

Anwaltspraxis

Das Individualbeschwerdeverfahren zu den UN-Fachausschüssen

Dr. Nina Althoff, Berlin

Die Menschenrechte spielen in der Anwaltspraxis eine immer größere Rolle. Die UN-Konventionen bieten auch individuellen Schutz, wie die Autorin zeigt. Der Beitrag setzt eine 2011 begonnene Serie fort.*

Anders als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sind die menschenrechtlichen UN-Fachausschüsse und die dort bestehenden Beschwerdemöglichkeiten in Deutschland recht unbekannt. Dabei können diese Verfahren als internationale Rechtsbehelfe eine wichtige Rolle für den Menschenrechtsschutz im Einzelfall spielen und im Hinblick auf die nationale Rechtslage und Praxis über den Einzelfall hinaus entscheidende Wirkung entfalten. Auch der EGMR selbst bezieht sich zunehmend auf die Spruchpraxis der UN-Fachausschüsse.¹

UN-Fachausschüsse sind die zu jedem Menschenrechtsabkommen der UN eingerichteten Überwachungsorgane (engl. „Treaty Bodies“), bestehend aus unabhängigen Expertinnen und Experten. Sie haben die Verwirklichung des Abkommens zu kontrollieren und die jeweiligen Bestimmungen durch „General Comments“ („Allgemeine Bemerkungen“) zu konkretisieren.² Die Überwachungsmechanismen sind je nach Abkommen unterschiedlich.³ Bei mittlerweile sechs UN-Fachausschüssen besteht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit Beschwerde gegen einen Vertragsstaat einzureichen:

- beim Menschenrechtsausschuss zum Zivilpakt
- beim Ausschuss zur Anti-Folter-Konvention (CAT)
- beim Ausschuss zur Anti-Rassismus-Konvention (ICERD)
- beim Ausschuss zur Frauenrechtskonvention (CEDAW)
- beim Ausschuss zur Behindertenrechtskonvention (CRPD)
- sowie beim zuletzt eingerichtete UN-Fachausschuss zur Konvention gegen das Verschwindenlassen (CED).⁴

I. Sinn und Zweck des Verfahrens

Das UN-Individualbeschwerdeverfahren ist im Gegensatz zum Verfahren beim EGMR kein Gerichtsverfahren. Die UN-Fachausschüsse können keine rechtlich verbindlichen oder vollstreckbaren Urteile aussprechen. Die politische Wirkkraft der in den Entscheidungen oder Einschätzungen (engl. „views“) enthaltenen Empfehlungen und Rügen an den jeweiligen Staat ist gleichwohl hoch. So werden die Entscheidungen auch in der Regel akzeptiert⁵ und entfalten über den Einzelfall hinaus Wirkung, indem sie in anderen Verfahren zur Auslegung und Anwendung nationalen Rechts herangezogen werden und gesetzliche, strukturelle sowie soziale Veränderungen bewirken.⁶

Die Empfehlungen an den Vertragsstaat können auch Schadenersatz für die verletzte Person umfassen. Die Ausschüsse können zudem vorläufige Maßnahmen in drin-

genden Fällen empfehlen, in denen sonst irreparable Schäden drohen. Bis zur Verabschiedung der eigentlichen Entscheidung kann etwa eine Abschiebung in ein Land, in dem Folter droht, aufgeschoben oder eine Zwangsmedikation ausgesetzt werden.⁷

II. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen für ein Individualbeschwerdeverfahren zu den verschiedenen UN-Ausschüssen sind im Wesentlichen gleich.⁸ Regelungen finden sich in Art. 14 CERD, Art. 21 f. CAT, Art. 30 f. CED sowie in den jeweiligen Verfahrensordnungen (VerfO). Die Individualbeschwerdeverfahren zum Zivilpakt, zu CEDAW und zu CRPD sind in den jeweiligen Zusatzprotokollen und VerfO geregelt.⁹

