Kleine Anfrage

der Abgeordneten Martin Sichert, Jürgen Pohl, René Springer, Sebastian Münzenmaier, Armin-Paulus Hampel, Petr Bystron, Dr. Anton Friesen, Dr. Roland Hartwig, Waldemar Herdt, Paul Viktor Podolay und der Fraktion der AfD

Weitere Fragen zum Fakultativprotokoll des VN-Sozialpaktes

Das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt (VN-Sozialpakt) über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) konstituiert in seinem Kern u. a. ein Individualbeschwerderecht (vgl. Artikel 2-11 des Fakultativprotokolls, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_op1_dt.pdf). Dieses Recht erlaubt es Einzelpersonen oder Personengruppen – auch im Namen anderer –, beim zuständigen Fachausschuss der Vereinten Nationen (WSK-Ausschuss) sogenannte Mitteilungen bzw. Beschwerden einzureichen (engl. Individual Complaint Mechanism – siehe Artikel 2 des Fakultativprotokolls). Die Beschwerdeführer müssen lediglich behaupten, in einem der wsk-Rechte verletzt zu sein, und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben (Artikel 3).

Laut Artikel 2 des Fakultativprotokolls können auch Personengruppen (und somit Verbände) diese Beschwerden auch im Namen anderer einreichen. Dies kann auch dann, wenn die Einwilligung der tatsächlich Betroffenen fehlt, erfolgen, solange die Personengruppen „rechtfertigen [können], ohne eine solche Zustimmung in ihrem Namen [der Betroffenen] zu handeln“ (Artikel 2 Satz 2 des Fakultativprotokolls).

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben in ihrer Ausführung (Dokumentnummer: WD 2 – 3000 – 066/15 vom 28. April 2015, insb. Seite 9, „Zur Reichweite des menschenrechtlichen Schutzes im Bereich der Gesundheitsversorgung unter besonderer Berücksichtigung von Artikel 9 und 12 ICESCR“) folgendes festgestellt:

- Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erfordern ein „aktives Handeln des Staates“ und stellen somit „eher Programmrechte“ dar, weshalb sie mit „vorsichtig einschränkenden Begrifflichkeiten wie ‚progressive Umsetzung‘, ‚Ressourcenvorbehalt‘ bzw. ‚Einsatz der maximal verfügbaren Ressourcen‘“ versehen werden (WD 2 – 3000 – 066/15, Seite 9, Absatz 2).
- „Wegen des häufig weiten Beurteilungsspielraums der Staaten bei der Umsetzung ihrer Gewährleistungspflichten sind die Inhalte wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte oft als vage, schwer bestimmbar, kaum messbar – und daher nicht (gerichtlich) durchsetzbar (justiziabel) eingeordnet worden“ (ebd.).
- „(...) das Grundgesetz schweigt zur Frage wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte weitgehend“ (ebd. Seite 10, Absatz 1).

- „Einige Ausschüsse können auch Individualbeschwerden einzelner Betroffener gegen Staaten bescheiden und entwickeln auf diese Weise eine Art eigener ‚Rechtsprechung‘“ (ebd. Seite 10, Absatz 3). „Diese ist begrenzt, da viele Einzelfallmechanismen erst seit kurzem existieren, Protokolle noch nicht oder gerade erst in Kraft getreten sind und insgesamt das Beschwerdeaufkommen gering ist. Auch die Zusatzprotokolle, die beispielsweise Individualbeschwerdeverfahren vorsehen, müssen aber von den Staaten separat ratifiziert werden und sind erst dann verbindlich.“

Der stellvertretende Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), Michael Windfuhr (der gleichzeitig einer der derzeitigen 18 Mitglieder im VN WSK-Ausschuss ist), kam zu einer ähnlichen Formulierung, als er am 17. Januar 2019 im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag (www.bundestag.de/presse/hib/642880-642880) 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 nachdrücklich, auch in Ländern mit „guten Rechtswegen“ – also auch der Bundesrepublik Deutschland – möglich. Nach dieser Auslegung stellen die Fragesteller fest, dass die Ratifizierung des Zusatzprotokolls und die dadurch ermöglichten Beschwerdeverfahren einen neuen „Quasi-Rechtsweg“, also einen überstaatlichen Rechtsweg, eine – mit den Worten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages – „eine Art eigener Rechtsprechung“ mit Wirkkraft für die Bundesrepublik Deutschland eröffnen und legitimieren.

