

## Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Margarete Bause, Harald Ebner, Kai Gehring,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 19/4554 –

**Menschenrechte wirksam durchsetzen – Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt  
jetzt ratifizieren**

### A. Problem

Nach Angaben der Antragsteller hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 2008 das Fakultativprotokoll zum UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („UN-Sozialpakt“) angenommen. Das Protokoll regelt drei Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der im UN-Sozialpakt verankerten sogenannten wsk-Rechte: Individualbeschwerde, Staatenbeschwerde und Untersuchungsverfahren. Kernpunkt des Fakultativprotokolls sei die Individualbeschwerde, die es Einzelpersonen oder Personengruppen ermögliche, Beschwerden beim zuständigen Fachausschuss der Vereinten Nationen einzulegen, wenn sie sich in einem der wsk-Rechte verletzt sähen und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft hätten.

Das am 5. Mai 2013 in Kraft getretene Fakultativprotokoll sei mittlerweile von 45 Staaten unterzeichnet und von 23 Staaten ratifiziert worden. Obwohl die Bundesrepublik Deutschland beim Entstehungsprozess des Fakultativprotokolls eine Vorreiterrolle eingenommen habe, zähle sie bislang nicht zu den Vertragsstaaten. Im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode hätten CDU, CSU und SPD erklärt, dass sie die Ratifikation des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt der Vereinten Nationen anstrebten. Vor diesem Hintergrund solle der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt rasch zu unterzeichnen und zu ratifizieren und sich national wie international für die Achtung und Gewährleistung der wsk-Rechte einzusetzen.

### B. Lösung

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.**

**C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

**D. Kosten**

Wurden nicht erörtert.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 19/4554 abzulehnen.

Berlin, den 15. Mai 2019

## Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Gyde Jensen**  
Vorsitzende

**Dr. Matthias Zimmer**  
Berichterstatter

**Frank Schwabe**  
Berichterstatter

**Jürgen Braun**  
Berichterstatter

**Dr. Lukas Köhler**  
Berichterstatter

**Zaklin Nastic**  
Berichterstatterin

**Margarete Bause**  
Berichterstatterin

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

## Bericht der Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer, Frank Schwabe, Jürgen Braun, Dr. Lukas Köhler, Zaklin Nastic und Margarete Bause

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/4554** in seiner 52. Sitzung am 27. September 2018 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe überwiesen. Außerdem hat er ihn zur Mitberatung an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Nach Angaben der Antragsteller hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 2008 das Fakultativprotokoll zum UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („UN-Sozialpakt“) angenommen. Das Protokoll regelt drei Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der im UN-Sozialpakt verankerten sogenannten wsk-Rechte: Individualbeschwerde, Staatenbeschwerde und Untersuchungsverfahren. Kernpunkt des Fakultativprotokolls sei die Individualbeschwerde, die es Einzelpersonen oder Personengruppen ermögliche, Beschwerden beim zuständigen Fachausschuss der Vereinten Nationen einzulegen, wenn sie sich in einem der wsk-Rechte verletzt sähen und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft hätten.

Das am 5. Mai 2013 in Kraft getretene Fakultativprotokoll sei mittlerweile von 45 Staaten unterzeichnet und von 23 Staaten ratifiziert worden. Obwohl die Bundesrepublik Deutschland beim Entstehungsprozess des Fakultativprotokolls eine Vorreiterrolle eingenommen habe, zähle sie bislang nicht zu den Vertragsstaaten. Im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode hätten CDU, CSU und SPD erklärt, dass sie die Ratifikation des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt der Vereinten Nationen anstrebten. Vor diesem Hintergrund solle der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt rasch zu unterzeichnen und zu ratifizieren und sich national wie international für die Achtung und Gewährleistung der wsk-Rechte einzusetzen.

### III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat in seiner 19. Sitzung am 7. November 2018 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf **Drucksache 19/4554** abzulehnen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat in seiner 17. Sitzung am 7. November 2018 die Beratungen über den Antrag auf Drucksache 19/4554 aufgenommen und in seiner 20. Sitzung am 12. Dezember 2018 sowie in seiner 21. Sitzung am 16. Januar 2019 fortgesetzt. In seiner 33. Sitzung am 15. Mai 2019 hat der Ausschuss seine Beratungen über die Vorlage fortgesetzt und abgeschlossen. Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Antrag auf **Drucksache 19/4554** abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, dass sie den Staatenbericht des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) zu Deutschland, der vor Weihnachten 2018 veröffentlicht worden sei, für sehr kritikwürdig halte. So sei beispielsweise die darin enthaltene Behauptung, dass die Grundsicherung in Deutschland nicht ausreichend sei, mehr als fragwürdig. Denn

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

das Bundesverfassungsgericht habe in mehreren Entscheidungen festgestellt, dass die Regelungen zur Grund Sicherung mit Artikel 1 des Grundgesetzes vereinbar und die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe mit den Regelsätzen, die in der Grund Sicherung veranschlagt würden, gewährleistet sei. Wenn einer Institution wie dem CESCR Staaten angehörten, die ihrerseits teilweise massiv die Menschenrechte verletzten, und wenn diese Staaten unter Bezugnahme auf dubiose Quellen oder Daten Deutschland vorwerfen würden, hierzulande geschehe das Gleiche, oder Deutschland habe mit Blick auf die Menschenrechte ein ganz erhebliches Problem, dann lasse dies Zweifel aufkommen, ob es sinnvoll sei, mit dieser Institution weiterhin zu kooperieren. Die Fraktion der CDU/CSU habe den Eindruck, dass diese Institution mit einer gewissen Schlagseite bei der Auswahl ihrer Daten vorgehe und darauf dann ihre einseitigen Urteile stütze. Dies schade dem Anliegen der Menschenrechte genauso wie dem Ansehen der Bundesrepublik.

