

Antrag

der Abgeordneten Martin Sichert, René Springer, Jürgen Pohl, Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Sebastian Münzenmaier, Armin-Paulus Hampel, Petr Bystron, Dr. Anton Friesen, Dr. Roland Hartwig, Waldemar Herdt, Paul Viktor Podolay, Marc Bernhard, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Siegbert Droese, Dr. Michael Espendiller, Peter Felser, Dr. Götz Frömming, Albrecht Glaser, Mariana Iris Harder-Kühnel, Dr. Heiko Heßenkemper, Martin Hohmann, Johannes Huber, Jens Kestner, Stefan Keuter, Norbert Kleinwächter, Jörn König, Frank Magnitz, Andreas Mrosek, Frank Pasemann, Tobias Matthias Peterka, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth, Markus Frohnmaier, Martin Hebner, Karsten Hilse, Dr. Rainer Kraft, Jens Maier, Ulrich Oehme, und der Fraktion der AfD

Keine Ratifikation des Fakultativprotokolls zum VN-Sozialpakt

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Jahr 1973 den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (VN-Sozialpakt) ratifiziert. Der VN-Sozialpakt listet eine breite Palette wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (wsk-Rechte). Der Pakt wurde 1966 parallel zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt) verabschiedet und ist bisher von 164 Ländern ratifiziert worden. Aufgrund des hierfür vom Bundestag erlassenen Vertragsgesetzes ist der VN-Sozialpakt gemäß Art. 59 Absatz 2 GG im Rang eines Bundesgesetzes von allen staatlichen Organen anzuwenden. Die Vorgaben des VN-Sozialpaktes sind daher bei der Auslegung und Anwendung des deutschen Rechts von den Gerichten zu berücksichtigen.

Im Gegensatz zum VN-Zivilpakt kennt der VN-Sozialpakt keine unmittelbaren Beschwerdemöglichkeiten (weder von den Vertragspartnern [Staaten] noch von Individuen bzw. Personengruppen). Die Staaten sind, laut VN-Sozialpakt, verpflichtet, die im Pakt vereinbarten Rechte zu achten und in „all seiner Möglichkeiten, die Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“ (Art. 2 des VN-Sozialpaktes). Diese Formulierung ist, wie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages formuliert, der Natur der sozialen und kulturellen Rechte geschuldet¹.

¹ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages vom 28. April 2015, Seite 9 („Zur Reichweite des menschenrechtlichen Schutzes im Bereich der Gesundheitsversorgung unter besonderer Berücksichtigung von Art. 9 und 12 ICESCR“).

Demnach werden wsk-Rechte aus historischen und politischen Gründen zuweilen als eine besondere Kategorie von Menschenrechten eingeordnet. Diese erfordern ein aktives Handeln des Staates und sind daher keine „klassischen“ Abwehrrechte gegen den Staat, wie etwa bürgerliche und politische Rechte. Aus diesem Grund gibt es einen weitgefassten Beurteilungsspielraum der Staaten bei der Umsetzung ihrer Gewährleistungspflichten. Inhalte der wsk-Rechte werden somit oft als vage, schwer bestimmbar, kaum messbar usw. bezeichnet und damit als nicht (gerichtlich) durchsetzbar (justizierbar).

Der VN-Sozialpakt sieht in dessen Teil IV für die Vertragsstaaten eine Verpflichtung vor. Demzufolge sind die Vertragsstaaten verpflichtet, in bestimmten Abständen, dem zuständigen VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) einen sogenannten Staatenbericht (gemäß Art. 16 und 17 des VN-Sozialpaktes) über die Entwicklung der wsk-Rechte in ihrem Gebiet zu liefern. Der Ausschuss prüft diese Berichte und gibt Empfehlungen bzw. Bemerkungen zu jedem Vertragsstaat ab.

