



Das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt endlich annehmen

Das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt wurde viele Jahre auf internationaler Ebene verhandelt und liegt seit sechs Jahren bei den Vereinten Nationen zur Unterzeichnung aus. Obgleich sich Deutschland international für die Entstehung des Fakultativprotokolls engagiert hat, unterzeichnet und ratifiziert die Bundesregierung das Protokoll nicht. Mit dieser widersprüchlichen Haltung handelt sie sich den Vorwurf doppelter Standards im innerstaatlichen und außenpolitischen Umgang mit Menschenrechten ein.

Widersprüchliche Signale aus Deutschland

Seit dem 24. September 2009 ist die Zeichnung und Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt)¹ möglich. Das Fakultativprotokoll regelt Verfahren, mit denen die Einhaltung der Rechte des UN-Sozialpakts überprüft werden kann. Obwohl die deutsche Regierung die Entstehung des Protokolls positiv unterstützt und im internationalen Diskurs auf seine Bedeutung für die Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hingewiesen hat, hat sie das Protokoll bis heute weder unterschrieben noch ratifiziert. Diese Tatsache hat die internationale Staatengemeinschaft verwundert, da sie aufgrund der deutschen Vorreiterrolle eine zügige Ratifikation erwartet hatte. Speziell in seiner Entwicklungszusammenarbeit und in den auswärtigen Beziehungen muss sich Deutschland immer wieder rechtfertigen, warum es das Fakultativprotokoll noch nicht ratifiziert hat.

Dabei hatte Deutschland zeitnah begonnen, die Ratifikation beziehungsweise die Anpassungserfordernisse der bestehenden Gesetze durch die zuständigen Ressorts und Expertinnen und Experten zu prüfen.² Es ging lediglich um die Frage, in welchen Bereichen möglicherweise Individualbeschwerden gegen Deutschland eingelegt werden könnten. Das Fakultativprotokoll räumt keine neuen ma-

teriellen Rechte ein – diese gelten in Deutschland durch die Verabschiedung des UN-Sozialpakts seit 1976 –, sondern regelt nur Beschwerdeverfahren. Nachdem zunächst für Ende 2010 ein Kabinettsbeschluss über die Ratifikation angekündigt war, ist der Prozess ins Stocken geraten.

Zur Geschichte des Fakultativprotokolls

Im Jahr 1966 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen sowohl den UN-Sozialpakt als auch den UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) verabschiedet. Für den UN-Zivilpakt war bereits von Anfang an ein Fakultativprotokoll ausgehandelt worden, das ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht. Dem UN-Sozialpakt – Deutschland hat den UN-Sozialpakt 1973 ratifiziert, in Kraft getreten ist er 1976 – war ein Pendant nicht zugestanden worden. In einer langjährigen Diskussion, die erneut Aufschwung durch die Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 erhielt, wurde ein Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt ausgehandelt. Die UN-Generalversammlung verabschiedete dieses Fakultativprotokoll am 10. Dezember 2008. Seit dem 24. September 2009 können die Vertragsstaaten das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt zeichnen und ratifizieren. 2010 sind die ersten Ratifikationsurkunden bei den Vereinten Nationen hinterlegt worden. Spanien hat als erster europäischer

¹ UN, Generalversammlung (2008): Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. UN doc. A-RES-63-117 vom 10.12.2008. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/A-RES-63-117.pdf> (PDF, 47 KB, nicht barrierefrei) (Stand: 01.09.2015).

² International hat Deutschland bei verschiedenen Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass man sich in einem Prüfungsprozess befindet: Vgl. UN, Generalversammlung (2009): Universal Periodic Review replies by Germany. UN Doc. A/HRC/11/15/Add.1 vom 20.05.2009 siehe Absatz 5, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/DE/A_HRC_11_15_Add1_DEU_E.PDF (PDF, 38 KB, nicht barrierefrei) (Stand: 01.09.2015).

Staat das Fakultativprotokoll ratifiziert.³ Am 5. Mai 2013 – drei Monate nach der zehnten Ratifikation – trat es in Kraft. Bisher haben 21 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert.⁴ Der UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat bislang drei Individualbeschwerden zur Entscheidung angenommen.⁵

Inhalt des Fakultativprotokolls

Das Fakultativprotokoll regelt alle Einzelheiten für die Individualbeschwerde, die Staatenbeschwerde und das Untersuchungsverfahren. Diese Verfahren beziehen sich auf die Einhaltung der von den Vertragsstaaten bereits durch die Ratifikation des UN-Sozialpakts anerkannten Konventionsrechte, beispielsweise das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Gesundheit oder das Recht auf Bildung. Sie ergänzen das generelle Monitoring-Verfahren für UN-Konventionen, die sogenannte Staatenberichtsprüfung. In diesem Verfahren müssen Vertragsstaaten dem UN-Fachausschuss in regelmäßigen Abständen darüber berichten, wie sie die Paktrechte umgesetzt haben, und nehmen in einer mündlichen Diskussion auf Nachfragen Stellung. Der nächste deutsche Staatenbericht ist 2016 fällig.

