



Klaus Hübner, Anne Sieberns, Norman Weiß

Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?

Menschenrechtsverfahren in der Praxis

Herausgegeben von:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.,

Deutsches Institut für Menschenrechte

und

Deutsche UNESCO-Kommission e.V.



 Deutsches Institut
für Menschenrechte


Deutsche
UNESCO-Kommission e.V.
Organisation
der Vereinten Nationen
für Bildung, Wissenschaft
und Kultur

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Autoren und Autorin:

Klaus Hübner, Berlin

Anne Sieberns, Berlin

Norman Weiß, Potsdam

DGVN-Texte 55

3., aktualisierte und erweiterte Auflage

Alle Rechte vorbehalten

© 2012 UNO-Verlag Vertriebs- und Verlagsgesellschaft mbH, Bonn

Druck: Siebengebirgsdruck, Bad Honnef

Printed in Germany

ISBN 978-3-923904-69-3

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|-------|--|-----|
| | Vorwort zur 3. Auflage..... | 5 |
| | Vorwort zur 2. Auflage..... | 7 |
| | Abbildungsverzeichnis..... | 10 |
| | Dokumentenverzeichnis..... | 12 |
| | Abkürzungsverzeichnis..... | 14 |
| A.1 | Einleitung: Die Vereinten Nationen und Menschenrechte..... | 19 |
| A.2 | Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen..... | 39 |
| A.3 | Organe zur Überwachung der Umsetzung von Verträgen (Vertragsorgane)..... | 67 |
| A.3.1 | Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.. | 71 |
| A.3.2 | Der Menschenrechtsausschuss..... | 95 |
| A.3.3 | Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung.... | 118 |
| A.3.4 | Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. | 142 |
| A.3.5 | Der Ausschuss gegen Folter..... | 182 |
| A.3.6 | Der Ausschuss für die Rechte des Kindes..... | 217 |
| A.3.7 | Der Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen..... | 245 |
| A.3.8 | Der Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen..... | 252 |
| A.3.9 | Der Ausschuss über das Verschwindenlassen..... | 268 |
| A.4 | Andere Verfahren innerhalb des VN-Systems..... | 276 |
| A.4.1 | Die UNESCO-Verfahren..... | 276 |
| A.4.2 | Die ILO-Verfahren..... | 290 |
| A.5 | Zwischenbilanz: Konkrete Handreichungen für NGOs..... | 300 |
| B.1 | Einleitung: Regionale Übereinkommen in Europa..... | 315 |
| B.2 | Menschenrechtsschutz im Rahmen des Europarates..... | 318 |
| B.2.1 | Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte..... | 322 |
| B.2.2 | Das System der Europäischen Sozialcharta..... | 346 |

| | | |
|-------|---|-----|
| B.2.3 | Das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe..... | 355 |
| B.2.4 | Das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten..... | 363 |
| B.2.5 | Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen..... | 372 |
| B.2.6 | Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels..... | 380 |
| B.2.7 | Das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt..... | 385 |
| B.2.8 | Der Menschenrechtskommissar des Europarates..... | 391 |
| B.2.9 | Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz... | 396 |
| B.3 | Schutz von Grund- und Menschenrechten im Rahmen der Europäischen Union..... | 407 |
| B.3.1 | Der Gerichtshof der Europäischen Union und die Europäische Grundrechte-Charta..... | 411 |
| B.3.2 | Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte..... | 414 |
| B.3.3 | Der Europäische Bürgerbeauftragte..... | 418 |
| B.4 | Zwischenbilanz..... | 423 |
| C. | Schlussfolgerungen: Die zunehmende Bedeutung der NHRIs und NGOs..... | 431 |

"Deshalb ist es für uns alle - Männer und Frauen, Staaten, internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft - so wichtig, dass wir uns von unserem wichtigsten Ziel nicht abbringen lassen: Eine Gesellschaft ohne Diskriminierung zu erreichen und eine Welt zu schaffen, in der es Gleichberechtigung und Chancengleichheit für uns alle gibt - zumindest aber für unsere Kinder und Enkel."

Navi Pillay, Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen
für Menschenrechte (2009)

"Enabling all people to enjoy equal access to rights must be a priority for all. We therefore ought to continue to join forces to attain the full respect for the equal rights and dignity of all human beings, for a Europe where no one is left without protection of their rights."

Thomas Hammarberg, Menschenrechtskommissar
des Europarates (2009)

Vorwort zur 3. Auflage

Seit der 2. Auflage, die Ende 2003 fertiggestellt wurde, hat es im internationalen Menschenrechtsschutz viele Veränderungen ergeben, welche in dieser Auflage des Handbuchs zu berücksichtigen waren.

Im weltweiten Kontext wurde die VN-Menschenrechtskommission durch den VN-Menschenrechtsrat abgelöst; ferner sind drei neue Übereinkommen und vier Fakultativprotokolle in Kraft getreten. Drei weitere Fakultativprotokolle können erst in Kraft treten, wenn die notwendige Zahl von Ratifikationen erreicht worden ist.

Auf der regionalen Ebene Europas ist das Menschenrechtsschutzsystem des Europarats durch zwei neue Übereinkommen erweitert worden. Die Durchsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist durch einen neuen Wiederaufnahmegrund im deutschen Prozessrecht gestärkt worden. Im Rahmen der Europäischen Union ist die Charta der Grundrechte inzwischen rechtsverbindlich; sie spielt in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union eine zunehmende Rolle und wirkt außerdem als prägendes Prinzip der Rechtspraxis.

Intensiver als in den beiden vorangegangenen Auflagen haben wir uns darum bemüht, den Inhalt so nutzerfreundlich wie nur irgend möglich zu gestalten. Dabei waren auch formale Aspekte zu berücksichtigen, die in der Formatierung der Texte zum Ausdruck kommen, welche zugleich für eine barrierefreie Internet-Version aufbereitet wurden. Auch wurde darauf geachtet, dass die Textformulierungen weitgehend geschlechtersensibel erfolgten.

Bei der Antwort auf die Frage, wer zum Adressatenkreis dieses Bandes gehört, wurde berücksichtigt, dass von einem höchst unterschiedlich interessier-

ten Leserkreis auszugehen ist. Hierzu gehören unter anderem Studierende, Menschenrechtsakteure, die sich im In- und Ausland für die Verwirklichung der Menschenrechte engagieren, ferner Menschen, die persönlich Rechtsschutz suchen, sowie deren Rechtsbeistände.

Sowohl die Literaturhinweise als auch die Internet-Ressourcen wurden in diesem Band sehr ausführlich dargestellt. Bei den VN-Vertragsorganen wurden auch die jeweils aktuellsten Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten Deutschlands abgedruckt (vgl. Kapitel A.3.1 bis A.3.9).

Schließlich ist noch auf eine Besonderheit hinzuweisen. Der gedruckte Band ist einer ständigen Aktualisierung auf der Webseite des Deutschen Instituts für Menschenrechte unterworfen: <http://www.menschenrechte-nutzen.de>.

Das Autorenteam bedankt sich bei den Herausgebern für das Vertrauen, das sie uns während der nicht einfachen Entstehungsphase gewährten. Besonderer Dank gilt ihnen für die materielle Hilfe bei der Erstellung des Manuskripts und der Webseite sowie bei der Drucklegung des Bandes. Unser Dank gilt schließlich und insbesondere Frau Claudia Schlaak für ihre sorgfältige Mitarbeit bei der Manuskripterstellung.

Für die in diesem Handbuch zum Ausdruck gebrachten Meinungen tragen die Autoren und die Autorin in ihrer persönlichen Eigenschaft die volle Verantwortung.

Berlin, Februar 2012

Klaus Hübner, Anne Sieberns, Norman Weiß

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)
Zimmerstr. 26/27
D - 10969 Berlin
Telefon: 030- 259 3750
Fax: 030- 259 37529
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: <http://www.dgvn.de>

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27
D - 10969 Berlin
Telefon: 030- 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
E-Mail: info@institut-fuer-menschenrechte.de
Internet: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/>

Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (DUK)
Colmantstr. 15
D - 53115 Bonn
Telefon: 0228- 604 970
Fax: 0228- 604 9730
E-Mail: info@unesco.de
Internet: <http://www.unesco.de>

"Als die Nazis die Kommunisten holten,
habe ich geschwiegen;
ich war ja kein Kommunist.

Als sie die Sozialdemokraten einsperrten,
habe ich geschwiegen;
ich war ja kein Sozialdemokrat.

Als sie die Katholiken holten,
habe ich nicht protestiert;
ich war ja kein Katholik.

Als sie mich holten, gab es keinen mehr,
der protestieren konnte."

(Pastor Martin Niemöller)

Vorwort zur 2. Auflage

Anlässlich des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beschloss die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, gemeinsam mit der Deutschen UNESCO-Kommission eine Art Handbuch über die bestehenden Menschenrechtsmechanismen und -verfahren der Vereinten Nationen herauszugeben. Im Vordergrund stand dabei die Frage, wie diese Mechanismen durch Personen/Opfer konkreter Menschenrechtsverletzungen und von auf dem Gebiet der Menschenrechte tätigen NGOs besser genutzt werden können.

Im Verlauf der vorbereitenden Arbeiten entschieden die beiden deutschen NGOs, zwei Fassungen herauszugeben:

- a) eine englische Fassung, die sich nur auf die bestehenden Mechanismen und Verfahren des VN-Systems bezieht¹. Diese Fassung behandelt nicht die regionalen Menschenrechtsmechanismen und -verfahren in Amerika, Afrika und Europa;
- b) eine deutsche Fassung, die sich an die interessierte Öffentlichkeit in Deutschland richtet und sich intensiver mit der deutschen Menschenrechtspolitik befasst. Darüber hinaus enthält sie auch Informationen über die bestehenden europäischen Mechanismen und Verfahren zum Schutz von Menschenrechten.

Die englische Fassung wurde inzwischen in vier Sprachen (Arabisch, Französisch, Griechisch und Türkisch) übersetzt. Übersetzungen und Anpassungen an die spezifischen Ländersituationen erschienen in deutscher, russischer und bulgarischer Sprache; diese Veröffentlichungen enthalten auch ein zusätzliches Kapitel über die europäischen Menschenrechtsmechanismen.

¹ Dieser Band ist inzwischen in dritter, erweiterter Auflage erschienen; vgl. Hüfner, Klaus: How to File Complaints on Human Rights Violations. A Manual for Individuals and NGOs. Bonn: UNO-Verlag, 2002, 112 (DGVN-Texte 49).

Darüber hinaus sind die zweite Auflage in der englischen Sprache sowie die armenische, georgische, französische und russische Version auch im Internet abrufbar.

Angeichts der finanziellen Beschränkungen, die den Vereinten Nationen durch ihre Mitgliedstaaten auferlegt sind, und des wachsenden Bewusstseins über die existierenden VN-Menschenrechtsmechanismen bot die Feier des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1998 den NGOs die einzigartige Gelegenheit, Einfluss zugunsten einer Stärkung des Menschenrechtsapparates der Vereinten Nationen zu nehmen. Die Vorbereitung dieses Handbuches wurde daher von einem optimistischen, keinesfalls von einem skeptischen Realismus geleitet, obwohl es immer noch zu viele, viel zu viele Menschenrechtsverletzungen weltweit gibt. Die institutionellen Errungenschaften – weltweit im System der Vereinten Nationen, regional vor allem im Europa-Rat – belegen, dass der Schutz der Menschenrechte heute ernster genommen wird als je zuvor. Trotz der steigenden Zahl an Ratifikationen von VN-Menschenrechtsinstrumenten, der Zunahme an Vertragsorganen, die für die Überwachung von Staatenberichtssystemen zuständig sind, sowie dem Zuwachs von NGOs, die sich dem Schutz der Menschenrechte verschrieben haben, ist der Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen, wo auch immer sie auftreten, wichtig und eine Verpflichtung für alle.

Zur Ahndung der schwerwiegenden Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda wurden vom Sicherheitsrat zwei internationale Ad-hoc-Strafgerichtshöfe eingerichtet. Aber es fehlte weiterhin im internationalen Rechtssystem die Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes (International Criminal Court; ICC) – eine Lücke, die Ende Juli 1998 geschlossen werden konnte, um in Zukunft Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Verstöße gegen das Kriegsrecht zu ahnden. Das Statut des ICC ist am 1. Juli 2002 in Kraft getreten, nachdem die erforderliche Zahl von 60 Ratifikationen erreicht wurde.

Natürlich schweigt die Staatengemeinschaft nur zu oft, wenn Regierungen die Rechte ihrer Bürger/innen verletzen. Das heißt, die Vereinten Nationen haben bisher ihr ausdrückliches Ziel nicht erreichen können, nämlich massive Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Dies bedeutet jedoch, dass die NGOs ihre Bemühungen verstärken müssen, gemeinsam mit den engagierten Regierungen und dem für Menschenrechte verantwortlichen VN-Apparat. Der Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen, die sich weiterhin weltweit ereignen, verlangt einen höheren Grad an Transparenz sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene. Die Website des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte unter <http://www.unhchr.ch>, die am 10. Dezember 1996 eröffnet wurde, war ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Außerdem war eine größere Verbreitung offizieller VN-Dokumente über die Arbeit der VN-Vertragsorgane notwendig (vgl. die Literaturhinweise nach jedem Abschnitt).

Hierzu gehört auch eine Veröffentlichung nicht nur der Staatenberichte Deutschlands an die VN-Vertragsorgane in deutscher Sprache, sondern auch eine Übersetzung der Ergebnisse der Prüfung dieser Berichte durch die VN-Vertragsorgane ins Deutsche. Diese Forderung, 1998 von der Deutschen

UNESCO-Kommission in einer Resolution der Hauptversammlung aufgestellt, konnte inzwischen verwirklicht werden.

Dieses Handbuch wurde mit dem Ziel zusammengestellt, praktische Hilfestellungen für Einzelpersonen und NGOs anzubieten, damit die komplexe Materie des Menschenrechtsschutzes auf der weltweiten und europäischen Ebene transparenter wird. Es enthält unter anderem wichtige Anschriften und Abbildungen, welche die unterschiedlichen Menschenrechtsverfahren veranschaulichen, sowie Formblätter für Beschwerden ("Mitteilungen").

Die vorliegende zweite Auflage der deutschen Fassung ist nicht nur aktualisiert, sondern auch erheblich erweitert worden. Sie enthält sowohl die Schlussbemerkungen der zuletzt von den VN-Vertragsorganen geprüften Staatenberichte Deutschlands als auch die Formblätter für Mitteilungen an vier der insgesamt sechs VN-Vertragskörperschaften, die Individualbeschwerdeverfahren ermöglichen, sowie an die UNESCO und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Darüber hinaus wurden Abbildungen zu sämtlichen Individual- und Staatenberichtsverfahren erstellt. Ferner wurden die Literaturhinweise aktualisiert und ergänzt sowie Verweise auf Internet-Anschriften eingefügt.

Der Schutz der Menschenrechte beginnt zuhause; er ist in erster Linie eine nationale Aufgabe. Aus diesem Grunde wurden nicht nur die Staatenberichtsverfahren einzelner Vertragsorgane dargestellt, sondern auch die aktuellsten Staatenberichte der Bundesrepublik Deutschland behandelt und die abschließenden Bemerkungen der Vertragsorgane als Dokument abgedruckt.

Die Stellungnahmen zur Menschenrechtssituation in Deutschland wurden vor allem auch mit dem Ziele einer höheren Transparenz als Voraussetzung für eine öffentliche Diskussion berücksichtigt. Nur über einen offenen und konstruktiven Dialog mit den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen und des Europarates kann die Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass Menschenrechtsverletzungen in Deutschland im Zusammenwirken mit den NGOs aufgedeckt und unterbunden werden. Zugleich wird dadurch ihre Position gestärkt, sich ohne Rücksicht auf nationale Grenzen für die Einhaltung der Menschenrechte einzusetzen.

Mit der Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte im März 2001 wurde eine unabhängige Menschenrechtsinstitution geschaffen, die unter anderem als Informations- und Dokumentationszentrum und durch wissenschaftlich fundierte Untersuchung und Aufklärung der Öffentlichkeit den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und NGOs erleichtern kann.

Die Autoren bedanken sich für die finanzielle Hilfe des UNO-Verlags und der Deutschen UNESCO-Kommission bei der redaktionellen und technischen Durchführung sowie bei Frau Dipl.-Pol. Julia C. Suck für ihre engagierte Mitarbeit. Für die in diesem Handbuch zum Ausdruck gebrachten Meinungen tragen die Autoren in ihrer persönlichen Eigenschaft die volle Verantwortung.

Dezember 2003

Klaus Hübner, Wolfgang Reuther, Norman Weiß

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

| | | |
|--------------------|---|-----|
| Abbildung A.1-1: | Das System der Vereinten Nationen..... | 32 |
| Abbildung A.1-2: | Das System der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen..... | 33 |
| Abbildung A.1-3: | Das Amt des Hohen Kommissars / der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte..... | 34 |
| Abbildung A.2-1: | Die VN-Menschenrechtskommission und der VN-Menschenrechtsrat: Die Hauptunterschiede..... | 56 |
| Abbildung A.2-2: | Der VN-Menschenrechtsrat..... | 58 |
| Abbildung A.2-3: | Der VN-Menschenrechtsrat: Beschwerdeverfahren..... | 59 |
| Abbildung A.3.1-1: | Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt): Berichte der Vertragsstaaten... | 82 |
| Abbildung A.3.1-2: | Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Individualbeschwerdeverfahren..... | 83 |
| Abbildung A.3.2-1: | Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt): Berichte der Vertragsstaaten..... | 107 |
| Abbildung A.3.2-2: | Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt): Individualbeschwerdeverfahren..... | 108 |
| Abbildung A.3.3-1: | Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: Berichte der Vertragsstaaten..... | 129 |
| Abbildung A.3.3-2: | Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: Individualbeschwerdeverfahren..... | 130 |
| Abbildung A.3.4-1: | Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau: Berichte der Vertragsstaaten..... | 155 |
| Abbildung A.3.4-2: | Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau: Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren..... | 156 |
| Abbildung A.3.5-1: | Übereinkommen gegen Folter: Berichte der Vertragsstaaten..... | 195 |
| Abbildung A.3.5-2: | Übereinkommen gegen Folter: Individualbeschwerdeverfahren..... | 196 |
| Abbildung A.3.6-1: | Übereinkommen über die Rechte des Kindes: Berichte der Vertragsstaaten..... | 229 |
| Abbildung A.3.6-2: | Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes: Individualbeschwerdeverfahren..... | 230 |
| Abbildung A.3.7-1: | Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen: Berichte der Vertragsstaaten..... | 251 |

| | | |
|--------------------|--|-----|
| Abbildung A.3.8-1: | Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Berichte der Vertragsstaaten..... | 262 |
| Abbildung A.3.8-2: | Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Individualbeschwerdeverfahren..... | 263 |
| Abbildung A.3.9-1: | Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen: Berichte der Vertragsstaaten..... | 273 |
| Abbildung A.3.9-2: | Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen: Individualbeschwerdeverfahren..... | 274 |
| Abbildung A.4.1-1: | Verfahren bei der Prüfung von Fällen und Fragen, betreffend die Ausübung der Menschenrechte, die der UNESCO in ihren Zuständigkeitsbereich unterbreitet werden | 285 |
| Abbildung A.4.2-1: | Das ILO- Berichtssystem..... | 298 |
| Abbildung A.4.2-2: | ILO-Beschwerde- und Klageverfahren im Überblick..... | 299 |
| Abbildung A.5-1: | Stand der Ratifizierungen, 1993 - 30. November 2011.... | 310 |
| Abbildung A.5-2: | Der Zyklus der Staatenberichterstattung zu den VN-Menschenrechtsübereinkommen..... | 311 |
| Abbildung A.5-3: | Verfahren der VN-Vertragsorgane..... | 312 |
| Abbildung A.5-4: | Beschwerdemechanismen im Rahmen der VN-Menschenrechtsverträge..... | 313 |
| Abbildung B.2.1-1: | Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte..... | 333 |
| Abbildung B.2.2-1: | Die Europäische Sozialcharta: Berichtsverfahren (1961 / 1991)..... | 354 |
| Abbildung B.2.5-1: | Berichtsverfahren nach der Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen..... | 377 |
| Abbildung B.2.6-1: | Ablauf des Überwachungsmechanismus nach dem Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels..... | 384 |
| Abbildung B.2.7-1: | Ablauf des Überwachungsmechanismus nach dem Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt..... | 390 |
| Abbildung B.4-1: | Deutschlands Einbindung in den Grundrechtsschutz durch Europarat und Europäische Union..... | 427 |
| Abbildung B.4-2: | Grundrechtsschutz im Mehr-Ebenen-System..... | 428 |
| Abbildung B.4.3: | Verteilung der anhängigen EGMR-Verfahren auf die Vertragsparteien der EMRK..... | 429 |

DOKUMENTENVERZEICHNIS

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Dokument A.1-1: | Chronologie der Annahme von Menschenrechtsinstrumenten..... | 35 |
| Dokument A.2-1: | Bericht der Arbeitsgruppe für die Allgemeine regelmäßige Überprüfung: Deutschland (Auszug)..... | 60 |
| Dokument A.3.1-1: | Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – Abschließende Bemerkungen: Deutschland..... | 84 |
| Dokument A.3.2-1: | Formblatt für Mitteilungen, das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte betreffend..... | 109 |
| Dokument A.3.2-2: | Menschenrechtsausschuss – Abschließende Bemerkungen: Deutschland..... | 113 |
| Dokument A.3.3-1: | Formblatt für Mitteilungen, den Artikel 14 des Übereinkommens für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung betreffend..... | 131 |
| Dokument A.3.3-2: | Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung – Abschließende Bemerkungen: Deutschland..... | 135 |
| Dokument A.3.4-1: | Formblatt für Mitteilungen, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau betreffend..... | 157 |
| Dokument A.3.4-2: | Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau – Abschließende Bemerkungen: Deutschland..... | 163 |
| Dokument A.3.5-1: | Formblatt für Mitteilungen, den Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe betreffend..... | 197 |
| Dokument A.3.5-2: | Ausschuss gegen Folter – Abschließende Bemerkungen: Deutschland..... | 201 |
| Dokument A.3.6-1: | Ausschuss für die Rechte des Kindes – Abschließende Bemerkungen: Deutschland..... | 231 |
| Dokument A.3.8-1: | Formblatt für Mitteilungen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen..... | 264 |
| Dokument A.3.9-1: | Deutschland: Bei der Ratifizierung des Übereinkommens abgegebene Erklärungen..... | 275 |
| Dokument A.4.1-1: | Formblatt für Mitteilungen, die Menschenrechte betreffend, die der UNESCO in ihrem Zuständigkeitsbereich unterbreitet werden..... | 286 |

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Dokument B.2.1-1: | Merkblatt für Personen, die sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden wollen..... | 334 |
| Dokument B.2.1-2: | Formblatt für Beschwerde gemäß Artikel 34 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 45 und 47 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs..... | 339 |
| Dokument B.2.1-3: | Erläuterungen für Personen, die das für Beschwerden nach Artikel 34 der Konvention bestimmte Formular ausfüllen..... | 342 |
| Dokument B.2.4-1: | Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten – Dritte Stellungnahme: Deutschland..... | 370 |
| Dokument B.2.5-1: | Sachverständigenausschuss der Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen: Bundesrepublik Deutschland..... | 378 |
| Dokument B.2.9-1: | Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz – Vierte Prüfungsrunde: Deutschland..... | 401 |

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|--------|--|
| AEMR | Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights) |
| CAT* | Committee against Torture (Ausschuss gegen Folter) |
| CCPR | Human Rights Committee (Ausschuss für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Menschenrechtsausschuss (MRA)) |
| CEDAW* | Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau) |
| CED | Committee on Enforced Disappearances (Ausschuss für das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen / Ausschuss über das Verschwindenlassen) |
| CERD | Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Ausschuss gegen Rassendiskriminierung) |
| CESCR | Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Sozialpakt-Ausschuss) |
| CFA | Committee on Freedom of Association (Ausschuss für die Vereinigungsfreiheit) |
| CMW | Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen) |
| CO | Concluding Observations (Treaty Bodies) (Abschließende Bemerkungen der Vertragskörperschaften) |
| CPED | International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen) |
| CPT* | European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) |
| CR | Committee on Conventions and Recommendations (Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen) |
| CRC* | Committee on the Rights of the Child (Ausschuss für die Rechte des Kindes) |

* Die Abkürzung gilt auch für das entsprechende Übereinkommen.

| | |
|--------|---|
| CRPD* | Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen) |
| CSCE | Conference on Security and Co-operation in Europe (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; KSZE) |
| CSW | United Nations Commission on the Status of Women (VN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau) |
| ECHR | Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Europäische Menschenrechtskonvention; EMRK) |
| ECtHR | European Court of Human Rights (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte; EGMR) |
| ECOSOC | United Nations Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen; WSR) |
| ECRI | European Commission against Racism and Intolerance (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz) |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights; ECtHR) |
| EKSR | Europäisches Komitee für Soziale Rechte (European Committee for Social Rights; ECSR) |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention (European Convention on Human Rights) |
| ESC | Europäische Sozialcharta (European Social Charter) |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof (European Court of Justice) |
| EUMC | European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (bis 2007 - danach European Union Agency for Fundamental Rights; FRA) (Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union (Treaty on European Union) |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen) |
| FRA | European Union Agency for Fundamental Rights (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) |
| GAOR | General Assembly Official Records (Offizielle Protokolle der Generalversammlung) |
| GA | United Nations General Assembly (Generalversammlung der Vereinten Nationen) |

* Die Abkürzung gilt auch für das entsprechende Übereinkommen.

| | |
|-----------|---|
| GC | General Comments (Treaty Bodies) (Allgemeine Bemerkungen der Vertragskörperschaften) |
| GG | Grundgesetz |
| GRETA | Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels) |
| GREVIO | Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (Expertengruppe zu Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt) |
| HRC | United Nations Human Rights Council (Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen; MRR) |
| ICC | International Criminal Court (Internationaler Strafgerichtshof) |
| ICCPR | International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Zivilpakt) |
| ICCPR-OP1 | Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte) |
| ICCPR-OP2 | Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (Zweites Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (zur Abschaffung der Todesstrafe)) |
| ICERD | International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Internationales Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung) |
| ICESCR-OP | Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) |
| ICESCR | International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Sozialpakt) |
| ICJ | International Court of Justice (Internationaler Gerichtshof; IGH) |
| ICRMW | International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen) |
| ILO | International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation; IAO) |
| KSZE | Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |

| | |
|-----------|--|
| | (Conference on Security and Co-operation in Europe; CSCE) |
| LOIPR | List of issues prior to reporting (Fragenkatalog vor der Vorlage des Staatenberichts) |
| MRA | Menschenrechtsausschuss; Ausschuss für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Human Rights Committee) |
| MRK | Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (UN Commission on Human Rights) |
| NGOs | Non-Governmental Organizations (Nichtregierungsorganisationen; NRO) |
| NHRIs | National Human Rights Institutions (Nationale Menschenrechtsinstitutionen) |
| OHCHR | Office of the High Commissioner for Human Rights (Büro des Hohen Kommissars / der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte) |
| OP | Optional Protocol (Zusatzprotokoll / Fakultativprotokoll) |
| OP-CAT | Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe) |
| OP-CEDAW | Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination against Women (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau) |
| OP-CRC-AC | Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten) |
| OP-CRC-SC | Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie) |
| OP-CRPD | Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen) |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Organization for Security and Co-operation in Europe; OSCE) |
| RÜM | Europäisches Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten |

| | |
|--------|--|
| | (European Framework Convention for the Protection of National Minorities) |
| SPT | Subcommittee on Prevention of Torture (Unterausschuss zur Verhütung von Folter) |
| UDHR | Universal Declaration of Human Rights (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; AEMR) |
| UN | United Nations (Vereinte Nationen; VN) |
| UNCHR | United Nations Commission on Human Rights (Menschenrechtskommission (MRK) der Vereinten Nationen) |
| UNHCHR | United Nations High Commissioner for Human Rights (Hoher Kommissar / Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte) |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Kommissar / Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Flüchtlinge) |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur) |
| UNICEF | United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen) |
| UPR | Universal Periodic Review (Allgemeine regelmäßige Überprüfung) |
| WGEID | Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen) |
| WHO | World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation) |

A.1 EINLEITUNG: DIE VEREINTEN NATIONEN UND MENSCHENRECHTE

Als die Charta der Vereinten Nationen im Juni 1945 in San Francisco verabschiedet wurde, war angesichts der Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch den Faschismus eines der wichtigsten Gebiete, das der neuen Weltorganisation anvertraut wurde, entsprechend Artikel 1, Absatz 3 Charta die Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten für alle Menschen ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.

Die Menschenrechte ziehen sich als wichtiger Leitfaden durch den gesamten Text der Charta (vgl. die Artikel 1 Absatz 3, 13 Absatz 1 b), 55 Absatz c), 56, 68 und 76 Absatz c)). Die Präambel der Charta sowie der Artikel 1 Absatz 3 enthalten einen expliziten Bezug auf die Menschenrechte. Darüber hinaus beauftragte die Charta speziell die Generalversammlung (Artikel 13 Absatz 1 b)) und den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) (Artikel 55 Absatz c)) mit der Förderung der Achtung der Menschenrechte und verlieh dem Treuhandrat ein ähnliches Mandat (Artikel 76 Absatz c)). Durch die Charta sind alle VN-Mitgliedstaaten gesetzlich verpflichtet, sich um die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und -freiheiten zu bemühen. "Man kann diesen Neuanfang des Jahres 1945 als eine kopernikanische Wende des Völkerrechts bezeichnen. Es stand nunmehr fest, dass der Schutz des Individuums zu den legitimen Aufgaben der internationalen Gemeinschaft gehört und nicht mehr in die alleinige staatliche Zuständigkeit fällt" (Tomuschat, Christian (Hg.) (2002), S. 14).

Obwohl die Konferenz von San Francisco 1945 entschied, noch keine internationale Menschenrechtscharta (International Bill of Rights) in die VN-Charta selbst aufzunehmen, verlangte sie jedoch in Artikel 68 der Charta ausdrücklich die Einrichtung einer Kommission für die Förderung der Menschenrechte, deren Aufgabe es sein sollte, eine solche internationale Menschenrechtscharta zu entwerfen.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Das Kernstück dieser Menschenrechtscharta ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights), die von der Generalversammlung am 10. Dezember 1948 verabschiedet wurde. Sie wurde mit 48 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme bei Enthaltung der Sowjetunion und ihrer fünf verbündeten sozialistischen Staaten, Saudi-Arabiens und Südafrikas angenommen. Obwohl sie nur den Charakter einer Empfehlung besitzt, spielte diese Erklärung eine Schlüsselrolle in der weiteren Entwicklung der Instrumente der Menschenrechte und wurde zum Fundament der Konstruktion eines internationalen Systems zum Schutze und zur Förderung der Menschenrechte.

Die Allgemeine Erklärung, die 30 Artikel umfasst, wurde als das "von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal" verkündet und ist in ihren Formulierungen allgemein gehalten; sie enthält freiheitliche ("bürgerliche") Grundrechte (Artikel 3-19), einige politische Rechte (Artikel 20-21) ebenso wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 22-28), ohne diese

in irgendeiner Weise in einer Rangordnung festzulegen. Die Grundrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung niedergelegt sind, haben zu über 100 internationalen Verträgen, Erklärungen und Instrumenten geführt. Erwähnt werden sollen hier

- der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; ICESCR);
- der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights; ICCPR);
- das Internationale Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; ICERD);
- das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; CEDAW);
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; CAT);
- das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child; CRC);
- das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; ICRMW)
- das Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities; CRPD);
- das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance; CPED); und
- andere Erklärungen und/oder Übereinkommen, die sich mit Themen wie Diskriminierung, Völkermord, Sklaverei ebenso wie mit sozialer Wohlfahrt, Fortschritt und Entwicklung befassen (vgl. die Chronologie in Dokument A.1-1).

Auf dem Wege zu einem System zum Schutz der Menschenrechte

Um ein System des Menschenrechtsschutzes zu schaffen, waren die folgenden Schritte notwendig: (a) die Konzipierung eines Programms; (b) die Definition der Menschenrechte; (c) die Schaffung verbindlicher Normen und (d) ein System der Umsetzung der Menschenrechte in Gesetzgebung und Politik. In der VN-Charta finden wir das Programm in Artikel 1 Absatz 3, in dem die Zielsetzungen der Vereinten Nationen wie folgt beschrieben werden: "... eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um ... die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen".

Diese Programmformulierung führte dazu, dass die weltweite Einhaltung der Menschenrechte von den "Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören" (Artikel 2 Absatz 7 Charta), deutlich zu trennen ist, obwohl konkret betroffene Staaten dies immer wieder in Frage stellen. Die Organe der Vereinten Nationen sind vielmehr befugt, diese Themen anzusprechen und darüber hinaus auf tatsächliche Menschenrechtsverletzungen mit der Schaffung der erforderlichen Instrumente zu reagieren.

Die Internationale Menschenrechtscharta

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 stellt einen ersten, jedoch noch nicht umfassenden Versuch der Definition von Menschenrechten dar. Fast 20 Jahre dauerte die Erstellung der zwei internationalen Pakte, die – zusammen mit der Allgemeinen Erklärung – die Internationale Menschenrechtscharta (International Bill of Rights) bilden. 1966 nahm die Generalversammlung die beiden Pakte an, die Anfang 1976 in Kraft traten.

Die zwei Pakte in Verbindung mit dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR-OP1) und dem Zweiten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe (ICCPR-OP2) enthalten auch Anweisungen zur Durchsetzung der Menschenrechte durch nationale und internationale Verfahren.

Viele Staaten haben Bestimmungen der grundlegenden Instrumente der Vereinten Nationen direkt in ihre nationalen Verfassungen oder die nationale Gesetzgebung aufgenommen. "Die erste Verfassung eines einzelnen Staates, die unter unmittelbarem Einfluß der Allgemeinen Erklärung entstanden ist, war das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Obwohl sie damals kaum Aussicht hatte, in die Organisation der Vereinten Nationen aufgenommen zu werden, lag dem Parlamentarischen Rat bei seinen Beratungen ab September 1948 der Entwurf des 3. Ausschusses der Generalversammlung für die Allgemeine Erklärung als Parlamentsdrucksache vor. Bei der Beratung des Grundrechtsteiles wurde er intensiv benützt" (Partsch, Karl Josef (1994), S. 47).

Die Vereinten Nationen ihrerseits haben ein breites Spektrum an Verfahren entwickelt, um die Achtung vor der internationalen Menschenrechtscharta zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang können vier wichtige Methoden genannt werden:

1. die Untersuchung von Berichten von Vertragsstaaten durch unabhängige Expertenausschüsse (treaty bodies), wobei solche Fragen, wie die Achtung der Bürgerrechte, der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die Beseitigung der Rassendiskriminierung, die Gleichberechtigung der Frauen, die Rechte der Kinder und das Verbot der Folter, mit Regierungsvertretern – oft auf ministerieller Ebene – diskutiert werden (vgl. im Einzelnen die Kapitel A.3.1-A.3.9);
2. die Berücksichtigung einzelner Berichte über besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, wie willkürliche oder Gruppenexekutionen,

Folter, Verschleppung und willkürliche Festnahmen mit Hilfe von Sonderberichterstatern oder Arbeitsgruppen des Menschenrechtsrates. Die Ergebnisse dieser Initiativen sowie die Antworten der betroffenen Regierungen sind in öffentlichen Berichten enthalten, die vom Menschenrechtsrat erörtert werden (vgl. Kapitel A.2.);

3. die Analyse der Menschenrechtssituation in bestimmten Staaten oder Gebieten, zum Beispiel in Burundi, Haiti, Iran, Kambodscha, Korea (Dem. Volksrepublik), Myanmar, seit 1967 besetzte Gebiete Palästinas, Somalia, Sudan und Syrien durch den Menschenrechtsrat oder die Generalversammlung. In diesem Zusammenhang werden Arbeitsgruppen, Ausschüsse oder Sonderberichterstatter eingesetzt, um Tatsachen zu ermitteln; ihre Berichte werden in Verbindung mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen von beschlussfassenden Organen der Vereinten Nationen, unter anderem von der Generalversammlung, diskutiert; und
4. die Berücksichtigung von Beschwerden (communications) von Individuen oder Organisationen (NGOs), die schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen anklagen, durch VN-Menschenrechtsorgane. Die Fälle werden von zuständigen Organen zur Behandlung vorbereitet; sie überprüfen, ob ein "Gesamtzusammenhang schwerer und zuverlässig belegter Menschenrechtsverletzungen" vorliegt. Diese Fälle (situations) werden in nicht-öffentlichen Treffen des VN-Menschenrechtsrates untersucht (vgl. Abbildung A.2-3).

Die Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte

Die Weltkonferenz über Menschenrechte im Juni 1993, auf der Vertreter/innen von 170 Staaten zum ersten Mal seit der Vorgängerkonferenz 25 Jahren vorher wieder zusammentrafen, um ihre Verpflichtungen zur Förderung des Menschenrechtsschutzes zu bekräftigen, hat eindeutig festgestellt, dass alle Menschenrechte und Grundfreiheiten allgemeingültig und unteilbar sind, dass sie einander bedingen und einen Sinnzusammenhang bilden. Alle Staaten wurden aufgerufen, die internationalen Verhaltensstandards zu beachten, vorhandene internationale Menschenrechtsinstrumente zu ratifizieren und den Menschenrechtsapparat sowohl auf nationaler und internationaler Ebene zu stärken.

Auf der Konferenz wurden die erzielten Fortschritte bei der Einhaltung der Menschenrechte, die Hindernisse, die ihrer vollen Wahrnehmung entgegenstehen, sowie die Anwendung der internationalen Instrumente und die Wirksamkeit der Methoden und des Apparates der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte erörtert. Zur Förderung der Umsetzung von Menschenrechten wurde die Gründung eines neuen Institutionentyps angeregt, die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die unabhängig finanziert, sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte auf nationaler Ebene einsetzen sollen. Seit der Wiener Menschenrechtskonferenz sind inzwischen nationale Menschenrechtsorganisationen in gut 80 Ländern weltweit entstanden.

Besondere Beachtung fand der Schutz der Rechte der religiösen und ethnischen Minderheiten, der indigenen Bevölkerungen, der Frauen und Kinder, der Kriegsversehrten, der Armen und Behinderten. Mit der Wiener Erklärung und

dem auf der Weltkonferenz verabschiedeten Aktionsprogramm bekräftigten die Staaten ihre Verpflichtung, sicherzustellen, dass die Menschenrechte weiterhin ein vorrangiges Ziel der VN bleiben. In der Tat, die Ergebnisse der Weltkonferenz führten dazu, dass die Menschenrechte auf der VN-Agenda einen höheren Rang eingenommen haben und heute – neben Frieden und Sicherheit sowie Entwicklung und Umwelt – eine der drei Säulen der Arbeit der Vereinten Nationen ausmachen (vgl. Abbildung A.1-2).

Das Amt des Hohen Kommissars / der Hohen Kommissarin für Menschenrechte

Die 48. Generalversammlung bestätigte 1993 die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm; zusätzlich entschied die Versammlung, das Amt eines Hohen Kommissars / einer Hohen Kommissarin für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights) einzurichten (Resolution 48/141 vom 20. Dezember 1993). In ihrer Resolution führte die VN-Generalversammlung die spezifischen Verantwortungsbereiche für das Amt auf. Diese umfassen:

- die wirksame Wahrnehmung aller bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte, einschließlich des Rechts auf Entwicklung, durch alle Menschen zu fördern und zu schützen;
- beratende Dienstleistungen, technische und finanzielle Unterstützung auf dem Gebiet der Menschenrechte den Staaten anzubieten, die diese benötigen;
- die Bildungs- und Informationsprogramme der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte zu koordinieren;
- eine aktive Rolle bei der Beseitigung der Hindernisse zu einer vollen Wahrnehmung der Menschenrechte sowie bei der Verhütung weiterer Menschenrechtsverletzungen weltweit auszuüben;
- einen Dialog mit Regierungen aufzunehmen, um die Achtung der Menschenrechte zu sichern;
- die internationale Zusammenarbeit für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte zu erweitern;
- die Aktivitäten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte im gesamten VN-System zu koordinieren; und
- den Apparat der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte zu rationalisieren, anzupassen, zu stärken und zu straffen, um seine Effizienz und Effektivität zu erhöhen.

Mit Zustimmung der Generalversammlung ernannte der Generalsekretär José Ayala-Lasso aus Ecuador zum Hohen Kommissar für Menschenrechte, der vom 5. April 1994 bis 15. März 1997 das Amt innehatte. Seit dem 15. September 1997 diente Mary Robinson aus Irland für eine vierjährige Amtsperiode als Hohe Kommissarin für die Menschenrechte; sie kritisierte nicht nur die Unterfinanzierung der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen, sondern scheu-

te sich nicht, auch Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates zu kritisieren (China wegen der Situation in Tibet, Russland wegen Tschetschenien und die USA wegen der Missachtung der Menschenrechte nach dem 11. September 2001). Auf Drängen des VN-Generalsekretärs erklärte sie sich zu einer Verlängerung ihrer Amtszeit um ein Jahr bis zum 11. September 2002 bereit. Ihr folgte am 12. September 2002 Sergio Viera de Mello (Brasilien) für eine vierjährige Amtszeit; er wurde am 27. Mai 2003 für die Dauer von vier Monaten auch zum Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für den Irak ernannt, wo er bei einem Anschlag auf das VN-Hauptquartier in Bagdad getötet wurde. Am 1. Juli 2004 übernahm Louise Arbour (Kanada) das Amt. Am 28. Juli 2008 ernannte die VN-Generalversammlung Navanethem Pillay (Südafrika) zur 5. Hochkommissarin für Menschenrechte.

Die Aktivitäten auf dem Gebiet der Menschenrechte erweiterten sich erheblich in den letzten 20 Jahren nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation und führten zu einer Reihe neuer Mandate von VN-Organen zur friedlichen und konstruktiven Lösung von Menschenrechtsproblemen. Die Rolle der verschiedenen VN-Menschenrechtsorgane wurde zunehmend auf ausführende Tätigkeiten ausgedehnt, was auch eine Veränderung der Aktivitäten des Menschenrechtszentrums im VN-Sekretariat sowohl hinsichtlich ihrer Aufgaben als auch ihres Umfangs notwendig machte. Aufgrund dieser Erfordernisse legte der VN-Generalsekretär am 12. September 1997 das Amt des Hochkommissariats für Menschenrechte und das Menschenrechtszentrum zu einem Amt zusammen. Das in Genf ansässige Amt ist ein Organ des Sekretariats der Vereinten Nationen (vgl. Abbildung A.1-3).

Die Anschrift des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte lautet:

Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
Palais Wilson
52, rue des Pâquis
CH - 1201 Genf
Schweiz

Tel.: 0041 22 917 9000
E-Mail: InfoDesk@ohchr.org
Homepage: <http://www.ohchr.org>

Die finanzielle Situation des Amtes hat sich seit 2005 schrittweise verbessert. Allerdings beträgt der Anteil am ordentlichen Haushalt der VN 2010-2011 mit 142,744 Mio. US-Dollar lediglich 2,8 Prozent. Den jährlichen 71,372 Mio. US-Dollar an Pflichtbeiträgen stehen jedoch etwa 109 Mio. US-Dollar an freiwilligen Beitragsleistungen gegenüber, so dass 2010 dem Amt insgesamt rund 180 Mio. US-Dollar zur Verfügung standen.

Deutschland stellte 2010 dem Amt fünf Mio. Euro (=6,378 Mio. US-Dollar) an freiwilligen Beiträgen zur Verfügung und lag damit unter den VN-Mitglied-

staaten an 6. Stelle. Dabei handelte es sich ausschließlich um zweckgebundene Finanzmittel, darunter 1,989 Mio. US-Dollar zur Unterstützung des Menschenrechtsrates und seiner Sonderverfahren, 1,480 Mio. US-Dollar für beratende Dienstleistungen und technische Unterstützung im Feld sowie 1,301 Mio. US-Dollar zur Unterstützung der Arbeit der Menschenrechtskörperschaften.

Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen

Artikel 68 Charta fordert den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC; vgl. Abbildung A.1-1) auf, Fachkommissionen in verschiedenen Tätigkeitsfeldern einzurichten. Die Menschenrechtskommission (UN Commission on Human Rights; CHR, MRK) wurde 1946 vom ECOSOC auf seiner ersten Sitzung als eine "funktionale Kommission" eingesetzt. Ursprünglich bestand die Kommission aus neun Mitgliedern, die in ihrer persönlichen Eigenschaft als "Kernmitglieder" (core members) handeln sollten; der ECOSOC beschloss jedoch bereits auf seiner zweiten Sitzung 1946, dass die Kommission aus weisungsabhängigen Regierungsvertreterinnen und -vertretern bestehen sollte. Zunächst waren es 18 Regierungsvertreter/innen; später setzte sich die Kommission aus Repräsentanten von 53 Regierungen zusammen, die vom ECOSOC für die Dauer von drei Jahren nach folgendem geographischen Schlüssel gewählt wurden: 15 aus afrikanischen Staaten, 12 aus asiatischen Staaten, 11 aus lateinamerikanischen und karibischen Staaten, zehn aus westeuropäischen und anderen Staaten und fünf aus osteuropäischen Staaten.

1947 traf sich die Kommission zum ersten Mal; ihre einzige Aufgabe bestand zunächst darin, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu entwerfen. Die Kommission erfüllte diese Aufgabe innerhalb eines Jahres. Am 10. Dezember 1948 wurde die Allgemeine Erklärung von der VN-Generalversammlung angenommen; seitdem wird der 10. Dezember alljährlich als "Tag der Menschenrechte" feierlich begangen.

In den ersten 20 Jahren (1947-1966) konzentrierte die Kommission ihre Aktivitäten auf die Normensetzung (standard setting). Auf der Grundlage der Allgemeinen Erklärung erarbeitete die Kommission die Entwürfe der beiden Menschenrechtspakte, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), die 1966 von der VN-Generalversammlung angenommen wurden.

Bereits 1947 stellte die Kommission fest, dass sie keine Kompetenzen besaß, sich mit irgendeiner Beschwerde von Menschenrechtsverletzungen zu befassen. Erst 20 Jahre später wurde ihr eben diese Aufgabe übertragen. Seitdem hat sie besondere Beschwerdeverfahren zum Schutze der Menschenrechte entwickelt; es handelt sich um sogenannte Nicht-Vertrags-Verfahren (non-treaty procedures), um zu überprüfen, ob und inwieweit Staaten die von den Vereinten Nationen gesetzten Menschenrechtsstandards nicht beachtet haben. Diese Verfahren beziehen sich auf die allgemeine Situation in bestimmten Staaten. Ferner existieren Mischformen. Manche Verfahren beschränken

sich auf bestimmte Arten von Menschenrechtsverletzungen (thematische Mechanismen), andere decken das gesamte Feld der Menschenrechte ab.

Diese Nicht-Vertrags-Verfahren arbeiten über Sonderberichterstatter/innen und Arbeitsgruppen, um die Einhaltung der Menschenrechte sowie massive und systematische Menschenrechtsverletzungen durch die Staaten zu überprüfen. Diese Aktivitäten sollten in den 70er und 80er Jahren in den Mittelpunkt der Arbeit der Kommission treten.

In den 90er Jahren kam eine weitere Aufgabe hinzu, als die MRK zunehmend auch Ratgeber-Dienste und technische Hilfe zur Verfügung stellte, um bestehende Hindernisse zur Durchsetzung der Menschenrechte zu beseitigen. Auch werden zunehmend wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Beratungen, Prüfungen und Berichten behandelt, einschließlich des Rechts auf Entwicklung und des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard ebenso wie der Schutz der Rechte der besonders gefährdeten Gruppen in der Gesellschaft, wie Minderheiten und indigene Bevölkerungen (Ureinwohner) sowie die Rechte der Frauen (vgl. Kapitel A.3.4) und der Kinder (vgl. Kapitel A.3.6). Mit der zunehmenden Einrichtung von vertraglich geregelten Überprüfungsmechanismen haben die Nicht-Vertrags-Verfahren an Bedeutung verloren. "Allerdings besteht ihre Attraktivität für Individualbeschwerdeführer gerade darin, dass sie die Möglichkeit bieten, die Sache unter etwas erleichterten formellen Bedingungen einer Prüfung zu unterziehen. Dem steht aber der unleugbare Nachteil einer fehlenden Einzelfallprüfung gegenüber" (Weiß, Norman (1997), S. 7).

Die Kommission tagte alljährlich für sechs Wochen im Frühjahr. Im Allgemeinen fanden die Treffen öffentlich statt. Regierungen, die nicht Mitglieder der Kommission waren, ebenso wie NGOs mit einem Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) konnten daran teilnehmen und schriftliche und mündliche Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten abgeben. Ohne Zweifel hatten die Beiträge der NGOs einen bedeutenden Einfluss auf die Arbeit der Kommission. 2004 wurden erstmals die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) eingeladen, sich an der Arbeit der Kommission beteiligten.

Einerseits betonte 2003 der VN-Generalsekretär, Kofi Annan, dass sich die Kommission zu einem wichtigen Forum innerhalb des VN-Systems für die Partnerschaft zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Vertretern entwickelt habe, andererseits blieben die Probleme einer zunehmenden politischen Polarisierung nicht unerwähnt: "Die Menschenrechtskommission ist jedoch nicht frei von Problemen. In der Öffentlichkeit gibt es Unruhe darüber, dass Staaten, die schwerer Menschenrechtsverletzungen bezichtigt werden, als Mitglied in die Kommission aufgenommen werden. Es herrscht Besorgnis über den Gesprächston der Kommission und darüber, dass sie sich nicht mit bestimmten Situationen befasst, in denen schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden. All dies sind wichtige Fragen, mit denen sich das Präsidium der Kommission vor ihrer nächsten Tagung hoffentlich ernsthaft auseinandersetzen wird" (Vereinte Nationen / Generalversammlung (2003), S. 39, Ziffer 176).

2004 sollte der VN-Generalsekretär seine Kritik einer zunehmenden Politisierung wiederholen. Aus Anlass des 60jährigen Bestehens der Vereinten Nationen im Jahre 2005 schlug er daher vor, dass im Rahmen der strukturellen Reform-Maßnahmen die Menschenrechtskommission durch einen kleineren ständigen Menschenrechtsrat ersetzt werden sollte (vgl. Kapitel A.2). Er informierte die Mitgliedstaaten über den Ausbau der Arbeit auf diesem Gebiet, die jetzt auch Technische Hilfe auf Länderebene miteinschloss, und die Notwendigkeit, einen höheren Anteil an finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die Einhaltung der Menschenrechte müsse Gegenstand sämtlicher Diskussionen und Entscheidungen für die Arbeit der Organisation werden. Im Einzelnen forderte er:

- Das Hochkommissariat für Menschenrechte muss an sämtlichen Aktivitäten der Organisation beteiligt werden;
- dem erklärten Engagement der Mitgliedstaaten muss auch ein entsprechender Anteil an finanziellen Ressourcen entsprechen;
- die Vertragskörperschaften (vgl. Kapitel A.3.1-A.3.9) müssen effektiver arbeiten; sie sollen sich auf harmonisierte Leitlinien zu einem vereinheitlichten Berichtssystem einigen; und
- die Menschenrechtskommission soll in einen kleineren, ständigen Menschenrechtsrat umgewandelt werden, der zu einer zentralen Säule des VN-Menschenrechtssystems werden soll (für Einzelheiten vgl. Kapitel A.2).

Literaturhinweise

Textsammlungen

Simma, Bruno / Fastenrath, Ulrich (Hg.) (2010): Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz. Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung. 6. Aufl. München: Dt. Taschenbuch-Verl.

Tomuschat, Christian (Hg.) (2002): Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz. 2. Aufl. Bonn: UNO-Verl.

United Nations / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Hg.) (2006): Human rights. A compilation of international instruments. New York: United Nations Publ.

United Nations / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Hg.) (2006): The core international human rights treaties. New York [u.a.]: United Nations Publ.

United Nations / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Hg.) (2007): The new core international human rights treaties. New York [u.a.]: United Nations Publ.

Online-Ausgabe der Vertragstexte in Englisch, Arabisch, Französisch, Russisch und Spanisch:

<http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/ReferenceMaterial.aspx>

Online-Ausgabe der Vertragstexte in Deutsch:

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Menschenrechte/DokumenteListe_node.html

Überblicksdarstellungen

Buergenthal, Thomas / Shelton, Dinah / Stewart, David P. (2009): International human rights in a nutshell. 4. Aufl. St. Paul, MN: West.

Buergenthal, Thomas / Thürer, Daniel (2010): Menschenrechte. Ideale, Instrumente, Institutionen. Zürich [u.a.]: Dike [u.a.].

Fritzsche, Karl P. (2009): Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. 2. Aufl. Paderborn: Schöningh.

Kälin, Walter / Künzli, Jörg (2008): Universeller Menschenrechtsschutz. 2. Aufl. Basel [u.a.]: Helbing Lichtenhahn [u.a.].

Mertus, Julie A. (2009): The United Nations and human rights. A guide for a new era. 2. Aufl. London [u.a.]: Routledge.

United Nations / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Fact sheets. Geneva: United Nations. (Kurze Einführungen in die Themen und Übereinkommen des VN-Menschenrechtsschutzes) (<http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx>)

Utz, Britta (Hg.) (2010): Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Edition 2010/2011. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung; Forum Menschenrechte. (<http://library.fes.de/pdf-files/iez/07633.pdf>)

Dieses Handbuch bietet eine hervorragende Einführung in den europäischen und internationalen Menschenrechtsschutz sowie in die Menschenrechtsarbeit von deutschen NGOs und staatlichen Institutionen.

Weiß, Norman (2007): Menschenrechtsschutz. In: Volger, Helmut (Hg.): Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen. München [u.a.]: Oldenbourg, S. 163-188.

Weissbrodt, David S. / La Vega, Connie de (2007): International human rights law. An introduction. Philadelphia, PA: Univ. of Pennsylvania Press.

Woyke, Wichard (Hg.) (2010): Menschenrechte. Schwalbach/Ts: Wochenschau-Verl.

Weiterführende Literatur

Alfredsson, Gudmundur / Eide, Asbjørn (Hg.) (1999): The Universal Declaration of Human Rights. A common standard of achievement. The Hague: Nijhoff.

Alfredsson, Gudmundur (Hg.) (2009): International human rights monitoring mechanisms. Essays in honour of Jakob Th. Möller. 2. Aufl. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Alston, Philip (1996): The United Nations and human rights. A critical appraisal. Oxford: Oxford Univ. Press. (2. Aufl. angekündigt für September 2012).

Baderin, Mashood A. / Ssenyonjo, Manisuli (Hg.) (2010): International human rights law. Six decades after the UDHR and beyond. Farnham [u.a.]: Ashgate.

Baum, Gerhart / Riedel, Eibe / Schaefer, Michael (Hg.) (1998): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos.

Bergsmo, Morten (Hg.) (2003): Human rights and criminal justice for the downtrodden. Essays in honour of Asbjørn Eide. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Bielefeldt, Heiner (1998): Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. Darmstadt: Primus.

Bielefeldt, Heiner (2008): Menschenwürde. Der Grund der Menschenrechte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_menschenwuerde_2008.pdf)

Bielefeldt, Heiner (2011): Auslaufmodell Menschenwürde? Warum sie in Frage steht und warum wir sie verteidigen müssen. Freiburg [u.a.]: Herder.

Bielefeldt, Heiner / Baum, Gerhart (Hg.) (2008): Menschenrechtsfragen. Volkmar Deile zum 65. Geburtstag. Karlsruhe: von Loeper.

Boyle, Kevin (Hg.) (2009): New institutions for human rights protection. Oxford: Oxford Univ. Press.

Dupuy, Pierre-Marie (Hg.) (2006): Völkerrecht als Wertordnung. Common values in international law. Festschrift für Christian Tomuschat. Kehl: Engel.

Eide, Asbjørn / Möller, Jakob Th / Ziemele, Ineta (Hg.) (2011): Making peoples heard. Essays on human rights in honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Forsythe, David P. (2006): Human rights in international relations. 2. Aufl. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Forsythe, David P. (Hg.) (2009): Encyclopedia of human rights. Oxford: Oxford Univ. Press. (5 Bände)

Gareis, Sven B. / Geiger, Gunter (Hg.) (2009): Internationaler Schutz der Menschenrechte. Stand und Perspektiven im 21. Jahrhundert. Opladen: Budrich.

Gilbert, Geoff (Hg.) (2011): The delivery of human rights. Essays in honour of Professor Sir Nigel Rodley. London [u.a.]: Routledge.

Goodhart, Michael E. (Hg.) (2009): Human rights. Politics and practice. Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press.

Haas, Michael (2008): International human rights. A comprehensive introduction. London [u.a.]: Routledge.

- Haratsch, Andreas** (2010): Die Geschichte der Menschenrechte. 4. Aufl. Potsdam: Univ.-Verl.
- Hasse, Jana / Müller, Erwin / Schneider, Patricia** (Hg.) (2002): Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.
- Hutter, Franz-Josef / Kimmle, Carsten** (Hg.) (2008): Das uneingelöste Versprechen. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Karlsruhe: von Loeper.
- Janz, Nicole / Risse-Kappen, Thomas** (Hg.) (2007): Menschenrechte – globale Dimensionen eines universellen Anspruchs. Baden-Baden: Nomos.
- Jørgensen, Rikke F. / Slavensky, Klaus** (Hg.) (2007): Implementing human rights. Essays in honour of Morten Kjørsum. Copenhagen: Institut for Menneskerettigheder.
- Klein, Eckart** (Hg.) (2006): Gewaltenteilung und Menschenrechte. Kolloquium 11. - 12. November 2005, Potsdam. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl.
- Klein, Eckart / Menke, Christoph** (Hg.) (2008): Universalität - Schutzmechanismen - Diskriminierungsverbote. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl.
- Krause, Catarina / Scheinin, Martin** (Hg.) (2009): International protection of human rights. A textbook. Turku: Åbo Akademi University, Institute for Human Rights.
- Krieger, Heike** (2006): Der Sicherheitsrat als Hüter der Menschenrechte. In: Die Friedens-Warte 81 (1), S. 107-128.
- Mahler, Claudia / Weiß, Norman** (Hg.) (2004): Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl.
- Moeckli, Daniel u.a** (Hg.) (2010): International human rights law. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Normand, Roger / Zaidi, Sarah** (2007): Human rights at the UN. The political history of universal justice. Bloomington: Indiana Univ. Press.
- Oberleitner, Gerd** (2007): Global human rights institutions. Between remedy and ritual. Cambridge [u.a.]: Polity Pr.
- Partsch, Karl Josef** (1994): Hoffen auf Menschenrechte. Rückbesinnung auf eine internationale Entwicklung. Zürich: Edition Interfrom.
- Ramcharan, Bertrand G.** (2002): The United Nations High Commissioner for Human Rights. The challenges of international protection. The Hague: Nijhoff.
- Ramcharan, Bertrand G.** (2010): Preventive human rights strategies. London [u.a.]: Routledge.
- Richter, Ingo** (Hg.) (2008): Transnationale Menschenrechte. Schritte zu einer weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte. Leverkusen: Budrich.
- Riedel, Eibe** (2003): Die Universalität der Menschenrechte. Philosophische Grundlagen, nationale Gewährleistungen, internationale Garantien. Berlin: Duncker & Humblot.

Sandkühler, Hans Jörg (Hg.) (2009): Menschenrechte in die Zukunft denken. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos.

Steiner, Henry J. / Alston, Philip / Goodman, Ryan (2007): International human rights in context. Law, politics, morals. Text and materials. 3. Aufl. Oxford: Oxford Univ. Press.

Symonides, Janusz (2003): Human rights. International protection, monitoring, enforcement. Aldershot: Ashgate.

Tomuschat, Christian (2008): Human rights. Between idealism and realism. 2. Aufl. Oxford: Oxford Univ. Press.

Vereinte Nationen / Generalversammlung (2003): Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen. New York: VN (A/58/1).

Weiß, Norman (1997): Einführung in die "UN Non-Treaty Procedures". Menschenrechtsverfahren der Vereinten Nationen, die nicht auf Verträgen basieren. In: MenschenRechtsMagazin 2 (4), S. 6-11.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

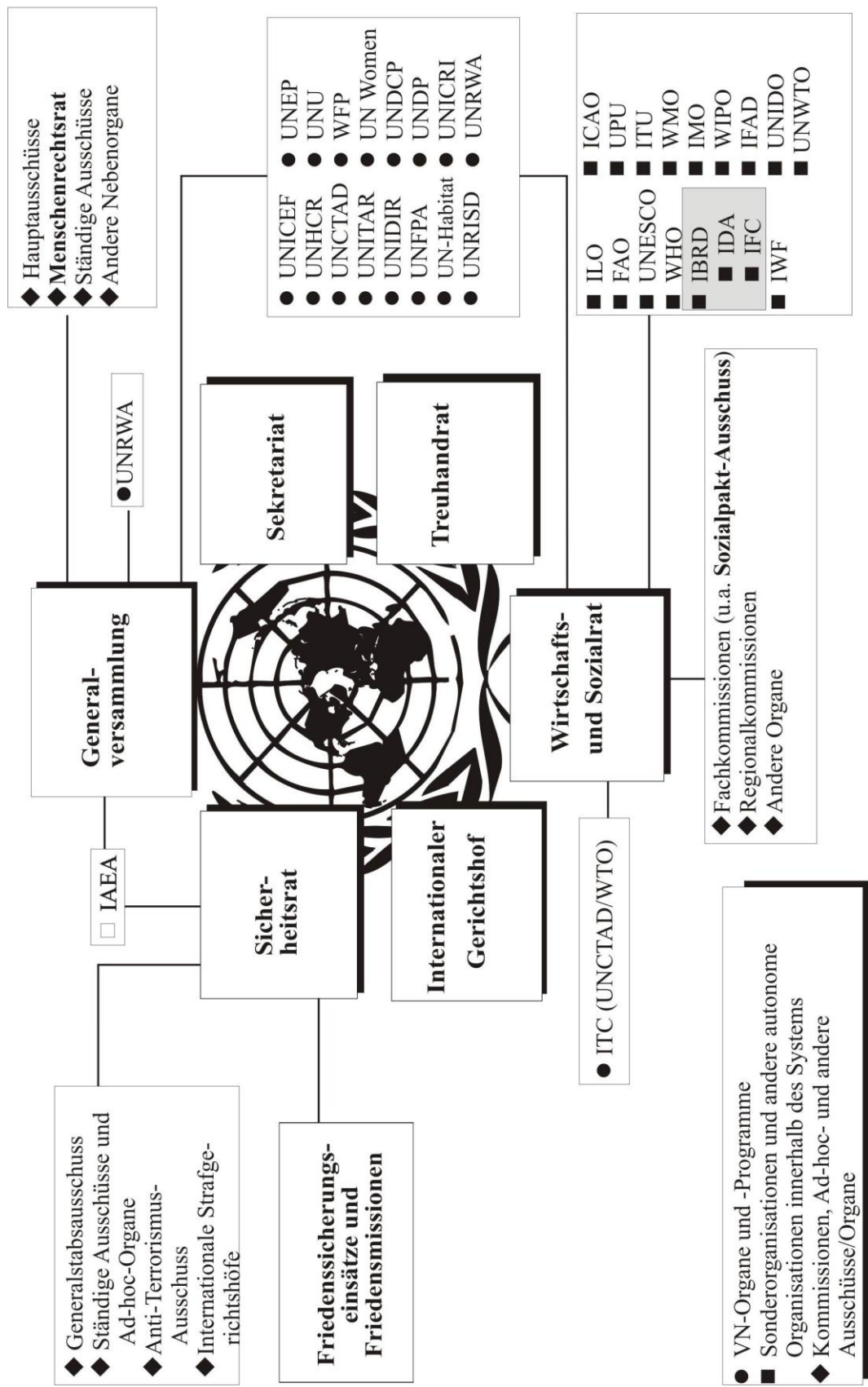
<http://www.un.org> Offizielle Website der Vereinten Nationen mit Informationen zu den fünf Arbeitsbereichen: Frieden und Sicherheit, Entwicklung, Menschenrechte, Humanitäre Angelegenheiten und Internationales Recht. Die Website ist in Englisch und anderen offiziellen VN-Amtssprachen.

<http://www.ohchr.org> Website des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte. Sie bietet einen systematischen Zugang zu allen wichtigen Institutionen, Abkommen und Dokumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes sowie Informationen zu einzelnen Ländern. Die Website ist in englischer Sprache.

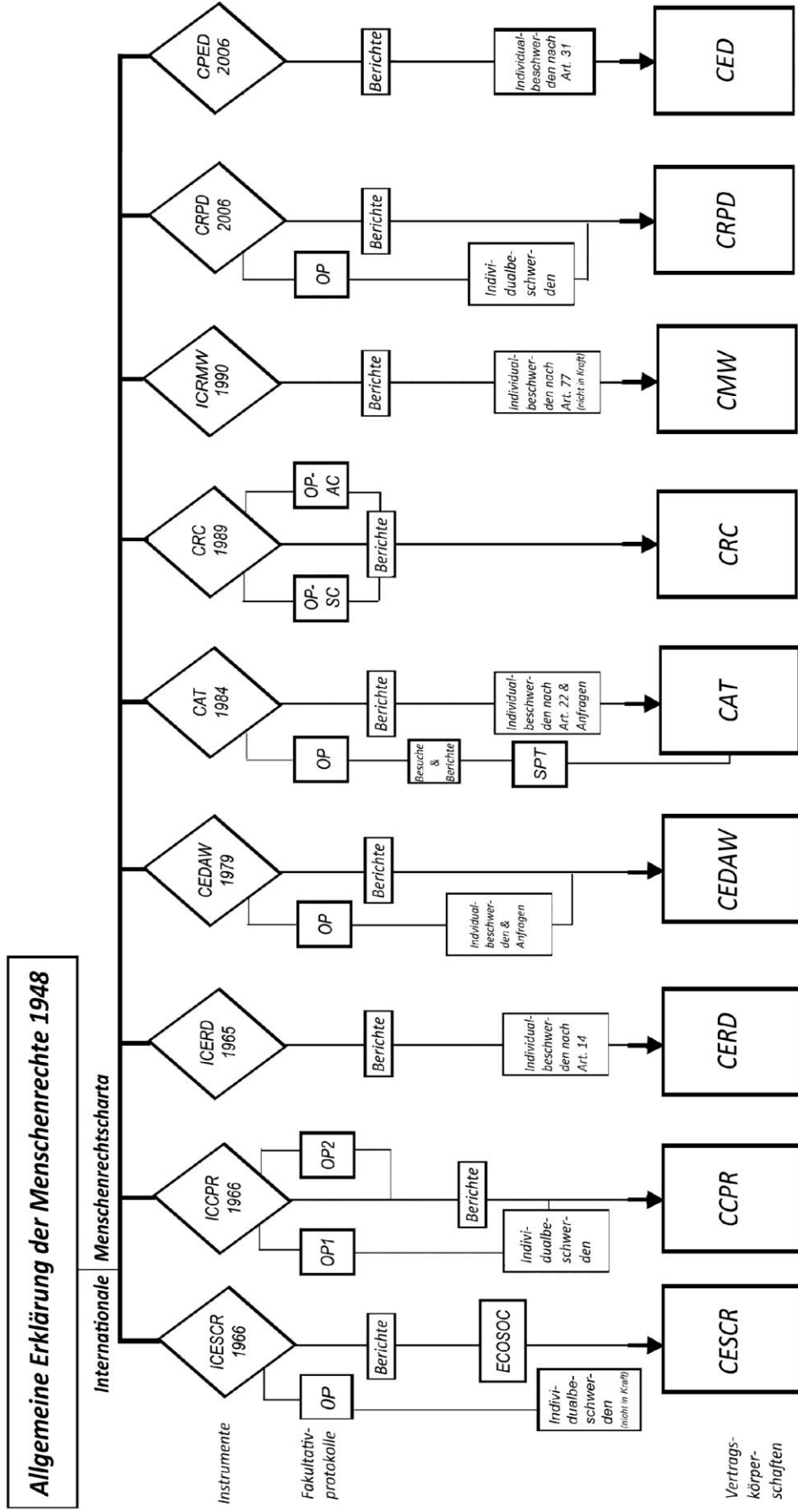
<http://documents.un.org> Das Elektronische Dokumentenarchiv der VN enthält alle seit 1993 veröffentlichten offiziellen Dokumente der Vereinten Nationen und die seit 1946 verabschiedeten Resolutionen der Generalversammlung, des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats und des Treuhandrats. Die Suche erfolgt anhand der Dokumentennummer oder eines englischen Suchbegriffs. Deutschsprachige Dokumente, soweit vorhanden, finden sich nach den VN-Amtssprachen unter der Bezeichnung "Other".