1. Es kann nur eine Beschwerde gegen einen Vertragsstaat eingereicht werden, nicht jedoch gegen Private.¹⁰ Die Menschenrechtsverletzung muss im Hoheitsbereich des Staates vorgefallen und ihm zuzurechnen sein. Der Staat muss dabei zum einen das jeweilige Abkommen ratifiziert und zum anderen sich dem Beschwerdeverfahren durch Abgabe einer entsprechenden Erklärung oder Ratifikation des jeweiligen Zusatzprotokolls unterworfen haben. Deutschland hat dies in Bezug auf den Zivilpakt, CERD, CAT, CEDAW und CRPD getan. Allerdings hat Deutschland bei Ratifikation des Zusatzprotokolls zum Zivilpakt einen Vorbehalt erklärt, der die Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses in Individualbeschwerdeverfahren im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot des Zivilpakts (Art. 26) ausschließt.¹¹

2. Die Beschwerde muss sich auf Bestimmungen des Abkommens beziehen, die vorbehaltlos für den jeweiligen Vertragsstaat gelten (*sachlicher Geltungsbereich*). Zudem muss die Verletzung stattgefunden haben, nachdem der Vertragsstaat der Möglichkeit einer Individualbeschwerde zugestimmt hat

* Cremer, Menschenrechte als Quelle von individuellen Rechten, AnWB 2011, 159; Althoff, Diskriminierungsschutz aus Menschenrechten, AnWB 2011, 482 und Aichele, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis, AnWB 2011, 727.

1 Siehe z. B. EGMR, Opuz vs. Türkei, Nr. 33401/02, v. 9.6.09.

2 Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR, Hrsg.), Die General Comments zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden Baden 2005; s. sonst auf den jeweiligen Ausschüssen beim Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR): www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx.

3 Informationen zu allen Verfahren auf den Institutswebsites: www.institut-fuer-menschenrechte.de oder www.aktiv-gegen-diskriminierung.de.

4 Für den Sozialpakt und die Wanderarbeitnehmerkonvention sind zwar Individualbeschwerdeverfahren vorgesehen, allerdings sind diese mangels ausreichender Anerkennung durch mind. 10 Vertragsstaaten bislang nicht wirksam. Die UN-Generalversammlung hat zudem kürzlich einem Zusatzprotokoll zu einem Individualbeschwerdeverfahren zur Kinderrechtskonvention zugestimmt. Zum Ratifikationsstand aller Abkommen: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>. Deutschland hat das Verfahren vor CED noch nicht akzeptiert.

5 Zur Umsetzung der Empfehlungen s. Open Society Justice Initiative (Hrsg.), From Judgement to Justice, New York 2010, S. 117 ff.; s. auch K. Hüfner, How to File Complaints on Human Rights Violations, Bonn 2010.

6 Exemplarisch zu den Folgen einer CEDAW Entscheidung s. R. Logar, Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW als Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen, in: Frauenfragen 1.2009, S. 22 ff.

7 Zu sofortigen Schutzmaßnahmen im Falle häuslicher Gewalt s. CEDAW, A.T. vs. Ungarn, Nr. 2/2003, v. 26.1.05.

8 Leitfäden finden sich auf den Ausschüssenwebsites: www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/. S. auch B. Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Berlin 2007 und H. Cremer, Die Individualbeschwerde nach Art. 14 ICERD, Berlin 2005. www.institut-fuer-menschenrechte.de.

9 Alle Abkommen, VerfO etc. können abgerufen werden unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de.

10 Der Staat hat jedoch die Verpflichtung vor Menschenrechtsverletzungen durch Private zu schützen und ein staatliches Untätigbleiben kann entsprechend vor den Ausschüssen geltend gemacht werden, z. B. CERD, Habassi vs. Dänemark, Nr. 10/1997, v. 17.3.99.

11 Alle Vorbehalte sind in der UN-Datenbank beim jeweiligen Abkommen nachzulesen: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>.