Die Individualbeschwerde

Nach Inkrafttreten des Fakultativprotokolls in einem UN-Vertragsstaat kann sich eine Einzelperson an den UN-Fachausschuss wenden und eine Individualbeschwerde einbringen. In dieser Beschwerde kann sie darlegen, warum sie glaubt, durch ihren Staat in einem oder mehreren Konventionsrechten verletzt worden zu sein. Zuerst prüft der UN-Ausschuss in einer Zulässigkeitsprüfung, ob der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft wurde. Die Beschwerde muss innerhalb eines Jahres nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges eingereicht werden. Zudem müssen die Tatsachen, die der Beschwerde zugrunde

liegen, erst nach dem Inkrafttreten des Protokolls für den jeweiligen Staat eingetreten sein oder weiter fortwirken. Unzulässig ist eine Individualbeschwerde dann, wenn die Sache bereits vor einem anderen internationalen Gremium geprüft wurde oder wenn sie offensichtlich unbegründet ist.⁶ Erst wenn der UN-Ausschuss eine Beschwerde für zulässig erklärt hat, setzt er sich inhaltlich mit ihr auseinander.⁷ Der UN-Ausschuss fordert dann den Vertragsstaat zur Stellungnahme auf und prüft den Fall. Anschließend veröffentlicht er seine Bewertung der Individualbeschwerde und verbindet sie in der Regel mit Handlungsempfehlungen an den Staat. Der Dialog zwischen dem UN-Ausschuss und dem Vertragsstaat bietet die Chance, alle Rechtsansichten ausführlich zu diskutieren und insbesondere auch den rechtlichen und tatsächlichen Kontext einer innerstaatlichen Regelung in den Blick zu nehmen. Dieser inhaltlichen Diskussion kann in einem Individualbeschwerdeverfahren viel mehr Raum zugestanden werden, als dies im Staatenberichtsverfahren derzeit möglich ist. Die Empfehlungen des UN-Ausschusses sind zwar rechtlich nicht bindend, dennoch ist der Vertragsstaat dazu aufgefordert, sich mit ihnen auseinanderzusetzen, und muss sich innerhalb von sechs Monaten schriftlich dazu äußern. Der UN-Ausschuss erwartet, dass die Antwort des Staates die Umsetzung der Empfehlungen und alle vorgenommenen Handlungen und Reaktionen thematisiert.

Die Staatenbeschwerde

Im Gegensatz zur Individualbeschwerde ist das Instrument der Staatenbeschwerde in vielen menschenrechtlichen Verträgen vorgesehen, wurde aber bislang noch nie angewandt.⁸ Mit ihr kann ein Staat international darauf hinweisen, dass ein anderer Vertragsstaat den Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht nachkommt. Der UN-Ausschuss befasst sich inhaltlich erst dann mit der Beschwerde, wenn die Staaten bilateral nicht zu einer zufriedenstellenden Lösung gekommen sind.

3 Vgl. United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&tmtsg_no=IV-3-a&tchapter=4&lang=en (Stand: 01.09.2015).

4 26 Staaten haben das Fakultativprotokoll gezeichnet und 21 Staaten haben es ratifiziert: Argentinien, Belgien, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Cap Verde, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finnland, Frankreich, Gabun, Italien, Luxemburg, Mongolei, Montenegro, Niger, Portugal, San Marino, Slowakei, Spanien und Uruguay. Vgl. <http://indicators.ohchr.org/> (Stand 01.09.2015).

5 Zwei Individualbeschwerden wurden gegen Spanien und eine gegen Ecuador eingebracht, vgl. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx> (Stand: 01.09.2015).

6 Vgl. dazu genauer: UN, Generalversammlung (2008), siehe Fußnote 1, Art. 3 zur Zulässigkeit. Hierfür haben Expert/innen des Ausschusses 2012 eigene vorläufige Verfahrensregeln entwickelt, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&treatyID=9&docTypeID=65 (Stand 01.09.2015).

7 Vgl. dazu genauer: UN, Generalversammlung (2008), siehe Fußnote 1, Art. 3 zur Zulässigkeit.

8 Vgl. dazu Tomuschat, Christian (2008): Internationaler Menschenrechtsschutz. Anspruch und Wirklichkeit. In: VN 5/2008, S. 196; ähnlich auch Kälin, Walter/Künzli, Jörg (Hg.) (2008): Universeller Menschenrechtsschutz, 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos, S. 266.