<http://www.un.org/Depts/german> Der Deutsche Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen übersetzt seit 1975 alle Resolutionen und Beschlüsse der Generalversammlung und des Sicherheitsrats sowie ausgewählte Resolutionen des Menschenrechtsrats und des Wirtschafts- und Sozialrats. Dokumente der Menschenrechtsvertragsorgane sind nur vereinzelt in der Rubrik Menschenrechte zu finden.

**Abbildung A.1-1:
Das System der Vereinten Nationen**

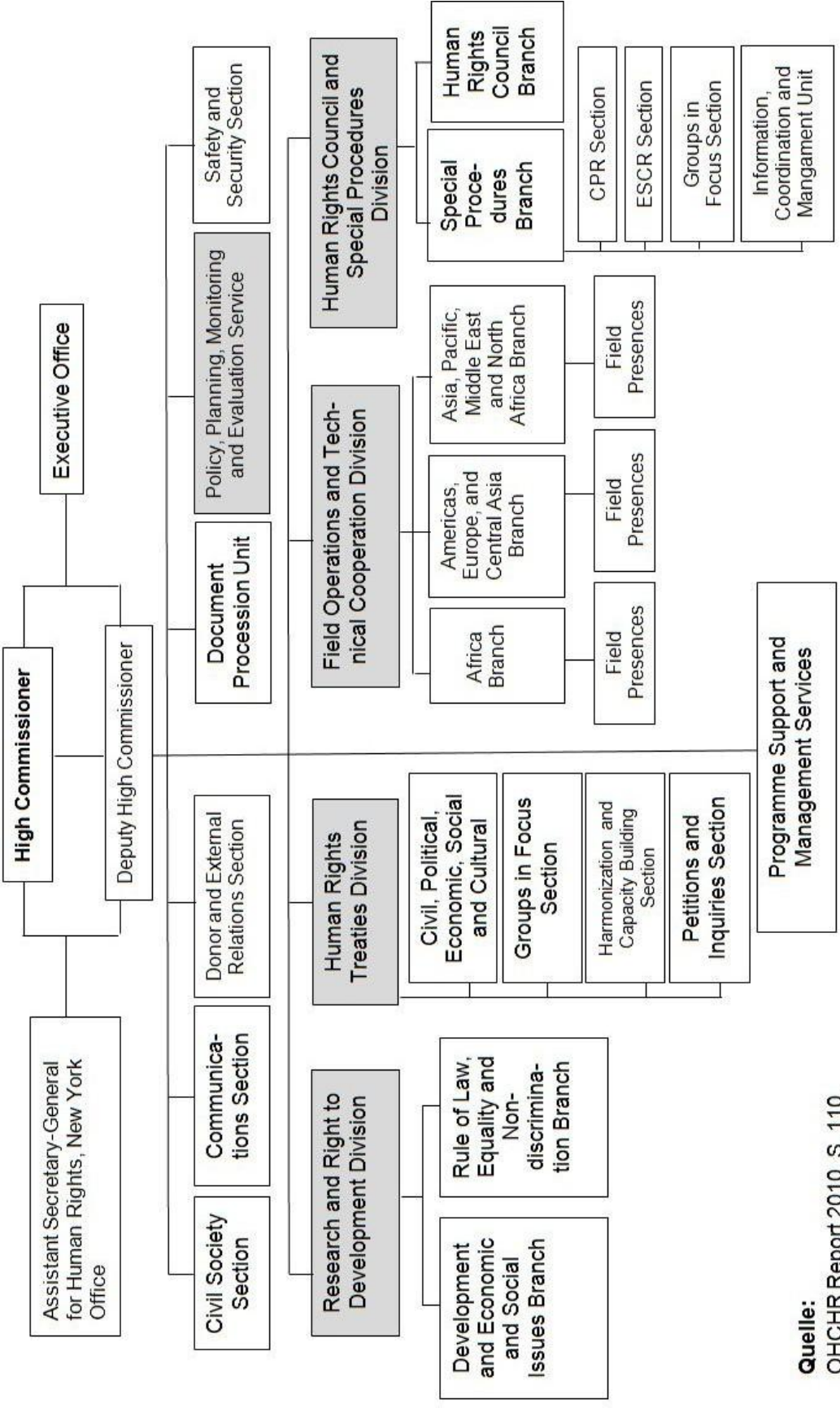


**Abbildung A.1-2:
Das System der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen**



Quellen: Office of the United High Commissioner for Human Rights: The United Nations Human Rights Treaty System. Geneva: Office of the UNHCR, June 2005, S.4, sowie eigene Aktualisierungen.

**Abbildung A.1-3:
Das Amt des Hohen Kommissars / der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte**



Quelle:
OHCHR Report 2010, S. 110.

Dokument A.1-1:

Chronologie der Annahme von Menschenrechtsinstrumenten²

- 1945 Charta der Vereinten Nationen (1945/1973)
- 1948 Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (1951/1955)
- 1948 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- 1949 Übereinkommen Nr. 98 der ILO über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (1951/1957)
- 1949 Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer (1951/ -)
- 1950 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1953/1953)
- 1951 Übereinkommen Nr. 100 der ILO über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (1953/1957)
- 1951 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1954/1954)
- 1952 Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau (1954/1971)
- 1953 Protokoll zur Änderung des Übereinkommens von 1926 über die Sklaverei (1953/1953)
- 1954 Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen (1960/1977)
- 1955 Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen
- 1956 Zusatzabkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken (1957/ 1959)
- 1957 Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen (1958/1974)
- 1957 Übereinkommen Nr. 105 der ILO über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1959/1960)
- 1958 Übereinkommen Nr. 111 der ILO über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1960/1962)
- 1959 Erklärung über die Rechte des Kindes
- 1960 Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker

² Die Jahreszahlen in Klammern verweisen jeweils auf das Inkrafttreten der Übereinkommen bzw. Konventionen nach der Ratifizierung durch die notwendige Zahl der Vertragsstaaten sowie auf das Inkrafttreten für die Bundesrepublik Deutschland nach Abschluss des nationalen Ratifizierungsprozesses.

- 1960 Übereinkommen der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen (1962/1968)
- 1961 Europäische Sozialcharta (1965/1965)
- 1962 Übereinkommen über die Erklärung des Ehwillens, das Heiratsalter und die Registrierung von Eheschließungen (1964/1969)
- 1963 Erklärung zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung
- 1965 Internationales Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (1969/1969)
- 1966 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1976/1976)
- 1966 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1976/1976)
- 1966 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1976/1992)
- 1966 Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1967/1969)
- 1967 Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen
- 1968 Proklamation von Teheran
- 1968 Konvention über die Nichtanwendbarkeit von Verjährungsvorschriften auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (1970/ -)
- 1969 Erklärung über sozialen Fortschritt und Entwicklung
- 1973 Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid (1976/ -)
- 1974 Allgemeine Erklärung über die Beseitigung von Hunger und Unterernährung
- 1974 Erklärung über den Schutz von Frauen und Kindern in Notstandssituationen und bewaffneten Konflikten
- 1975 Erklärung über die Rechte der Behinderten
- 1978 Erklärung über Rasse und Rassenvorurteile
- 1979 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1981/1985)
- 1981 Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung
- 1984 Erklärung über das Recht der Völker auf Frieden
- 1984 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1987/1990)
- 1985 Internationale Konvention gegen Apartheid im Sport (1988/ -)
- 1986 Erklärung über das Recht auf Entwicklung

- 1987 Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (1989/1990)
- 1989 Übereinkommen Nr. 169 der ILO über Eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (1991/ -)
- 1989 UNESCO-Erklärung von Yamoussoukro zum Recht auf Frieden
- 1989 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1990/1992)
- 1989 2. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe (1991/1992)
- 1990 Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (2003/ -)
- 1992 Erklärung über die Rechte von Personen, welche nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten angehören
- 1992 Erklärung über den Schutz von allen Personen vor erzwungenem Verschwinden
- 1992 Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen (1998/1999)
- 1993 Wiener Erklärung und Aktionsprogramm
- 1994 Europäisches Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (1998/1998)
- 1998 Römisches Statut zur Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (2002/2002)
- 1998 Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern
- 1999 Übereinkommen Nr. 182 der ILO über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (2000/2002)
- 1999 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (2000/2002)
- 2000 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (2002/2004)
- 2000 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie (2002/2009)
- 2002 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (2006/2008)
- 2005 Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2008/ -)

- 2006 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2008/2009)
- 2006 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2008/2009)
- 2006 Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (2010/2010)
- 2008 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (- / -)
- 2011 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (- / -)
- 2011 3. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (- / -)

A.2 DER VN-MENSCHENRECHTSRAT

Dieses Kapitel ist dem Menschenrechtsrat (Human Rights Council; HRC) gewidmet, der im Frühjahr 2006 als Nachfolger der Menschenrechtskommission von der VN-Generalversammlung gegründet wurde (A/RES/60/251). Die EntschlieÙung wurde mit 170 Stimmen angenommen; drei Staaten enthielten sich der Stimme (Belarus, Iran, Venezuela), während die USA gemeinsam mit Israel, Palau und den Marschallinseln dagegen stimmten. Der neue Rat wurde gegründet, weil die bisherige Menschenrechtskommission wegen zunehmender Politisierung ins Kreuzfeuer der Kritik geraten war. Der damalige VN-Generalsekretär, Kofi Annan, brachte es auf folgenden Nenner: "Insbesondere haben sich Staaten mit der Absicht um die Mitgliedschaft in der Kommission beworben, nicht etwa die Menschenrechte zu stärken, sondern sich vor Kritik zu schützen oder an anderen Kritik zu üben" (Vereinte Nationen / Generalversammlung (2005), Ziffer 182).

Nach intensiven politischen Verhandlungen in der VN-Generalversammlung wurde am 15. März 2006 die oben genannte Resolution zur Gründung eines neuen Rates verabschiedet, der sich von der Menschenrechtskommission in Bezug auf Status, Zusammensetzung und Dauer der Mitgliedschaft, Wahlkriterien und -verfahren sowie Anzahl und Dauer der Tagungen unterscheidet (vgl. im einzelnen Abbildung A.2-1).

Der Rat ist nicht mehr eine Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrates, sondern ein Nebenorgan der VN-Generalversammlung mit Sitz in Genf (vgl. Abbildung A.1-1). 2011, nach fünf Jahren, wurden – wie bei der Gründung vorgesehen – Status und Verfahren durch die Generalversammlung mit dem Ergebnis überprüft, keine grundlegenden Neuerungen durchzuführen (eine Zusammenfassung der Ergebnisse erfolgt weiter unten).

Der Rat setzt sich aus 47 Mitgliedstaaten zusammen, "die unmittelbar und einzeln in geheimer Abstimmung von der Mehrheit der Mitglieder der Generalversammlung gewählt werden" (A/RES/60/251, Ziffer 7). Bei der Zusammensetzung wird auf eine ausgewogene geographische Verteilung geachtet, wobei die Sitze wie folgt aufzuteilen sind: je 13 für Afrika und Asien, 8 für Lateinamerika und Karibik, 7 für Westeuropa und Andere Staaten sowie 6 für Osteuropa. Die Mitglieder des Rates werden für eine Amtszeit von drei Jahren gewählt und können nach zwei aufeinanderfolgenden Amtszeiten nicht unmittelbar wiedergewählt werden. Bei der Wahl der Ratsmitglieder "werden die Mitgliedstaaten den Beitrag der Kandidaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und die zu diesem Zweck von ihnen eingegangenen freiwilligen Zusagen und Verpflichtungen berücksichtigen" (Ziffer 8), wobei letzteres sich auch auf freiwillige Finanzleistungen bezieht.

Die Generalversammlung kann mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder die Mitgliedsrechte eines Ratsmitglieds aussetzen, das schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen begangen hat bzw. begeht. Dies erfolgte erstmals auf Empfehlung des Rates vom 25. Februar 2011 (A/HRC/RES/S-15/1) mit einer Konsens-EntschlieÙung am

1. März 2011 im Fall Libyen. Am 18. November 2011 durfte Libyen in den Rat zurückkehren, nachdem sich 123 Staaten in der Generalversammlung dafür entschieden haben.

Der Rat hält jährlich mindestens drei Tagungen, darunter eine Haupttagung, mit einer Gesamtdauer von mindestens zehn Wochen ab. Er kann auch bei Bedarf Sondertagungen abhalten, "sofern ein Mitglied des Rates mit Unterstützung eines Drittels der Ratsmitglieder dies beantragt" (Ziffer 10). Zwischen 2006 und April 2011 hat der Menschenrechtsrat insgesamt 16 Ländersitzungen abgehalten (besetzte Gebiete Palästinas (2006, 2008, 2009), Libanon (2006), Darfur (2006), Myanmar (2007), Kongo (Dem Republik) (2008), Sri Lanka (2009), Haiti (2010), Elfenbeinküste (2010), Libyen (2011), Syrien (2011) sowie thematische Sondersitzungen zur Welternährungskrise (2008) und zur Weltwirtschafts- und Weltfinanz-Krise (2009).

Zu den neuen Merkmalen des Rates gehören ein Mechanismus der Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung, ein Beratender Ausschuss sowie ein verändertes Beschwerdeverfahren.

Allgemeine regelmäßige Überprüfung

Die Allgemeine regelmäßige Überprüfung (Universal Periodic Review; UPR) wurde als ein neuer Mechanismus eingeführt, der eine Überprüfung der Menschenrechtspolitik sämtlicher 193 VN-Mitgliedstaaten "auf der Grundlage objektiver und verlässlicher Informationen und eines interaktiven Dialogs" innerhalb von jeweils vier Jahren beinhaltet. Dieses Verfahren wurde als innovativster Bestandteil des Reformprozesses betrachtet. Der VN-Generalsekretär, Ban Ki-moon, meinte, dass diese Überprüfung "großes Potenzial aufweist, um die Menschenrechte in den dunkelsten Ecken der Welt zu fördern und zu schützen".

Im ersten Zyklus (2008 - 2011) wurde die Menschenrechtssituation eines jeden Staates in einer dreistündigen Debatte untersucht. Die Überprüfungen fanden in Genf in der Arbeitsgruppe der Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung statt, bestehend aus den 47 Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrats. Es handelte sich um interaktive Dialoge zwischen dem betreffenden Staat und den Mitgliedern und Beobachter-Staaten des Rates, der vom Ratspräsidenten geleitet wurde. Unterstützt wurde die Arbeitsgruppe jeweils von einer "Troika", bestehend aus drei durch Los gewählte Mitgliedstaaten des Rates, die als Berichterstatter fungierten und einen Berichtsentwurf für die Schlussdiskussion erstellten. Die Tagungen der Arbeitsgruppe wiesen folgende Struktur auf: (1) Präsentation durch den betreffenden Staat (30 Minuten), (2) Fragen und Antworten (zwei Stunden), und (3) abschließende Bemerkungen von dem betreffenden VN-Mitgliedstaat und dem Vorsitzenden des Rates (30 Minuten).

Die Arbeitsgruppe traf sich alljährlich zu drei Tagungen, die jeweils auf zwei Wochen angesetzt waren. Auf jeder Tagung wurden die Menschenrechtssituationen in 16 Mitgliedstaaten untersucht. Am 19. September 2006 hatte der Rat einen Zeitplan verabschiedet, in welcher Reihenfolge die damals 192 VN-Mitgliedstaaten während des ersten Zyklus von vier Jahren behandelt werden sollten. Der erste Zyklus endete im Oktober 2011. Im November 2011 wurde

der Zeitplan für den 2. Zyklus (2012 - 2016) veröffentlicht.

Der Überprüfungsmechanismus bot jedem Mitgliedstaat die Gelegenheit, im Einzelnen zu erläutern, welche Aktionen er unternommen hat, um die nationale Menschenrechtssituation zu verbessern und die Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen. Zu den Besonderheiten des Verfahrens zählte der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten.

Die Überprüfung stützte sich auf drei Dokumente:

- (a) Informationen, welche der betroffene Staat, zum Beispiel in Form eines Staatenberichts zusammenstellt (die schriftliche Präsentation darf nicht mehr als 20 Seiten umfassen);
- (b) eine vom Hochkommissariat für Menschenrechte erarbeitete Zusammenstellung von Informationen aus den Berichten der Vertragsorgane und der Sonderverfahren, einschließlich der Bemerkungen und Stellungnahmen des betroffenen Staates, sowie aus anderen einschlägigen offiziellen VN-Dokumenten (der Text darf 10 Seiten nicht übersteigen), und
- (c) zusätzliche, glaubwürdige und verlässliche Informationen von anderen maßgeblichen Interessenvertretern (wie NHRIs, NGOs und Menschenrechtsverteidiger), die vom Hochkommissariat für Menschenrechte zusammengefasst werden (nicht mehr als 10 Seiten). Den Interessenvertretern auf der nationalen Ebene wird empfohlen, sich gegenseitig abzustimmen und gemeinsam erarbeitete Stellungnahmen abzuliefern.

Der Überprüfungsmechanismus wurde auf der Grundlage der veröffentlichten Dokumente durchgeführt. Die Beobachterstaaten konnten an der Überprüfung, einschließlich des interaktiven Dialogs, teilnehmen, während zivilgesellschaftliche Gruppen nur als Zuschauer zugelassen waren. Die Ergebnisse der Überprüfung wurden von der Troika in einem vorläufigen Bericht zusammengefasst, welcher der nächsten regulären Plenarsitzung des Menschenrechtsrates zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt wurde. Dabei erhielt der betroffene Staat Gelegenheit, seine Auffassungen zur Überprüfung darzulegen. Auch nichtstaatliche Akteure durften sich an der Diskussion beteiligen. Das Ergebnis des gesamten Verfahrens bestand aus einem Abschlussbericht, der Empfehlungen enthielt, die der Staat entweder akzeptieren oder ablehnen konnte (für Deutschland vgl. Dokument A.2-1). Im nächsten Berichtszyklus werden die auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung der akzeptierten Empfehlungen überprüft. Ab dem zweiten Berichtszyklus sollen die Staaten auf freiwilliger Basis einen Zwischenbericht vorlegen.

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats

Der Beratende Ausschuss (Human Rights Council Advisory Committee; HRCAC), der aus 18 Sachverständigen zusammengesetzt ist, ersetzt die frühere Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte der Menschenrechtskommission. Er fungiert als Denkfabrik ("Reflexionsgruppe") unter der Leitung des Menschenrechtsrats (vgl. Abbildung A.2-2). Bei der Auswahl ihrer Kandidatinnen und Kandidaten sollen die VN-Mitgliedstaaten ihre nationalen NHRIs und NGOs konsultieren.

Seine Arbeit soll vornehmlich aus Studien und forschungsgestützter Beratung bestehen, die ausschließlich auf Ersuchen sowie unter Anleitung des Rats erfolgt. Der Beratende Ausschuss soll keine Resolutionen oder Beschlüsse verabschieden. Es kann jedoch im Rahmen seines Mandats Vorschläge für die weitere Verbesserung der Effizienz seiner Verfahren sowie für weitere Forschungsvorschläge unterbreiten. Mit anderen Worten, im Unterschied zu seinem Vorgängerorgan, der Unterkommission, darf er dort keine Eigeninitiativen entwickeln.

Die Mitglieder des Beratenden Ausschusses werden vom Rat in geheimer Wahl aus einer Kandidatenliste gewählt. Die Kandidatinnen und Kandidaten sollen über umfangreiche Sachkenntnisse und Erfahrungen auf dem Gebiet der Menschenrechte verfügen; sie werden in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig. Bei ihrer Wahl ist auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter sowie unterschiedlicher Kulturkreise und Rechtssysteme zu achten. Die geografische Verteilung ist wie folgt: Afrika und Asien je 5, Lateinamerika und Karibik sowie Westeuropa und Andere Staaten je 3, Osteuropa 2. Die Mitglieder werden auf drei Jahre gewählt; sie können einmal wiedergewählt werden. Der Beratende Ausschuss hält jährlich maximal zwei Tagungen mit einer Höchstdauer von 10 Arbeitstagen ab; zusätzliche Tagungen können ad hoc mit Zustimmung des Rates durchgeführt werden.

Beschwerdeverfahren

Am 18. Juni 2007 richtete der Menschenrechtsausschuss ein Beschwerdeverfahren ein, "um durchgängige Muster von schweren und zuverlässig bestätigten Verletzungen sämtlicher Menschenrechte und Grundfreiheiten unabhängig davon zu behandeln, in welchem Teil der Welt und unter welchen Umständen sie sich ereignen" (EntschlieÙung 5/1, Ziffer 85).

Das Verfahren ähnelt dem der Menschenrechtskommission auf der Grundlage von EntschlieÙung 1503 (XLVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 27. Mai 1970 in der Änderung durch EntschlieÙung 2000/3 vom 19. Juni 2000; es ist unparteiisch, opferorientiert und zeitnah durchzuführen. Der vertrauliche Charakter wird mit dem Ziel einer besseren Zusammenarbeit mit dem betroffenen Staat beibehalten. Während des Verfahrens wird sichergestellt, dass sowohl der/die Beschwerdeführer/in als auch der betroffene Staat über die Ergebnisse in den wichtigsten Stadien unterrichtet werden. An dieser Stelle muss betont werden, dass das Beschwerdeverfahren beim Menschenrechtsrat nicht dazu dient, Individualfälle zu untersuchen und darüber zu befinden (vgl. Abbildung A.2-3).

Zwei gesonderte Arbeitsgruppen werden eingesetzt, um die Beschwerden zu prüfen und "dem Rat durchgängige Muster von schweren und zuverlässig bestätigten Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten zur Kenntnis zu bringen" (EntschlieÙung 5/1, Ziffer 89). Es handelt sich um die Arbeitsgruppe für Mitteilungen (Working Group on Communications, WGC) und die Arbeitsgruppe für Situationen (Working Group on Situations; WGS). Beide Arbeitsgruppen sollen möglichst im Konsens arbeiten; falls notwendig, werden Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der Stimmen gefasst.

Die Arbeitsgruppe für Mitteilungen besteht aus fünf Mitgliedern, die vom Beratenden Ausschuss aus seiner Mitte benannt werden (eines aus jeder Regionalgruppe). Die Sachverständigen werden auf drei Jahre ernannt. Das Mandat kann nur einmal verlängert werden. Zweimal jährlich finden für die Dauer von fünf Arbeitstagen nicht-öffentliche Tagungen statt.

Der/die Vorsitzende dieser Arbeitsgruppe nimmt in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat eine erste Prüfung der eingegangenen Mitteilungen auf der Grundlage der Zulässigkeitskriterien vor. Sind diese Kriterien erfüllt, so gehen diese Mitteilungen an die betroffenen Staaten, um deren Antworten einzuholen, sowie an die Arbeitsgruppe für Situationen.

Die Arbeitsgruppe für Situationen besteht aus fünf Mitgliedern des Menschenrechtsrates, die jeweils von dessen Regionalgruppen benannt werden. Sie werden für ein Jahr benannt; ihr Mandat kann einmal verlängert werden – vorausgesetzt, der betroffene Staat ist weiterhin Ratsmitglied. Auch diese Arbeitsgruppe trifft sich zweimal pro Jahr in nicht-öffentlichen Tagungen für jeweils fünf Arbeitstage. Sie berichtet dem Rat über die erhaltenen Beschwerden und die von den betroffenen Staaten abgegebenen Antworten; darüber hinaus formuliert sie Empfehlungen in Form eines Resolutions- oder Beschwerdeentwurfs über die durch den Rat zu ergreifenden Maßnahmen, falls ein durchgängiges Muster schwerer Menschenrechtsverletzungen vorliegt.

Wie bereits erwähnt, ist das Beschwerdeverfahren vertraulich, um eine Zusammenarbeit mit dem betroffenen Staat zu sichern. Falls eine solche Zusammenarbeit nicht möglich ist, kann die Arbeitsgruppe dem Rat empfehlen, eine Situation in öffentlicher Sitzung zu prüfen.

Eine Beschwerde ist zulässig,

- wenn ihr Gegenstand mit der VN-Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den anderen anwendbaren Menschenrechtsübereinkommen vereinbar ist;
- sie nicht offensichtlich politisch motiviert ist;
- sie eine sachliche Darstellung der behaupteten Verletzungen einschließlich der Rechte enthält, deren Verletzung geltend gemacht wird;
- sie nicht ausschließlich auf Berichte aus den Massenmedien beruht; und
- die innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft sind – es sei denn, sie wären unwirksam oder würden unangemessen lange dauern.

Human Rights Council and Treaties Division
Complaint Procedure
OHCHR – UNOG
CH – 1211 Genf 10
Schweiz

Fax: 00 41 22 917 90 11
E-mail: CP@ohchr.org

Forum für Minderheitenfragen

Das Forum wurde vom Menschenrechtsrat Ende September 2007 gegründet (Resolution A/HRC/RES/6/15). Es trifft sich alljährlich für zwei Arbeitstage, um Themen zur Förderung und zum Schutz von Personen zu diskutieren, die Minderheiten angehören. Die Arbeit wird von einem/einer unabhängigen Sachverständigen geleitet, der/die die jährlichen Treffen vorbereitet und dem Menschenrechtsrat Bericht erstattet.

Mit diesem Forum soll eine Plattform geschaffen werden, die Dialog und Zusammenarbeit mit allen Beteiligten sicherstellt, um Probleme von Minderheiten diskutieren zu können. Konkret geht es um die Umsetzung der VN-Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören (vgl. Resolution A/47/135 der Generalversammlung vom 18. Dezember 1992).

Am Forum können Vertreter/innen von VN-Mitgliedstaaten, VN-Institutionen, regionalen Organisationen und Mechanismen im Menschenrechtsbereich ebenso wie von NHRIs und anderen nationalen Körperschaften, wissenschaftlichen Einrichtungen und NGOs teilnehmen. Die erste Tagung fand im Dezember 2008 in Genf zum Thema "Minderheiten und Recht auf Bildung" statt. Die vierte Tagung wurde Ende November 2011 ebenfalls in Genf durchgeführt; hier ging es darum, Frauen von Minderheiten die gleichen Rechte zu garantieren.

Sozialforum

Das Sozialforum ist ein Nebenorgan des Menschenrates. Es soll den Bezugsrahmen für einen interaktiven Dialog zwischen den Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft und zwischenstaatlichen Organisationen bilden, um die Verwirklichung der Menschenrechte für alle zu fördern. Konkret geht es um die Auswirkungen des Globalisierungsprozesses auf die Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Das Sozialforum findet alljährlich an drei Arbeitstagen statt. Diskutiert werden vom Rat vorgegebene Themen. Beim ersten Treffen im September 2008 ging es um Fragen zur Armutsbeseitigung im Rahmen der Menschenrechte und um die sozialen Dimensionen des Globalisierungsprozesses. Anfang September 2009 wurde die Bedeutung nationaler Programme zur Bekämpfung der Armut für die Verwirklichung der Menschenrechte diskutiert. Anfang Oktober 2010 lautete das Thema "Klimawandel und Menschenrechte" (vgl. den Bericht A/HRC/16/62 vom 4. Januar 2011). Anfang Oktober 2011 stand auf dem Sozialforum das Thema "Recht auf Entwicklung" aus Anlass des 25jährigen Bestehens der VN-Erklärung zum Recht auf Entwicklung auf der Tagesordnung.

Rolle der NGOs

Die Befürchtungen waren groß, dass im neuen Menschenrechtsrat die Rechte der NGOs beschnitten werden sollen, obwohl es im Präambel-Text der VN-Resolution A/60/251 hieß, "dass den nichtstaatlichen Organisationen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene eine wichtige Rolle bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte zukommt". Es sollte sich jedoch

herausstellen, dass die Teilnahme der NGOs an der Arbeit des Rates im Vergleich zu seinem Vorgänger, der Menschenrechtskommission, keinen besonderen formalen Beschränkungen unterlag. Konkret bedeutet dies, dass die Teilnahme an den ordentlichen und außerordentlichen Tagungen des Menschenrechtsrates als auch an den Tagungen der Arbeitsgruppe zur Allgemeinen periodischen Überprüfung auf die NGOs mit einem Konsultativ-Status beim Wirtschafts- und Sozialrat begrenzt ist. Sie dürfen zwar dem Hochkommissariat für Menschenrechte Informationen senden, die zusammengefasst den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt werden, und an den Sitzungen zur Überprüfung teilnehmen, jedoch ohne das Recht, sich an dem interaktiven Dialog zu beteiligen. Sie dürfen jedoch vor der Annahme des Berichts in der Plenarsitzung mündliche "Allgemeine Bemerkungen" machen (vgl. auch Kapitel A.5). Aber im Unterschied zu den NHRIs, die im Rat stärker involviert sind als vorher in der Menschenrechtskommission, sprechen Beobachter auch von einer Tendenz zur "Marginalisierung der NGOs" (vgl. Ramcharan, Bertrand G. (2011), S. 113-129).

Sonderverfahren

Die frühere Menschenrechtskommission gründete eine Reihe von Mechanismen zur Prüfung, Beratung und öffentlichen Berichterstattung über Menschenrechtssituationen in ausgewählten Staaten und über ausgewählte Themen. Diese Mechanismen werden als "Sonderverfahren" bezeichnet, die auf keinen Vertrag beruhen (non-treaty-based mechanisms). Üblicherweise werden unabhängige Sonderberichterstatter/innen ("Special Rapporteur", "Special Representative of the Secretary-General" oder "Independent Representative" oder aus fünf Mitgliedern bestehende Arbeitsgruppen (je ein Vertreter pro Region) mit der Aufgabe betraut. Sie erhalten kein Gehalt und dienen in ihrer persönlichen Eigenschaft; ihre Amtszeit beträgt höchstens sechs Jahre (für Ländermandate sechsmal ein Jahr, für Themenmandate zweimal drei Jahre).

Die über 40 Sonderverfahren sind ein integraler Bestandteil des VN-Menschenrechtssystems. Unter anderem wurden folgende Tätigkeiten ausgeführt:

- Staatenbesuche, bei denen die Expertinnen und Experten lokale Behörden, NGOs, Menschenrechtsverteidiger/innen, NHRIs und andere Betroffene und relevante Einrichtungen, wie Gefängnisse und Internierungslager, besuchen. Ende Mai 2010 waren es 67 Staaten, die ständige Einladungen ausgesprochen haben; dies bedeutet, dass sie grundsätzlich bereit sind, Besuche von Sonderberichterstattern zu organisieren;
- Versand von Kommunikationen (dringende Appelle oder Beschwerdebriefe) an betreffende Regierungen mit der Bitte um Antwort oder Abhilfe (im Jahre 2010 wurden insgesamt über 600 Kommunikationen an Regierungen in 110 Staaten versandt; sie betrafen über 1400 Personen);
- Veröffentlichung von öffentlichen Erklärungen und Presse-Verlautbarungen mit der Aufforderung an die betreffenden Regierungen, Menschenrechtsverletzungen einzustellen;

- Identifizierung von Trends oder neuen Fällen von Menschenrechtsverletzungen, die in den Jahresberichten der Sachverständigen analysiert werden;
- Erstellung von Jahresberichten an den Menschenrechtsrat, in denen Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen, Trends und neu entstehende Probleme dargestellt werden.

Um die Aufgaben erfolgreich erfüllen zu können, bedarf es einer engen Zusammenarbeit mit NGOs und anderen Betroffenen. Die Mandatsträger für Sonderverfahren benötigen Informationen aus zuverlässigen Quellen, die detailliert, genau und glaubwürdig sind. Auf die Kooperationsmöglichkeiten mit NGOs wird in Abschnitt A.5 näher eingegangen.

Folgende Mindestinformationen sind für sämtliche Sonderverfahren notwendig:

- Nennung des/der mutmaßlichen Opfer(s);
- Nennung der mutmaßlichen Verübung der Menschenrechtsverletzung;
- Nennung der Person(en) oder Organisation(en), welche die Beschwerde mitteilen (diese Information wird vertraulich behandelt);
- Datum und Ort des Vorfalls;
- Detaillierte Beschreibung des Vorfalls, bei dem sich die mutmaßliche Verletzung ereignete.

Mitteilungen dürfen weder ausschließlich auf Berichten aus den Medien beruhen noch beleidigend oder offensichtlich politisch motiviert sein. Um die Bearbeitung von berichteten Menschenrechtsverletzungen zu erleichtern, sind auf der Webseite des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte Fragebögen erhältlich, die sich auf folgende neun Mandate beziehen (in Klammern jeweils das Jahr der Einrichtung):

- Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen (Working Group on Arbitrary Detention) (1991);
- Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances) (1980);
- Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Verhinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker (Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination) (2005);
- Sonderberichterstatter über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen (Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions) (1982);
- Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung (Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression) (1993);

- Sonderberichterstatterin über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography) (1990);
- Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment) (1985),
- Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, deren Ursachen und deren Folgen (Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences) (1994);
- Sonderberichterstatterin über die Lage von Menschenrechtsverteidigern (Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders) (2000).

2007-2008 überprüfte der Menschenrechtsrat das gesamte System der Sonderverfahren. Dabei wurden nicht nur sämtliche themenbezogene Mandate verlängert, sondern auch einige neue beschlossen. Mit der Ausnahme von Belarus, Kongo (Dem. Republik), Kuba und Liberia wurden alle anderen länderbezogenen Mandate verlängert. Am 2. Dezember 2011 existierten folgende zehn Ländermandate (in Klammern jeweils das Jahr der Einrichtung): Korea (Dem. Volksrepublik) (2004), Elfenbeinküste (2011), Haiti (1995), Iran (2011), Kambodscha (1993), Myanmar (1992), seit 1967 besetzte Gebiete Palästinas (1993), Somalia (1993), Sudan (2009) und Syrien (2011).

Außerdem existieren folgende themenbezogene Mandate:

- Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als eine Komponente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und über das Recht auf Nichtdiskriminierung in dieser Hinsicht (Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context) (2000),
- Arbeitsgruppe für Menschen afrikanischer Abstammung (Working Group on People of African Descent) (2002),
- Unabhängige Expertin auf dem Gebiet der kulturellen Rechte (Independent Expert in the field of cultural rights) (2009)
- Sonderberichterstatter über das Recht auf Bildung (Special Rapporteur on the right to education) (1998),
- Unabhängiger Experte für die Auswirkungen der Auslandsverschuldung und damit zusammenhängender internationaler finanzieller Verpflichtungen der Staaten auf den vollen Genuss aller Menschenrechte, insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights) (2000),
- Sonderberichterstatterin über Menschenrechte und extreme Armut (Special Rapporteur on the question of human rights and extreme poverty) (1998),

- Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung (Special Rapporteur on the right to food) (2000),
- Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit (Special Rapporteur on freedom of religion or belief) (1986),
- Sonderberichterstatter über das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit (Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health) (2002),
- Sonderberichterstatterin über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten (Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers) (1994),
- Sonderberichterstatter für die Rechte der indigenen Völker (2001),
- Sonderberichterstatter für die Menschenrechte Binnenvertriebener (Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons) (2004),
- Unabhängige Expertin für Menschenrechte und internationale Solidarität (Independent Expert on human rights and international solidarity) (2005),
- Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migranten (Special Rapporteur on the human rights of migrants) (1999),
- Unabhängige Expertin für Minderheitenfragen (Independent Expert on minority issues) (2005),
- Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz (Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance) (1993),
- Sonderberichterstatterin über die modernen Formen der Sklaverei, einschließlich ihrer Ursachen und Folgen (Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences) (2007),
- Unabhängige Expertin für Menschenrechte und internationale Solidarität (Independent Expert on human rights and international solidarity) (2005)
- Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus (Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism) (2005),
- Sonderberichterstatterin für Menschenrechtsverpflichtungen in Bezug auf den Zugang für umweltgerechte Behandlung und gefährlicher Abfälle (Special Rapporteur on the human rights obligations related to environmentally sound management and disposal of hazardous substances and waste) (1995),
- Arbeitsgruppe für die Frage der Diskriminierung von Frauen im Recht und in der Praxis (Working Group on the Issue of Discrimination against Women in Law and in Practice) (2010),

- Sonderberichterstatterin über den Menschenhandel, insbesondere den Frauen- und Kinderhandel (Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children) (2004),
- Arbeitsgruppe über transnationale Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen (Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises) (2011),
- Sonderberichterstatterin zum Menschenrecht auf einwandfreies Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung (Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation) (2008),
- Unabhängiger Experte zur Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung (Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order) (2011),
- Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association) (2010),
- Sonderberichterstatter für die Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nicht-Wiederholung (Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees on non-recurrence) (2011).

Weitere Informationen sind erhältlich bei

Special Procedures Division
 c/o OHCHR – UNOG
 8-14, avenue de la Paix
 CH - 1211 Genf 10
 Schweiz

Fax: 00 41 22 917 90 06
 E-mail: SPBInfo@ohchr.org (für allgemeine Anfragen)
 urgent-action@ohchr.org (nur für Individualfälle/-beschwerden)

Die Zukunft des Rates

Mit der Resolution A/65/L.78 der VN-Generalversammlung vom 14. Juni 2011 wurde der seit Herbst 2010 laufende Prozess der mit der Gründung beschlossenen Evaluierung des Menschenrechtsrates abgeschlossen. Die internationalen NGOs zeigten sich von den Ergebnissen enttäuscht. In einem offenen Brief bemängelten sie vor allem, dass das Wahlverfahren für den Rat weiterhin nicht bestimmten qualitativen und wettbewerbsmäßigen Kriterien erfolgt. Durch die Anwendung des "clean slate" (Zahl der Kandidaturen ist identisch mit der Zahl der zu besetzenden Plätze) können auch VN-Mitgliedstaaten mit einer schlechten Menschenrechtsbilanz in den Rat gewählt werden, was wiederum die Glaubwürdigkeit des Gremiums deutlich schmälert. Weitere Forderungen der NGOs bezogen sich auf

- einen institutionellen Auslösemechanismus, um alarmierende Menschenrechtssituationen unabhängig von politischen Mehrheiten thematisieren zu können;
- Kriterien, um die Kooperationsbereitschaft von Staaten bei den Sonderverfahren besser bewerten zu können;
- ein effektives Follow-up zu den Empfehlungen beim Allgemeinen periodischen Überprüfungsverfahren;
- eine Klärung der Beziehungen des Rates zu seinen Unterorganen sowie zum Büro des Hochkommissariats für Menschenrechte.

Keine dieser NGO-Forderungen wurde schließlich in das Schlussdokument der Generalversammlung übernommen. Dies lag vor allem daran, dass der Menschenrechtsrat am 25. März 2011 einen Bericht verabschiedete, der lediglich verfahrenstechnische Veränderungen für den zweiten Zyklus 2012-2016 vorsah (Resolution 16/21), wie unter anderem:

- Anpassung der durchschnittlichen Rededauer bei der Allgemeinen periodischen Überprüfung an die Zahl der angemeldeten Redner/innen;
- Verlängerung des zweiten Turnus von 4 auf 4,5 Jahre mit einer 3,5stündigen Debatte je Mitgliedstaat;
- Verringerung der Zahl der Mitgliedstaaten pro Tagung von 16 auf 14 bei insgesamt 14 anstatt 12 Tagungen;
- Tagungen des Beratenden Ausschusses kurz vor den März- und September-Treffen des Rates, um eine bessere Interaktion zu ermöglichen;
- Motivationsbriefe der nominierten Kandidatinnen und Kandidaten für den Auswahlprozess für Sonderberichtersteller.

Deutschland und der Menschenrechtsrat

Deutschland hat sich mit Schreiben vom 5. April 2006 an den Präsidenten der VN-Generalversammlung um die Mitgliedschaft beworben und wurde am 9. Mai 2006 mit 154 Stimmen auf drei Jahre in den Rat gewählt. Auf eine unmittelbare Wiederwahl wurde dann 2009 verzichtet, aber eine erneute Kandidatur für den Zeitraum 2012-2015 ist vorgesehen. In der Zwischenzeit nimmt Deutschland als Beobachter an den Tagungen des Menschenrechtsrates teil.

Die Allgemeine periodische Überprüfung erfolgte noch während der Mitgliedschaft Deutschlands im Rat. Anfang Februar 2009 wurde die mündliche Anhörung zur Menschenrechtssituation in Deutschland in Genf durchgeführt. Als Grundlage für den interaktiven Dialog diente ein schriftlicher Bericht der Bundesregierung vom November 2008, dessen Erstellung vom Auswärtigen Amt unter Beteiligung aller Bundesministerien und der Kultusministerkonferenz der Länder koordiniert wurde. Dem vorangegangen waren eine Diskussion im zuständigen Ausschuss des Deutschen Bundestages sowie Konsultationen mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte und dem Forum Menschenrechte. Der Bericht besteht aus folgenden Teilen: A. Methodische Vorbemerkungen; B. Normativer und institutioneller Rahmen; C. Schutz und Förderung der Men-

schenrechte in der Bundesrepublik Deutschland; D. Erfolge und "Best Practices"; und E. Nationale Prioritäten. Er ist in deutscher und englischer Sprache abrufbar unter:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsrat.html>

Außerdem standen der Arbeitsgruppe zwei weitere Berichte für die Diskussion zur Verfügung, die vom Hochkommissariat für Menschenrechte erstellt wurden: (1) eine Zusammenstellung von Informationen aus den Berichten der Sonderberichterstatte und der Vertragsorgane und (2) eine Zusammenstellung von Informationen, die von den NGOs (darunter das Forum Menschenrechte) und dem Deutschen Institut für Menschenrechte zur Verfügung gestellt wurden.

In der Beurteilung der Lage der Menschenrechte in Deutschland gab es in den drei Berichten deutliche Unterschiede. NGO-Vertreter kritisierten, dass der Staatenbericht in seinem beschreibenden Ansatz Schwachpunkte ausklammerte und an einigen Stellen eher "in eine beschönigende Darstellung kippt(e)" (Rathgeber (2009), S. 136). Unterschiede wurden unter anderem deutlich bei den Themen Gleichstellung von Männern und Frauen, Strukturprobleme bei der Chancengleichheit im Bildungswesen sowie Flüchtlinge und Integration. In dem interaktiven Dialog zeigte sich die aus 19 Mitgliedern bestehende Delegation der Bundesregierung jedoch deutlich selbstkritischer und räumte eine Reihe von Defiziten ein.

Zusammenfassend stellte Rathgeber fest: "Im Unterschied zu manchen Anhörungen früherer UPR-Runden war die Debatte zur Überprüfung Deutschlands eher sachlich. Die meisten Beiträge der Staaten bezogen sich auf die Themen Rassismus, Diskriminierung von ethnischen oder religiösen Minderheiten, Dialog mit dem Islam, Gewalt gegen und Integration von Ausländern, neonazistische Tendenzen, Flüchtlingspolitik, Menschenhandel, mangelnde Rechte und Chancen von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, vor allem bei Frauen und Kindern, Gender-Gleichstellung" (Rathgeber (2009), S. 139).

Diese Kritikpunkte spiegeln sich auch wider in den 44 Schlussfolgerungen und/oder Empfehlungen an die Bundesregierung, die im Bericht der Arbeitsgruppe unter Ziffer 81 ausgewiesen sind (vgl. Dokument A.2-1; die Randziffern der nicht-akzeptierten Schlussfolgerungen sind fett gedruckt). Der Gesamtbericht findet sich in deutscher Sprache unter:

<http://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-hrc-11-15.pdf>

In einer Stellungnahme dazu erklärt die Bundesregierung, welche Empfehlungen sie akzeptieren kann und welche nicht (A/HRC/11/15/Add.1). Der Termin der zweiten Überprüfung Deutschlands ist für die 16. Tagung im Mai 2013 vorgesehen.

Besuche in Deutschland im Rahmen von Sonderverfahren

Im Zusammenhang mit den Sonderverfahren des Menschenrechtsrats hat Deutschland eine ständige Einladung ausgesprochen und damit zum Ausdruck gebracht, dass es Besuche von Sonderberichterstatte/innen oder Ar-

beitsgruppen jederzeit zulassen wird. Im Februar 2006 war der damalige Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung, Vernor Muñoz, in Deutschland. In seinem 2007 vorgelegten Bericht wies er auf Probleme des deutschen Bildungssystems hin, etwa die Benachteiligung von Kindern aus armen Familien oder aus Familien mit Migrationshintergrund im Schulsystem. Der von 2008 bis 2011 amtierende VN-Sonderberichterstatter zu zeitgenössischen Formen des Rassismus, Githu Muigai, besuchte Deutschland im Sommer 2009. In seinem Bericht hob er hervor, dass Rassismus in Deutschland oft mit rechtsextremer Ideologie und Gewalt gleichgesetzt und dadurch zu eng verstanden werde. Angehörige von Minderheiten würden in Deutschland in vielen Lebensbereichen rassistische Diskriminierungen erfahren. Vom 26. September bis 5. Oktober 2011 war eine Delegation der VN-Arbeitsgruppe zu willkürlicher Haft in Deutschland und besuchte verschiedene Einrichtungen, darunter Justizvollzug, Abschiebungshaft, Polizeigewahrsam und Psychiatrie.

Die Berichte zu Deutschland in der Allgemeinen periodischen Überprüfung 2009 und die Berichte der Sonderberichterstatter sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsrat.html>

Literaturhinweise

Abebe, Alletone Mulugeta (2009): Of shaming and bargaining: African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council. In: Human rights law review 9 (1), S. 1-35.

Alston, Philip / Morgan-Forster, Jason / Abresch, William (2008): The competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in relation to armed conflicts: Extrajudicial execution in the 'War on Terror'. In: European journal of international law 19 (1), S. 183-209.

Bielefeldt, Heiner (2011): 'Unabhängige Insider' im UN-Menschenrechtsschutz. Erfahrungen des UN-Sonderberichterstatters über Religions- und Weltanschauungsfreiheit. In: Vereinte Nationen 59 (5), S. 210-214.

Breen, Claire (2008): Revitalizing the United Nations human rights special procedures mechanisms as a means of achieving and maintaining international peace and security. In: Max Planck yearbook of United Nations law 12, S. 177-203.

Callejon, Claire (2008): Developments at the Human Rights Council in 2007: A reflection of its ambivalence. In: Human rights law review 8 (2), S. 323-342.

Forsythe, David / Park, Baekwan (2009): United Nations Human Rights Council. In: Forsythe, David (Hg.): Encyclopedia of human rights. Band 5. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 191-197.

Karrenstein, Daniela (2011): Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Tübingen: Mohr Siebeck.

Klein, Eckart / Breuer, Marten (2008): (Un-)Vollendete Reformschritte in den

Vereinten Nationen: Die Beispiele Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat. In: Münk, Hans J. (Hg.): Die Vereinten Nationen – Sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung. Bilanz und Reformperspektiven. Frankfurt am Main: Lang, S. 75-116.

Nifosi, Ingrid (2005): The UN Special Procedures in the field of human rights. Antwerpen-Oxford: Intersentia.

Nowak, Manfred (2011): Das Amt des UN-Sonderberichterstatters über Folter. Eine Bilanz nach sechs Jahren. In: Vereinte Nationen 59 (5), S. 202- 209.

Ramcharan, Bertrand G. (2008): The protection roles of UN Human Rights Special Procedures. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Ramcharan, Bertrand G. (2011): The UN Human Rights Council. New York: Routledge.

Rathgeber, Theodor (2009): Deutschlands Menschenrechtslage auf dem Prüfstand der UNO. In: Zeitschrift für Menschenrechte. Journal for human rights 3 (1), S. 130-144.

Rathgeber, Theodor (2011): Verharren auf dem Unfertigen. Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats sind mager. In: Vereinte Nationen 59 (5), S. 215-220.

Rudolf, Beate (2000): Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission. Ihr Beitrag zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Berlin [u.a.]: Springer.

Sen, Puma / Vincent, Monica (Hg.) (2009): Universal Periodic Review of human rights. Towards best practice. London: Commonwealth Secretariat.

Sweeney, Gareth / Saito, Yusi (2009): An NGO assessment of the new mechanisms of the UN Human Rights Council. In: Human rights law review 9 (2), S. 203-223.

Theissen, Gunnar (2006): Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen 54 (4), S. 138-146.

United Nations / General Assembly (2010): Report of the Human Rights Council. New York: UN (A/65/53).

Der Bericht enthält die Texte der Resolution und Entscheidungen, die vom Rat auf der 12.-14. Tagung sowie auf der 13. Sondertagung (Lage auf Haiti nach dem Erdbeben) angenommen wurden. Die Entscheidungen beziehen sich überwiegend auf die Einzelergebnisse im UPR-Verfahren.

United Nations / General Assembly (2010): Report of the Human Rights Council. New York: UN (A/65/53/Add.1).

Der Bericht enthält sämtliche Informationen über die 15. Tagung (13. September-1. Oktober 2010)

United Nations / General Assembly (2011): Report of the Human Rights Council. New York: UN (A/66/53).

Der Bericht umfasst die Ergebnisse der 16. und 17. Tagung sowie der 14.-17. Sondertagung zwischen Februar und August 2011. Zwei separat veröffentlichte Addenda enthalten Informationen über die 18. Tagung (Add.1) sowie über die 18. Sondertagung (Add.2) zur Lage in Syrien.

Vereinte Nationen / Generalversammlung (2005): In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs. New York: VN (A/59/2005).

Weiß, Norman (2006): Der neu geschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. In: MenschenRechtsMagazin 11 (1), S. 80-86.

Die Zeitschrift "Vereinte Nationen" berichtet regelmäßig über die Arbeit des Menschenrechtsrates und dessen Beratenden Ausschuss; im Folgenden werden die Fundstellen für die Jahrgänge 2009-2011 im Einzelnen aufgeführt:

VN2/2009, S. 82-84; VN1/2010, S. 29-30; VN2/2010, S. 75-77;
VN3/2011, S. 129-132; VN4/2011, S. 169; VN5/2011, S. 229 - 231.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/> Offizielle Website des Menschenrechtsrats mit allen Resolutionen und Dokumenten aus aktuellen und früheren Sitzungen. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm> Informationen über Länderbesuche und Berichte der thematischen und länderspezifischen Sonderberichtersteller/innen und Arbeitsgruppen.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRmain.aspx>
Alle länderspezifischen Dokumente im Rahmen des UPR-Verfahrens.

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR%5CPAGES%5CDESession4.aspx>
Die Berichte zu Deutschland im Rahmen des UPR-Verfahrens.

<http://www.unmultimedia.org/tv/webcast/c/un-human-rights-council.html>
Die Sitzungen des Menschenrechtsrats werden im Internet live übertragen und können etwa ein Jahr lang nachträglich im Webcast-Archiv angesehen werden. Dies gilt auch für das UPR-Verfahren.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/complaints.htm>
Beschwerdeverfahren

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>
Forum für Minderheitenfragen

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm>
Hinweise zu Mitteilungen/Beschwerden zu Sonderverfahren.

<http://www.upr-info.org> NGO-Website mit ausführlichen Informationen zum UPR und der Partizipation von NGOs in dem Verfahren. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.forum-menschenrechte.de/1/aktuelles/un-menschenrechtsrat/> Auf der Website des deutschen NGO-Netzwerks Forum Menschenrechte berichtet Theodor Rathgeber regelmäßig über die Sitzungen des Menschenrechtsrats.

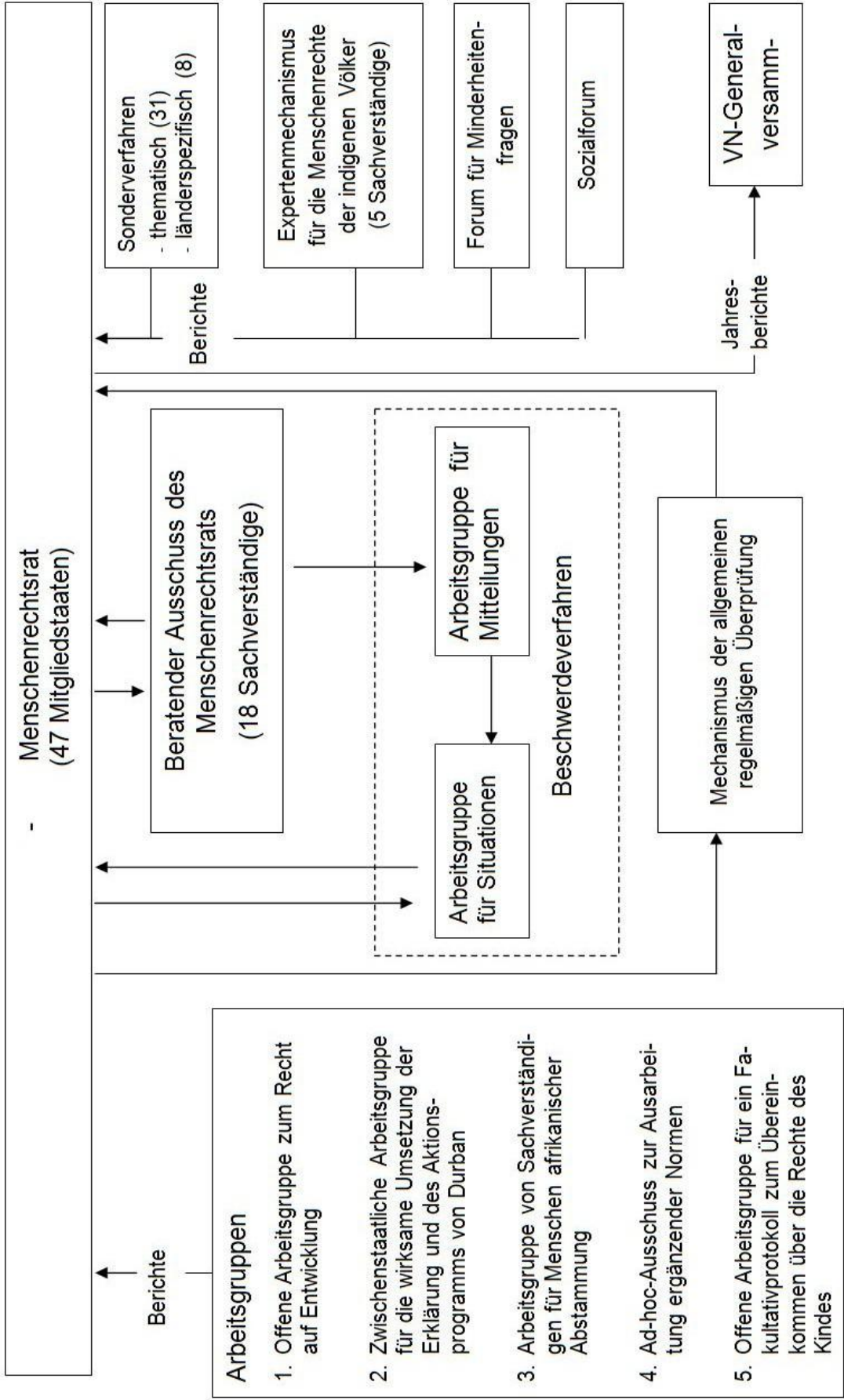
**Abbildung A.2-1:
Die VN-Menschenrechtskommission und der VN-Menschenrechtsrat: Die Hauptunterschiede**

| | Menschenrechtskommission | Menschenrechtsrat |
|---------------------------------|---|--|
| Status | Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) | Nebenorgan der Generalversammlung |
| Mitgliedstaaten | 53 | 47 |
| ● Afrika | 15 (= 28,3 %) | 13 (= 27,7 %) |
| ● Asien | 12 (= 22,6 %) | 13 (= 27,7 %) |
| ● Lateinamerika und Karibik | 11 (= 20,8 %) | 8 (= 17,0 %) |
| ● Westeuropa und Andere Staaten | 10 (= 18,9 %) | 7 (= 14,9 %) |
| ● Osteuropa | 5 (= 9,4%) | 6 (= 12,8 %) |
| Dauer der Mitgliedschaft | Amtszeit von drei Jahren; unmittelbare Wiederwahl möglich. | Amtszeit von drei Jahren; Mitgliedstaaten "können nach zwei aufeinanderfolgenden Amtszeiten nicht unmittelbar wiedergewählt werden" (Ziffer 7). |
| Wahlen | Einfache Mehrheit des Wirtschafts- und Sozialrats erforderlich (De-facto-Bestätigung der Vorschläge der Regionalgruppen). | Mitgliedstaaten werden "unmittelbar und einzeln in geheimer Abstimmung von der Mehrheit der Mitglieder der Generalversammlung gewählt" (Ziffer 7). |

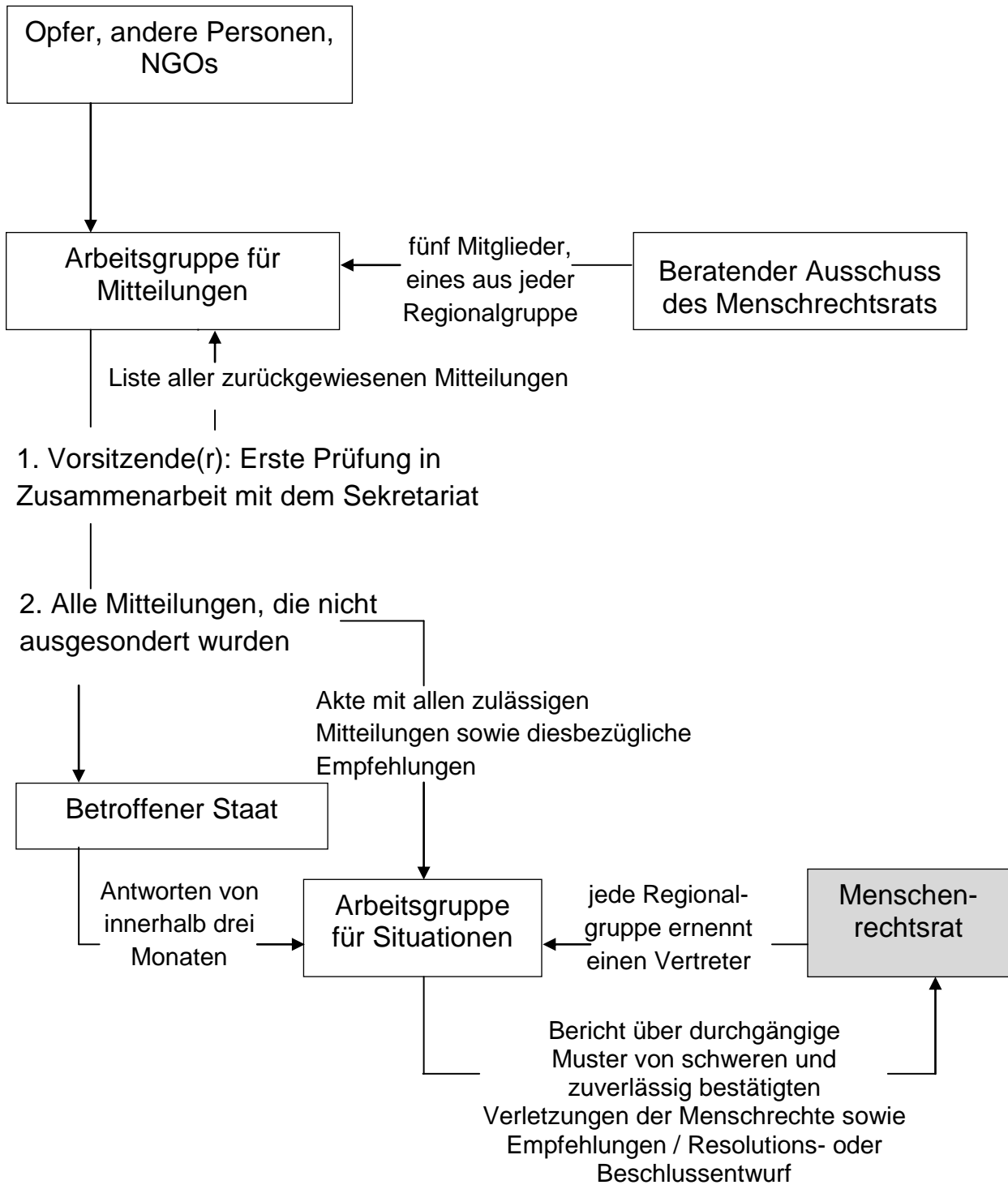
| | | |
|---|--|---|
| Wahlkriterien | Keine. | "Bei der Wahl der Mitglieder des Rates werden die Mitgliedstaaten den Beitrag der Kandidaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und die zu diesem Zweck von ihnen eingegangenen freiwilligen Zusagen und Verpflichtungen berücksichtigt" (Ziffer 8). |
| Ausschluss eines Mitgliedstaates | Nicht möglich. | "Die Generalversammlung kann die Mitgliedschaftsrechte eines Mitgliedes des Rates, das schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen begeht, mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder aussetzen" (Ziffer 8). |
| Anzahl und Dauer der Tagungen | Eine Tagung im März/April eines jeden Jahres (sechs Wochen). | In jedem Jahr mindestens drei Tagungen, darunter eine Haupttagung, mit einer Gesamtdauer von mindestens zehn Wochen. Sondertagungen, "sofern ein Mitglied des Rates mit Unterstützung eines Drittels der Ratsmitglieder dies beantragt" (Ziffer 10). |
| Allgemeines regelmäßiges Überprüfungsverfahren | Kein Überprüfungsverfahren, das sämtliche Mitgliedstaaten umfasst. | Für sämtliche VN-Mitgliedstaaten, beginnend mit den Mitgliedern des Rates während ihrer Amtszeit (vgl. Ziffer 9). |

Quelle: Resolution 60/251 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, verabschiedet auf der 72. Plenarsitzung am 15. März 2006.

**Abbildung A.2-2:
Der VN-Menschenrechtsrat**



**Abbildung A.2-3:
Der VN-Menschenrechtsrat: Beschwerdeverfahren**



Dokument A.2-1:

Bericht der Arbeitsgruppe für die Allgemeine regelmäßige Überprüfung: Deutschland (Auszug)

Einleitung

1. Die nach Resolution 5/1 des Menschenrechtsrats vom 18. Juni 2007 eingesetzte Arbeitsgruppe für die allgemeine regelmäßige Überprüfung hielt vom 2. bis 13. Februar 2009 ihre vierte Tagung ab. Auf der 1. Sitzung am 2. Februar 2009 fand die Überprüfung Deutschlands statt. Die Delegation Deutschlands stand unter dem gemeinsamen Vorsitz von S. E. Herrn Gernot Erler, Staatsminister im Auswärtigen Amt, und S. E. Herrn Peter Altmaier, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern. Auf ihrer Sitzung vom 4. Februar 2009 verabschiedete die Arbeitsgruppe den vorliegenden Bericht über Deutschland.
2. Am 8. September 2008 bestimmte der Menschenrechtsrat die folgende Gruppe von Berichterstattern (Troika) zu Moderatoren der Überprüfung Deutschlands: Kamerun, Republik Korea und Frankreich.
3. Gemäß Ziffer 15 der Anlage zur Resolution 5/1 wurden für die Überprüfung Deutschlands die folgenden Dokumente herausgegeben:
 - a) ein gemäß Ziffer 15 a) vorgelegter Staatenbericht samt schriftlicher Präsentation (A/HRC/WG.6/4/DEU/1);
 - b) eine vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte erarbeitete Zusammenstellung gemäß Ziffer 15 b) (A/HRC/WG.6/4/DEU/2);
 - c) eine vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte erstellte Zusammenfassung gemäß Ziffer 15 c) (A/HRC/WG.6/4/DEU/3).
4. Die Troika übermittelte Deutschland eine von Dänemark, Liechtenstein, den Niederlanden, Schweden, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland erstellte Liste schriftlicher Vorab-Fragen. Die Fragen sind auf der Internetseite der Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung abrufbar.

.....

II. Schlussfolgerungen und/oder Empfehlungen³

81. Im Laufe der Erörterungen wurden die folgenden Empfehlungen an Deutschland gerichtet:

Es möge

1. die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen unterzeichnen (Aserbaidschan), ra-

³ Die Randziffern der von der Bundesregierung nicht-akzeptierten Schlussfolgerungen sind fett gedruckt.