– es sei denn, die Menschenrechtsverletzung dauert noch fort¹² (*zeitlicher Geltungsbereich*).

3. Die beschwerdeführende Person muss *gegenwärtig, persönlich und direkt* von einer Menschenrechtsverletzung betroffen sein. Beschwerden können von *Einzelpersonen* und im Falle von ICERD, CEDAW und CRPD auch von *Personengruppen* eingelegt werden. Dabei müssen alle Personen der Gruppe geltend machen, selbst Opfer der Menschenrechtsverletzung zu sein. Eine Vertretung durch Dritte, wie Anwaltschaft oder Verbände, ist möglich. Bei einigen Ausschüssen kann ausnahmsweise im Namen der betroffenen Person ohne deren Zustimmung eine Beschwerde eingereicht werden, wenn das Opfer nicht in der Lage ist, die Beschwerde selbst einzureichen, beispielsweise weil die Person verstorben oder verschleppt ist. Für Verbände besteht außerdem die Möglichkeit, als Personengruppe selbst eine Beschwerde einzureichen. Entscheidend ist, dass in Anbetracht der Art der Aktivitäten des Verbands und der von ihm vertretenen Personengruppe die erforderliche Opfereigenschaft erfüllt ist.¹³

Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, den Ausschüssen Stellungnahmen Dritter (etwa NGOs) zur Verfügung zu stellen – die häufig berücksichtigt werden.

4. Vor Einlegung der Beschwerde müssen alle *nationalen, effektiven Rechtsmittel ausgeschöpft* sein. Wenn die Erschöpfung des nationalen Rechtsweges unverhältnismäßig lange dauern würde oder keine tatsächliche Abhilfe schaffen könnte, sind nationale Rechtsmittel entbehrlich.¹⁴

5. Wenn *dieselbe Sache von einem internationalen Überwachungsorgan*, zum Beispiel dem EGMR, bereits geprüft wird oder wurde, ist die Beschwerde unzulässig.¹⁵ Etwas anderes gilt nur dann, wenn nicht in der Sache entschieden, sondern die Beschwerde lediglich aus formalen Gründen als unzulässig abgewiesen wurde.

6. Nur bei ICERD muss eine Beschwerde innerhalb einer *Frist von sechs Monaten* nach der letzten Rechtsmittelentscheidung eingereicht werden (Art. 14 Abs. 5). In begründeten Ausnahmefällen kann eine Beschwerdeeinreichung später folgen. Aber auch bei den anderen Fachausschüssen sollten baldmöglichst nach der Rechtswegerschöpfung die Beschwerden eingehen. Andernfalls kann die Beschwerde als rechtsmissbräuchlich abgewiesen werden.

III. Wahl des Forums

Da mehrere Gremien weder gleichzeitig noch nacheinander angerufen werden können, ist im Einzelfall fraglich, welches Verfahren angestrebt werden soll. Zur Wahl des Forums können verschiedene Kriterien herangezogen werden.¹⁶

- *Nach der Sache*: Zunächst ist nach der Reichweite der Abkommen bzw. Zusatzprotokolle zu unterscheiden. Z. B. bezieht sich die CRPD auf das gesamte Spektrum der Menschenrechte, einschließlich der wirtschaftlichen, sozialen

und kulturellen Rechte, wie dem Recht auf Gesundheit, während die EMRK und ihre Zusatzprotokolle vor allem bürgerliche und politische Rechte beinhalten. Auch ist die Reichweite der betroffenen Rechte zu vergleichen, etwa unselbstständige (Art. 14 EMRK) und selbstständige Diskriminierungsverbote (zum Beispiel Art. 1 CEDAW oder Art. 1 ICERD), und die bisherige Interpretation durch das jeweilige Gremium zu berücksichtigen. Fraglich ist schließlich, ob der Vertragsstaat das Abkommen bzw. Protokoll auch ratifiziert hat und die Bindungswirkung des jeweiligen Rechts nicht durch einen Vorbehalt eingeschränkt ist.