Den letzten Bericht für Deutschland, für den Zeitraum 2008 bis 2015 (teilweise 2016), hat die Bundesregierung dem Ausschuss im Februar 2017 vorgelegt (<http://t1p.de/houl>). Der Ausschuss hat auf Basis dieses Berichts und der Informationslage einen sogenannten Fragenkatalog („List of Issues“) im Oktober 2017 an Deutschland gestellt (<http://t1p.de/qgc5>). Die Bundesregierung antwortete auf die Fragen bzw. Bemerkungen im Juli 2018 (<http://t1p.de/sa5k>). Eine abschließende Bemerkung (Abschlussbemerkung) hat der Ausschuss im Oktober 2018 veröffentlicht (<http://t1p.de/3ge9>). In der Abschlussbemerkung sind 27 Punkte aufgezählt worden, in welchen der WSK-Ausschuss seine Hauptanliegen und Empfehlungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland ausgesprochen hat. Diese umfassen Themen wie Kindesarmut, Pflege bis hin zur Asylproblematik.

Auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 wurde nach langjährigen Diskussionen ein Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt (engl. Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ausgehandelt. Am 10. Dezember 2008 wurde dieses Protokoll von der VN-Generalversammlung verabschiedet. Bisher haben 24 Staaten dieses Fakultativprotokoll ratifiziert (Stand: Mai 2019). Die Bundesrepublik Deutschland hat das Fakultativprotokoll zu dem VN-Sozialpakt weder unterschrieben noch ratifiziert. Die Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD streben laut Koalitionsvertrag vom März 2018 (Rn. 7366) die Ratifizierung des Zusatzprotokolls in Deutschland an.

Das Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt konstituiert in seinem Kern ein Individualbeschwerderecht², dass Einzelpersonen oder Personengruppen – auch im Namen anderer beim zuständigen Fachausschuss der Vereinten Nationen (WSK-Ausschuss) einlegen können (engl. Individual Complaint Mechanism), wenn sie sich in einem der wsk-Rechte verletzt sehen und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben. Die Bundesregierung schreibt zu dem Fakultativprotokoll: „Das Fakultativprotokoll erweitert die Kompetenzen des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen [...] um mehrere Kontrollverfahren“ (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung auf BT-Drs. 19/10098).

² Artikel 1 – 9 des Fakultativprotokolls. Das Fakultativprotokoll regelt auch sogenannte Staatenbeschwerden (Art. 10), wenn ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus dieser Konvention nicht nach; sowie ein Untersuchungsverfahren (Art. 11) wenn der Ausschuss zuverlässige Angaben über schwerwiegende oder systematische Verletzungen des Vertrags erhält.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht zu unterzeichnen,
 2. von einem Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und von allen weiteren Schritten abzusehen sowie
 3. völkerrechtlich die politische Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland zum Fakultativprotokoll des VN-Sozialpaktes zu entziehen.

Berlin, den 25. Oktober 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Der VN-Sozialpakt ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag und hat seit 1976 in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 59 Absatz 2 GG den Rang eines Bundesgesetzes. In den abschließenden Empfehlungen nach Art. 16 ff. des VN-Sozialpaktes hat der zuständige WSK-Ausschuss die Bundesrepublik Deutschland schon mehrmals gerügt und Empfehlungen ausgesprochen. Diese Berichte bzw. Rügen des WSK-Ausschusses sind zwar nicht verbindlich, beeinflussen aber stark die Verwaltungspraxis, die Gerichte und allgemein die Politik der Vertragsstaaten. Diese müssen sich den Vorwürfen des WSK-Ausschusses gegenüber erklären und regelmäßig über die Fortschritte in den einzelnen gerügten Bereichen berichten (s. u.).

Das Zusatzprotokoll, das die Beschwerdemöglichkeit regelt, ist seit mehr als 10 Jahren zur Ratifizierung freigegeben und wurde bislang von lediglich 24 Staaten weltweit ratifiziert, davon 8 EU-Staaten (Stand: Mai 2019)³. Viele der Staaten prüfen, auch mehr als 10 Jahre nach der Freigabe durch die Vereinten Nationen, die rechtliche Umsetzung und die Konsequenzen, die eine Ratifizierung des Fakultativprotokolls mit sich brächte, auch in Deutschland. Es ist angesichts der Zahlen und der berechtigten Überlegungen kein Geheimnis, dass sich viele Staaten bei der Ratifikation zurückhalten. Die Bundesregierung schreibt in diesem Zusammenhang in Ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der AfD Fraktion (BT-Drs. 19/10098) dass sie sich noch in „einem laufenden Abstimmungsprozess [befindet], der noch nicht abgeschlossen ist“. Zu der Frage ob – und falls ja – welcher der beteiligten innerstaatlichen Institutionen in Deutschland, die von der Regelung des Fakultativprotokolls mittelbar oder unmittelbar betroffen wären, bisher Stellung genommen haben, wollte sich die Bundesregierung nicht äußern. In der Vorbemerkung der Antwort betonte die Bundesregierung lediglich ihre Rechtsauffassung, dass der Pakt „für niemand unmittelbar Rechte oder Ansprüche, die gerichtlich einklagbar wären“ begründet (dabei wird auf die BT-Drs. 7/658, S. 18 aus dem Jahr 1973 verwiesen).

