

Ausschuss für Menschenrechte

Öffentlichen Anhörung am:

17. Mai 2006

Ausschuss für Menschenrechte

16(17)0025

Aussch.Drucks. 16. Wahlperiode

**Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte
im 7. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen
Beziehungen und in anderen Politikbereichen – ausgewählte Aspekte**

von Dr. Michael Krennerich, Nürnberger Menschenrechtszentrum¹

Sprecher der AG Entwicklung und Menschenrechte im FORUM MENSCHENRECHTE

Der 7. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik nimmt an verschiedenen Stellen auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (kurz: „wsk-Rechte“ oder „soziale Menschenrechte“) Bezug. Er enthält ein eigenes Kapitel zu diesen Rechten. Darüber hinaus sind wsk-Rechte auch in anderen Kapiteln des Berichts von Bedeutung (Menschenrechte von Kindern, Menschenrechte und Entwicklung, Menschenrechte und Wirtschaft etc.).

Die folgenden Anmerkungen beziehen sich lediglich auf einige wenige ausgewählte Aspekte, die im Rahmen der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 17. Mai 2006 hervorgehoben werden sollen. Der Schwerpunkt wird hierbei auf das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt gelegt, da hier unmittelbarer Handlungsbedarf besteht und wir uns eine parlamentarische Unterstützung für das Anliegen eines Zusatzprotokolls erhoffen.

Allgemeine Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte

Positiv hervorzuheben ist, dass der Bericht die Verpflichtung bekräftigt, die wsk-Rechte in demselben Maße zu fördern wie die bürgerlichen und politischen Rechte. Die Stärkung der wsk-Rechte wird ausdrücklich als ein Schwerpunkt deutscher Menschenrechtspolitik ausgewiesen.

Außenpolitisch hat sich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren aktiv für die Förderung der wsk-Rechte eingesetzt. Beispielhaft seien die außenpolitischen Bemühungen zum Schutz der Rechte auf Ernährung, Wasser und angemessenes Wohnen genannt, die auch im Menschenrechtsbericht hervorgehoben werden. Solches Engagement wurde auf internationaler Ebene gewürdigt und prägt das menschenrechtliche Profil Deutschlands.

Es ist zu wünschen, dass deutsche Politik - unabhängig von der jeweiligen Regierung und über den Regierungswechsel hinweg - auch weiterhin aktiv die wsk-Rechte fördert.

Dabei ist allerdings ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass sich die Förderung der wsk-Rechte nicht in außenpolitischen Initiativen und entwicklungspolitischen Aktivitäten erschöpft. Im Sinne des (im Bericht bekräftigten) Querschnittscharakters der Menschenrechtspolitik müssen die sozialen Menschenrechte – wie andere Menschenrechte auch – allgemeiner Maßstab der deutschen Politik im Inland wie Ausland sein. Dies betrifft etwa die Arbeitsmarkt-, Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Migrationspolitik. Dies betrifft aber auch die Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik sowie das Verhalten Deutschlands in internationalen Organisationen

¹ Kontakt: Michael.Krennerich@menschenrechte.org

wie der Weltbank oder der WTO. Auf entsprechende Kohärenzprobleme geht der Menschenrechtsbericht nicht ein.

Auch benennt der Bericht nicht die Notwendigkeit, Ministerialbürokratien *in puncto* wsk-Rechte zu sensibilisieren und zu schulen. In vielen Ministerien werden soziale Menschenrechte noch immer nicht als „echte“ Menschenrechte oder gar als Richtschnur politischen Handelns wahrgenommen und anerkannt.

Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt

Das Kapitel zu den wsk-Rechten des 7. Menschenrechtsberichts widmet sich u.a. der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission zu einem Zusatzprotokoll zum Sozialpakt.

Der UN-Sozialpakt ist von zentraler Bedeutung für den internationalen Schutz der wsk-Rechte. Im Unterschied zu etlichen anderen Menschenrechtsabkommen, etwa dem UN-Zivilpakt, verfügt der Sozialpakt bislang jedoch nicht über ein Individualbeschwerdeverfahren. Ein solches Beschwerdeverfahren ist ein wichtiges und bewährtes Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes. Im Falle des Sozialpaktes würde es Menschen, die in ihren sozialen Menschenrechten verletzt werden, die Möglichkeit eröffnen, sich vor einem UN-Ausschuss zu beschweren, wenn der nationale Rechtsweg ausgeschöpft ist.

Das FORUM MENSCHENRECHTE unterstützt die internationale Forderung nach der Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens für den UN-Sozialpakt. Es ist im Januar 2006 der *NGO Coalition for an Optional Protocol* beigetreten, einem internationalen Netzwerk von Nicht-Regierungsorganisationen, die ein solches Beschwerdeverfahren einfordern.