Das Untersuchungsverfahren

Der UN-Ausschuss kann ein Untersuchungsverfahren einleiten, wenn er darüber informiert wird, dass in einem Vertragsstaat Paktrechte schwerwiegend oder systematisch verletzt werden.⁹ Entscheidet er sich dafür, ein solches Verfahren einzuleiten, ist der Vertragsstaat zur Mitwirkung an diesem Verfahren aufgefordert. Das vertrauliche Verfahren endet wie das Individualbeschwerdeverfahren mit einer abschließenden Bewertung und damit verknüpften Empfehlungen durch den Ausschuss.

Stellenwert des UN-Sozialpaktes in der deutschen Rechtsordnung

Die Inhalte der im UN-Sozialpakt garantierten Rechte hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durch „Abschließende Bemerkungen“ (Concluding Observations) in Staatenberichtsverfahren und in „Allgemeinen Bemerkungen“ (General Comments) zu einzelnen Rechten konkretisiert.¹⁰ Auch wenn noch nicht alle Rechte allgemein kommentiert sind, ergibt sich doch insgesamt ein klares Bild vom einklagbaren Inhalt der Paktrechte: Die Paktrechte sind Freiheitsrechte wie die bürgerlichen und politischen Rechte auch; der Vertragsstaat muss sie achten, schützen und gewährleisten. Dementsprechend verbieten sie ungerechtfertigte staatliche Freiheitsbeschränkungen von Rechten, etwa des Rechts zu arbeiten (Achtungspflicht). Des Weiteren verpflichten die Paktrechte den Staat, die Freiheitsbereiche vor Beeinträchtigungen durch Private zu schützen (Schutzpflicht), etwa willkürliche Entlassungen zu verhindern. Schließlich muss der Staat dafür sorgen, dass die Rechte tatsächlich wahrgenommen werden können, etwa durch Bereitstellen von Arbeitsgerichten (Gewährleistungspflicht).

Durch die Ratifikation des UN-Sozialpaktes im Jahr 1976 haben die Paktrechte in Deutschland den Rang eines einfachen Bundesgesetzes erhalten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner ständigen Rechtsprechung klargestellt, dass ein Rechtsanwendungsbefehl vorliegt, der von allen Stellen der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt umgesetzt werden muss. Die Anwendung des Rechtes kann unmittelbar erfolgen, wenn der Inhalt der Norm

ausreichend klar bestimmt ist. Der justiziable Kernbereich eines Rechts wird vom UN-Ausschuss in seinen Allgemeinen Bemerkungen ausgewiesen. Ist die Norm hinreichend bestimmt, kann sie innerstaatlich unmittelbar angewandt werden. Oder sie wird innerstaatlich in die Rechts- und Entscheidungsfindung durch die menschenrechtskonforme Auslegung einbezogen, einerseits zur Auslegung von Bundes- oder Landesrecht oder zur Begründung der Entscheidung genutzt.

In vergleichbarer Weise hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner Entscheidung zum ALG-II („Hartz IV“) vom 9. Februar 2010¹¹ klargestellt, dass der Staat jeder Person ein soziokulturelles Existenzminimum gewähren muss. Als Grenzen des staatlichen Einschätzungsspielraums hat es die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Berechnungen der Regelsätze sowie die regelmäßige Überprüfung der Beträge angesehen. Diese Meinung bekräftigte das BVerfG in seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz.¹²

Warum Deutschland das Fakultativprotokoll ratifizieren sollte

Mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt würde Deutschland erneut einen bedeutenden Beitrag dazu leisten, die Unteilbarkeit und die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte, also der bürgerlichen, politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, zu stärken.

Die zögerliche Haltung bei der Ratifikation ist dem internationalen Ansehen Deutschlands nicht zuträglich und steht zudem im Widerspruch zum deutschen Engagement für die internationale Anerkennung einzelner wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, beispielsweise der Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung.

Darüber hinaus muss Deutschland nicht befürchten, mit zahlreichen Beschwerden vor dem UN-Sozialausschuss konfrontiert zu werden: Zum einen hat der UN-Sozialausschuss seine Rechtsmeinung zu den meisten Rechten des Sozialpaktes in einer Vielzahl von „Allgemeinen Bemerkungen“¹³, Statements¹⁴ und in den Staatenberichtsverfahren über die Jahre hinweg entwickelt. Seine künftige Spruchpraxis kann daher viel besser eingeschätzt werden, als dies bei den Individualbeschwerdeverfahren zu anderen UN-

9 Im Zusammenhang mit der Antifolterkonvention (CAT) wurden bislang sieben, im Rahmen der Frauenrechtskonvention (CEDAW) bisher ein Untersuchungsverfahren durchgeführt.