Die Judikatur setzt diese Auffassung in ein anderes Licht. In all den Jahren seit der Ratifizierung des VN-Sozialpaktes in der Bundesrepublik hat sich die Rechtsprechung mehrmals auf den VN-Sozialpakt gestützt und seine normative Wirkung verstärkt⁴. Viele Kläger berufen sich direkt und indirekt auf den VN-Sozialpakt und fordern ein entsprechendes Handeln des Staates. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Aktenzeichen 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11 vom 18.7.2012; da insb. Rn. 94 ff.) liefert hierfür eine klare Formulierung. Das Bundesverfassungsgericht stellte in dem oben genannten Urteil eindeutig klar, dass „zu den Regeln über das Existenzminimum, die in Deutschland gelten, [...] auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 [...], dem der Deutsche Bundestag mit Gesetz vom 23. November 1973 (BGBl II S. 1569) zugestimmt hat, [gehört]“. Mutatis mutandis gilt dies im Grunde nach auch für alle

³ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en

⁴ Siehe z. B.: Verwaltungsgerichtshof Bayern, Beschl. v. 02.08.2007 Az.: 7 ZB 07/987 (hier spricht das Gericht von dem VN-Sozialpakt als einem „verbindlichen Normbefehl im Range eines Bundesgesetzes“).

anderen sozialen Rechte bzw. wsk-Rechte, die im VN-Sozialpakt normiert sind⁵.

Zu der Schlussfolgerung, dass das bestrittene Zusatzprotokoll durchaus die Einklagbarkeit der vage formulierten Rechte im VN-Sozialpakt konstatiert, kommt letztendlich auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestages in seiner Ausführung⁶. Dort heißt es, dass die Beschwerdemöglichkeit durch den Zusatzprotokoll als „eine Art eigene Rechtsprechung“ des VN-Ausschusses anzusehen sei⁷. Auch der stellvertretende Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), Michael Windfuhr (und gleichzeitig Mitglied im WSK-Ausschuss, s.u.) kam zu einer ähnlichen Formulierung als er am 17. Januar 2019 im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag über die Beschwerdemöglichkeit nach dem Zusatzprotokoll sprach. Windfuhr sagte, das Zusatzprotokoll „böte das Verfahren für den Einzelnen die Einklagbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte auf Ebene der Vereinten Nationen“ – dies wäre, so Windfuhr deutlich, auch in Ländern mit „guten Rechtswegen“ – also auch der Bundesrepublik Deutschland – möglich⁸. Nach dieser Auslegung würde die Ratifizierung des Zusatzprotokolls und die dadurch ermöglichte Beschwerdeverfahren einen neuen Rechtsweg – einen überstaatlichen Rechtsweg mit Wirkung für die Bundesrepublik Deutschland eröffnen und eine Art Paralleljustiz legitimieren.

Diese Gefahr ist weitaus größer, betrachtet man die weiteren Auslegungen des oben genannten Instituts. In seiner Publikation⁹ vom Januar 2018 (in Kooperation mit dem Leibnitz Institut für Sozialwissenschaften) beschreibt dasselbe DIMR, dass „Staaten [...] im Einklang mit dem Völkerrecht für das Handeln privater Akteure (einschließlich Unternehmen) verantwortlich gemacht werden [können]“¹⁰ (dabei war das VN-Sozialpakt gemeint). Dies gepaart mit der o.g. Auslegung der Beschwerdemöglichkeit nach dem Zusatzprotokoll bedeutet ein enormes Risiko für die Bundesrepublik Deutschland – insbesondere da solche Forderungen immer stärker in den Fokus dringen – auch getragen von Mitgliedern der Bundesregierung¹¹.

