

Beschlussempfehlung und Bericht

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

zu dem Antrag der Abgeordneten Zaklin Nastic, Michel Brandt, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

– Drucksache 19/4561 –

Soziale Ungleichheit überwinden – Soziale Menschenrechte garantieren

A. Problem

Die Antragsteller weisen darauf hin, dass Deutschland sich mit der Unterzeichnung des UN-Sozialpakts aus dem Jahr 1966 dazu verpflichtet habe, allen Menschen diskriminierungsfrei alle sozialen Rechte zu garantieren. Die UN-Generalversammlung habe zudem am 10. Dezember 2008 ein Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt verabschiedet, das Individuen ein Beschwerdeverfahren beim zuständigen UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle (wsk-)Rechte einräume. Dieses Protokoll sei von Deutschland bis heute nicht ratifiziert worden.

Obwohl weltweit 164 Staaten den UN-Sozialpakt ratifiziert hätten, seien die wsk-Rechte in vielen Ländern – auch in Deutschland – unzureichend geschützt. Trotz guter wirtschaftlicher Konjunktur nähmen Armut und soziale Ungleichheit in Deutschland zu. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung dokumentiere, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland wachse und Einkommen und Vermögen extrem ungleich verteilt seien.

Daher solle der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, a) die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in ihrer Sozial-, Gesundheits-, Pflege-, Bildungs-, Wohnungs-, Geflüchteten- und Arbeitsmarktpolitik zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, b) die soziale, gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe der in Deutschland lebenden Menschen unabhängig von Geschlecht, Alter, Behinderung, Herkunft, Religions- oder Konfessionszugehörigkeit, Hautfarbe, sexueller Orientierung und Identität oder sozialem Status zu gewährleisten, c) einen Gesetzentwurf zur Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz vorzulegen und d) das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt unverzüglich zu unterzeichnen.

B. Lösung

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

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 19/4561 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
Berichterstatte^{rin}

Margarete Bause
Berichterstatte^{rin}

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 19/4561** in seiner 55. Sitzung am 11. Oktober 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 Inneres und Heimat, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung sowie an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Antragsteller weisen darauf hin, dass Deutschland sich mit der Unterzeichnung des UN-Sozialpakts aus dem Jahr 1966 dazu verpflichtet habe, allen Menschen diskriminierungsfrei alle sozialen Rechte zu garantieren. Die UN-Generalversammlung habe zudem am 10. Dezember 2008 ein Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt verabschiedet, das Individuen ein Beschwerdeverfahren beim zuständigen UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle (wsk-)Rechte einräume. Obwohl die Bundesregierung Individual-Beschwerdeverfahren durch Ratifikation der Fakultativprotokolle zur UN-Kinderrechts-, Behindertenrechts- und Frauenrechtskonvention bereits anerkannt habe, verweigere sie den Beitritt zum und die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt.

Menschenrechte seien interdependent, also unteilbar und voneinander abhängig. So bilde das Recht auf soziale Sicherheit als soziales Menschenrecht eine wesentliche Voraussetzung dafür, um bürgerliche und politische Menschenrechte wahrnehmen zu können. Aber trotz guter wirtschaftlicher Konjunktur nähmen Armut und soziale Ungleichheit in Deutschland zu. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung dokumentiere, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland wachse und Einkommen und Vermögen extrem ungleich verteilt seien. Obwohl weltweit 164 Staaten den UN-Sozialpakt ratifiziert hätten, seien die wsk-Rechte in vielen Ländern – auch in Deutschland – unzureichend geschützt.