Die jahrelangen Bemühungen um die Einführung eines Zusatzprotokolls für den UN-Sozialpakt mündeten 2003 in der Errichtung einer Arbeitsgruppe durch die UN-Menschenrechtskommission. Ihr Mandat: die Optionen bezüglich eines Zusatzprotokolls zu erörtern. Das 2004 verlängerte Mandat ist nun durch den neu gegründeten Menschenrechtsrat zu erneuern und zu einem *drafting mandate* auszugestalten, damit endlich ein Entwurf eines Zusatzprotokolls erarbeitet wird, auf dessen Grundlage konkret weiter verhandelt werden kann.

Der 7. Menschenrechtsbericht der (alten) Bundesregierung hebt hervor, dass Deutschland Anteil daran hatte, den Diskussionsprozess um ein Zusatzprotokoll anzustoßen und am Laufen zu halten. Der Bericht wiederholt die 1998 gegenüber den Vereinten Nationen abgegebene Stellungnahme, der zufolge eine Individualbeschwerdemöglichkeit grundsätzlich dazu geeignet sei, Rechtsstellung und Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Umsetzung ihrer Vertragspflichten zu fördern. Gleichwohl wird Klärungsbedarf hinsichtlich des Regelungs- und Verpflichtungsgehaltes der wsk-Rechte und der Ausgestaltung eines Beschwerdemechanismus angemeldet. Diese Sprachregelung wird seit 1998 verwandt.

Auch die (neue) Bundesregierung hält an der Sprachregelung fest und begründet damit ihre skeptische Haltung gegenüber einem Beschwerdeverfahren. Zur Überraschung vieler und abweichend von der Mehrheit der beteiligten Staaten wandte sich die Bundesregierung bei der jüngsten Sitzung der Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission gegen ein *drafting mandate*. Auch hier erfolgte der allgemeine Hinweis auf weiteren Klärungsbedarf.

Die Position ist insofern schwer verständlich, als seit 1998 zahlreiche Klärungen vorgenommen wurden. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in rund 200 Staatenberichten und in sogenannten Allgemeinen Kommentaren die Rechte und Pflichten des Sozialpaktes erheblich konkretisiert. Die wsk-Rechte gelten heute weithin als justiziablel, und in der Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission wurden die offenen Fragen hinsichtlich eines Zusatzprotokolls bis zur Erschöpfung diskutiert. Mehrheitlich herrscht die

Meinung, dass die Zeit reif sei, nun endlich einen Entwurf eines Zusatzprotokolls zu erarbeiten, auf dessen Grundlage dann ohnehin nochmals strittige Fragen behandelt werden würden. Das deutsche Mitglied des UN-Ausschusses für wirtschaftliches, soziale und kulturelle Rechte, Prof. Dr. Eibe Riedel, forderte vor kurzem, die Bundesregierung solle ihre Bedenken in den *drafting*-Prozess einbringen, anstatt diesen abzulehnen und sich damit international zu isolieren.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf, ihre Haltung zu überdenken und sich konstruktiv an dem Prozess zu beteiligen. Auch ist es wichtig, dass das Parlament das Anliegen eines Beschwerdeverfahrens aktiv unterstützt. Denn es bedarf eines politischen Impulses, um die Widerstände innerhalb derjenigen Ministerien zu überwinden, die bisher einem Beschwerdeverfahren ablehnend gegenüber stehen. Jetzt ist ein wichtiger Zeitpunkt, um Einfluss auf den Meinungsbildungs- und Abstimmungsprozess innerhalb und zwischen den Ressorts zu nehmen, bevor dann der neugegründeten Menschenrechtsrat das Thema (bei der 2. Sitzung im September 2006 oder bei der darauf folgenden Sitzung) behandeln wird.

Einzelaspekte

- Die deutsche Bundesregierung wird Mitte des Jahres ihren nächsten **Staatenbericht** zum UN-Sozialpakt vorlegen. Hier ist uns wichtig, dass der Staatenbericht zum Anlass genommen wird, auch in parlamentarischen Gremien über die deutschen Verpflichtungen aus dem Sozialpakt zu debattieren.
- Im Menschenrechtsbericht wird an verschiedenen Stellen auf die Bedeutung der **UN-Sonderberichterstatter** zu einzelnen wsk-Rechten hingewiesen. Es ist wichtig, dass sich die Bundesregierung auch im Menschenrechtsrat für solche Sonderberichterstatter stark macht. Die Frage der Sondermechanismen ist noch nicht geklärt.
- Wie dem Bericht über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung zu entnehmen ist, hat Deutschland die **Revidierte Europäische Sozialcharta** von 1996 noch nicht ratifiziert. Eine Ratifikation wäre wahrlich an der Zeit.
- Im Bericht sind etliche Maßnahmen genannt, die darauf abzielen, die Qualität der Betreuung und Pflege in der ambulanten und stationären pflegerischen Versorgung **alter und pflegebedürftiger Menschen** zu verbessern. Trotz dieser Maßnahmen erreichen uns u.a. vom Forum zur Verbesserung der Situation pflegebedürftiger Menschen in Deutschland nach wie vor alarmierende Meldungen über die Situation alter und pflegebedürftiger Menschen. Hier ist zu prüfen, ob die Maßnahmen angemessen sind und wo Probleme bei der Umsetzung gültiger Regelungen bestehen.