Derselbe DIMR hat in Kooperation mit dem Leibniz Institut für Sozialwissenschaften im Januar 2018 eine Publikation (www.ssoar.info/ssoar/handle/document/56232#) veröffentlicht, worin geschrieben steht, dass „Staaten [...] im Einklang mit dem Völkerrecht für das Handeln privater Akteure (einschließlich Unternehmen) verantwortlich gemacht werden [können]“.

Die Bundesregierung schreibt zu dem Fakultativprotokoll: „Das Fakultativprotokoll erweitert die Kompetenzen des VN WSK-Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen [...] um mehrere Kontrollverfahren“ (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung auf Bundestagdrucksache 19/10098). 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 (siehe dazu die Antwort zu Frage 3 auf Bundestagdrucksache 19/10098). 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 Bundestagsdrucksache 7/658, S. 18 aus dem Jahr 1973 verwiesen).

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Fragesteller zu der Kleinen Anfrage der AfD-Fraktion vom 9. April 2019 (Bundestagsdrucksache 19/9199) verwiesen.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Positioniert sich die Bundesregierung zu den Ausführungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, wonach „einige Ausschüsse [...] auch Individualbeschwerden einzelner Betroffener gegen Staaten bescheiden [können] und [...] auf diese Weise eine Art eigene ‚Rechtsprechung‘ [entwickeln]“ (siehe Vorbemerkung der Fragesteller, Absatz 3 Punkt 4)?

Und wenn ja, wie?

- a) Teilt die Bundesregierung diese Rechtsauffassung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (bitte konkret begründen, wieso ja bzw. wieso nicht)?
 - b) Welche konkreten Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus diesem Befund in Bezug auf das Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt?
2. Positioniert sich die Bundesregierung zu der Ausführung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, wonach „Zusatzprotokolle, die beispielsweise Individualbeschwerdeverfahren vorsehen, [...] von den Staaten separat ratifiziert werden [müssen] und [...] erst dann verbindlich [sind]“ (siehe Vorbemerkung der Fragesteller, Absatz 3 Punkt 4)?

Und wenn ja, wie?

- a) Wie ist diese Ausführung im Zusammenhang mit der Ausführung der Bundesregierung in der Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 19/10098 zu verstehen, wo „[...] der Pakt ‚für niemand unmittelbar Rechte oder Ansprüche, die gerichtlich einklagbar wären‘, begründet“ und dies „nach wie vor der Rechtsauffassung der Bundesregierung [entspricht]“?
 - b) Wie positioniert sich die Bundesregierung zu diesem Widerspruch und welche konkreten Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus diesem Befund in Bezug auf das Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt?
3. Wie ist die Auffassung aus der Vorbemerkung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 19/10098 zu verstehen, in welcher die Bundesregierung betont, dass „die Vorgaben des VN-Sozialpaktes [...] bei der Auslegung und Anwendung des deutschen Rechts von den Gerichten zu berücksichtigen [sind]“ in Bezug auf mögliche Beschwerdeverfahren, die von deutschen Beschwerdeführern (Einzelpersonen bzw. Personengruppen) vor dem WSK-Ausschuss erfolgreich durchgesetzt werden?
 - a) Ist die Bundesregierung auch hier der Auffassung, dass die Entscheidungen in Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens nach dem Fakultativprotokoll die deutschen Gerichte bei der Auslegung und Anwendung des deutschen Rechts zu berücksichtigen sind (siehe Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 19/10098)?
 - b) Wenn nicht, mit welcher Argumentation gilt dieses Prinzip bei der Auslegung und Anwendung des deutschen Rechts bei der Berücksichtigung des VN-Sozialpaktes und nicht bei einer etwaigen Ratifikation des Fakultativprotokolls?