Daher solle der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, a) die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in ihrer Sozial-, Gesundheits-, Pflege-, Bildungs-, Wohnungs-, Geflüchteten- und Arbeitsmarktpolitik zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, b) die soziale, gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe der in Deutschland lebenden Menschen unabhängig von Geschlecht, Alter, Behinderung, Herkunft, Religions- oder Konfessionszugehörigkeit, Hautfarbe, sexueller Orientierung und Identität oder sozialem Status zu gewährleisten, c) einen Gesetzentwurf zur Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz vorzulegen und d) das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt unverzüglich zu unterzeichnen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat in seiner 55. Sitzung am 15. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf **Drucksache 19/4561** abzulehnen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 51. Sitzung am 15. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf **Drucksache 19/4561** abzulehnen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 48. Sitzung am 15. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf **Drucksache 19/4561** abzulehnen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 32. Sitzung am 15. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf **Drucksache 19/4561** abzulehnen.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat in seiner 48. Sitzung am 15. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf **Drucksache 19/4561** abzulehnen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 27. Sitzung am 15. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf **Drucksache 19/4561** abzulehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 36. Sitzung am 15. Mai 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf **Drucksache 19/4561** abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat in seiner 33. Sitzung am 15. Mai 2019 die Beratungen über den Antrag auf Drucksache 19/4561 aufgenommen und abgeschlossen. Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf **Drucksache 19/4561** abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, dass bei der Lektüre des Antrages rasch ersichtlich werde, dass es sich hier um ein Sammelsurium aus alten Forderungen handele. Insofern könne man sich im Wesentlichen auf die Frage der wsk-Rechte und des Zeitpunktes der Ratifikation des Fakultativprotokolls konzentrieren. In den Koalitionsvertrag sei die Vereinbarung aufgenommen worden, dass die Ratifikation in dieser Legislaturperiode auf den Weg gebracht werde. Offensichtlich gebe es aber mittlerweile einen Dissens zwischen dem Bundesinnenministerium und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, was den Fortgang der Ratifikation angehe. Daher wolle man vom BMI erfahren, ob es ein valides Argument sei, dass das Streikverbot für Beamte sozusagen von den UN angegriffen werde. Denn dem müsse man entgegenhalten, dass es in Deutschland eine funktionierende Verfassungsgerichtsbarkeit gebe, die letztlich über diese Dinge entscheide. Umgekehrt gehörten den Vereinten Nationen Länder wie Saudi-Arabien, Korea und ähnliche Staaten an, in denen die Menschenrechte massiv verletzt würden. Diesen Ländern könne man kein Urteil über die verfassungsrechtliche Wirklichkeit in Deutschland zubilligen. Es gehe daher darum zu klären, ob das BMI nur eine generelle Skepsis gegenüber dem Ratifikationsverfahren hege oder ob es hier um eine echte juristische Unsicherheit gehe, die ausgeräumt werden müsse. Denn im BMAS werde die Position vertreten, dass es unbedenklich sei, das Abkommen zu ratifizieren.

Die **Fraktion der SPD** vertrat die Ansicht, die kürzlich durchgeführte öffentliche Anhörung zur Religionsfreiheit in China habe deutlich gemacht, dass es wichtig sei zu beobachten, ob zum Beispiel deutsche Pharma-Unternehmen oder deutsche Hersteller von medizintechnischen Anlagen dazu beitragen würden, dass in China Menschenrechtsverletzungen begangen würden. Wenn man dies verhindern wolle, dann müsse man die Regeln verschärfen, die die Tätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland betreffen und deren Sinn es sei, die Einhaltung von Menschenrechtsstandards durch Unternehmen zu garantieren. Wenn man über solche Regeln spreche, dann beziehe man sich automatisch auch auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, weil es um Eingriffe in die Geschäfte von deutschen Unternehmen, beispielsweise um Exportbeschränkungen, gehe. Im Übrigen seien die Bedenken von Teilen der Bundesregierung gegen das Protokoll nicht neu, sondern bereits vielfach Gegenstand von Diskussionen gewesen. Im Lichte genau dieser Bedenken seien die entsprechenden Passagen im Koalitionsvertrag formuliert worden. Da die Fraktion der SPD sich in vielen anderen Fragen koalitionstreu verhalten habe, insistiere sie nun ihrerseits darauf, dass vereinbarungsgemäß auch die internationalen Abkommen ratifiziert würden. In der

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Frage, inwieweit das Fakultativprotokoll das deutsche Beamtenrecht tangiere, gebe es unterschiedliche Rechtspositionen. Die Fraktion der SPD habe die Erwartung, dass die Ratifikation keine große rechtlichen Veränderungen in Deutschland zur Folge haben, aber in vielen anderen Ländern auf der Welt segensreiche Veränderungen bewirken würden. So könnte das Protokoll auch dazu beitragen, Menschen davon abzuhalten, sich auf den Weg nach Deutschland machen. Somit sei nicht erkennbar, welche Argumente die Bundesregierung noch daran hielten, die Ratifikation vorzunehmen.

