

# Deutschland sollte das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt bald ratifizieren

Claudia Mahler

Am 10. Dezember 2008 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Fakultativprotokoll zum UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) verabschiedet. Deutschland hat die Entstehung und Verabschiedung des Fakultativprotokolls intensiv unterstützt. Es enthält unter anderem ein Verfahren, mit dem Einzelpersonen beim zuständigen UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) Beschwerde einlegen können, wenn sie ihre Rechte aus dem Pakt verletzt sehen. Dieses Protokoll liegt seit dem 24. September 2009 zur Zeichnung und Ratifizierung aus. Doch Deutschland hat es bislang weder unterzeichnet noch ratifiziert. Zu fragen ist hier, warum nicht? Von offizieller Seite wird gesagt, man prüfe die Ratifizierung beziehungsweise die Anpassungserfordernisse durch die zuständigen Ressorts. Die Prüfung gehe der Frage nach, in welchen Bereichen möglicherweise Individualbeschwerden gegen Deutschland eingelegt werden könnten. Doch nachdem der Prüfungsprozess Ende 2008 aufgenommen worden war und im Jahr 2010 so gut wie abgeschlossen schien, ist er im Jahr 2011 zum Erliegen gekommen.

Es stünde Deutschland gut zu Gesicht, den Prozess der Prüfung schnellstmöglich abzuschließen und das Protokoll zu ratifizieren. Sechs Gründe sprechen dafür:

**Erstens** hat der CESCR zu den meisten Rechten des Sozialpakts eine Rechtsmeinung durch eine Vielzahl von Allgemeinen Bemerkungen und durch das Staatenberichtsverfahren entwickelt, so dass die zukünftige Spruchpraxis des Ausschusses sehr gut einzuschätzen sein wird.

**Zweitens** werden keine neuen Rechte geschaffen. Es geht weiterhin um die Einhaltung der von Deutschland bereits durch Ratifizierung des Sozialpakts anerkannten Verpflichtungen, beispielsweise das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Gesundheit oder das Recht auf Bildung. Das neue Verfahren ergänzt das bestehende Staatenberichtsverfahren. Vorbehalte oder interpretative Erklärungen zum Fakultativprotokoll, die darauf abzielen, die bereits verpflichtenden Paktrechte einzuschränken, sind unzulässig.

**Drittens** sind die Rechte als gerichtlich durchsetzbar anzusehen. Die Paktrechte verpflichten den Staat zu ihrer Achtung, zu ihrem Schutz und zur Gewährleistung. Dementsprechend verbieten sie ungerechtfertigte staatliche Freiheitsbeschränkungen, etwa einer bestimmten Gruppe von Personen das Recht auf Bildung zu nehmen (Achtungspflicht). Des Weiteren verpflichten die Paktrechte zum Schutz der Freiheitsbereiche vor Beeinträchtigungen durch Private (Schutzpflicht), also etwa vor willkürlichen Entlassungen. Schließlich muss der Staat die Freiheitsräume zur tatsächlichen

Wahrnehmung der Rechte gewährleisten (Gewährleistungspflicht), etwa durch Bereitstellen einer Sozialgerichtsbarkeit.

**Viertens** wird es keine Beschwerdeflut geben. Gegen Deutschland sind bisher kaum zulässige Individualbeschwerden aus anderen Rechtsbereichen eingereicht worden. Beispielsweise hätten bereits bei der Frauenrechtskonvention, die eine Individualbeschwerde zulässt und in der viele wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geschützt sind, solche Beschwerden erhoben werden können. Dies ist nicht geschehen. Daher ist auch mit Blick auf das neue Fakultativprotokoll nicht zu erwarten, dass auf Deutschland eine Flut an Individualbeschwerden zukommt.

**Fünftens** sind die Probleme, die bereits in der Vergangenheit vom CESCR in Bezug auf Deutschland angesprochen wurden, nicht unüberwindbar. Dazu zählen Studiengebühren, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder das Streikrecht von Beamten.

Der UN-Sozialpakt verbietet Studiengebühren nicht an sich, sie dürfen sich aber nicht diskriminierend auf marginalisierte oder benachteiligte Gruppen auswirken. Wie der Staat dies erreicht, zum Beispiel durch privat oder öffentlich finanzierte Stipendien, durch eine einkommensabhängige Gebührenstaffelung oder auf anderem Wege, bleibt ihm überlassen.

Es ist zweifelhaft, ob die Prüfung der Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes noch vor den CESCR gelangen können, da bereits zwei Vorlagen vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig sind und die Bundesregierung eine Neufassung der gesetzlichen Regelungen bereits angekündigt hat. Dennoch wäre auch durch den Ausschuss keine Neuinterpretation zu erwarten, da bereits das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 (Hartz-IV-Entscheidung) eine ganz ähnliche Auslegung des sozioökonomischen Existenzminimums nach dem Grundgesetz vorgenommen hat, wie sie der CESCR vertritt.

Das Streikverbot für Beamte ist wiederholt vom CESCR kritisiert worden. Er moniert dabei die zu weite Interpretation des Beamtenbegriffs durch Deutschland. Das Individualbeschwerdeverfahren vor dem CESCR würde die Chance eröffnen, die Konturen des zulässigen Streikverbots fallbezogen zu klären. Zwar lässt sich der Ausgang etwaiger zukünftiger Beschwerden nicht mit Sicherheit vorhersagen, aber die bisherige Ausschusspraxis enthält klare Leitlinien für künftige Entscheidungen.

**Sechstens** könnte Deutschland durch das Zulassen der Einzelfallbeschwerde die Ernsthaftigkeit seines Engagements für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eindrucksvoll unter Beweis stellen. Es nicht zu tun, würde dem internationalen Ansehen Deutschlands schaden.



**Dr. Claudia Mahler**, geb. 1969, ist wissenschaftliche Referentin in der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin.