

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Florian Toncar, Burkhardt Müller-Sönksen, Dr. Erwin Lotter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/11469 –**

### **Ratifikationsstand von internationalen Menschenrechtsabkommen und Zusatzprotokollen durch die Bundesrepublik Deutschland sowie Rücknahme von deutschen Vorbehalten**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesrepublik Deutschland hat zahlreiche internationale Menschenrechtsabkommen, einschließlich ihrer Zusatz- und Fakultativprotokolle, unterzeichnet und ratifiziert. Zu den wichtigsten gehören die Menschenrechtsabkommen auf Ebene der Vereinten Nationen, darunter der VN-Zivilpakt und der VN-Sozialpakt, sowie die Menschenrechtsabkommen des Europarats. In Kürze muss die Bundesregierung im Rahmen des Universellen Überprüfungsverfahrens (UPR) vor dem VN-Menschenrechtsrat darüber Bericht erstatten, wie sie die Verpflichtungen aus den VN-Abkommen national umsetzt.

Von den neun VN-Menschenrechtsabkommen hat die Bundesrepublik Deutschland acht unterschrieben und sechs ratifiziert. Während mit einer deutschen Unterzeichnung des Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/Wanderarbeitnehmerinnen und ihrer Familienangehörigen (ICRMW), dem sich auch sonst kein EU- oder EFTA-Mitglied (EFTA – European Free Trade Association) angeschlossen hat, auch künftig nicht zu rechnen ist, wird die Ratifikation des Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen derzeit vorbereitet. Die deutsche Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist vom Deutschen Bundestag bereits beschlossen und bedarf nun noch der Zustimmung des Bundesrates.

Im Rahmen des Europarats stellt die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren Zusatzprotokollen das rechtliche Fundament des europäischen Menschenrechtsschutzsystems dar. Weiteren Abkommen wie der Europäischen Sozialcharta ist die Bundesrepublik Deutschland ebenso beigetreten.

Durch die Verabschiedung neuer Konventionen und Abkommen sowie dazugehöriger Zusatz- und Fakultativprotokolle ist die vertragliche Einbindung der Bundesrepublik Deutschland stets in Bewegung. Obwohl die Bundesrepublik Deutschland aus seinem Selbstverständnis als demokratischem Rechtsstaat heraus umfangreiche menschenrechtliche Verpflichtungen eingegangen ist, ist

es einigen Übereinkommen nicht oder noch nicht beigetreten bzw. hat Abkommen nur mit Vorbehalten ratifiziert.

Das Ziel dieser Anfrage ist, den aktuellen deutschen Ratifikationsstand mit Blick auf die wichtigsten internationalen Menschenrechtsabkommen zu ermitteln sowie die Möglichkeiten für die eventuelle Rücknahme bestehender deutscher Vorbehaltserklärungen zu klären.

1. Welche Anstrengungen unternimmt die Bundesregierung, um die eingelegten Vorbehalte gegen den VN-Zivilpakt sowie gegen das 1. Fakultativprotokoll zum VN-Zivilpakt zurücknehmen zu können?

Die Bundesregierung hält die Vorbehalte, die gegen den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte eingelegt worden sind, nach wie vor für erforderlich. Dies gilt ebenso für die Vorbehalte zum Fakultativprotokoll zum Pakt. Insbesondere der Vorbehalt hinsichtlich der Vorbefassung anderer internationaler Streitschlichtungsmechanismen bleibt erforderlich, um divergierende Entscheidungen verschiedener internationaler Organe zu vermeiden. Entsprechende Regelungen werden im Übrigen in neueren Protokollen zur Einführung von Individualbeschwerden regelmäßig bereits im Protokolltext vorgesehen.

Die Bundesregierung sieht daher keinen Anlass, die Rücknahme der Vorbehalte zu betreiben.

2. Plant die Bundesregierung die Ratifizierung des am 10. Dezember 2008 von der VN-Generalversammlung angenommenen Zusatzprotokolls zum VN-Sozialpakt?

Wenn ja, wann?