Auch die Rechtslehre bestärkt die Befürchtung der Antragsteller. So werden viele Fragen des Sozialrechts in der Lehre mittlerweile verstärkt vor dem Hintergrund des VN-Sozialpaktes betrachtet und insbesondere der Praxis des WSK-Ausschusses¹². Auch die nunmehr ersten und jüngsten Praxisbeispiele der Einzelbeschwerdeverfahren, die erst ab 2013 nach dem neuen Zusatzprotokoll möglich sind, und wovon es bisher nur ein paar Fälle gibt, haben bereits ihren Weg in die ersten Fachbücher und somit in die Rechtslehre gefunden¹³. In der Publikation wird auf einen mittlerweile recht bekannt gewordenen Fall verwiesen¹⁴. In dem genannten Fall ging es um die Frage des Rechts auf angemessenen Wohnraum. In der Streitsache zwischen Mohamed Ben Djazia und Naouel Bellili gegen den Staat Spanien hat der WSK-Ausschuss festgestellt, dass der Staat Spanien den Beschwerdeführern das Recht auf angemessenen Wohnraum verwehrte. Der WSK-Ausschuss kritisierte in seiner Entscheidung den spanischen Staat bzw. die dortige Regierung, indem er der Regierung vorwarf nicht genug Ressourcen für den Wohnungsmarkt gestellt zu haben und in der Vergangenheit Wohnungen in staatlicher Hand verkauft zu

⁵ Vergleiche Lorenzmeier, Völkerrechtswidrigkeit der Einführung von Studienbeiträgen und deren Auswirkung auf die deutsche Rechtsordnung, NVwZ 2006, 759 (761): „Nach der Übernahme [gemeint Ratifikation] steht der Pakt im Range eines Bundesgesetzes, so dass staatliche Stellen den IPwskR [VN-Sozialpakt] wie anderes Gesetzesrecht des Bundes zu beachten haben“.

⁶ WD 2 - 3000 - 066/15.

⁷ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages vom 28. April 2015, Seite 9 („Zur Reichweite des menschenrechtlichen Schutzes im Bereich der Gesundheitsversorgung unter besonderer Berücksichtigung von Artikel 9 und 12 ICESCR“).

⁸ www.bundestag.de/presse/hib/588316-588316

⁹ Bettzieche, L. (2018). Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns: Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. (Information /Deutsches Institut für Menschenrechte, 16). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssao-56232-3>.

¹⁰ Ebenda S. 2.

¹¹ Beispiel: Lieferketten-Gesetz von Bundesentwicklungsminister Müller: www.zeit.de/news/2019-04/18/industrie-lieferketten-gesetz-gefaehrdet-existenz-von-firmen-190418-99-879596

¹² Siehe dazu bspw: Riedel/Söllner, Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpaktes, JZ 2006; Haug, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einführung von Studiengebühren, WissR Bd. 33 (2000). Ähnlich auch: Simma, in: FS f. Zacher, 1998, 867, 876 „Dabei ist außer dem Vertragswortlaut samt Präambel auch die anerkannte Übung bei der Anwendung des Vertrags zu berücksichtigen. Insofern können insbesondere die Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - CESCR - (im Folgenden: „Paktausschuss“) sowie seine individuellen Stellungnahmen (Concluding Opinions) zu den von den Signatarstaaten periodisch vorzulegenden Staatenberichten zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als Hilfsmittel der Auslegung herangezogen werden (siehe dazu auch die Nachweise in VG Minden, Urt. v. 26.03.2007, UA. S. 17 f.)“.

¹³ Siehe dazu: „Loss of Homes and Evictions across Europe – A Comparative Legal and Policy Examination“, Padraic Kenna, Sergio Nasarre-Aznar, Peter Sparkes et al., Edward Elgar Verlag, Cheltenham – Großbritannien 2018.

¹⁴ VN-Dokumentnummer E/C.12/61/D/5/2015.

haben (siehe sinngemäß Punkt 17.5 des VN-Dokumenten Nr. E/C.12/61/D/5/2015). Die Parallelen zu der angespannten und zurzeit heiß diskutierten Lage am deutschen Wohnungsmarkt drängen sich geradezu auf.

Der WSK-Ausschuss hat in seiner letzten Abschlussbemerkung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland 27 Einzelpunkte aufgezählt, wo er seine Bedenken/Hauptanliegen äußerte und die Empfehlungen für die Bundesrepublik aussprach¹⁵. Damit sind die Anleitungen für die Einleitung unzähliger Beschwerdeverfahren bereits vorgegeben – welche, falls das Zusatzprotokoll ratifiziert werden sollte, die Beschwerdeführer im Wege einer Paralleljustiz einfordern und durchsetzen könnten. Unter den Empfehlungen fanden sich auch solche, die z.B. von der Bundesrepublik forderten „einen Rechtsrahmen zu schaffen, der sicherstellt, dass alle im Vertragsstaat ansässigen oder seiner Gerichtsbarkeit unterliegenden Unternehmen bei ihrer Tätigkeit nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland Menschenrechtsverletzungen erkennen, verhindern und angehen und dass sie für derartige Verletzungen haftbar gemacht werden können“ (Ziffer 8 der Abschlussbemerkung); oder die Empfehlung, „[sicherzustellen] dass subsidiär Schutzberechtigten der Nachzug ihrer Familie gestattet wird, auch durch Aufhebung der Begrenzung von 1 000 Personen je Monat. [...]“ (Ziffer 29 der Abschlussbemerkung).

Zu beachten ist auch die Tatsache, dass der WSK-Ausschuss ein Gremium ist, das aus lediglich 18 Sachverständigen besteht und nur zweimal jährlich in Genf tagt. Die 18 Ausschussmitglieder sind darüber hinaus keinesfalls zwingend Juristen (das beste Beispiel dafür ist der derzeitige Vertreter Deutschlands Herr Michael Windfuhr; seit 2011 auch stellvertretender Direktor des DIMR). Es reicht, wenn es sich aus Sicht der entsendenden Staaten, um „Persönlichkeiten von hohem sittlichem Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte“ handelt¹⁶. Darüber hinaus würde man diesem Gremium durch die Ratifikation des Zusatzprotokolls eine Art quasi-höchstgerichtliche Instanz bescheinigen. Mit anderen Worten: Aktivisten sind höchst willkommen, um internationales Recht zu sprechen. Dies wäre aus Sicht der Antragsteller mehr als unverantwortlich und muss verhindert werden. Die Konsequenz wäre, dass in der Zukunft kein höchstgerichtlicher Urteilsspruch mehr endgültig sein wäre, denn es bestünde immer noch der Weg über die Vereinten Nationen. Damit wird die innerstaatliche Justiz in der Bundesrepublik Deutschland ad absurdum geführt.

All die genannten Auslegungen, Belege bzw. zahlreiche Beispiele machen deutlich, dass sich, nicht zuletzt aus der Natur der wsk-Rechte – insb. deren Undefinierbarkeit, die Bundesrepublik Deutschland in jeder Hinsicht mit der Ratifizierung des Fakultativprotokolls einem enormen Risiko aussetzen wird. Ganz besonders in Anbetracht der Interpretation vieler Medien und Teilen der Opposition, die bei der Veröffentlichung der Abschlussbemerkung des WSK-Ausschusses Ende 2018 laut vom „Scham“ für die Bundesrepublik Deutschland sprachen¹⁷ bzw. von einer „Rüge“ des VN-Ausschusses gegenüber Deutschland (Ebd.) und diesbezüglich Konsequenzen forderten bzw. in ihren Anträge die Ratifikation bereits mehrmals gefordert haben.

Eine Ratifikation des Zusatzprotokolls birgt ein erhebliches Risiko für die Bundesrepublik Deutschland und die Aushöhlung weiterer Souveränitätsrechte. Dies muss verhindert werden.

¹⁵ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en

¹⁶ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/Membership.aspx

¹⁷ www.tagesspiegel.de/politik/soziale-menschenrechte-un-sozialrat-wirft-deutschland-defizite-vor/23782562.html