- *Nach der Entscheidungsform*: Während die UN-Fachausschüsse politisch verbindliche Empfehlungen aussprechen, erlässt der EGMR vollstreckbare und rechtsverbindliche Urteile. Zudem ist die Umsetzungskontrolle im Rahmen des Europarates wesentlich formalisierter. Aber auch hier ist letztlich der politische Wille zur Umsetzung entscheidend. Zu berücksichtigen ist zudem die unterschiedliche Besetzung der Entscheidungsgremien (Juristinnen und Juristen oder Sachverständige aus verschiedenen Disziplinen).

- *Nach den Kosten*: Gebühren werden bei keinem Verfahren erhoben. Es entstehen aber unter Umständen Anwalts- und Übersetzungskosten,¹⁷ wobei nur beim EGMR ab Zustellung der Beschwerde an den Staat Anwaltszwang herrscht. Eine finanzielle Unterstützungsmöglichkeit in Form einer Verfahrenshilfe existiert lediglich beim EGMR.¹⁸

- *Nach den Zulässigkeitsvoraussetzungen*: Ausschlaggebend können auch Zulässigkeitsbeschränkungen sein. EGMR und CERD verlangen Beschwerdeeinlegung innerhalb von sechs Monaten nach Rechtswegerschöpfung. Andere Kriterien können die Möglichkeit zur Beschwerdeeinreichung durch eine Personengruppe oder die Erfolgsaussichten im Falle einer vorläufigen Maßnahme sein.

- *Nach der Verfahrensdauer*: Verfahren vorm EGMR dauern aufgrund der Fülle der eingereichten Beschwerden 4 bis 8 Jahre. Vor den UN-Fachausschüssen dauern sie regelmäßig 1 bis 2, ausnahmsweise 3 Jahre.

IV. Ausblick

Während der Menschenrechtsausschuss das Individualbeschwerdeverfahren am längsten durchführt und mit Abstand die meisten Verfahren von über 1.000 zu verzeichnen hat – gefolgt von CAT –, hat CERD weniger als 50 und CEDAW lediglich 17 Beschwerden behandelt.¹⁹ Bislang wurden auch sehr wenige Beschwerden gegen Deutschland zur Entscheidung angenommen und nur in einem Fall wurde eine Rechtsverletzung festgestellt.²⁰ Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der immer größer werdenden Belastung des EGMR gilt es, die Chancen und Grenzen der UN-Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen individuellen Rechtsschutzes auszuloten.

12 Menschenrechtsausschuss, Sankara vs. Burkina Faso, Nr. 1159/03, v. 26.3.06.

13 S. CERD, Zentralrat der Sinti und Roma vs. Deutschland, Nr. 38/2006, v. 3.3.08.

14 S. CERD, Gelle vs. Dänemark, Nr. 34/2004, v. 17.5.04; CEDAW, S.G. sowie F.Y. vs. Österreich, Nr. 5& 6/2005, v. 6.08.07.

15 S. Karakurt vs. Österreich, Nr. 965/2000, v. 4.04.02; Fanali vs. Italien, Nr. 75/1980, v. 31.03.81. Bei den meisten Abkommen ist dies ausdrücklich geregelt oder ansonsten durch entsprechenden Vorbehalt von Deutschland vorausgesetzt. Wie im Falle von ICERD oder dem Zivilpakt.

16 S. www.bayefsky.com/complain/44_forum.php.

17 Da die Verfahren in der Regel schriftlich ablaufen, entstehen keine Reisekosten.

18 Art. 91–96 VerfO EGMR.

19 Siehe die Datenbank A. Bayefsky (engl.): www.bayefsky.com.

20 Menschenrechtsausschuss, M.G. vs. Deutschland, Nr. 1482/2006, v. 23.07.08.



Dr. Nina Althoff, Berlin

Die Autorin ist Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte.

Sie erreichen die Autorin unter der E-Mail-Adresse autor@anwaltsblatt.de.