinten Nationen eine politische Agenda in Deutschland durchgesetzt werden könne. Auch das Argument, alles sei unverbindlich, überzeuge nicht, denn in vielen Bereichen – wie zum Beispiel bei der Klimapolitik, aber auch in der Migrationspolitik – erlebe man dann eben doch, dass man dieses „soft law“ bei der Auslegung im nationalen Recht heranziehe und es somit eine indirekte Wirkung gebe. Man wolle nicht, dass Deutschland und deutsche Unternehmen am Ende über ausländische NGOs und den Umweg der Vereinten Nationen hier öffentlich an den Pranger gestellt würden. Deswegen wende man sich gegen die Ratifikation und sehe darin auch eine Einschränkung der Souveränität.

Die **Fraktion DIE LINKE** begrüßte den Gesetzentwurf. Die Ratifizierung habe lange genug gedauert und man habe dazu in der Vergangenheit bereits selbst Anträge eingebracht. Allerdings finde man es nicht gut, dass lediglich die Individualbeschwerde für Einzelpersonen oder Personengruppen zugelassen werde und nicht die Staatenbeschwerde und das Untersuchungsverfahren. Diese Haltung bei der Umsetzung empfinde man als zu zögerlich und habe dies auch schon bei der Ratifizierung anderer internationaler und europäischer Verträge beobachten können.

Berlin, den 9. November 2022

Dr. Ottilie Klein
Berichterstatterin