Die **Fraktion der AfD** merkte an, dass der vorliegende Antrag das Ziel verfolge, die sogenannten wsk-Rechte – die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte – den elementaren Menschenrechten gleich zu stellen. Eine solche Erweiterung des Menschenrechtsbegriffes helfe den Menschenrechten aber überhaupt nicht weiter, sondern trage im Gegenteil dazu bei, den Begriff der allgemeinen Menschenrechte auszuhöhlen. Die Fraktion der AfD stehe für eine klassisch-liberale Auslegung des Menschenrechtsbegriffs, verstanden als ein Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Gedankenfreiheit. Damit sei alles gesagt, und eine Erweiterung dieses Begriffsverständnisses sei unnötig. Darum lehne die Fraktion der AfD den Antrag ab. Letztlich diene er der Fraktion DIE LINKE. nur dazu, das Thema wsk-Rechte rechtzeitig zum EU-Wahlkampf einmal wieder auf die Agenda zu setzen, um sich als die wahren Menschenrechtler zu profilieren. Damit sei der Sache selbst aber nicht gedient.

Die **Fraktion der FDP** führte aus, dass das liberale Verständnis von Menschenrechten von der Autonomie des Menschen ausgehe, dass eine enge Auslegung, wie die Fraktion der AfD sie vornehme, aber eine verkürzte und veraltete Sichtweise darstelle. Im Übrigen kritisiere man an dem Antrag der Fraktion DIE LINKE., dass er sich nur auf die nationale Ebene beziehe. In Zeiten der Globalisierung müsse es demgegenüber um die Frage gehen, wie man auf internationaler Ebene Menschenrechte durchsetzen könne. Dies werde nur funktionieren, wenn man gemeinsam mit anderen Staaten, aber auch gemeinsam mit Unternehmen und insbesondere deutschen Unternehmen an der Umsetzung arbeite.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, dass es bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten um die Frage gehe, ob konkrete Rechte wie die auf Gesundheit, Bildung, Wohnen oder Arbeit realisiert seien und inwieweit dies auch für Geflüchtete gelte. Die Fraktion DIE LINKE. sei ebenso wie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN daran interessiert, dass das Zusatzprotokoll zum VN-Sozialpakt endlich ratifiziert werde, damit Menschen eine Rechtsgrundlage dafür erhielten, sich zu wehren, wenn ihre wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Menschenrechte verletzt würden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** legte dar, dass in dem Antrag die Aufforderung an die Bundesregierung gerichtet werde, das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt endlich zu ratifizieren. Seit neun Jahren stehe diese Angelegenheit auf der Tagesordnung. Es sei schwer nachzuvollziehen, worauf es zurückzuführen sei, dass dieser Vorgang sich seit Jahren hinziehe, zumal Deutschland bei der Erarbeitung des Zusatzprotokolls eine konstruktive Rolle gespielt und dessen internationale Anerkennung mit vorangetrieben habe. Auch die Große Koalition habe im Koalitionsvertrag diesen Umstand noch einmal eigens erwähnt und dazu ausgeführt, dass sie die Ratifikation des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt der Vereinten Nationen anstrebe. Dieser Schritt stehe jedoch nach wie vor aus. Ende September 2018 habe der Staatssekretär im Arbeitsministerium, Björn Böhning, in Genf anlässlich des sechsten Überprüfungsverfahrens noch einmal dazu Stellung genommen. Er habe darum gebeten, sich in Geduld zu üben, weil noch verschiedene Aspekte geprüft werden müssten. Seitdem habe das Arbeitsministerium den Mitgliedern des Menschenrechtsausschusses zweimal berichtet, dass diese Prüfung andauere. Fortschritte im Prüfprozess seien jedoch nicht erkennbar, wenn nun Einwände aus dem Bundesinnenministerium vorgebracht würden. Dass das Streikrecht für Beamte das entscheidende Hindernis sein solle, könne man sich kaum vorstellen. Nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gebe es viele Möglichkeiten, hier zu einer Lösung zu kommen. Da man im letzten Jahr den 70. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gefeiert habe, hielte man es für ein angemessenes Signal nach außen, wenn der Sozialpakt noch innerhalb dieses Jahres ratifiziert würde.

Berlin, den 15. Mai 2019

Dr. Matthias Zimmer
Berichtersteller

Frank Schwabe
Berichtersteller

Jürgen Braun
Berichtersteller

Dr. Lukas Köhler
Berichtersteller

Zaklin Nastic
Berichterstellerin

Margarete Bause
Berichterstellerin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.