4. Positioniert sich die Bundesregierung zu der Ausführung des stellvertretenden Direktors des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), Michael Windfuhr (gleichzeitig einer der derzeitigen 18 Mitglieder im VN WSK-Ausschuss), der von der „Einklagbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte auf Ebene der Vereinten Nationen“ in Zusammenhang mit dem Fakultativprotokoll im Deutschen Bundestag gesprochen hat (siehe Vorbemerkung der Fragesteller, Absatz 4)?

Und wenn ja, wie?

5. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus dem im Artikel 2 des Fakultativprotokolls normierten Rechts auf Einlegen von Beschwerde von Personengruppen im Namen derer, „die behaupten, Opfer einer Verletzung eines der im Pakt niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch diesen Vertragsstaat zu sein“ (Artikel 2, Absatz 1)?
6. Wie ist die Beschwerdeoption von Personengruppen (siehe Frage 5), nach Ansicht der Bundesregierung, mit dem Grundsatz des Individualrechtsschutzes im deutschen Sozialrecht vereinbar (Stichwort: Individualrechtsschutz)?
7. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu dem im Artikel 2 Absatz 2 des Fakultativprotokolls normierten Recht auf Einlegen von Beschwerde von Personengruppen im Namen der Betroffenen, wenn die Einwilligung der tatsächlich Betroffenen fehlt, die Personengruppe aber in dem Fall lediglich „rechtfertigen [können muss]“, auch ohne eine solche Zustimmung in ihrem Namen handeln zu wollen?

Wie ist dies nach Ansicht der Bundesregierung mit dem System des deutschen Sozialrechts vereinbar?

8. Wer war nach Kenntnis der Bundesregierung als Vertreter Deutschlands maßgeblich an den Verhandlungen zu dem Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt beteiligt?

Welche Bundesministerien bzw. Bundesbehörden waren daran beteiligt (bitte konkrete Angaben der zuständigen Personen bzw. Behörden und eine Auflistung wann bzw. wo wer beteiligt gewesen ist)?

9. Wann haben nach Kenntnis der Bundesregierung die Verhandlungsrunden stattgefunden?

a) In welchem Umfang?

b) In welchem Zeitraum (bitte in einer Tabelle auflisten und mit Daten versehen)?

10. Was waren nach Kenntnis der Bundesregierung die Ergebnisse der jeweiligen Verhandlungsrunden?

a) Wie hat sich die Bundesrepublik Deutschland jeweils dazu positioniert?

b) Welche Bedenken wurden von Deutschland aus gemeldet (bitte in einer Tabelle auflisten)?

11. Haben die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung die Problematik des generellen Streikverbots, das in Deutschland für Beamte gilt, angesprochen?

Was war das Ergebnis (bitte konkret erläutern)?

12. Wann und wie wurde der Deutsche Bundestag über die Entwicklungen informiert (bitte detailliert in einer Tabelle mit Datumsangaben und kurzer Zusammenfassung auflisten)?

13. Welche Stellungnahmen bzw. Informationen haben die beteiligten innerstaatlichen Institutionen bzw. Behörden bzw. Verbände bzw. allgemein die maßgeblichen Stakeholder in Deutschland, die von der Regelung des Fakultativprotokolls mittelbar oder unmittelbar betroffen sind bzw. sein werden, bisher der Bundesregierung mitgeteilt (bitte die Stellungnahmen in einer Tabelle auflisten mit Nennung des Einreichenden, des Datums und die jeweiligen Stellungnahmen als Anlage der Antwort auf die Kleine Anfrage anhängen)?
14. Welche Stellungnahmen bzw. Expertenanalysen hat die Bundesregierung in Auftrag gegeben oder von den zuständigen Behörden angefordert, um die innerstaatlichen sowie völkerrechtlichen Rechtsfragen, Risiken und Konsequenzen zu klären (bitte die Stellungnahmen in einer Tabelle auflisten mit Nennung des Einreichenden, des Datums und der jeweiligen Stellungnahme als Anlage der Antwort auf die Kleine Anfrage anhängen)?

Berlin, den 25. Juni 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion