



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

**Entwurf eines Gesetzes zum
Fakultativprotokoll vom 10. Dezember
2008 zum Internationalen Pakt über
wirtschaftliche, soziale und kulturelle
Rechte**

Mai 2022

Inhalt

1	Stellungnahme	3
1.1	Bekenntnis zu Gleichwertigkeit der Menschenrechte	3
2	Inhalt des Fakultativprotokolls	4
2.1	Die Individualbeschwerde	4
2.2	Das Staatenbeschwerdeverfahren	5
2.3	Das Untersuchungsverfahren	5
3	Die Entscheidungspraxis des Ausschusses	5
4	Empfehlung des Deutschen Instituts für Menschenrechte	6

1 Stellungnahme

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll vom 10. Dezember 2008 zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Stellung zu nehmen und begrüßt den Entwurf ausdrücklich. Der Gesetzentwurf soll die Voraussetzungen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz für die Ratifizierung des Fakultativprotokolls schaffen. Dies ist nach Meinung des Instituts seit geraumer Zeit überfällig, denn anders als beim Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und anderen Menschenrechtsabkommen hat Deutschland dieses zusätzliche Umsetzungsinstrument für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bisher nicht ratifiziert. Beide Pakte wurden 1966 beschlossen und sind 1976 in Kraft getreten. Deutschland war von Beginn an Vertragsstaat beider Verträge. Der UN-Zivilpakt hatte von Anfang an ein Individualbeschwerdeverfahren vorgesehen, dem sich die Bundesrepublik unterworfen hat.

Im Gegensatz dazu wurde das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) erst später entwickelt. Es beinhaltet keine neuen materiellen Rechtsvorschriften, sondern erweitert die Kontrollbefugnisse des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss).

Deutschland will ausschließlich das Individualbeschwerdeverfahren ratifizieren; der Staatenbeschwerde und dem Untersuchungsverfahren will die Bundesregierung nicht beitreten. Zu den Beschwerdeverfahren im Einzelnen siehe unten Kapitel 2.

1.1 Bekenntnis zu Gleichwertigkeit der Menschenrechte

Das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt wurde viele Jahre auf internationaler Ebene verhandelt und liegt seit 2009 zur Unterzeichnung und Ratifikation bei den Vereinten Nationen aus. In Kraft getreten ist es am 5. Mai 2013. Deutschland hatte sich international für die Entstehung des Fakultativprotokolls eingesetzt. Dennoch konnte sich die Bundesregierung bisher nicht entschließen, das Fakultativprotokoll tatsächlich zu zeichnen und zu ratifizieren. Damit behandelt die Bundesregierung die beiden Rechtsbereiche, bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ungleich. Bereits 2010 war ein Kabinettsbeschluss angekündigt worden; das Verfahren geriet aber ins Stocken. Im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 hatten sich die Koalitionspartner vorgenommen, die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt anzustreben. Die Formulierung des aktuellen Koalitionsvertrags lautet: „Das Zusatzprotokoll zum Sozialpakt der VN werden wir ratifizieren“.¹

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt, dass mit dem Gesetzesentwurf nun die Voraussetzungen für die Ratifikation des Fakultativprotokolls durch Deutschland geschaffen werden; die Ratifikation stellt ein Bekenntnis zu allen Menschenrechten, ihrer Universalität und Unteilbarkeit dar. Deutschland bekräftigt mit der Ratifikation außerdem, dass es sich bei den Rechten aus UN-Sozialpakt und UN-Zivilpakt um gleichwertige Rechte handelt.

¹ https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 117, abgerufen am 20.05.2022.

2 Inhalt des Fakultativprotokolls

Das Fakultativprotokoll regelt alle Einzelheiten für die Individualbeschwerde, die Staatenbeschwerde und das Untersuchungsverfahren.² 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. Insofern begründet das Fakultativprotokoll keine weiteren wirtschaftlichen, sozialen oder kulturelle Rechte.

Die im Fakultativprotokoll enthaltenen Verfahren ergänzen das generelle Monitoring-Verfahren für UN-Konventionen, die sogenannte Staatenberichtsprüfung. In diesem Verfahren müssen Vertragsstaaten dem UN-Fachausschuss – hier dem WSK-Ausschuss – in regelmäßigen Abständen darüber berichten, wie sie die Rechte des Vertrages – hier des UN-Sozialpakts – umgesetzt haben, und stellen sich in einer mündlichen Diskussion den Nachfragen des Ausschusses.

2.1 Die Individualbeschwerde

Nach Inkrafttreten des Fakultativprotokolls in einem UN-Vertragsstaat kann sich eine Einzelperson an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wenden und eine Individualbeschwerde im Wege einer Mitteilung einbringen. In dieser Beschwerde kann sie, oder ihre Vertreter*innen, darlegen, warum sie glaubt, durch ihren Staat in einem oder mehreren Konventionsrechten verletzt worden zu sein.

Nach Eingang der Beschwerde prüft der UN-Ausschuss zuerst 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 Fakultativprotokolls für den jeweiligen Vertragsstaat eingetreten sein oder weiter fortwirken.

Unzulässig ist eine Individualbeschwerde etwa dann, wenn die Sache bereits vor einem anderen internationalen Gremium geprüft wurde oder wenn sie offensichtlich unbegründet ist.

Nachdem der Ausschuss eine Beschwerde für zulässig erklärt hat, setzt er sich inhaltlich mit ihr auseinander. Der Ausschuss fordert dann den Vertragsstaat zur Stellungnahme auf und prüft den Fall. Anschließend veröffentlicht er seine Bewertung der Individualbeschwerde in einem sogenannten „view“ und verbindet sie in der Regel mit Handlungsempfehlungen an den Staat. Der Dialog zwischen dem 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.

² Für allgemeine Informationen zu den Verfahren siehe: Office of the High Commissioners, Individual Communications, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/complaints-about-human-rights-violations#individual> abgerufen am 20.05.2022.

Die Aussagen (views) des 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 Ausschuss erwartet, dass die Antwort des Staates die Umsetzung der Empfehlungen und alle vorgenommenen Handlungen und Reaktionen thematisiert.

2.2 Das Staatenbeschwerdeverfahren

Das Instrument der Staatenbeschwerde ist in vielen menschenrechtlichen Verträgen vorgesehen,³ dennoch wurde es im Gegensatz zur Individualbeschwerde bislang kaum angewandt.⁴ Mit ihr kann ein Staat international darauf hinweisen, dass ein anderer Vertragsstaat den Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht nachkommt. Der Ausschuss befasst sich inhaltlich erst dann mit der Beschwerde, wenn die Staaten bilateral nicht zu einer zufriedenstellenden Lösung gekommen sind. Um dem Staatenbeschwerdeverfahren beizutreten, bedarf es nach Artikel 10 des Fakultativprotokolls einer gesonderten Erklärung des Vertragsstaats, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Staatenbeschwerden anerkennt. Es handelt sich also um eine so genannte „opt in“ Regelung. Deutschland wird gemäß dem vorliegenden Referent*innenentwurf dem Staatenbeschwerdeverfahren aktuell nicht beitreten.⁵

2.3 Das Untersuchungsverfahren

Der UN-Ausschuss kann ein Untersuchungsverfahren einleiten, wenn er darüber informiert wird, dass in einem Vertragsstaat Paktrechte schwerwiegend oder systematisch verletzt werden.⁶ Entscheidet sich der Ausschuss 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. Ebenso bedarf es für dieses Verfahren einer gesonderten Erklärung des Vertragsstaats, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses dafür anerkennt. Deutschland wird auch diese Erklärung bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde nicht abgeben.⁷

3 Die Entscheidungspraxis des Ausschusses

Wie bereits bestehende Individualbeschwerdeverfahren zu anderen Konventionen zeigen, ist die Anzahl der Beschwerden gegen Deutschland gering. Die Individualbeschwerden zu Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) oder Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) beinhalten ebenso wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, sodass hier auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden kann.

³ Vgl. Kälin, Walter/Künzli, Jörg (Hg.) (2018): *Universeller Menschenrechtsschutz*, 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos, S. 279. Tomuschat, Christian (2008): *Internationaler Menschenrechtsschutz. Anspruch und Wirklichkeit*. In: VN 5/2008, S. 196.

⁴ Bisher 3 Staatenbeschwerden bezüglich der Einhaltung der Rechte des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), siehe: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/inter-state-communications> abgerufen am 20.05.2022.

⁵ Vgl. Referent*innenentwurf der Bundesregierung, S. 7.

⁶ Vgl. Kälin, Walter/Künzli, Jörg (Hg.) (2018): *Universeller Menschenrechtsschutz*, 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos, S. 282.

⁷ Vgl. Referent*innenentwurf der Bundesregierung, S. 7.

Derzeit haben 26 Staaten das Individualbeschwerdeverfahren akzeptiert und das Fakultativprotokoll des UN-Sozialpakts ratifiziert.⁸ Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat bislang in 11 Individualbeschwerden eine Auffassung (views) erlassen.⁹

Die Auffassungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die in den letzten Jahren ergangen sind, geben Aufschluss über die Arbeitsweise und Entscheidungsentwicklung des WSK-Ausschusses. Die bisher beobachtete Spruchpraxis des Ausschusses belegt, dass er in der Fallbeurteilung sorgfältig vorgeht und in seiner Praxis strenge Prüfkriterien etabliert hat. Dies betrifft insbesondere die Zulässigkeitsprüfung; an diesem strengen Maßstab sind bisher die meisten Individualbeschwerden gescheitert. Insbesondere ist eine enge Auslegung bei Fallkonstellationen, bei denen die Rechtsverletzung vor der Ratifikation des Fakultativprotokolls stattfand, zu beobachten.

In der Prüfung der Begründetheit der vorgebrachten Rechtsverletzung, geht der WSK-Ausschuss methodisch und transparent vor. Er wendet bereits etablierte Kriterien aus Allgemeinen Bemerkungen und bisheriger Spruchpraxis konsequent an und begründet seine Auffassung umfangreich. Für die Vertragsstaaten sind die Auffassungen des Ausschusses daher einschätzbar und nachvollziehbar.¹⁰

4 Empfehlung des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte setzt sich seit Verabschiedung des Fakultativprotokolls für die Ratifikation des Fakultativprotokolls durch Deutschland ein – es begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung mit diesem Gesetzesentwurf nun die Voraussetzungen dafür schafft. Das Institut bedauert allerdings, dass Deutschland die Ratifikation des Staatenbeschwerdeverfahrens und des Untersuchungsverfahrens nicht anstrebt. Zwar hatte Deutschland sich auch bei der Ratifikation des UN-Zivilpaktes gegen die Abgabe einer gesonderten Erklärung für das Staatenbeschwerdeverfahren nach Artikel 41 des Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte entschieden.¹¹ Beim Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD) hat Deutschland das Staatenbeschwerdeverfahren gem. Art. 11 und Art. 12 ICERD jedoch anerkannt.

In Zeiten, in denen die rechtebasierte internationale Ordnung von vielen Regierungen weltweit hinterfragt wird, hielte das Institut ein starkes Bekenntnis von Deutschland zu

⁸ Vgl. <https://indicators.ohchr.org/> abgerufen am 20.05.2022.

⁹ Vgl. <https://juris.ohchr.org/Search/Results> abgerufen am 20.05.2022.

¹⁰ Siehe DIMR (Hg.) (2018): Die Spruchpraxis des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Autorin Lissa Bettzieche, Information 23, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/die-spruchpraxis-des-un-ausschusses-fuer-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte> abgerufen am 20.05.2022.

¹¹ <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtssystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen/umsetzung-des-zivilpakts-in-deutschland> abgerufen am 20.05.2022.

den unabhängigen Überprüfungsverfahren, die das Fakultativprotokoll bietet, für äußerst wichtig. Ein klares Zeichen zur Einhaltung und zur Stärkung der Menschenrechte weltweit, durch die Annahme des Staatenbeschwerdeverfahrens und des Untersuchungsverfahrens, hätte das Institut auch deshalb sehr begrüßt.

Impressum

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

KONTAKT: Dr. Claudia Mahler

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
März 2022

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.