- tifizieren (Ägypten, Aserbaidshan), ihr beitreten (Algerien, Marokko) beziehungsweise die erforderlichen Schritte unternehmen, um Vertragspartei zu werden (Ecuador);
2. die Ratifikation der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte weiter prüfen, in der Erkenntnis, dass die Menschenrechte allgemein gültig und daher nicht vom Migrationsstatus abhängig sind (Mexiko); selbst vorbildhaft handeln und akzeptieren, dass die Tausende von Wanderarbeitnehmern aus seinen Entwicklungspartnerländern in der Lage sein sollten, in Deutschland zu leben und dort den Schutz der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu genießen, die den wirklichen Schutz der grundlegendsten Rechte gestattet (Algerien);
 3. sein Ratifikationsverfahren für das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen abschließen (Frankreich);
 4. seine Vorbehalte und Erklärungen zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurücknehmen und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie ratifizieren (Brasilien);
 5. das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unterzeichnen und ratifizieren (Ecuador);
 6. die volle Anwendbarkeit des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte auf seiner Hoheitsgewalt unterstehende Personen im Inland wie im Ausland anerkennen (Pakistan); seine Verpflichtungen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie die Empfehlung des Menschenrechtsausschusses voll einhalten (Islamische Republik Iran);
 7. die Bestimmungen der internationalen Rechtsakte auf dem Gebiet der Menschenrechte, insbesondere des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, im Kontext von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung voll achten (Pakistan);
 8. im Anschluss an die kürzlich erfolgte Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eines der Länder werden, die zu den bewährten Verfahren des Menschenrechtsrats beitragen, indem es die Einrichtung nationaler Präventionsmechanismen beschleunigt (Benin); einen klaren Zeitplan für die Einrichtung beziehungsweise Bestimmung nationaler Mechanismen aufstellen und angemessene Ressourcen bereitstellen, damit diese Mechanismen wirksam tätig sein können (Vereinigtes Königreich);
 9. dafür sorgen, dass die auf Länderebene tätigen Organisationen zur Bekämpfung der Diskriminierung angemessen zusammenarbeiten, und gewährleisten, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes über ausrei-

- chende Mittel und entsprechende Unabhängigkeit verfügt, damit sie ihr Mandat wirksam wahrnehmen kann (Finnland);
10. die Sonderberichterstatteerin über den Menschenhandel, insbesondere den Frauen- und Kinderhandel, im Rahmen der offenen, ständigen Einladung an die Sonderverfahren zum Besuch ermutigen (Mexiko);
 11. auch in Zukunft das allgemeine Diskriminierungsverbot garantieren und die im Rahmen der neuen Integrationspolitik gesammelten weiteren Erfahrungen in Bezug auf die Garantie der Menschenrechte weitergeben (Niederlande);
 12. konkrete Maßnahmen treffen, um gegen die Praxis der Diskriminierung auf Grund der Religion beim Zugang zu Beschäftigung und sozialer Integration vorzugehen (Pakistan);
 13. verstärkte Anstrengungen zur Verhinderung rassistisch motivierter Straftaten unternehmen, die erforderlichen Gesetze erlassen und sicherstellen, dass die einschlägigen Bestimmungen des Strafrechts wirksam umgesetzt werden (Islamische Republik Iran); Gesetze zur Bestrafung rassistischer Handlungen erlassen (Tschad); den Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung von 2008 weiterhin gewissenhaft nachkommen, insbesondere im Hinblick auf die Verhütung rassistisch motivierter Straftaten, die Garantie des gleichberechtigten Genusses des Rechts auf angemessenen Wohnraum, die Aufhebung der Hindernisse, die sich dem Schulbesuch der Kinder von Asylsuchenden entgegenstellen, und die Aufnahme einer konkreten Gesetzesbestimmung, mit der Hass auf Grund des Volkstums, der Rasse oder der Religion als erschwerender Umstand in Strafsachen berücksichtigt wird (Algerien); die Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung umsetzen, insbesondere die Aufnahme einer klaren Bestimmung des Begriffs der Rassendiskriminierung ins innerstaatliche Recht, den Erlass von Rechtsvorschriften, durch die die Aufstachelung zu Rassenhass unter Strafe gestellt wird, und die Verhängung wirksamer Sanktionen gegen Hasskriminalität (Südafrika); eine klare und umfassende Begriffsbestimmung der Rassendiskriminierung unter voller Einhaltung der Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung vornehmen (Brasilien);
 14. ein entschlosseneres Vorgehen erwägen, um rassistisch motivierte Gewalthandlungen gegenüber Angehörigen der Roma/Sinti und Mitgliedern muslimischer und jüdischer Gemeinschaften sowie deutschen Staatsangehörigen ausländischer Herkunft und Asylsuchenden zu verhindern beziehungsweise die Täter zu bestrafen (Malaysia); die Anstrengungen zur Bekämpfung des Rassismus in der deutschen Gesellschaft, insbesondere gegenüber Roma/Sinti und Muslimen, fortsetzen (Katar);
 15. konkrete Schritte zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus unternehmen und beschleunigt auf die Bekämpfung aller rassistisch motivierten Verbrechen hinwirken (Ghana); den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus weiter umsetzen, um Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie zu beseitigen (Saudi-Arabien);

16. die Einrichtung einer zentralen Datenbank erwägen, die qualitative und quantitative Daten enthält, die von Opfern oder Zeugen rassistischer oder fremdenfeindlicher Zwischenfälle an Beratungsinstitutionen gemeldet wurden (Ägypten);
17. der Aufstachelung zu Diskriminierung und Gewalt in den Medien durch wirksame Maßnahmen entgegenwirken (Islamische Republik Iran); seine Verpflichtungen einhalten und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Aufstachelung zu Diskriminierung und Gewalt in den Medien zu bekämpfen (Dschibuti);
18. die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Stigmatisierung im Land lebender Migranten beziehungsweise ethnischer oder religiöser Minderheiten zu vermeiden und sicherzustellen, dass sie nicht zum Ziel von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen damit zusammenhängender Intoleranz werden, einschließlich des Verbots aller Organisationen und Propaganda, die auf rassistischen oder fremdenfeindlichen Ideologien gründen (Kuba);
19. besonders auf die Empfehlungen des Sonderberichterstatters über zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz achten, der warnend darauf hinwies, dass es Fremdenfeindlichkeit unmissverständlich entgegenzutreten gilt, um Rechtsextremismus zu vermeiden (Pakistan);
20. seine Anstrengungen auf dem Gebiet der Bekämpfung von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz verstärken und einen engagierteren Beitrag zum Vorbereitungsprozess für die Durban-Überprüfungskonferenz leisten, um deren Erfolg sicherzustellen (Algerien);
21. der durchgängigen Berücksichtigung des Faktors Geschlecht weiter Vorrang zumessen und weiter sicherstellen, dass geeignete Mechanismen zur Umsetzung, Überwachung und Überprüfung der Strategie der Regierung vorhanden sind (Neuseeland);
22. durch kontinuierliche Anstrengungen und weitere Initiativen die Hasskriminalität auf Grund der sexuellen Orientierung bekämpfen (Niederlande); Maßnahmen zur Bekämpfung diskriminierender Einstellungen stärken, beispielsweise durch die Aufnahme der sexuellen Orientierung und der Geschlechteridentität in öffentliche Aufklärungs- und Gleichstellungsprogramme und -initiativen (Neuseeland); das Transsexuellengesetz entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts umgehend so ändern, dass die Eintragung der Änderung der Geschlechtszugehörigkeit in amtliche Urkunden erleichtert wird und das Erfordernis einer Ehescheidung für Transsexuelle aufgehoben wird (Neuseeland);
23. auch weiterhin verstärkte Anstrengungen unternehmen, um die Anwendung übermäßiger Gewalt durch Polizeibeamte zu verhindern (Niederlande); unabhängige Organe zur Untersuchung von Beschwerden wegen Misshandlung durch Polizeibeamte einrichten und alles tun, um sicherzustellen, dass gegen Strafverfolgungsbehörden erstattete Strafanzeigen mit Aufmerksamkeit und der gebührenden Sorgfalt behandelt werden (Dschibuti);

24. durch die gebotenen Maßnahmen die Achtung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes gewährleisten, um sicherzustellen, dass Minderjährige nicht gemeinsam mit Erwachsenen inhaftiert werden (Frankreich); eine Form der wirksamen gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsakten des Jugendamts schaffen (Polen);
25. durch die gebotenen Maßnahmen den Schutz der Rechte aller Kinder gewährleisten und insbesondere das Problem der sogenannten Straßenkinder lösen und dabei sicherstellen, dass ihre Grundbedürfnisse, darunter Bildung, Gesundheit, Wohnung und Nahrung, entsprechend dem Reichtum und dem Entwicklungsstand der Gesellschaft befriedigt werden (Kuba);
26. zusätzliche Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung unternehmen und die Möglichkeit der Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption prüfen (Russische Föderation);
27. alle Rechtsvorschriften aufheben, die das Recht des Einzelnen auf Privatsphäre beeinträchtigen, beispielsweise die Videoüberwachung privaten Wohnraums (Pakistan);
28. die Anregungen erwägen, die der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung betreffend den Erwerb der doppelten Staatsbürgerschaft ausgesprochen hat (Türkei);
29. einige der bereits erlassenen Gesetze zum Verbot religiös konnotierter Kleidung überprüfen (Katar); dafür sorgen, dass sein Recht und seine Politik mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung im Einklang stehen, indem es Gesetze und Vorschriften, die Lehrern und Beamten das Tragen religiöser Symbole oder Kleidungsstücke verbieten und die als der Religionsfreiheit und dem Recht der freien Meinungsäußerung zuwiderlaufend erachtet werden, ändert oder aufhebt (Indonesien);
30. den internationalen Kriterien entsprechend die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Glaubensfreiheit muslimischer Frauen zu schützen (Katar); seine Anstrengungen zur Integration von Bürgern muslimischen Glaubens in die deutsche Gesellschaft weiter verbessern und gleichzeitig sicherstellen, dass diese ihre Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf freie Religionsausübung, genießen können (Jordanien);
31. seine Anstrengungen zur Überwindung der hohen Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen weiter verstärken (Aserbaidschan);
32. die einschlägigen Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung umfassend berücksichtigen, die darauf gerichtet sind, die Integration ausländischer Kinder in das Regelschulsystem zu gewährleisten (Italien); besondere Aufmerksamkeit darauf richten, sicherzustellen, dass die Deutschkenntnisse von Kindern mit Migrationshintergrund nicht als Hauptgrund angeführt werden, um ihnen weiterführende Bildungschancen zu verwehren (Kanada); den nationalen Integrationsplan weiter durchführen, um den Kindern von Wanderarbeitnehmern einen besseren Zugang zu Bildung zu verschaffen (Saudi-Arabien);
33. erwägen, Kindern den Wechsel zwischen Schulzweigen zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen, angesichts der Stellungnahme des Sonder-

- berichterstatters über das Recht auf Bildung und insbesondere angesichts dessen, dass Kinder bereits frühzeitig allgemeinbildenden beziehungsweise berufsbildenden Schulen zugeordnet werden (Kanada);
34. termingebundene Maßnahmen ergreifen, um für Kinder mit Behinderungen den Zugang zu einer integrativen Bildung in Regelschulen zu erhöhen, und die Finanzierung der speziellen Dienste sicherstellen, die diesen Schülern helfen, ihr volles Lernpotenzial zu entfalten und gemeinsam mit anderen am schulischen Leben teilzuhaben (Neuseeland);
 35. eine Strategie erwägen, um gegen die Ungleichstellung von Kindern vorzugehen, bei denen ein hohes Risiko des vorzeitigen Schulabbruchs besteht, wie in der Zusammenfassung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte hervorgehoben (Australien);
 36. zusammen mit den Kultusministerien der Länder erwägen, in die Lehrpläne der Schulen mehr Informationen über den historischen Beitrag aufzunehmen, den Roma- und Sinti-Gemeinschaften schon seit langem zur deutschen Gesellschaft und Kultur leisten (Kanada);
 37. wirtschaftliche und soziale Indikatoren für Migranten und Minderheiten-
gruppen aufstellen und dabei regierungsseitig eine die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte betonende Perspektive berücksichtigen sowie gezielte Fördermaßnahmen durchführen (Ägypten); wirksamere Maßnahmen erwägen, um die Diskriminierung weiblicher Einwanderer und weiblicher Angehöriger von Minderheitengruppen auf allen Gebieten, insbesondere bei Beschäftigung und Bildung, zu beseitigen und ihre Menschenrechte, namentlich die Religionsfreiheit und das Recht der freien Meinungsäußerung, zu achten und zu fördern (Malaysia);
 38. die Verabschiedung von Maßnahmen erwägen, durch die sichergestellt würde, dass alle Gesetze und Vorschriften zur Kontrolle undokumentierter Migration den Zugang von Migranten zu grundlegenden Menschenrechten, darunter den Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung, Betreuung und wirksamem Rechtsschutz vor Menschenrechtsverletzungen, weder verwehren noch behindern (Südafrika); sicherstellen, dass Maßnahmen zur Kontrolle der undokumentierten Migration nicht so wirken, dass sie den Zugang zur primären Gesundheitsversorgung, zur Bildung und zum Rechtsweg behindern (Kanada); sicherstellen, dass alle in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Personen ungeachtet ihrer Rechtsstellung vollen Zugang zu primärer Gesundheitsversorgung, Bildung und Rechtsbehelfen haben (Pakistan); die Möglichkeit erwägen, die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen über undokumentierte Migranten sowie von Sanktionen gegen die Personen, die Dienste zum Schutz der Rechte dieser Migranten leisten, einzustellen (Mexiko);
 39. zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um Migranten zu unterstützen und insbesondere um die diesbezüglichen Empfehlungen der Vertragsorgane umzusetzen, beispielsweise die Empfehlungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes betreffend die Unterstützung der Familien von Migranten (Russische Föderation);
 40. die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um alles zu verhindern, was im Kontext des politischen Diskurses zur Stigmatisierung in Deutschland le-

bender Migranten, Asylsuchender und ethnischer oder religiöser Gruppen führen könnte, und sich unter ausdrücklicher Anerkennung des positiven Beitrags von Einwanderern zur deutschen Gesellschaft mit seiner Rolle als Einwanderungsland auseinandersetzen (Ägypten);

41. dafür sorgen, dass Frauen und Mädchen mit Aufenthaltsberechtigung in Deutschland, die im Ausland zwangsverheiratet wurden, ein Rückkehrrecht haben (Vereinigtes Königreich);
42. bei der Ausweisung undokumentierter Personen mehr Verständnis und Flexibilität beweisen und die sozialen und humanitären Perspektiven dieser Familien berücksichtigen (Marokko);
43. sich weiter um die Erreichung des von den Vereinten Nationen gesetzten Ziels von 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe bemühen (Malaysia); das von den Vereinten Nationen gesetzte Ziel, mindestens 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe bereitzustellen, umsetzen, um zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 beizutragen (Brasilien);
44. bei der Weiterverfolgung und Umsetzung der Ergebnisse der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung auch weiterhin Konsultationen mit der Zivilgesellschaft führen (Vereinigtes Königreich).

.....

Quelle:

Vereinte Nationen/Generalversammlung/Menschenrechtsrat (2009): Allgemeine regelmäßige Überprüfung. Bericht der Arbeitsgruppe für die Allgemeine regelmäßige Überprüfung. Deutschland. New York: Deutscher Übersetzungsdienst, S.1, 19-25.

(<http://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-hrc-11-15.pdf>)

A.3 ORGANE ZUR ÜBERWACHUNG DER UMSETZUNG VON VERTRÄGEN (VN-VERTRAGSORGANE)

Einleitung

Zuständig für die Überwachung der Umsetzung der Verpflichtungen aus den grundlegenden Menschenrechtsverträgen durch die Vertragsstaaten sind die neun VN-Vertragsorgane (Treaty Bodies), auch Fach- oder Experten-Ausschüsse genannt. Sie setzen sich aus unabhängigen, ehrenamtlich arbeitenden Expertinnen und Experten zusammen, die von den Vertragsstaaten nominiert und auf jeweils vier Jahre gewählt werden. Ihr Mandat wird in den jeweiligen Verträgen festgelegt und kann verschiedene Überprüfungsverfahren und Aufgaben beinhalten, die in den folgenden Kapiteln kurz beschrieben werden. Nach einführenden Texten mit Literaturhinweisen folgen Abbildungen zur Veranschaulichung der Staatenberichterstattung und, soweit vorhanden, der Individualbeschwerdeverfahren. Anschließend werden jeweils die Abschließenden Bemerkungen zu den zuletzt von den Ausschüssen behandelten Staatenberichten Deutschlands abgedruckt.

Die Kapitel A.3.1 – A.3.9 enthalten detaillierte Informationen über die Arbeit der Vertragsorgane; an dieser Stelle sollen zunächst die üblichen Verfahren kurz erläutert werden. In Kapitel A.5 erfolgt eine zusammenfassende, vergleichende Darstellung der Tätigkeiten der Vertragsorgane mit ihren Auswirkungen auf die Arbeit der NGOs, die zugleich als konkrete Handreichung gedacht ist.

Staatenberichtsverfahren

Grundsätzlich gilt, dass Staaten, die Abkommen gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert haben, ihre Intention zum Ausdruck gebracht haben, Vertragsstaaten zu werden; in der Zwischenzeit sind sie verpflichtet, sich entsprechend den Zielen und Zwecken des Abkommens zu verhalten.

In allen Abkommen ist festgelegt, dass die Staaten, die diese ratifiziert haben, alle vier bis fünf Jahre einen Staatenbericht (State Report) über die Umsetzung beziehungsweise die Fortschritte bei der Umsetzung der in dem jeweiligen Abkommen anerkannten Rechte vorlegen. Bei deren Überprüfung berücksichtigen die Vertragsorgane neben den Staatenberichten auch die Schattenbeziehungsweise Alternativ- oder Parallelberichte (Shadow Reports, Alternative Reports) von zivilgesellschaftlichen Gruppen (NGOs) sowie Informationen durch Medien, Wissenschaft und internationale Organisationen. Als Grundlegendokument dient allen Ausschüssen der Kernbericht (Common Core Document) des Staates, der allgemeine Informationen und Daten über das Land enthält.

Zur Diskussion eines Staatenberichts wird eine Delegation der betreffenden Regierung eingeladen, die den Bericht vor dem Ausschuss erläutert und Fragen beantwortet. Dadurch wird eine Diskussion zwischen dem Vertragsorgan und der Regierung gefördert. Die Sitzung ist öffentlich. Danach berät der Ausschuss die Ergebnisse und verfasst so genannte Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations, Concluding Comments), welche die gemach-

ten Fortschritte anerkennen, bestehende Defizite benennen und Vorschläge für eine bessere Umsetzung des Übereinkommens formulieren. Die Staaten sind angehalten, den Ausschuss über die Umsetzung dieser Empfehlungen im nächsten Staatenbericht oder in einem Folgebericht (Follow-up-Report) zu informieren. Ein Mitglied des Ausschusses darf sich nicht an dem gesamten Verfahren beteiligen, wenn sie/er aus dem zur Verhandlung anstehenden Staat kommt.

Individualbeschwerden

Neben den Staatenberichten können derzeit die Vertragsorgane von sechs Abkommen (ICCPR, ICERD, CAT, CEDAW, CRPD, CPED) Beschwerden von Einzelpersonen (Individual Complaints) gegenüber einem Vertragsstaat prüfen, falls dieser sich dem Verfahren unterworfen hat. Entsprechende Instrumente zu drei weiteren Abkommen (ICESCR, CRC, ICRMW) sind noch nicht in Kraft getreten.

Staatenbeschwerdeverfahren

Sechs Abkommen (ICCPR, ICERD, CAT, CEDAW, ICRMW, OP-CRC) sehen die Möglichkeit einer zwischenstaatlichen Beschwerde (Inter-State Complaint) vor, wonach ein Vertragsstaat Beschwerde gegen einen anderen Staat aufgrund von schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen einlegen kann. Diese Art der Beschwerde wurde jedoch bislang noch nie genutzt.

Untersuchungsverfahren

Die Untersuchung von schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen in einem Staat auf Initiative eines Vertragsorgans ist in vier Abkommen (CAT, CEDAW, CRPD, CPED) und in den noch nicht in Kraft getretenen Fakultativprotokollen zum Sozialpakt (ICESCR) und zur Kinderrechtskonvention (CRC) vorgesehen.

Präventionsverfahren

Das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung (ICERD) sieht ein "Frühwarnsystem" (Early Warning Measures) und ein Eilverfahren (Urgent Action Measures) zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen vor. Ein präventiver internationaler und nationaler Besuchsmechanismus (Prevention Mechanism) wurde mit dem Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention (OPCAT) geschaffen.

Allgemeine Bemerkungen

Die Fachausschüsse veröffentlichen auch Allgemeine Bemerkungen (General Comments), die dazu dienen, die Abkommen näher auszulegen. In diesen Bemerkungen, die sich an alle Vertragsstaaten richten, sind außerdem Empfehlungen und Verpflichtungen formuliert sowie teilweise konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation, welche die Vertragsorgane von den Staaten erwarten.

Literaturhinweise

Alston, Philip (2000): The future of UN human rights treaty monitoring. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Bayefsky, Anne F. (Hg.) (2000): The UN human rights treaty system in the 21st century. The Hague: Kluwer Law International.

Bayefsky, Anne F. (Hg.) (2001): The UN human rights treaty system. Universality at the crossroads. The Hague: Kluwer Law International.

Bayefsky, Anne F. (2003): How to complain to the UN human rights treaty system. The Hague: Kluwer Law International.

Müller, Sebastian (2010): Menschenrechtsmonitoring. Frankfurt am Main: Lang.

O'Flaherty, Michael (2002): Human rights and the UN. Practice before the treaty bodies. 2. Aufl. The Hague [u.a.]: Nijhoff.

Seidensticker, Frauke Lisa (2004): Examination of State reporting by human rights treaty bodies. An example of follow-up at the national level by national human rights institutions. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Spénlé, Christoph A. (2011): Die Staatenberichtsverfahren der UNO-Menschenrechtsverträge. Zur Notwendigkeit einer Reform der Kontrollmechanismen der UNO-Menschenrechtsverträge. Zürich: Schulthess.

Vandenhole, Wouter (2004): The procedures before the UN human rights treaty bodies. Divergence or convergence? Antwerpen: Intersentia.

Internet-Ressourcen

<http://www.ohchr.org> Website des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte. Über den Menüpunkt Human Rights Bodies gelangt man zu den Seiten des Menschenrechtsrats und der VN-Vertragsorgane. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://treaties.un.org> United Nations Treaty Collection. Chapter IV: Human Rights verzeichnet den Ratifikationsstand der VN-Menschenrechtsverträge sowie Erklärungen und Vorbehalte der Mitgliedsstaaten. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.universalhumanrightsindex.org> Die Datenbank Universal Human Rights Index ermöglicht präzise Suchvorgänge in den länderspezifischen Dokumenten der Menschenrechtsvertragsorgane ab dem Jahr 2000 sowie der Sonderverfahren des Menschenrechtsrats ab dem Jahr 2006. Die Website ist in englischer Sprache.

www.bayefsky.com Die Website der amerikanischen Professorin Anne Bayefsky "The United Nations Human Rights Treaties" bietet einen gut strukturierten und thematisch aufbereiteten Zugang zu den wichtigsten VN-Menschenrechtsabkommen, den Vertragsorganen und Überprüfungsverfahren. Die Suche kann thematisch (by theme or subject matter), nach Ländern

(by state) oder nach Kategorien (by category) erfolgen. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www1.umn.edu/humanrts/> University of Minnesota Human Rights Library. Eine umfangreiche Sammlung elektronischer Menschenrechts-Dokumente, darunter die Texte aller internationalen und regionalen Übereinkommen und deren Ratifikationsstand. Die Website ist in englischer Sprache.

A.3.1 DER AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

Dieser Ausschuss ist damit beauftragt, die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR; Sozialpakt) durch die Vertragsstaaten zu überwachen, der am 3. Januar 1976 in Kraft trat (für die Bundesrepublik Deutschland: ebenfalls am 3. Januar 1976). Er setzt sich aus 18 Mitgliedern zusammen, die vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) auf vier Jahre aus einer Liste von Expertinnen und Experten gewählt werden, die von den Vertragsstaaten des Sozialpaktes nominiert wurden. Sie sollen dem Ausschuss in ihrer persönlichen Eigenschaft als unabhängige Sachverständige dienen und können wiedergewählt werden. Der Ausschuss tritt zweimal jährlich, im Mai und im November, für die Dauer von jeweils drei Wochen in Genf zusammen; die Sitzungen finden in der Regel öffentlich statt.

Der Ausschuss unterbreitet dem ECOSOC einen jährlichen Tätigkeitsbericht, der unter anderem die Abschließenden Bemerkungen zu jedem Bericht der Vertragsstaaten enthält, um den ECOSOC bei der Erfüllung seiner Aufgaben entsprechend Artikel 21 und 22 des Sozialpakts zu unterstützen.

In Artikel 2 Absatz 1 des Sozialpaktes verpflichtet sich jeder Vertragsstaat "unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen". Mit dieser Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass einige Rechte nicht kurzfristig verwirklicht werden können, aber die Vertragsstaaten aufgefordert werden und verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Möglichkeiten schrittweise und bestmöglich zu handeln.

In Deutschland ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) federführend für die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Sozialpakt.

Artikel 16 und 17: Staatenberichte

Der Ausschuss untersucht die Berichte der Vertragsstaaten, in denen diese die Schritte erläutern, die sie zur Umsetzung der im Sozialpakt enthaltenen Menschenrechte unternommen haben (vgl. Abbildung A.3.1-1). Er enthält wirtschaftliche (Artikel 6-9), soziale (Artikel 10-12) und kulturelle Rechte (Artikel 13-15). Zum 30. November 2011 haben 160 Staaten den Sozialpakt ratifiziert. Die Vertragsstaaten sind angehalten, erstmals zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Paktes einen umfassenden Bericht zum Stand der Umsetzung einzureichen; danach sind Berichte alle fünf Jahre zu unterbreiten (Regel 58 der Geschäftsordnung). Diese Staatenberichte sind öffentliche Dokumente; ihre Diskussion findet in öffentlichen Sitzungen statt, in der Regel drei zu je drei Stunden, auf denen eine Delegation der berichterstattenden Regierung ihren Bericht vorstellt und auf Fragen der Ausschussmitglieder direkt antwortet. Der Ausschuss bemüht sich, durch einen konstruktiven Dialog festzustellen, ob die im Sozialpakt enthaltenen Normen angemessen angewendet werden und wie

der Vertragsstaat die Umsetzung des Paktes verbessern könnte. Am letzten Sitzungstag verabschiedet der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen, in denen seine wichtigsten Kritikpunkte zusammengefasst und dem Vertragsstaat geeignete Vorschläge und Empfehlungen unterbreitet werden.

Im Anschluss an jede Tagung des Ausschusses trifft sich eine aus fünf Mitgliedern bestehende tagungsvorbereitende Arbeitsgruppe (pre-sessional working group), die eine Woche lang Listen mit Fragenkomplexen (lists of issues) zu den Staatenberichten erarbeitet, die der Ausschuss auf seiner nächsten Tagung behandeln wird. Dabei berücksichtigt die Arbeitsgruppe auch Informationen von NGOs und internationalen Organisationen sowie Medienberichte. Die Listen werden den jeweiligen Staaten zugeschickt, wobei betont wird, dass sie weder als vollständig anzusehen sind noch Art und Umfang der zu diskutierenden Fragen festlegen. Es wird erwartet, dass die Staaten noch vor der mündlichen Verhandlung eine schriftliche Antwort an den Ausschuss übermitteln. Für jeden Staat wird einem Mitglied der Arbeitsgruppe die Verantwortung für das weitere Verfahren übertragen (country rapporteur).

Um den Prozess der Berichterstattung und den Dialog mit der Delegation der Vertragspartei zu strukturieren und die Effektivität des gesamten Überwachungssystem (monitoring system) zu erhöhen, hat der Ausschuss 1991 ausführliche Richtlinien verabschiedet, die Ende 2008 aktualisiert wurden (vgl. VN-Dokument E/C.12/2008/2 von 24. März 2009). Er forderte alle Vertragsstaaten ausdrücklich auf, ihre Berichte entsprechend dieser Leitlinien, die den Informationsbedarf zu den einzelnen Artikeln präzisieren, bestmöglich abzufassen. Darüber hinaus arbeitet der Ausschuss an der Entwicklung eines effektiven Follow-up-Verfahrens und einem Indikatorenmodell zur Messung der Umsetzung der Bestimmungen des Sozialpakts auf nationaler Ebene.

Der Ausschuss ist gegenwärtig mit schwierigen, geradezu paradoxen Organisationsproblemen konfrontiert. Obwohl bereits außerordentliche Tagungen durchgeführt wurden, existiert weiterhin ein Rückstau von Staatenberichten. Anfang Februar 2011 waren es 45 Berichte, die im Ausschuss zur Diskussion anstanden; 94 Vertragsstaaten waren in Verzug, darunter 13 Staaten mit drei, 16 Staaten mit vier und neun Staaten sogar mit fünf Berichten (Stand: 9. März 2011). Ein Antrag beim ECOSOC, auf seiner Sitzung im November 2011 über zwei zusätzliche Arbeitswochen für das kommende zu Jahr entscheiden, wurde verschoben.

Fakultativprotokoll zum Sozialpakt: Individualbeschwerden und Untersuchungsverfahren

Die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt, das Einzelpersonen oder Gruppen ermöglicht, Beschwerden gegen einen Vertragsstaat über die Verletzung von Sozialpakt-Rechten einzureichen, wurde bereits 1993 von der Weltkonferenz über Menschenrechte gefordert. Das Grundprinzip, Beschwerden unter einem internationalen Verfahren hinsichtlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zuzulassen, ist weder neu noch innovativ, da es bereits in der UNESCO (vgl. Kapitel A.4.1) und ILO (vgl. Kapitel A.4.2) existiert. Zur Umsetzung des Prinzips der Unteilbarkeit und Interdependenz von

bürgerlichen und politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in der Arbeit der Vereinten Nationen war es wichtig, neben dem seit 1976 existierenden Individualbeschwerdeverfahren zum Zivilpakt auch für den Sozialpakt ein solches Verfahren zu schaffen, um das bestehende Ungleichgewicht abzubauen. Der Ausschuss schloss seine Arbeit am Entwurf des Fakultativprotokolls Ende 1996 ab; seit 1997 lag der Menschenrechtskommission bzw. dem Menschenrechtsrat der 18 Artikel umfassende Entwurf zur Entscheidung vor. Ab 2006 wurde der Text des Fakultativprotokolls in einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates erarbeitet und im Anschluss an den Menschenrechtsrat weitergeleitet. Am 18. Juni 2008 schließlich nahm der Menschenrechtsrat das Fakultativprotokoll an und leitete den Text an die VN-Generalversammlung weiter.

Am 10. Dezember 2008 hat die VN-Generalversammlung das Fakultativprotokoll (Optional Protocol; OP) zum Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren vor Ort verabschiedet (Entschließung A/RES/63/117). Bis zum 30. November 2011 haben insgesamt fünf Staaten das OP ratifiziert. Das Protokoll tritt aber erst 3 Monate nach Hinterlegung der 10. Ratifikationsurkunde in Kraft.

Nach Artikel 1 Absatz 2 Fakultativprotokoll nimmt der Ausschuss keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat des Paktes betrifft, der nicht auch Vertragsstaat des Protokolls ist.

Nach Artikel 2 können Mitteilungen "von oder im Namen von der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates unterstehenden Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines der im Pakt niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch diesen Vertragsstaat zu sein" (zum Verfahren vgl. auch Abbildung A.3.1-2). Der Ausschuss prüft eine Mitteilung nur, wenn alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft worden sind. Dies gilt jedoch nicht, "wenn das Verfahren bei der Anwendung der Rechtsbehelfe unangemessen lange gedauert hat" (Artikel 3 Absatz 1 Fakultativprotokoll). In Artikel 3 Absatz 2 werden im Einzelnen die Gründe aufgezählt, die eine Zulässigkeit der Mitteilung nicht erlauben. Unter anderen ist es notwendig, dass die Mitteilung

- innerhalb eines Jahres nach Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe eingereicht wird;
- dass die der Mitteilung zugrunde liegenden Tatsachen nach dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat eingetreten sind;
- in keinem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitschlichtungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird;
- hinreichend begründet ist und nicht ausschließlich auf von Massenmedien verbreiteten Meldungen beruht;
- nicht anonym ist und schriftlich einreicht wird.

Mitwirkung der NGOs

Im Jahr 2000 veröffentlichte der Ausschuss detaillierte Richtlinien für NGOs, die im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene tätig sind – egal, ob sie einen Konsultativ-Status beim ECOSOC besitzen oder nicht (vgl. E/C.12/2000/6 vom 7. Juli 2000). Interessierte NGOs sollten diese Richtlinien sorgfältig lesen. Diejenigen Aktivitäten des Ausschusses, an denen sich die NGOs beteiligen können, sind (a) die Behandlung der Staatenberichte der Vertragsparteien, (b) die Tage der allgemeinen Diskussionen und (c) die Erstellung Allgemeiner Bemerkungen.

Während an der Diskussion der Staatenberichte in der regulären Sitzung (session) nur Ausschusssmitglieder und die Delegation des betreffenden Vertragsstaates aktiv teilnehmen dürfen, können NGOs ihre Anliegen während der Sitzung der tagungsvorbereitenden Arbeitsgruppe (pre-session) vorbringen. Zusätzlich können sie am ersten Tag jeder Sitzung des Ausschusses bei der dort stattfindenden NGO-Anhörung ihre Beiträge mündlich vortragen. An der Staatenberichtsprüfung und dem Dialog mit der Delegation des Vertragsstaates können interessierte Personen beobachtend teilnehmen. (Für weitere Informationen vgl. Kapitel A.5).

Weitere Informationen sind auf der Website des Ausschusses erhältlich oder beim:

Committee on Economic, Social and Cultural Rights
Human Rights Treaties Division
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Palais Wilson - 52, rue des Pâquis
CH-1201 Genf
Schweiz
Postanschrift:
UNOG – OHCHR
CH – 1211 Genf
Schweiz
Tel.: 0041 22 917 9703
Fax: 0041 22 917 9008
E-mail: cescr@ohchr.org

Andere Aktivitäten des Ausschusses

Auf fast jeder Tagung reserviert der Ausschuss einen Tag für eine allgemeine Diskussion über ein bestimmtes Recht oder einen bestimmten Aspekt des Sozialpakts. Damit sollen zwei Ziele erreicht werden: Einerseits will der Ausschuss ein besseres Verständnis der relevanten Fragestellungen erzielen, andererseits möchte der Ausschuss sämtliche interessierten Seiten dazu ermuntern, entsprechende Beiträge zu dieser Arbeit zu leisten. Unter anderem waren folgende Punkte bisher Gegenstand allgemeiner Diskussionen: das

Recht auf ausreichende Ernährung (3. Tagung), Wirtschafts- und Sozialindikatoren (6. Tagung), das Recht auf Gesundheit (9. Tagung), der Entwurf eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt (13.-15. Tagung), die Überarbeitung der allgemeinen Richtlinien für die Staatenberichte (16. Tagung), die Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (18. Tagung), das Recht auf Bildung (19. Tagung), das Recht eines jeden, den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu genießen, die ihm/ihr als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen (24. Tagung), die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (28. Tagung), das Recht auf Arbeit (31. Tagung), das Recht auf soziale Sicherheit (36. Tagung), Nichtdiskriminierung und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (42. Tagung), das Recht, am kulturellen Leben teilzunehmen (43. Tagung) sowie das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit (45. Tagung).

Bereits seit seiner 3. Tagung erarbeitet der Ausschuss Allgemeine Bemerkungen (General Comments) zu verschiedenen Artikeln und Bestimmungen des Sozialpaktes, um die Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Berichtspflichten zu unterstützen. Inzwischen wurden 21 Allgemeine Bemerkungen erstellt, die sich unter anderem beziehen auf

- Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 2 Absatz 1);
- das Recht auf ausreichende Ernährung und angemessene Wohnung (Artikel 11 Absatz 1);
- das Recht auf das Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12), das Recht auf Bildung (Artikel 13) und Aktionspläne zur Einführung der allgemeinen Grundschulpflicht (Artikel 14);
- das Recht auf Wasser (Artikel 11 und 12);
- die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Artikel 3);
- das Recht eines jeden, den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu genießen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen (Artikel 15 Absatz 1 c);
- das Recht auf Arbeit (Artikel 6);
- das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 9);
- die Nichtdiskriminierung bei der Ausübung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (Artikel 2 Absatz 2) sowie
- das Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen (Artikel 15 Absatz 1 a).

Die Allgemeinen Bemerkungen No. 1 bis 15, die bis 2002 verabschiedet wurden, sind in deutscher Sprache zugänglich (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005)).

Zusammenarbeit mit der UNESCO

Seit 2003 treffen sich je zwei Vertreter des Sozialpakt-Ausschusses und des Ausschusses für Übereinkommen und Empfehlungen (Committee on Conventions and Recommendations) der UNESCO gemeinsam mit Vertretern der beiden Sekretariate. Diese Gemeinsame Expertengruppe (Joint Expert Group UNESCO (CR) / ECOSOC (CESR) on the Monitoring of the Right to Education) soll praktische Vorschläge zur Förderung und Umsetzung des Rechts auf Bildung in all seinen Dimensionen erarbeiten, durch die Zusammenarbeit Synergie-Effekte erzielen und auch Möglichkeiten sondieren, um die Berichtspflichten der Staaten zum Recht auf Bildung zu verringern.

Grundlage für die Arbeit der Experten-Gruppe sind Artikel 13 und 14 Sozialpakt zum Recht auf Bildung und der Allgemeine Kommentar 13 des Sozialpakt-Ausschusses sowie das UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen 1960.

Das 11. Treffen der Expertengruppe fand im Frühjahr 2011 in Genf statt. Für die folgenden Treffen sind Diskussionen über die Kriterien und Indikatoren zur Bewertung der staatlichen Umsetzung des Rechts auf Bildung im Hinblick auf die Kosten und Qualität der Bildung sowie den Zugang zur Bildung für Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Im Herbst 2011 hat der CR-Ausschuss der UNESCO jedoch vorgeschlagen, das Mandat der Gemeinsamen Expertengruppe im Hinblick auf die bisher erreichten Ziele zunächst überprüfen zu lassen.

Die Staatenberichte Deutschlands

Der 2. Bericht der Bundesrepublik Deutschland zu den in den Artikeln 13 bis 15 enthaltenen kulturellen Rechten wurde vom Ausschuss auf seiner neunten Tagung Ende 1993 behandelt. Die deutsche Delegation hob angesichts der Zunahme von ausländerfeindlichen Gewalttaten die besondere historische Verpflichtung Deutschlands zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hervor. Gelobt wurden die Bemühungen Deutschlands, den ausländischen Arbeitnehmern eine angemessene allgemeine und berufliche Erziehung zu vermitteln. Im Mittelpunkt der Diskussion standen die Probleme der Vereinigung der alten und neuen Länder im Bildungsbereich. Der Ausschuss äußerte seine Besorgnis zu den Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst insbesondere für Lehrerinnen und Lehrer aus der ehemaligen DDR und wies in diesem Zusammenhang auf die Bedenken hin, die zur Diskriminierung der Beschäftigung von Lehrpersonal aus den neuen Ländern vom Sachverständigenausschuss der ILO über die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen 1993 in seinem Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz geäußert wurden. Von den NGOs wurden der Rückgang von Lehrstellen und die geringe Zahl von höheren Universitätspositionen für Frauen kritisiert. Der Ausschuss empfahl, weitergehende Maßnahmen zur Chancengleichheit für Frauen zu ergreifen.

Der Ausschuss empfahl weiterhin, dass im 3. Bericht Deutschlands aktuelle statistische Informationen über die Auswirkungen der Vereinigung auf die Bildungssituation einschließlich Angaben zur Bildungsfinanzierung ausgewiesen

werden. Er forderte die deutschen Behörden auf, die Rechte von Schul- und Hochschullehrerinnen und -lehrern der ehemaligen DDR zu respektieren, damit sie ihre beruflichen Tätigkeiten ausüben und ohne Diskriminierungen aufgrund politischer Meinungsäußerungen am Kulturleben teilnehmen können.

Der 3. Bericht Deutschlands wurde am 3. Juli 1996 vorgelegt. In ihm wurde zu sämtlichen Artikeln des Sozialpaktes Stellung genommen. Auf Bitten des Ausschusses wurde dieser Bericht im September 1998 um die Antworten der Bundesregierung auf 38 vom Ausschuss formulierte Fragen ergänzt. Am 23./24. November 1998 wurde der Bericht vom Ausschuss behandelt. Das Ergebnis dieser Behandlung fasste der Ausschuss in seinen Bemerkungen und Schlussfolgerungen vom 2. Dezember 1998 zusammen (abrufbar im Internet unter: <http://www.un.org/depts/german>).

Der Ausschuss behandelte am 24. August 2001 den am 11. Januar 2000 vorgelegten 4. Bericht. In seinen Schlussbemerkungen empfahl der Ausschuss unter anderem, dass Funktion und Befugnisse des Deutschen Instituts für Menschenrechte erweitert werden, die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) schrittweise dem VN-Ziel von 0,7 Prozent angenähert wird, Richter und Staatsanwälte eine ausreichende Ausbildung im Menschenrechtsbereich erhalten, Beamte, "die keinen unentbehrlichen Dienst erbringen", ein Streikrecht erhalten, Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der Situation in Pflegeheimen ergriffen werden, das Angebot an Kindertagesstätten erhöht wird.

Kritisch bewertete der Ausschuss unter anderem die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit (insbesondere unter Jugendlichen), das Fortbestehen von Lohndifferenzen zwischen Männern und Frauen, die immer noch bestehenden großen Differenzen zwischen den alten und neuen Ländern, die lange Dauer des Asylverfahrens, die unzureichende Betreuung von Opfern des Menschenhandels, vor allem der Frauen, das Fehlen einer Armutsdefinition und einer Armutsgrenze sowie die steigende Zahl von Obdachlosen.

"Obwohl die Bundesregierung nicht alle kritischen Bemerkungen des Ausschusses teilt (z.B. zum Beamtenstreikverbot oder zur Sinnhaftigkeit der Festlegung einer Armutsgrenze) und überdies bedauert, dass vor und während der Behandlung des deutschen Berichts gegebene Erläuterungen etwa zur Situation in Pflegeheimen oder zum Umgang der Obdachlosigkeit vom Ausschuss nicht ausreichend gewürdigt wurden, wird sie Bemerkungen des Ausschusses im Rahmen der künftigen Politikgestaltung angemessen berücksichtigen" (Deutschland / Auswaertiges Amt (2002), S. 240).

Der 5. Staatenbericht wurde zum 30. Juni 2006 erwartet; der Ausschuss bat die Bundesregierung, detailliert auf die Schritte einzugehen, die unternommen wurden, um die Empfehlungen des Ausschusses umzusetzen. Dieser Bericht wurde am 16. September 2008 eingereicht und erst im Mai 2011 vom Sozialpakt-Ausschuss behandelt. Er bezog sich auf den Zeitraum Ende 1998 bis Ende 2005 (teilweise Mitte 2006). Die Abschließenden Bemerkungen (vgl. Dokument A.3.1-1) lösten Anfang Juli 2011 eine heftige Diskussion in der deutschen Presse aus, wobei es zu einigen Missverständnissen kam. So war

fälschlicherweise von einem "VN-Bericht" die Rede. Unberücksichtigt blieb in der Berichterstattung auch die Zeitverzögerung von fünf Jahren.

In den Abschließenden Bemerkungen zum 5. Bericht wurde beklagt, dass viele der bereits in den beiden letzten Abschließenden Bemerkungen geäußerten Empfehlungen nicht umgesetzt worden sind. Der Ausschuss zögerte daher nicht, diese Probleme erneut aufzuwerfen. Die Kritikpunkte waren breit gefächert und reichten von fehlenden Maßnahmen gegen Kinderarmut und häusliche Gewalt bis zur Entwicklungspolitik (gefordert wurde wiederum die Erfüllung des ODA-Ziels von 0,7 Prozent, kritisiert wurde die Förderung des Exports subventionierter Agrarprodukte in die Entwicklungsländer sowie die Investitionspolitik deutscher Firmen im Ausland, ohne die Einhaltung der Menschenrechte zu berücksichtigen). Auch die Bildungspolitik der Länder erfuhr zahlreiche Kritikpunkte, die von der Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund über Maßnahmen zur Abschaffung der Hochschulgebühren bis zu einer notwendigen Menschenrechtsbildung reichten. Zudem wurde Deutschland dazu aufgefordert, das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt zu ratifizieren.

Parallelberichte von NGOs zum fünften Staatenbericht Deutschlands

Im Oktober 2008 fand im Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin eine Auftaktveranstaltung zur Parallelberichterstattung zum fünften Staatenbericht der Bundesregierung statt. Zur Gewährleistung einer koordinierten Berichterstattung schlossen sich 20 NGOs und weitere Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft in Deutschland zur WSK-Allianz <http://www.wsk-allianz.de> zusammen. Anfang Oktober 2010 wurde durch die Allianz eine Frageliste an die vorbereitende Arbeitsgruppe übermittelt. Im März 2011 wurde der Parallelbericht zum fünften Staatenbericht eingereicht. In diesem Bericht forderte die Allianz unter anderem die Abschaffung des Sachleistungsprinzips im Asylbewerberleistungsgesetz und der 100-Prozent-Sanktionen bei Hartz IV, die Überprüfung der psychiatrischen Zwangsbehandlung von Menschen mit und ohne Behinderung sowie die Abschaffung der Studiengebühren. Weitere Parallelberichte beschäftigten sich unter anderem mit Menschenrechtsverletzungen an trans- und intersexuellen Menschen sowie der extraterritorialen Geltung der im Sozialpakt festgeschriebenen Rechte.

Der 4. und 5. Staatenbericht Deutschlands, die Parallelberichte und Abschließenden Bemerkungen in Deutsch und Englisch sowie weitere Informationen zum Sozialpakt und aktuelle Dokumente sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr.html>

Literaturhinweise

Aichele, Valentin (2009): Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt. In: Vereinte Nationen 57 (2), S. 72-78.

Beiter, Klaus D. (2006): The protection of the right to education by international law. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Brot für die Welt [u.a.] (2007): Deutschlands extraterritoriale Staatenpflichten. Stuttgart: Brot für die Welt.

Clapham, Andrew / Robinson, Mary (Hg.) (2009): Realizing the right to health. Zürich: Rüffer & Rub.

Craven, Matthew C. R. (1995): The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. A perspective on its development. Oxford: Clarendon Press.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die "General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos.

Deutschland / Auswärtiges Amt (Hg.) (2002): Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen. Berlin: Auswärtiges Amt.

Dowell-Jones, Mary (2004): Contextualising the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Assessing the economic deficit. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Eide, Asbjørn / Krause, Catarina / Rosas, Allan (Hg.) (2001): Economic, social and cultural rights. A textbook. 2. Aufl. Dordrecht [u.a.]: Nijhoff [u.a.].

Engbruch, Katharina (2008): Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard. Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Art. 11 (1) IPWSKR. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang.

Epal-Ratjen, Sandra (2007): Parallel reporting before the UN CESCR. Writing a parallel report on the situation of the right to adequate food in co-operation with FIAN International. Heidelberg [u.a.]: FIAN.

<http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Parallel-reporting-before-the-UN-CESCR-2007.pdf>

Ferber, Natalie (2011): Überzeugen statt anprangern. Advocacy-Arbeit für das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt. In: Zeitschrift für Menschenrechte 5 (1), S. 118-133.

FIAN (1994 -): Food first. FIAN-Magazin für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Köln [u.a.]: FIAN.

Frank, Thomas / Jenichen, Anne / Rosemann, Nils (Hg.) (2001): Soziale Menschenrechte – die vergessenen Rechte? Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte. Ein interdisziplinärer Überblick. Berlin: Köster.

Ghai, Yash P. / Cottrell, Jill (Hg.) (2004): Economic, social and cultural rights in practice. The role of judges in implementing economic, social and cultural rights. London: Interights.

Giegerich, Thomas / Zimmermann, Andreas (Hg.) (2008): Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter. Berlin: Duncker & Humblot.

Langford, Malcolm (Hg.) (2008): Social rights jurisprudence. Emerging trends in international and comparative law. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Mahler, Claudia (2011): Das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt. Warum die Ratifikation durch Deutschland notwendig ist. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_2_2011_01.pdf)

Poscher, Ralf / Rux, Johannes / Langer, Thomas (2009): Das Recht auf Bildung. Völkerrechtliche Grundlagen und innerstaatliche Umsetzung. Baden-Baden: Nomos.

Riedel, Eibe (Hg.) (2007): Social security as a human right. Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR - some challenges. Berlin [u.a.]: Springer.

Riedel, Eibe / Rothen, Peter (Hg.) (2006): The human right to water. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl.

Rudolf, Beate (Hg.) (2007): Menschenrecht Wasser? Frankfurt am Main: Lang.

Schneider, Jakob (2004): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_die_justiziabilitaet_wirtschaftlicher_sozialer_u_kultureller_menschenrechte.pdf)

Ssenyonjo, Manisuli (2011): Reflections on state obligations with respect to economic, social and cultural rights in international human rights law. In: International journal of human rights 15 (6), S. 969-1012.

United Nations / Economic and Social Council (2010): Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Report on the forty-second and forty-third sessions. New York and Geneva: UN (E/2010/22).

Der Jahresbericht 2009 enthält die Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten von je fünf Vertragsstaaten pro Tagung. In den Anlagen VI und VII finden sich die Texte zu den verabschiedeten Allgemeinen Kommentare No. 20 (Nichtdiskriminierung bei der Ausübung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte) und No. 21 (Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen).

United Nations / Economic and Social Council (2011): Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Report on the forty-fourth and forty-fifth sessions. New York and Geneva: UN (E/2011/22).

Der Jahresbericht 2010 enthält die Abschließenden Bemerkungen von je fünf Vertragsstaaten pro Tagung. Auf der 45. Tagung fand eine allgemeine Diskussion zum Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit statt (Kapitel V).

United Nations / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Hg.) (2008): Frequently asked questions on economic, social and cultural rights. Geneva: OHCHR. (Human rights fact sheet; 33). (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf>)

Welling, Judith V. (2008): International indicators and economic, social, and cultural rights. In: Human rights quarterly 30 (4), S. 933–958.

Wiegandt, Jan (2010): Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt - ratifizieren oder nicht ratifizieren? In: MenschenRechtsMagazin 15 (2), S. 161–181.

Windfuhr, Michael (Hg.) (2005): Beyond the nation state. Human rights in times of globalization. Uppsala: Global Publications Foundation.

Winkler, Inga (2011): Lebenselixier und letztes Tabu. Die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/essay_lebenselixier_und_letztes_tabu_01.pdf)

Die Zeitschrift "Vereinte Nationen" berichtet regelmäßig über die Arbeit der VN-Menschenrechtsgremien; im Folgenden werden die Fundstellen für die Jahrgänge 2009-2011 für den Sozialpakt-Ausschuss im Einzelnen aufgeführt (40. - 45. Tagung):

VN 4/2009, S. 175-177; VN 4/2010, S. 181-182; VN 6/2011, S.271-172.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm> Die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte enthält neben Informationen zum Sozialpakt (Text und Ratifikationsstand) eine umfassende Dokumentation der Arbeit des Ausschusses. In elektronischer Form sind hier unter anderem die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren (Sessions), die Jahresberichte an den ECOSOC (Sessional/Annual Reports) und die Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) verfügbar. Die Dokumente des Ausschusses erhalten eine Signatur (Symbol), die mit dem Kürzel E/C.12/ beginnt. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.escr-net.org> es-cr-net ist ein internationales Netzwerk von NGOs, die sich für die Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte einsetzen. Die Website enthält Informationen zum Sozialpakt, eine Rechtsprechungsdatenbank sowie Hinweise und Publikationen über die Arbeit ihrer Mitgliedsorganisationen. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.fian.org> FIAN International, das FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk, wurde 1986 gegründet und setzt sich seitdem für die Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung ein. Das Netzwerk legt dem Sozialpakt-Ausschuss regelmäßig Berichte vor, in dem Verletzungen des Rechts auf Nahrung dokumentiert sind, und unterstützt nationale NGOs beim Erstellen von Parallelberichten. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.fian.de> FIAN Deutschland e.V.

<http://www.cohre.org> Centre on Housing Rights and Evictions. Die international arbeitende NGO mit Sitz in Genf und Konsultativ-Status beim ECOSOC wurde 1994 gegründet und setzt sich für das Recht auf angemessenes Wohnen und gegen Vertreibungen ein. Die Website ist in englischer Sprache.

Abbildung A.3.1-1:

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt): Berichte der Vertragsstaaten

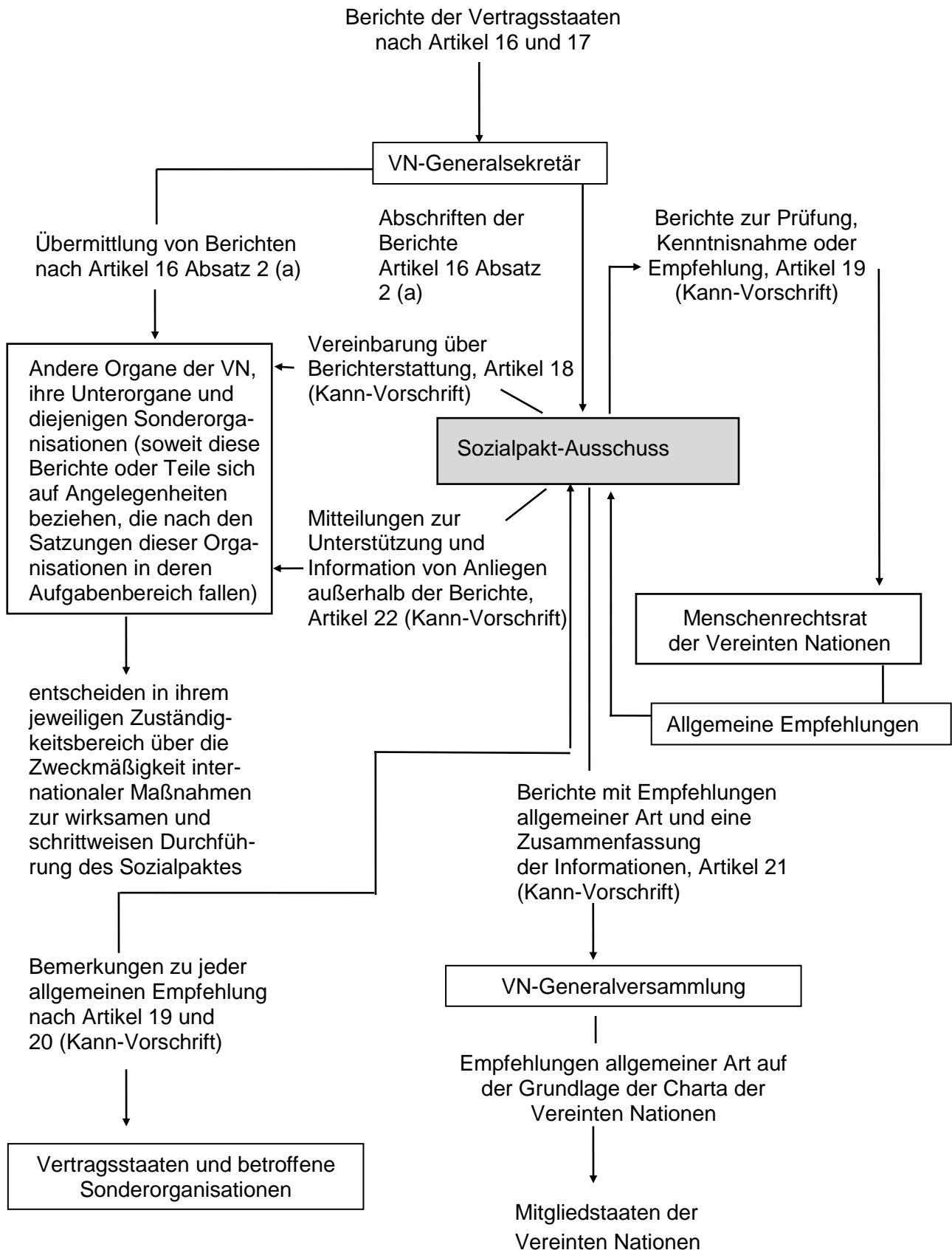
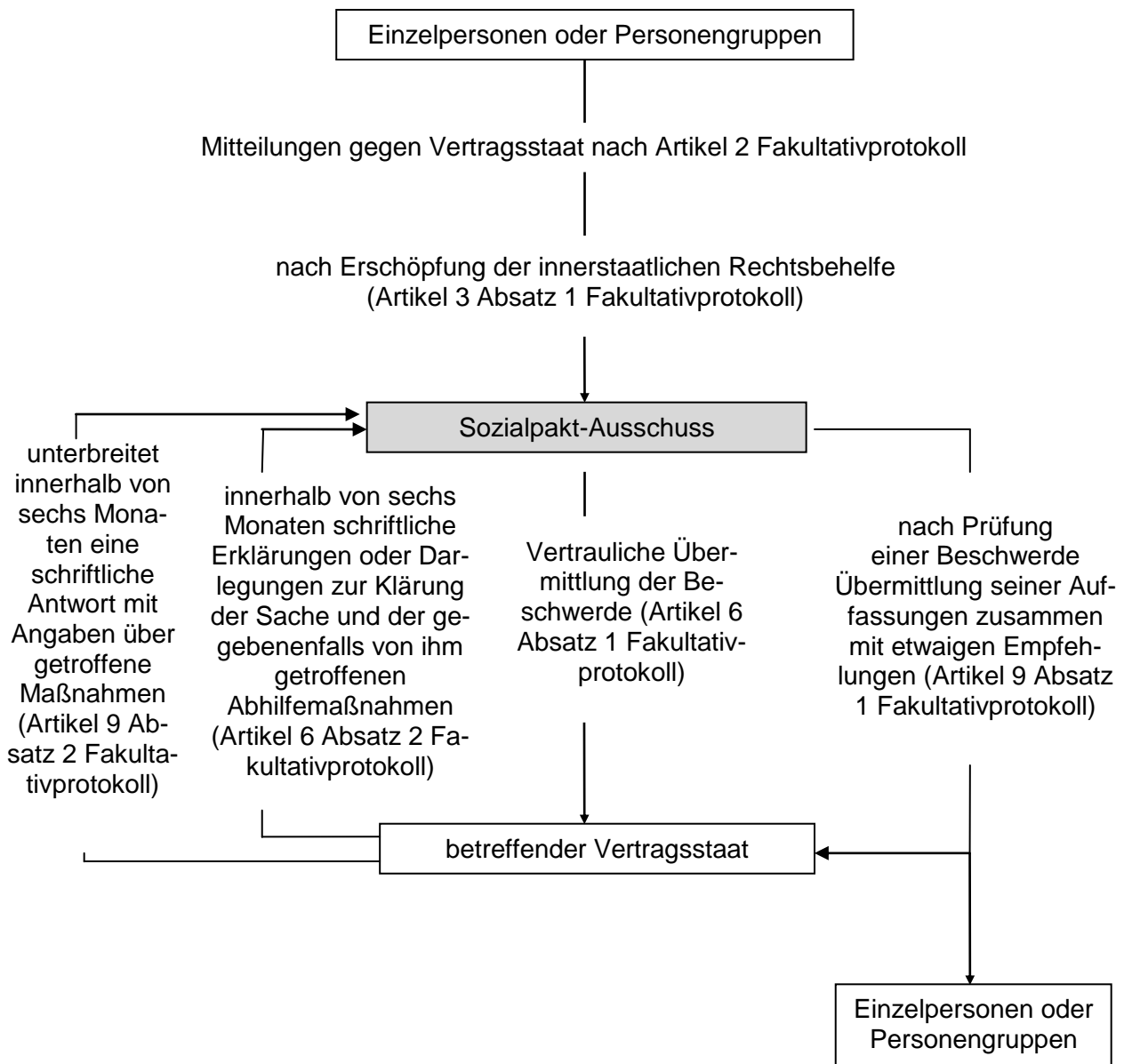


Abbildung A.3.1-2:

Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Individualbeschwerdeverfahren⁴



⁴ Das Fakultativprotokoll (Optional Protocol; OP) tritt drei Monate nach Hinterlegung der 10. Ratifikationsurkunde in Kraft. Bis zum 30. November 2011 haben fünf Staaten das OP ratifiziert: Argentinien, Ecuador, El Salvador, Mongolei, Spanien.

Dokument A.3.1-1:

Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – Abschließende Bemerkungen: Deutschland

1. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat sich auf seiner 9., 10. und 11. Sitzung vom 6. und 9. Mai 2011 (E/C.12/2011/SR.9-11) mit dem fünften Bericht Deutschlands über die Durchführung des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/DEU/5) befasst und auf seiner 29. Sitzung vom 20. Mai 2011 die nachstehenden abschließenden Bemerkungen angenommen.

A. Einleitung

2. Der Ausschuss begrüßt die Vorlage des fünften Berichts Deutschlands, in dem Angaben über die Durchführung der früheren Empfehlungen des Ausschusses enthalten sind. Der Ausschuss begrüßt darüber hinaus die schriftlichen Antworten zu seiner Liste der zu behandelnden Punkte (E/C.12/DEU/Q/5/Add.1) sowie die darin bereitgestellten detaillierten statistischen Angaben.

3. Der Ausschuss ist erfreut über die Gelegenheit zum Dialog mit dem Vertragsstaat und begrüßt die Anwesenheit einer hochrangigen Delegation bestehend aus Vertretern der zuständigen Ministerien.

B. Positive Aspekte

4. Der Ausschuss nimmt mit Genugtuung die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und des dazugehörigen Fakultativprotokolls (24. Februar 2009) sowie des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (24. September 2009) zur Kenntnis. Darüber hinaus begrüßt der Ausschuss die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zu dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (4. Dezember 2008) sowie der beiden Fakultativprotokolle zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, d.h. betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (13. Dezember 2004) und betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (15. Juli 2009).

5. Der Ausschuss ist erfreut über eine Reihe von Maßnahmen, die der Vertragsstaat getroffen hat, um die Ausübung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte zu verbessern, insbesondere:

- (a) die Arbeitsmarktreflexionen, die es ermöglicht haben, die Arbeitslosigkeit auf den niedrigsten Stand der letzten zwanzig Jahre zu senken;
- (b) die Annahme von Zielen, um die wirksame Umsetzung des Nationalen Integrationsplans sicherzustellen;
- (c) die Einführung des allgemeinen Krankenversicherungsschutzes im Rahmen der Gesundheitsreform von 2007;
- (d) die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans von 2007 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen;

- (e) die Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor Missbrauch und Gewalt, beispielsweise das Netzwerk der Notrufnummern, die Angebote der Kinderschutzzentren und die kostenlosen Beratungsdienste für Kinder und Jugendliche und
- (f) die Politik der Förderung und Unterstützung der häuslichen Langzeitpflege.

C. Hauptsächliche Gründe zur Besorgnis und Empfehlungen

6. Der Ausschuss ist tief besorgt darüber, dass viele seiner früheren Empfehlungen, die nach der Prüfung des dritten und des vierten periodischen Berichts des Vertragsstaats angenommen worden waren, nicht umgesetzt worden sind, worauf in den vorliegenden abschließenden Bemerkungen verwiesen wird.

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um auf seine früheren, in den vorliegenden abschließenden Bemerkungen erneut ausgesprochenen Empfehlungen einzugehen.

7. Der Ausschuss ist nach wie vor besorgt darüber, dass die Bestimmungen des Paktes vor den innerstaatlichen Gerichten des Vertragsstaates nicht geltend gemacht werden.

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die effektive Anwendbarkeit der Bestimmungen des Paktes vor einzelstaatlichen Gerichten zu gewährleisten und dazu auch die Sensibilisierung von Richtern, Anwälten und sonstigen an der Rechtsdurchsetzung beteiligten Amtsträgern in Bezug auf diese Verpflichtung und auf die Bestimmungen des Paktes zu erhöhen. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Allgemeinen Bemerkungen Nr. 3 (1990) über die Art der Verpflichtungen der Vertragsstaaten und Nr. 9 (1998) über die innerstaatliche Durchführung des Pakts.

8. Der Ausschuss bedauert, dass der Vertragsstaat der früheren Empfehlung des Ausschusses, die Befugnisse des Deutschen Instituts für Menschenrechte auf die Prüfung von Beschwerden auszuweiten, nicht nachgekommen ist.

Der Ausschuss stellt zwar fest, dass andere Rechtsmittel, einschließlich gerichtlicher Rechtsmittel bestehen, empfiehlt aber, dass der Vertragsstaat die Befugnisse des Deutschen Instituts für Menschenrechte auf die Entgegennahme von Beschwerden, einschließlich derjenigen, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betreffen, im Hinblick auf die Zugänglichkeit solcher Verfahren für die Allgemeinheit ausdehnt. In diesem Zusammenhang macht der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 10 über die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (1998) aufmerksam, in der unter anderem empfohlen wird, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen Beschwerden prüfen, in denen Verstöße gegen in dem Staat anzuwendende Normen betreffend die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte behauptet werden.

9. Der Ausschuss registriert mit tiefer Besorgnis die Auswirkungen der Agrar- und der Handelspolitik des Vertragsstaates, durch die die Ausfuhr subventio-

nierter Agrarerzeugnisse in Entwicklungsländer gefördert wird, auf die Ausübung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und insbesondere auf das Recht auf Ernährung in den Empfängerländern (Art. 2.1, 11, 22 und 23).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, im Rahmen seiner internationalen Handels- und Agrarpolitik uneingeschränkt einen auf den Menschenrechten beruhenden Ansatz zu verfolgen und unter anderem die Auswirkungen von Subventionen auf die Ausübung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in den Einfuhrländern zu prüfen. In diesem Zusammenhang macht der Ausschuss den Vertragsstaat auf die in den Freiwilligen Leitlinien der FAO zum Recht auf Nahrung enthaltenen Leitlinien betreffend internationale Maßnahmen, Aktionen und Verpflichtungen (2004) aufmerksam.

10. Der Ausschuss verleiht seiner Besorgnis darüber Ausdruck, dass bei der Formulierung der Politik des Vertragsstaates im Hinblick auf Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen sowie bei der Förderung solcher Investitionen die Menschenrechte nicht gebührend berücksichtigt werden (Art. 2.1, 11, 22 und 23).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, dafür Sorge zu tragen, dass seine Politik im Hinblick auf Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in den Zielländern dienlich ist.

11. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass durch das Programm des Vertragsstaates für Entwicklungszusammenarbeit Vorhaben unterstützt worden sind, die Berichten zufolge die Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zur Folge hatten, wie etwa im Fall des Projekts zur Regelung von Landbesitzrechten in Kambodscha (Art. 2.1, 11, 22 und 23).

Der Ausschuss empfiehlt, dass die Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die der Vertragsstaat zu verfolgen beabsichtigt, zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Paktes beiträgt und nicht deren Verletzung zur Folge hat.

12. Der Ausschuss verleiht seiner Besorgnis darüber Ausdruck, dass Menschen mit Migrationshintergrund, einschließlich derjenigen der zweiten Generation, bei der Ausübung ihrer Rechte auf Bildung und Beschäftigung nach wie vor auf schwerwiegende Hindernissen stoßen, die in erster Linie auf ihnen gegenüber bestehende Vorurteile und eine mangelnde Kenntnis ihrer Rechte zurückzuführen sind. Der Ausschuss ist außerdem besorgt darüber, dass durch die in diesem Bereich verfolgte Politik keine signifikante Verbesserungen erreicht beziehungsweise Fälle der indirekten Diskriminierung nicht geregelt werden konnten (Art. 2(2)).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um in seinen bildungs-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen und -programmen die Themen, mit denen Menschen mit Migrationshintergrund konfrontiert sind, aufzugreifen und dabei auch konkrete Maßnahmen zu treffen, die darauf gerichtet sind, die Menschen mit Migrationshintergrund bei der Geltendmachung ihrer Rechte zu unterstützen, und die Durchsetzung der

Rechtsvorschriften gegen sich auf Rasse gründende Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu überwachen. Darüber hinaus legt der Ausschuss dem Vertragsstaat dringend nahe, Daten über die Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch diese Menschen auf der Grundlage ihrer eigenen Angaben zu erheben und macht in diesem Zusammenhang den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 20 über Nichtdiskriminierung (2009) aufmerksam. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat außerdem, in seinen nächsten periodischen Bericht Angaben über die Arbeit des Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration aufzunehmen.

13. Der Ausschuss nimmt mit tiefer Besorgnis die Lage der Asylsuchenden zur Kenntnis, die keine ausreichenden Sozialleistungen erhalten, in unzulänglichem und überbelegtem Wohnraum leben, eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben und lediglich im Notfall Zugang zu gesundheitlicher Versorgung haben (Art. 2(2)).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, im Einklang mit internationalen Normen dafür zu sorgen, dass Asylbewerber in Bezug auf den Zugang zu beitragsunabhängigen sozialen Sicherungssystemen, zur Gesundheitsversorgung und zum Arbeitsmarkt Gleichbehandlung genießen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat darüber hinaus auf, dafür zu sorgen, dass nationale Vorschriften betreffend Wohnbedingungen, insbesondere betreffend Überbelegung, auch auf Aufnahmezentren Anwendung finden.

14. Der Ausschuss ist nach wie vor besorgt darüber, dass die Arbeitslosenquote in den östlichen Bundesländern noch immer doppelt so hoch ist wie in den westlichen Bundesländern – ungeachtet der zum Abbau dieses Unterschieds getroffenen Maßnahmen (Art. 6, 2(2)).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat dazu auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die regionalen Unterschiede zwischen den westlichen und den östlichen Bundesländern im Bereich der Beschäftigung zu beseitigen, unter anderem durch die Annahme von Beschäftigungsstrategien und -aktionsplänen, die spezifisch auf die Regionen mit der höchsten Arbeitslosigkeit ausgerichtet sind. Ferner empfiehlt der Ausschuss, dass diese Strategien und Aktionspläne Programme für die fachliche und berufliche Bildung umfassen, um so der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu entsprechen. In diesem Zusammenhang macht der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 18 zum Recht auf Arbeit (2005) aufmerksam.