Die **Fraktion der SPD** vertrat die Ansicht, dass es in dem Fakultativprotokoll um wichtige Menschenrechte gehe, zum Beispiel um die Frage, ob Menschen an ihrem Arbeitsplatz angemessen behandelt würden. Man könne zwar argumentieren, dass es in Deutschland ausreichende Möglichkeiten gebe, seine diesbezüglichen Rechte zu wahren – etwa indem man vor ein Arbeitsgericht ziehe –, da sich Deutschland aber maßgeblich an der Erarbeitung des Zusatzprotokolls beteiligt habe, sei es sinnvoll, das Dokument zeitnah zu ratifizieren. Auch wenn die Fraktion der SPD aus Gründen der Koalitionstreue dem Oppositionsantrag nicht zustimmen werde, halte sie dessen Stoßrichtung in der Sache für richtig. Dass viele Länder im Bereich der wsk-Rechte stärker kritisiert würden als Deutschland, könne kein Grund sein, die Regeln des Abkommens hierzulande nicht anzuwenden. Die Grundbedingung für den Multilateralismus sei, dass auch die Länder, die der Ansicht seien, dass bei ihnen im Grunde alles Ordnung sei und dass man eine gute Verfassung habe, sich an dem System beteiligten und sich nicht weigerten, das Dokument zu ratifizieren, nur weil sie befürchteten, auch einmal in die Kritik zu geraten. Wenn man das internationale System stärken, Menschenrechtsthemen in den Vordergrund rücken und sich außer für die bürgerlichen auch für soziale, kulturelle und wirtschaftliche Rechte engagieren wolle, habe man keine andere Möglichkeit, als sich an einem solchen Übereinkommen zu beteiligen. Es sei zu begrüßen, wenn in einem Großteil des Ausschusses Einvernehmen darüber bestehe, dass die Ratifizierung möglichst rasch erfolgen solle. Da die Ratifizierung im Koalitionsvertrag fest vereinbart sei, werde sie auch kommen, und je mehr alle, die guten Willens seien, dabei mithelfen würden, desto besser sei es. Da das Thema sehr wichtig sei, sollte die Ratifizierung so bald wie möglich erfolgen.

Die **Fraktion der AfD** merkte an, dass sich unter den Ländern, die das Fakultativprotokoll ratifiziert hätten, einige befänden, die nicht gerade als besonders vertrauenswürdig gelten würden, wie etwa Venezuela oder Niger. Der Hinweis auf die sozialen und kulturellen Rechte habe in der Vergangenheit immer wieder einmal zur Ablenkung von anderen Problemen gedient. Zum Teil hätten Staaten, in denen Diktaturen herrschten, über Jahrzehnte die klassischen politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte missachtet, aber immer darauf verwiesen, dass sie angeblich bestimmte kulturelle und soziale Standards erfüllten. Es könne nicht sein, dass einem Land wie zum Beispiel Spanien vorgeschrieben werde, wie es seine Wohnungspolitik zu gestalten habe. Wenn man der Regierung dieses Landes vorgebe, wie es mit seinem Geld umzugehen habe, greife man zu weitreichend in dessen Innenpolitik ein.

Die **Fraktion der FDP** führte aus, dass sie in vielen Punkten mit dem Antrag einverstanden sei. Es sei völlig klar, dass die Verbesserung der Durchsetzbarkeit von Menschenrechten ein zentrales Anliegen sein müsse. Die zentrale Frage laute, ob das Fakultativprotokoll genügend politische Verbindlichkeit besitze, um den individuellen Beschwerderechten Geltung zu verschaffen. Dies sei eine Frage, die auch in Rahmen des Fakultativprotokolls geklärt werden könne. Bisher sei diese Materie allerdings ein wenig zu unterkomplex geregelt. Für Deutschland stelle dies allerdings keine große Herausforderung dar. Denn im deutschen System der Rechtssetzung würden völkerrechtliche Bestimmungen ohnehin mit umgesetzt, wenn auch nach Maßgabe der Regelungen des Grundgesetzes. Dennoch blieben noch Fragen zu klären, die man nicht einfach beiseite wischen könne. Dies betreffe unter anderem die Frage, in welchem Verhältnis das Streikrecht zu den Privilegien im Beamtenverhältnis stehe. Eine Möglichkeit, den Anforderungen des Fakultativprotokolls zu entsprechen, bestehe darin, einzelnen Beamtengruppen ein Streikrecht einzuräumen. Dies würde allerdings das Problem aufwerfen, dass es dann Beamte erster und zweiter Klasse gäbe, die Beamten mit und die ohne Streikrecht. Ähnliches gelte für die Studiengebühren. Die Frage, inwiefern diese eine ausgrenzende Wirkung hätten, müsse im Rahmen des gesamten Bildungskonzepts eines Landes geklärt werden. Gleichwohl seien neun Jahre eine lange Zeit. Man teile daher den Unmut bei den Koalitionsfraktionen darüber, dass sich das ganze Verfahren so sehr in die Länge ziehe. Aus Sicht der FDP-Fraktion komme es darauf an, dass die Probleme mit dem Streikrecht, aber auch in anderen Fragen, in denen es Inkompatibilitäten mit deutschem Recht gebe, aus dem Weg geräumt würden. Daher werde sich seine Fraktion bei der Abstimmung

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

über den Antrag enthalten. Sobald die fraglichen Punkte rechtlich verbindlich geklärt seien, könnte man dem Antrag zustimmen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, dass sie die Einlassungen der Fraktion der AfD zu dem Thema, wonach es offenbar vor- und nachrangige Menschenrechte gebe oder wonach bestimmte Rechte gar keine Menschenrechte seien, für bemerkenswert halte. DIE LINKE. beurteile den vorliegenden Antrag grundsätzlich positiv, sie halte es aber für eines seiner Defizite, dass er der Bundesregierung zugutehalte, sich aktiv für die Einhaltung dieser Rechte einzusetzen. Dazu habe DIE LINKE. eine andere Meinung, insbesondere was die Verantwortung von Unternehmen oder was militärische Auslandseinsätze angehe. Sie hoffe, dass die Koalitionsfraktionen nicht immer nur Lippenbekenntnisse im Ausschuss ablegten, wie sie dies seit Jahren praktiziert hätten, sondern dass die Ratifizierung wirklich erfolge. Zumindest sei dem Ausschuss dies vor der Sitzungspause in der Weihnachtszeit 2018 zugesichert worden. Das Streikrecht, das die Fraktion der FDP angesprochen habe, sei eines der umstrittensten Themen. Deutschland sei kürzlich aber auch für andere Defizite bei der Umsetzung sozialer Rechte gerügt worden, zum Beispiel was den Zugang zum Gesundheitswesen anbelange. Hierzulande hätten mindestens 80.000 Menschen keinen Zugang zu einer Krankenversicherung, und fast 1 Mio. Menschen seien wohnungslos. Gerügt worden seien auch die Sanktionen im Rahmen von Harz IV, über die jetzt sogar vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt werden solle. Im Übrigen stelle sich die Frage, was man als Abgeordneter oder Abgeordnete im Menschenrechtsausschuss tun könne, um Institutionen wie das DIMR, das sich für die Realisierung sozialer Rechte einsetze, zu unterstützen. Wenn man den Anspruch erhebe, multilaterale Institutionen zu stärken, dann sollte dies für Institutionen im Bereich Menschenrechte in besonderem Maße gelten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** merkte an, dass zwar seit etwa zehn Jahren über das Fakultativprotokoll gestritten werde und die verschiedenen Koalitionen stets vereinbart hätten, es zu ratifizieren. Geschehen sei aber bis jetzt nichts. Im April 2018 habe die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf eine schriftliche Frage vom Auswärtigen Amt die Antwort bekommen, dass es das Ziel der Bundesregierung sei, das Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in dieser Legislaturperiode zu ratifizieren. In der 20. Sitzung des Menschenrechtsausschusses am 12. Dezember 2018 habe die Parlamentarische Staatssekretärin im BMAS, Frau Kramme, mitgeteilt, dass die Ratifizierung in die Wege geleitet sei und dass es nur mehr um die Abstimmung zwischen den Ressorts gehe. Danach habe man aber den Eindruck gewonnen, dass die Sache nicht vorankomme. Daher habe man im Januar 2019 Herrn Windfuhr aus dem Deutschen Institut für Menschenrechte im Ausschuss zur Spruchpraxis des WSK-Ausschusses bei den VN befragt. Dieser habe berichtet, dass die befürchteten Auswirkungen einer Ratifizierung in der Realität nicht eintreten würden. Es habe bisher nur sehr wenige Individualbeschwerden gegeben, und nur in drei Fällen sei überhaupt eine Verletzung des UN-Sozialpaktes festgestellt worden. Daher sei nicht nachzuvollziehen, weshalb es immer noch nicht zu einer Ratifizierung durch Deutschland gekommen sei. Man müsse den Eindruck gewinnen, dass die Sache auch von dieser Koalition wieder auf die lange Bank geschoben werde.

Berlin, den 15. Mai 2019

**Dr. Matthias Zimmer**  
Berichterstatter

**Frank Schwabe**  
Berichterstatter

**Jürgen Braun**  
Berichterstatter

**Dr. Lukas Köhler**  
Berichterstatter

**Zaklin Nastic**  
Berichterstatterin

**Margarete Bause**  
Berichterstatterin