Deutschland hat an der Erarbeitung des Fakultativprotokolls aktiv und konstruktiv mitgearbeitet. Deshalb wird die Bundesregierung auch die Frage, ob dieses Fakultativprotokoll von Deutschland unterzeichnet und ratifiziert werden soll, prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Individualbeschwerdeverfahren im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Vielzahl von Fragen berührt, bei deren Klärung eine Reihe innerstaatlicher Institutionen und Akteure einzubeziehen ist. Die Prüfung einer möglichen deutschen Unterzeichnung und Ratifikation wird daher entsprechend zeitaufwändig sein.

3. Wäre die Bundesregierung bereit, das Zusatzprotokoll zum VN-Sozialpakt auch dann zu unterzeichnen, falls sie Zweifel an der hinlänglichen Klarheit bzw. Justiziabilität einzelner wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte hat?

Diese Frage wird im Rahmen der Prüfung einer möglichen Unterzeichnung und Ratifikation untersucht werden.

4. Wie ist der Umsetzungsstand des am 5. Juni 2008 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetzes „zum Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“?

Das Gesetz ist am 2. September 2008 verkündet worden (BGBl. II S. 854). Die Ratifikationsurkunde wurde am 4. Dezember 2008 hinterlegt, so dass das Protokoll am 3. Januar 2009 für Deutschland in Kraft treten wird. Das Bundesministerium der Justiz hat mit Organisationserlass vom 20. November 2008

(Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277) eine Bundesstelle zur Verhütung von Folter eingerichtet, die als der die Bundeszuständigkeit betreffende Teil des nationalen Präventionsmechanismus fungieren wird.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die von zahlreichen unabhängigen Fachleuten geäußerte Kritik, dass die für die Umsetzung des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention vorgesehenen Ressourcen nicht zum Aufbau eines den Vorgaben des Fakultativprotokolls genügenden Nationalen Präventionsmechanismus ausreichen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die vorgesehene Ausstattung der Bundesstelle für eine angemessene Prävention im Bereich der Gewahrsamseinrichtungen des Bundes ausreicht. Zur Ausstattung der vorgesehenen Länderkommission kann die Bundesregierung keine Stellung beziehen.

Aus Sicht der Bundesregierung sollte vor einer Bewertung der Funktionsfähigkeit der Präventionsmechanismen abgewartet werden, wie diese selbst ihre ersten Erfahrungen in der Praxis beurteilen.

6. a) Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung, um entsprechend der Aufforderung durch den Konventionsausschuss in Zusammenarbeit mit den Bundesländern die Voraussetzungen dafür herzustellen, dass der deutsche Vorbehalt gegen das Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurückgenommen werden kann?
- b) Welche Fortschritte sind in den letzten Jahren in der Bundesrepublik Deutschland zur Erreichung dieses Ziels zu verzeichnen?
- c) Erwägt die Bundesregierung, den Vorbehalt auch ohne ausdrückliche Zustimmung der Bundesländer zurückzunehmen?

Auf die nach wie vor gültige Antwort der Bundesregierung vom 13. Juli 2007 auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache Nr. 16/6076 wird verwiesen.

7. Was ist der Stand der Umsetzung des am 20. Juni 2008 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie?

Das Gesetz ist am 5. November 2008 verkündet worden (BGBl. II S. 1222). Die Übergabe der Ratifikationsurkunde soll in Kürze erfolgen.

8. Hält die Bundesregierung die Aushandlung eines Fakultativprotokolls zwecks Schaffung einer Individualbeschwerde im Rahmen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes für sinnvoll?

Falls ja, welche Schritte plant die Bundesregierung hierzu zu unternehmen?

Das Individualbeschwerdeverfahren ist ein wichtiges und bewährtes Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes. Es ist grundsätzlich dazu geeignet, Rechtsstellung und Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Umsetzung ihrer Vertragspflicht zu fördern. Insoweit kann ein Individualbeschwerdeverfahren die Kontrollmechanismen einer Menschenrechtskonvention verbessern. Die Bundesregierung beobachtet daher die Diskussion um die Einführung eines solchen Verfahrens mit Interesse.

Die Bundesregierung beteiligt sich gegenwärtig an den in Genf stattfindenden informellen Beratungen über die Einsetzung einer formellen Arbeitsgruppe des VN-Menschenrechtsrats zur Schaffung eines Individualbeschwerdeverfahrens. Neben der Sicherung der erforderlichen Mehrheit im Menschenrechtsrat für die Erarbeitung eines entsprechenden Fakultativprotokolls sollte vor einer Entscheidung jedoch gewährleistet sein, dass das Mandat für eine Arbeitsgruppe den Erwartungen entspricht, welche die Bundesregierung an ein praktikables und den Kinderrechten auch dienliches Individualbeschwerdeverfahren stellt. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass im Rahmen der informellen Beratungen zunächst eine Reihe grundlegender Fragen geklärt werden. Diese betreffen zum einen mögliche Überlappungen mit existierenden Beschwerdeverfahren insbesondere nach dem Zivilpakt – und zukünftig nach dem in mehrfacher Hinsicht vergleichbaren Beschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zum Sozialpakt – und zum anderen die besonderen inhaltlichen und prozeduralen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Geltendmachung der Rechte von Kindern ergeben. Eine abschließende Positionierung der Bundesregierung kann daher zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht erfolgen.

9. Wie begründet die Bundesregierung ihre Einschätzung (dargelegt in Bundestagsdrucksache 16/10450, Antwort zu Frage 11), dass die UN-Wanderarbeiter-Konvention Anreize dafür schaffe, ohne legalen Aufenthaltstitel einer Beschäftigung nachzugehen?

Wie die Bundesregierung in ihrer Antwort zur Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. bereits dargelegt hat, schließt das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter einschließlich ihrer Familienangehörigen auch solche Wanderarbeiter ein, die sich in einem Land unerlaubt aufhalten und dort unerlaubt einer Beschäftigung nachgehen. Dabei geht der Schutz, den ihnen das Übereinkommen im Bereich grundlegender Menschenrechte (wie z. B. dem Recht auf Leben – Artikel 9, dem Verbot der Zwangsarbeit – Artikel 11 oder dem Recht auf Eigentum – Artikel 15) gewährt, nicht über das hinaus, was ihnen durch andere Menschenrechtsübereinkommen bereits gewährt wird.

In Titel III des Übereinkommens (Menschenrechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen) werden den Wanderarbeitern jedoch in gleicher Weise und ohne jegliche Differenzierung eine Reihe von Ansprüchen eher verwaltungstechnischer Art (wie z. B. ein Recht auf Unterrichtung gemäß Artikel 33) zugebilligt. Diese insgesamt sehr weit gehenden Regelungen sind nach Auffassung der Bundesregierung möglicherweise geeignet, den Anreiz zu verstärken, auch ohne legalen Aufenthaltstitel eine Beschäftigung aufzunehmen.

10. Würde die Ratifikation des Übereinkommens zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen die Bundesrepublik Deutschland verpflichten, weitere Straftatbestände zu schaffen bzw. Straftatbestände zu ändern?  
Wenn ja, inwiefern?

Nein. Auf die Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage 12/144 des Abgeordneten Volker Beck vom 16. Dezember 2008 wird verwiesen.

11. Plant die Bundesregierung weiterhin, das Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen unter Vorbehalten zu ratifizieren, und wie werden diese Vorbehalte begründet?

Die Bundesregierung plant, das Übereinkommen ohne Vorbehalte zu ratifizieren.

12. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine Ratifikation unter Vorbehalt einen kritischen Präzedenzfall für weitere Unterzeichnerstaaten und damit die wirksame Umsetzung der Konvention weltweit schafft?

Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

13. Worauf gründet die Annahme der Bundesregierung, dass die derzeitige deutsche Rechtslage allen Anforderungen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen entspricht, keinerlei Vollzugsaufwand infolge der bereits vom Deutschen Bundestag beschlossenen Ratifizierung des Übereinkommens entsteht und insbesondere auch in Bereichen der Landesgesetzgebung, wie z. B. bei der inklusiven Bildung sowie der Unterbringung bzw. dem Freiheitsentzug psychisch erkrankter Menschen, explizit kein gesetzgeberischer Änderungsbedarf besteht (siehe u. a. Antwort der Bundesregierung zu der schriftlichen Frage 51 auf Bundestagsdrucksache 16/10520)?
14. Wie bewertet die Bundesregierung vor dem Hintergrund ihrer früheren Äußerungen (siehe Frage 13) die Auffassung der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Karin Evers-Meyer, die in ihrer Plenarrede zur 2. und 3. Lesung des Ratifizierungsgesetzes zum VN-Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen erklärt hat, dass in den Bereichen Bildung und Chancengleichheit deutlicher Handlungsbedarf herrscht (Plenarprotokoll 16/193, S. 20959)?

