

Bericht und Antrag

des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuß)

**zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines
Gesetzes zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über
wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**
— Drucksache 7/658 —

A. Problem

Ziel des Gesetzentwurfs ist der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

B. Lösung

Hierzu bedarf es der Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Der Auswärtige Ausschuß hat dem Gesetzentwurf einstimmig zugestimmt.

C. Alternativen

sind nicht gegeben.

D. Kosten

keine

A. Bericht des Abgeordneten Kahn-Ackermann

I. Allgemeines

Der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf wurde vom Deutschen Bundestag in seiner 39. Sitzung am 7. Juni 1973 nach kurzer Aussprache dem Auswärtigen Ausschuß federführend, dem Ausschuß für Wirtschaft, dem Ausschuß für Bildung und Wissenschaft und dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung mitberatend überwiesen. Der Auswärtige Ausschuß hat in seiner 14. Sitzung am 17. Oktober 1973 die Beratungen abgeschlossen. Die mitbeteiligten Ausschüsse haben die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

II. Grundsätzliches

Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 beinhaltet eine bedeutsame Erweiterung der Menschenrechte gegenüber dem klassischen Völkerrechtsbegriff von den Menschenrechten. Erstmals wird eine Einbeziehung der Menschenrechte, auch in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht, in das Völkerrecht bewirkt. Mit der Vorlage dieses Paktes zur Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten haben die Vereinten Nationen, zu deren Hauptaufgaben es ja gehört, die Achtung der Menschenrechte und der menschlichen Grundfreiheiten für alle Menschen ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache und Religion zu fördern und zu festigen, einen bedeutsamen Schritt zur Weiterentwicklung und Festigung humanitärer Grundrechte der internationalen Zusammenarbeit ermöglicht. Bereits am 10. Dezember 1948 hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die 30 Artikel umfaßte, proklamiert. Nach der Verabschiedung dieser Deklaration konzentrierte sich die Arbeit in den Vereinten Nationen auf die Ausarbeitung rechtsverbindlicher Abkommen. Während die ersten Entwürfe der zunächst damit betrauten Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates sich auf bürgerliche und politische Rechte beschränkten, wurde alsbald die Forderung laut, auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in derartige Vereinbarungen aufzunehmen.

Nach der Überwindung nicht unerheblicher Schwierigkeiten wurde ein diesen Wünschen Rechnung tragender Pakttext im Jahre 1954 fertiggestellt und nach 12jähriger Weiterberatung in den verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung einstimmig verabschiedet und zur Unterzeichnung aufgelegt. Der Pakt ist bisher von 18 Mitgliedstaaten, darunter drei europäischen (Schweden, Norwegen und Dänemark), ratifiziert worden.

Die Bundesrepublik hat den Pakt, dessen Bestimmungen mit der Anerkennung des Rechts aller Völker auf Selbstbestimmung eingeleitet wird, am

9. Oktober 1968 unterzeichnet. Mit dieser Unterzeichnung bekundete die Bundesrepublik ihre Achtung vor den Menschenrechten und ihre Solidarität mit der Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen bei der Unterstützung des Versuchs der Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen, vor allem aber bei dem Versuch der völkerrechtlichen Sicherung der Menschenrechte auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet, insbesondere bei der Festlegung von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, der sozialen Sicherung der arbeitenden Menschen, des grundlegenden Rechts zur Errichtung von Gewerkschaften, der Verankerung des Streikrechts, des Familienschutzes, der Erhaltung und Gewährung eines angemessenen Lebensstandards, der Gesundheitsfürsorge, des Rechts zur Erziehung und Bildung und der Teilnahme am kulturellen Leben. Dabei ist die Bundesregierung nicht nur den Grundsätzen und den Zielen der Fortentwicklung deutscher Sozialpolitik gefolgt, einer Sozialpolitik, die nach dem Wortlaut der Bestimmungen des Paktes als in mancher Hinsicht verwirklicht angesehen werden kann; sie vermochte sich dabei auch auf die zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten vom 4. November 1950 nebst fünf Zusatzprotokollen, von der Bundesrepublik ratifizierte europäische Konvention und ihren Beitritt zur Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 zu stützen.

Die Bestimmungen des Paktes als Ganzes stellen nach Teil II, Artikel 2, in dem sich jeder Vertragsstaat verpflichtet, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um nach und nach mit geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen, im großen und ganzen zunächst nur eine Prinzipienklärung dar.

Dessen ungeachtet müssen die getroffenen Festlegungen als Leitlinien für die innerstaatliche Entwicklung aller Unterzeichnerstaaten angesehen werden, Leitlinien, die durch das vorliegende Ratifizierungsgesetz der Bundesrepublik als erstem der größeren westlichen Staaten ein zusätzliches Gewicht erhalten. Um so mehr, als die Ratifizierung zu einem Zeitpunkt beabsichtigt ist, an dem die Deklaration der Menschenrechtskonvention von 1948 ihren 25jährigen Geburtstag feiert. Außerdem steht zu hoffen, daß nach der beabsichtigten Errichtung eines aus 18 Mitgliedstaaten bestehenden Menschenrechtsausschusses bei den Vereinten Nationen die Verwirklichung der im Pakt festgelegten Beschreibungen der Menschenrechte auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet nachdrücklicher als bisher fortentwickelt werden kann. Dies gilt insbesondere für Teil I, Artikel 1, Teil II, Artikel 2 bis 4, sowie Teil III, Artikel 6 bis 15, die insgesamt eine wesentliche und nach dem Selbstverständnis einer zeitgemäßen demokratischen Gesellschaft geradezu

zwingend erforderliche Erweiterung der Menschenrechte im internationalen Recht bedeuten.

III. Zu den Artikeln im einzelnen

Der Pakt gliedert sich in eine Präambel und fünf Teile.

Die Präambel betont den engen Zusammenhang zwischen der Menschenwürde und der freien Persönlichkeit einerseits und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits. Soweit der Wortlaut des Paktes bei seiner Auslegung zu Zweifeln Anlaß gibt, kann die Präambel zur Behebung dieser Zweifel herangezogen werden.

Teil I, Artikel 1 betont das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden die Völker frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung. Um die Aufnahme dieses Rechts in den Pakt hat es bei den Vereinten Nationen heftige Auseinandersetzungen gegeben, wobei sich die Befürworter einer Einbeziehung mit der logischen Grunderkenntnis durchsetzen, daß das Recht auf Selbstbestimmung, ungeachtet seiner kollektiven Natur, von unmittelbarer Wirkung auf den einzelnen Bürger ist und daher Voraussetzung für alle anderen Rechte bildet.

Zu Teil II, Artikel 2: Hier ist eine der wichtigsten Vorschriften des Paktes kodifiziert. Hiernach verpflichten sich die Vertragsstaaten, die im Pakt umschriebenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als Ziele ihrer staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung anzuerkennen und diese Ziele unter Ausschöpfung aller zu Gebote stehenden Möglichkeiten anzustreben. Wie eingangs erwähnt, kann diese Bestimmung nicht voll befriedigen, weil sie den Pakt zu einer Prinzipienklärung gestaltet, welche die Vertragsstaaten nicht verpflichtet, die im Pakt umschriebenen Rechte voll zu verwirklichen.

Dennoch ließ sich bei der Verabschiedung des Textes dieses Artikels erwarten, daß eine derartige relativierte Verpflichtung durch die Vertragsstaaten auch die Voraussetzung für eine Ratifizierung des Paktes durch die Entwicklungsländer möglich machen würde, ohne daß dabei das Ziel einer möglichst umfassenden Sicherung und Förderung der Menschenrechte aufgegeben werden mußte.

In Artikel 2 Abs. 2 verpflichten sich die Vertragsstaaten zu gewährleisten, daß die im Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache und der Religion, der politischen und sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Geburt oder eines sonstigen Status, ausgeübt werden.

Die Vorschrift in Artikel 3 soll die Gleichbehandlung von Mann und Frau bei der Ausübung aller im Pakt anerkannten Rechte sicherstellen.

Nach Artikel 4 erkennen die Vertragsstaaten an, daß ein Staat, die Ausübung der von ihm gemäß diesem Pakt gewährleisteten Rechte nur solchen Einschränkungen unterwerfen darf, die gesetzlich bereits normiert und mit der Natur dieser Rechte ver-

einbar sind und deren ausschließlicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl innerhalb der demokratischen Gesellschaft zu fördern, wie immer die Vertragsstaaten die demokratische Gesellschaft definieren.

Artikel 5 enthält den Grundsatz, daß sich nicht auf den Pakt berufen kann, wer die darin anerkannten Rechte abschaffen oder unzulässig einschränken will. Personengruppen oder Einzelpersonen werden dadurch bei der Ausübung ihrer Rechte Schranken gesetzt, die z. B. im Bereich der Koalitionsfreiheit praktisch wirksam werden können.

In Teil III, der in den Artikeln 6 bis 15 das materielle Kernstück des Paktes enthält, werden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beschrieben, zu deren Verwirklichung sich die Vertragsstaaten verpflichten; hieraus werden die entstehenden völkerrechtlichen Pflichten der Vertragsstaaten abgeleitet. Eine nähere Erläuterung der in den Artikeln 6 bis 15 beschriebenen besonderen Rechte erscheint angesichts ihrer ausführlichen Darstellung im Text des Paktes nicht erforderlich. Es sei aber neben den in so vielen Verfassungen postulierten Rechten auf Arbeit, auf angemessenen Lebensunterhalt, auf soziale Sicherheit, auf den Schutz der Familie, den Mutterschutz und den Schutz von Kindern, sowie das Recht auf einen angemessenen und unentgeltlichen Grundschulunterricht und das Recht der Eltern, auch andere als öffentliche Schulen für den Unterricht ihrer Kinder zu wählen, insbesondere auf die ausführlichen Beschreibungen des Rechtes auf gleiches angemessenes Arbeitsentgelt für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit, auf Freizeitregelungen, angemessene Begrenzungen der Arbeitszeit, bezahlten Urlaub und Vergütung gesetzlicher Feiertage, sowie auf die in Artikel 8 umschriebenen Rechte zur Förderung und zum Schutz der wirtschaftlichen und sozialen Interessen des einzelnen, Gewerkschaften zu bilden oder einer Gewerkschaft eigener Wahl beizutreten, sowie das Recht der Gewerkschaft, sich frei zu betätigen, und eine freilich nach demokratischem Selbstverständnis nicht zulängliche Definierung des Streikrechts hingewiesen. Rechte, die häufig in dieser präzisierten Definition nicht auf der ganzen Welt Verfassungsinhalte darstellen.

Beachtenswert erscheint auch zumindest das Postulat nach Chancengleichheit aller sozialen Schichten im weiterführenden Bildungswesen, wie es in Artikel 13 Abs. 2 Ziffer c, festgehalten ist, und die Einrichtung eines angemessenen Stipendien-systems, sowie die kontinuierliche Anhebung der materiellen Stellung der Lehrer in der Gesellschaft, wie in Artikel 13 Abs. 2 Ziffer e beschrieben, wenn man sie als grundsätzliche Erweiterung des Katalogs der Menschenrechte im Völkerrecht begreift.

Dies gilt auch für die Forderung nach der unerläßlichen Freiheit von Forschung und Lehre sowie des kulturellen Schaffens und nach dem Schutz von Urheberrechten, wie in Artikel 15 Abs. 1 Ziffer c und in Artikel 15 Abs. 3 definiert.

Ebenso erübrigt sich eine weitere Erläuterung der in Teil IV, Artikel 16 bis 25, sowie in Teil V, Artikel 26 bis 31 enthaltenen Bestimmungen.

Hierzu sei lediglich bemerkt, daß alle Bundesländer, für die nach Artikel 28 der Pakt uneingeschränkt völkerrechtlich verbindlich ist, dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Pakt zugestimmt haben. Freilich bedarf das Ratifizierungsgesetz keiner Zustimmung durch den Bundesrat.

Bonn, den 17. Oktober 1973

Kahn-Ackermann

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,
dem Gesetzentwurf — Drucksache 7/658 — in der sich aus der anliegenden Zusammenstellung ergebenden Fassung zuzustimmen.

Der Auswärtige Ausschuß

Dr. Schröder (Düsseldorf)

Vorsitzender

Kahn-Ackermann

Berichterstatter

Zusammenstellung

des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

— Drucksache 7/658 —

mit den Beschlüssen des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuß)

Entwurf

Beschlüsse des 3. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in New York am 9. Oktober 1968 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird zugestimmt. Der Pakt wird nachstehend *) veröffentlicht.

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt auch im Land Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt.

Artikel 3

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem der Pakt nach seinem Artikel 27 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Entwurf eines Gesetzes zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in New York am 9. Oktober 1968 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten **Internationalen** Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird zugestimmt. Der Pakt wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

unverändert

Artikel 3

unverändert

*) unverändert gemäß Drucksache 7/658