10 Vgl. dazu http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11 (Stand 01.09.2015).

11 Bundesverfassungsgericht (2010): „Hartz IV“-Entscheidung, 1 BvL 1/09 vom 09.02.2010.

12 Bundesverfassungsgericht (2012): Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 vom 18.07.2012.

13 Vgl. dazu http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11 (Stand: 01.09.2015).

14 Vgl. dazu http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68 (Stand: 01.09.2015).

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

AUTORIN:

Dr. Claudia Mahler, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Themenschwerpunkt: Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte

HERAUSGEBER:

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

©2015 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten
September 2015
ISSN 2190-9121 (PDF)
SATZ: W.E. Weinmann e.K.

Menschenrechtsverträgen der Fall war, die Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten akzeptiert hat.¹⁵

Zum anderen ist eine Individualbeschwerde erst nach der Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges möglich. Das ausdifferenzierte innerstaatliche Rechtssystem Deutschlands kann die meisten Fälle bereits national lösen und wirkt so als effektiver Filter. Dies bestätigen die Erfahrungen mit den von Deutschland bereits akzeptierten UN-Individualbeschwerdeverfahren: Gegen Deutschland sind bisher kaum zulässige Individualbeschwerden eingereicht worden.¹⁶ Von den gegen Deutschland eingebrachten Individualbeschwerden wurde der Großteil als unzulässig zurückgewiesen, häufig aufgrund der fehlenden innerstaatlichen Ausschöpfung des Rechtswegs. Dies lässt auch für die Zukunft erwarten, dass Deutschland nicht mit einer Flut an Individualbeschwerden zu rechnen hat. Zudem hat Deutschland bereits durch die Ratifikation der UN-Frauen-, UN-Kinder- und der UN-Behindertenrechtskonvention Individualbeschwerden zu vielen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, die in diesen Konventionen spezifiziert sind, akzeptiert.

Empfehlungen

Deutschland hat die Entstehung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt auf internationaler Ebene aktiv gefördert. Doch die zögerliche Haltung der Bundesregierung bei der Ratifikation des Protokolls weckt Zweifel am deutschen Engagement. Sie suggeriert, dass Deutschland davor zurückschreckt, sich in einer geringen Zahl von Fällen in einem Individualbeschwerdeverfahren überprüfen zu lassen. Mit der Ratifikation des Protokolls kann Deutschland

die Ernsthaftigkeit seines Engagements für die Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eindrucksvoll unter Beweis stellen. Deshalb empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte

der Bundesregierung,

1. die zügige Ratifikation des Fakultativprotokolls, um sich nicht länger dem Vorwurf doppelter Standards im innerstaatlichen und außenpolitischen Umgang mit Menschenrechten auszusetzen. Mit diesem Schritt kann die Bundesregierung zudem die Ernsthaftigkeit ihres Engagements zur Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter Beweis stellen.

dem Deutschen Bundestag,

2. sich durch die Bundesregierung zum Stand der Diskussionen zum Fakultativprotokoll umfassend informieren zu lassen.

3. die Ratifikation des Fakultativprotokolls einzufordern, um die Vorreiterrolle Deutschlands im Menschenrechtsschutz aufrechtzuerhalten.

¹⁵ Problembereiche, die in den „Abschließenden Bemerkungen“ des UN-Ausschusses angesprochen wurden und dem Ausschuss in einer Individualbeschwerde vorgelegt werden könnten, sind beispielsweise Studiengebühren, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, der gesetzliche Mindestlohn oder das Streikrecht von Beamten. Zwar lässt sich der Ausgang etwaiger Beschwerden nicht mit Sicherheit vorhersagen, aber die bisherige Spruchpraxis des UN-Ausschusses enthält klare Leitlinien für künftige Entscheidungen, sodass der Ausgang eines Verfahrens sehr vorhersehbar wäre.

¹⁶ Im Rahmen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), dessen Fakultativprotokoll Deutschland am 25.08.1993 ratifiziert hat, wurden 19 Individualbeschwerden behandelt; nur in einem Verfahren wurde die Verletzung eines Paktrechtes festgestellt. In den anderen Individualbeschwerdeverfahren wurden bisher maximal drei Beschwerden pro Konvention (UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW), UN-Antifolterübereinkommen (CAT), UN-Antirassismüsübereinkommen (ICERD), UN-Behindertenrechtskonvention (CRPD)) eingereicht. Die einzelnen Fälle sind auf den Seiten des UN-Hochkommissars für Menschenrechte nachzulesen: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&CountryID=66&DocTypeID=17&DocTypeCategoryID=6 (Stand: 01.09.2015).