Die Fragen 13 und 14 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet:

Die Abstimmung des Gesetzentwurfes zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen mit den Ländern und Ressorts hat ergeben, dass aufgrund des Übereinkommens Änderungen der deutschen Rechtslage nicht erforderlich sind.

Das Übereinkommen wird jedoch in Zukunft ein wichtiges Referenzdokument sein, auf dessen Grundlage neue Entwicklungen in der Behindertenpolitik angestoßen und beurteilt werden. Unter anderem aus diesem Grund hat die Bundesregierung daher bereits Überlegungen über geeignete Instrumente zum Umgang mit der Konvention begonnen. Der bereits eingeleitete Paradigmenwechsel von der Fürsorge zur Teilhabe in der Politik für Menschen mit Behinderungen wird fortgesetzt.

15. Welche Anstrengungen unternimmt die Bundesregierung, um das am 19. März 1985 unterzeichnete, jedoch von der Bundesrepublik Deutschland nicht ratifizierte Zusatzprotokoll Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) dem Deutschen Bundestag zur Ratifizierung vorzulegen?

Die Bundesregierung prüft derzeit, ob im Hinblick auf den Ratifikationsstand des 7. Protokolls innerhalb des Europarates und auf die Rechtsprechung des EGMR zum Protokoll die bestehenden Bedenken gegen eine Ratifikation zurückgestellt werden können.

16. Aus welchen Gründen nimmt die Bundesregierung weiterhin davon Abstand, die Ratifikation des Zusatzprotokolls Nr. 12 zur EMRK zu ermöglichen, wie dies die Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag durch in der 15. und 16. Wahlperiode gestellte Anträge (Bundestagsdrucksache 15/4405 sowie Bundestagsdrucksache 16/3145) gefordert hat?

Auf die Antwort der Bundesregierung vom 6. September 2007 zu den Fragen 17 bis 20 der Großen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 16/6314 wird verwiesen.

17. Wie ist der Stand der Ratifikationsvorbereitungen der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der am 29. Juni 2007 unterzeichneten Revidierten Europäischen Sozialcharta vom 3. Mai 1996?

Die Revidierte Europäische Sozialcharta vom 3. Mai 1996 entwickelt die in der Sozialcharta des Europarates niedergelegten Rechte in einer Reihe von Punkten (z. B. längerer bezahlter Jahresurlaub, höheres Mindestalter bei Arbeit von Jugendlichen, mehr und besserer Mutterschutz) weiter und sieht darüber hinaus eine Reihe zusätzlicher wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte vor. Die Bundesregierung bemüht sich zur Zeit in Abstimmung mit dem Sachverständigenausschuss bzw. den Sozialpartnern und den Ländern um Klärung der Rechtsfolgen, welche sich hieraus für die deutsche Rechtsordnung ergeben könnten. Dieser Abstimmungsprozess ist noch nicht abgeschlossen.

18. Aus welchen Gründen hat die Bundesregierung bisher von einer Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel vom 25. Januar 2005 abgesehen?

Der Bundesregierung ist keine Konvention des Europarates gegen den Menschenhandel vom 25. Januar 2005 bekannt. Sollte hingegen das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005, SEV 197, gemeint sein, so wurde dieses am 17. November 2005 von der Bundesregierung unterzeichnet.

19. Welche Schritte plant die Bundesregierung zur Unterzeichnung und Ratifikation der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel zu unternehmen?

Wie begründet die Bundesregierung dies?

Zum Sachstand der Unterzeichnung wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen. Da zur Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, SEV 197, Änderungen des Aufenthaltsrechtes erforderlich waren, die mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 in nationales Recht umgesetzt wurden, bereitet die Bundesregierung zurzeit den Entwurf des Vertragsgesetzes zur Vorlage an den Deutschen Bundestag vor.