15. Der Ausschuss ist nach wie vor besorgt über den geringen Anteil von Frauen in Führungspositionen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor sowie darüber, dass trotz des Verbots der Diskriminierung auf Grund des Geschlechts und des Grundsatzes der Lohngleichheit in den Rechtsvorschriften des Vertragsstaates immer noch beträchtliche Einkommensunterschiede bestehen (Art. 6, 3, 9).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, die Gleichheit von Männern und Frauen bei der Besetzung von Führungspositionen im öffentlichen und im privaten Sektor zu fördern. Der Ausschuss

fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, zu erwägen, dies durch die Annahme von Quoten im öffentlichen Sektor und die Schaffung wirksamer Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften des Vertragsstaates über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung durch die Akteure des Privatsektors zu erreichen.

16. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass unzureichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die Berufswahl der Frauen und der Männer und stereotype Geschlechterrollen nach wie vor den Frauen die gleichberechtigte Ausübung des Rechts auf Arbeit erschweren.

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, weiterhin Anstrengungen zu unternehmen, um stereotypen Vorstellungen hinsichtlich der Geschlechterrollen entgegenzuwirken und Mädchen und Jungen darüber aufzuklären, dass ihnen gleiche Berufschancen offenstehen, damit sie eine Bildung und Ausbildung auch in anderen als den traditionell von dem jeweiligen Geschlecht dominierten Bereichen anstreben. Ferner fordert der Ausschuss den Vertragsstaat dazu auf, das Angebot an Diensten für die Betreuung von Kindern, Menschen mit Behinderungen, Älteren und Kranken deutlich auszubauen und auf eine verstärkte Beteiligung von Männern an der Betreuung und der Pflege hinzuwirken.

17. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen trotz der getroffenen Maßnahmen hoch ist und dass dieser Umstand durch die Arbeitsagenturen des Vertragsstaates nicht wirksam angegangen worden ist. Der Ausschuss ist ferner besorgt über den Mangel an zuverlässigen Daten über die Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen (Art. 6, 2(2)).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Bundesagentur für Arbeit Dienstleistungen anbietet, durch die Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzt werden, eine geeignete Beschäftigung zu finden und zu behalten und sich beruflich weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Empfehlungen über die Rechte hinsichtlich der Arbeit von Menschen mit Behinderungen, die in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 (1994) über Menschen mit Behinderungen dargelegt sind. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat ferner, in seinem nächsten periodischen Bericht nach Jahren aufgeschlüsselte Daten über die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen vorzulegen.

18. Der Ausschuss nimmt die Feststellung des Vertragsstaates zur Kenntnis, dass die von Strafgefangenen für Privatunternehmen verrichtete Arbeit freiwilliger Natur ist, bedauert aber, dass ihm keine Angaben über die Arbeitsbedingungen, zu denen die Strafgefangenen beschäftigt werden, zur Verfügung gestellt worden sind (Art. 6 und 7).

Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, in seinen nächsten periodischen Bericht Angaben über die Arbeitsbedingungen von Strafgefangenen, die für Privatunternehmen arbeiten, sowie über die Maßnahmen zum Schutz ihrer Rechte bei der Arbeit, z.B. Kontrollen, aufzunehmen.

19. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass bestimmte Regelungen des Vertragsstaates im Bereich der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe,

unter anderem die Verpflichtung der Bezieher von Leistungen bei Arbeitslosigkeit, "jede zumutbare Beschäftigung" anzunehmen, was in der Praxis fast als jede Arbeit ausgelegt werden kann, und die Zuweisung von unbezahlten gemeinnützigen Arbeiten an Langzeitarbeitslose, zu Verstößen gegen die Artikel 6 und 7 des Pakts führen können (Art. 6, 7 und 9).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass in seinen Arbeitslosenunterstützungssystemen das Recht jedes Einzelnen auf eine frei angenommene Beschäftigung seiner Wahl sowie das Recht auf angemessenes Entgelt berücksichtigt wird.

20. Der Ausschuss bekundet, wie bereits 2001, erneut seine Besorgnis darüber, dass das Streikverbot, das der Vertragsstaat auch denjenigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes auferlegt, die keine Dienstleistung von wesentlichem allgemeinem Interesse erbringen, eine Einschränkung der Tätigkeit der Gewerkschaften darstellt, welche über die nach Artikel 8 (2) des Paktes zulässigen Einschränkungen hinausgeht (Art. 8).

Der Ausschuss legt dem Vertragsstaat erneut dringend nahe, Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Angehörige des öffentlichen Dienstes, die keine Dienstleistung von wesentlichem allgemeinem Interesse erbringen, ihr Streikrecht in Übereinstimmung mit Artikel 8 des Paktes und dem IAO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, in Anspruch nehmen können.

21. Der Ausschuss nimmt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kenntnis, mit der die Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens zur Berechnung des Existenzminimums bestätigt wird, ist jedoch nach wie vor besorgt darüber, dass dieses Verfahren den Leistungsbeziehern keinen angemessenen Lebensstandard gewährleistet. Zudem ist der Ausschuss besorgt darüber, dass der Betrag der Sozialleistung für Kinder sehr niedrig ist, was zur Folge hat, dass weiterhin annähernd 2,5 Millionen Kinder in dem Vertragsstaat unterhalb der Armutsgrenze sind. Ferner ist der Ausschuss besorgt darüber, dass der steuerpflichtige Anteil der Renten im Jahr 2005 auf 80 % angehoben wurde (Art. 9, 10).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, die Methoden und Kriterien zur Bestimmung der Höhe der Leistungen zu überprüfen und die Tauglichkeit der Kriterien regelmäßig zu überwachen, um sicherzustellen, dass die Höhe der Leistungen den Leistungsbeziehern einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. Ferner fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich auf, die Auswirkungen seiner verschiedenen sozialen Sicherungssysteme, das Paket von 2011 zugunsten der Kinder eingeschlossen, auf die Kinderarmut fortlaufend zu prüfen. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, seine Entscheidung zur Anhebung des steuerpflichtigen Anteils der Renten zu überdenken. In diesem Zusammenhang wiederholt der Ausschuss seine im Jahr 2001 ausgesprochene Empfehlung, dafür zu sorgen, dass die von dem Vertragsstaat durchgeführte Reform der sozialen Sicherung sich nicht rückschrittlich auf die im Pakt verankerten Rechte der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten und der benachteiligten

und der am Rande der Gesellschaft stehenden Bevölkerungsgruppen auswirkt und verweist den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 19 (2008) über das Recht auf soziale Sicherheit.

22. Der Ausschuss ist besorgt über die Diskriminierung bei der Ausübung der Rechte auf soziale Sicherheit zwischen östlichen und westlichen Bundesländern, die in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2010 über die Versorgungsansprüche ehemaliger Minister und stellvertretender Minister der DDR zum Ausdruck kommt.

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, rasch wirksame Maßnahmen zu treffen, um jede weitere Diskriminierung bei der Höhe der Leistungen der sozialen Sicherheit zwischen den östlichen und westlichen Bundesländern zu unterbinden und in Fällen, in denen eine solche Diskriminierung besteht, Abhilfe zu schaffen.

23. Der Ausschuss nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass Gewalt in der Familie im Recht des Vertragsstaates nicht spezifisch als Straftatbestand ausgewiesen ist. Der Ausschuss ist darüber hinaus über die Zunahme der Gewalt gegen Frauen bestimmter ethnischer Gruppen besorgt (Art. 10).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, Gewalt in der Familie als eigenen Straftatbestand unter Strafe zu stellen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat darüber hinaus dazu auf, weiterhin die Durchführung der verschiedenen Maßnahmen und Pläne im Hinblick auf die Häufigkeit der Gewalt gegen Frauen, insbesondere bei bestimmten ethnischen Gruppen, zu bewerten.

24. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass den Angaben des Vertragsstaates zufolge 13 Prozent der Bevölkerung des Vertragsstaates unterhalb der Armutsgrenze leben und 1,3 Millionen Menschen zwar erwerbstätig sind (vgl. Dokument A/HRC/WG.6/4/DEU/3, Ziff. 33), aber Ergänzungsleistungen in Anspruch nehmen müssen, da ihr Verdienst für den Lebensunterhalt nicht ausreicht. Der Ausschuss ist zudem besorgt darüber, dass ein solches Ausmaß der Armut in Anbetracht des umfassenden Systems der sozialen Sicherheit in dem Vertragsstaat auf eine unzureichende Höhe der Leistungen oder einen eingeschränkten Zugang zu den Leistungen hindeuten könnte (Art. 11, 9).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat dazu auf, ein umfassendes Armutsbekämpfungsprogramm anzunehmen und umzusetzen, in dem die Aspekte der Armut berücksichtigt werden, die in den verschiedenen, von dem Vertragsstaat vorgenommenen differenzierten Analysen genannt werden. Der Ausschuss empfiehlt, dass diese Strategien auch eine Überprüfung der Höhe der Sozialleistungen umfassen. Ferner fordert der Ausschuss die Vertragspartei dazu auf, die Menschenrechte in die Umsetzung des Armutsbekämpfungsprogramms einzubeziehen und dabei den benachteiligten und am Rande der Gesellschaft stehenden Gruppen besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Erklärung über Armut und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2001).

25. Der Ausschuss verleiht erneut seiner Besorgnis darüber Ausdruck, dass der Vertragsstaat auf seine Empfehlung von 2001, über den Umfang und die

Ursachen der Wohnungslosigkeit in dem Vertragsstaat Bericht zu erstatten und Programme und Maßnahmen zur Lösung dieses Problems zu entwickeln, nicht eingegangen ist (Art. 11).

Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung und fordert den Vertragsstaat dazu auf, über den Umfang und die Ursachen der Wohnungslosigkeit Bericht zu erstatten und konkrete Maßnahmen zu deren Bekämpfung zu treffen. In diesem Zusammenhang ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat, in seinem nächsten periodischen Bericht Angaben über Wohnungslosigkeit, einschließlich nach Jahr, Geschlecht und Bundesland aufgeschlüsselte Daten, zu übermitteln.

26. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass transsexuelle und intersexuelle Menschen oft mit psychisch kranken Menschen gleichgesetzt werden und dass gesetzgeberische und sonstige politische Maßnahmen des Vertragsstaates zur Diskriminierung dieser Menschen sowie zu Verletzungen ihrer Rechte im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit geführt haben (Art. 12, 2.2).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, verstärkt gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen im Hinblick auf Identität und Gesundheit transsexueller und intersexueller Menschen zu treffen, um sicherzustellen, dass sie nicht weiter diskriminiert werden und dass ihre persönliche Unversehrtheit und ihre Rechte im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit geachtet werden. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat dazu auf, transsexuelle und intersexuelle Menschen zu diesem Zweck umfassend zu konsultieren.

27. Der Ausschuss stellt mit tiefer Besorgnis fest, dass der Vertragsstaat keine hinreichenden Maßnahmen zur Verbesserung der Lage in Pflegeheimen ergriffen hat, in denen ältere Menschen Berichten zufolge in menschenunwürdigen Verhältnissen leben und wegen eines Mangels an Fachkräften und der unzulänglichen Anwendung von Pflegevorschriften nach wie vor nicht die geeignete Pflege erhalten (Art. 12).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, unverzüglich Schritte zur Verbesserung der Lage älterer Menschen in Pflegeheimen zu unternehmen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat insbesondere dazu auf, die notwendigen Mittel zur Ausbildung von Pflegepersonal gemäß den kürzlich angenommenen Ausbildungsvorschriften bereitzustellen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat außerdem dazu auf, häufigere und gründlichere Kontrollen von Pflegeheimen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang macht der Ausschuss den Vertragsstaat auf die Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen (Resolution der Generalversammlung 46/91 vom 16. Dezember 1991) sowie auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 6 über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von älteren Menschen (1995) aufmerksam.

28. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass bis zu 25 Prozent aller Schüler ohne Frühstück zur Schule gehen und somit dem Risiko der Fehlernährung ausgesetzt sind, da noch nicht in allen Schulen Mittagessen bereitgestellt wird (Art. 13, 12, 10).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, konkrete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Kinder, besonders aus ärmeren Familien, richtige Mahlzeiten erhalten. Der Ausschuss fordert außerdem den Vertragsstaat dazu auf, dafür zu sorgen, dass durch diesbezügliche Maßnahmen Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen nicht noch weiter stigmatisiert werden.

29. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler, welche die Schule ohne Abschluss verlassen, insbesondere unter den sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern, trotz der verschiedenen von dem Vertragsstaat getroffenen Maßnahmen, z.B. individuelle Beratung und Begleitung, und der gezielten Unterstützung für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf nach wie vor hoch ist (Art. 13, 2.2).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, bei der Umsetzung von Plänen zur Unterstützung von Schülerinnen und Schülern, bei denen die Gefahr besteht, dass sie die Schule ohne Abschluss verlassen, die sozialen Umstände einzubeziehen. Der Ausschuss fordert außerdem den Vertragsstaat dazu auf, Teilnehmer an Programmen der beruflichen Bildung verstärkt auf die Möglichkeit zum Erwerb des Sekundarschulabschlusses hinzuweisen und sie dabei zu unterstützen.

30. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass der Vertragsstaat seiner früheren Empfehlung von 2001 nicht nachgekommen ist, die Studiengebühren gemäß den Bestimmungen von Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c über die allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts zu senken und sie letztendlich abzuschaffen (Art. 13).

Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung und fordert den Vertragsstaat dazu auf, in die nationalen Hochschulrahmengesetzgebung eine Verringerung der Studiengebühren einzuführen, und legt dem Vertragsstaat dringend nahe, der Bundesregierung mehr Zuständigkeiten für bildungspolitische Maßnahmen zu übertragen, die derzeit in die Verantwortung der Ländern fallen. In diesem Zusammenhang macht der Ausschuss den Vertragsstaat erneut auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 13 über das Recht auf Bildung (1999) aufmerksam.

31. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass der Menschenrechtsbildung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eingeschlossen, nicht hinreichend Aufmerksamkeit gewidmet wird und sie nicht systematisch in die Bildungspläne der verschiedenen Stufen des Bildungswesens integriert ist (Art. 13).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat dazu auf, Menschenrechtsbildung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eingeschlossen, in geeigneter Weise für Schüler und Studierende auf allen Stufen des Bildungswesens und auch für Angehörige all derjenigen Berufsgruppen vorzusehen, denen eine direkte Rolle bei der Förderung und dem Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zukommt, Angehörige des öffentlichen Dienstes, Lehrer, Sozialarbeiter und Polizisten eingeschlossen.

32. Der Ausschuss nimmt die Angaben zu Kenntnis, die in den Antworten zur Liste der zu behandelnden Punkte enthalten sind, ist jedoch besorgt über das

Fehlen von Daten, anhand derer die im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates lebenden ethnischen und religiösen Gruppen und Minderheiten ermittelt werden können, was unter anderem die uneingeschränkte Ausübung kulturellen Rechte der Betroffenen einschränkt (Art. 15).

Der Ausschuss nimmt die rechtlichen Bestimmungen zur Kenntnis, die den Vertragsstaat daran hindern, statistische Daten über die ethnische Zusammensetzung seiner Bevölkerung zu erheben, empfiehlt jedoch dem Vertragsstaat, Maßnahmen und Verfahren anzunehmen, um es Gruppen und Minderheiten zu ermöglichen, sich auf Grund eigener Angaben als solche zu erkennen zu geben, damit ihre kulturellen Rechte gewährleistet werden, insbesondere das Recht, ihre eigene Kultur, die eine wesentliche Grundlage ihrer Identität darstellt, zu erhalten, zu fördern und weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 21 (2009) über das Recht eines jeden auf Teilnahme am kulturellen Leben.

33. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, die Höhe seines Beitrags zur öffentlichen Entwicklungshilfe, der sich 2009 auf 0,35 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) belief, zu steigern und so rasch wie möglich den international angestrebten Wert von 0,7 Prozent zu erreichen.

34. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, entsprechend der Empfehlung des Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung (A/HRC/4/29/Add.3) konkrete Schritte zu unternehmen, um die Politik und Praxis der frühzeitigen Bildungswegentscheidung und Zuweisung von Schülerinnen und Schülern in eine Schullaufbahn zu überprüfen und dabei besonders die Auswirkungen zu berücksichtigen, die diese Praxis auf den Erwerb einer Hochschulbildung insbesondere für Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Schichten hat.

35. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, in seinem nächsten periodischen Bericht Angaben zu den folgenden Sachverhalten zu übermitteln:

- (a) auf der Straße lebende und arbeitende Kinder, einschließlich nach Altersgruppe und Migrationsherkunftsland aufgeschlüsselter statistischer Daten, sowie die zur Behebung dieses Problems getroffenen Maßnahmen;
- (b) seine Gesundheitsschutzpolitik im Zusammenhang mit Nahrungsmitteln, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten;
- (c) Einsatz medizinischer Zwangsbehandlung bei psychisch kranken Patienten und diesbezügliche Vorschriften;
- (d) Verbreitung des Drogenkonsums und Auswirkungen der Projekte zur Prävention von Drogenkonsum und Drogenabhängigkeit bei Kindern und Jugendlichen, wie in Anhang 16 der Antworten zu der Liste der zu behandelnden Punkte dargestellt (E/C.12/DEU/Q/5/Add.1); und
- (e) Suizidhäufigkeit und Auswirkungen der Maßnahmen zur Suizidprävention.

36. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, die Unterzeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls zu dem Pakt in Erwägung zu ziehen.

37. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, die Ratifizierung der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in Erwägung zu ziehen.

38. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, diese abschließenden Bemerkungen auf allen Ebenen der Gesellschaft zu verbreiten, insbesondere bei Staatsbediensteten, der Richterschaft und Organisationen der Zivilgesellschaft, sie so weit wie möglich übersetzen zu lassen und zu publizieren und in seinem nächsten periodischen Bericht den Ausschuss über die Schritte zu ihrer Umsetzung zu unterrichten. Zudem ermutigt er den Vertragsstaat, auch künftig nationale Menschenrechtsinstitutionen, nichtstaatliche Organisationen und andere Mitglieder der Zivilgesellschaft in den Diskussionsprozess auf nationaler Ebene vor der Vorlage des nächsten periodischen Berichts einzubinden.

39. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, seinen sechsten periodischen Bericht in Übereinstimmung mit den 2008 angenommenen revidierten Leitlinien für die Berichterstattung des Ausschusses (E/C.12/2008/2) zu erstellen und bis 30. Juni 2016 vorzulegen.

Quelle:

Vereinte Nationen / Wirtschafts- und Sozialrat: Prüfung der Staatenberichte nach Artikel 16 und 17 des Paktes (E/C.12/DEU/CO/5). Genf: VN. Übersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales - aus dem Englischen -.

A.3.2 DER MENSCHENRECHTSAUSSCHUSS

Der Ausschuss (Human Rights Committee) setzt sich aus 18 Mitgliedern zusammen, die ihm in ihrer persönlichen Eigenschaft als Sachverständige dienen und für einen Zeitraum von vier Jahren gewählt werden; Wiederwahl ist möglich. Er wurde durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR; Zivilpakt) (Artikel 28 bis 32) geschaffen, um die Umsetzung der Bestimmungen des Paktes sowie dessen Fakultativprotokolle durch die Vertragsstaaten zu überwachen. Zum 30. November 2011 hatten 167 Staaten den Zivilpakt und 114 Staaten das Fakultativprotokoll zur Individualbeschwerde (ICCPR-OP1) ratifiziert.

In No. 26 seiner Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) hat der Ausschuss noch einmal deutlich zum Ausdruck gebracht, dass ein Staat nicht vom Zivilpakt zurücktreten kann, wenn er ihn einmal ratifiziert hat. Anders ist es beim Fakultativprotokoll zur Individualbeschwerde, das nach Artikel 12 eine Kündigung erlaubt (1998: Jamaika, 2000: Trinidad und Tobago).

Die Bundesrepublik Deutschland hat den Zivilpakt am 17. Dezember 1973 ratifiziert. Am 27. Dezember 2001 gab Deutschland eine Erklärung ab, mit der es sich dem Staatenbeschwerdeverfahren nach Artikel 41 des Zivilpakts unbefristet unterwirft. Das zweite Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe (ICCPR-OP2) trat am 11. Juli 1991 in Kraft (für die Bundesrepublik Deutschland: 18. November 1992). Am 30. November 2011 hatten 73 Staaten dieses zweite Zusatzprotokoll ratifiziert.

In Deutschland ist das Bundesministerium der Justiz (BMJ) federführend verantwortlich für die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Zivilpakt.

Der Ausschuss ist dazu ermächtigt, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Zivilpakt enthaltenen Rechte zu beraten. Zusätzlich haben 114 Staaten mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls dem Ausschuss das Recht gewährt, schriftliche Beschwerden (communications) von Einzelpersonen zu erörtern, deren Rechte verletzt worden sind. Für Deutschland trat dieses Fakultativprotokoll erst am 25. November 1993 in Kraft; seitdem kann der Ausschuss Mitteilungen prüfen, mit denen Einzelpersonen eine Verletzung ihrer paktgarantierten Rechte durch deutsche Stellen geltend machen.

Der Ausschuss tritt dreimal jährlich für jeweils drei Wochen zusammen, in der Regel im März in New York und im Juli sowie im November in Genf. Vor der regulären Sitzung findet ein einwöchiges Treffen der Arbeitsgruppe für Mitteilungen (Working Group on Communications) statt, welche die Zulässigkeit der eingereichten Individualbeschwerden prüft.

Artikel 40: Staatenberichte

Der Menschenrechtsausschuss untersucht Berichte der Vertragsstaaten, die diese zum Stand der Umsetzung der im Pakt enthaltenen Rechte erstellen (vgl. Abbildung A.3.2-1). Die Rechte umfassen Schutzrechte (wie das Folter-

und Sklavereiverbot), Freiheitsrechte (wie Religionsfreiheit, Recht auf freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit) sowie politische Rechte (wie das passive und aktive Wahlrecht), das Verbot von Diskriminierung und Minderheitenrechte. Die Berichte sollen dem Ausschuss zunächst ein Jahr, nachdem ein Staat Vertragsstaat des Paktes geworden ist, eingereicht werden; danach folgt die Berichterstattung alle fünf Jahre. Diese Staatenberichte sind öffentliche Dokumente. Der Ausschuss legt großen Wert auf Stellungnahmen von NGOs zu diesen Staatenberichten. Er empfahl daher, dass die Staaten ihre Berichte veröffentlichen und den nationalen NGOs rechtzeitig vor den Tagungen des Ausschusses zugänglich machen (die Termine für die zu behandelnden Staatenberichte werden jeweils zwei Tagungen im Voraus angekündigt).

Die Diskussion findet in öffentlichen Sitzungen des Ausschusses statt, bei denen die Delegation der berichterstattenden Regierung den Bericht vorstellt und auf Fragen der Ausschussmitglieder direkt antwortet. Für die Diskussion eines Erstberichts sind eineinhalb, für einen regelmäßigen Bericht ein Tag vorgesehen. Der Ausschuss prüft durchschnittlich fünf Berichte pro Tagung.

Im März 1999 entschied der Ausschuss, dass eine Liste der zu behandelnden Probleme bei den Staatenberichten (list of issues) jeweils eine Tagung zuvor festgelegt werden soll, um den Vertragsstaaten eine Vorbereitungszeit von mindestens zwei Monaten vor der Diskussion mit dem Ausschuss zu geben. Ferner nahm der Ausschuss im Oktober 2000 neue Richtlinien an, um die Erstellung der Berichte durch die Vertragsstaaten zu erleichtern (vgl. CCPR/C/66/GUI/REV.2)

Die "list of issues" werden von einer Staatenberichts-Arbeitsgruppe (Country Report Task Force) erstellt, die sich aus jeweils einem oder einer gewählten Berichtersteller/in für das Land (country rapporteur) und vier bis sechs weiteren Ausschussmitgliedern zusammensetzt. Die Liste wird dem betreffenden Vertragsstaat übermittelt, der dazu eine schriftliche Stellungnahme vor dem Termin der Berichtsprüfung einreichen kann. Während der mündlichen Berichtsprüfung strukturiert der Ausschuss seinen konstruktiven Dialog mit der Delegation des Staates nach der von der Arbeitsgruppe erstellten Liste; davon ausgehend können zusätzliche Fragen gestellt werden.

Am letzten Sitzungstag verabschiedet der Ausschuss zu jedem überprüften Staatenbericht Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations), die seit 1992 eine einheitliche Gliederung aufweisen (1. Einführung; 2. Faktoren und Schwierigkeiten, welche die Umsetzung des Paktes erschweren; 3. Positive Aspekte; 4. Hauptsächlich Gegenstände des Interesses (subjects of concern) sowie 5. Anregungen und Empfehlungen; seit April 1997 werden die Punkte 4. und 5. zusammengefasst). Seine Abschließenden Bemerkungen bilden zugleich die Grundlage für den Problemkatalog der folgenden Berichte des Vertragsstaates. Der Ausschuss führte auch ein Verfahren ein, wonach die Vertragsstaaten aufgefordert werden, innerhalb festgelegter Zeiten (in der Regel innerhalb von 12 Monaten) den Ausschuss über die Schritte zu informieren, welche unternommen wurden, um die abschließenden Empfehlungen des Ausschusses umzusetzen. Ein/e Sonderberichtersteller/in des Ausschusses (Special Rapporteur for Follow-up on Concluding Observations) wird damit

beauftragt, diese Informationen auszuwerten; seit 2003 enthält der Jahresbericht ein gesondertes Kapitel über die Folge-Aktivitäten der Vertragsstaaten.

Im Oktober 2010 entschied der Ausschuss, ein neues Berichtsverfahren einzuführen. Die Vertragsstaaten erhalten einen Problemkatalog (list of issues prior to reporting (LOIPR)), der von ihnen schriftlich zu beantworten ist. Diese Antworten werden anstelle eines periodischen Staatenberichts Gegenstand des Dialogs mit dem Ausschuss. Obwohl dieses Verfahren zusätzliche Arbeit für den Ausschuss und das Sekretariat mit sich bringt, soll er probeweise für die Staaten eingeführt. Dieses Verfahren gilt für die Vertragsstaaten, deren Berichte ab 2013 fällig sind, und für die Staaten, deren Berichte seit zehn Jahren überfällig sind, ab sofort (vgl. CCPR/C/2009/1 vom 22. November 2010).

Viele Vertragsstaaten sind mit ihren Berichtspflichten im Rückstand. Ende Juli 2011 waren es insgesamt 53 Vertragsstaaten, deren Berichte seit fünf Jahren und länger ausstehen, drei Vertragsstaaten waren bereits seit über 20 Jahren und 26 seit über 10 Jahren im Rückstand. Insgesamt waren 22 Erstberichte noch nicht eingereicht worden. Darüber hinaus hat der Ausschuss seine tiefe Besorgnis darüber ausgedrückt, dass einige Vertragsstaaten unzureichende Berichte eingereicht haben, die zu kurz und zu allgemein gehalten waren. Er hat angeregt, Berichte einzureichen, die nicht nur den erreichten Fortschritt beschreiben, sondern auch die Schwierigkeiten bei der Umsetzung offen darlegen.

Da der Ausschuss nicht nur mit dem Problem überfälliger Berichte konfrontiert ist, sondern auch mit der Behandlung bereits eingereichter Berichte im Rückstand ist, hat er im Juli 2000 entschieden, einige regelmäßige Staatenberichte eines Vertragsstaates gemeinsam zu begutachten, obwohl sie zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingereicht worden sind. Der Ausschuss hat auch akzeptiert, dass regelmäßige Berichte erstellt werden, die zwei überfällige Berichte zu einem Dokument zusammenfassen. Dennoch waren Ende Juli 2011 noch 24 vorliegende nationale Staatenberichte nicht behandelt worden.

Artikel 41: Zwischenstaatliche Beschwerden

Der Ausschuss ist berechtigt, die Beschwerde eines Vertragsstaates zu untersuchen, wonach ein anderer Vertragsstaat nicht die Verpflichtungen des Paktes erfüllt - allerdings nur dann, wenn beide Staaten eine Erklärung im Sinne des Artikel 41 des Zivilpaktes abgegeben haben, welche die Kompetenz des Ausschusses anerkennt, solche Untersuchungen durchzuführen. Bis zum 29. Juli 2011 haben 48 Staaten, darunter Deutschland, die Kompetenz des Ausschusses anerkannt, "Mitteilungen" von Vertragsstaaten zu empfangen und zu beraten. Bisher wurde noch keine zwischenstaatliche Beschwerde eingereicht. Offensichtlich befürchten die Vertragsstaaten "Gegenklagen".

Fakultativprotokoll: Individualbeschwerden

Der Ausschuss darf nur solche Beschwerden von Einzelpersonen beraten, die Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls betreffen (vgl. Abbildung A.3.2-2). Die Mitteilung muss von den Betroffenen selbst oder einer Person eingereicht werden, die von ihnen beauftragt ist, in ihrem Namen zu handeln. Dokument

A.3.2-1 enthält ein Formblatt für solche Mitteilungen. Es empfiehlt sich, diese Mitteilung in einer der beiden Arbeitssprachen der VN, Englisch oder Französisch, einzureichen. Zum besseren Verständnis wurde das Formblatt in der vorliegenden Arbeit auch ins Deutsche übersetzt.

Dem Ausschuss ist es untersagt, Mitteilungen zu beraten, wenn diese bereits Gegenstand eines anderen internationalen Untersuchungsverfahrens sind. Dies gilt nicht für das UNESCO-Verfahren (vgl. Kapitel A.4.1), das einen nicht-rechtlichen Charakter aufweist ("humanitärer Ansatz"). Beschwerden von Einzelpersonen werden in nicht-öffentlichen Sitzungen erörtert. Als weitere Zulassungsvoraussetzungen sind zu nennen: (a) nicht anonym; (b) kein Missbrauch des Rechtes, eine solche Mitteilung einzureichen; (c) Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Zivilpaktes; und (d) Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges.

Der Ausschuss hat zwischen 1977, dem Beginn seiner Arbeit unter dem Fakultativprotokoll, und Juli 2011 insgesamt 2076 Mitteilungen registriert; (a) 882 Fällen wurden mit Auffassungen des Ausschusses abgeschlossen, darunter 731 Fälle, in denen Verletzungen des Zivilpaktes festgestellt wurden, (b) 569 Mitteilungen wurden für unzulässig erklärt; (c) 302 Mitteilungen wurden nicht weiter behandelt oder zurückgezogen; (d) 323 Fälle waren noch nicht abgeschlossen. Zwischen 2003 und 2010 ist die Zahl der unerledigten Fälle deutlich gestiegen. Lag sie bis 2006 bei rund 300 jährlich, stieg sie in den folgenden Jahren auf durchschnittlich 440 pro Jahr.

Obwohl diese Entscheidungen (views) dem Beschwerdeführer keinen vollstreckbaren Titel geben, haben viele Staaten diese Entscheidungen nicht nur akzeptiert, sondern auch den darin enthaltenen Empfehlungen Folge geleistet. "So hat der Ausschuss in einigen Fällen beispielsweise die Umwandlung der Todesstrafe gefordert, in anderen Fällen angemessene Entschädigung für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen verlangt oder die Freilassung von willkürlich inhaftierten Personen gefordert. Einige Staaten haben infolge einer Entscheidung des Ausschusses ihre innerstaatliche Gesetzgebung geändert (so Mauritius, Kanada und Finnland), andere haben den Beschwerdeführern Entschädigung gewährt (Kolumbien, Finnland, Niederlande), wieder andere ließen politische Häftlinge frei (Madagaskar, Uruguay) oder wählten andere Formen der Wiedergutmachung (etwa Wiedereinsetzung von Beamten in den öffentlichen Dienst)" (Schmidt, Markus G. (1994), S. 9).

Im Juli 1990 hat der Ausschuss den Posten eines Sonderberichterstatters zur Weiterverfolgung seiner Entscheidungen (Special Rapporteur for Follow-up on Views) geschaffen. Seit 1991 werden regelmäßig Informationen angefordert, um festzustellen, ob die betroffenen Vertragsparteien geeignete Schritte unternommen haben, um die Verletzungen wiedergutzumachen, wie zum Beispiel eine angemessene Entschädigung für die Opfer. Allerdings wurden nur etwa 30 Prozent der Antworten als befriedigend betrachtet, so dass der Ausschuss mit dem ernsthaften Problem der Nicht-Umsetzung seiner Empfehlungen konfrontiert ist.

Zwischen September 1993 und März 2010 wurden insgesamt 18 Beschwerden, die Deutschland betrafen, beim Menschenrechtsausschuss eingereicht (Stand: 7. Oktober 2011). Davon wurden 16 für nicht zulässig erklärt. Bei einer Beschwerde wurde keine Verletzung der Vorschriften des Übereinkommens festgestellt. Bisher hat es eine Entscheidung des Ausschusses gegen Deutschland gegeben. Der Ausschuss entschied, dass eine Verletzung der Rechte nach Artikel 17 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 1 des Zivilpaktes vorlag. Die Verletzung wurde darin gesehen, dass das Landgericht Ellwangen in einem Zivilprozessverfahren die ärztliche Begutachtung der Beschwerdeführerin auf ihre Prozessfähigkeit angeordnet hat, ohne sie vorher persönlich angehört oder gesehen zu haben (vgl. VN-Dokument CCPR/C/93/D/1482/2006 vom 2. September 2008). Entsprechend Artikel 2 Absatz 3 (a) Zivilpakt wurde Deutschland aufgefordert, die Beschwerdeführerin angemessen zu entschädigen ("obligation to provide the author with an effective remedy including compensation"). Informationen zum gegenwärtigen Stand enthält der Jahresbericht 2010 des Ausschusses (A/65/40 (Vol. I) auf S. 134-136).

Allgemeine Bemerkungen

Seit 1981 veröffentlicht der Ausschuss Interpretationen zum Inhalt von einzelnen Artikeln als Allgemeine Bemerkungen. Unter anderem ist 2011 No. 34 zum Artikel 19 (Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit) erschienen. An dieser Stelle seien noch folgende genannt: No. 6 (1982) und No. 14 (1984) behandeln Artikel 6 (Recht aus Leben), No. 10 (1983) Artikel 19 (Recht auf freie Meinungsäußerung), No. 17 (1989) Artikel 24 (Rechte der Kinder), No. 19 (1990) Artikel 23 (die Familie), No. 22 (1993) Artikel 18 (Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit), No. 23 (1994) Artikel 27 (Rechte von Minderheiten), No. 28 (2000) Artikel 3 (Gleichberichtigung von Mann und Frau).

Die Allgemeinen Bemerkungen werden alljährlich im VN-Dokument HRI/GEN/1 Rev.9 (Vol. 1) zusammengestellt und sind außerdem auf der Website des Ausschusses abrufbar. Die Allgemeinen Bemerkungen No. 1 - No. 31, die bis 2003 verabschiedet wurden, sind in deutscher Sprache zugänglich (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005)). Das Sekretariat des Menschenrechtsausschusses ist wie folgt zu erreichen:

Human Rights Committee
Human Rights Treaties Division
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Palais Wilson - 52, rue des Pâquis
CH-1201 Genf
Schweiz

Postanschrift:
UNOG-OHCHR
CH-1211 Genf 10
Schweiz

Tel.: 0041 22 917 92 61
Fax: 0041 22 917 90 08
E-mail: ccpr@ohchr.org

Für Einzelbeschwerden:

Petitions Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
CH-1211 Genf 10
Schweiz
Fax: 0041 22 917 9022 (in dringenden Fällen)
E-mail: petitions@ohchr.org

Die Mitwirkung von NGOs

Wie bereits erwähnt, legt der Ausschuss großen Wert auf die Mitarbeit von NGOs. Er hat von Anfang an die Praxis entwickelt, Informationen von NGOs entgegenzunehmen und zu berücksichtigen. Den Vertragsstaaten empfiehlt er, bereits vor der Erstellung des Staatenberichts Gespräche mit NGOs auf nationaler Ebene zu führen oder zumindest den Staatenbericht rechtzeitig vor dem Termin der Begutachtung öffentlich zugänglich machen, um der Zivilgesellschaft eine kritische Kommentierung zu ermöglichen (vgl. United Nations / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Hg.) (2005), S. 13).

Neben den schriftlichen Informationen können NGOs auch mündliche Stellungnahmen abgeben. Während sie am Termin der Berichtsprüfung und dem Dialog mit der Delegation des Vertragsstaates nur beobachtend teilnehmen dürfen, werden vom Ausschuss in der Regel zwei Stunden am ersten Tag seiner Sitzung für Gespräche mit NGOs reserviert. Neben diesen offiziellen Terminen können NGOs auf eigene Initiative Treffen in den Mittagspausen organisieren, "lunchtime briefings", zu denen sie die Ausschussmitglieder einladen. Für alle Aktivitäten, auch für die Beobachtung der Berichtsprüfung, ist eine Anmeldung beim Ausschuss-Sekretariat erforderlich.

NGOs können nicht nur zu den Staatenberichten, sondern auch zu Einzelbeschwerden Stellung nehmen; darüber hinaus können sie sich auch an den Diskussionen über die Abfassung der Allgemeinen Bemerkungen beteiligen und eigene Vorschläge einbringen (vgl. auch Kapitel A.5).

Staatenberichte Deutschlands

Der 4. Bericht Deutschlands, der den Berichtszeitraum August 1989 bis August 1993 umfasst, wurde vom Menschenrechtsausschuss auf seiner 58. Tagung im November 1996 geprüft. Er war am 3. August 1993 fällig, wurde aber erst am 12. September 1995 eingereicht. In diesem Bericht bekennt sich Deutschland auch zum Grundsatz der Kontrolle seiner Menschenrechtspraxis durch internationale Institutionen. Ausführlich werden die Entwicklungen in

Deutschland, insbesondere auch im Hinblick auf die Probleme nach der Vereinigung, unter Bezug auf die einzelnen im Pakt garantierten Rechte dargestellt.

In seinen Abschließenden Bemerkungen begrüßte der Ausschuss unter anderem, dass die Vereinigung der beiden deutschen Staaten für die Bevölkerung der früheren DDR dazu geführt hat, dass sie viele vom Zivilpakt geschützte Rechte und Freiheiten genießen kann, die ihr früher verwehrt wurden. Er begrüßte ferner die Anstrengungen, die unternommen werden, um Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, bedauerte aber zugleich, dass dieses Phänomen in Deutschland weiterhin fortbesteht.

In diesem Zusammenhang drückte der Ausschuss seine Sorge darüber aus, dass Fälle von Misshandlungen von Personen durch die Polizei existieren, "einschließlich Ausländern und insbesondere von Angehörigen ethnischer Minderheiten und Asylsuchenden". Der Ausschuss empfahl die Einsetzung unabhängiger Gremien, um die Vorwürfe gegen die Polizei zu untersuchen.

Sehr eindringlich wies der Ausschuss darauf hin, eine umfassende Menschenrechtsbildung zur Stärkung einer Kultur der Menschenrechte in Schulen, Hochschulen und Universitäten sowie in Polizei- und Wehrakademien einzuführen.

Kritisch äußerte sich der Ausschuss ferner zu der seiner Meinung nach zu engen Definition der Minderheiten "auf ethnische oder sprachliche Gruppen, die einen angestammten Siedlungsraum in bestimmten Regionen haben". Weiterhin äußerte sich der Ausschuss kritisch zur Dauer der Einzelhaft, zur Nicht-Anstellung im öffentlichen Dienst von Mitgliedern bestimmter religiöser Vereinigungen in einigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und zu den zu vage formulierten Kriterien für die Entlassung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der früheren DDR, die präziser zu fassen seien, um eine Entlassung aufgrund einer politischen Meinung zu verhindern.

Der 5. Bericht für den Berichtszeitraum September 1993 bis Juli 2002 lag dem Ausschuss seit September 2002 vor und wurde im März 2004 vom Ausschuss behandelt (vgl. Dokument A.3.2-2). In seinen Abschließenden Bemerkungen begrüßte der Ausschuss zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes und nannte auch Fortschritte in der Menschenrechtsbildung. Kritisiert wurden unter anderem weiterhin bestehende Defizite, wenn es um die Gleichstellung von Männern und Frauen geht, ferner Probleme des polizeilichen Schusswaffeneinsatzes, der Misshandlung durch die Polizei und des Fehlens entsprechender statistischer Informationen. Ebenfalls problematisiert wurden die Situation älterer Menschen in Pflegeheimen, die weiterhin anhaltende Diskriminierung der Roma sowie der immer noch stattfindende Menschen- und Frauenhandel. Zum Aspekt der extra-territorialen Geltung des Zivilpaktes bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr wurde Deutschland aufgefordert, innerhalb eines Jahres eine Stellungnahme beim Ausschuss einzureichen, die im März 2005 erfolgte. Darin heißt es: "Deutschland gewährleistet gemäß Artikel 2 Absatz 1 die Paktrechte allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen. Deutschland sichert bei Einsätzen seiner Polizei- oder Streitkräfte im Ausland, insbesondere im

Rahmen von Friedensmissionen, allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Pakt anerkannten Rechte zu" (Deutschland / Bundesregierung (2005)).

Der 6. Bericht (Sachstand vom 31. März 2010) liegt dem Ausschuss vor und wird voraussichtlich im März 2013 vom Ausschuss behandelt. Das Treffen der für die Liste mit Fragen an die Regierung zuständigen Arbeitsgruppe ist für die 105. Sitzung (9. – 27. Juli 2012) vorgesehen.

Der 5. und 6. Staatenbericht Deutschlands in deutscher und englischer Sprache sowie weitere Informationen zum Zivilpakt und aktuelle Dokumente sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/zivilpakt-iccpr.html>

Literaturhinweise

Andō, Nisuke (Hg.) (2004): Towards implementing universal human rights. Festschrift for the twenty-fifth anniversary of the Human Rights Committee. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Boerefijn, Ineke (1999): The reporting procedure under the Covenant on Civil and Political Rights. Practice and procedures of the Human Rights Committee. Antwerpen [u.a.]: Intersentia.

Brett, Peggy / Mutzenberg, Patrick (2010): UN Human Rights Committee. Participation in the reporting process. Guidelines for non-governmental organisations (NGOs). Geneva: Centre for Civil and Political Rights. (http://www.ccprcentre.org/doc/CCPR/Handbook/CCPR_Guidelines%20for%20NGOs_en.pdf).

Brinkmeier, Friederike (2004): Der Einfluss des Kalten Krieges auf den internationalen Menschenrechtsschutz. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vor und nach dem Mauerfall. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl.

Buergenthal, Thomas (2001): The U.N. Human Rights Committee. In: Max Planck Yearbook of United Nations Law 5, S. 341-398.

Conte, Alex / Burchill, Richard (2009): Defining civil and political rights. The jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee. 2. Aufl. Farnham [u.a.]: Ashgate.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die "General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos.

Deutschland / Bundesregierung (2005): Stellungnahme der Bundesregierung zu Absatz 23, Satz 1 der Abschließenden Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen zum 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 30. März 2004 (CCPR/CO/80/DEU).

Berlin. (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICCPR/iccpr_state_report_germany_5_2002_AntwortBReg_de_01.pdf)

Ghandi, P. R. (1998): The Human Rights Committee and the right of individual communication. Law and practice. Aldershot: Ashgate Dartmouth.

Hanski, Raija / Scheinin, Martin (Hg.) (2003): Leading cases of the Human Rights Committee. Turku/Åbo: Åbo Akademi University, Institute for Human Rights.

Der Band enthält 50 Einzelfälle aus der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses in den ersten 25 Jahren seiner Existenz, die zwar keinen vollständigen, aber einen repräsentativen Querschnitt bieten.

Harland, Christopher (2000): The status of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) in the domestic law of state parties. In: Human rights quarterly 22 (1), S. 187–260.

Joseph, Sarah / Schultz, Jenny / Castan, Melissa (2004): The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, materials, and commentary. 2. Aufl. Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press.

Klein, Eckart (1998): The reporting system under the International Covenant on Civil and Political Rights. In: Klein, Eckart (Hg.): The monitoring system of human rights treaty obligations. Berlin: Berlin-Verl. Spitz, S. 17–29.

Klein, Eckart (2002): Neuerungen im Verfahren des UN-Menschenrechtsausschusses. In: MenschenRechtsMagazin / Themenheft "25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte", S. 55-64.

Klein, Eckart (2003): Participation in the International Covenant on Civil and Political Rights: how States become States parties. In: Frowein, Jochen u. a. (Hg.): Verhandeln für den Frieden. Liber Amicorum Tono Eitel. Berlin [u.a.]: Springer, S. 369–380.

Klein, Eckart / Brinkmeier, Friederike (2001): CCPR und EGMR. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich. In: Vereinte Nationen 49 (1), S. 17-20.

Klein, Eckart / Brinkmeier, Friederike (2002): Internationaler Pakt und EMRK. Ein Vergleich der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. In: Vereinte Nationen 50 (3), S. 99-103.

Möller, Jakob Th. / Zayas, Alfred M. de (2009): United Nations Human Rights Committee case law 1977-2008. A handbook. Kehl [u.a.]: Engel.

Nowak, Manfred (1989): CCPR-Kommentar. UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. Kehl [u.a.]: Engel. (2. Aufl. 2005 nur in englischer Sprache)

Eine ausführliche Darstellung aller inhaltlichen, organisatorischen und verfassungsmäßigen Bestimmungen des Zivilpaktes und seiner beiden Fakultativprotokolle.

Pappa, Christoph (1996): Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Bern [u.a.]: Stämpfli [u.a.].

Rodley, Nigel (2009): Civil and political rights. In: Krause, Catarina / Scheinin, Martin (Hg.): International protection of human rights. A textbook. Turku: Åbo Akademi University, Institute for Human Rights, S. 105–128.

Schäfer, Bernhard (2007): Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt. Ein Handbuch für die Praxis. 2. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/handbuch_die_individualbeschwerde_nach_dem_fakultativprotokoll_z_zivilpakt.pdf)

Seidel, Gerd (2002): Die UN-Menschenrechtspakte als Grundlage einer neuen Menschenrechtsordnung. In: MenschenRechtsMagazin / Themenheft "25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte", S. 9-27.

Steiner, Henry J. (2000): Individual claims in a world of massive violations: What role for the Human Rights Committee? In: Alston, Philip / Crawford, James (Hg.): The future of UN human rights monitoring. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

United Nations / General Assembly (2010): Report of the Human Rights Committee. Volume I. New York: UN (A/65/40).

Der Jahresbericht des Ausschusses bezieht sich auf den Zeitraum 1. August 2009 bis 31. Juli 2010 (97.-99. Tagung). Kapitel IV enthält die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu 13 Staatenberichten, Kapitel V die Behandlung der Individualbeschwerden.

United Nations / General Assembly (2010): Report of the Human Rights Committee. Volume II. New York: UN (A/65/40)).

Der Band enthält die Stellungnahmen des Ausschusses nach Artikel 5 Paragraph 4 des Fakultativprotokolls zum Zivilpakt. Anlage VI informiert über die Individualbeschwerden, die der Ausschuss für nicht zulässig erklärt hat.

United Nations / General Assembly (2011): Report of the Human Rights Committee. Volume I. New York: UN (A/66/40)).

Der Bericht enthält Protokolle über die 100.-102. Tagung im Zeitraum Oktober 2010 – Juli 2011, auf denen 12 Staatenberichte behandelt wurden.

United Nations / General Assembly (2011): Report of the Human Rights Committee. Volume II (Part One). New York: UN (A/66/40)).

Band II enthält im Einzelnen die Meinungen des Ausschusses zu Individualbeschwerden. Volume II (Part Two) berichtet über 12 Entscheidungen auf Nichtzulässigkeit.

United Nations / Human Rights Committee (Hg.) (1985): Selected decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol. New York: UN (Bislang erschienen: Vol. 1=Sess. 2/16.1976/82(1985) - 9= Sess.85/91. 2005/07(2008)).

(<http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/ReferenceMaterial.aspx>)

United Nations / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Hg.) (2005): Civil and political rights: The Human Rights Committee. Geneva: OHCHR. (Human rights fact sheet; 15 (rev.1). (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15rev.1en.pdf>))

Weissbrodt, David S. (2001): The right to a fair trial under the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. The Hague: Nijhoff.

Wense, Wolf von der (1999): Der UN-Menschenrechtsausschuß und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte. Berlin: Springer.

Zayas, Alfred M. de (2009): Petitions before the United Nations treaty bodies. Focus on the Human Rights Committee's Optional Protocol procedure. In: Alfredsson, Gudmundur (Hg.): International human rights monitoring mechanisms. Essays in honour of Jakob Th. Möller. 2. Aufl. Leiden [u.a.]: Nijhoff, S. 35-76.

Die Zeitschrift "Vereinte Nationen" berichtet regelmäßig über die Arbeit der VN-Menschenrechtsgremien; im Folgenden werden die Fundstellen für die Jahrgänge 2009-2011 für den Menschenrechtsausschuss im Einzelnen aufgeführt (92.-100. Tagung):

VN 3/2009, S. 125-127; VN 5/2010, S. 224-225; VN 4/2011, S. 170-172.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

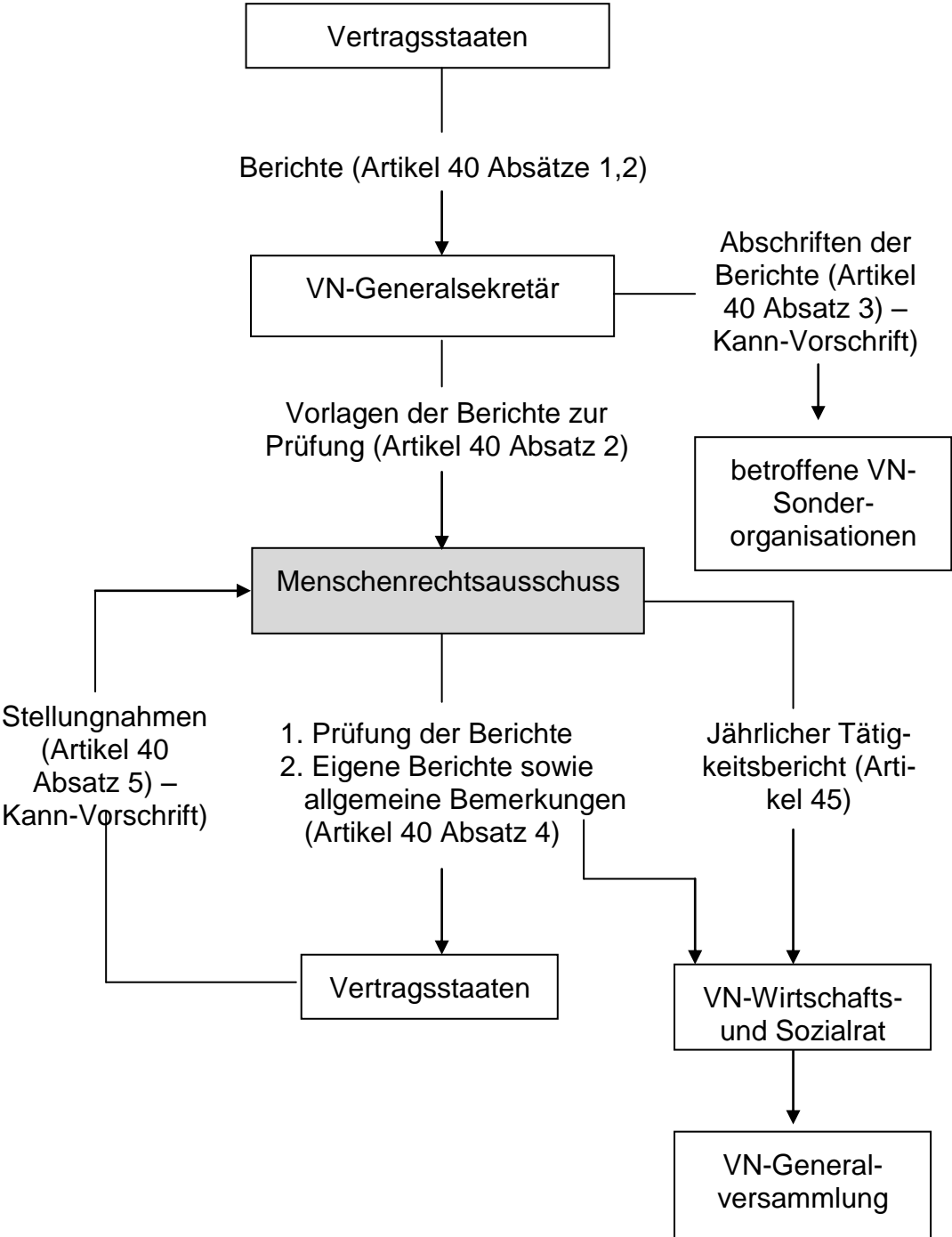
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm> Die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte enthält neben Informationen zum Zivilpakt (Text und Ratifikationsstand) eine umfassende Dokumentation der Arbeit des Ausschusses. In elektronischer Form sind hier unter anderem die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren (Sessions) und Individualbeschwerdeverfahren (Individual Complaints), die Jahresberichte an die Generalversammlung (Sessional/Annual Reports) und die Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) verfügbar. Die Dokumente des Ausschusses erhalten eine Signatur (Symbol), die mit dem Kürzel CCPR/C beginnt. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.ccprcentre.org> Das CCPR-Centre mit Sitz in Genf fördert und unterstützt die Zusammenarbeit von NGOs mit dem Menschenrechtsausschuss. Die Website informiert über die Arbeit des Ausschusses und

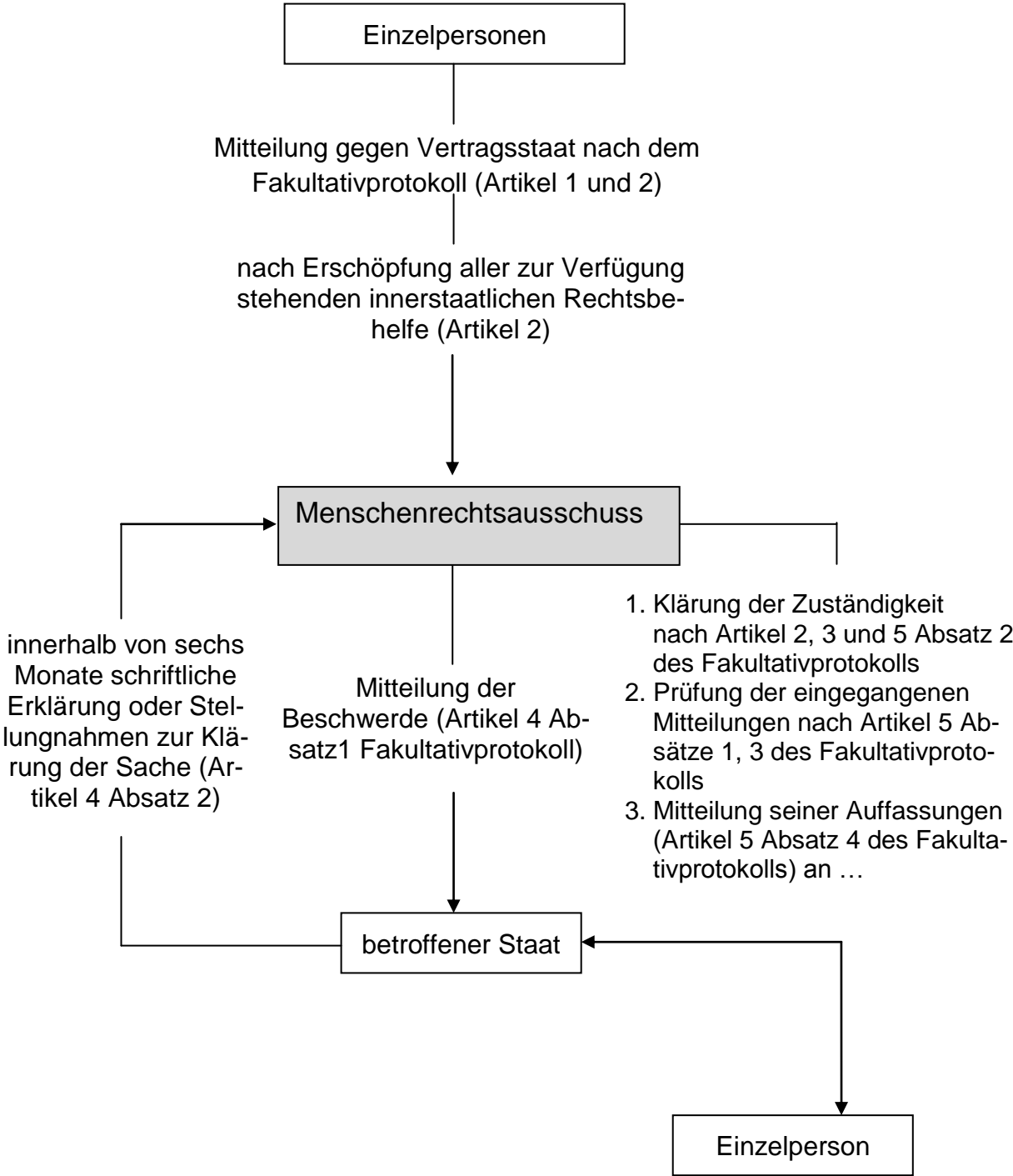
dokumentiert die aktuellsten Staaten- und Parallelberichte. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.bayefsky.com> Die Website der amerikanischen Professorin Anne Bayefsky bietet einen gut strukturierten und thematisch aufbereiteten Zugang zu den Dokumenten des Menschenrechtsausschusses, insbesondere zu den Individualbeschwerdeverfahren. Die Website ist in englischer Sprache.

Abbildung A.3.2-1:
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt):
Berichte der Vertragsstaaten



**Abbildung A.3.2-2:
Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt): Individualbeschwerdeverfahren**



Dokument A.3.2-1:

Formblatt für Mitteilungen, das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte betreffend

Date (Datum):

Communication to (Mitteilung an):

Petitions Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
CH-1211 Genf 10
Schweiz
E-Mail: petitions@ohchr.org

submitted for consideration under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.
(eingereicht zur Prüfung nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte)

**I. Information concerning the author of the communication
(Angaben zum Beschwerdeführer)**

Name First name(s)
(Name) (Vorname(n))

Nationality..... Profession
(Staatsangehörigkeit) (Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)
.....

Present address (derzeitige Anschrift)
.....
.....
.....

Address for exchange of confidential correspondence (if other than present address) (Anschrift für vertrauliche Korrespondenz, wenn von der derzeitigen abweichend)
.....
.....
.....

Submitting the communication as:
(Der Beschwerdeführer unterbreitet die Mitteilung als:)

- (a) Victim of the violation or violations set forth below
 (Opfer der nachstehend bezeichneten Menschenrechtsverletzung[en])
- (b) Appointed representative/legal counsel of the alleged victim(s)
 (Bestellter Vertreter oder Rechtsbeistand des/der Verletzten)
- (c) Other (in anderer Funktion).....

If box (c) is marked, the author should explain:
 (Im Falle (c) soll der Beschwerdeführer erklären:)

(i) In what capacity he/she is acting on behalf of the victim(s) (e.g. family relationship or other personal links with the alleged victim(s)):

(In welchem Verhältnis er/sie zu dem/den Opfer/n steht, z.B. als Familienangehöriger oder aufgrund anderer persönlicher Beziehungen zu dem/den mutmaßlichen Opfer/n:)

.....

(ii) Why the victim(s) is (are) unable to submit the communication himself (themselves):

(Warum das/die Opfer die Mitteilung nicht selbst unterbreiten kann/können:)

.....

An unrelated third party having no link to the victim(s) cannot submit a communication on his (their) behalf.

(Dritte ohne Verbindung zu dem/den Opfer/n können in dessen/deren Namen keine Mitteilung unterbreiten.)

II. Information concerning the alleged victim(s) (if other than author)
(Informationen zum Opfer (wenn vom Beschwerdeführer verschieden))

Name First name(s)
 (Name) (Vorname(n))

Nationality..... Profession
 (Staatsangehörigkeit) (Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)

Present address or whereabouts (Derzeitige Anschrift oder Aufenthaltsort)

.....
.....
.....
.....
.....

**III. State concerned/ articles violated/ domestic remedies
(Betroffener Staat/ verletzte Artikel/ innerstaatliche Rechtsmittel)**

Name of the State party (country) to the International Covenant and the Optional Protocol against which the communication is directed:

(Name des Vertragsstaates (Landes) zum Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, gegen den sich die Mitteilung richtet:)

.....

Articles of the International Covenant on Civil and Political Rights allegedly violated:

(Angabe der vorgeblich verletzten Bestimmungen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte:)

.....
.....
.....

Steps taken by or on behalf of the alleged victim(s) to exhaust domestic remedies - recourse to the courts or other public authorities, when and with what results (if possible, enclose copies of all relevant judicial or administrative decisions):

(Darstellung, ob der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft wurde, Angaben zur Einlegung der Rechtsmittel und zu den Ergebnissen; wenn möglich, unter Beifügung von Kopien aller Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen:)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

If domestic remedies have not been exhausted, explain why:

(Falls der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft worden ist, begründen Sie warum:)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

**IV. Other international procedures
(Andere internationale Verfahren)**

Has the same matter been submitted for examination under another procedure of international investigation or settlement (e.g. the Inter-American Commission on Human Rights, the European Court on Human Rights)? If so, when and with what results?

(Wurde dieselbe Angelegenheit bereits einem anderen internationalen Kontrollgremium unterbreitet, beispielsweise der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte? Wenn ja, wann und mit welchem Ergebnis?)

.....
.....
.....

**V. Facts of the claim
(Sachverhaltsschilderung)**

Detailed description of the facts of the alleged violation or violations (including relevant dates)*

(Legen Sie alle Tatsachen der behaupteten Menschenrechtsverletzung ausführlich dar und teilen Sie die notwendigen Daten mit)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Author's signature:
(Unterschrift des Beschwerdeführers)

* Add as many pages as needed for this description.
(Fügen Sie so viele Seiten bei, wie zur Darstellung notwendig sind)

Dokument A.3.2-2:

Menschenrechtsausschuss – Abschließende Bemerkungen: Deutschland

1. Der Ausschuss hat den Fünften Staatenbericht Deutschlands (CCPR/C/DEU/2002/5) in seiner 2170. und 2171. Sitzung (CCPR/C/SR.2170 und 2171) am 17. März 2004 geprüft und in seiner 2188. Sitzung (CCPR/C/SR.2188) am 30. März 2004 die folgenden abschließenden Bemerkungen angenommen.

A. Einleitung

2. Der Ausschuss ist erfreut, dass der Vertragsstaat den in Übereinstimmung mit seinen Richtlinien verfassten Bericht fristgerecht vorgelegt hat. Der Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass der Bericht nützliche und detaillierte Auskünfte über die Entwicklungen seit der Prüfung des Vierten Staatenberichts enthält und auf abschließende Bemerkungen aus früheren Jahre Bezug nimmt. Der Ausschuss ist ferner erfreut darüber, dass zu dem Fragenkatalog schriftliche Antworten vorgelegt wurden; dies hat den Dialog zwischen der Delegation und den Ausschussmitgliedern wesentlich erleichtert. Darüber hinaus ist der Ausschuss dankbar für die mündlichen Antworten der Delegation auf die Fragen und Bedenken, die während der Prüfung des Berichts gestellt und geäußert wurden.

B. Positive Aspekte

3. Der Ausschuss begrüßt die zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte getroffenen Maßnahmen, namentlich

a) die Einrichtung eines Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe durch den Deutschen Bundestag im Jahr 1998;

b) die Gründung eines neuen nationalen Menschenrechtsinstituts am 8. März 2001, dessen Aufgabe es ist, die Menschenrechtssituation im Inland zu überwachen und öffentliches Problembewusstsein in diesem Bereich herzustellen;

c) den Menschenrechtsbericht, der dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre von der Bundesregierung vorgelegt wird und in dem erstmalig im Jahr 2002 die Menschenrechtssituation im Inland eingehend behandelt wurde.

4. Der Ausschuss würdigt die Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern, insbesondere die gesetzlichen Regelungen, mit denen Kindern ein Recht auf gewaltfreie Erziehung gewährt wird, die Beseitigung noch verbliebener Unterschiede in der rechtlichen Stellung von ehelichen und nichtehelichen Kindern und die Einführung von Merkmalen des *ius soli* für Kinder ausländischer Eltern, die in Deutschland geboren werden.

5. Der Ausschuss begrüßt die Fortschritte auf dem Gebiet der Menschenrechtserziehung, insbesondere bei Polizeibeamten, Soldaten und Jugendlichen.

6. Der Ausschuss nimmt die Maßnahmen, die der Vertragsstaat zur Bekämpfung fremdenfeindlicher und antisemitischer Gewalt getroffen hat, und die Fortschritte, die er dabei trotz weiterhin bestehender Probleme erzielt hat, mit Genugtuung zur Kenntnis.

7. Der Ausschuss begrüßt die klare und eindeutige Position des Vertragsstaats, dass Folter unter keinen Umständen hinnehmbar ist.

8. Der Ausschuss würdigt die nachhaltig positive Rolle des Bundesverfassungsgerichts beim Schutz von Grundrechten, z.B. durch seine Entscheidungen, mit denen es den Schutz der Religionsfreiheit gestärkt und den Schutz der Privatsphäre bei der akustischen Wohnraumüberwachung verbessert hat.

9. Abschließend nimmt der Ausschuss mit Genugtuung zur Kenntnis, dass der Bundestag und nichtstaatliche Organisationen bei der Erstellung des Berichts beteiligt worden sind und in die vorgesehenen Folgemaßnahmen aufgrund der abschließenden Bemerkungen eingebunden werden sollen.

C. Wesentliche Punkte, die Anlass zur Besorgnis geben, sowie Empfehlungen

10. Der Ausschuss bedauert, dass Deutschland seine Vorbehalte aufrechterhält, insbesondere in Bezug auf Artikel 15 Abs. 1 des Paktes, ein unabdingbares Recht, und die bei der Ratifikation des Fakultativprotokolls durch den Vertragsstaat angebrachten Vorbehalte, welche die Zuständigkeit des Ausschusses im Hinblick auf Artikel 26 des Pakts teilweise einschränken.

Der Vertragsstaat sollte die Rücknahme seiner Vorbehalte in Erwägung ziehen.

11. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass Deutschland noch keine Stellung bezogen hat im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Pakts auf Personen, die seiner Hoheitsgewalt unterstehen, wenn seine Truppen oder Polizeikräfte insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen im Ausland eingesetzt sind. Er weist erneut darauf hin, dass die Anwendbarkeit der Regeln des humanitären Völkerrechts die Rechenschaftspflicht der Vertragsstaaten nach Artikel 2 Abs. 1 des Pakts für die Handlungen ihrer Beauftragten außerhalb ihres eigenen Hoheitsgebiets nicht ausschließt.

Der Vertragsstaat wird ermuntert, Stellung zu beziehen und für Angehörige seiner Sicherheitskräfte im internationalen Einsatz eine speziell auf sie ausgerichtete Belehrung über die im Pakt verankerten einschlägigen Rechte vorzusehen.

12. Der Ausschuss stellt fest, dass der Vertragsstaat aufgrund seiner föderalen Struktur bei der Wahrnehmung seiner Gesamtverantwortung für die Erfüllung des Pakts auf paktwidrige Handlungen und Unterlassungen der Landesbehörden in deren ausschließlichem Zuständigkeitsbereich stoßen kann.

Der Vertragsstaat wird an seine Verantwortung in Bezug auf Artikel 50 des Pakts erinnert; er sollte geeignete Mechanismen zwischen Bund und Ländern vorsehen, um die volle Anwendbarkeit des Pakts weiterhin sicherzustellen.

13. Der Ausschuss erkennt zwar die praktischen Fortschritte auf dem Gebiet der Gleichstellung von Männern und Frauen im öffentlichen Dienst an, stellt aber mit Besorgnis fest, dass die Zahl der Frauen in höheren Positionen noch immer sehr gering ist. Er ist auch besorgt über das große Lohngefälle zwischen Männern und Frauen im privatwirtschaftlichen Sektor (Artikel 3 und 26).

Der Vertragsstaat sollte die Gleichbehandlung von Männern und Frauen auf allen Ebenen des öffentlichen Dienstes sicherstellen. Darüber hinaus sollte er weiterhin die erforderlichen Maßnahmen für eine gleichberechtigte Teilnahme

von Frauen am Arbeitsmarkt treffen, insbesondere im Hinblick auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

14. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass trotz der gesetzlichen Regelungen, die der Vertragsstaat getroffen hat, die häusliche Gewalt anhält (Artikel 3 und 7).

Der Vertragsstaat sollte seine Politik gegen häusliche Gewalt verstärken und in diesem Rahmen wirksamere Maßnahmen zur Vorbeugung gegen solche Gewalt und zur Hilfe für die Opfer treffen.

15. Der Ausschuss stellt zwar mit Befriedigung fest, dass der polizeiliche Schusswaffeneinsatz gesetzlich auf Zwangsmaßnahmen bei äußerster Gefahr für Leib und Leben beschränkt ist und dass die Zahl der bei solchen Einsätzen Getöteten oder Verletzten in den letzten Jahren rückläufig war, aber er befürchtet, dass in einigen dieser Fälle der Schusswaffeneinsatz möglicherweise nicht gerechtfertigt war (Artikel 6).

a) Der Vertragsstaat sollte eine umgehende, gründliche und unparteiische Untersuchung aller Vorfälle, bei denen Personen infolge eines polizeilichen Schusswaffeneinsatzes getötet oder verletzt werden, sicherstellen, diejenigen, die gegen Rechtsvorschriften verstoßen haben, zur Verantwortung ziehen und den Opfern und ihren Familien vollständige Wiedergutmachung einschließlich einer angemessenen Entschädigung sowie Rehabilitation gewähren.

b) Der Vertragsstaat sollte ferner dafür sorgen, dass die Polizei in Methoden zur Bewältigung schwieriger Situationen ohne Schusswaffeneinsatz ausgebildet wird.

16. Der Ausschuss begrüßt den Rückgang der Zahl der in den letzten Jahren bekannt gemachten Beschwerden, ist aber gleichzeitig besorgt über die anhaltenden Berichte über Misshandlungen von Personen einschließlich Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten durch die Polizei. Er befürchtet, dass der Vertragsstaat trotz der vorigen abschließenden Bemerkungen des Ausschusses keine Mittel und Wege zur wirksamen Überwachung der Lage gefunden hat und noch immer nicht über die erforderlichen statistischen Angaben über polizeiliches Fehlverhalten verfügt (Artikel 7).

a) Der Vertragsstaat sollte alle Vorwürfe in Bezug auf eine Misshandlung durch die Polizei umgehend, gründlich und unparteiisch untersuchen und die Verantwortlichen gegebenenfalls zur Rechenschaft ziehen.

b) Der Vertragsstaat sollte Personen, die gegen Polizeibeamte Anzeige wegen Misshandlung erstatten, vor Einschüchterung schützen und für Opfer und ihre Familien eine vollständige Wiedergutmachung einschließlich einer angemessenen Entschädigung sowie eine Rehabilitation vorsehen.

c) Der Vertragsstaat sollte die Überwachung in Bezug auf polizeiliches Fehlverhalten verbessern, indem er eine zentrale staatliche Stelle bestimmt, die umfassende Statistiken über Misshandlungen und sonstiges einschlägiges Fehlverhalten einschließlich rassistischer Beschimpfungen, die in solchen Fällen getroffenen Maßnahmen und die Ergebnisse von Untersuchungen und Disziplinar- oder Strafverfahren führt und veröffentlicht.

Darüber hinaus sollte der Vertragsstaat bundesweit unabhängige Stellen einrichten, die Beschwerden über Misshandlung durch die Polizei nachgehen.

17. Der Ausschuss weist auf die Verletzlichkeit älterer Menschen in Pflegeheimen hin; aufgrund dieser Situation ist es in einigen Fällen zu erniedrigender Behandlung und zur Verletzung ihrer Menschenwürde gekommen (Artikel 7). Der Vertragsstaat sollte sich weiter um eine Verbesserung der Lage älterer Menschen in Pflegeheimen bemühen.

18. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland trotz der vom Vertragsstaat getroffenen positiven Maßnahmen immer noch Menschenhandel, insbesondere Frauenhandel, stattfindet (Artikel 8).

Der Vertragsstaat sollte seine Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung dieser Praxis sowie zum Schutz von Opfern und Zeugen verstärken.

19. Der Ausschuss verweist erneut auf seine Besorgnis darüber, dass die Zugehörigkeit zu bestimmten religiösen Vereinigungen oder Glaubensrichtungen einer der Hauptgründe ist, aus denen Personen von der Einstellung in den öffentlichen Dienst ausgeschlossen werden, was unter bestimmten Umständen die nach den Artikeln 18 und 25 des Pakts garantierten Rechte verletzen kann. Der Vertragsstaat sollte seine diesbezüglichen Verpflichtungen aus dem Pakt in vollem Umfang erfüllen.

20. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass Deutschland im Rahmen der Antiterrorismusmaßnahmen, die es nach den Ereignissen des 11. September 2001 getroffen hat, entschlossen für die Achtung der Menschenrechte eingetreten ist; aber er ist gleichzeitig besorgt über die Wirkung dieser Maßnahmen auf die Menschenrechtssituation in Deutschland, insbesondere für bestimmte Personen ausländischer Abstammung, weil ihnen gegenüber eine Atmosphäre des latenten Verdachts herrscht (Artikel 17, 19, 22 und 26).

a) Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass Antiterrorismusmaßnahmen in vollem Umfang paktkonform sind. Der Vertragsstaat wird ersucht sicherzustellen, dass aus der Terrorismussorge keine Missstände erwachsen, insbesondere für Personen ausländischer Abstammung einschließlich Asylsuchende.

b) Der Vertragsstaat wird ferner ersucht, über die Medien eine Aufklärungskampagne zu starten, um Personen ausländischer Abstammung, insbesondere Araber und Muslime, vor stereotyper Assoziierung mit Terrorismus, Extremismus und Fanatismus zu schützen.

21. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass die Roma nach wie vor unter Vorurteilen und Diskriminierung leiden, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Wohnungen und Beschäftigung. Er ist ferner besorgt über Berichte, nach denen Roma von Abschiebung und sonstigen Maßnahmen zur Rückführung von Ausländern in ihre Herkunftsländer überdurchschnittlich betroffen sind (Artikel 26 und 27).

a) Der Vertragsstaat sollte sich verstärkt bemühen, Roma-Gemeinschaften unter Achtung ihrer kulturellen Identität in Deutschland zu integrieren, insbesondere durch Fördermaßnahmen in den Bereichen Wohnung, Beschäftigung und Bildung.

b) Der Vertragsstaat sollte in seiner Praxis der Abschiebung und Rückführung von Ausländern in ihre Herkunftsländer die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung gewährleisten.

22. Der Vertragsstaat sollte den Wortlaut seines Fünften Staatenberichts und die vorliegenden abschließenden Bemerkungen weit verbreiten.

23. Der Vertragsstaat sollte gemäß Artikel 70 Absatz 5 der Verfahrensordnung des Ausschusses innerhalb eines Jahres die entsprechenden Informationen über die Umsetzung der in Absatz 11 enthaltenen Empfehlungen des Ausschusses übermitteln. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, in seinem nächsten Bericht, den er bis zum 1. April 2009 vorzulegen hat, Informationen zu den übrigen hier abgegebenen Empfehlungen sowie zu dem Pakt insgesamt zu übermitteln.

Quelle:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinigtenationen/menschenrechtsabkommen/zivilpakt-iccpr.html>

(nichtamtliche Übersetzung aus dem Englischen).

A.3.3 DER AUSSCHUSS FÜR DIE BESEITIGUNG DER RASSEN-DISKRIMINIERUNG

Die 3. Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, die Anfang September 2001 in Durban, Südafrika, stattfand, musste mit großer Besorgnis feststellen, dass trotz aller Bemühungen die Zielsetzungen der drei VN-Jahrzehnte zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung nicht erreicht wurden. Vielmehr existieren weiterhin weltweit schwerwiegende Formen von Rassismus, einschließlich des Antisemitismus, der Islamphobie und der Gewalt gegen Menschen afrikanischer Herkunft, indigene Bevölkerungen, Migrantinnen und Migranten sowie Roma und Sinti. In der Abschlusserklärung heißt es unter anderem, "dass Fremdenfeindlichkeit gegenüber Nichtstaatsangehörigen, insbesondere Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden, eine der Hauptursachen des gegenwärtigen Rassismus ist, und dass es im Zuge diskriminierender, fremdenfeindlicher und rassistischer Praktiken häufig zu Menschenrechtsverletzungen gegenüber Angehörigen dieser Gruppen kommt".

Im Aktionsprogramm wurden die unterschiedlichen Akteure – Regierungen, politische Parteien, die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen, NHRIs, NGOs, die Jugend, der Privatsektor und die Medien – dazu aufgerufen, auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene Maßnahmen im Kampf gegen den Rassismus zu ergreifen. Das Aktionsprogramm enthält zahlreiche Vorschläge zur Stärkung der nationalen und internationalen Mechanismen zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung. Staaten, die noch nicht Vertragsparteien sind, werden aufgefordert, eine Reihe von internationalen und regionalen Menschenrechtsübereinkünften zu ratifizieren, insbesondere das Internationale Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Anti-Rassismus-Konvention; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; ICERD) vom 21. Dezember 1965 (Resolution 2106A (XX) der VN-Generalversammlung), das am 4. Januar 1969 in Kraft getreten ist (Stand am 30. November 2011: 175 Vertragsstaaten). Die Bundesrepublik Deutschland trat dem Übereinkommen am 15. Juni 1969 bei.

In Deutschland ist das Bundesministerium der Justiz (BMJ) federführend verantwortlich für die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Übereinkommen.

Im April 2009 fand in Genf die Überprüfungskonferenz der Weltkonferenz statt, an der neben 147 Staaten 315 NGOs und 39 NHRIs teilnahmen. Aufgrund berechtigter Befürchtungen, die Konferenz könne zu einem einseitigen Tribunal gegen Israel und womöglich zur Plattform für antisemitische Propaganda werden, entschieden sich mehrere Staaten (darunter Deutschland, Italien, Niederlande und Polen) kurzfristig, an der eigentlichen Konferenz nicht teilzunehmen, obwohl sie sich auf das Abschlussdokument am Vorabend geeinigt hatten. Daher kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass Deutschland dieses Dokument mitträgt, das als eine Etappe im Umsetzungsprozess der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban anzusehen ist.

Die Anti-Rassismus-Konvention besteht aus einer Präambel und drei Abschnitten: In der Präambel werden neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auch die bis dahin erreichten Vereinbarungen und Verlautbarungen aufgeführt, die sich gegen Diskriminierungen wenden. Teil I enthält in sieben Artikeln die materiellen Bestimmungen, Teil II (Artikel 8-16) regelt in neun Artikeln die Überwachung der übernommenen Verpflichtungen, und Teil III führt in den Artikeln 17 bis 25 die üblichen Schlussbestimmungen auf. Nach Artikel 1 bezeichnet in diesem Übereinkommen der Ausdruck "Rassendiskriminierung" in einer umfassenden Definition "jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird".

In Artikel 2 Absatz 1 verpflichten sich die Vertragsstaaten, "mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen" (zur Problematik des Begriffs "Rasse" in Dokumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes vgl. Cremer, Hendrik (2009)).

Zusammensetzung und Arbeitsweise des Ausschusses

Der aus 18 Sachverständigen bestehende Ausschuss (Committee on the Elimination of Racial Discrimination; CERD) überwacht die Umsetzung des Internationalen Übereinkommens. Die Mitglieder des Ausschusses werden von den Vertragsstaaten auf vier Jahre in geheimer Wahl gewählt (Artikel 8); sie sollen in ihrer persönlichen Eigenschaft als unabhängige Expertinnen und Experten dienen. Bei ihrer Auswahl soll sowohl auf eine gerechte geographische Verteilung als auch auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen und hauptsächlichlichen Rechtssysteme geachtet werden. Unmittelbare Wiederwahl ist möglich.

Normalerweise tritt der Ausschuss zweimal jährlich für jeweils drei Wochen im Februar sowie im August in Genf zusammen. Die VN-Generalversammlung hat jedoch für 2010-2011 und auch für 2012 beschlossen, dass der Ausschuss die Tagungen jeweils um eine Woche verlängert, um den Rückstand an nationalen Staatenberichten und Individualbeschwerden abbauen zu können.

Nach Artikel 8 Absatz 6 tragen die Vertragsparteien die Ausgaben der Ausschussmitglieder. Allerdings musste eine Reihe von Sitzungen abgesagt werden, da einige Vertragsstaaten ihren finanziellen Verpflichtungen gemäß des Abkommens nicht nachgekommen waren. 1994 konnten diese Probleme gelöst werden. Die Aktivitäten werden seitdem aus dem ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen finanziert. Die notwendige Änderung des Abkommens ist allerdings bis zum 2. September 2011 lediglich von 43 Vertragsstaaten, darunter auch Deutschland, ratifiziert worden.

Der Ausschuss übt vier Funktionen aus: (1) Prüfung von Staatenberichten, (2) seit 1993 Präventivmaßnahmen ("Frühwarnfunktion"; early warning measures;

urgent action procedures), (3) Behandlung von überfälligen Berichten und (4) Stellungnahmen zu Individualbeschwerden. Er erstattet der Generalversammlung jährlich Bericht über seine Arbeit und kann Vorschläge machen sowie Allgemeine Empfehlungen nach seinen Beratungen über die Berichte der Vertragsstaaten abgeben (Artikel 9 Absatz 2).

Artikel 9 Absatz 1: Staatenberichte

Jeder Vertragsstaat muss alle zwei Jahre einen Bericht über die rechtlichen, administrativen und anderen Maßnahmen vorlegen, die er getroffen hat, um die Bestimmungen des Übereinkommens umzusetzen (vgl. Abbildung A.3.3-1). Seit 1988 verlangt der Ausschuss auf Vorschlag der Vertragsstaaten, dass diese einen umfassenden Bericht nur alle vier Jahre und in den zwei Jahren dazwischen einen kurzen Bericht über neuere Entwicklungen erstellen.

Um die Prüfung der nationalen Staatenberichte zügiger zu gestalten, wendet der Ausschuss seit seiner 27. Tagung (1989) eine neue Arbeitsmethode an: Für die einzelnen Staatenberichte werden Länderberichtersteller/innen (country rapporteurs) beauftragt. Eine vorbereitende Arbeitsgruppe wie bei anderen Vertragsorganen gibt es nicht. Im Frühjahr 2010 entschied der Ausschuss auf seiner 76. Tagung, in Zukunft keinen ausführlichen Fragenkatalog vor dem Berichtsprüfungstermin den betreffenden Vertragsstaaten zu schicken. Vielmehr sollen die Länderberichtersteller/innen eine knapp gehaltene Themenliste (list of themes) für den anstehenden Dialog erstellen. Diese Themenliste muss von den Staaten nicht schriftlich beantwortet werden. Sie dient als Grundlage für die Diskussion mit der Delegation des Vertragsstaates, die in einer öffentlichen Sitzung des Ausschusses stattfindet. Anders als bei anderen Vertragsorganen dürfen seit 2007 in der Sitzung auch nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs, keine NGOs) eine Stellungnahme abgeben, wenn der betreffende Staat damit einverstanden ist.

Die jeweiligen Länderberichtersteller/innen sind auch zuständig für die Formulierung der Abschließenden Bemerkungen (concluding observations). Diese werden, nachdem sie vom Ausschuss verabschiedet wurden, an den betreffenden Staat geschickt, der dazu eine Stellungnahme abgeben kann. Für die Koordinierung der Follow-up-Verfahren wird seit 2004 für jeweils zwei Jahre ein Mitglied des Ausschusses bestimmt, das zusammen mit den Länderberichterstellern/innen die Maßnahmen überprüft, die von den Regierungen zur Umsetzung der Empfehlungen getroffen werden. Es können auch zusätzliche Informationen oder Berichte zu bestimmten Themen (additional reports) vom Ausschuss innerhalb eines bestimmten Zeitraums angefordert werden. Nach deren Prüfung beendet der Ausschuss das Follow-up-Verfahren mit einem Brief an den Vertragsstaat.

Die Anzahl der überfälligen nationalen Staatenberichte war im August 2010 enorm. Darunter waren 25 Berichte mit einem Rückstand von mindestens 10 Jahren, und 16 Berichte wiesen einen Rückstand von mindestens 5 Jahren auf. Der Ausschuss setzt seine Arbeit bei diesen überfälligen Berichten fort. Es wurde im Konsens entschieden, bei Staaten, die ihrer Berichtspflicht über einen längeren Zeitraum nicht nachgekommen sind, die alten Berichte zur

Grundlage einer erneuten Diskussion heranzuziehen. Die betroffenen Staaten werden über das neue Verfahren jeweils eine Tagung im Voraus benachrichtigt. Bei fehlenden Erst-Berichten werden auch Informationen von anderen VN-Organen herangezogen. In allen Fällen werden Informationen von NGOs berücksichtigt.

Artikel 11-13: Zwischenstaatliche Beschwerden

Der Ausschuss ist ebenfalls befugt, jede Beschwerde eines Vertragsstaates gegen einen anderen Vertragsstaat zu behandeln, der die Bestimmungen des Übereinkommens nicht durchführt; staatliche Beschwerden gegen einen anderen Vertragsstaat wurden jedoch bisher nicht eingereicht, obwohl das Verfahren eine Ad-hoc-Vergleichskommission mit dem Ziel einer gütlichen Einigung und das Übereinkommen das Staatenbeschwerdeverfahren verpflichtend vorsieht.

Artikel 14: Individualbeschwerden

Einzelpersonen oder Personengruppen, die behaupten, dass ihre Rechte, wie sie in dem Übereinkommen enthalten sind, verletzt worden sind, können sich seit 1984 nach Artikel 14 des Übereinkommens schriftlich an den Ausschuss wenden, damit ihre Beschwerden behandelt werden. Sie müssen jedoch zunächst den innerstaatlichen Rechtsweg ausgeschöpft haben.

Der Ausschuss kann jedoch keine Mitteilungen entgegennehmen, die einen Vertragsstaat betreffen, der keine Erklärung abgegeben hat, in der die Zuständigkeit des Ausschusses anerkannt wird. 54 Staaten, die bis zum 2. September 2011 das Übereinkommen ratifiziert hatten oder ihm beigetreten sind, haben entsprechend Artikel 14 des Übereinkommens die Zuständigkeit des Ausschusses anerkannt, solche Mitteilungen entgegenzunehmen und zu erörtern.

Deutschland hat erst sehr spät, nämlich am 30. August 2001 anlässlich der anfangs genannten 3. Weltkonferenz eine Erklärung gemäß Artikel 14 beim VN-Generalsekretär hinterlegt und damit die Zuständigkeit des Ausschusses anerkannt, Beschwerden von Personen oder Personengruppen entgegenzunehmen und zu erörtern, die deutscher Hoheitsgewalt unterstehen und vorbringen, Opfer einer Verletzung eines in dem Übereinkommen vorgesehenen Rechts zu sein. Damit steht Personen unter deutscher Hoheitsgewalt nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel auch im Bereich der rassistischen Diskriminierung ein internationales Beschwerderecht zu. Deutschland hat jedoch (wie bereits elf weitere europäische Vertragsstaaten zuvor) erklärt, die Zuständigkeit des Ausschusses nach Artikel 14 nur dann anzuerkennen, wenn die Sache nicht in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Schlichtungsverfahren untersucht wird oder wurde.

Mitteilungen (vgl. das Formblatt in Dokument A.3.3-1), die vom Ausschuss behandelt werden sollten, können an folgende Anschrift gerichtet werden:

UNOG-OHCHR
CH-1211 Genf 10
Schweiz

Tel: 0041 22 917 94 40
Fax: 0041 22 917 90 08
E-Mail: cerd@ohchr.org

Für Einzelbeschwerden:
Petitions Team
Office of the UN High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
CH - 1211 Genf 10
Schweiz
Fax: 0041 22 917 90 22 (in dringenden Fällen)
E-Mail: petitions@ohchr.org

Individualbeschwerden werden nicht öffentlich behandelt; anonyme Mitteilungen werden nicht behandelt. Wenn der Ausschuss eine Individualbeschwerde für zulässig erklärt hat, übermittelt er die Mitteilung an den betreffenden Vertragsstaat, aber die Identität der Person wird ohne deren ausdrückliche Zustimmung nicht offengelegt. Der Vertragsstaat soll innerhalb von drei Monaten dem Ausschuss eine schriftliche Stellungnahme zu den Anschuldigungen übermitteln (vgl. Abbildung A.3.3-2).

Nachdem der Ausschuss eine zulässige Mitteilung geprüft hat, arbeitet er seine Meinung (opinion) dazu aus, die dem/der Beschwerdeführer/in und dem betroffenen Vertragsstaat zugeleitet wird. Stellt der Ausschuss eine Verletzung des Übereinkommens fest, empfiehlt er für diesen Einzelfall konkrete Maßnahmen zum Beispiel in Form einer finanziellen Zuwendung an die betroffene Person. Mitunter wird der Vertragsstaat auch auf strukturelle Missstände hingewiesen und aufgefordert, seine Praxis und/oder Gesetze entsprechend zu ändern. Der Ausschuss bittet den Vertragsstaat, ihm zu gegebener Zeit mitzuteilen, welche Maßnahmen er im Einklang mit den Vorschlägen und Empfehlungen des Ausschusses ergriffen hat. Dieses Follow-up-Verfahren wurde auf der 67. Tagung im August 2005 eingeführt, um überprüfen zu können, ob die Vertragsstaaten die Empfehlungen des Ausschusses zufriedenstellend umgesetzt haben.

Bis zum 2. September 2011 hat der Ausschuss über insgesamt 27 Beschwerden entschieden. In 11 Fällen stellte er eine Verletzung des Übereinkommens fest, in 9 hat er Stellungnahmen bzw. Empfehlungen abgegeben, obwohl sie keine Verletzung des Übereinkommens darstellen. 16 Beschwerden erklärte er für unzulässig. Die Beschwerde "Zentralrat deutscher Sinti und Roma und andere gegen Deutschland" (CERD/C/72/D/38/2006) wurde teilweise für zulässig erklärt, eine Verletzung wurde nicht erkannt. "Bislang wurde noch keine Vertragsverletzung durch Deutschland festgestellt. Grundsätzlich darf man aber erwarten, dass Deutschland die Stellungnahmen des Ausschusses sorgfältig

prüft, dem Opfern der Verletzung Abhilfe leistet und, falls erforderlich, Gesetze in Einklang mit den Bestimmungen des Übereinkommens bringt" (Cremer, Hendrik (2005)).

Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses

Seit 1972 veröffentlicht der Ausschuss Allgemeine Bemerkungen, die auch als "Allgemeine Empfehlungen" anzusehen sind. Sie beinhalten thematische Probleme und beziehen sich unter anderem auf die Artikel 3, 4, 5, 6, 7, 8 Absatz 1 und 9. Darüber hinaus betrafen Empfehlungen folgende Probleme: Rechte indigener Völker (No. 23 - 1997), Diskriminierung von Roma (No. 27 - 2000), Rassistische Diskriminierung von Menschen afrikanischer Herkunft (No. 34 - 2011).

Die Allgemeinen Bemerkungen No. 1 (1972) bis No. 29 (2002) sind in deutscher Sprache zugänglich (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005)).

Die Rolle der NGOs

Erst seit den 90er Jahren hat sich der Ausschuss mit Informationen zu Staatenberichten befasst, die von NGOs übermittelt wurden. 1993 wurde der Anti-Racism Information Service (ARIS) gegründet, der Informationen aus verschiedenen Quellen zusammenstellt und den einzelnen Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung stellt; diese treffen sich gelegentlich mit NGO-Vertretern, bevor ein Staatenbericht geprüft wird. "Diese immer umfassendere Einbeziehung von NGOs in die Arbeit des Ausschusses hat das ursprünglich zweipolige Verhältnis zwischen CERD und Staat zu einem (hinkend) dreipoligen (CERD – Staat – Zivilgesellschaft) umgestaltet" (Bryde, Brun-Otto (2002), S. 76).

Die Beziehungen des Ausschusses zu den NGOs blieben deutlich schwächer ausgeprägt als bei anderen VN-Vertragskörperschaften. 2007 änderte der Ausschuss Regel 40 seiner Geschäftsordnung, um den NHRIs, die beim Menschenrechtsrat (vgl. Kapitel A.2) akkreditiert sind, die Möglichkeit zu geben, Stellungnahmen zu nationalen Staatenberichten abzugeben.

Auf der 77. Tagung im August 2010 schließlich führte der Ausschuss mit NGO-Vertretern ein informelles Treffen durch, um Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit zu diskutieren. Der Ausschuss entschied, mit den NGOs jeweils am Anfang jeder Woche, in der nationale Staatenberichte diskutiert werden, informelle Treffen abzuhalten (vgl. auch Kapitel A.5).

Schriftliche Informationen können jederzeit an den Ausschuss übermittelt werden, unter anderem im Hinblick auf Präventivmaßnahmen (early warning measures). Parallelberichte zu den Staatenberichten sollten rechtzeitig vor dem Termin der Berichtsprüfung sowohl per Email als auch in 24facher gedruckter Ausführung an das Sekretariat des Ausschusses geschickt werden (vgl. Shirane, Daisuke (2011) und Kapitel A.5).

Die anfangs erwähnte 3. VN-Weltkonferenz gegen Rassismus hat alle Staaten aufgefordert, den NGOs in ihren Gesellschaften entsprechende Freiräume zu

schaffen, damit sie einen effektiven Beitrag zur Beseitigung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung leisten können.

Staatenberichte Deutschlands

Der 11.-12. Bericht Deutschlands war der erste Bericht nach der Vereinigung. Es handelte sich um eine Zusammenfassung des 11. und 12. periodischen Berichtes, die jeweils am 14. Juni 1990 und 1992 fällig waren. Er wurde am 3. Februar 1993 fertiggestellt, am 12. März 1993 auf der 42. Tagung verteilt und auf der 43. Tagung im August 1993 behandelt.

Gegliedert nach den Artikeln 2 bis 7 des Übereinkommens enthielt der Bericht Informationen zum Schutz der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein und der sorbischen Minderheit in Brandenburg und Sachsen sowie der jüdischen Bevölkerung und der Sinti und Roma. Ein weiterer Abschnitt befasste sich mit der finanziellen Wiedergutmachung für die Opfer der rassistischen Verfolgung in Nazi-Deutschland. Ausführlich wurde auf die Bemühungen eingegangen, ausländische Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien zu integrieren. Außerdem wurde zum Rechtsextremismus und zu den Anschlägen auf Ausländer und Asylbewerberheime Stellung genommen; die getroffenen Maßnahmen wurden erläutert.

Ein Ausschussmitglied regte die Verabschiedung eines allgemeinen Nichtdiskriminierungsgesetzes an. Die deutschen Vertreter wurden nach Möglichkeiten einer verbesserten Ausbildung der Polizei und Vorbereitung von Polizeieinsätzen gefragt. Der Ausschuss forderte, gegen Organisationen mit rassistischer Ausrichtung in Deutschland strenger vorzugehen.

Der 13.-14. Bericht Deutschlands vom 1. Mai 1996 wurde am 10. und 11. März 1997 im Ausschuss beraten. In seinen Abschließenden Bemerkungen vom 20. März 1997 nannte der Ausschuss als Hauptkritikpunkte unter anderem seine Besorgnis über

- das Auftreten von Fremdenfeindlichkeit und rassistischer Diskriminierung einschließlich antisemitischer Handlungen und Feindseligkeiten gegen bestimmte ethnische Gruppen sowie rassistische Gewalt, die weiterhin in erheblichem Maße stattfindet;
- die Tatsache, dass die zahlenmäßig viel größeren ethnischen Gruppen, die seit langem in Deutschland leben oder deutsche Staatsangehörige geworden sind, keinen besonderen Schutz genießen;
- Vorfälle von Polizeibrutalität gegen Ausländer, insbesondere aus Afrika und der Türkei; und
- die Tatsache, dass es keine umfassende Gesetzgebung zum Verbot von rassistischer Diskriminierung in der Privatwirtschaft gibt.

Am 29. Juli 2000 übersandte die Bundesregierung ihren 15. Staatenbericht, in dem sie bekräftigte, dass sie die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus als vordringliche Aufgabe von Staat und Gesellschaft ansieht; im Einzelnen wurden die Maßnahmen beschrieben, die sowohl vom Staat als auch von der Zivilgesellschaft ergriffen werden. In diesem Bericht hat die Bun-

desregierung auf die Empfehlung des Ausschusses reagiert, den Erlass eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes zu prüfen, indem sie darauf hinwies, dass Diskriminierungen bereits durch eine Vielzahl von Vorschriften in Deutschland ausgeschlossen seien.

Der Ausschuss behandelte den 15. Bericht im März 2001; seine Schlussbemerkungen sind im Internet abrufbar, so dass an dieser Stelle lediglich darauf hingewiesen werden soll, dass der Ausschuss die Bundesregierung aufgefordert hat, in ihrem nächsten Staatenbericht Informationen zu "neuen Gesetzesvorhaben gegen Diskriminierung im Bereich des Zivilrechts und des Arbeitsrechts" zu geben (Ziffer 14).

Die 16.-18. Staatenberichte wurden vom Ausschuss im August 2008 diskutiert (vgl. die Abschließenden Bemerkungen in Dokument A.3.3-2).

Der Ausschuss begrüßte die Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im August 2006 sowie die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle. Auch die Einrichtung der Islam-Konferenz als Forum wurde positiv hervorgehoben.

Kritisiert wurde unter anderem der Mangel an statistischen Informationen über die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung. Er äußerte seine Besorgnis darüber, dass die starke Konzentration auf Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Rechtsextremismus dazu führen kann, dass andere Formen der rassistischen Diskriminierung vernachlässigt werden. Weiterhin besorgt war der Ausschuss über die Zunahme rassistisch motivierter Übergriffe (vgl. Ziffer 18 im Dokument A.3.3-2). Er empfahl Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Wohnen. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, innerhalb eines Jahres über die Umsetzung einiger Empfehlungen zu berichten (vgl. Ziffer 33 im Dokument A.3.3-2). Im November 2009 lag dieser Follow-up-Bericht vor, der vom Ausschuss im März 2010 mit einem Brief beantwortet wurde.

Zum 16.-18. Staatenbericht wurden Parallelberichte vom deutschen NGO-Netzwerk Forum Menschenrechte und vom Zentralrat deutscher Sinti und Roma eingereicht.

Der 19.-22. Staatenbericht ist im Juni 2012 fällig. Der 15. und 16.-18. Staatenbericht Deutschlands, die Abschließenden Bemerkungen in deutscher und englischer Sprache sowie weitere Informationen zum Übereinkommen und aktuelle Dokumente sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-rassismus-konvention-icerd.html>

Literaturhinweise

Addy, David Nii (2005): Diskriminierung und Rassismus. Internationale Verpflichtungen und nationale Herausforderungen für die Menschenrechtsarbeit in Deutschland. 3. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_rassistische_diskriminierung.pdf)

Boven, Theodor C. van (2009): The petition system under ICERD. An unfulfilled promise. In: Alfredsson, Gudmundur (Hg.): International human rights monitoring mechanisms. Essays in honour of Jakob Th. Möller. 2. Aufl. Leiden [u.a.]: Nijhoff, S. 83–90.

Britz, Gabriele (2002): Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Zur Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens in Deutschland. In: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 29 (15-17), S. 381-391.

Bryde, Brun–Otto (2002): Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung (CERD). In: Klein, Eckart (Hg.): Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten. Berlin: Berlin Verlag Spitz, S. 61-79.

Cremer, Hendrik (2005): Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens gegen Rassismus (ICERD). Ein Handbuch für Nichtregierungsorganisationen und Betroffene. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Cremer, Hendrik (2009): "... und welcher Rasse gehören Sie an?". Zur Problematik des Begriffs "Rasse" in der Gesetzgebung. 2. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_10_und_welcher_rasse_gehoeren_sie_an_2_auflage.pdf)

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die "General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos.

Follmar-Otto, Petra / Cremer, Hendrik (2009): Der Nationale Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland gegen Rassismus. Stellungnahmen und Empfehlungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_12_der_nationale_aktionsplan_der_bundesrepublik_deutschland_gegen_rassismus.pdf)

Frier, Michaela (2003): Die Bedeutung von Artikel 5 (f) der Rassendiskriminierungskonvention im deutschen Recht. Diskriminierung durch Private beim Zugang zu Gaststätten. Berlin: Springer.

Kjærum, Morten (2009): Combating racial and related discrimination. In: Krause, Catarina / Scheinin, Martin (Hg.): International protection of human rights. A textbook. Turku: Åbo Akademi University, Institute for Human Rights, S. 183-203.

Klein, Eckart (Hg.) (2002): Rassistische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten. Berlin: Berlin Verlag Spitz.

Meinecke, Christina (2002): Grundwerte, Solidarität, Respekt, Toleranz. Ein Rückblick auf die Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban. In: Vereinte Nationen 50 (3), S. 94-99.

Shirane, Daisuke (2011): ICERD and CERD. A guide for civil society actors. Tokyo [u.a.]: The International Movement against all Forms of Discrimination and Racism.

(<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ICERDManual.pdf>)

Thornberry, Patrick (2005): Confronting racial discrimination: a CERD perspective. In: Human rights law review 5 (2), S. 239-270.

United Nations / General Assembly (2010): Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. New York: UN (A/65/18).

Der Jahresbericht (76. und 77. Tagung) enthält die Abschließenden Bemerkungen des CERD zu 22 nationalen Staatenberichten (Kapitel III) sowie im Anhang III zwei Meinungen zu den Einzelbeschwerden No. 43 (2008) und 44. (2009)

United Nations / General Assembly (2011): Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. New York: UN (A/66/18).

Der Jahresbericht (78. und 79. Tagung) enthält die Abschließenden Bemerkungen des CERD zu 21 Staatenberichten (Kapitel III) sowie eine Entscheidung zur Einzelbeschwerde No. 45.

Vandenhole, Wouter (2005): Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies. Antwerp [u.a.]: Intersentia.

Vereinte Nationen / CERD (2000): Internationales Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Zusammenfassung von Meinungen und Beschlüssen des Ausschusses nach Artikel 14 des internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. New York: VN (CERD/C/390).

(http://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/cerd_390.pdf)

Das Dokument enthält die Zusammenfassung und auszugsweise Übersetzungen der Mitteilungen 1-10 sowie 16 und 17.

Weiß, Norman (1997): Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Rassismus-Konvention der Vereinten Nationen. In: MenschenRechtsMagazin 2 (2), S. 34–38.

Die Zeitschrift "Vereinte Nationen" berichtet regelmäßig über die Arbeit der VN-Menschenrechtsgremien; im Folgenden werden die Fundstellen der Jahrgänge 2009-2011 für den Ausschuss für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung (CERD) aufgeführt (72.-77. Tagung):

VN 4/2009, S. 177-179; VN 6/2010, S. 270-271; VN 4/2011, S. 172-174.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm> Die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte enthält neben Informationen zur Anti-Rassismus-Konvention (Text und Ratifikationsstand) eine umfassende Dokumentation der Arbeit des Ausschusses. In elektronischer Form sind hier die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren (Sessions) und Individualbeschwerdefahren (Individual Complaints), die Jahresberichte an die Generalversammlung (Sessional/Annual Reports), die Allgemeinen Empfehlungen (General Recommendations) und die Briefe im Rahmen des Frühwarnmechanismus (Early-Warning-Procedure) verfügbar. Die Dokumente des Ausschusses erhalten eine Signatur (Symbol), die mit dem Kürzel CERD/C beginnt. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.bayefsky.com> Die Website der amerikanischen Professorin Anne Bayefsky bietet einen gut strukturierten und thematisch aufbereiteten Zugang zu den Dokumenten des CERD-Ausschusses, insbesondere zu den Individualbeschwerdeverfahren. Die Website ist in englischer Sprache.

Zu den internationalen NGOs, die zum Thema Rassismus arbeiten, gehören unter anderem: <http://www.imadr.org/> The International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism (IMADR); <http://www.minorityrights.org> Minority Rights Group International; <http://www.errc.org> European Roma Rights Centre. Die Websites sind in englischer Sprache.

<http://www.un.org/Depts/german/conf/ac189-12.pdf> Deutsche Übersetzung der Abschlusserklärung der Weltkonferenz gegen Rassismus, Durban 2001.

<http://www.un.org/Depts/german/conf/a-conf-211-8.pdf> Bericht der Durban-Überprüfungskonferenz, Genf 2009 (auszugsweise deutsche Übersetzung).

Abbildung A.3.3-1:

**Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassen-
diskriminierung: Berichte der Vertragsstaaten**

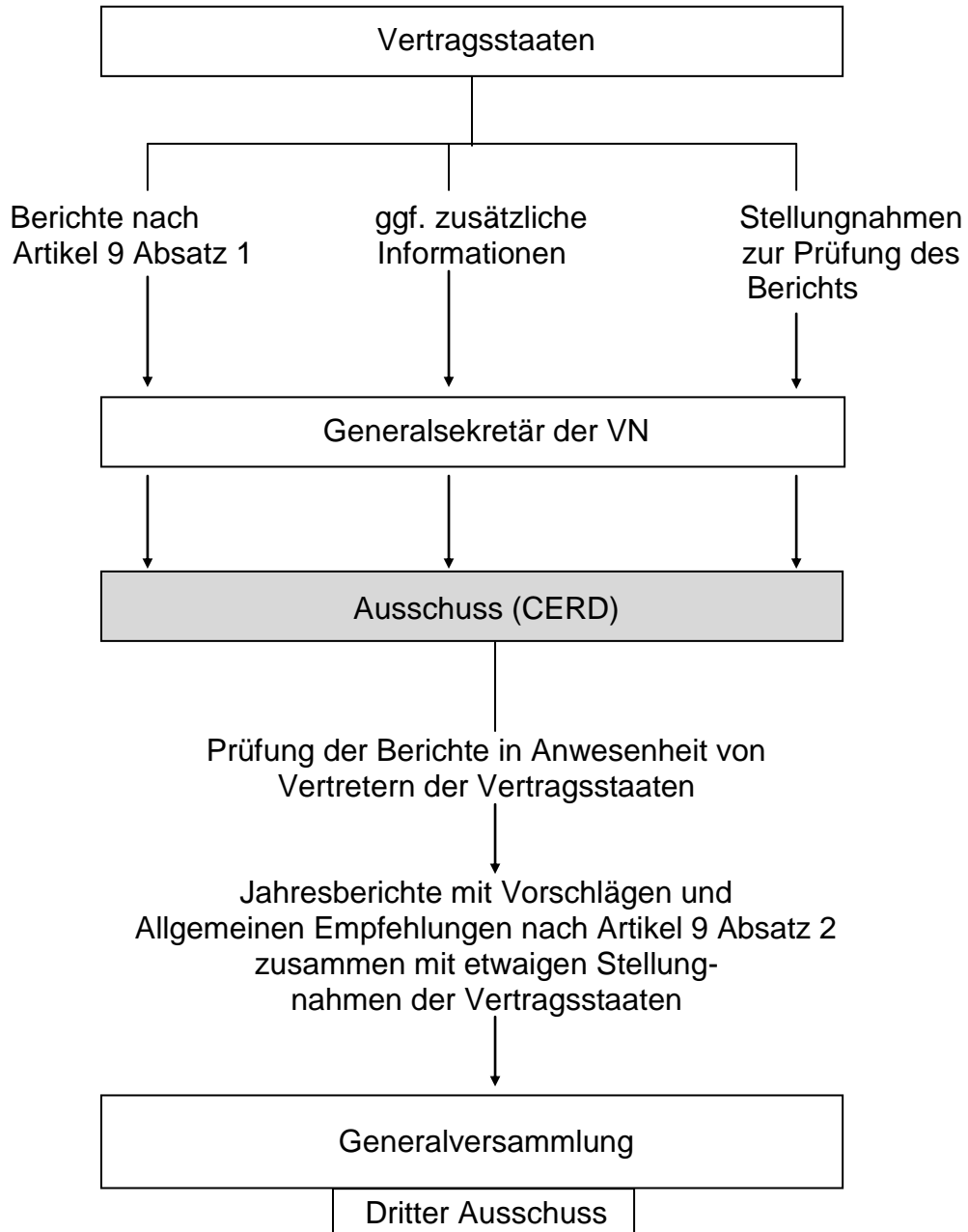
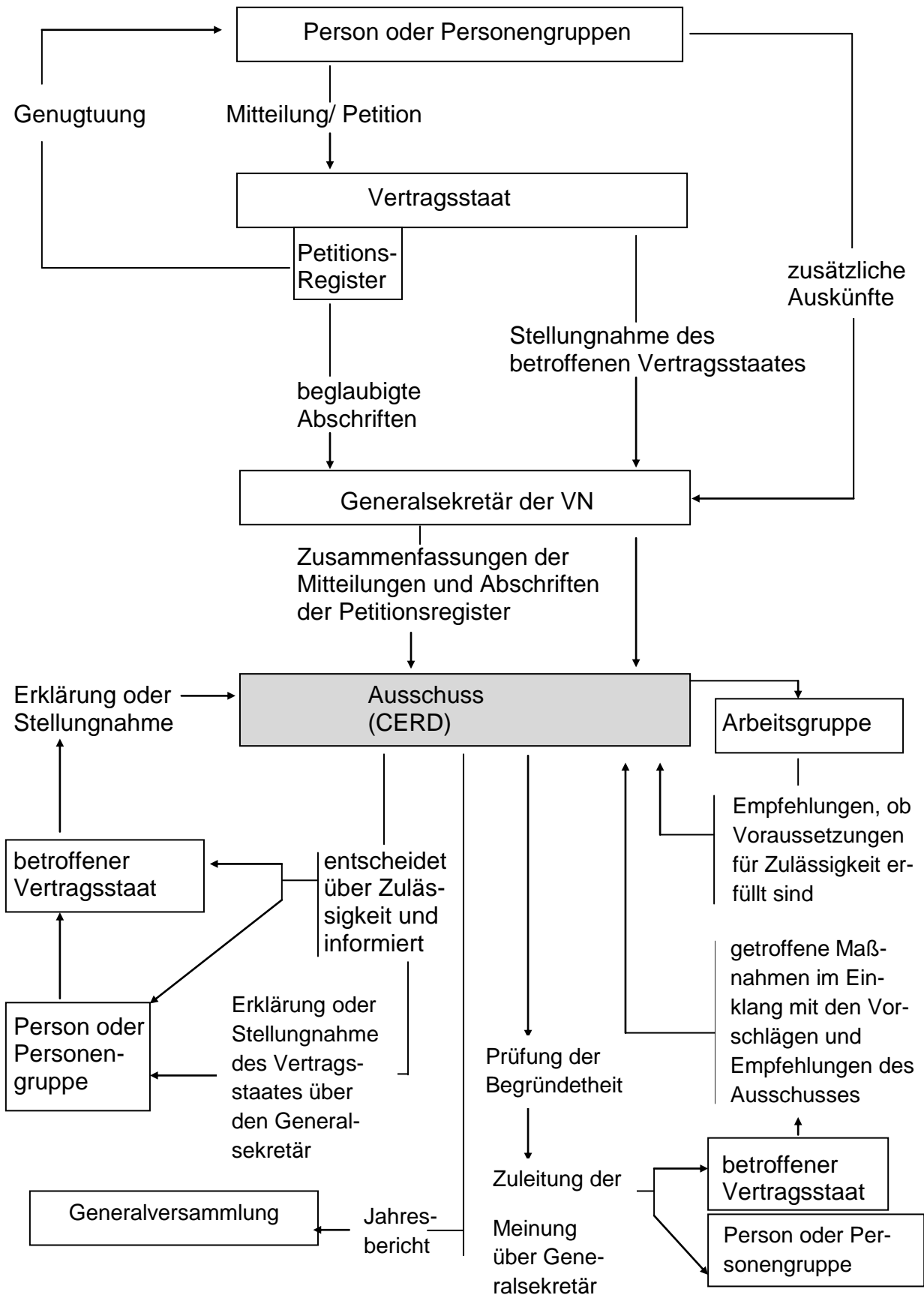


Abbildung A.3.3-2:

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassen-
diskriminierung: Individualbeschwerdeverfahren



Dokument A.3.3-1:

Formblatt für Mitteilungen, den Artikel 14 des Übereinkommens für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung betreffend

Date (Datum):

Communication to (Mitteilung an):

Petitions Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
CH-1211 Genf 10
Schweiz
E-Mail: petitions@ohchr.org

submitted for consideration under the Article 14 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
(eingereicht zur Prüfung nach dem Artikel 14 des Übereinkommens für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung)

**I. Information concerning the author of the communication
(Angaben zum Beschwerdeführer)**

Name
(Name)

First name(s)
(Vorname(n))

Nationality.....
(Staatsangehörigkeit)

Profession
(Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)

.....

Present address (derzeitige Anschrift)

.....
.....
.....

Address for exchange of confidential correspondence (if other than present address) (Anschrift für vertrauliche Korrespondenz, wenn von der derzeitigen abweichend)

.....
.....
.....
.....

Submitting the communication as:
(Der Beschwerdeführer unterbreitet die Mitteilung als:)

- (a) Victim of the violation or violations set forth below
(Opfer der nachstehend bezeichneten Menschenrechtsverletzung[en])
- (b) Appointed representative/legal counsel of the alleged victim(s)
(Bestellter Vertreter oder Rechtsbeistand des/der Verletzten)
- (c) Other (in anderer Funktion).....

If box (c) is marked, the author should explain:
(Im Falle (c) soll der Beschwerdeführer erklären:)

(i) In what capacity he/she is acting on behalf of the victim(s) (e.g. family relationship or other personal links with the alleged victim(s)):
(In welchem Verhältnis er/sie zu dem/den Opfer/n steht, z.B. als Familienangehöriger oder aufgrund anderer persönlicher Beziehungen zu dem/den mutmaßlichen Opfer/n:)

.....
.....
.....

(ii) Why the victim(s) is (are) unable to submit the communication himself (themselves):
(Warum das/die Opfer die Mitteilung nicht selbst unterbreiten kann/können:)

.....
.....
.....

An unrelated third party having no link to the victim(s) cannot submit a communication on his (their) behalf.
(Dritte ohne Verbindung zu dem/den Opfer/n können in dessen/deren Namen keine Mitteilung unterbreiten.)

II. Information concerning the alleged victim(s) (if other than author)
(Informationen zum Opfer (wenn vom Beschwerdeführer verschieden))

Name
(Name)

First name(s)
(Vorname(n))

Nationality.....
(Staatsangehörigkeit)

Profession
(Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)

.....

Present address or whereabouts (Derzeitige Anschrift oder Aufenthaltsort)

.....
.....
.....

**III. State concerned/articles violated/domestic remedies
(Betroffener Staat/verletzte Artikel/innerstaatliche Rechtsmittel)**

Name of the State party (country) to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination against which the communication is directed:

(Name des Vertragsstaates (Landes) zum Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, gegen den sich die Mitteilung richtet:)

.....

Articles of the International Covenant on the Elimination of Racial Discrimination allegedly violated:

(Angabe der mutmaßlich verletzten Bestimmungen zum Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung:)

.....
.....
.....
.....

Steps taken by or on behalf of the alleged victim(s) to exhaust domestic remedies - recourse to the courts or other public authorities, when and with what results (if possible, enclose copies of all relevant judicial or administrative decisions):

(Darstellung, ob der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft wurde, Angaben zur Einlegung der Rechtsmittel und zu den Ergebnissen; wenn möglich, unter Beifügung von Kopien aller Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen:)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

If domestic remedies have not been exhausted, explain why:

(Falls der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft worden ist, begründen Sie warum:)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

**IV. Other international procedures
(Andere internationale Verfahren)**

Has the same matter been submitted for examination under another procedure of international investigation or settlement (e.g. the Inter-American Commission on Human Rights, the European Court on Human Rights)? If so, when and with what results?

(Wurde dieselbe Angelegenheit bereits einem anderen internationalen Kontrollgremium unterbreitet, beispielsweise der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte? Wenn ja, wann und mit welchem Ergebnis?)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

**V. Facts of the claim
(Sachverhaltsschilderung)**

Detailed description of the facts of the alleged violation or violations (including relevant dates)*

(Legen Sie alle Tatsachen der behaupteten Menschenrechtsverletzung ausführlich dar und teilen Sie die notwendigen Daten mit)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Author's signature:.....
(Unterschrift des Beschwerdeführers)

* Add as many pages as needed for this description.
(Fügen Sie so viele Seiten bei, wie zur Darstellung notwendig sind)

Dokument A.3.3-2:

Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung – Abschließende Bemerkungen: Deutschland

1. Der Ausschuss hat die 16. – 18. Staatenberichte Deutschlands, die in einem Dokument vorgelegt wurden (CERD/C/DEU/18), in seiner 1886. und 1887. Sitzung (CERD/C/SR.1886 und CERD/C/SR.1887) am 5. und 6. August 2008 geprüft. In seiner 1998. Sitzung (CERD/C/SR.1998) am 13. August 2008 hat er die folgenden Schlussbemerkungen angenommen.

A. Einleitung

2. Der Ausschuss begrüßt die Vorlage der 16. – 18. Staatenberichte Deutschlands, die gemäß den Richtlinien des Ausschusses für die Berichterstattung abgefasst waren, und dankt für den offenen und konstruktiven Dialog mit der Delegation und für die ausführliche und gründliche schriftliche Beantwortung des Fragenkatalogs rechtzeitig vor der Tagung. Er begrüßt außerdem die Teilnahme einer Delegation, die aus Sachverständigen verschiedener Ministerien zusammengesetzt war, einschließlich der Leiterin der Anti-Diskriminierungsstelle des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

3. Der Ausschuss ist erfreut darüber, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte, nichtstaatliche Organisationen, die sich mit Menschenrechts- und Rassismusfragen beschäftigen, sowie Vertreter der jüdischen und muslimischen Gemeinden bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts mitgewirkt haben.

B. Positive Aspekte

4. Der Ausschuss begrüßt, dass im August 2006 das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) beschlossen wurde, das eine Diskriminierung aus Gründen der Rasse und wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität verbietet.

5. Der Ausschuss begrüßt, dass beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Antidiskriminierungsstelle eingerichtet wurde, die Rechtsberatung für Personen anbietet, die sich aus Gründen der Rasse diskriminiert fühlen.

6. Der Ausschuss begrüßt die Erstellung eines Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus und nimmt zur Kenntnis, dass sein Inhalt im Laufe der Zeit Veränderungen unterliegen kann.

7. Der Ausschuss begrüßt die im September 2001 abgegebene Erklärung des Vertragsstaats nach Artikel 14 des Übereinkommens, mit der er die Zuständigkeit des Ausschusses für die Erörterung von Mitteilungen einzelner Personen anerkannt hat.

8. Der Ausschuss begrüßt, dass das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art im Januar 2003 unterzeichnet wurde.

9. Der Ausschuss begrüßt die Schaffung des Minderheitensekretariats, das den Bekanntheitsgrad der Minderheitenrechte auf Bundesebene erhöht und Minderheiten mehr Möglichkeiten bietet, ihre Anliegen bei den Bundesorganen der Gesetzgebung und der vollziehenden Gewalt vorzutragen.

10. Der Ausschuss begrüßt den Erlass des 2004 beschlossenen Gesetzes zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum, das die Stellung der friesischen Minderheit stärkt.

11. Der Ausschuss begrüßt das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005, die Erstellung des Nationalen Integrationsplans im Juli 2003 sowie die Aussage der Delegation, dass die Integrationspolitik des Vertragsstaats nicht auf die Assimilierung von Minderheiten gerichtet ist.

12. Der Ausschuss begrüßt das von 2001 bis 2006 durchgeführte Projekt "Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus" sowie das auf Dauer angelegte Folgeprogramm "Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie", das im Januar 2007 gestartet wurde und mit dem die im Vorläuferprogramm entwickelten Präventionsstrategien weiter verfolgt werden sollen.

13. Der Ausschuss begrüßt die Einrichtung der Islam-Konferenz als Forum, in dem Vertreter der muslimischen Gemeinden in Deutschland mit Vertretern deutscher Behörden zusammenkommen, um in einen kontinuierlichen Dialog über islamfeindliche Entwicklungen einzutreten und entsprechende politische Antworten zu erörtern.

A. C. Besorgnisse und Empfehlungen Bedenken und Empfehlungen

14. Die Erklärungen der Delegation in Bezug auf die Gesetzesbestimmungen, die den Vertragsstaat daran hindern, in einer Volkszählung ethnische Gruppen zu erfassen oder anderweitig zwischen Bürgern aus Gründen der ethnischen, sprachlichen oder religiösen Herkunft zu unterscheiden, nimmt der Ausschuss zur Kenntnis, äußert sich aber gleichzeitig besorgt über den Mangel an statistischen Angaben im Bericht des Vertragsstaats über die ethnische Zusammensetzung seiner Bevölkerung.

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, entsprechend den Randnummern 10 und 12 seiner überarbeiteten Richtlinien für die Berichterstattung (CERD/C/2007/1) Informationen über den Gebrauch von Muttersprachen, in der Regel gesprochenen Sprachen oder andere Indikatoren ethnischer Vielfalt zusammen mit Daten aus gezielten, auf freiwilliger Basis und unter voller Achtung der Privatsphäre und der Anonymität der betroffenen Personen durchgeführten sozialwissenschaftlichen Erhebungen zur Verfügung zu stellen, damit die Zusammensetzung seiner Bevölkerung und die Lage auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet beurteilt werden kann.

15. Der Ausschuss nimmt die Vorbehalte des Vertragsstaats hinsichtlich der Verwendung des Begriffs "Rasse" zur Kenntnis, ist aber gleichzeitig besorgt darüber, dass die starke Konzentration des Vertragsstaats auf Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Rechtsextremismus zu Versäumnissen bei anderen Formen der Rassendiskriminierung führen kann. Der Ausschuss ist auch besorgt darüber, dass die gesetzgeberische Ausgestaltung wichtiger Bestim-

mungen des Strafgesetzbuchs insgesamt hinsichtlich rassistischer Merkmale bei Straftatbeständen nicht präzise genug ist. In diesem Zusammenhang bedauert der Ausschuss auch, dass es in der innerstaatlichen Gesetzgebung des Vertragsstaats an einer Definition des Begriffs "Rassendiskriminierung" fehlt (Art. 1).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Aufnahme einer klaren und umfassenden Definition des Begriffs Rassendiskriminierung nach Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens in seine innerstaatliche Gesetzgebung zu erwägen. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, bei der Bekämpfung von Rassendiskriminierung einen breiteren Ansatz zu verfolgen, um dieser Diskriminierung in allen ihren Formen einschließlich Äußerungen rassistischer Vorurteile und Einstellungen entgegenzutreten.

16. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Straftatbestände nach den §§ 86a und 130 StGB eine Grundlage für die Verfolgung von Straftaten bieten, die durch rassistische Propaganda im Internet begangen werden, ist aber gleichzeitig nach wie vor besorgt über gemeldete Vorfälle von Hasssprache einschließlich rassistischer Propaganda im Internet. (Art. 4 Buchstabe a)

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Anstrengungen zu verstärken, um rassistisch motivierte Straftaten einschließlich Hasssprache und rassistischer Propaganda im Internet zu verhindern und sicherzustellen, dass die einschlägigen Strafvorschriften wirksam angewendet werden. Der Ausschuss erinnert daran, dass die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung mit besonderen Pflichten und Verantwortung verbunden ist, insbesondere mit der Pflicht, kein rassistisches Gedankengut zu verbreiten. In dieser Hinsicht ermuntert der Ausschuss den Vertragsstaat, das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität zu ratifizieren.

17. Der Ausschuss ist besorgt über die möglichen negativen Auswirkungen im Sinne einer indirekten Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft, die sich aus der in § 19 Abs. 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes enthaltenen Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung beim Zugang zu Mietwohnungen ergeben können. Nach dieser Bestimmung können Vermieter die Vermietung von Wohnraum an Personen, die diesen Wohnraum anmieten wollen, im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse ablehnen.

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die gleiche Wahrnehmung des Rechts auf angemessenen Wohnraum dadurch zu garantieren, dass sichergestellt wird, dass Wohnungsvermittlungsstellen und andere Anbieter von Unterkünften diskriminierende Praktiken unterlassen. Außerdem ermuntert der Ausschuss den Vertragsstaat, eine Änderung von § 19 Abs. 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes zu erwägen, um Art. 5 Buchstabe e Ziffer iii des Übereinkommens Rechnung zu tragen.

18. Der Ausschuss ist weiterhin besorgt über die Zunahme der gemeldeten rassistisch motivierten Vorfälle gegen Mitglieder der jüdischen und muslimischen Gemeinden, gegen Roma und Sinti sowie gegen deutsche Staatsange-

hörige ausländischer Herkunft und Asylsuchende insbesondere afrikanischer Herkunft (Art. 5 Buchstabe b).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, auf Bundes- und Länderebene entschiedener vorzugehen, um rassistisch motivierte Gewalttaten gegen Mitglieder der jüdischen und muslimischen Gemeinden, gegen Roma und Sinti sowie gegen deutsche Staatsangehörige ausländischer Herkunft und Asylsuchende insbesondere afrikanischer Herkunft zu verhindern und Täter zu bestrafen. Außerdem sollte der Vertragsstaat auf Jahresbasis aktualisierte statistische Angaben über die Anzahl und Art der gemeldeten Hassdelikte, Strafverfahren, Verurteilungen und gegen Täter verhängte Strafen, aufgeschlüsselt nach Alter, Geschlecht und nationaler oder ethnischer Herkunft der Opfer, zur Verfügung stellen.

19. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass einige Länder, insbesondere Baden-Württemberg, in Einbürgerungsfragebögen spezielle Fragen aufgenommen haben, die diskriminierend sein können; hier ist insbesondere der im Land Baden-Württemberg eingeführte Fragebogen zu nennen, der von Staatsbürgern der 57 Mitgliedstaaten der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) bei Beantragung der deutschen Staatsbürgerschaft zu beantworten ist (Art. 5 Buchstabe d Ziffer iii).

Der Ausschuss empfiehlt der Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass für alle Bewerber um die Staatsbürgerschaft Fragebögen ohne diskriminierende Inhalte verwendet werden.

20. Der Ausschuss nimmt die Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes, mit denen der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft für langfristig aufenthaltsberechtigte Personen vereinfacht wird, zur Kenntnis, bedauert aber gleichzeitig, dass ein erheblicher Teil der ausländischen Staatsbürger, bei denen die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind, im Vertragsstaat immer noch ohne dessen Staatsangehörigkeit lebt; dies gilt insbesondere für Personen türkischer Herkunft (Art. 5 Buchstabe d Ziffer iii).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für langfristig aufenthaltsberechtigte Personen und für in Deutschland geborene Personen zu erleichtern, um die Integration dieser Einwohner, die gegebenenfalls die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben möchten, ohne ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, zu fördern.

21. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass der Vertragsstaat die deutschen Roma und Sinti als nationale Minderheit anerkennt, ist aber gleichzeitig besorgt darüber, dass viele Roma und Sinti in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Wohnen weiterhin Diskriminierung erfahren (Art. 5 Buchstabe e).

Unter Hinweis auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 27 (2000) über die Diskriminierung der Roma empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, besondere Maßnahmen zur Verbesserung der Lage aller Roma und Sinti zu ergreifen, damit sie die durch die anhaltende Diskriminierung entstandenen Nachteile insbesondere in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Wohnen überwinden können. Außerdem empfiehlt der Ausschuss, die 2005 zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem entsprechenden Landesverband des Zentralrats Deutscher Sinti und

Roma geschlossene Rahmenvereinbarung zum Schutz der Sinti und Roma auch in den anderen Bundesländern zu übernehmen.

22. Der Ausschuss nimmt die aktuellen Vorschläge für eine Gesetzesänderung zur Kenntnis, ist jedoch gleichzeitig besorgt über Meldungen, dass für Kinder von Asylsuchenden in Hessen, Baden-Württemberg und im Saarland die Grundschulpflicht nicht uneingeschränkt gilt, so dass die betroffenen Kinder bei der Einschulung auf Hindernisse stoßen (Art. 5 Buchstabe e Ziffer v).

Im Hinblick auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 30 (2004) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat sicherzustellen, dass im Hoheitsgebiet des Vertragsstaats ansässige Kinder von Asylsuchenden bei der Einschulung nicht auf Hindernisse stoßen.

23. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass Zuwandererkinder in Sonderschulen im Wesentlichen wegen unzureichender Kenntnisse der deutschen Sprache überdurchschnittlich und in weiterführenden Schulen und an Hochschulen unterdurchschnittlich vertreten sind (Art. 5 Buchstabe e Ziffer v).

Unter Hinweis auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 30 (2004) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Integration von Kindern ausländischer Eltern in den Regelschulen sicherzustellen und die Problematik der Überweisung dieser Kinder in Sonderschulen einschließlich der Kriterien für solche Überweisungen zu überdenken sowie die gegenwärtigen Maßnahmen zur Förderung der deutschen Sprachkenntnisse dieser Kinder zu verbessern.

24. Der Ausschuss ist besorgt über die prekäre Lage des sorbischen Schulsystems in den Ländern Sachsen und Brandenburg, die zum Teil auf den Rückgang der Einschulungszahlen zurückzuführen ist; dies kann sich auf den allgemeinen Grundsatz des Gebrauchs von Minderheitensprachen im Schulsystem auswirken (Art. 5 Buchstabe e Ziffer v).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die wirksame Umsetzung der Gesetzesbestimmungen über den Gebrauch von Minderheitensprachen im Schulsystem sicherzustellen. Der Vertragsstaat sollte die Behörden der Länder Sachsen und Brandenburg ermuntern, Maßnahmen zur stärkeren Einbindung der sorbischen Minderheit in die Entscheidungsfindung in diesem Bereich zu erwägen und den Fortbestand eines existenzfähigen sorbischen Schulsystems einschließlich weiterführender Schulen zur Erhaltung der sorbischen Sprache und Kultur sicherzustellen.

25. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass die Gewährung einer Entschädigung für Opfer rassistisch motivierter Handlungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) anscheinend vom Staatsangehörigkeitsstatus der Opfer und nicht von der Schwere der begangenen Handlungen abhängig ist (Art. 6).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, eine Überarbeitung der Bestimmungen des Opferentschädigungsgesetzes zu erwägen, um die Entschädigung von Opfern rassistisch motivierter Straftaten unabhängig von ihrem Staatsangehörigkeitsstatus vorzusehen.

26. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass das Strafgesetzbuch eine allgemeine Bestimmung enthält, nach der die Beweggründe und die Ziele des Täters bei der Strafzumessung zu berücksichtigen sind, ist jedoch gleichzeitig

besorgt darüber, dass nach dem deutschen Strafrecht nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, dass rassistische Beweggründe bei der Bemessung der Strafe für die entsprechenden Straftaten als spezieller erschwerender Umstand zu berücksichtigen sind. Dem Ausschuss ist bekannt, dass über ein solches Gesetz im Parlament beraten werden soll (Art. 6).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, weiter darauf hinzuwirken, dass in seine innerstaatliche Strafgesetzgebung eine spezielle Bestimmung aufgenommen wird, mit der sichergestellt ist, dass ethnisch, rassistisch oder religiös begründeter Hass als strafschärfender Umstand im Strafverfahren berücksichtigt wird.

27. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass Mitglieder der Bevölkerungsgruppe der Roma und Sinti Opfer von rassistischen Vorurteilen und Stigmatisierung in den Medien sind und dass der Vertragsstaat bisher keine ausreichenden Maßnahmen getroffen hat, um dieser Situation zu begegnen (Art. 7).

Unter Hinweis auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 27 (2000) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens der Verbreitung jedweden Gedankenguts über rassistische oder ethnische Überlegenheit oder Rassenhass sowie der Aufstachelung zur Diskriminierung und Gewalt gegen Roma in den Medien entgegenzutreten. Er ermuntert den Vertragsstaat, Verfahren der Selbstkontrolle der Medien zur Verhinderung eines rassistisch diskriminierenden oder voreingenommenen Sprachgebrauchs in vollem Umfang zu implementieren und nach Möglichkeit zu verbessern.

28. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Informationen über die Folgemaßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen zu übermitteln, die der Ausschuss nach Artikel 14 des Übereinkommens am 22. Februar 2008 zu Mitteilung Nr. 38/2006 abgegeben hat.

29. Der Ausschuss nimmt die Ausführungen des Vertragsstaats in seinen schriftlichen Antworten (siehe Frage 23) zur Kenntnis, ermuntert ihn aber dennoch, die Ratifizierung der Internationalen Konvention von 1990 zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (angenommen durch die Resolution A/RES/45/158 der Generalversammlung vom 18. Dezember 1990) zu erwägen, um den Schutz ausländischer Staatsbürger vor Rassendiskriminierung zu stärken.

30. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, bei der Umsetzung des Übereinkommens in seine innerstaatliche Rechtsordnung, insbesondere im Hinblick auf die Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens, die entsprechenden Abschnitte der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban zu berücksichtigen, die im September 2001 von der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz angenommen wurden (A/CONF.189/12, Kap. I). Der Ausschuss legt dem Vertragsstaat außerdem dringend nahe, in seinem nächsten Staatenbericht insbesondere auf den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus und andere Maßnahmen einzugehen, die zur Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban auf nationaler Ebene getroffen wurden. Der Ausschuss ermuntert den Vertragsstaat ferner, weiterhin aktiv im Vorberei-

tungsausschuss für die Überprüfungskonferenz von Durban sowie 2009 an der Überprüfungskonferenz von Durban teilzunehmen.

31. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine Staatenberichte zeitgleich mit ihrer Übersendung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und die Bemerkungen des Ausschusses zu diesen Berichten in den Amtssprachen und in Minderheitensprachen ebenso zu veröffentlichen.

32. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, bei der Erstellung des nächsten Staatenberichts zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes, insbesondere bei der Bekämpfung von Rassendiskriminierung, tätig sind, umfassend zu konsultieren.

33. Der Vertragsstaat sollte nach Artikel 65 Absatz 1 der Verfahrensordnung des Ausschusses innerhalb eines Jahres darüber informieren, wie er die in den Absätzen 16, 17, 22 und 26 enthaltenen Empfehlungen des Ausschusses umgesetzt hat.

34. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat um Aktualisierung seines Kernberichts gemäß den harmonisierten Leitlinien für die Berichterstattung nach den internationalen Menschenrechtsverträgen, insbesondere soweit sie den Gemeinsamen Kernbericht betreffen, in der auf der 5. Gemeinsamen Tagung der Ausschüsse der Menschenrechtsvertragsorgane im Juni 2006 angenommenen Fassung (HRI/GEN/2/Rev.4).

35. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seine 19. bis 22. Staatenberichte in einem einzigen Gesamtbericht unter Berücksichtigung der vom Ausschuss auf seiner 27. Tagung angenommenen Leitlinien für den CERD-spezifischen Bericht (CERD/C/2007/1) fristgerecht zum 15. Juni 2012 zu übersenden. Dieser Bericht sollte ein aktualisiertes Dokument sein und alle Punkte behandeln, die in den vorliegenden Schlussbemerkungen angesprochen worden sind.

Quelle:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-rassismus-konvention-icerd.html>

(nichtamtliche Übersetzung aus dem Englischen).

A.3.4. DER AUSSCHUSS FÜR DIE BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG DER FRAU

Das Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention), dem die Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Resolution 2263 (XXII) der VN-Generalversammlung vom 17. November 1967) vorausgegangen war, wurde am 18. Dezember 1979 von der VN-Generalversammlung angenommen (Resolution 34/180). Das Übereinkommen trat am 3. September 1981 in Kraft (für die Bundesrepublik Deutschland: 9. August 1985).

Nach Artikel 1 des Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck "Diskriminierung der Frau" "jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Familienstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird".

Das Übereinkommen enthält eine Zahl von weitreichenden Pflichten für die Vertragsstaaten, nicht nur Individualrechte zu respektieren und zu schützen, sondern auch den kulturellen Wandel zu fördern, der für deren Verwirklichung notwendig ist: "Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau, sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen," (Artikel 2). Sie treffen alle geeigneten Maßnahmen, "a) um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen; b) um sicherzustellen, dass die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe und zur Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder beiträgt, wobei davon ausgegangen wird, dass das Interesse der Kinder in allen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist" (Artikel 5).

In Deutschland ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) federführend verantwortlich für die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

Vorbehalte gegen das Übereinkommen

Der Ausschuss moniert sowohl die Zahl als auch das Ausmaß an Vorbehalten (reservations) der Vertragsstaaten gegenüber einigen Artikeln des Übereinkommens, mit denen sie deren Rechtsgültigkeit für ihr Land verneinen, insbesondere den Artikeln 9, 15 und 16, welche die Staatsangehörigkeit, Rechtsfä-

higkeit sowie Heirat und Familienfragen (Rechte zur und in der Ehe) behandeln.

Bei keinem anderen Vertragswerk der Vereinten Nationen sind so viele Vorbehalte der Vertragsstaaten eingebracht worden wie bei diesem Übereinkommen. Aus diesem Grund forderte die Generalversammlung in ihrer Resolution 51/68 vom 12. Dezember 1996 die Vertragsstaaten auf, die Zahl ihrer Vorbehalte zu verringern, um sicherzustellen, dass keine Vorbehalte mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind, und ihre Vorbehalte regelmäßig zu überprüfen, ob sie zurückgezogen werden könnten. Der Ausschuss hat seinerseits in den Allgemeinen Bemerkungen No. 4 (1987) und No. 20 (1992) das Problem der Vorbehalte angesprochen. Außerdem legen mehrere Vertragsstaaten, wie zum Beispiel Deutschland, regelmäßig Widerspruch ein, wenn das Recht auf Vorbehalte von einem anderen Vertragsstaat ihrer Meinung nach zu extensiv genutzt wird.

Zusammensetzung und Arbeitsweise des Ausschusses

Der Ausschuss (Committee on the Elimination of Discrimination against Women; CEDAW), bestehend aus 23 Sachverständigen, überwacht die Fortschritte bei der Durchführung dieses Übereinkommens. Die Expertinnen und Experten werden von den Vertragsstaaten für jeweils vier Jahre gewählt (am 30. November 2011: 187 Vertragsstaaten) und sind in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig. Seit 1996 trifft sich der Ausschuss zweimal jährlich jeweils für die Dauer von drei Wochen, abwechselnd in Genf und New York. Zwar kam es in den letzten Jahren zu Ad-hoc-Verlängerungen der Tagungszeit, aber eine dauerhafte Ausweitung auf drei Tagungen pro Jahr durch eine entsprechende Änderung des Artikels 20 Übereinkommen hat die notwendige Ratifikation durch zwei Drittel der Vertragsstaaten noch nicht erreicht (Stand am 1. Juli 2011: 63 Vertragsstaaten). Für den Ausschuss war bis 2007 die Abteilung zur Förderung von Frauen im VN-Sekretariat in New York zuständig; seit Januar 2008 arbeitet das Hochkommissariat für Menschenrechte in Genf für CEDAW.

Artikel 18: Staatenberichte

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, über die zur Durchführung des Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen und entsprechenden Fortschritte in regelmäßigen Abständen zu berichten. Der Ausschuss diskutiert die Berichte, welche die Vertragsstaaten ein Jahr nach Ratifizierung oder Beitritt und danach alle vier Jahre einreichen, in öffentlichen Sitzungen (vgl. Abbildung A.3.4-1). In Artikel 18 Absatz 2 des Übereinkommens wird ausdrücklich erwähnt, dass in den Staatenberichten auf Faktoren und Schwierigkeiten hingewiesen werden kann, die das Ausmaß der Erfüllung der in dem Übereinkommen vorgesehenen Verpflichtungen (vgl. Artikel 2 bis 16) beeinträchtigen.

Der Ausschuss erstattet der Generalversammlung jährlich über den ECOSOC Bericht; er macht Vorschläge und Allgemeine Empfehlungen, die auf der Prüfung der Berichte und auf Informationen der Vertragsstaaten beruhen (Artikel 21).

1990 wurde eine tagungsvorbereitende Arbeitsgruppe eingerichtet, die jeweils zwei Tagungen im Voraus zusammentritt, um die zu behandelnden nationalen Staatenberichte auszuwerten, einen Fragenkatalog zu erstellen und damit den Vertragsstaaten genügend Zeit zur Beantwortung zu ermöglichen. 2004 entschied der Ausschuss, dass auch für die Erst-Berichte Listen mit Problemen und Fragen erarbeitet werden, um die Vertragsstaaten auf einen konstruktiven Dialog besser vorzubereiten.

Staatenvertreter/innen sollen ihre Berichte mündlich vortragen und danach zu den Kommentaren des Ausschusses Stellung nehmen. Am Ende der Sitzung verabschiedet der Ausschuss Abschließende Bemerkungen (bis 2007: Abschließende Kommentare; concluding comments), die in den jährlichen Berichten der Generalversammlung nicht direkt zu finden sind. Vielmehr werden jeweils konkrete Verweise auf das Dokumenten-System (Official Document System; ODS) der Vereinten Nationen genannt. Die Abschließenden Bemerkungen bestehen aus drei Teilen: (1) Einführung und positive Faktoren; (2) hauptsächliche Anlässe zur Besorgnis und (3) Empfehlungen. Neu ist die Einrichtung eines Follow-up-Verfahrens, wofür ein/e Berichtersteller/in gesondert gewählt wird. Dabei erfolgt eine Konzentration auf zwei Empfehlungen, die für den Ausschuss von herausragender Bedeutung sind.

Der Ausschuss ist mit dem gleichen Problem wie die anderen Menschenrechtsausschüsse konfrontiert. Einerseits müssen Schritte unternommen werden, um den Überhang der zu behandelnden Berichte abzubauen. So wurden zum Beispiel Tagungen mit zwei Kammern durchgeführt.

Auf der 44. Tagung im Juli/August 2009 beauftragte der Ausschuss das Sekretariat, diejenigen Vertragsstaaten regelmäßig zu mahnen, die mit ihren Berichten fünf Jahre und länger im Rückstand sind. Am 15. Mai 2011 handelte es sich um 19 Vertragsstaaten. Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt 58 Staaten mit 112 Berichten im Rückstand. Bereits auf seiner 16. Tagung 1997 entschied der Ausschuss, ausnahmsweise und als zeitlich begrenzte Maßnahme den Vertragsparteien zu gestatten, bis zu zwei der fälligen Berichte in einen Bericht zusammenzufassen. Jährlich sollen 24 Staatenberichte diskutiert werden, wobei jetzt in den meisten Fällen zwei Berichte kombiniert werden.

Allgemeine Bemerkungen

Zwischen 1986 und 2010 hat der Ausschuss insgesamt 28 Allgemeine Bemerkungen verabschiedet. Seit den 1990er Jahren wurden unter anderem folgende Allgemeine Bemerkungen abgegeben:

Die Staaten wurden dazu aufgerufen,

- Maßnahmen gegen die Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen zu treffen (No. 14 - 1990);
- bei einzelstaatlichen Vorhaben zur Vorbeugung vor und Eindämmung von AIDS eine Diskriminierung von Frauen zu vermeiden (No. 15 - 1990);

- besondere Maßnahmen für Frauen mit Behinderungen zu ergreifen, damit sie in allen Bereichen des sozialen und kulturellen Lebens teilnehmen können (No. 18 - 1991);
- wirksame rechtliche Maßnahmen – auch durch das Strafrecht und zivilrechtliche Schadenersatzansprüche – zum Schutz der Frauen vor Gewalt zu ergreifen (No. 19 - 1992);
- in ihren Berichten Auskünfte über Gewalt gegen Frauen sowie über Programme zum Schutz von Frauen vor Prostitution und Frauenhandel zu geben (No. 19 - 1992);
- geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Gleichberechtigung in Ehe und Familienbeziehungen (Artikel 9, 15 und 16 des Übereinkommens) sicherzustellen und entsprechende Rechtsvorschriften zu erlassen und durchzusetzen (No. 21 - 1994);
- gleiche Teilhabe von Frauen am öffentlichen und politischen Leben unter Hinweis auf die nach Artikel 4 zulässige Möglichkeit von zeitlich begrenzten Sondermaßnahmen positiver Diskriminierung zur De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau zu sichern (No. 23 - 1997);
- umfassende nationale Strategien zu entwickeln und umzusetzen, um die Gesundheit von Frauen in sämtlichen Lebensabschnitten zu fördern (No. 24 - 1999);
- auf der Grundlage des Übereinkommens und der Allgemeinen Bemerkungen eine auf Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung ausgerichtete Politik für weibliche Wanderarbeitnehmer zu verfolgen (No. 26 - 2008); und
- die Menschenrechte älterer Frauen angemessen zu sichern (No. 27 - 2010).

Die Allgemeinen Bemerkungen No. 1 (1986) bis No. 25 (2004) in sind in deutscher Sprache zugänglich (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005)).

Fakultativprotokoll: Individualbeschwerden

Lange existierte kein Verfahren zur Untersuchung individueller oder zwischenstaatlicher Beschwerden durch diesen Ausschuss. Ein solches Verfahren über ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen einzuführen, wurde in der Wiener Erklärung, dem Aktionsprogramm der Weltmensenrechtskonferenz von 1993 und der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995 gefordert. Am 10. Dezember 1999, dem "Tag der Menschenrechte", wurde das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Zeichnung und Ratifikation aufgelegt; es trat zum 22. Dezember 2000 in Kraft. Vorbehalte zum Fakultativprotokoll sind nicht erlaubt. Die Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde erfolgte am 15. Januar 2002. Insgesamt haben bisher 103 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert (Stand: 30. November 2011).

Das Protokoll enthält ein Beschwerdeverfahren (vgl. Abbildung A.3.4-2), das Personen, die sich durch einen Vertragsstaat in den im Übereinkommen ver-

briefen Rechten verletzt fühlen, die Möglichkeit gibt, nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel vor dem Ausschuss Beschwerde einzulegen. Die Beschwerde muss in schriftlicher Form erfolgen und darf nicht anonym sein (vgl. das Formblatt für Mitteilungen in Dokument A.3.4-1). Sie muss eingereicht werden durch eine Einzelperson oder in deren Auftrag oder durch eine Gruppe von Einzelpersonen eines Staates, der Vertragsstaat des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls ist. Eine Beschwerde wird vom Ausschuss nicht geprüft, falls die Angelegenheit bereits Gegenstand eines anderen internationalen Verfahrens ist oder war.

Der Ausschuss kann vom Vertragsstaat rechtswahrende Maßnahmen verlangen, bevor eine endgültige Entscheidung über eine Beschwerde getroffen wird, um irreparable Schäden von dem mutmaßlichen Opfer abzuwenden. Soweit Artikel 2 des Fakultativprotokolls von einer "Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat" spricht, können nur solche Bestimmungen des Übereinkommens gemeint und Gegenstand einer Beschwerde sein, die im Konkretisierungsgrad Individualrechten entsprechen. Davon zu unterscheiden sind solche Bestimmungen des Fakultativprotokolls, die Zielvorgaben beschreiben, für deren Umsetzung dem Vertragsstaat ein Ermessensspielraum politischer Gestaltung zusteht.

Bis zum 1. Oktober 2010 gab es insgesamt 27 Beschwerden. Darunter wurden 8 Fälle für nicht zulässig erklärt; 3 Fälle wurden nicht fortgesetzt, und 9 Fälle waren noch anhängig. Bisher äußerte der Ausschuss in 7 Fällen eine Meinung. Ebenso wie bei der Prüfung der Staatenberichte existiert auch bei den Individualbeschwerden ein Follow-up-Verfahren.

Untersuchungsbefugnis

Außerdem beinhaltet das Protokoll ein Untersuchungsverfahren (Artikel 8), das dem Ausschuss die Befugnis gibt, Untersuchungen durchzuführen, wenn zuverlässige Angaben vorliegen, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen (vgl. Abbildung A.3.4-2). Aber Vertragsstaaten können bei der Zeichnung oder Ratifizierung des Fakultativprotokolls die Kompetenz des Ausschusses für das Untersuchungsverfahren von vornherein ablehnen (Artikel 10; sog. Opt-out-Klausel).

Dieses Verfahren wurde nach dem Modell des Untersuchungsverfahrens des Internationalen Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Artikel 20) entwickelt (vgl. Kapitel A.3.5). Es erlaubt die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, bei denen Einzelpersonen oder Gruppen nicht in der Lage waren, Beschwerden einzureichen. Außerdem ermöglicht es dem Ausschuss, Empfehlungen zum Abbau struktureller Gewalt abzugeben.

Andere Möglichkeiten

Gegenwärtig existieren mehrere andere Möglichkeiten, durch die die internationale Aufmerksamkeit auf Fälle geschlechtsspezifischer Diskriminierung gelenkt werden kann. Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau kann Be-

schwerden zur Diskriminierung von Frauen von Einzelpersonen oder Personengruppen entgegennehmen. Die Kommission ernennt eine Arbeitsgruppe zur Untersuchung solcher Mitteilungen; sie besteht aus höchstens fünf Mitgliedern der Kommission. Die Arbeitsgruppe prüft alle Beschwerden sowie die Antworten der betreffenden Regierungen und unterbreitet der Kommission diejenigen Beschwerden, welche einen Generalzusammenhang von verlässlich nachgewiesenen ungerechten und diskriminierenden Praktiken erkennen lassen.

Die Kommission wird jedoch nicht bei Individualbeschwerden aktiv. Das Verfahren zielt vielmehr darauf ab, Entwicklungstendenzen bei der Diskriminierung von Frauen festzustellen, um auf dieser Grundlage politische Empfehlungen gegen geschlechtsspezifische Diskriminierungen aussprechen zu können.

Mitteilungen, die von der Kommission behandelt werden sollen, sind an folgende Anschrift zu richten:

CSW Communications Procedure
Human Rights Section
UN Women
220 East 42nd Street, 17th floor,
New York, NY 10017
USA

Tel: 001 212 906 6400

Fax: 001 212 906 6705

E-mail: cp-csw@unwomen.org

Internet:

www.un.org/womenwatch/daw/csw/communications_procedure.html#where

Außerdem kann auch der Menschenrechtsausschuss (vgl. Kapitel A.3.2) Beschwerden über Verletzungen in Bezug auf die Gleichbehandlung der Geschlechter entgegennehmen – insbesondere nach Artikel 26 Zivilpakt. Das Individualbeschwerdeverfahren des Menschenrechtsausschusses ist Einzelpersonen in 114 Staaten (einschließlich Deutschland seit dem 25. November 1993) zugänglich, die das Fakultativprotokoll zum Zivilpakt ratifiziert haben. Frauen in diesen Staaten können dadurch Beschwerden über die Verletzung ihrer Gleichheitsrechte vorbringen, die durch diesen Pakt oder andere internationale Menschenrechtskonventionen geschützt sind – vorausgesetzt, dass ihre Staaten Vertragsparteien dieser Verträge bzw. der angehängten Fakultativprotokolle sind.

Entscheidung 16/III: Zunehmende Bedeutung der NGOs

Seit der Gründung erfreut sich der Ausschuss einer starken Unterstützung durch nationale und internationale NGOs. Der Ausschuss beschloss, informelle Treffen mit NGOs außerhalb der regelmäßigen Tagungsperiode des Ausschusses durchzuführen, um ihnen die Möglichkeit zu geben, dem Ausschuss Informationen über die Vertragsstaaten zur Überprüfung vorzulegen. Es wurde auch empfohlen, dass die Vertragsstaaten bei der Vorbereitung ihrer Staatenberichte nationale NGOs konsultieren. Außerdem hat der Ausschuss deutlich

zum Ausdruck gebracht, dass "Schattenberichte" der NGOs nicht nur akzeptiert, sondern sogar erwünscht sind.

Ferner schlug die Vorsitzende des Ausschusses vor, dass auch die tagungsvorbereitende Arbeitsgruppe bei zukünftigen Tagungen sich mit NGOs treffen kann, um eine Diskussion zu bestimmten Problembereichen vorzubereiten. "Diese Praxis erlaubt ein fruchtbares Wechselspiel zwischen Ausschuss, Regierungsvertretern des Vertragsstaats und Vertretern von dessen Zivilgesellschaft, das der immer verbesserten Umsetzung des Übereinkommens und damit der Verbesserung der Situation von Frauen im entsprechenden Land zugute kommt" (Schöpp-Schilling, Hanna Beate (2000), S. 24).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Ausschuss eine möglichst enge Zusammenarbeit durch ständige Arbeitsbeziehungen mit den NGOs anstrebt. Diese Entwicklung ist ein Ergebnis der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993, auf der "die aktivsten und bestorganisierten NGOs sich auf Frauenprobleme konzentrierten und/oder sich aus Frauen zusammensetzten" (Forysthe, David P. (1995), S. 303; eigene Übersetzung).

Weitere Informationen sind im Amt des Hochkommissariats zu erhalten:

Committee on the Elimination of Discrimination against Women
Human Rights Treaties Division
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Palais Wilson - 52, rue des Pâquis
CH-1201 Genf
Schweiz

Postanschrift:
UNOG-OHCHR
CH-1211 Genf 10
Schweiz

Tel.: 0041 22 917 94 43
Fax: 0041 22 917 90 08
E-mail: cedaw@ohchr.org

Für Individualbeschwerden:

Petitions Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
1211 Genf 10
Schweiz

Fax: 0041 22 917 90 22 (insbesondere in dringenden Fällen)
E-mail: petitions@ohchr.org

Staatenberichte Deutschlands

Auch am Beispiel Deutschlands wird deutlich, dass der Ausschuss weiterhin mit erheblichen Termenschwierigkeiten konfrontiert ist: Einerseits werden die

Staatenberichte verspätet eingereicht, andererseits existiert ein Überhang von zu behandelnden Berichten.

Der Erstbericht der Bundesrepublik Deutschland war am 9. August 1986 fällig, wurde aber erst am 15. September 1988 eingereicht und vom Ausschuss auf seiner 9. Tagung 1990 behandelt. Der Vereinigungsprozess verzögerte auch die weiteren Berichterstattungen. Der Zweitbericht war am 9. August 1990 und der Drittbericht am 9. August 1994 fällig; Zweit- und Drittbericht wurden als ein kombinierter Bericht im Oktober 1996 eingereicht. Der Viertbericht wurde zeitgerecht im Oktober 1998 eingereicht; diese Berichte wurden am 1. Februar 2000 im Ausschuss behandelt.

In der Behandlung des Erstberichtes wurde deutlich, dass auch in Deutschland die Gleichstellung der Frau rechtlich voranschreitet, faktisch aber noch keinesfalls umgesetzt ist. Frauen sind immer noch überwiegend in sogenannten Frauenberufen mit meist niedrigem Lohnniveau und geringen Aufstiegschancen beschäftigt. In einem Kurzbericht zur Prüfung des Erstberichts im Ausschuss heißt es unter anderem:

"Zwischen den Zeilen gab die Regierungsvertreterin ferner zu verstehen, daß die Einstellungspraxis der Arbeitgeber in Wirtschaft und Industrie nicht weniger diskriminierend sei, der arbeitsrechtliche Schutz insoweit aber weitgehend versage, da niemand zur Einstellung bestimmter Personen gezwungen werden könne und Einrichtungen wie Ombudsleute in der Bundesrepublik Deutschland fehlten. Auf die Möglichkeit angesprochen, gemäß Artikel 4 des Übereinkommens zeitweilig positiv diskriminierende Maßnahmen (zum Beispiel eine gesetzliche Quotenregelung ähnlich derjenigen im Schwerbehindertengesetz) zu ergreifen, erwiderte die Regierungsvertreterin, dass derartige Vorhaben häufig unter dem Gesichtspunkt der im Grundgesetz garantierten Chancengleichheit in Zweifel gezogen würden – ein Argument, das angesichts der tatsächlichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt bei mancher Frau auf wenig Verständnis stoßen mag.

Die Repräsentantin Deutschlands machte auch keinen Hehl daraus, dass trotz aller Anstrengungen der letzten Jahre, die Frauen bei der Koordination von Familie und Beruf zu unterstützen, die Möglichkeiten zum Beispiel im Bereich der kinderbetreuenden Einrichtungen noch längst nicht ausgeschöpft seien.

In einer vom Ausschuss geforderten Stellungnahme zum Abtreibungsverbot erläuterte die Regierungsvertreterin im Einzelnen die strafrechtliche Relevanz, ohne jedoch näher darauf einzugehen, inwiefern sich diese Regelung und deren praktische Auswirkung mit Artikel 12 der Konvention (gleichberechtigter Zugang zu Gesundheitsfürsorgediensten) und insbesondere der aus Artikel 2 g folgenden Verpflichtung zur Abschaffung diskriminierender Strafvorschriften verträgt. Eine vom Ausschuss angeregte Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 7 b des Übereinkommens (Recht auf Wahrnehmung "aller öffentlichen Aufgaben") lehnte die Repräsentantin ab, da das Grundgesetz (Artikel 12 a Absatz 4 Satz 2) den militärischen Dienst mit der Waffe für Frauen untersage und diese Regelung auf breite Zustimmung in der weiblichen Bevölkerung stoße" (Vereinte Nationen 38/5, 1990, S. 191).

Bei der Prüfung des kombinierten Zweit- und Drittberichts sowie des Viertberichts stellte der Ausschuss fest, dass die wirksame Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland durch keine erheblichen Einflussfaktoren oder Schwierigkeiten beeinträchtigt wurde. Er lobte die Regierung für ihre gesetzgeberischen und politischen Initiativen und die Programme und Projekte zur Umsetzung des Grundrechts auf Gleichberechtigung von Frauen und Männern.

Ferner nahm der Ausschuss zur Kenntnis, dass die Bundesregierung den bestehenden Vorbehalt von Artikel 7 b des Übereinkommens hinsichtlich der Rolle von Frauen in der Bundeswehr im Hinblick auf eine mögliche Zurückziehung erneut überdenkt.

Der Ausschuss kritisierte jedoch, dass trotz zahlreicher Maßnahmen die Umsetzung des Übereinkommens für Frauen in den neuen Ländern weiterhin hinter den Fortschritten in den alten Ländern zurückbleibt. Ebenso sah er noch Defizite bei der Umsetzung der Gleichstellung insbesondere in der Arbeitswelt. Der Ausschuss forderte die Regierung daher auf, die Auswirkungen von Maßnahmen zur Vereinbarung von beruflichen und familiären Aufgaben zu untersuchen, um Programme zu schaffen, welche den Abbau stereotyper Denkweisen beschleunigen.

Der Ausschuss forderte die Bundesregierung zur weiteren Verbesserung des gesetzlichen und sozialen Schutzes ausländischer Frauen auf und empfahl weitere Maßnahmen, um die häusliche Gewalt in der Familie zu bekämpfen und ausländische Frauen verstärkt auf die Verfügbarkeit von Rechtsbehelfen und Mittel zum sozialen Schutz aufmerksam zu machen. Der Ausschuss äußerte seine Sorge über den Frauen- und Mädchenhandel und forderte, die Rahmenbedingungen für die Opfer von Frauen- und Mädchenhandel zu verbessern. Außerdem kritisierte er "die unverändert stereotype Darstellung von Frauen und insbesondere ausländischen Frauen" in den Medien.

Der 5. Staatenbericht wurde dem Ausschuss im August 2002 vorgelegt. Es handelte sich um eine aktualisierte Form des Viertberichts, wobei auf Wiederholungen verzichtet wurde. Er zeigte die in diesem Zeitraum getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und andere Maßnahmen sowie die entsprechenden konkreten Fortschritte auf.

In dem Bericht teilte die Bundesregierung dem Ausschuss mit, dass Deutschland seinen Vorbehalt zu Artikel 7 Buchstabe b des Übereinkommens zurückgenommen hat, nachdem durch die vorgenommene Änderung des Grundgesetzes der freiwillige Dienst von Frauen mit der Waffe in der Bundeswehr auf eine klare verfassungsrechtliche Grundlage gestellt wurde. Damit wird Frauen der Zugang zu allen Bereichen der Streitkräfte ermöglicht.

Der 6. Staatenbericht ist am 9. August 2006 fällig gewesen; er wurde am 19. September 2007 eingereicht und am 2. Februar 2009 vom Ausschuss mit der deutschen Regierungsdelegation in Genf in einer öffentlichen Sitzung diskutiert. Die Abschließenden Bemerkungen finden sich in Dokument A.3.4-2. In ihnen wird die Bundesregierung aufgefordert, nach zwei Jahren einen Zwischenbericht vorzulegen, in dem sie den Ausschuss über die Maßnahmen in-

formiert, die (1) zur Beseitigung der Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen und (2) der Aufnahme eines Dialogs mit Intersexuellen- und Transsexuellen-Organisationen ergriffen wurden. Der Bericht wurde im August 2011 eingereicht und im November 2011 nach der Prüfung im Ausschuss mit einem Brief der Follow-up-Berichterstellerin beantwortet. Darin wird die teilweise erfolgte Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses anerkannt, die Bundesregierung aber aufgefordert, weitere Maßnahmen gegen die Lohnungleichheit zu ergreifen. Die Ergebnisse des mit dem Thema Intersexualität betrauten Nationalen Ethikrats sollen im nächsten Staatenbericht vorgelegt werden, darüber hinaus wird der Bundesregierung aber auch der direkte Dialog mit Inter- und Transsexuellen-Organisationen empfohlen.

Eine Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands veröffentlichte im Dezember 2008 einen gemeinsamen Alternativbericht zum 6. Staatenbericht. In ihm wird detailliert beschrieben, wo die Gleichstellungspolitik mangelhaft ist, und welche Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung in den verschiedenen Lebens- und Arbeitsbereichen in Deutschland erforderlich sind. Der Bericht befasst sich auch mit der Situation von besonderen Gruppen wie Migrantinnen und Frauen mit Behinderungen. Er umfasst zusätzliche Einzelberichte über die Situation intersexueller und transsexueller Menschen. Vertreterinnen der Allianz präsentierten diesen Bericht auch mündlich der tagungsvorbereitenden Arbeitsgruppe in New York im Juli 2010. Zum Zwischenbericht der Bundesregierung wurde im Oktober 2011 ebenfalls eine kritische Stellungnahme beim Ausschuss eingereicht. Weitere Informationen unter:

<http://www.frauenrat.de>

Der kombinierte 7./8. Staatenbericht ist 2014 fällig.

Der 2./3. bis 6. Staatenbericht Deutschlands, die Parallelberichte und Abschließenden Bemerkungen in deutscher und englischer Sprache sowie weitere Informationen zu CEDAW und aktuelle Dokumente sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/frauenrechtskonvention-cedaw.html>

Literaturhinweise

Alefsen, Heike / Raue, Julia (2009): "Frauenrechte sind Menschenrechte". 30 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. In: Vereinte Nationen 57 (5), S. 217–222.

Bielefeldt, Heiner (2009): Frauenrechte im Menschenrechtsdiskurs. In: Zeitschrift für Menschenrechte 3 (1), S. 7–19.

Cook, Rebecca J. / Cusack, Simone (2010): Gender stereotyping. Transnational legal perspectives. Philadelphia, PA: Univ. of Pennsylvania Pr.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die "General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und

Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos.

Deutsches Institut für Menschenrechte / Koordinierungskreis gegen Frauenhandel (Hg.) (2002): Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen nutzen. Konferenzdokumentation. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/konferenzdokumentation_menschenrechtsinstrumente_fuer_frauen_nutzen.pdf)

Deutsches Institut für Menschenrechte / Böker, Marion (Hg.) (2005): Frauenrechte in Deutschland. Follow-Up-Prozess CEDAW 2004. Dokumentation. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/dokumentation_frauenrechte_in_deutschland_follow_up_prozess_cedaw_2004.pdf)

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2010) Fachkonferenz "Frauenrechte: wirtschaftliche und soziale Dimensionen". Ein Follow-Up zu den Empfehlungen des UN-Frauenrechtsausschusses (CEDAW), 04.10.2010. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. (Online-Dokumentation: (<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/frauenrechte/schwerpunkte/cedaw.html>))

Forysthe, David P. (1995): The UN and human rights at fifty: An incremental but incomplete revolution. In: Global governance 1 (3), S. 297-318.

Freeman, Marsha A. / Chinkin, Christine / Rudolf, Beate (Hg.) (2012): The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. A commentary. Oxford: Oxford Univ. Press.

Klein, Eckart / Weiß, Norman (Hg.) (2000): 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Dokumentation der Tagung in Potsdam am 25./26. November 1999. Potsdam: Menschenrechtszentrum der Univ. Potsdam.

König, Doris [u.a.] (Hg.) (2004): Gleiches Recht - gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen? Rehburg-Loccum: Evang. Akad.

Krennerich, Michael (2009): Deutschland vor dem UN-Frauenrechtsausschuss: ein Gespräch mit den Frauenrechtlerinnen Marion Böker, Katja Rodi, Kim Schicklang und Lucie Veith. In: Zeitschrift für Menschenrechte 3 (1), S. 162–180.

Leeuwen, Fleur van (2010): Women's rights are human rights. The practice of the United Nations Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Antwerp [u.a.]: Intersentia.

Ross, Susan Deller (2008): Women's human rights. The international and comparative law casebook. Philadelphia, PA: Univ. of Pennsylvania Press.

Rudolf, Beate (Hg.) (2006): Frauen und Völkerrecht. Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht. Baden-Baden:

Nomos.

Schöpp-Schilling, Hanna Beate (2007): Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und sein Vertragsausschuss nach 25 Jahren. Bilanz und Ausblick. In: Zimmermann, Andreas / Giegerich, Thomas (Hg.): Gender und Internationales Recht. Berlin: Duncker & Humblot, S. 137–169.

Schöpp-Schilling, Hanna Beate / Flinterman, Cees (Hg.) (2007): The circle of empowerment. Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. New York: Feminist Press at the City Univ. of New York. (Eine deutsche Übersetzung erscheint 2012)

Schorlemer, Sabine von (Hg.) (2007): Die Vereinten Nationen und neuere Entwicklungen der Frauenrechte. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang.

United Nations / Economic and Social Council (2011): Commission on the Status of Women. Report on the fifty-fifth session (12 March 2010, 22 February – 4 March and 14 March 2011). New York: UN (E/2011/27).

United Nations / General Assembly (2010): Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. New York: UN (A/65/38).

Dieser Bericht informiert über die 44. Tagung (20. Juli – 7. August 2009) und 45. Tagung (18. Januar – 5. Februar 2010).

United Nations / General Assembly (2011): Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. New York: UN (A/66/38).

Der Jahresbericht informiert über die 46.-48. Tagung, die im Juli und Oktober 2010 sowie vom 17. Januar bis 4. Februar 2011 stattfanden. Insgesamt wurden 21 Staatenberichte diskutiert. Technische Hinweise auf die Abschließenden Bemerkungen werden genannt.

Die Zeitschrift "Vereinte Nationen" berichtet regelmäßig über die Arbeit der VN-Menschenrechtsgremien; im Folgenden werden die Fundstellen für die Jahrgänge 2009-2010 zum Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Einzelnen aufgeführt (40.- 47. Tagung):

VN 5/2009, S. 224-226; VN 3/2010, S. 133-134; VN 6/2010, S. 266-268; VN 6/2011, S. 273-274.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm> Die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte enthält neben Informationen zur Frauenrechtskonvention (Text und Ratifikationsstand) eine umfassende Dokumentation der Arbeit des Ausschusses. In elektronischer Form sind hier

die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren (Sessions) und Individualbeschwerdefahren (Individual Complaints), die Jahresberichte an die Generalversammlung der VN (Annual/Sessional Reports) und die Allgemeinen Bemerkungen (General Recommendations) verfügbar. Die Dokumente des Ausschusses erhalten eine Signatur (Symbol), die mit dem Kürzel CEDAW/C/ beginnt. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.unwomen.org> UN-Women wurde im Juli 2010 gegründet als Zusammenschluss von vier zu Frauenfragen arbeitenden Organisationen der VN (Division for the Advancement of Women, International Research and Training Institute for the Advancement of Women, Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, United Nations Development Fund for Women). Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/> Die Commission on the Status of Women (Kommission für die Rechtsstellung der Frau) berät den Wirtschafts- und Sozialrats der VN in Frauenfragen. Sie ist außerdem Organisatorin der Weltfrauenkonferenzen: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/index.html> Die Website ist in englischer Sprache.

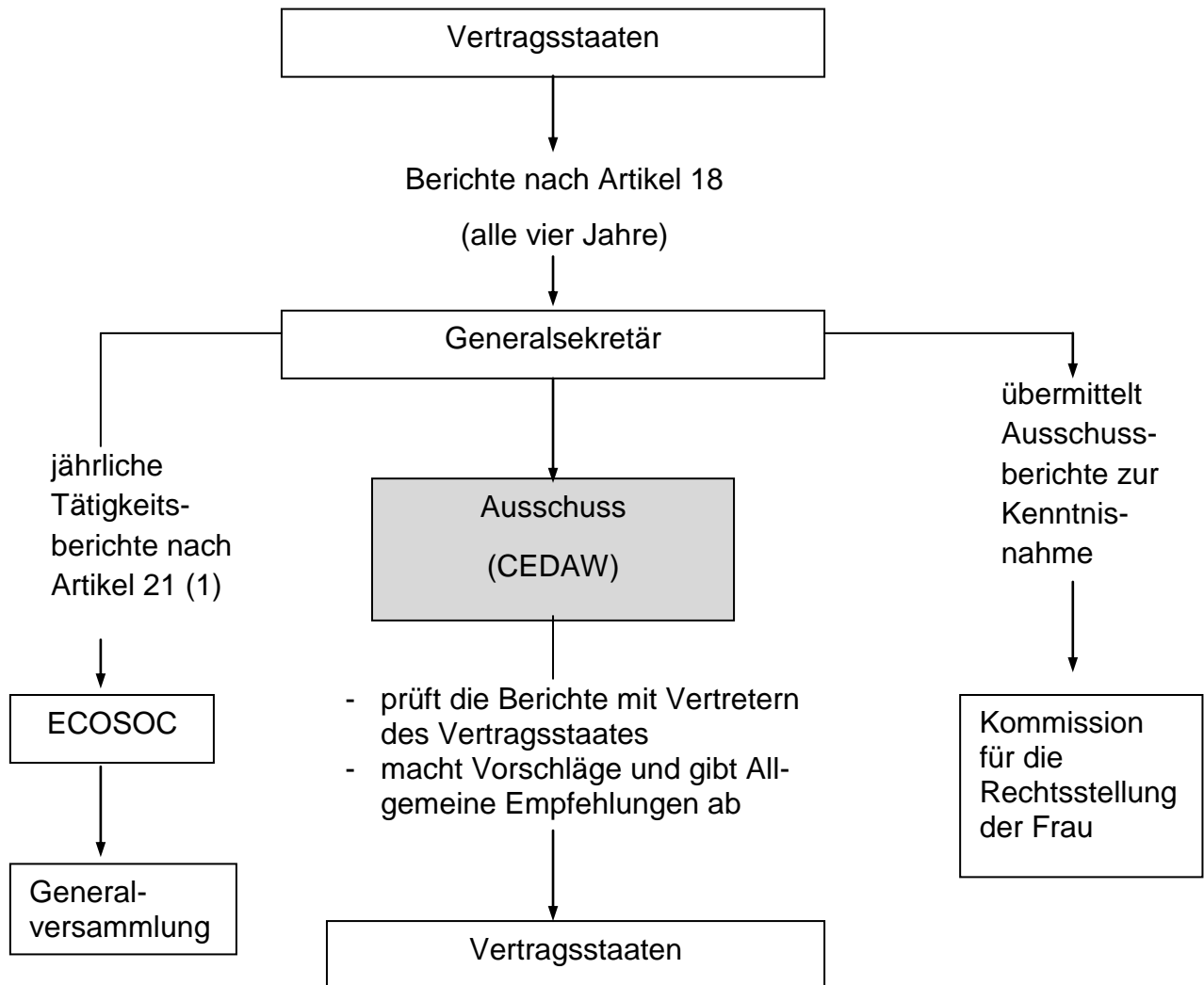
<http://www1.umn.edu/humanrts/iwraw/> International Women's Rights Action Watch (IWRAW). Internationale NGO, die die Umsetzung von CEDAW fördert und dem Ausschuss Informationen und Länderanalysen zukommen lässt. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.iwraw-ap.org/index.htm> International Women's Rights Action Watch Asia Pacific. Besonders aktives regionales IWRAW Netzwerk mit umfangreichen Online-Publikationen und einer elektronischen CEDAW-Dokumentation (einschließlich NGO-Parallelberichten). Die Website ist in englischer Sprache.

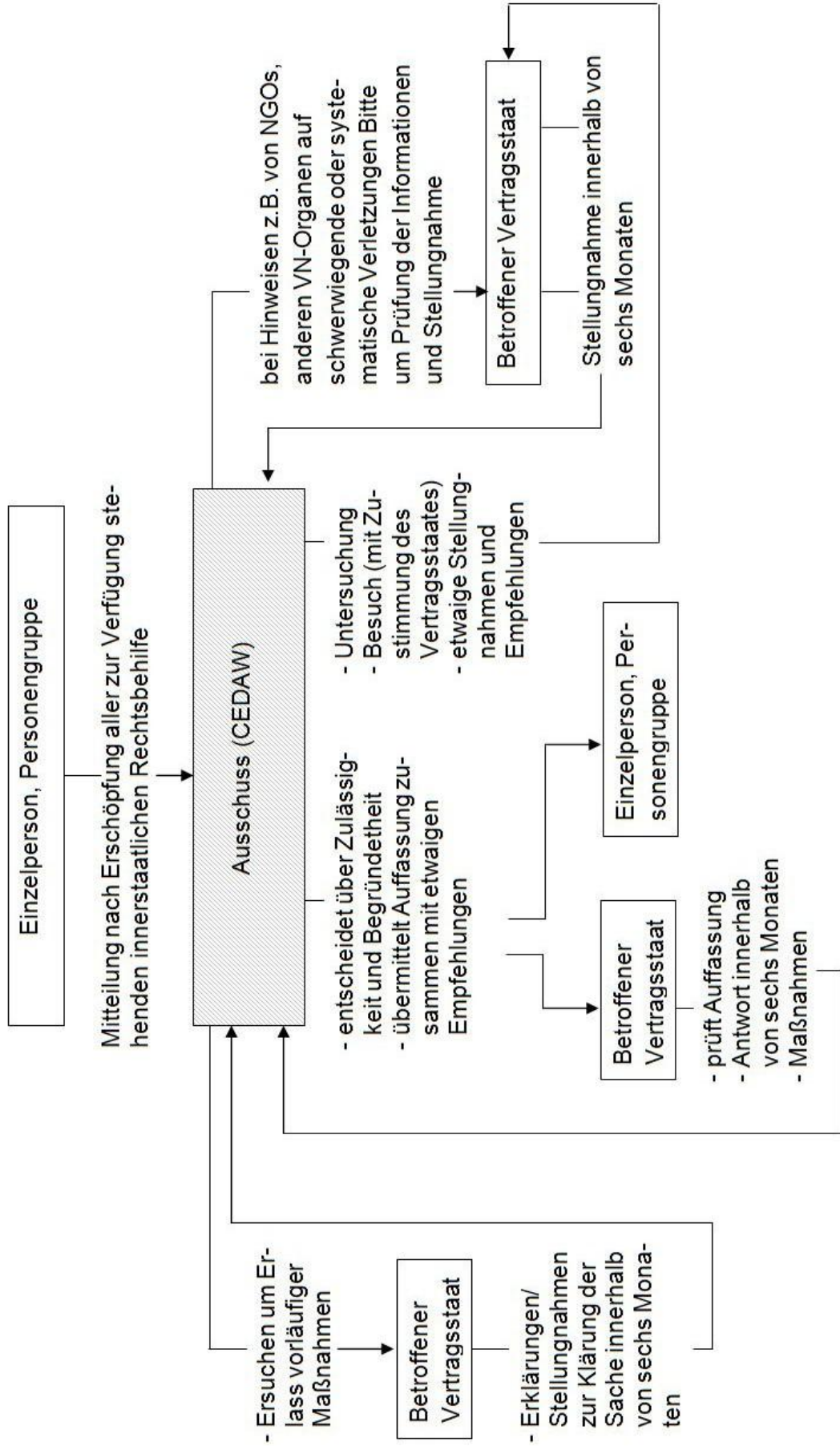
<http://www.frauenrat.de> Der Deutsche Frauenrat ist die Vereinigung von aktuell 56 bundesweit aktiven Frauenorganisationen (November 2011). 2008 koordinierte er den NGO-Allianz-Bericht zum 6. deutschen Staatenbericht zu CEDAW.

Abbildung A.3.4-1:

Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau: Berichte der Vertragsstaaten



**Abbildung A.3.4-2:
Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau: Individualbeschwerde- und
Untersuchungsverfahren**



Dokument A.3.4-1:

Formblatt für Mitteilungen, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau betreffend

Communication to (Mitteilung an):

Petitions Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
CH-1211 Genf 10
Schweiz
E-Mail: petitions@ohchr.org

submitted for consideration under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
(eingereicht zur Prüfung nach dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau)

**1. Information concerning the author(s) of the communication
(Angaben zum/ zu den Verfasser/innen)**

Family name First name
(Name) (Vorname)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)
.....

Nationality/citizenship.....
(Staatsangehörigkeit)

Passport/identity card number (if available).....
(Pass-/Personalausweis-Nummer, falls vorhanden)

Sex..... Marital status / children.....
(Geschlecht) (Personenstand / Zahl der Kinder)

Profession.....
(Beruf)

Ethnic background, religious affiliation, social group (if relevant)
(Ethnische Zugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, soziale Gruppe (falls von Bedeutung))
.....

Present address
(Derzeitige Anschrift)
.....

Mailing address for confidential correspondence (if other than present address)
(Anschrift für vertrauliche Korrespondenz, wenn von der derzeitigen Anschrift abweichend)

.....
.....

Telephone.....

E-mail.....

Indicate whether you are submitting the communication as:
(Geben Sie an, in welcher Form Sie diese Mitteilung einreichen:)

(a) Alleged victim(s)
(If there is a group of individuals alleged to be victims, provide basic information about each individual)

(Mutmaßliche(s) Opfer
Falls eine Gruppe an Einzelpersonen existiert, für die der Status eines mutmaßlichen Opfers zutrifft, geben Sie bitte allgemeine Informationen über jede Einzelperson an)

(b) On behalf of the alleged victim(s)
Provide evidence showing the consent of the victim(s), or reasons that justify submitting the communication without such consent

(Im Auftrag des/r mutmaßlichen Opfer(s)):
Legen Sie einen Nachweis vor für die Zustimmung des/ der Opfer(s), oder nennen Sie Gründe, die das Einreichen einer solchen Mitteilung ohne deren Zustimmung rechtfertigen)

2. Information concerning the alleged victim(s) (if other than author)

(Informationen über das/ die mutmaßliche(n) Opfer falls abweichend von den Verfasser/innen)

Family name First name
(Name) (Vorname)

Date and place of birth.....
(Geburtsdatum und -ort)

Nationality/citizenship.....
(Staatsangehörigkeit)

Passport/identity card number (if available).....
(Pass-/Personalausweis- Nummer, falls vorhanden)

Sex..... Marital status/children.....
(Geschlecht) (Personenstand / Zahl der Kinder)

Profession.....
(Beruf)

Ethnic background, religious affiliation, social group (if relevant)
(Ethnische Zugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, soziale Gruppe (falls von Bedeutung))

.....

Present address
(derzeitige Anschrift)

.....

.....

Mailing address for confidential correspondence (if other than present address)

(Anschrift für vertrauliche Korrespondenz, wenn von der derzeitigen Anschrift abweichend)

.....

.....

Telephone.....

E-mail.....

3. Information on the State party concerned

(Informationen zum betroffenen Vertragsstaat)

Name of the State party (country)

(Name des Vertragsstaates (Land))

.....

4. Facts of the complaint and nature of the alleged violation(s)

(Fakten zur Beschwerde und Art der mutmaßlichen Rechtsverletzung(en))

Please detail, in chronological order, the facts and circumstances of the alleged violations, including:

(Machen Sie bitte ausführliche Angaben in zeitlicher Reihenfolge, welche die Fakten und Umstände der mutmaßlichen Rechtsverletzungen belegen, einschließlich:)

Description of alleged violation(s) and alleged perpetrator(s)

(Beschreibung der mutmaßlichen Rechtsverletzung(en) und Täter/innen)

.....

.....

.....

.....

.....

Date(s) and Place(s)

(Daten/ und Ort(e))

.....

.....

Provisions of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women that were allegedly violated. If the communication refers to more than one provision, describe each issue separately

(Bestimmungen des Übereinkommens für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, die mutmaßlich verletzt wurden. Falls sich diese Mitteilung auf mehr als eine Bestimmung bezieht, beschreiben Sie jeden Fall gesondert)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

5. Steps taken to exhaust domestic remedies

(Maßnahmen zur Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges)

Describe the action taken to exhaust domestic remedies; for example, attempts to obtain legal, administrative, legislative, policy or programme remedies, including:

(Beschreiben Sie die Handlungen, die unternommen wurden, um den innerstaatlichen Rechtsweg voll auszuschöpfen, z.B. Versuche, um juristische, administrative, gesetzliche und politische oder Programm gebundene Abhilfe zu erreichen, einschließlich:)

Type(s) of remedies sought (including relevant date(s) and place(s))

(Art(en) der eingelegten Rechtsbehelfe, einschließlich relevanter Daten und Orte)

.....
.....
.....
.....

Who initiated the action

(Wer setzte das Verfahren in Gang)

.....
.....

Which authority or body was addressed

(Welche Behörde wurde angesprochen)

.....
.....

Name of court hearing the case (if any)

(Gegebenenfalls Name des Gerichts, das sich mit dem Fall befasst hat)

.....

If you have not exhausted domestic remedies on the ground that their application would be unduly prolonged, that they would not be effective, that they are not available to you, or for any other reason, please explain your reasons in detail:

(Erläutern Sie bitte Ihre Gründe im Einzelnen, falls Sie die innerstaatlichen Rechtswege nicht erschöpft haben, weil Ihre Anwendung unangemessen lange dauert, keine Auswirkungen hätte, Ihnen nicht zugänglich sind, oder aus anderen Gründen):

.....
.....

Please note: Enclose copies of all relevant documentation.
(Bitte beachten Sie: Fügen Sie Kopien aller relevanten Dokumente bei)

6. Other international procedures

(Andere internationale Verfahren)

Has the same matter already been examined or is it being examined under another procedure of international investigation or settlement? If yes, explain:
(Ist die gleiche Angelegenheit bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Schlichtungs-Verfahren überprüft worden bzw. wird überprüft? Wenn ja, erläutern Sie dies:)

Type of procedure(s)
(Art des/ der Verfahren(s))

.....
.....

Date(s) and Place(s)
(Datum/Daten und Ort(e))

.....
.....

Results (if any)
(Ergebnisse, falls vorhanden)

.....
.....
.....
.....

Please note: Enclose copies of all relevant documentation.
(Bitte beachten Sie: Fügen Sie Kopien aller relevanter Dokumente bei)

7. Disclosure of your name (s)

(Bekanntgabe Ihres/Ihrer Namen)

Do you consent to the disclosure of your name(s) to the State party should your communication be registered by the Committee in accordance with article 6, paragraph 1 of the Optional Protocol and rule 69, paragraph 1 of the Committee's rules of procedure?:

(Sind Sie mit der Bekanntgabe Ihres/Ihrer Namen an den Vertragsstaat einverstanden, falls Ihre Kommunikation vom Ausschuss entsprechend Artikel 6 Paragraph 1 des Fakultativprotokolls und Regel 69 Paragraph 1 der Geschäftsordnung des Ausschusses registriert wird?)

.....

8. Date and signature

(Datum und Unterschrift)

Date and Place:.....
(Datum und Ort)

Signature of author(s) and/or victim(s):
(Unterschrift der/ des Verfasser/in(s) und/ oder der/ des Opfer(s))
.....
.....

**9. List of documents attached
(do not send originals, only copies)**

(Liste der beigefügten Dokumente;
keine Originale, sondern nur Kopien senden!)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Dokument A.3.4-2:

Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau – Abschließende Bemerkungen: Deutschland

1. Der Ausschuss hat den sechsten periodischen Bericht Deutschlands (CEDAW/C/DEU/6) auf seiner 881. und 882. Sitzung am 2. Februar 2009 (siehe CEDAW/C/ SR.881 und 882) beraten. Die Liste der Themen und Fragen des Ausschusses ist in Dokument CEDAW/C/DEU/Q/6 enthalten, während sich die Antworten der deutschen Regierung in Dokument CEDAW/C/DEU/Q/6/Add.1 finden.

Einleitung

2. Der Ausschuss lobt den Vertragsstaat für die Vorlage seines sechsten periodischen Berichts, der entsprechend den Richtlinien des Ausschusses für die Erstellung von periodischen Berichten verfasst wurde und in dem die vorherigen abschließenden Bemerkungen des Ausschusses Berücksichtigung fanden. Darüber hinaus dankt der Ausschuss dem Vertragsstaat für die schriftliche Beantwortung der Fragenliste, die von der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Sitzung zusammengestellt worden war, sowie für die mündliche Präsentation und die Beantwortung der vom Ausschuss gestellten Fragen.

3. Der Ausschuss lobt den Vertragsstaat für die Entsendung seiner Delegation unter der Leitung der Abteilungsleiterin für "Gleichstellung" des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Vertreter verschiedener Bundesministerien angehörten. Der Ausschuss möchte seinen Dank für den offenen und konstruktiven Dialog zwischen der Delegation und den Ausschussmitgliedern zum Ausdruck bringen.

4. Der Ausschuss begrüßt die Anerkennung seitens des Vertragsstaates für den positiven Beitrag der Menschenrechts- und Frauen-Nichtregierungsorganisationen bei der Umsetzung des Übereinkommens, bedauert jedoch, dass diese bei der Erstellung des Staatenberichts nicht hinzugezogen wurden.

Positive Aspekte

5. Der Ausschuss lobt den Vertragsstaat für die Verabschiedung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes vom 18. August 2006 zur Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung, das zudem eine neue Definition des Begriffs der direkten und indirekten Diskriminierung sowie des Begriffs der Belästigung und sexuellen Belästigung enthält.

6. Der Ausschuss begrüßt das Gesetz über ein einkommensabhängiges Elterngeld, das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, und die damit verbundene Einführung einer nicht übertragbaren Elternzeit für Väter, zusammen mit einer Kampagne zur Bewusstseinsförderung, die darauf abzielt, Väter davon zu überzeugen, eine aktivere Rolle bei der Erziehung ihrer Kinder zu übernehmen.

7. Der Ausschuss stellt mit Befriedigung die Verabschiedung des Gesetzes zur Erweiterung der Kinderbetreuung vom Januar 2005 fest, das die Länder und Kommunen dazu auffordert, das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen in

Quantität und Qualität auf ein mit den übrigen Staaten Westeuropas vergleichbares Niveau anzuheben.

8. Der Ausschuss begrüßt die Annahme des zweiten Aktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Jahre 2007 durch den Vertragsstaat sowie die gesetzgeberischen Entwicklungen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Bekämpfung des Menschenhandels seit der Prüfung seines letzten periodischen Berichts von 2004, darunter:

– Die am 14. Juni 2006 erfolgte Ratifizierung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und des Protokolls zur Verhinderung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, das die UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ergänzt.

– Die Verabschiedung des seit 1. Januar 2005 geltenden Aufenthaltsgesetzes, das die Gewährung des Flüchtlingsstatus für Personen regelt, die Angst vor geschlechtsspezifischer Verfolgung in ihrem Herkunftsland haben.

– Die Aufnahme eines neuen Vergehens – des "Nachstellens" (Stalking) – mit Wirkung vom 31. März 2008 in das Strafgesetzbuch.

– Die Erweiterung des Strafgesetzbuches am 19. Februar 2005 um breiter gefasste und einheitlichere Strafvorschriften gegen den Menschenhandel und eine klare Unterscheidung zwischen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

Sinn und Zweck dieses Gesetzes ist die Verhinderung bzw. Beseitigung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder der Weltanschauung, der Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität. (Abschnitt 1 dieses Gesetzes), Online-Informationen des Bundesministeriums, Fachbereich Anti-Diskriminierung, www.bmfsfj.de

9. Der Ausschuss äußert sich anerkennend zu der Tatsache, dass der sechste periodische Bericht des Vertragsstaats im Parlament (dem Bundestag) diskutiert worden ist.

10. Der Ausschuss beglückwünscht den Vertragsstaat zur Einbindung der Geschlechter- Dimension in seine Programme für die Entwicklungszusammenarbeit sowie zur Förderung der Rechte der Frau in diesem Zusammenhang.

Hauptproblembereiche und Empfehlungen

11. Der Ausschuss erinnert den Vertragsstaat an seine Verpflichtung zur systematischen und kontinuierlichen Umsetzung sämtlicher Bestimmungen des Übereinkommens und sieht die Beachtung der in den vorliegenden abschließenden Bemerkungen genannten Problembereiche und Empfehlungen durch den Vertragsstaat zwischen dem jetzigen Zeitpunkt und der Vorlage des nächsten periodischen Berichts als vordringlich an. Daher fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, den Schwerpunkt seiner Umsetzungsmaßnahmen auf diese Bereiche zu legen und in seinem nächsten periodischen Bericht über die ergriffenen Maßnahmen und erzielten Ergebnisse zu berichten. Der Ausschuss appelliert an den Vertragsstaat, die vorliegenden abschließenden Bemerkungen allen zu-

ständigen Ministerien, dem Parlament und der Justiz vorzulegen, um ihre uneingeschränkte Umsetzung sicherzustellen.

Parlamente

12. Der Ausschuss bestätigt zwar nochmals, dass die deutsche Bundesregierung die Hauptverantwortung für die vollständige Umsetzung der Verpflichtungen des Vertragsstaates im Rahmen des Übereinkommens trägt, betont jedoch, dass das Übereinkommen für alle Regierungsbereiche, alle Länder und Gemeinden verbindlich ist, und fordert den Vertragsstaat auf, die Bundes-, Länder- und Kommunalparlamente dazu zu ermutigen, im Rahmen ihrer Verfahrensweisen, wo immer es möglich ist, die nötigen Maßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung der vorliegenden abschließenden Bemerkungen und die Erstellung des nächsten Berichts des Vertragsstaates gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens zu ergreifen.

Vorherige abschließende Bemerkungen

13. Der Ausschuss bedauert, dass einigen der von ihm nach der Prüfung des fünften Berichts des Vertragsstaats (CEDAW/C/DEU/5) geäußerten Bedenken und ausgesprochenen Empfehlungen nicht hinreichend Beachtung geschenkt wurde, und zwar beispielsweise im Hinblick auf die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und ihre Lohndiskriminierung, in Bezug auf den Bekanntheitsgrad des Übereinkommens in der Öffentlichkeit, die Unterrepräsentanz von Frauen in den Führungspositionen verschiedener Bereiche des öffentlichen Lebens und das unklare Verständnis des Begriffs "zeitweilige Sondermaßnahmen".

14. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat eindringlich auf, sich mit Nachdruck den bisher noch nicht umgesetzten vorherigen Empfehlungen sowie den in den vorliegenden abschließenden Bemerkungen enthaltenen Problembereichen zu widmen.

Verantwortung der Bundesregierung

15. Zwar ist sich der Ausschuss der Komplexität der bestehenden Bundes-, Länder- und kommunalen Strukturen zur Frauenförderung in dem Vertragsstaat bewusst, er unterstreicht jedoch die Tatsache, dass die Bundesregierung für die Sicherstellung der Umsetzung des Übereinkommens auf allen Ebenen und in diesem Zusammenhang für ihre führende Rolle gegenüber den Länder- und Kommunalregierungen verantwortlich ist. Der Ausschuss stellt fest, dass die Zuständigkeit für die Umsetzung der auf Bundesebene beschlossenen Maßnahmen häufig bei den Ländern liegt, und bedauert den Mangel an Informationen über eine effektive Umsetzung der von den Ländern ergriffenen Maßnahmen im Bericht des Vertragsstaates.

16. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, durch die wirksame Koordinierung der Strukturen auf allen Ebenen und in allen Bereichen sicherzustellen, dass bei der Umsetzung des Übereinkommens im gesamten Gebiet des Vertragsstaates einheitliche Ergebnisse erzielt werden. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, in sei-

nem nächsten Bericht ein umfassendes Bild sämtlicher auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ergriffenen Maßnahmen vorzulegen.

Gleichbehandlungsgesetze

17. Der Ausschuss stellt den breiteren Anwendungsbereichs des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes von 2006 fest, das alle Formen von Diskriminierung aus verschiedenen Gründen, einschließlich des Geschlechts, am Arbeitsplatz und bei anderen geschäftlichen Vorgängen, umfasst und neben dem Arbeitsrecht auch andere Rechtsgebiete betrifft. Der Ausschuss bedauert jedoch, dass in dem Gesetz keine Aspekte der häuslichen und Privatsphäre berücksichtigt werden und dass es in Fällen von Diskriminierung keine Umkehr der Beweislast vorsieht.

18. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die Umsetzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes von 2006 sorgfältig zu überwachen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der erweiterte Geltungsbereich des Gesetzes wirksam zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in allen von dem Übereinkommen erfassten Bereichen angewendet wird. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Möglichkeit einer Ergänzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes in Betracht zu ziehen, damit es auch für entsprechende Aspekte der häuslichen und Privatsphäre gilt und die Beweislast umkehrt, um die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Frau zu erleichtern.

19. Der Ausschuss stellt mit Zufriedenheit die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle (ADS) des Bundes im Jahre 2006 fest, die für die Umsetzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes von 2006 verantwortlich ist und den Auftrag hat, die Menschen bei der Durchsetzung ihres Rechts auf Gleichbehandlung zu unterstützen.

Zwar begrüßt der Ausschuss die Tatsache, dass die Antidiskriminierungsstelle eine Rechtsberatung anbieten und bei vermuteten Fällen von Diskriminierung Informationen von privaten und staatlichen Akteuren einholen kann, andererseits bedauert er jedoch, dass die Antidiskriminierungsstelle nicht berechtigt ist, bei Diskriminierungsfällen Klagen einzureichen, und dass sie weder die Befugnis zur Durchführung weiterer Untersuchungen noch die Möglichkeit zur Ergreifung von Sanktionen hat, wenn ihr notwendige Informationen vorenthalten werden. Darüber hinaus bringt der Ausschuss seine Bedenken hinsichtlich der knappen personellen und finanziellen Ausstattung der ADS zum Ausdruck. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass das Ernennungsverfahren, nach dem das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend den Leiter/die Leiterin der Antidiskriminierungsstelle für die Amtszeit ernennt, die an die Legislaturperiode des Parlaments (des Bundestags) gekoppelt ist, Einfluss auf dessen/deren Unabhängigkeit haben kann.

20. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten, damit sie ihren Auftrag zur Förderung der Gleichbehandlung, einschließlich der Gleichstellung der Geschlechter, wirksam erfüllen kann. Er empfiehlt dem Vertragsstaat, eine Erweiterung

des Mandats der Antidiskriminierungsstelle in Betracht zu ziehen und sie mit zusätzlichen Untersuchungs- und Sanktionsbefugnissen auszustatten. Um die Unabhängigkeit und Transparenz der Antidiskriminierungsstelle zu erhöhen, spricht der Ausschuss die Empfehlung aus, dass der Vertragsstaat ein anderes Verfahren zur Ernennung des Leiters/ der Leiterin der Antidiskriminierungsstelle, beispielsweise durch den Bundestag oder den Bundespräsidenten, in Erwägung zieht und dass die Amtszeit auf eine bestimmte Anzahl von Jahren festgelegt wird.

Sichtbarkeit des Übereinkommens und seines Zusatzprotokolls

21. Der Ausschuss anerkennt die Bemühungen des Vertragsstaates zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Übereinkommens, ist jedoch nach wie vor besorgt, dass das Übereinkommen nicht denselben Grad an Sichtbarkeit und Aufmerksamkeit wie regionale Rechtsinstrumente, insbesondere die Richtlinien der Europäischen Union, erhalten hat und daher nicht regelmäßig als Rechtsgrundlage für Maßnahmen, auch gesetzgeberischer Art, angewendet wird, die auf die Beseitigung der Diskriminierung der Frau und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Vertragsstaat abzielen. Des Weiteren hat der Ausschuss Bedenken dahingehend, dass die Bestimmungen des Übereinkommens in Gerichtsverfahren keine Anwendung finden, was auf einen mangelnden Bekanntheitsgrad des Übereinkommens in der Justiz und bei den Rechtsberufen schließen lässt.

22. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinen Bemühungen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau größeres Gewicht auf das Übereinkommen als rechtlich bindendes und direkt anwendbares Menschenrechtsinstrument zu legen. Darüber hinaus fordert er den Vertragsstaat auf, proaktive Maßnahmen zur Förderung des Bekanntheitsgrads des Übereinkommens und seines Zusatzprotokolls auf allen Ebenen – auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene – insbesondere in der Justiz und in den Rechtsberufen, in politischen Parteien, unter Parlamentariern und Regierungsbeamten, einschließlich Vollstreckungsbeamten, sowie in der Öffentlichkeit zu ergreifen, um die Anwendung des Übereinkommens bei der Entwicklung und Umsetzung aller Gesetze, Maßnahmen und Programme zu stärken, die auf die praktische Verwirklichung des Gleichberechtigungsgrundsatzes zwischen Mann und Frau abzielen.

Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat zur systematischen Förderung der Kenntnis und des Verständnisses des Übereinkommens und seines Zusatzprotokolls sowie der Gleichstellung der Geschlechter durch seine Schulungsprogramme.

Außerdem fordert er den Vertragsstaat auf, sicherzustellen, dass das Übereinkommen und sein Zusatzprotokoll sowie die allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses und die zu einzelnen Mitteilungen und Anfragen vertretenen Meinungen zu einem wesentlichen Bestandteil von Lehrplänen, einschließlich der Rechtsaus- und -weiterbildung in der Justiz, werden.

Leitprinzip Geschlechtergerechtigkeit und geschlechtergerechtes Finanzmanagement öffentlicher Haushalte

23. Der Ausschuss nimmt die Schwierigkeiten des Vertragsstaates bei der Umsetzung seiner Strategie bezüglich der Geschlechtergerechtigkeit zur Kenntnis, bedauert jedoch, dass diese Schwierigkeiten im Berichtszeitraum zu einer Veränderung seiner Gleichstellungspolitik geführt haben. Insbesondere ist der Ausschuss besorgt, dass die Arbeitsstrukturen zur ministerienübergreifenden Koordinierung der Umsetzung des Leitprinzips Geschlechtergerechtigkeit abgebaut worden sind. Außerdem sieht der Ausschuss mit Sorge, dass trotz der Absichtserklärung zum geschlechtergerechten Finanzmanagement der öffentlichen Haushalte von 2004 und 2007, einschließlich der veröffentlichten Machbarkeitsstudie, bislang keine Schritte zur Umsetzung geschlechtersensibler Haushalte im Bundeshaushalt unternommen wurden.

24. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, zu dem integrierten Konzept der Geschlechtergerechtigkeit zurückzukehren, das in den vorherigen abschließenden Bemerkungen (A/59/38, Ziffer 378) vom Ausschuss begrüßt worden war.

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, im Rahmen seines Systems zur Anwendung des Leitprinzips der Geschlechtergerechtigkeit effektive Überwachungs- und Verantwortlichkeitsmechanismen einzuführen und in diesen Mechanismen auch Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung des Konzepts der Geschlechtergerechtigkeit vorzusehen. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, gemäß seiner Absichtserklärung ein Konzept für das geschlechtergerechte Finanzmanagement der öffentlichen Haushalte einzuführen, das alle Ministerien umfasst und von jedem Ministerium eine Bewertung seines Fachhaushalts unter dem Gleichstellungsaspekt sowie eine Berichterstattung darüber in seinen Haushaltsvorlagen verlangt. In diesem Zusammenhang fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, sich an den Erfahrungen einiger Bundesländer mit der erfolgreichen Umsetzung des geschlechtergerechten Finanzmanagements in ihrer Haushalts- und Finanzpolitik zu orientieren.

Zeitweilige Sondermaßnahmen

25. Der Ausschuss wiederholt seine in den vorherigen abschließenden Bemerkungen (A/59/38, Ziffer 398) zum Ausdruck gebrachte Besorgnis, dass einige Hinweise auf "zeitweilige Sondermaßnahmen" in dem Staatenbericht auf ein mangelndes Verständnis von Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens hindeuten; diese Sondermaßnahmen sollen das Erreichen der De-facto-Gleichstellung von Frauen innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens beschleunigen, wie dies vom Ausschuss in der allgemeinen Empfehlung Nr. 25 erläutert wurde.

26. Der Ausschuss weist den Vertragsstaat auf die Tatsache hin, dass ein lediglich formales oder programmatisches Konzept nicht ausreicht, um die De-facto-Gleichstellung der Frau mit dem Mann zu erzielen, und dass die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen Bestandteil einer notwendigen Strategie zur beschleunigten Verwirklichung einer substan-

ziellen Gleichstellung der Geschlechter mit besonderem Gewicht auf den Bereichen Beschäftigung, staatlicher und privater Sektor und Teilhabe am öffentlichen Leben ist. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, konkrete Ziele wie Quoten und Fristen festzulegen, um das Erreichen einer substanziellen Gleichstellung zwischen Frau und Mann in den relevanten Bereichen des Übereinkommens zu beschleunigen.

Stereotypen

27. Zwar begrüßt der Ausschuss die Bemühungen des Vertragsstaates um eine Beseitigung von stereotypen Einstellungen und Verhaltensweisen, die Frauen diskriminieren und die Nichtgleichstellung von Frauen und Männern aufrechterhalten, er ist jedoch besorgt über das Fortbestehen durchgängiger stereotyper und traditioneller Einstellungen gegenüber Frauen, die ihre Rechte zu untergraben drohen. Der Ausschuss stellt fest, dass sich diese hartnäckigen Rollenstereotypen in der benachteiligten Stellung der Frau in vielen Bereichen widerspiegeln, und zwar unter anderem auf dem Arbeitsmarkt und beim Zugang zu Entscheidungspositionen, in der Wahl ihres Studiums und Berufs und in der geringen Inanspruchnahme der Elternzeit durch Männer.

Der Ausschuss äußert seine Besorgnis darüber, dass stereotype Einstellungen besonders in den Medien auffällig sind, wo Frauen und Männer sowie Migranten häufig den Rollenstereotypen entsprechend dargestellt werden. Außerdem ist der Ausschuss besorgt über die anhaltende sexistische Werbung und über die Unzulänglichkeit des von der Werbeindustrie zur Annahme und Bearbeitung von Eingaben wegen sexistischer Werbung eingesetzten Deutschen Werberats.

28. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, seine Bemühungen weiter zu verstärken und proaktive und nachhaltige Maßnahmen zu ergreifen, um stereotype Ansichten zu den Rollen und Verantwortlichkeiten von Frauen und Männern durch Bewusstseinsförderungs- und Bildungskampagnen zu bekämpfen und um von Stereotypen geprägte Rollenbilder von Frauen mit Migrationshintergrund mit dem Ziel ihrer gesellschaftlichen Integration zu beseitigen. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Verfassung des Vertragsstaates es der Bundesregierung verbietet, von den Medien die Vermittlung eines positiven Frauenbilds zu verlangen, er empfiehlt dem Vertragsstaat jedoch, die Massenmedien darin zu bestärken, den kulturellen Wandel im Hinblick auf die Rollen und Aufgaben, die Frauen und Männern gemäß sind, zu fördern, so wie dies in Artikel 5 des Übereinkommens verlangt wird. In diesem Zusammenhang fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, sich an die Empfehlungen zu halten, die auf der 18. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder im Oktober 2008 und insbesondere im Vorschlag zur Sicherstellung der Chancengleichheit ausgesprochen wurden, insbesondere an den Vorschlag, die Chancengleichheit in den für die Programmgestaltung und Planung des Programms verantwortlichen Gremien sicherzustellen und eine Aktionswoche zu diesem Thema durchzuführen.

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich auf, eine unabhängige Prüfstelle einzurichten, die für eine Vorabkontrolle der Werbung sowie die Annahme und Untersuchung von Beschwerden über sexistische Werbung zuständig wäre.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

29. Der Ausschuss begrüßt die gesetzgeberischen und politischen Bemühungen und sonstigen Maßnahmen des Vertragsstaates zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben. Der Ausschuss ist jedoch besorgt, dass häusliche und familiäre Verpflichtungen nach wie vor in erster Linie von Frauen übernommen werden, von denen viele ihre berufliche Karriere unterbrechen oder eine Teilzeitbeschäftigung annehmen, um die Aufgaben in der Familie zu erfüllen. Der Ausschuss nimmt die von der Delegation vorgelegten Informationen zur Kenntnis, dass im Januar 2009 eine Änderung des Besteuerungssystems eingeführt wurde, die die negativen Auswirkungen der Besteuerung von Ehepaaren (das so genannte "Splitting") abmildert, und hofft, dass diese Änderung die negativen Anreize des bisherigen Besteuerungssystems in Bezug auf die Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben verringert. Der Ausschuss sieht mit Besorgnis, dass das Fehlen von Kinderbetreuungsplätzen im Vertragsstaat, insbesondere für die Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen, ihre unterschiedliche Qualität und mangelnde Flexibilität sowie das Fehlen von Betreuungsprogrammen nach Unterrichtsschluss ein Hindernis für die Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben darstellen.

30. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, seine Anstrengungen zur Unterstützung von Frauen und Männern bei der Schaffung eines Gleichgewichts zwischen familiären und beruflichen Verpflichtungen unter anderem durch weitere Bewusstseinsförderungs- und Bildungsinitiativen für Frauen wie für Männer zum Thema einer angemessenen Aufteilung von Kinderbetreuung und häuslichen Aufgaben sowie sicherzustellen, dass Teilzeitstellen nicht mehr ausschließlich von Frauen angenommen werden. Der Ausschuss drängt den Vertragsstaat, seine Bemühungen um eine Verbesserung der Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit und Qualität von Betreuungsplätzen für Schulkinder zu erhöhen, um die Rückkehr von Frauen auf den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Darüber hinaus empfiehlt er dem Vertragsstaat, die aktuellen gesetzlichen Vorschriften zur Besteuerung von Ehepaaren ("Splitting") sowie deren Auswirkungen auf das Fortbestehen stereotyper Erwartungen an verheiratete Frauen zu überprüfen.

Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

31. Der Ausschuss begrüßt die Wahl der ersten Bundeskanzlerin im September 2005 und die Ernennung von sechs Ministerinnen im Bundeskabinett. Dennoch sieht der Ausschuss noch immer mit Sorge, dass der Vertragsstaat trotz des Bundesgleichstellungsgesetzes, das Chancengleichheit in den Bundesbehörden und den von der Bundesregierung geförderten Forschungseinrichtungen vorsieht, im Hinblick auf die Beschäftigung von Frauen in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes im Vergleich zu anderen Ländern der Europäischen Union nur an drittletzter Stelle steht.

Darüber hinaus gibt der Ausschuss seinen Besorgnis über den geringen Prozentsatz an Frauen in hochrangigen Positionen des diplomatischen Dienstes, der Justiz sowie an Hochschulen Ausdruck, wo der Frauenanteil sinkt, je weiter sie auf der akademischen Karriereleiter nach oben steigen und wo sie derzeit (2007) nur 16,2 Prozent der Professuren innehaben. Der Ausschuss ist zudem besorgt über die fehlenden Informationen zur Präsenz von Migrantinnen in Entscheidungspositionen, und das in einem Land, in dem Migranten einen großen Prozentsatz an der Gesamtbevölkerung stellen.

32. Der Ausschuss empfiehlt proaktive Maßnahmen, um mehr Frauen zur Bewerbung um hochrangige Positionen, insbesondere an den Hochschulen, zu ermutigen, und schlägt dem Vertragsstaat vor, gemäß Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens und gemäß der Allgemeinen Empfehlung Nr. 25 des Ausschusses zeitweilige Sondermaßnahmen zu ergreifen, um die Realisierung der De-facto-Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen zu beschleunigen.

Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, in seinen Gleichstellungsgesetzen weiterhin Bestimmungen vorzusehen, die sowohl im öffentlichen Dienst wie in der Privatwirtschaft zur Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen ermächtigen, einschließlich der Vorgabe von Zielen und Quoten, unterstützt durch ein System von Anreizen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die Entwicklungen in Bezug auf die Teilhabe von Frauen in Führungspositionen unter dem Gesichtspunkt der weiteren Förderung dieser Teilhabe durch gesetzgeberische und politische Initiativen zu beobachten und sicherzustellen, dass der Frauenanteil in politischen und öffentlichen Gremien die ganze Vielfalt der Bevölkerung widerspiegelt. Des Weiteren fordert er den Vertragsstaat auf, ihm Informationen über die erzielten Ergebnisse, einschließlich relevanter und entsprechend aufgeschlüsselter Statistiken, vorzulegen.

Bildung

33. Der Ausschuss erkennt zwar die Bemühungen des Vertragsstaates zur Bekämpfung von Rollenstereotypen bei der Studien- und Berufswahl an, gibt jedoch seiner Sorge Ausdruck, dass trotz der zahlreichen diesbezüglich unternommenen Initiativen des Vertragsstaates die Studien- und Berufswahl nach wie vor weitgehend von Stereotypen bestimmt ist.

34. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, sein Programm zur Erweiterung des Angebots an Studienfächern und Berufsausbildungen für Mädchen und Jungen zu stärken und weitere Maßnahmen zu ergreifen, um Mädchen zur Wahl nicht traditioneller Bildungsbereiche zu bewegen. Darüber hinaus fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, die Situation von Flüchtlings- und Asyl suchenden Mädchen, insbesondere derjenigen ohne Ausweispapiere, in allen Bildungsebenen genau zu beobachten und sich auch weiterhin ihrer Probleme im Schulsystem anzunehmen.

Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt

35. Der Ausschuss ist besorgt, dass das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz von 2006 die Diskriminierung nicht in sämtlichen Bereichen des Erwerbsle-

bens, beispielsweise bei der Kündigung von Beschäftigungsverträgen, vollständig erfasst.

36. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat eindringlich auf, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz entsprechend zu ändern, damit es dem Übereinkommen voll und ganz entspricht.

37. Zwar erkennt der Ausschuss die vom Vertragsstaat unternommenen Initiativen zur Förderung der Beschäftigung von Frauen und die dadurch erzielte Zunahme der Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben an, er ist jedoch besorgt, dass diese Zunahme nicht zu einem Anstieg des Anteils der Frauen am Gesamtvolumen der Erwerbstätigkeit, sondern nur zu einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung geführt hat. Der Ausschuss nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass Frauen vor allem in Teilzeit-, befristeten und geringbezahlten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten und dass trotz der Vereinbarung zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft nur wenige Frauen hochrangige Positionen im Management, in Privatunternehmen und Betriebsräten erreicht haben. Der Ausschuss ist besorgt über einige negative Auswirkungen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 1. Januar 2005 auf Frauen, und hierbei insbesondere über die Zunahme der finanziellen Abhängigkeit arbeitsloser Frauen von ihren Ehemännern oder Partnern durch die Einführung der "Bedarfsgemeinschaften" sowie über den proportionalen Anstieg der Frauen, denen der Zugang zu Unterstützungszahlungen verwehrt wurde. Des Weiteren ist der Ausschuss besorgt über die Schwierigkeiten, mit denen Migrantinnen und Frauen mit Behinderungen in Bezug auf ihre Integration und Teilhabe am Erwerbsleben zu kämpfen haben. Einerseits nimmt der Ausschuss die ergriffenen Maßnahmen zur Erlangung der Vereinbarkeit von Familie und Arbeitsleben zur Kenntnis, andererseits ist er nach wie vor besorgt, dass Elternzeit zu weniger als 10 Prozent von Vätern in Anspruch genommen wird. Der Ausschuss möchte die Aufmerksamkeit des Vertragsstaates auf die benachteiligte Situation von Frauen, die ihre berufliche Karriere aus familiären Gründen unterbrechen, sowie auf die sich daraus ergebenden Folgen für die Altersversorgung lenken. Eine weitere Sorge des Ausschusses bezieht sich auf das Rentenreformgesetz von 2007, nach dem das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre erhöht wurde, wodurch nur 2,48 % der Frauen die geforderten 45 Beitragsjahre in die Rentenkasse einzahlen können, ohne einen Rentenverlust hinnehmen zu müssen.

38. Der Ausschuss betont, dass die Realisierung der De-facto-Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt, auch in der Privatwirtschaft, mit dem Ziel der Einhaltung des Artikels 11 des Übereinkommens, eine Verpflichtung des Vertragsstaates im Rahmen des Übereinkommens ist. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, eine entsprechende Politik zu verfolgen und alle notwendigen Maßnahmen, auch zeitweilige Sondermaßnahmen gemäß Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens und der allgemeinen Empfehlung Nr. 25 – mit befristeten Zielvorgaben – zu ergreifen, um die sowohl horizontale als auch vertikale Trennung auf dem Arbeitsmarkt aufgrund des Geschlechts zu beseitigen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die Auswirkungen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf

die Situation der Frauen zu untersuchen und korrektive Maßnahmen zu ergreifen, darunter die Überprüfung des Konstrukts der "Bedarfsgemeinschaften". Er legt dem Vertragsstaat nahe, die Probleme von Migrantinnen, die auf vielerlei Weise unter Diskriminierung leiden, sowie von Frauen mit Behinderungen bei seiner Beschäftigungspolitik und in seinen Arbeitsmarktprogrammen unter dem Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit zu berücksichtigen. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, seine Anstrengungen zur Sicherstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Förderung der gerechten Aufteilung der häuslichen und familiären Aufgaben zwischen Frauen und Männern unter anderem durch die Schaffung stärkerer Anreize für Männer zur Inanspruchnahme ihres Rechts auf Elternzeit zu verstärken. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, Möglichkeiten zur Änderung des derzeitigen Rentensystems dahingehend zu prüfen, wie sich der Prozentsatz der Frauen, die uneingeschränkt leistungsberechtigt sind, erhöhen lässt. Der Ausschuss bittet den Vertragsstaat, in seinen nächsten periodischen Bericht Informationen über den Umfang der ergriffenen zeitweiligen Sondermaßnahmen und deren Auswirkungen in der Privatwirtschaft sowie Informationen über die zur Verbesserung der Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt getroffenen Maßnahmen und deren Auswirkungen einzubeziehen.

Lohngleichheit

39. Der Ausschuss sieht mit Besorgnis die seit langem bestehenden Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern, wobei Frauen trotz des seit 1949 in der bundesdeutschen Verfassung verankerten Verbots der Lohndiskriminierung nur 78 % des Verdienstes von Männern verdienen. Der Ausschuss stellt fest, dass die Arbeitsplatzbewertungssysteme für männliche und weibliche Mitarbeiter nicht dieselben Kriterien ansetzen und daher nicht dazu ausgelegt sind, geschlechtsspezifische Diskriminierungen auszuschließen. Des Weiteren bringt der Ausschuss seine Besorgnis zum Ausdruck, dass die Tatsache, dass die Bundesregierung wegen der im Grundgesetz garantierten Tarifautonomie nicht in Lohnvereinbarungen eingreift, sowie die Unterrepräsentanz von Frauen bei Tarifverhandlungen den Anstrengungen des Vertragsstaates zur Beendigung der Lohndiskriminierung entgegenstehen könnten, genauso wie das Fehlen einer Regierungsstrategie hierzu.

40. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich zur Ergreifung konkreter proaktiver Maßnahmen zur Verringerung und Beseitigung der Lohn und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern auf. Insbesondere fordert er den Vertragsstaat auf, sicherzustellen, dass nicht diskriminierende Arbeitsplatzbewertungen und Arbeitsplatzvergabesysteme eingeführt und umgesetzt werden. Darüber hinaus schlägt der Ausschuss dem Vertragsstaat vor, ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft unter Einbeziehung einer geschlechterspezifischen Definition des Lohn-Begriffs in Lohnvereinbarungen und in den Lohnstrukturen in Unternehmen zu erwägen oder das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz unter diesem Gesichtspunkt zu ändern.

Gewalt gegen Frauen

41. Der Ausschuss lobt den Vertragsstaat für seine vielfältigen, seit der Vorlage seines vorherigen periodischen Berichts unternommenen Bemühungen, einschließlich jüngster Gesetzesinitiativen, zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen. Er ist jedoch nach wie vor besorgt über die große Häufigkeit von Gewalttaten gegen Frauen und Mädchen, wie sie durch die Studien zu Gewalterfahrungen von Frauen in Deutschland, einschließlich Migrantinnen, belegt wurde. Diese Studien zeigen, dass etwa 40 % der Frauen seit ihrem 16. Lebensjahr physische und/oder sexuelle Gewalt erfahren haben und dass Frauen mit türkischem oder russischem Migrationshintergrund physische und sexuelle Gewalt mit einer Häufigkeit – und Schwere bei türkischen Migrantinnen – erleiden, die eindeutig über dem Durchschnitt in der deutschen weiblichen Bevölkerung liegt. Der Ausschuss sieht außerdem mit Sorge die unzureichenden Auswirkungen des Gewaltschutzgesetzes von 2002 auf extrem gewalttätige Täter und Wiederholungstäter und auf weniger als zwei Jahre verheiratete Migrantinnen. Des Weiteren ist der Ausschuss besorgt, dass Fälle von häuslicher Gewalt bei gerichtlichen Entscheidungen zum Sorge- und Besuchsrecht nicht berücksichtigt werden dürfen.

42. Entsprechend seiner allgemeinen Empfehlung Nr. 19 drängt der Ausschuss den Vertragsstaat, sicherzustellen, dass umfassende Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form von Gewalt gegen Frauen ergriffen werden. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die effektive Umsetzung des Aktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen von 2007 sicherzustellen, alle Arten von Gewalt gegen Frauen, insbesondere jene, die zur Ermordung von Frauen führen, zu untersuchen und zu analysieren und Umsetzungsmaßnahmen weiter voranzutreiben, um derartige Gewalt zu verhindern sowie den Opfern Schutz und unterstützende Leistungen zu bieten und die Täter zu bestrafen und wieder in die Gesellschaft einzugliedern. Darüber hinaus wird der Vertragsstaat zur Implementierung von Gesetzen aufgefordert, die eine Berücksichtigung von Verurteilungen wegen häuslicher Gewalt bei gerichtlichen Entscheidungen zum Sorge und Besuchsrecht verlangen.

43. Der Ausschuss zeigt sich besorgt über das Fehlen einer nachhaltigen Finanzierung von Frauenhäusern sowie von Beratungszentren für Ausländerinnen, aber auch über den mangelnden freien, einkommensunabhängigen Zugang zu Frauenhäusern für alle Frauen und Kinder in allen Bundesländern. Der Ausschuss bedauert, dass einige Bundesländer nicht in der Lage sind, allen weiblichen Gewaltopfern einen sicheren Zufluchtsort sowie Frauen mit besonderen Bedürfnissen, wie beispielsweise Frauen mit Behinderungen, speziell ausgestattete Frauenhäuser zu bieten.

44. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich zur Ergreifung der notwendigen Maßnahmen auf, um eine bessere Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung, den Ländern und den Kommunen bei der Überwachung des Angebots an sozialen Leistungen im Hinblick darauf sicherzustellen, die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Frauenhäusern auf dem gesamten Gebiet des Vertragsstaates zu gewährleisten, die für die Unterbringung von Frauen in Not, wie zum Bei-

spiel Frauen mit Behinderungen, entsprechend ausgestattet sind, und dafür zu sorgen, dass diese angemessen finanziell unterstützt werden und allen Frauen offenstehen, unabhängig von der finanziellen Situation des Opfers.

45. Der Ausschuss begrüßt die vermehrten Anstrengungen Deutschlands bei der Erstellung geschlechtsspezifischer Statistiken und bei der genaueren Untersuchung der Anzahl und des Alters von Asyl suchenden und Flüchtlingsfrauen und -mädchen, bedauert jedoch das Fehlen von statistischen Daten über Fälle von Genitalverstümmelung bei in Deutschland lebenden Frauen und Mädchen, über Fälle von Gewalt gegen Frauen in institutionellen Einrichtungen und über Fälle von Tötungen von Frauen im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt.

46. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, ein Verfahren zur Erhebung umfassender statistischer Daten einzuführen, die nach Geschlecht, Alter, Art der Gewalt und Beziehung des Täters zum Opfer aufgeschlüsselt sind. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat mit Nachdruck auf, in seinem nächsten periodischen Bericht statistische Daten über die Anzahl der Fälle von Genitalverstümmelung bei in Deutschland lebenden Frauen und Mädchen vorzulegen.

Menschenhandel

47. Zwar begrüßt der Ausschuss den Rückgang der Anzahl der Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, er nimmt jedoch mit Besorgnis die Berichte über die steigende Anzahl jener Frauen, die in Deutschland Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft geworden sind, sowie die fehlenden Daten über Fälle von Menschenhandel zu anderen Zwecken als sexueller Ausbeutung zur Kenntnis.

48. Der Ausschuss drängt den Vertragsstaat, alle geeigneten Maßnahmen zur Unterbindung jeder Form von Frauenhandel zu ergreifen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht umfassende Informationen und Daten über sämtliche Formen des Frauen- und Mädchenhandels sowie Informationen über die Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen und erzielten Ergebnisse vorzulegen.

Ausbeutung von Prostitution

49. Der Ausschuss nimmt die Ergebnisse der Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes von 2002 zur Kenntnis und sieht mit Sorge, dass die gesteckten Ziele durch das Gesetz nur in sehr geringem Umfang erreicht wurden. Insbesondere bedauert der Ausschuss, dass es mit Hilfe dieses Gesetzes weder gelungen ist, die soziale Sicherung der Prostituierten noch ihre gesundheitlichen und hygienischen Arbeitsbedingungen zu verbessern, noch die kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution zu verringern.

50. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht Informationen über die Maßnahmen, die als Konsequenz aus den Ergebnissen der Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes getroffen wurden, sowie Daten über die Ausbeutung von Frauen und über Prostitution, auch über heimliche Prostitution,

vorzulegen. Der Vertragsstaat wird darin bestärkt, auch weiterhin Strategien und Programme zu entwickeln, um Frauen vor dem Schritt in die Prostitution zu bewahren, sowie Rehabilitations- und Unterstützungsprogramme für Frauen und Mädchen, die aus der Prostitution aussteigen möchten, unter anderem mit Informations- und Unterstützungsangeboten in Bezug auf alternative Möglichkeiten zur Sicherung ihres Lebensunterhalts durchzuführen.

51. Der Ausschuss bringt seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass der Skandal, dass deutsche Soldaten in Mazedonien/Kosovo an Fällen von Zwangsprostitution beteiligt waren, was 2004 aufgedeckt wurde, weder zur Anklage noch zur Bestrafung der Täter noch zu einer intensiveren Schulung zur Bewusstseinsförderung unter den deutschen Streitkräften für das Thema Gleichberechtigung von Frauen und Männern geführt hat. Der Ausschuss nimmt die von der Delegation vorgelegten Informationen zur Kenntnis, dass für 2009 ein Projekt zur Umsetzung der Resolution 1325 (2000) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu „Frauen, Frieden und Sicherheit“ geplant ist, und möchte den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang an seine Verpflichtung erinnern, in die nationalen Ausbildungsprogramme für das Militär und das Personal der Zivilpolizei bei der Einsatzvorbereitung Informationen über den Schutz, die Rechte und die besonderen Bedürfnisse von Frauen aufzunehmen.

52. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass alle gegen seine im Ausland eingesetzten Streitkräfte eingereichten Strafanträge rasch bearbeitet werden, um den Anschein zu vermeiden, die Täter würden ungestraft davonkommen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, für das Militär- und Zivilpolizeipersonal Schulungsprogramme zur Bewusstseinsförderung über Zwangsprostitution durchzuführen und einen strikten Verhaltenskodex in Verbindung mit einem strengen Überwachungssystem einzuführen. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, die Einführung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Resolution 1325 (2000) des Sicherheitsrates ins Auge zu fassen.

Gesundheit

53. Der Ausschuss begrüßt das Vorhandensein von zahlreichen Maßnahmen und Informationsmaterial für Frauen, bedauert jedoch, dass nicht alle Programme, Maßnahmen und Aktivitäten darauf abzielen, die Berücksichtigung von Aspekten geschlechtsspezifischer Unterschiede in den Gesundheitsberichten zu fördern. Darüber hinaus sieht der Ausschuss mit Sorge den niedrigen Anteil von Frauen in Führungspositionen in allen Bereichen des Gesundheitswesens. Obwohl der Ausschuss den Aktionsplan zur Bekämpfung von HIV/AIDS begrüßt, ist er auch besorgt über die seit 2004 stetig steigende Zahl von Neuinfektionen. Der Ausschuss stellt weiterhin fest, dass im Vertragsstaat in Bezug auf den Bereich der reproduktiven Gesundheit nicht alle Behandlungen angeboten werden, was die betreffenden Frauen dazu veranlassen könnte, diese Behandlungen in Ländern durchführen zu lassen, in denen die gängigen Gesundheitsstandards nicht eingehalten werden. Der Ausschuss

bedauert, dass der Vertragsstaat im Staatenbericht weder Daten bezüglich des Zugangs von Migrantinnen sowie Asyl suchenden und Flüchtlingsfrauen zu Gesundheitsleistungen, noch nach Alter und Volksgruppenzugehörigkeit aufgeschlüsselte Daten zur Häufigkeit von Abtreibungen vorgelegt hat.

54. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, seine Bemühungen zur Verbesserung der Gesundheitsleistungen und Einbindung eines geschlechterspezifischen Ansatzes in alle Programme, Dienstleistungen und Reformen des Gesundheitswesens entsprechend der allgemeinen Empfehlung Nr. 24 des Ausschusses fortzusetzen, damit alle Frauen und Männer überall im gesamten Staatsgebiet gleichberechtigten Zugang zu angemessenen und geeigneten Gesundheitsleistungen haben. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass Entscheidungspositionen im Gesundheitswesen zu einem proportionalen Anteil mit Frauen besetzt sind, damit die Bedürfnisse und Ansichten von Frauen besser berücksichtigt werden. Weiter fordert er den Vertragsstaat auf, die effektive Umsetzung des Aktionsplans zur Bekämpfung von HIV/AIDS sicherzustellen und im nächsten Bericht detaillierte Statistiken und Analysedaten zum Thema Frauen und HIV/AIDS vorzulegen. Außerdem empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, in Bezug auf die in der Zivilgesellschaft aufgetretenen Bedenken hinsichtlich reproduktionsmedizinischer Behandlungen tätig zu werden. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht detaillierte Daten über den Zugang von Migrantinnen, Asyl suchenden und Flüchtlingsfrauen zu Gesundheitsleistungen sowie über die Häufigkeit von Abtreibungen in Deutschland vorzulegen.

Wirtschaftliche Folgen von Scheidungen

55. Der Ausschuss sieht mit Sorge, dass die derzeitigen Gesetze des Vertragsstaates bezüglich der Vermögensaufteilung nach einer Scheidung und das derzeitige Unterhaltsrecht nicht in ausreichendem Maße auf geschlechtsspezifische wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Ehegatten eingehen, die auf die bestehende Teilung des Arbeitsmarkts nach Geschlechtern und den größeren Frauenanteil im Bereich unbezahlter Arbeit zurückzuführen sind. Der Ausschuss nimmt mit Besorgnis die Politik zur Förderung der Eigenständigkeit zur Kenntnis, die dem seit 1. Januar 2008 geltenden Unterhaltsgesetz zugrunde liegt, das die Beendigung der Unterhaltsansprüche des sorgeberechtigten Elternteils vorschreibt, sobald das Kind drei Jahre alt ist. Der Ausschuss stellt weiterhin fest, dass das neue Unterhaltsgesetz keinen angemessenen Rechtsbehelf für Frauen vorsieht.

56. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die wirtschaftlichen Folgen einer Scheidung für beide Ehegatten zu untersuchen und dabei besonderes Gewicht auf das größere Humankapital und Verdienstpotenzial von männlichen Ehegatten aufgrund ihrer Vollzeitbeschäftigung und ununterbrochenen beruflichen Laufbahn zu legen. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat eine Überprüfung seiner derzeitigen Gesetze in Anbetracht der Ergebnisse der Untersuchung und die Berücksichtigung diesbezüglicher Informationen in seinem nächsten periodischen Bericht.

Angesichts des noch immer unzureichenden Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen im Vertragsstaat empfiehlt der Ausschuss diesem, das neue Unterhaltsgesetz dahingehend zu ändern, dass die schwierige Lage geschiedener Frauen mit Kindern darin Berücksichtigung findet.

Gefährdete Frauengruppen

57. Der Ausschuss äußert seine Besorgnis über Berichte, die er über den Mangel an Strafvollzugsanstalten für Mädchen und über deren Unterbringung in Hochsicherheits- Frauengefängnissen trotz ihres oft nur geringen Sicherheitsrisikos erhalten hat. Der Ausschuss stellt fest, dass die Unterbringung von Jugendlichen in Gefängnissen für Erwachsene, die häufig weit abgelegen sind, das Recht der Jugendlichen auf Bildung und die Besuchsrechte ihrer Familienangehörigen beeinträchtigen kann.

Ebenso besorgt stellt er die ihm berichtete Unzulänglichkeit der Einrichtungen und Programme zur physischen und psychischen Erholung und sozialen Wiedereingliederung von Mädchen fest.

58. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die uneingeschränkte Umsetzung der Standards des Jugendstrafrechts sicherzustellen, und zwar insbesondere die Minimalregeln der Vereinten Nationen für die Verwaltung der Jugendstrafjustiz (Peking-Regeln), die Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität (Riad-Leitlinien), die Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Jugendlichen, denen ihre Freiheit entzogen ist (Havanna-Regeln) und die Wiener Richtlinien über Maßnahmen zum Schutz von Kindern im Strafrechtssystem. Der Ausschuss drängt den Vertragsstaat, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass unter 18-Jährige, auch Mädchen, nur als letztes Mittel ihrer Freiheit beraubt werden und dass sie im Falle einer Inhaftierung auf jeden Fall getrennt von Erwachsenen untergebracht werden. Darüber hinaus fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, dafür zu sorgen, dass inhaftierte Mädchen ein umfassendes Unterrichtsprogramm (einschließlich Sportunterricht) erhalten und dass ihnen angemessene geschlechtsspezifische und kindgerechte Maßnahmen geboten werden, die auf ihre Besserung und gesellschaftliche Wiedereingliederung hinzielen.

59. Zwar nimmt der Ausschuss die Maßnahmen zur Kenntnis, die zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen, Flüchtlingsfrauen und Minderheiten angehörenden Frauen in die deutsche Gesellschaft und zur Verbesserung der Eingliederung dieser Frauen in den Arbeitsmarkt ergriffen werden, der Ausschuss ist jedoch weiterhin besorgt, dass sie möglicherweise in Bezug auf Bildung, Gesundheitsversorgung, Beschäftigung und gesellschaftliche und politische Teilhabe verschiedenen Formen von Diskriminierung ausgesetzt sind. Der Ausschuss stellt fest, dass in dem Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen von 2007 Frauen mit Migrationshintergrund oder ausländischer Herkunft als besonders gefährdete und schutzbedürftige Personengruppe anerkannt werden, ist jedoch nach wie vor besorgt über die Gewalt und

Diskriminierung auf Grund ihres Geschlechts, die sie in ihren eigenen Gemeinschaften erleben.

60. Der Ausschuss drängt den Vertragsstaat, seine Anstrengungen zur Beseitigung der Diskriminierung von Migrantinnen, Flüchtlings-, Asylsuchenden und Minderheiten angehörenden Frauen zu verstärken. Er ermutigt den Vertragsstaat, vorsorglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Diskriminierung dieser Frauen, und zwar sowohl in ihren Gemeinschaften als auch in der Gesellschaft als Ganzes, zu verhindern, um gegen sie gerichtete Gewalt zu bekämpfen und ihre Kenntnisse über die Verfügbarkeit von sozialen Leistungen und Rechtsmitteln zu verbessern und um sie mit ihren Rechten auf Gleichstellung und ein Leben ohne Diskriminierung vertraut zu machen. Darüber hinaus drängt der Ausschuss den Vertragsstaat, wirksame Maßnahmen zur Eingliederung dieser Frauen in den deutschen Arbeitsmarkt zu ergreifen. Außerdem fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, Diskriminierungen von Migrantinnen, Flüchtlings-, Asylsuchenden und Minderheiten angehörenden Frauen regelmäßig und umfassend zu untersuchen, statistische Daten über ihre Situation in Bezug auf ihre Beschäftigung, Bildung und Gesundheit und über alle Formen von Gewalt, denen sie möglicherweise ausgesetzt sind, zusammenzutragen und diese Informationen in seinem nächsten periodischen Bericht vorzulegen.

Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen

61. Der Ausschuss nimmt mit Zufriedenheit die Zusammenarbeit des Vertragsstaates mit Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere mit Frauenorganisationen, zur Kenntnis, die in den meisten Fällen durch eine Zusammenarbeit der Regierung mit diesen Organisationen bei speziellen Programmen und Projekten erfolgt. Der Ausschuss bedauert jedoch, dass die Forderung nach einem Dialog, die von Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen erhoben wurde, vom Vertragsstaat nicht positiv aufgegriffen worden ist.

62. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in einen Dialog mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen einzutreten, um ein besseres Verständnis für deren Anliegen zu erlangen und wirksame Maßnahmen zum Schutz ihrer Menschenrechte zu ergreifen.

Follow-up zur Pekinger Erklärung und Aktionsplattform

63. Der Ausschuss drängt den Vertragsstaat, bei der Umsetzung seiner Verpflichtungen aus dem Übereinkommen auch weiterhin die Pekinger Erklärung und die Aktionsplattform anzuwenden, die die Bestimmungen des Übereinkommens untermauern, und fordert den Vertragsstaat auf, diesbezügliche Informationen in seinem nächsten periodischen Bericht vorzulegen.

Millenniums-Entwicklungsziele

64. Der Ausschuss betont, dass die uneingeschränkte und effektive Umsetzung des Übereinkommens für die Erreichung der Millenniums-

Entwicklungsziele unabdingbar ist. Er fordert die Einbindung geschlechtsspezifischer Belange und eine ausdrückliche Berücksichtigung der Bestimmungen des Übereinkommens bei allen Anstrengungen, die zur Erreichung dieser Ziele unternommen werden; außerdem fordert er den Vertragsstaat auf, diesbezügliche Informationen in seinem nächsten periodischen Bericht vorzulegen.

Ratifizierung anderer Verträge

65. Der Ausschuss stellt fest, dass die Einhaltung der neun bedeutendsten internationalen Menschenrechtsinstrumente² durch die Vertragsstaaten die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Frauen in allen Lebensbereichen fördert. Daher empfiehlt der Ausschuss der deutschen Regierung, die Ratifizierung jener Menschenrechtsinstrumente in Erwägung zu ziehen, denen sie noch nicht als Vertragsstaat beigetreten ist, und zwar das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen, das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen und das Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen.

Verbreitung der abschließenden Bemerkungen

66. Der Ausschuss fordert die umfassende Verbreitung der vorliegenden abschließenden Bemerkungen in Deutschland, damit die Menschen, einschließlich Regierungsbeamte, Politiker, Parlamentarier und Frauen- und Menschenrechtsorganisationen, auf die Schritte, die zur Sicherstellung der De-jure- und De-facto-Gleichstellung von Frauen und Männern ergriffen wurden, und auf die weiteren Maßnahmen, die in dieser Hinsicht noch erforderlich sind, aufmerksam gemacht werden. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, insbesondere bei Frauen- und Menschenrechtsorganisationen die Verbreitung des Übereinkommens, seines Zusatzprotokolls, der allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses, der Pekinger Erklärung und der Aktionsplattform sowie der Ergebnisse der dreiundzwanzigsten Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit dem Titel: "Frauen 2000: Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung und Frieden für das 21. Jahrhundert" zu fördern.

Follow-up zu den abschließenden Bemerkungen

67. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, innerhalb von zwei Jahren einen schriftlichen Bericht über die Maßnahmen vorzulegen, die zur Umsetzung der in den Absätzen 40 und 62 enthaltenden Empfehlungen ergriffen wurden.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Internationales Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen, Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Internationales Überein-

kommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen, Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen und Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen.

Termin für die Vorlage des nächsten Berichts

68. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens auf die in den vorliegenden abschließenden Bemerkungen geäußerten Besorgnisse zu antworten. Der Ausschuss bittet den Vertragsstaat um die Vorlage eines kombinierten siebten und achten periodischen Berichts im September 2014.

Quelle:

Vereinte Nationen / Deutscher Übersetzungsdienst im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (CEDAW/c/DEU/CO/6, nicht redigierte Vorabfassung).

A.3.5 DER AUSSCHUSS GEGEN FOLTER

Die Anwendung von Folter wurde erstmals 1948 durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und durch die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes untersagt. Dieses Prinzip wurde 1966 durch den Zivilpakt und 1984 durch das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folter-Konvention) bestätigt. Das Übereinkommen trat am 26. Juni 1987 in Kraft (für die Bundesrepublik Deutschland: 31. Oktober 1990). Zum 30. November 2011 haben 149 Staaten das Übereinkommen ratifiziert.

Laut Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens "bezeichnet der Ausdruck 'Folter' jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden. Der Ausdruck umfasst nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind".

Gemäß dem Übereinkommen soll jeder Vertragsstaat wirksame gesetzgebende, administrative, gerichtliche oder sonstige Maßnahmen ergreifen, um Folterungen in allen Gebieten zu verhindern, die seiner Hoheitsgewalt unterstehen (Artikel 2 Absatz 1). Keinerlei außergewöhnliche Umstände (z.B. Kriegszustand, Kriegsgefahr, innenpolitische Instabilität oder ein sonstiger öffentlicher Notstand) dürfen zur Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden (Artikel 2 Absatz 2). Wichtig ist außerdem die Regelung in Artikel 3 Absatz 1: "Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme vorliegen, dass sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden".

Obwohl das Verbot der Folter zu den elementaren menschenrechtlichen Standards gehört, wurde in jüngster Zeit auch in rechtsstaatlich verfassten Gesellschaften eine Debatte um eine ausnahmsweise Zulässigkeit der Folter oder zumindest deren Androhung geführt. Jüngstes Beispiel in Deutschland war der im Februar 2003 bekannt gewordene Fall eines Polizei-Vizepräsidenten in Frankfurt/Main, der im Herbst 2002 bei einer Kindesentführung Folter androhte, falls der Beschuldigte nicht den Ort nennt, an dem dieser das entführte Kind gefangen hält.

In anderen Staaten wurde die Zulässigkeit der Folter vor allem im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus diskutiert, unter anderem in Israel, Spanien und den USA. In der Einleitung zu seinem Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen 2003 warnte daher der damalige Generalsekretär, Kofi

Annan, ausdrücklich: "Im Kampf gegen den internationalen Terrorismus dürfen jedoch nicht die Menschenrechte auf der Strecke bleiben".

Auch das Androhen von Folter stellt eine schwere Verletzung der Menschenwürde dar und gehört zu den unmenschlichen und erniedrigenden Handlungen, die nach dem Übereinkommen verboten sind.

In Deutschland ist das Bundesministerium der Justiz (BMJ) federführend für die Umsetzung der Verpflichtungen aus der Anti-Folter-Konvention.

Der Ausschuss gegen Folter

Dieser Ausschuss (Committee against Torture; CAT) besteht aus 10 unabhängigen Expertinnen und Experten und überwacht die Umsetzung des Übereinkommens. Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens wählen die Mitglieder des Ausschusses, die ihm in ihrer persönlichen Eigenschaft dienen. Der Ausschuss hält seine Sitzungen zweimal jährlich, im April/Mai und im November, für jeweils vier Wochen in Genf ab. Zusätzliche Sitzungen können durch Mehrheitsbeschluss seiner Mitglieder oder auf Verlangen eines Vertragsstaates beantragt werden. Die 65. VN-Generalversammlung entschied im Dezember 2010, dass der Ausschuss zwischen Mai 2011 und November 2012 seine Tagungen jeweils um eine Woche verlängern darf.

Artikel 19: Staatenberichte

Der Ausschuss befasst sich mit den Berichten zur Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens gegen Folter, die von den Vertragsstaaten eingereicht werden (vgl. Abbildung A.3.5-1). Um vollständige Informationen zu erhalten, hat der Ausschuss Richtlinien erarbeitet, die Einzelheiten zu Form und Inhalt der Berichterstellung enthalten. Erstberichte müssen ein Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens übermittelt werden; weitere Berichte sollen grundsätzlich alle vier Jahre erfolgen. Diese Berichte sind öffentliche Dokumente; auch ihre Prüfung findet in öffentlichen Sitzungen statt, auf denen Vertreter/innen der jeweiligen Regierungen die Berichte vorstellen und auf Fragen der Ausschussmitglieder antworten. Seit der 5. Tagung im November 1990 wird jeder Staatenbericht durch ein Ausschussmitglied als Berichtersteller/in eingeführt; seit der 28. Tagung im Mai 2002 werden Berichtersteller/innen ernannt, um die Umsetzung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses weiter zu verfolgen.

Auf jeder Tagung des Ausschusses unterrichtet der Generalsekretär der Vereinten Nationen den Ausschuss über alle Staaten, die keine Berichte eingereicht haben. Oftmals hat der Ausschuss seine Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass zahlreiche Vertragsstaaten ihren Berichtspflichten nicht nachkommen. Vertragsstaaten, deren Erstberichte seit mehr als einem Jahr ausstehen, erhalten alle sechs Monate eine Mahnung. Außerdem wurde vorgeschlagen, im Falle säumiger Vertragsstaaten deren Situation notfalls ohne Bericht auf der Grundlage von Informationen anderer VN-Organen und NGOs zu prüfen. In zwei Fällen verabschiedete der Ausschuss vorläufige abschließende Bemerkungen, weil die Staatenberichte zwar vorlagen, aber die betref-

fenden Vertragsstaaten bei der Prüfung abwesend waren (2003: Kambodscha; 2010: Jemen).

Am 3. Juni 2011 waren insgesamt 123 Staaten mit ihren Berichten im Rückstand. Darunter hatten 29 Staaten ihren Erst-Bericht und die folgenden periodischen Berichte noch nicht abgeliefert. Insgesamt standen über 300 Staatenberichte aus. Aufgrund dieser Situation hat der Ausschuss entschieden, weiterhin die Liste derjenigen Vertragsstaaten, deren Berichte überfällig sind, in seinen Jahresberichten an die Generalversammlung zu veröffentlichen. Demgegenüber gab es beim Ausschuss einen Rückstau von 22 nicht geprüften Staatenberichten.

2007 führte der Ausschuss ein neues Verfahren ein, um die Einhaltung der Berichtspflichten zu erleichtern. Dieses Verfahren (list of issues prior to reporting – LOIPR) besteht aus einer Liste von Problemen und Fragen, die dem Vertragsstaat zugeschickt wird. Dessen Antworten werden als Staatenbericht betrachtet. Nach einem ersten Zyklus von vier Jahren (vgl. auch Kapitel A.3.2) berichtete der Ausschuss, dass insgesamt 75 Problemlisten an Vertragsstaaten verschickt wurden, deren Berichte im Zeitraum 2009-2011 anstanden bzw. noch 2012 ausstehen.

Um den Rückstau schneller abarbeiten zu können, stieg die Zahl der diskutierten Staatenberichte von 6 auf 8-9 pro Tagung.

Seit 2003 führt der Ausschuss auch ein Follow-up-Verfahren durch. Die Vertragsstaaten werden in den Abschließenden Bemerkungen aufgefordert, innerhalb eines Jahres über die Umsetzung der Empfehlungen zu berichten. Der/die Berichtersteller/in für dieses Verfahren wertet diese Berichte aus und fordert gegebenenfalls weitere Informationen an. Zwischen 2003 und 2011 wurden bei 109 Berichten Vertragsstaaten aufgefordert, weitere Informationen zu liefern. Von den im Mai 2011 fälligen 95 Follow-up-Berichten hat der Ausschuss 67 Berichte erhalten. 27 Vertragsstaaten waren im Rückstand, darunter auch drei EU-Staaten.

Artikel 20: Untersuchungsverfahren

Nach Artikel 20 des Übereinkommens kann der Ausschuss entscheiden, eine vertrauliche Untersuchung durchzuführen, wenn er gesicherte Informationen erhält, dass auf dem Gebiet eines Vertragsstaats regelmäßig gefoltert wird. Dieser Kontrollmechanismus besteht für alle Vertragsstaaten außer denen, die nach Artikel 28 des Übereinkommens die Zuständigkeit des Ausschusses auf diesem Gebiet nicht anerkannt haben. Das Verfahren, das in Artikel 20 des Übereinkommens im Einzelnen niedergelegt ist und vom Ausschuss selbst initiiert werden kann, zeichnet sich durch zwei Merkmale aus, nämlich höchste Vertraulichkeit und angestrebte Zusammenarbeit mit dem betroffenen Vertragsstaat. Der Ausschuss kann jedoch entsprechend Artikel 20 Absatz 5 nach Konsultation des betreffenden Vertragsstaats einen zusammenfassenden Bericht über die Ergebnisse seiner Untersuchung in seinem Jahresbericht an die Vertragsstaaten und die Generalversammlung veröffentlichen.

Jeder Staat kann nach Artikel 28 bei der Unterzeichnung oder der Ratifikation des Übereinkommens oder dem Beitritt erklären, dass er die in Artikel 20 vorgesehene Zuständigkeit des Ausschusses nicht anerkennt (sog. Opt-out-Klausel); dieser Vorbehalt kann jedoch jederzeit zurückgenommen werden. Bis zum 3. Juni 2011 hatten folgende neun Vertragsstaaten einen solchen Vorbehalt gemacht:

| | |
|------------------|---------------|
| Äquatorialguinea | Mauretanien |
| Afghanistan | Pakistan |
| China | Saudi-Arabien |
| Israel | Syrien |
| Kuwait | |

Artikel 21: Zwischenstaatliche Beschwerden

Nach Artikel 21 des Übereinkommens kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Beschwerden ("Mitteilungen") eines Vertragsstaats über einen anderen Vertragsstaat anerkennt. Der Ausschuss kann jedoch nur aktiv werden, wenn beide Vertragsstaaten diese Erklärung gemäß Artikel 21 abgegeben haben. Insgesamt haben 60 Vertragsstaaten, darunter Deutschland, eine solche Erklärung abgegeben (Stand: 3. Juni 2011).

Das Verfahren besteht aus zwei Schritten. Wenn ein Vertragsstaat annimmt, ein anderer Vertragsstaat habe eine der Vorschriften verletzt, kann er zunächst schriftlich direkt diesen Vertragsstaat darauf hinweisen. Der Vertragsstaat, der die Mitteilung erhält, muss innerhalb von drei Monaten schriftlich darauf reagieren. Wenn beide Vertragsstaaten keine Einigung untereinander erzielen können, kann jeder der Vertragsstaaten den Sachverhalt an den Ausschuss weitergeben, der versucht, eine einvernehmliche Lösung in nichtöffentlichen Sitzungen zu finden. Bisher wurde eine Beschwerde dieser Art noch nicht eingereicht. Dies gilt auch für alle anderen Menschenrechtsübereinkommen in diesem Kapitel, die zwischenstaatliche Beschwerden vorsehen.

Artikel 22: Individualbeschwerden

Nach Artikel 22 des Übereinkommens kann ein Vertragsstaat jederzeit die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Individualbeschwerden anerkennen (vgl. Abbildung A.3.5-2). Die Opfer müssen der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehen und eine Verletzung der Bestimmungen dieses Übereinkommens geltend machen. Der Ausschuss darf keine Mitteilung entgegennehmen, die einen Vertragsstaat betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat. Bis 3. Juni 2011 haben 64 der 149 Vertragsstaaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind, die Zuständigkeit des Ausschusses zur Prüfung solcher Mitteilungen anerkannt. Zu diesen Vertragsstaaten gehört seit 2001 auch Deutschland.

Seit April 2002 tagt eine Arbeitsgruppe des Ausschusses, bestehend aus vier Mitgliedern, jeweils in der Woche vor den Ausschuss-Sitzungen, um das Verfahren zu vereinfachen.

Der Ausschuss tagt nicht-öffentlich und prüft zunächst die Zulässigkeit. Die Voraussetzungen sind in dem Übereinkommen und den Verfahrensregeln des Ausschusses niedergelegt. Damit eine Beschwerde für zulässig erklärt werden kann, darf sie

- nicht anonym oder unvereinbar mit den Vorschriften des Übereinkommens sein;
- keinen Missbrauch des Rechts darstellen, gemäß Artikel 22 eine Beschwerde einzureichen;
- in keinem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden sein oder sich befinden; und
- der innerstaatliche Rechtsweg muss voll ausgeschöpft worden sein.

Der Ausschuss kann von dem betreffenden Vertragsstaat oder von dem Verfasser der Beschwerde zusätzliche Informationen oder Klarstellungen verlangen. Wenn der Ausschuss eine Beschwerde für zulässig erklärt, werden der Verfasser der Beschwerde und der Vertragsstaat informiert. Anschließend untersucht er den Inhalt der Beschwerde. Der betroffene Vertragsstaat muss innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Stellungnahme zur Beschwerde abgeben oder den Ausschuss über die getroffenen Maßnahmen zur Lösung des Falles informieren. Der/die Beschwerdeführer/in kann dem Ausschuss ebenfalls weitere Informationen zukommen lassen, und, falls der Ausschuss es für nötig erachtet, zu seinen nicht-öffentlichen Sitzungen eingeladen werden. Während dieser Zeit kann der Ausschuss von dem Vertragsstaat vorbeugende Maßnahmen verlangen, die das mutmaßliche Opfer vor weiteren Folterungen oder un-menschlicher Behandlung schützt. Diese vorläufigen Maßnahmen haben jedoch keinen Einfluss auf die abschließende Entscheidung des Ausschusses, sondern sollen vielmehr Einzelpersonen, die eine Verletzung des Übereinkommens behaupten, Schutz gewähren.

Nach Abschluss seiner Beratungen über die Beschwerde fasst der Ausschuss seine Ergebnisse zusammen, die dann dem/der Beschwerdeführer/in und dem betroffenen Staat übermittelt werden. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, ihn über die aufgrund seiner Ergebnisse getroffenen Maßnahmen zu informieren. Beschwerden nach Artikel 22 des Übereinkommens (vgl. Abbildung A.3.5-2) werden in nicht-öffentlichen Sitzungen erörtert; alle Unterlagen sind vertraulich. Dennoch enthält der Jahresbericht des Ausschusses an die Vertragsstaaten und die VN-Generalversammlung eine Zusammenfassung der geprüften Beschwerden, der Erklärungen der betroffenen Vertragsstaaten sowie seiner eigenen Standpunkte. Dies betrifft auch die Entscheidungen, die für nicht zulässig erklärt wurden. Dabei wird die Identität der Beschwerdeführer nicht offengelegt, aber die des Staates angegeben.

Am Ende seiner 46. Tagung im Juni 2011 hatte der Ausschuss seit 1989 462 Beschwerden gegenüber 29 Staaten registriert. Von diesen Fällen wurden 123 nicht weiter verfolgt und 62 für nicht zulässig erklärt. Der Ausschuss hat 181 Abschließende Entscheidungen getroffen und in 60 Fällen Verletzungen der

Bestimmungen des Übereinkommens festgestellt. 95 Beschwerden befinden sich im Prüfungsverfahren.

Beschwerden (vgl. Formblatt in Dokument A.3.5-1) sind an folgende Anschrift zu richten:

Petitions Team
Committee against Torture
c/o Office of the UN High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
CH-1211 Genf 10
Schweiz

Fax: 0041 22 917 9022 (vor allem in dringenden Fällen)
E-Mail: petitions@ohchr.org

Fakultativprotokoll

Am 18. Dezember 2002 hat die VN-Generalversammlung ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe angenommen; dieses Protokoll trat am 22. Juni 2006, dem 30. Tag nach Hinterlegung der 20. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde, in Kraft. Am 30. November 2011 zählte das Fakultativprotokoll 61 Vertragsstaaten. Deutschland ratifizierte das Protokoll im Jahr 2008; es trat am 3. Januar 2009 in Kraft.

Nach Artikel 1 des Protokolls besteht das Ziel darin, "ein System regelmäßiger Besuche einzurichten, die von unabhängigen internationalen und nationalen Stellen an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, durchgeführt werden, um Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern". Zu diesem Zweck wurde zum Ausschuss gegen Folter ein Unterausschuss für Prävention (Subcommittee on Prevention of Torture; SPT) gebildet, der zunächst aus zehn Mitgliedern bestand; nach der 50. Ratifikation oder dem 50. Beitritt stieg die Zahl der Mitglieder auf 25. Die Mitglieder sind in persönlicher Eigenschaft tätig und müssen unabhängig und unparteiisch sein; sie werden auf vier Jahre gewählt und können einmal wiedergewählt werden. Sie sollen über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügen und sowohl beide Geschlechter als auch ethnische Gruppen und Minderheiten repräsentieren.

Der Unterausschuss erfüllt drei Aufgaben: (1) Durchführung von anlassunabhängigen Besuchen von "Orten der Freiheitsentziehung" wie Haftanstalten, Polizeistationen, Psychiatrien oder Heimen, um konkrete Empfehlungen zum Schutz von Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu machen; (2) Beratung und Unterstützung der Vertragsstaaten bei der Errichtung innerstaatlicher Präventionsmechanismen; und (3) Zusammenarbeit bei der Prävention von Folter mit entsprechenden Einrichtungen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene (vgl. dazu Kapitel B.2.3. Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe).

Um sein Mandat zu erfüllen, stellte der Unterausschuss für Prävention anfangs durch Los ein Programm für regelmäßige Besuche in den Vertragsstaaten auf. Mittlerweile bestimmen andere Kriterien wie Datum der Ratifizierung, Einrichtung eines nationalen Mechanismus, geographische Verteilung oder Dringlichkeit die Auswahl. Das Programm wird ein Jahr im Voraus bekannt gegeben, allerdings nicht der genaue Zeitplan. Die Besuche werden von mindestens zwei Mitgliedern durchgeführt, die gegebenenfalls von unabhängigen Sachverständigen begleitet werden. Neben dem unbeschränkten Zugang zu allen Haftanstalten oder sonstigen Einrichtungen müssen vertrauliche Gespräche mit Inhaftierten oder anderen Personen gewährleistet werden. Nach dem Besuch teilt der Ausschuss dem Vertragsstaat und gegebenenfalls der nationalen Präventionsstelle seine Empfehlungen und Bemerkungen vertraulich mit und fordert ihn zu einer Stellungnahme auf. Beide Dokumente werden auf Wunsch des Staates veröffentlicht. Darüber hinaus legt der Unterausschuss dem Ausschuss gegen Folter jährlich einen Tätigkeitsbericht vor.

Neu im Vergleich zu anderen VN-Menschenrechtsverträgen ist sowohl der präventive Ansatz des Fakultativprotokolls als auch die Etablierung eines nationalen Besuchsmechanismus. Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, auf innerstaatlicher Ebene eine oder mehrere Stellen einzurichten, die zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Besuche durchführen ("nationaler Präventionsmechanismus"); er gestattet nach Artikel 4 Absatz 1 des Protokolls den innerstaatlichen Stellen und dem Unterausschuss für Prävention "alle seiner Hoheitsgewalt und Kontrolle unterstehenden Orte zu besuchen, an denen Personen auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann". Da die Vielfalt der Einrichtungen unterschiedliche Fachkenntnisse für die Begutachtung erfordern, ist darauf zu achten, dass in den nationalen Stellen Expertinnen und Experten aus Bereichen wie Strafvollzug, Psychiatrie, Medizin, Recht oder Pädagogik vertreten sind.

In der Bundesrepublik Deutschland war aufgrund der föderalen Struktur, durch die viele zu kontrollierende Einrichtungen in die Zuständigkeit der Länder fallen, die Ausgestaltung des nationalen Präventionsmechanismus lange strittig. Im November 2008 wurde mit einem Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz die unabhängige Bundesstelle für die Verhütung von Folter eingerichtet und mit einem ehrenamtlichen Bundesbeauftragten besetzt. Sie ist zuständig für die rund 300 in die Kompetenz des Bundes fallenden Einrichtungen. Eine aus vier ehrenamtlichen Mitgliedern bestehende Länderkommission ist seit September 2010 auf der Grundlage eines Staatsvertrags tätig. Bundesstelle und Länderkommission bilden die "Nationale Stelle zur Verhütung von Folter" und sind organisatorisch an die Kriminologische Zentralstelle in Wiesbaden angebunden. Zwei wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und eine Sekretärin unterstützen die Arbeit (vgl. Lange-Lehngut, Klaus (2011) und Geiger, Hansjörg (2011)). Die unzureichende finanzielle und personelle Ausstattung der Stelle wurde bereits vielfach kritisiert.

Artikel 26 des Fakultativprotokolls sieht die Einrichtung eines Sonderfonds vor. Zwischen 2008 und 2010 wurden insgesamt rund 108 000 US-Dollar von drei Vertragsstaaten gespendet. Mit den Finanzmitteln sollen einerseits die Umsetzung der Empfehlungen des Unterausschusses, andererseits Bildungsprogramme für nationale Präventionsmechanismen gefördert werden.

Die Rolle der NGOs

Die Zusammenarbeit mit den nationalen und internationalen NGOs und NHRIs gewinnt für die Informationsbeschaffung zunehmend an Bedeutung. So verwendet der Ausschuss in allen Stadien des Staatenberichtsverfahrens Informationen von NGOs und NHRIs. Am Tag vor der Diskussion eines jeden Staatenberichts trifft er sich zu einem privaten Treffen mit ihnen. Während seiner 46. Tagung führte er am 12. Mai 2011 ein informelles Treffen mit Vertretern von 16 NGOs über die Arbeitsmethoden des Ausschusses durch. Über Einzelheiten zur Zusammenarbeit wird im abschließenden Kapitel A.5 berichtet.

Freiwilliger Fonds für Folteropfer

1982 richtete die Generalversammlung den freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer (UN Voluntary Fund for Victims of Torture) ein. Der Zweck des Fonds ist, freiwillige Beitragszahlungen von Regierungen, Organisationen, Stiftungen, privaten Unternehmen sowie Privatpersonen entgegenzunehmen und sie an NGOs und Folter-Behandlungszentren weiterzuleiten. Der Fonds wird durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen gemeinsam mit einem Verwaltungsrat mit beratender Funktion verwaltet. Dieser besteht aus fünf Sachverständigen. Jedes Jahr im Mai gibt der Verwaltungsrat Empfehlungen über Zuschüsse an das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte.

Leider ist die finanzielle Ausstattung für die Unterstützung der Opfer höchst unzureichend. 2010-2011 wurden lediglich 9,5 Millionen US-Dollar für 330 Projekte in rund 65 Staaten gespendet, um Folteropfern und deren Familienangehörigen zu helfen. Deutschland hat 0,9 Mio. US-Dollar beigetragen.

Die Menschenrechtskommission schlug 1997 der Generalversammlung vor, den 26. Juni zum "Internationalen Tag der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Folteropfer" zu erklären und appellierte an alle Regierungen, Organisationen und Einzelpersonen, jährlich an den Fonds zu spenden. Spenden können jederzeit an eines der folgenden Konten mit dem Verwendungszweck "Für den Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer" geleistet werden.

The United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture, account CH

In euros to "United Nations Office at Geneva", account No. 23961901, J.P. Morgan Chase Bank, 125 London Wall, London EC2Y 5AJ, United Kingdom (Swift code CHAS GB 2L, sort code: 60-92-42, IBAN: GB25 CHAS 6092 4223 9619 01)

Spenden können ebenfalls per Scheck überwiesen werden, ausgestellt auf die "United Nations", an Trésorerie, Nations Unies, Palais des Nations, CH-1211 Genf 10, Schweiz.

Staatenberichte Deutschlands

Auf seiner 20. Tagung im Mai 1998 wurde vom Ausschuss der Zweitbericht Deutschlands behandelt. Unter den positiven Aspekten zur Situation in Deutschland betonte der Ausschuss, dass er keine Fälle von Folter in der engen Auslegung von Artikel 1 des Übereinkommens feststellen konnte. Ebenfalls positiv wurde angemerkt, dass in Deutschland zwölf Zentren zur Rehabilitation von Folteropfern eingerichtet wurden. Der Ausschuss brachte seine Besorgnis zum Ausdruck, dass seit mehreren Jahren von nationalen und internationalen NGOs in zahlreichen Berichten Misshandlungen durch die Polizei festgestellt wurden. Nach Meinung des Ausschusses sei die strafrechtliche Verfolgung von Vorwürfen über Misshandlungen von Personen insbesondere ausländischer Herkunft durch die Polizei nur unzureichend.

Ferner kritisierte der Ausschuss die unzureichende Definition des Begriffs Folter entsprechend Artikel 1 des Übereinkommens in der deutschen Rechtsordnung. Der Ausschuss empfahl daher, die in Artikel 1 vorgesehene genaue Definition der Straftat Folter zu übernehmen und sie zum Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung zu machen.

In seinen Empfehlungen forderte der Ausschuss eine deutliche Stärkung der Verfahren sowohl interner Disziplinarmaßnahmen gegen verantwortliche Polizisten als auch externer rechtlicher Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle Polizeibeamten, gegen die Klagen wegen Misshandlung vorliegen, rechtlich belangt werden. Außerdem solle sichergestellt werden, dass alle Untersuchungshäftlinge zu Beginn ihrer Haft umfassend über ihre Rechte informiert werden, dass sie Kontakte zu Verwandten und zu einem Rechtsanwalt ihrer Wahl aufnehmen können, Beschwerde über ihre Behandlung einreichen können und medizinische Versorgung erhalten. Ferner sollten Polizeibeamte Namensschilder tragen, um rechtliche Maßnahmen zu erleichtern.

In seinen Abschließenden Bemerkungen ersuchte der Ausschuss die Bundesregierung, Erklärungen nach Artikel 21 und 22 des Übereinkommens zur Einführung der Staaten- und Individualbeschwerde abzugeben. Dies erfolgte am 19. Oktober 2001. Sollte ein Vertragsstaat der Auffassung sein, dass Deutschland seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nicht nachkommt, besteht nun die Möglichkeit, den Ausschuss mit dieser Beschwerde zu befassen. Dies gilt auch für den Fall, wenn Einzelpersonen geltend machen sollten, Opfer einer Verletzung dieses Übereinkommens durch Deutschland geworden zu sein.

Der 3. Staatenbericht Deutschlands (nachträglich zum dritten und vierten Bericht erklärt) wurde im Mai 2004 vom Ausschuss geprüft. In den Abschließenden Bemerkungen empfahl der Ausschuss erneut die rückhaltlose Ahndung von Misshandlungen festgehaltener Personen durch Vollzugsbeamte sowie die Erhebung und Sammlung von Datenmaterial über die von der Anti-Folter-Konvention erfassten Bereiche. Der Ausschuss forderte die Bundesregierung

auf, innerhalb eines Jahres konkrete Informationen zu der Anzahl der Auslieferungs-, Ausweisungs- und Abschiebungsfälle auf Grundlage diplomatischer Zusicherungen seit dem 11. 9. 2001 und Maßnahmen zu deren Überwachung zu übermitteln. Weiterhin solle sie die Anwendbarkeit der straf- und haftungsrechtlichen Vorschriften, die für Mitarbeitende der Strafvollstreckungsbehörden zur Verfügung stehen, auf Mitarbeitende privater Sicherheitsunternehmen prüfen. Die Stellungnahme der Bundesregierung erfolgte im August 2005.

Der 5. Staatenbericht wurde 2009 eingereicht und im November 2011 im Ausschuss behandelt (vgl. die Abschließenden Bemerkungen in Dokument A.3.5-2). Dem Ausschuss lagen zusätzlich zwölf Parallelberichte von NGOs und NGO-Allianzen vor. Viele Empfehlungen aus den Abschließenden Bemerkungen zu früheren Berichtsprüfungen wurden erneut aufgegriffen. Kritisiert wurden die Praxis der deutschen Abschiebungshaft und der Umgang mit traumatisierten und minderjährigen Asylbewerber/innen sowie die unzureichende Ausstattung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter. Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung wurde die Bundesregierung aufgefordert, die Befragungen durch deutsche Beamte oder private Sicherheitsdienste in ausländischen Gefängnissen, die nicht den durch die im Übereinkommen festgelegten Standards entsprechen, eindeutig zu verbieten sowie die Beweisverwertung von Informationen aus solchen Gefängnissen zu untersagen. Weitere Themen waren Fixierungen in Psychiatrien und ähnlichen Einrichtungen sowie Zwangsbehandlungen an intersexuellen Menschen.

Der 3-4. und 5. Staatenbericht Deutschlands, die Abschließenden Bemerkungen in deutscher und englischer Sprache sowie weitere Informationen zum Übereinkommen und aktuelle Dokumente sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-folter-konvention-cat.html>

Literaturhinweise

Bank, Roland / Kashgar, Maral (2011): Zur Arbeit des Committee against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment und des Subcommittee on Prevention of Torture. In: Zimmermann, Andreas (Hg.): Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem. Potsdam: Universitätsverlag.

Bielefeldt, Heiner (2004): Das Folterverbot im Rechtsstaat. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_4_das_folterverbot_im_rechtsstaat.pdf)

Bundesstelle zur Verhütung von Folter (2011): Jahresbericht 2009/2010. Wiesbaden. <http://www.antifolterstelle.de/32.html>

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2007): Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.

Follmar, Petra / Heinz, Wolfgang / Schulz, Benjamin (2003): Zur aktuellen Folterdebatte in Deutschland. Ein Beitrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Follmar-Otto, Petra / Cremer, Hendrik (2004): Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Herausforderung für die deutsche Innenpolitik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(<http://www.institut-fuer-menschenrech->

[te.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_2_das_neue_zusatzprotokoll_zur_un_anti_folter_konvention.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrech-te.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_2_das_neue_zusatzprotokoll_zur_un_anti_folter_konvention.pdf))

Geiger, Hansjörg (2011): Vorstellung der Länderkommission zur Verhütung von Folter. In: Zimmermann, Andreas (Hg.): Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem. Potsdam: Univ.-Verl. S. 121–126.

Kicker, Renate (2007): The European Convention on the Prevention of Torture compared with the United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol. In: Ulfstein, Geir (Hg.): Making treaties work. Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, S. 91–111.

Lange-Lehngut, Klaus (2011): Das präventive Besuchsverfahren der Bundesstelle zur Verhütung von Folter. In: Gusy, Christoph (Hg.): Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, S. 64–76.

Murray, Rachel u.a (2011): The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture. Oxford: Oxford Univ. Press.

Nowak, Manfred / McArthur, Elizabeth (2008): The United Nations Convention Against Torture. A commentary. Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press.

United Nations / General Assembly (2010): Report of the Committee against Torture. New York: UN, (A/65/44).

Abschnitt III enthält die Prüfung der 15 Staatenberichte nach Artikel 19 des Übereinkommens. Abschnitt VI behandelt die Beschwerden nach Artikel 22 (die Entscheidungen zu den Individualbeschwerden befinden sich im Einzelnen im Anhang XIII).

United Nations / General Assembly (2011): Report of the Committee against Torture. New York: UN (A/66/44).

Dieser Jahresbericht an die Generalversammlung informiert über die 45. und 46. Tagung des Ausschusses (November 2010 und Mai 2011). Abschnitt III enthält die Schlussfolgerungen zu 14 Staatenberichten. Anlage VII informiert über die Arbeit des SPT, Anlage XII über 17 Entscheidungen zu den Individualbeschwerden.

United Nations / General Assembly (2011): United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture. Report of the Secretary-General. New York: UN.

Wendland, Lene (2002): A handbook on State obligations under the UN Convention against Torture. Geneva: Association for the Prevention of Torture.

Die Zeitschrift "Vereinte Nationen" berichtet regelmäßig über die Arbeit der VN-Menschenrechtsgremien; im Folgenden werden die Fundstellen für die Jahrgänge 2009-2011 für den Ausschuss gegen Folter im Einzelnen aufgeführt (38.-45. Tagung):

VN2/2009, S. 85-86;
VN6/2010, S. 268-270;

VN6/2009, S. 271-273
VN4/2011, S. 174-176.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/index.htm> Die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte enthält neben Informationen zur Anti-Folter-Konvention (Text und Ratifikationsstand) eine umfassende Dokumentation der Arbeit des Ausschusses. In elektronischer Form sind hier die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren (Sessions), Untersuchungsverfahren (Confidential Inquiries) und Individualbeschwerdefahren (Individual Complaints), die Jahresberichte an die Generalversammlung (Annual Reports) und die Allgemeinen Empfehlungen (General Comments) verfügbar. Die Dokumente des CAT-Ausschusses erhalten eine Signatur (Symbol), die mit dem Kürzel CAT/C beginnt. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm> Die Website des Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT) enthält neben Informationen zum Mandat und zum Fakultativprotokoll (Text und Ratifikationsstand) eine Übersicht über die erfolgten Länderbesuche (SPT visits and follow-ups) sowie die Korrespondenz mit den nationalen Präventionsstellen (National Preventive Mechanisms). Das Besuchsprogramm für das folgende Jahr wird in einer Pressemitteilung bekannt gegeben. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.bayefsky.com> Die Website der amerikanischen Professorin Anne Bayefsky bietet einen gut strukturierten und thematisch aufbereiteten Zugang zu den Dokumenten des CAT-Ausschusses, insbesondere zu den Individualbeschwerdeverfahren. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.omct.org> Die World Organisation against Torture (OMCT) ist das weltweit größte Netzwerk von NGOs, die sich gegen Folter, willkürliche Hinrichtungen und Verschwindenlassen einsetzen. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.apt.ch> Die Association for the Prevention of Torture (APT) ist eine internationale NGO zur Verhinderung von Folter und Misshandlung. Sie wurde 1977 gegründet und hat ihren Sitz in Genf. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.essex.ac.uk/Torturehandbook/> Torture Reporting Handbook. Ein in neun Sprachen (nicht Deutsch) verfügbares Online-Handbuch des Human Rights Centre der University of Essex. Es beinhaltet eine Definition von Folter, gibt Anleitungen für die Beschreibung und Dokumentation von Folterfällen und führt in internationale und regionale Beschwerdefahren ein.

<http://www.antifolterstelle.de> Die Website der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter nach dem Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention informiert über deren Ausstattung und Mandat, auch die Jahresberichte sind abrufbar. Die Nationale Stelle vereint unter ihrem Dach die Bundesstelle und die Länderkommission zur Verhütung von Folter.

<http://www.baff-zentren.org> Website der Arbeitsgemeinschaft von psychosozialen Behandlungszentren, Initiativen und Einrichtungen für die medizinische, psychotherapeutische und psychosoziale Versorgung und Rehabilitation von Opfern von Folter und anderer schwerer Menschenrechtsverletzungen.

**Abbildung A.3.5-1:
Übereinkommen gegen Folter: Berichte der Vertragsstaaten**

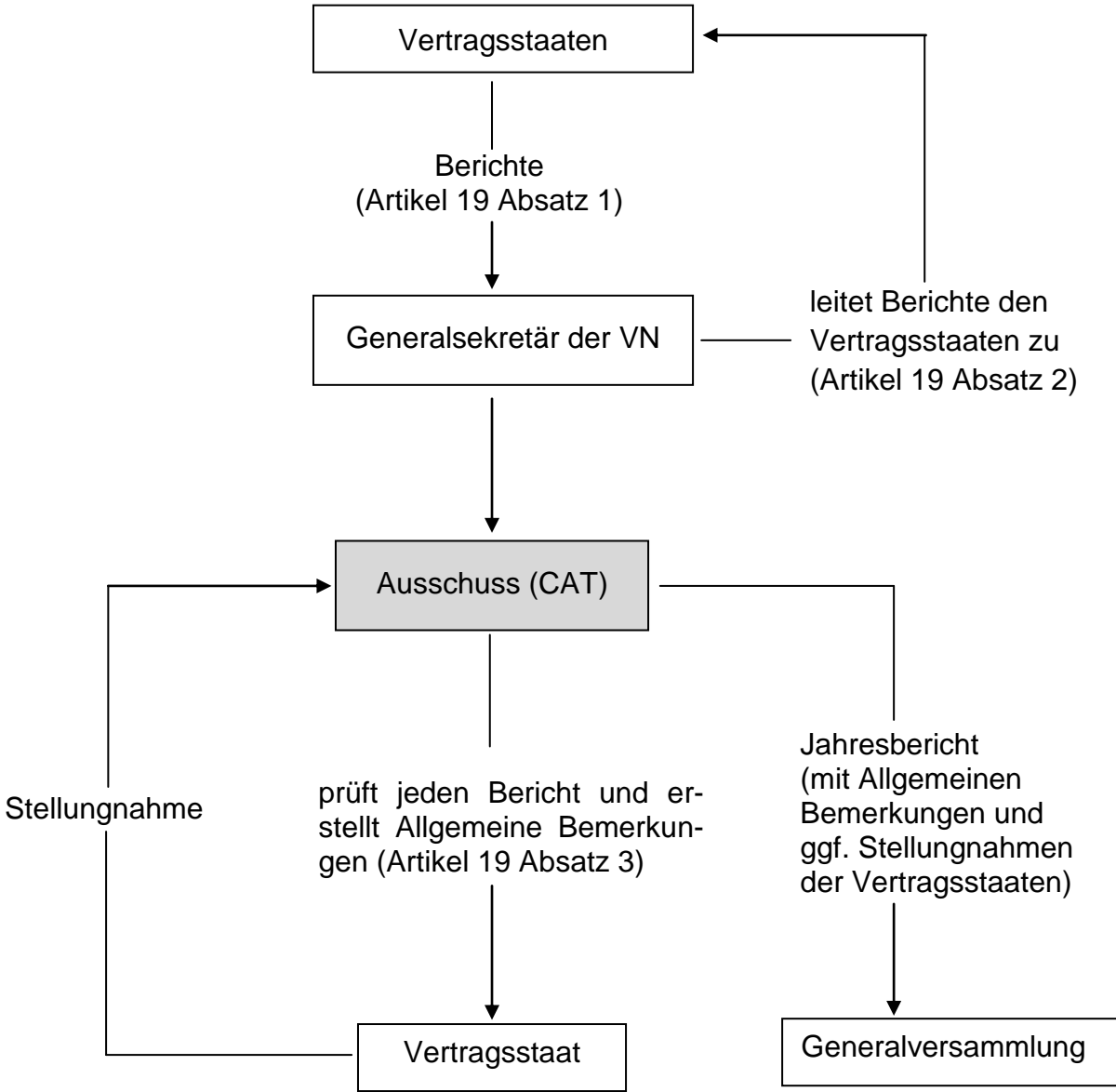
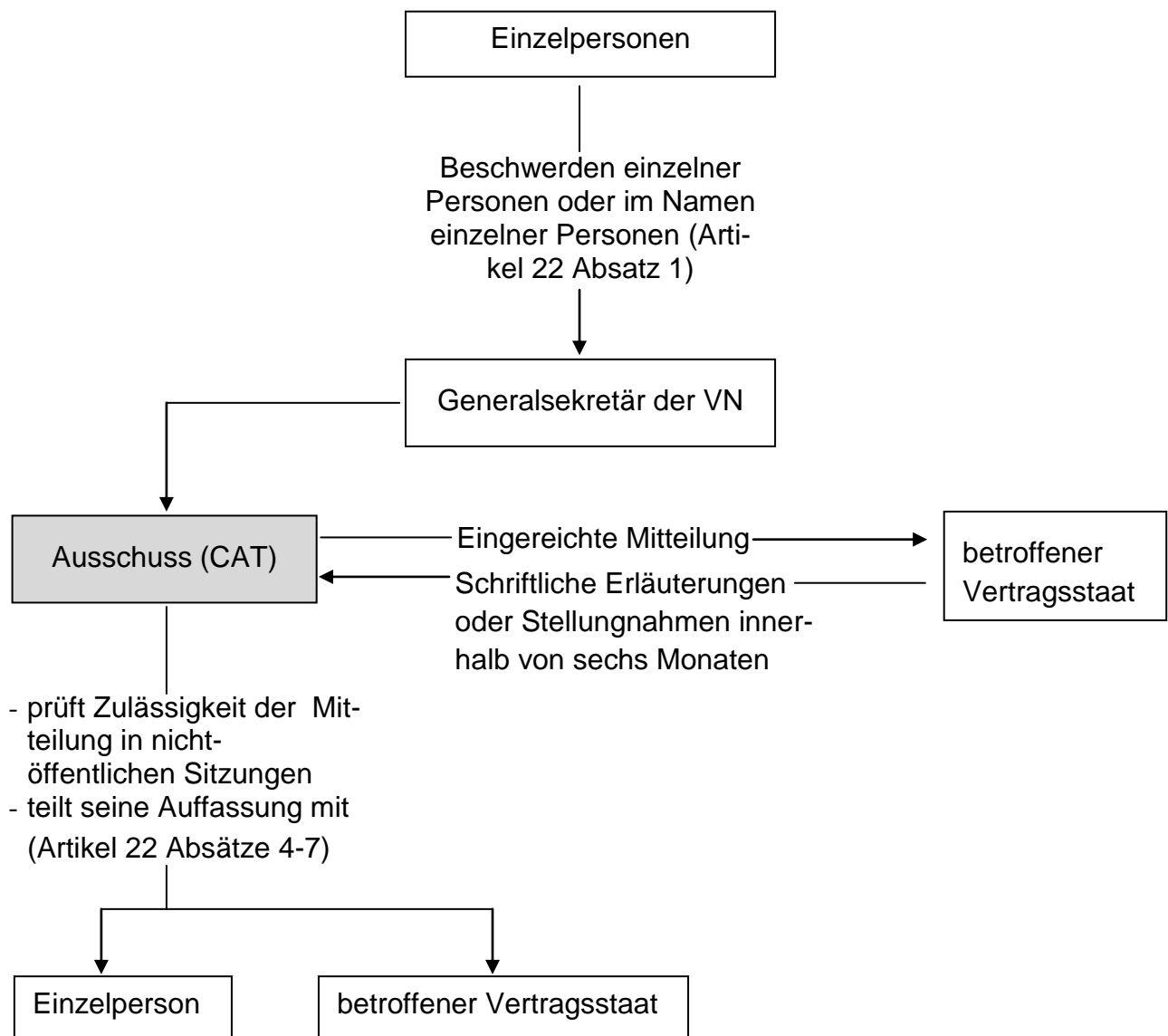


Abbildung A.3.5-2:

Übereinkommen gegen Folter: Individualbeschwerdeverfahren



Dokument 3.5-1:

Formblatt für Mitteilungen, den Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe betreffend

Date (Datum):.....

Communication to (Mitteilung an):

Petitions Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
CH-1211 Genf 10
Schweiz
E-Mail: petitions@ohchr.org

submitted for consideration under Article 22 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.
(eingereicht zur Prüfung nach Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe)

**I. Information concerning the author of the communication
(Angaben zum Beschwerdeführer)**

Name First name(s).....
(Name) (Vorname(n))

Nationality..... Profession.....
(Staatsangehörigkeit) (Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)
.....

Present address (derzeitige Anschrift)
.....
.....
.....

Address for exchange of confidential correspondence (if other than present address) (Anschrift für vertrauliche Korrespondenz, wenn von der derzeitigen abweichend)
.....
.....
.....
.....

Submitting the communication as:
(Der Beschwerdeführer unterbreitet die Mitteilung als)

- (a) Victim of the violation or violations set forth below
(Opfer der nachstehend bezeichneten Menschenrechtsverletzung[en])
- (b) Appointed representative/legal counsel of the alleged victim(s)
(Bestellter Vertreter oder Rechtsbeistand des/der Verletzten)
- (c) Other (in anderer Funktion).....

If box (c) is marked, the author should explain:
(Im Falle (c) soll der Beschwerdeführer erklären)

(i) In what capacity he/she is acting on behalf of the victim(s) (e.g. family relationship or other personal links with the alleged victim(s)):
(In welchem Verhältnis er/sie zu dem/den Opfer/n steht, z.B. als Familienangehöriger oder aufgrund anderer persönlicher Beziehungen zu dem/den mutmaßlichen Opfer/n)

.....
.....
.....

(ii) Why the victim(s) is (are) unable to submit the communication himself (themselves):
(Warum das/die Opfer die Mitteilung nicht selbst unterbreiten kann/können)

.....
.....
.....

An unrelated third party having no link to the victim(s) cannot submit a communication on his (their) behalf.
(Dritte ohne Verbindung zu dem/den Opfer/n können in dessen/deren Namen keine Mitteilung unterbreiten)

II. Information concerning the alleged victim(s) (if other than author)
(Informationen zum Opfer (wenn vom Beschwerdeführer verschieden))

Name
(Name)

First name(s).....
(Vorname(n))

Nationality.....
(Staatsangehörigkeit)

Profession.....
(Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)

.....
.....

Present address or whereabouts (Derzeitige Anschrift oder Aufenthaltsort)

.....
.....
.....

**III. State concerned/articles violated/domestic remedies
(Betroffener Staat/verletzter Artikel/innerstaatliche Rechtsmittel)**

Name of the State party (country) to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment against which the communication is directed:

(Name des Vertragsstaates (Landes) zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, gegen den sich die Mitteilung richtet):

.....
.....
.....

Articles of the Convention against Torture allegedly violated:

(Angabe der vorgeblich verletzten Bestimmungen des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ("Anti-Folter-Konvention"))

.....
.....
.....
.....

Steps taken by or on behalf of the alleged victim(s) to exhaust domestic remedies - recourse to the courts or other public authorities, when and with what results (if possible, enclose copies of all relevant judicial or administrative decisions):

(Darstellung, ob der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft wurde, Angaben zur Einlegung der Rechtsmittel und zu den Ergebnissen; wenn möglich, unter Beifügung von Kopien aller Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen)

.....
.....
.....
.....

If domestic remedies have not been exhausted, explain why:

(Falls der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft worden ist, begründen Sie warum)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

**IV. Other international procedures
(Andere internationale Verfahren)**

Has the same matter been submitted for examination under another procedure of international investigation or settlement (e.g. the Inter-American Commission on Human Rights, the European Court on Human Rights)? If so, when and with what results?

(Wurde dieselbe Angelegenheit bereits einem anderen internationalen Untersuchungsorgan unterbreitet, beispielsweise der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte? Wenn ja, wann und mit welchem Ergebnis?)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

**V. Facts of the claim
(Sachverhaltsschilderung)**

Detailed description of the facts of the alleged violation or violations (including relevant dates)*

(Legen Sie alle Tatsachen der behaupteten Menschenrechtsverletzung ausführlich dar und teilen Sie die notwendigen Daten mit)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Author's signature:.....
(Unterschrift des Beschwerdeführers)

* Add as many pages as needed for this description.
(Fügen Sie so viele Seiten bei, wie zur Darstellung notwendig sind)

Dokument A.3.5-2:

Ausschuss gegen Folter – Abschließende Bemerkungen: Deutschland

1. Der Ausschuss gegen Folter hat den Fünften Staatenbericht Deutschlands (CAT/C/DEU/5) in seiner 1028. und 1031. Sitzung (CAT/C/SR.1028 und 1031) am 4. bzw. 8. November 2011 geprüft. In seiner 1046. und 1047. Sitzung (CAT/C/SR.1046 und 1047) am 18. November 2011 hat er die folgenden Abschließenden Bemerkungen angenommen.

A. Einführung

2. Der Ausschuss begrüßt die Vorlage des Fünften Staatenberichts durch den Vertragsstaat, bedauert aber, dass diese mit mehr als zwei Jahren Verspätung erfolgte. Der Ausschuss stellt weiter fest, dass der Bericht des Vertragsstaats im Allgemeinen mit den Berichtsrichtlinien des Ausschusses übereinstimmte, konkrete, nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit aufgeschlüsselte Angaben insbesondere zu Folterungen und Misshandlungen durch Vollzugsbeamte jedoch fehlten.

3. Der Ausschuss lobt den Vertragsstaat für seine breit zusammengesetzte interministerielle Delegation, zu der auch die Bundes- und Ländervertreter der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter gehörten, und würdigt den Dialog zwischen der Delegation und den Ausschussmitgliedern, der viele von dem Übereinkommen erfasste Bereiche abdeckte. Der Ausschuss lobt den Vertragsstaat außerdem für die ausführliche schriftliche Beantwortung des Fragenkatalogs, die zur Erleichterung der Prüfung des Berichts des Vertragsstaats vor der Tagung übermittelt wurde.

B. Positive Aspekte

4. Der Ausschuss begrüßt die Ratifizierung der folgenden internationalen Übereinkünfte durch den Vertragsstaat:

- a) Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, am 14. Juni 2006;
- b) Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, am 14. Juni 2006;
- c) Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, am 4. Dezember 2008;
- d) Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, am 24. Februar 2009;
- e) Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, am 24. Februar 2009;
- f) Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, am 15. Juli 2009;

g) Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, am 24. September 2009.

5. Der Ausschuss begrüßt den Erlass folgender Gesetze:

a) Bundesgesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit, in Kraft getreten am 30. Juli 2009;

b) Bundesgesetz zur Sicherungsverwahrung vom Januar 2011, nach dem die Sicherungsverwahrung nur als letztes Mittel im Einklang mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit angewandt wird.

6. Der Ausschuss lobt die Schaffung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, die aus der Bundesstelle und der Gemeinsamen Länderkommission besteht und damit beauftragt wurde, als unabhängiger nationaler Präventionsmechanismus nach dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu fungieren.

7. Der Ausschuss begrüßt auch das gemeinsame Projekt der Internationalen Organisation für Migration und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, das dazu dienen soll, zu erkennen, welche Asylbewerber eventuell Opfer von Menschenhandel sind.

8. Der Ausschuss stellt fest, dass eine lebendige Zivilgesellschaft existiert, die einen wichtigen Beitrag zur Überwachung von Folter und Misshandlung leistet und damit die wirksame Umsetzung des Übereinkommens in dem Vertragsstaat erleichtert.

C. Wesentliche Punkte, die Anlass zur Besorgnis geben, sowie Empfehlungen

Definition und Strafbarkeit von Folter

9. Der Ausschuss begrüßt das Völkerstrafgesetzbuch des Vertragsstaats, in dem u. a. Folterstraftaten im Zusammenhang mit Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Einklang mit Artikel 7 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs kodifiziert sind. Der Ausschuss äußert jedoch ernste Bedenken hinsichtlich der Tatsache, dass es keine Bestimmungen gibt, die Folterhandlungen im Rahmen des allgemeinen Strafrechts angemessen unter Strafe stellen würden, da die Anwendung der Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (einschließlich § 340 Abs. 1 i. V. m. § 224) und des Wehrstrafgesetzes (§§ 30 und 31) die Zufügung von körperlichen oder seelischen Schmerzen oder Leiden nicht, wie nach Artikel 1 des Übereinkommens erforderlich, angemessen mit Strafe bedroht. Darüber hinaus nimmt der Ausschuss zwar die Angaben zu Ermittlungen wegen mutmaßlicher Misshandlungen durch Vollzugsbeamte zur Kenntnis, bedauert aber, dass nicht geklärt ist, welche der gegen Amtsträger erhobenen Misshandlungsvorwürfe, sollten sie sich als wahr herausstellen, im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens als Folter oder im Sinne von Artikel 16 des Übereinkommens als grausame, unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung anzusehen wären (Artikel 1 und 4).

Der Vertragsstaat sollte die Folter als eigenständigen Straftatbestand in sein allgemeines Strafrecht einführen und sicherstellen, dass dessen De-

definition alle in Artikel 1 des Übereinkommens dargelegten Elemente umfasst. Im Einklang mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (2007) des Ausschusses sollte der Vertragsstaat auch klarstellen, welche der Fälle von Misshandlungen durch Vollzugsbeamte, die in der Beantwortung des Fragenkatalogs durch den Vertragsstaat erwähnt wurden, als Folter bzw. als andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe angesehen werden können, damit die Umsetzung des Übereinkommens durch den Vertragsstaat besser vom Ausschuss nachvollzogen und überwacht werden kann.

10. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass der Vertragsstaat über keine konkreten Informationen zu Fällen verfügt, in denen vor den innerstaatlichen Gerichten eine Berufung auf das Übereinkommen erfolgte und das Übereinkommen unmittelbar angewandt wurde (Artikel 2 und 10).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Schritte zu unternehmen, um das Übereinkommen in allen öffentlichen Behörden, einschließlich der Justizbehörden, bekannt zu machen, damit die unmittelbare Anwendung des Übereinkommens vor den innerstaatlichen Gerichten sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene erleichtert wird, und in seinem nächsten Staatenbericht aktuelle Angaben zu den exemplarischen Fällen zu machen.

11. Der Ausschuss begrüßt zwar, dass das Wehrstrafgesetz die Misshandlung und erniedrigende Behandlung durch militärische Vorgesetzte in Verbindung mit den im Strafgesetzbuch vorgesehenen Sanktionen für "schwere Körperverletzung" oder "Körperverletzung im Amt" mit Strafe bedroht, hat jedoch Bedenken im Hinblick auf den im Militärstrafgesetz vorgesehenen milden Strafrahmen von sechs Monaten bis zu fünf Jahren selbst für Handlungen, durch die große körperliche oder seelische Schmerzen verursacht werden können (Artikel 4).

Der Vertragsstaat sollte sein Wehrstrafgesetz ändern, um Folterhandlungen im militärischen Bereich im Einklang mit Artikel 4 des Übereinkommens und der einschlägigen Spruchpraxis des Ausschusses mit angemessenen Strafen zu bedrohen, welche die Schwere der Tat berücksichtigen.

Verpflichtungen des Bundes und der Länder

12. Der Ausschuss nimmt zwar die Verfassungsreform von 2006 zur Kenntnis, mit der u. a. die Zuständigkeit für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafvollzugs vom Bund auf die Länder übertragen wurde, ist jedoch darüber besorgt, dass der Standard des Schutzes vor Folter und Misshandlung auf der Bundesebene weiterhin höher ist als in einzelnen Ländern. Dies gilt insbesondere für die Fixierung. Der Ausschuss ist auch besorgt darüber, dass nicht hinreichend klar ist, mit welchen Maßnahmen die Bundesregierung die Einhaltung des Übereinkommens auf der Länderebene sicherstellen will (Artikel 2).

Da die Bundesrepublik Deutschland nach dem Völkerrecht die Vertragspartei ist, die die Verpflichtung eingegangen ist, das Übereinkommen auf der innerstaatlichen Ebene vollständig umzusetzen, empfiehlt der Aus-

schuss dem Vertragsstaat, einzelnen Ländern Orientierungshilfe zu geben und sie bei der Verabschiedung und Durchführung legislativer und politischer Maßnahmen zu unterstützen, damit auf Bundes- und Länderebene ein gleichwertiger Schutz der Menschenrechte im Kontext der Strafverfolgung und des Strafvollzugs gewährleistet ist, und zwischen den von den verschiedenen Ländern unternommenen Schritten eine Übereinstimmung anzustreben, damit sichergestellt ist, dass die in dem Übereinkommen festgelegten Grundsätze und Schutzvorkehrungen in allen Ländern gleichermaßen gewahrt und umgesetzt werden.

Nationale Stelle zur Verhütung von Folter

13. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, die aus der Bundesstelle zur Verhütung von Folter und der Gemeinsamen Länderkommission besteht, nicht hinreichend mit Personal sowie finanziellen und technischen Ressourcen ausgestattet ist, so dass Orte der Freiheitsentziehung derzeit nur einmal in vier Jahren besucht werden können und die Nationale Stelle an einer angemessenen Erfüllung ihres Überwachungsauftrags gehindert wird (Artikel 2 und 12). Der Ausschuss ist außerdem besorgt über die Mitteilung des Vertragsstaats, nach der die Gemeinsame Länderkommission ihre Absicht, Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, gegenüber den jeweiligen Behörden manchmal vorab ankündigen musste, um Einlass zu erhalten.

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Nationale Stelle mit angemessenen personellen, finanziellen, technischen und logistischen Mitteln auszustatten, damit sie in die Lage versetzt wird, ihre Funktionen gemäß Artikel 18 Abs. 3 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen sowie den Leitlinien Nrn. 11 und 12 des Unterausschusses zur Verhütung von Folter wirksam und unabhängig auszuüben, und sicherzustellen, dass sie zu allen Orten der Freiheitsentziehung auf Bundes- und Länderebene regelmäßig und unverzüglich Zugang erhält, ohne zuvor von den jeweiligen Behörden eine Genehmigung für den Besuch einholen zu müssen.

14. Zwar lobt der Ausschuss die Empfehlungen der Nationalen Stelle, durch die u. a. eine Verbesserung der für Fixierungen geltenden Bedingungen, der Kleidung in besonders gesicherten Hafträumen oder der technischen Anforderungen an neue Hafträume in der Justizvollzugsanstalt Brandenburg erreicht werden soll, nimmt aber mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die von der Nationalen Stelle verabschiedeten Empfehlungen und die von dem Vertragsstaat unternommenen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Umsetzung in der Öffentlichkeit kaum bekannt sind. Der Ausschuss ist auch über die Berichte besorgt, die besagen, dass noch keine Zusammenarbeit zwischen der Gemeinsamen Länderkommission und den bereits vorhandenen Gremien einschließlich der Petitionsausschüsse, die in einigen Bundesländern berechtigt sind, ohne vorherige Anmeldung Orte der Freiheitsentziehung zu besuchen, aufgenommen wurde (Artikel 2 und 12).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

- a) die von der Nationalen Stelle verabschiedeten Empfehlungen zur Verbesserung der Bedingungen an Orten der Freiheitsentziehung sowie die von dem Vertragsstaat unternommenen Schritte zu deren wirksamer Umsetzung unter Verwendung aller geeigneten Kommunikationsmittel zu veröffentlichen und regelmäßig zu verbreiten;
- b) die Nationale Stelle eine Zusammenstellung von Best Practices erarbeiten zu lassen und das Personal entsprechend zu schulen; und
- c) die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinsamen Länderkommission und den vorhandenen Gremien in einzelnen Ländern, insbesondere den Petitionsausschüssen, die auch berechtigt sind, ohne vorherige Anmeldung Orte der Freiheitsentziehung zu besuchen, aufzubauen.

Menschenhandel

15. Der Ausschuss nimmt die Kooperationsprogramme zwischen Bundes- und Länderebene sowie kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit denen Opfern des Menschenhandels geholfen werden soll, mit Interesse zur Kenntnis und begrüßt die Ausübung der universellen Gerichtsbarkeit in Bezug auf Straftaten des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung oder der Ausbeutung der Arbeitskraft nach § 6 StGB.

Er äußert jedoch ernste Bedenken im Hinblick auf die Dunkelziffer unerkannter Fälle von Menschenhandel, die vom Vertragsstaat eingeräumt und dadurch belegt wird, dass die Zahl polizeilich registrierter Fälle im Vergleich zu den Schätzungen von Nichtregierungsorganisationen sehr viel niedriger ist. Nach Angaben von Nichtregierungsorganisationen sind etwa 15.000 Menschen, Kinder eingeschlossen, aus verschiedenen europäischen, asiatischen und afrikanischen Staaten zur Zwangsprostitution, für illegale Adoptionen und als Arbeiter in Dienstleistungsbereichen in den Vertragsstaat eingeschleust worden (Artikel 2, 3, 12, 14 und 16).

Der Ausschuss legt dem Vertragsstaat dringend nahe,

- a) dem Menschenhandel und verwandten Praktiken vorzubeugen und Fälle von Menschenhandel und verwandten Praktiken unverzüglich, gründlich und unparteiisch zu untersuchen, strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen;
- b) Opfern von Menschenhandel Rechtsschutzmöglichkeiten zu gewähren; hierzu sollte auch gehören, dass die Opfer dabei unterstützt werden, Fälle von Menschenhandel der Polizei zu melden, und dass ihnen rechtliche, medizinische und psychologische Hilfen sowie Rehabilitationsmaßnahmen gewährt werden und sie in angemessenen Schutzunterkünften untergebracht werden (im Einklang mit Artikel 14 des Übereinkommens);
- c) die Rückführung vom Menschenhandel betroffener Personen in ihre Herkunftsländer zu verhindern, wenn es gewichtige Gründe für die Annahme gibt, dass sie von Folter bedroht wären, damit Artikel 3 des Übereinkommens eingehalten wird;
- d) Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter regelmäßig im Hinblick auf die wirksame Verhinderung, Untersuchung, strafrechtliche Verfolgung und Bestrafung von Fällen von Menschenhandel zu schulen, auch hin-

sichtlich der Gewährleistung des Rechts auf Vertretung durch einen Anwalt eigener Wahl, und die Allgemeinheit über den kriminellen Charakter solcher Taten zu informieren; und

e) Daten zusammenzustellen, die ggf. nach Staatsangehörigkeit, Herkunftsland, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, Alter und Beschäftigungssektor aufgeschlüsselt sind, inklusive Daten zur Rechtsschutzgewährung.

Fixierung

16. Der Ausschuss begrüßt die Information des Vertragsstaats, dass die Bundespolizei seit dem Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) im Jahr 2005 keine Fixierungen mehr vorgenommen hat und die Fixierung auf Länderebene nur noch als letztes Mittel eingesetzt worden ist. Der Ausschuss ist jedoch weiterhin besorgt über das Vorbringen des Vertragsstaats, dass es langfristig nicht möglich sein wird, die Fixierung im nichtmedizinischen Kontext auf Länderebene vollständig aufzugeben, wie dies vom CPT empfohlen wird, und auch besorgt über die fehlende Information über die einheitliche Anwendung der Grundsätze und Mindeststandards des CPT zur Fixierung (Artikel 2, 11 und 16).

Der Ausschuss legt dem Vertragsstaat dringend nahe, die Fixierung in Justizvollzugsanstalten, psychiatrischen Krankenhäusern, Jugendhaftanstalten und Gewahrsamseinrichtungen für Ausländer streng zu regulieren, um ihre Anwendung in allen Einrichtungen weiter zu minimieren und ihre Anwendung im nichtmedizinischen Kontext schließlich vollständig aufzugeben. Der Vertragsstaat sollte darüber hinaus sicherstellen, dass Vollzugsbeamte und andere Mitarbeiter im Hinblick auf die Fixierung geschult werden, dass die zulässigen Möglichkeiten für Fixierungen in allen Bundesländern harmonisiert werden und dass die Grundsätze und Mindeststandards des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zur Fixierung in allen Einrichtungen beachtet werden.

Sicherungsverwahrung

17. Der Ausschuss nimmt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2011 zur Kenntnis, in dem das Gericht sämtliche Vorschriften des Strafgesetzbuchs und des Jugendgerichtsgesetzes über die Anordnung und Dauer der Sicherungsverwahrung als verfassungswidrig eingestuft hat, und begrüßt die Tatsache, dass die Bundes- und Landesbehörden bereits mit der Umsetzung des Urteils begonnen haben. Gleichwohl nimmt der Ausschuss mit Bedauern zur Kenntnis, dass sich noch mehr als 500 Personen in der Sicherungsverwahrung befinden, einige von ihnen bereits seit über 20 Jahren (Artikel 2 und 11).

Der Ausschuss legt dem Vertragsstaat dringend nahe,

a) wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, bis zum 31. März 2013 seine Gesetze entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts anzupassen und zu ändern, um die mit der Sicherungsverwahrung verbundenen Risiken zu minimieren; und

b) in der Zwischenzeit alle erforderlichen Schritte zur Umsetzung der in dem Gerichtsurteil geforderten institutionellen Maßnahmen zu unternehmen, insbesondere was die Entlassung von Sicherungsverwahrten, die Verkürzung der Dauer und die Anordnung der Sicherungsverwahrung angeht, und bei der Ausarbeitung der Alternativen zur Sicherungsverwahrung den Anforderungen der von der Generalversammlung (A/RES/45/110, 14. Dezember 1990) verabschiedeten Mindeststandards der Vereinten Nationen für nicht-freiheitsentziehende Maßnahmen (Tokio-Regeln) Rechnung zu tragen.

Zugang zu Rechtsbehelfsmechanismen

18. Der Ausschuss ist besorgt über Hinweise, dass mutmaßlichen Opfern von Misshandlungen durch Polizeibeamte kein anderes Beschwerdeverfahren bekannt ist, als das Einlegen einer Beschwerde bei der Polizei, die sich in einigen Fällen geweigert hat, Vorwürfe über polizeiliches Fehlverhalten aufzunehmen. Ferner ist der Ausschuss besorgt über Berichte über Fälle, in denen Personen in schutzbedürftigen Situationen misshandelt worden waren, dann jedoch davon absahen, Beschwerde gegen die Polizei einzulegen, weil sie Gegenbeschwerden der Polizei oder anderweitige Vergeltungsmaßnahmen befürchteten (Artikel 12, 13 und 16).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen,

a) dass Informationen über die Möglichkeiten und Verfahren zur Einlegung einer Beschwerde gegen Polizeibeamte verfügbar und umfassend bekannt gemacht werden, auch mittels gut sichtbarer Aushänge in allen Bundes- oder Landespolizeidienststellen; und

b) dass alle Vorwürfe über polizeiliches Fehlverhalten ordnungsgemäß aufgenommen und untersucht werden, auch Vorfälle von Einschüchterungen oder Vergeltungsmaßnahmen insbesondere gegenüber Personen in schutzbedürftigen Situationen als Folge einer Beschwerde über Misshandlungen durch Polizeibeamte.

Unverzügliche, unabhängige und gründliche Ermittlungen

19. Der Ausschuss begrüßt die vom Vertragsstaat vorgelegten Informationen über die Maßnahmen, die Bund und Länder ergriffen haben, um sicherzustellen, dass Ermittlungen wegen Vorwürfen über strafbares Verhalten von Polizeibeamten unverzüglich und unparteiisch durchgeführt werden. Dennoch ist der Ausschuss besorgt darüber, dass Folter- und Misshandlungsvorwürfe und Vorwürfe über rechtswidrige Gewaltanwendung durch Polizeibeamte auf der Bundesebene nach wie vor von den Staatsanwaltschaften und der unter der Aufsicht der Staatsanwaltschaften arbeitenden Polizei untersucht werden. Der Ausschuss ist besonders besorgt über Vorwürfe, denen zufolge mehrere Vorfälle von Misshandlungen durch Polizeibeamte – wie im Dialog mit dem Vertragsstaat zur Sprache kam – nicht unverzüglich, unabhängig und gründlich untersucht worden sind, da in einigen dieser Fälle die Einheit der Bundespolizei, welcher der beschuldigte Beamte angehörte, auch für Teilbereiche der Ermittlungen zuständig war. Der Ausschuss bringt daher erneut seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass auf Bundesebene wie auch in einigen Bun-

desländern keine unabhängigen und wirksamen Ermittlungen bei Misshandlungsvorfällen stattfinden (Artikel 12, 13 und 16).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

a) sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Vorwürfe über Folter und Misshandlungen durch Polizeibeamte unverzüglich und gründlich von unabhängigen Stellen untersucht werden, ohne dass dabei institutionelle oder hierarchische Verbindungen zwischen den Ermittlern und den mutmaßlichen Tätern aus den Reihen der Polizei bestehen; und

b) dem Ausschuss Stellungnahmen zu den einzelnen, während des Dialogs mit dem Vertragsstaat zur Sprache gekommenen Vorfällen von Misshandlungen durch Polizeibeamte vorzulegen.

Intersexuelle Menschen

20. Der Ausschuss nimmt die während des Dialogs erhaltenen Informationen zur Kenntnis, denen zufolge sich der Ethikrat verpflichtet hat, Berichten über die gängige Praxis chirurgischer Anpassungseingriffe an Kindern, die mit nicht klar als männlich oder weiblich klassifizierbaren Geschlechtsorganen geboren wurden – und die auch als intersexuelle Menschen bezeichnet werden – nachzugehen, damit eine Evaluierung und möglicherweise eine Umgestaltung der gegenwärtigen Praxis stattfinden kann. Dennoch bleibt der Ausschuss besorgt angesichts von Fällen, in denen die Gonaden entnommen und kosmetische Operationen an den Fortpflanzungsorganen vorgenommen wurden, was eine lebenslange Hormontherapie nach sich zieht, ohne dass die Betroffenen oder ihre gesetzlichen Vertreter nach Aufklärung wirksam zugestimmt hätten, und in denen bisher weder Ermittlungen eingeleitet noch Rechtsschutzmöglichkeiten geschaffen wurden. Ferner ist der Ausschuss nach wie vor besorgt über das Fehlen gesetzlicher Bestimmungen zu Rechtsschutzmöglichkeiten und Entschädigungen in solchen Fällen (Artikel 2, 10, 12, 14 und 16).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

a) sicherzustellen, dass im Zusammenhang mit der medizinischen und chirurgischen Behandlung intersexueller Menschen die rechtlichen und medizinischen Standards entsprechend den Best Practices zur Einholung der aufgeklärten Einwilligung wirksam angewandt werden, einschließlich der vollständigen schriftlichen und mündlichen Aufklärung über die vorgeschlagene Behandlung, deren Begründetheit und Alternativen;

b) die Vorfälle, in denen intersexuelle Menschen ohne wirksame Einverständniserklärung chirurgisch oder anderweitig medizinisch behandelt wurden, zu untersuchen, und Rechtsvorschriften zu erlassen, die den Opfern solcher Behandlungen Rechtsschutzmöglichkeiten, einschließlich angemessener Entschädigungen, gewähren;

c) das medizinische und psychologische Fachpersonal im Hinblick auf die Vielfalt der geschlechtlichen und damit verbundenen biologischen und physischen Erscheinungsformen zu schulen und weiterzubilden; und

d) die Patienten und ihre Eltern ordnungsgemäß über die Folgen unnötiger chirurgischer oder sonstiger medizinischer Eingriffe an intersexuellen Menschen aufzuklären.

Flüchtlinge und internationaler Schutz

21. Der Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass Überstellungen nach Griechenland auf der Grundlage der Dublin-II-Verordnung wegen der problematischen Aufnahmebedingungen ausgesetzt wurden, stellt aber gleichzeitig mit Besorgnis fest, dass die gegenwärtige, bis zum 12. Januar 2012 befristete Aussetzung der Rückführungen möglicherweise enden wird, bevor eine Besserung der Aufnahmebedingungen in Griechenland eingetreten ist (Artikel 3).

Der Vertragsstaat wird ermuntert, im Januar 2012 die Aussetzung der zwangsweisen Überstellung von Asylbewerbern nach Griechenland zu verlängern, sofern sich die Situation im Rückkehrland nicht deutlich verbessert.

22. Obgleich Entscheidungen über Asylbewerbungen nach der Dublin-II-Verordnung angefochten werden können, ist der Ausschuss besorgt darüber, dass nach § 34a Abs. 2 des deutschen Asylverfahrensgesetzes die Einlegung eines Rechtsmittels keine aufschiebende Wirkung auf die angefochtenen Entscheidungen hat (Artikel 3).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat außerdem, die Bestimmungen des Asylverfahrensgesetzes, die eine aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln gegen Entscheidungen zur Überstellung eines Asylbewerbers in ein anderes Dublin-II-Land ausschließen, aufzuheben.

23. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass Asylbewerber vor der Anhörung durch die Asylbehörden keine Rechtsberatung erhalten, und dass, wenn ein Rechtsmittel gegen eine Ablehnung eingelegt wird, nur dann im Wege der Prozesskostenhilfe die Kosten für einen Anwalt übernommen werden, wenn die summarische Vorprüfung durch das Gericht ergibt, dass das Rechtsmittel Aussicht auf Erfolg hat (Artikel 3, 11 und 16).

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, Asylbewerbern vor einer Anhörung durch die Asylbehörden Zugang zu unabhängiger, qualifizierter und unentgeltlicher Rechtsberatung zu garantieren, und bedürftigen Asylbewerbern nach Ablehnungen Zugang zu Prozesskostenhilfe zu garantieren, sofern das Rechtsmittel nicht offenkundig ohne Aussicht auf Erfolg ist.

Abschiebungshaft

24. Der Ausschuss stellt fest, dass Fallzahl und Dauer der Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen rückläufig sind. Dennoch ist der Ausschuss besorgt über Hinweise, dass mehrere Tausend abgelehnte Asylbewerber sowie die überwiegende Mehrheit der sogenannten "Dublin-Fälle" nach wie vor sofort im Anschluss an ihre Einreise in Gewahrsamseinrichtungen der Länder untergebracht werden, in einigen Fällen für lange Zeiträume. Diese Praxis verstößt gegen die EU-Richtlinie 2008/115/EG, der zufolge die Abschiebungshaft nur als letztes Mittel in Betracht kommt. Der Ausschuss ist besonders besorgt darüber, dass es in einigen Ländern kein Verfahren dafür gibt, besonders schutzbedürftige Asylbewerber, wie beispielsweise traumatisierte Flüchtlinge

oder unbegleitete Minderjährige, zu erkennen, da bei der Ankunft in der Gewahrsamseinrichtung – abgesehen von Tuberkulose-Tests – keine medizinischen Untersuchungen und keine systematischen Überprüfungen auf psychische Erkrankungen oder Traumatisierungen vorgeschrieben sind. Der Ausschuss ist ferner besorgt darüber, dass es an einer angemessenen, von den Untersuchungshaftgefangenen getrennten Unterbringung von inhaftierten Asylbewerbern, besonders von weiblichen Abschiebungshäftlingen, fehlt (Artikel 11 und 16).

Der Ausschuss legt dem Vertragsstaat dringend nahe,

a) die Anzahl inhaftierter Asylbewerber – auch der „Dublin-Fälle“ – und die Dauer ihrer Abschiebungshaft zu begrenzen und dabei die EU-Richtlinie 2008/115/EG einzuhalten;

b) sicherzustellen, dass unabhängige und qualifizierte medizinische Fachkräfte medizinische Pflichtuntersuchungen und systematische Überprüfungen auf psychische Erkrankungen oder Traumatisierungen aller Asylbewerber, einschließlich der "Dublin-Fälle", durchführen, sobald diese in den Gewahrsamseinrichtungen der Länder eintreffen;

c) eine medizinisch-psychologische Untersuchung und ein entsprechendes Gutachten durch einen speziell geschulten unabhängigen Gesundheitsexperten zu veranlassen, wenn bei der persönlichen Anhörung durch die Asylbehörden Hinweise auf Folter oder Traumatisierung zu Tage getreten sind; und

d) in allen Gewahrsamseinrichtungen für eine angemessene, von den Untersuchungshaftgefangenen getrennte Unterbringung von inhaftierten Asylbewerbern, insbesondere weiblichen Abschiebungshäftlingen, zu sorgen.

Diplomatische Zusicherungen

25. Der Ausschuss nimmt das Urteil zur Kenntnis, das vom Verwaltungsgericht Düsseldorf im März 2009 gefällt und im Mai 2010 vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen bestätigt wurde, und dem zufolge ein von der deutschen Regierung als für die nationale Sicherheit gefährlich eingestuftes Tunesier trotz diplomatischer Zusicherungen nicht nach Tunesien abgeschoben werden konnte, da "solche Zusicherungen nicht nur [...] rechtlich nicht bindend [...], sondern vor allem von Natur aus kaum vertrauenswürdig und kontrollierbar" seien. Der Ausschuss nimmt auch die Praxis der Oberlandesgerichte zur Kenntnis, die sämtliche zur Verfügung stehenden Informationen, auch Folter- und Misshandlungsvorfälle, in die Beurteilung von Auslieferungssuchen miteinbeziehen. Der Ausschuss nimmt außerdem die Erklärung des Vertragsstaats zur Kenntnis, seit 2007 keine diplomatischen Zusicherungen mehr akzeptiert zu haben; dennoch besteht aber laut dem Vertragsstaat in geeigneten und vereinzelt Fällen noch immer die Möglichkeit, in Auslieferungsfällen diplomatische Zusicherungen zu akzeptieren, insbesondere, wenn die Gefahr von Folter oder Misshandlungen nur allgemeiner Natur sei. Der Ausschuss ist auch besorgt über Berichte, denen zufolge die Verwaltungsvorschriften zu dem die Einreise, den Aufenthalt und die Beschäftigung von Ausländern in Deutschland regelnden Aufenthaltsgesetz den Einsatz diplomatischer Zusicherungen

in Fällen, in denen das Bundesministerium des Innern aus Gründen der nationalen Sicherheit Abschiebungen durchführt, vorsehen, sowie darüber, dass keine aktuellen Informationen dazu vorliegen, ob in diesem Zusammenhang diplomatische Zusicherungen zum Einsatz gekommen sind (Artikel 3 und 14).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sowohl bei Auslieferungen als auch bei Abschiebungen auf die Einholung und die Annahme diplomatischer Zusicherungen von Staaten zu verzichten, bei denen gewichtige Gründe zu der Annahme bestehen, dass Personen bei ihrer Rückkehr dorthin der Gefahr von Folter oder Misshandlungen ausgesetzt wären, da solche Zusicherungen im Rückkehrfall keinen Schutz dieser Personen vor Folter oder Misshandlungen garantieren, selbst wenn sich an die Rückkehr ein Monitoringprozess anschließt.

Inhaftierung an geheimen Orten und außergerichtliche Überstellungen

26. Der Ausschuss begrüßt die Verabschiedung eines neuen Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste, das im Anschluss an die 2009 erfolgte parlamentarische Untersuchung der Vorwürfe hinsichtlich der Beteiligung des Vertragsstaats an außergerichtlichen Überstellungen und der Inhaftierung von Terrorverdächtigen an geheimen Orten verabschiedet wurde. Er stellt aber mit Besorgnis fest, dass hinsichtlich der Umsetzung der vom Parlamentarischen Untersuchungsausschuss ausgesprochenen Empfehlungen durch die Bundesregierung Unklarheit herrscht. Außerdem stellt der Ausschuss mit Besorgnis fest, dass die Bundesregierung trotz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 2009, in dem betont wurde, dass die Verweigerung der vollen Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss durch die Regierung verfassungswidrig gewesen sei, keine Untersuchung veranlasst hat. Ferner ist der Ausschuss besorgt darüber, dass der Vertragsstaat keine Angaben zu den speziellen Maßnahmen gemacht hat, die er zur Umsetzung der Empfehlungen der Gemeinsamen VN-Studie zur weltweiten Praxis geheimer Inhaftierungen vor dem Hintergrund der Terrorismusbekämpfung (A/HRC/13/42) eingeleitet hat (Artikel 3).

Der Ausschuss legt dem Vertragsstaat dringend nahe,

a) Angaben zu machen über die konkreten Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses aus dem Jahr 2009 und über die Maßnahmen zur Einleitung einer von der Bundesregierung durchgeführten Untersuchung der Vorwürfe hinsichtlich der Beteiligung von Vollzugsbeamten des Vertragsstaats an Programmen zur außergerichtlichen Überstellung und Inhaftierung an geheimen Orten;

b) die Ergebnisse dieser Untersuchungen öffentlich zu machen;

c) alles Notwendige zu unternehmen, um solche Vorfälle künftig zu vermeiden; und

d) spezielle Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der Gemeinsamen VN-Studie zur weltweiten Praxis geheimer Inhaftierungen vor dem Hintergrund der Terrorismusbekämpfung (A/HRC/13/42) auf den Weg zu bringen.

Unbegleitete Minderjährige

27. Der Ausschuss nimmt zwar die Information zur Kenntnis, dass das sogenannte "Flughafenverfahren" nach § 18 Asylverfahrensgesetz auf Asylbewerber angewandt wird, die aus einem sicheren Drittstaat oder ohne gültigen Pass einreisen, gleichzeitig bleibt der Ausschuss aber insbesondere angesichts von Berichten besorgt, denen zufolge unbegleitete Minderjährige weiterhin diesem "Flughafenverfahren" unterzogen werden, auch Minderjährige, deren Asylbewerbung abgelehnt oder deren Flüchtlingsstatus widerrufen wurde und die in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden können, wenn keine gewichtigen Gründe für zu erwartende Folter oder Misshandlungen festgestellt wurden. Außerdem ist der Ausschuss besorgt darüber, dass keine Angaben dazu gemacht wurden, welche Position der Vertragsstaat in der auf EU-Ebene geführten Diskussion über Minderjährige, auf die das "Flughafenverfahren" angewandt wird, einnimmt (Artikel 3).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

a) unbegleitete Minderjährige vom "Flughafenverfahren" auszunehmen, wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz empfohlen;

b) sicherzustellen, dass unbegleitete Minderjährige die ihnen nach dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes garantierten Rechte genießen können;

c) sicherzustellen, dass nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit aufgeschlüsselte Daten hinsichtlich der Anzahl unbegleiteter Minderjähriger, die zwangsweise aus dem Vertragsstaat zurückgeführt werden, erhoben und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden; und

d) sich aktiv in die EU-Diskussion zu diesem Thema einzubringen, damit der Schutz unbegleiteter Minderjähriger vor Folter- und Misshandlungsgefahr ausgebaut wird.

Ausübung der Gerichtsbarkeit

28. Der Ausschuss ist ernstlich besorgt über die fehlende Bereitschaft des Vertragsstaats, die Gerichtsbarkeit über Vorwürfe der Folter und Misshandlung von ins Ausland überstellten Personen, einschließlich des Falles Khaled El-Masri, auszuüben, was eine Verletzung von Artikel 5 des Übereinkommens darstellt. Des Weiteren ist der Ausschuss besorgt darüber, dass der Vertragsstaat keine Angaben dazu macht, ob Khaled El-Masri gemäß Artikel 14 des Übereinkommens Rechtsschutzmöglichkeiten eingeräumt wurden, die auch eine Entschädigung beinhalteten (Artikel 5 und 14).

Der Vertragsstaat wird dringend aufgefordert, Artikel 5 des Übereinkommens einzuhalten, dem zufolge die Kriterien für die Ausübung der Gerichtsbarkeit nicht auf Angehörige des Vertragsstaats zu beschränken sind. Der Vertragsstaat sollte den Ausschuss außerdem über die Rechtsschutzmöglichkeiten einschließlich der angemessenen Entschädigung informieren, die Khaled El-Masri in Übereinstimmung mit Artikel 14 des Übereinkommens gewährt worden sind.

Schulung von Vollzugsbeamten

29. Der Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass die Vollzugsbeamten des Bundes und der Länder hinsichtlich des Übereinkommens, der verfassungsrechtlichen Garantien, des öffentlichen Rechts und des nationalen Straf- und Prozessrechts geschult werden, bringt aber gleichzeitig seine Bedenken darüber zum Ausdruck, dass es für Berufsgruppen, die unmittelbar an der Untersuchung und Dokumentation von Folter beteiligt sind, ebenso wie für medizinisches und sonstiges Personal mit Kontakt zu inhaftierten Personen und Asylbewerbern an speziellen Schulungen zum Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Istanbul-Protokoll) mangelt. Außerdem ist der Ausschuss besorgt darüber, dass bei den Schulungen zum Istanbul-Protokoll, die nächstes Jahr in allen Ländern eingeführt werden sollen, in erster Linie auf körperliche, nicht aber psychische Spuren von Folter eingegangen werden soll. Weiteren Anlass zur Sorge gibt der Umstand, dass im Hinblick auf die Weisungen an die Nachrichtendienste Schulungen zum absoluten Verbot von Folter fehlen (Artikel 2, 10 und 16).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

- a) sicherzustellen, dass alle Vollzugsbeamten und alle medizinischen oder sonstigen Mitarbeiter, die mit der Unterbringung, Befragung oder Behandlung von in irgendeiner Form von Gewahrsam, Haft oder Arrest befindlichen Personen oder mit der Untersuchung und Dokumentation von Folter zu tun haben, regelmäßig zum Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Istanbul-Protokoll) geschult werden und dabei die Erkennung sowohl körperlicher als auch psychischer Folgen von Folter bei den Opfern thematisiert wird.**
- b) sicherzustellen, dass auch die Mitarbeiter, die am Entscheidungsprozess im Rahmen des Asylverfahrens beteiligt sind, entsprechend geschult und dass die vorhandenen Publikationen und Schulungsmaterialien zum Istanbul-Protokoll im Internet zugänglich gemacht werden; und**
- c) die Weisungen an die Nachrichtendienste um systematische Verweise auf das absolute Verbot von Folter zu ergänzen.**

Identifizierung von Polizisten

30. Der Ausschuss ist besorgt über die Angaben des Vertragsstaats, denen zufolge Polizeibeamte, außer in Berlin und Brandenburg, nicht verpflichtet sind, im Dienst Namens- oder Nummernschilder zu tragen, und dass laut dem Vertragsstaat sogar in diesen beiden Ländern zum Schutz der Sicherheit und der Interessen der Polizeibeamten das Tragen der Kennzeichnungen wieder abgeschafft werden könnte. Wie berichtet wurde, ist es durch diese Praxis in zahlreichen Fällen schwierig geworden, Vorwürfen über die Beteiligung von Polizeibeamten an Misshandlungen nachzugehen und die Beamten zur Rechenschaft zu ziehen, auch in Fällen, in denen es bei Demonstrationen zu exzessiver Gewaltanwendung kam. Laut einer von der Berliner Polizei in Auftrag

gegebenen Studie können etwa 10 % der Misshandlungsvorwürfe gegen Polizisten mangels Identifizierung nicht aufgeklärt und strafrechtlich verfolgt werden (Artikel 12, 13 und 14).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

a) sowohl den Interessen der Polizeibeamten als auch den Interessen potenzieller Misshandlungsoffer Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass die Polizeibeamten in allen Ländern, wenn sie Strafverfolgungs- bzw. Strafvollstreckungsaufgaben wahrnehmen, jederzeit wirksam identifiziert und zur Verantwortung gezogen werden können, wenn sie an Misshandlungen beteiligt sind; und

b) eine Untersuchung der während des Dialogs mit dem Vertragsstaat angesprochenen, nicht untersuchten Fälle vorzunehmen und dem Ausschuss darüber zu berichten.

Vernehmungen im Ausland

31. Der Ausschuss begrüßt die Information, dass die Praxis der Befragung von Terrorverdächtigen durch Mitarbeiter deutscher Nachrichtendienste im Ausland als Konsequenz der Ergebnisse des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum Fall Khaled El-Masri und der Erklärung der Bundesregierung, dass Ermittlungen durch Polizei, Staatsanwaltschaften und Mitarbeiter der Nachrichtendienste im Ausland gestoppt wurden, nicht fortgeführt wird. Allerdings ist der Ausschuss besorgt darüber, dass sich nicht klar erkennen lässt, ob sich diese Verpflichtung zum Verzicht auf Befragungen im Ausland auch auf private Sicherheitsfirmen bezieht. Ferner stellt der Ausschuss mit Besorgnis fest, dass mit Blick auf die Entscheidung des Oberlandesgerichts Hamburg vom Juni 2005 im Zusammenhang mit dem Fall Mounir al-Motassadeq keine Erklärungen zu der Frage abgegeben wurden, wer hinsichtlich des Verwertungsverbots von angeblich aufgrund von Folter oder Misshandlung erlangten Beweismitteln vor den Gerichten des Vertragsstaats die Beweislast trägt. Dass keine Angaben dazu gemacht wurden, ob die Regierung sich weiterhin auf die Erkenntnisse der Nachrichtendienste anderer Länder stützt, welche zum Teil möglicherweise aufgrund von Folter oder Misshandlung erlangt wurden, gibt Anlass zu ernststen Bedenken (Artikel 2, 3, 11 und 15).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

a) das Verbot von Ermittlungen im Ausland auf alle mit der Strafverfolgung und dem Strafvollzug befassten Behörden und Stellen und auch auf private Sicherheitsfirmen auszudehnen, wenn der Verdacht besteht, dass Zwangsmaßnahmen zum Einsatz kommen;

b) die Verfahrensstandards, einschließlich der von den Gerichten des Vertragsstaats angewandten Beweislastverteilung bei der Verwertung von Beweismitteln, die möglicherweise aufgrund von Folter oder Misshandlung erlangt wurden, klarzustellen; und

c) vom "automatischen Vertrauen" in die Erkenntnisse von Nachrichtendienstn anderer Länder Abstand zu nehmen, damit Folter oder Misshandlung im Zusammenhang mit erzwungenen Geständnissen vermieden wird.

Körperliche Bestrafungen

32. Der Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass das deutsche Rechtssystem körperliche Bestrafungen unter allen Umständen verbietet (§ 1631 BGB), bringt aber gleichzeitig seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass keine Angaben dazu vorliegen, welche Anstrengungen unternommen wurden, damit eine geeignete und anhaltende Öffentlichkeitserziehung und berufliche Bildung hinsichtlich des Verbots körperlicher Bestrafungen in jedwedem Kontext stattfindet (Artikel 16).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, aktiv positive, partizipative und gewaltfreie Formen von Bildung und Kindererziehung als Alternative zu körperlichen Bestrafungen zu propagieren.

Datenerhebung

33. Der Ausschuss ist erfreut über die Entscheidung des Vertragsstaats, neue Kriminalstatistiken zu erstellen, die auch Misshandlungen durch die Polizei und "Gewalt in engen sozialen Beziehungen" miteinbeziehen. Er nimmt die nach jeweiligem Tatverdacht aufgeschlüsselten Angaben zu Beschwerden über Misshandlungen durch Vollzugsbeamte zur Kenntnis. Der Ausschuss bedauert jedoch das Fehlen von umfassenden und jeweils aufgeschlüsselten Daten sowohl zu Beschwerden, Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verurteilungen in Fällen von Folter und Misshandlungen durch Vollzugsbeamte, Mitarbeiter von Sicherheitsdiensten, Militärangehörige und Gefängnispersonal, zu Fällen von Menschenhandel sowie von häuslicher und sexueller Gewalt und zu Fällen rassistisch motivierter Straftaten als auch zu den Rechtsschutzmöglichkeiten, einschließlich Entschädigungen und Rehabilitierungen, die den Opfern gewährt werden (Artikel 2, 12, 13 und 16).

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Daten zu erheben, die im Hinblick auf die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene relevant sind, einschließlich Daten sowohl zu Beschwerden, Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verurteilungen in Fällen von Folter und Misshandlungen durch Vollzugsbeamte, Mitarbeiter von Sicherheitsdiensten, Militärangehörige und Gefängnispersonal, zu Fällen von Menschenhandel sowie von häuslicher und sexueller Gewalt und zu Fällen rassistisch motivierter Straftaten, als auch zu den Rechtsschutzmöglichkeiten, einschließlich Entschädigungen und Rehabilitierungen, die den Opfern gewährt werden.

34. Der Ausschuss nimmt die vom Vertragsstaat eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahrens (UPR) für Deutschland zur Kenntnis und empfiehlt dem Vertragsstaat die vollständige Umsetzung der Bestimmungen der völkerrechtlichen Übereinkünfte auf dem Gebiet der Menschenrechte, insbesondere vor dem Hintergrund von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung.

35. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, die wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen, denen er noch nicht beigetreten ist, namentlich die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, zu ratifizieren und die Unter-

zeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu erwägen.

36. Der Vertragsstaat sollte die Rücknahme seiner Erklärung zu Artikel 3 des Übereinkommens in Erwägung ziehen, damit die unmittelbare Anwendung des Artikels 3 des Übereinkommens vor Gerichten und Behörden auf Bundes- und Länderebene möglich wird.

37. Der Vertragsstaat wird aufgefordert, den an den Ausschuss übermittelten Bericht, die Protokolle und die vorliegenden Abschließenden Bemerkungen in geeigneten Sprachfassungen mit Hilfe offizieller Webseiten, der Medien und Nichtregierungsorganisationen weit zu verbreiten.

38. Der Vertragsstaat wird ersucht, seinen Kernbericht (HRI/CORE/DEU/2009) entsprechend den in den harmonisierten Leitlinien für die Berichterstattung nach den internationalen Menschenrechtsverträgen (HRI/GEN.2/Rev.6) niedergelegten Anforderungen an Kernberichte weiter zu aktualisieren.

39. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, bis zum 25. November 2012 Follow-Up-Informationen vorzulegen, und zwar zu den Empfehlungen des Ausschusses im Zusammenhang mit (1) der Regulierung und Beschränkung des Einsatzes von Fixierungen in allen Einrichtungen, (2) der Reduzierung der Anzahl inhaftierter Asylbewerber, einschließlich der "Dublin-Fälle", sowie der Sicherstellung medizinischer Pflichtuntersuchungen inhaftierter Asylbewerber, (3) der Ausübung der Gerichtsbarkeit nach Artikel 5 des Übereinkommens und der Übermittlung von Informationen über die Khaled El-Masri gewährten Rechtsschutzmöglichkeiten und Entschädigungen sowie (4) der Sicherstellung, dass die Polizeibeamten in allen Ländern wirksam identifiziert und zur Verantwortung gezogen werden können, wenn sie in Misshandlungen verwickelt sind, wie in Rdnrn. 16, 24, 28 und 30 des vorliegenden Dokuments dargestellt.

40. Der Vertragsstaat wird ersucht, seinen nächsten Bericht, d. h. seinen Sechsten Staatenbericht, bis zum 25. November 2015 vorzulegen. Zu diesem Zweck wird der Vertragsstaat ersucht, sich bis zum 25. November 2012 mit dem fakultativen Berichtsverfahren einverstanden zu erklären, bei dem der Ausschuss dem Vertragsstaat im Vorfeld der Vorlage des Staatenberichts einen Fragenkatalog übermittelt.

Die Beantwortung dieses Fragenkatalogs durch den Vertragsstaat stellt dann gemäß Artikel 19 des Übereinkommens den nächsten Staatenbericht des Vertragsstaats an den Ausschuss dar.

Quelle:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-folter-konvention-cat.html>

(nichtamtliche Übersetzung aus dem Englischen).

A.3.6 DER AUSSCHUSS FÜR DIE RECHTE DES KINDES

Kinder, ihr Wohlergehen und ihre Rechte gehören zu den Hauptanliegen der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung 1945. Eine der ersten Handlungen der Generalversammlung war die Gründung des Internationalen Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) am 11. Dezember 1946, das noch heute die wichtigste multilaterale Institution der internationalen Hilfe für Kinder ist. Auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (vgl. Artikel 25 Absatz 2) und die Menschenrechtspakte (vgl. Artikel 24 und Artikel 23 Absatz 4 Zivilpakt sowie Artikel 10 Sozialpakt) von 1966 enthalten Vorschriften zum Schutze der Kinder.

Das erste Standards entwickelnde Instrument der Vereinten Nationen, das sich ausschließlich mit den Rechten der Kinder befasste, war die Erklärung über die Rechte des Kindes von 1959. Mit der ausdrücklichen Feststellung, dass "die Menschheit dem Kind das Beste schuldet, was sie zu geben hat", bot die Erklärung mit ihren zehn Prinzipien einen klar umrissenen moralischen Bezugsrahmen für die Rechte des Kindes. 30 Jahre danach wurde das Übereinkommen über die Rechte des Kindes am 20. November 1989 verabschiedet. 61 Staaten – eine Rekordzahl – unterzeichneten das Übereinkommen am 26. Januar 1990, dem ersten Tag, an dem es zur Unterzeichnung freigegeben wurde.

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention; KRK; CRC) trat am 2. September 1990 in Kraft (für Deutschland: 5. April 1992). Am 30. November 2011 betrug die Anzahl der Vertragsstaaten 193 und erreichte damit fast eine weltweite Ratifikation. Unter den VN-Mitgliedstaaten haben nur Somalia, USA und Südsudan – aus unterschiedlichen Gründen – das Übereinkommen nicht ratifiziert. Allerdings haben fast 70 Vertragsstaaten bei der Ratifikation Vorbehalte gemacht oder Erklärungen abgegeben, zu denen anfangs auch Deutschland gehörte, das jedoch am 15. Juli 2010 den Vereinten Nationen eine förmliche Rücknahmeerklärung übergab (vgl. Lorz, Ralph Alexander / Sauer, Heiko (2011)).

In Deutschland ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) federführend zuständig für die Umsetzung des Übereinkommens.

Das Übereinkommen ist die bisher vollständigste Aufzählung der Rechte der Kinder; es geht weiter als die oben genannte Erklärung, indem es Staaten, die das Übereinkommen annehmen, für ihr Verhalten gegenüber Kindern rechtlich verantwortlich macht. Angesichts des zunehmenden Anteils der Kinder an der Weltbevölkerung, insbesondere aber unter den Hungernden, Kriegsopfern und Flüchtlingen sowie unter den Opfern von Zwangsarbeit, Sklaverei und Prostitution, knüpfen sich hohe Erwartungen an die Verwirklichung der Rechte der Kinder durch die Vertragsstaaten.

Im Sinne des Übereinkommens gilt als Kind jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (Artikel 1); es erkennt an, dass Kindern eine Vielzahl von Rechten ebenso unveräußerlich zustehen wie erwachsenen

Menschen, sie aber besonderen Schutz und Unterstützung benötigen.

Das Übereinkommen nennt die grundlegenden Menschenrechte, die Kinder überall und ohne jede Diskriminierung beanspruchen: Ein angeborenes Recht auf Leben, Überleben und bestmögliche Entwicklung, auf Schutz vor gefährlichen Einflüssen, Missbrauch und Ausbeutung sowie auf volle Teilnahme am Familien-, Kultur- und Sozialleben. Das Übereinkommen schützt die Rechte des Kindes, indem es Standards (benchmarks) setzt in der Gesundheitsfürsorge, im Bildungsbereich sowie in den rechtlichen und sozialen Dienstleistungen.

Leitgedanke der Kinderrechtskonvention ist das in Artikel 3 festgelegte Wohl des Kindes ("best interest of the child"). Es soll Vorrang bei allen Entscheidungen erhalten, die Kinder betreffen. Dabei werden Kinder nicht mehr nur als Objekte von Schutz und Fürsorge, sondern als autonome Individuen wahrgenommen, die ihr Leben und ihre Entwicklung selbst mitbestimmen sollen und können. "Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife" (Artikel 12 Absatz 1).

Dies bedeutet einen Wandel in der Art der staatlichen Verantwortlichkeiten, die zu rechtlichen Verpflichtungen werden: "Für die meisten Staaten erfordert diese Entwicklung von wohlfahrtsmotivierten Maßnahmen zu solchen, die auf gesetzmäßig anerkannten Rechten beruhen, einen fundamentalen Wandel der Gesetzgebung, Politik-Maßnahmen, Programme und Institutionen, aber wichtiger noch, der Mentalitäten und Überzeugungen" (David, Paulo (2002), S. 260; eigene Übersetzung).

Zwei Fakultativprotokolle

Im Januar 2000 wurden zwei Fakultativprotokolle zum Übereinkommen angenommen, um die Bestimmungen des Übereinkommens in diesen Bereichen zu stärken: (a) über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten und (b) über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie. Sie traten am 12. Februar bzw. 18. Januar 2002 in Kraft. Inzwischen haben 143 bzw. 151 Staaten die Fakultativprotokolle ratifiziert (Stand: 30. November 2011). In Deutschland trat (a) am 13. Januar 2005 und (b) am 15. Juli 2009 in Kraft.

Beim erstgenannten Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (OP-CRC-AC) stand die Altersgrenze im Mittelpunkt der Diskussion. Nach Artikel 38 Absätze 2 und 3 des Übereinkommens dürfen Kinder, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, weder zu den Streitkräften eingezogen werden, noch unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen. Deutschland hatte sich in den Verhandlungen zum Fakultativprotokoll für eine möglichst weitgehende Regelung eingesetzt. Aber sowohl der Kompromissvorschlag einer Anhebung auf eine einheitliche Altersgrenze von 17 Jahren als auch der Vorschlag eines Mindestalters von 18 Jahren für Kampfeinsätze und die Einziehung Wehrpflichtiger sowie von 17 Jahren für die Rekrutierung von Freiwilligen scheiterten.

Der schließlich erzielte Kompromiss einer Altersgrenze von 18 Jahren findet sich im Wortlaut des Artikels 1 des Fakultativprotokolls: "Die Vertragsstaaten treffen alle durchführbaren Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Angehörige ihrer Streitkräfte, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen". Daraus ergibt sich, dass Kinder unter 18 Jahren Streitkräften angehören dürfen (vgl. auch Artikel 3 Fakultativprotokoll). Gegenüber Artikel 38 Absatz 3 des Übereinkommens wird das Eintrittsalter von Freiwilligen in die Streitkräfte unter Beachtung bestimmter Verfahrensvorschriften (vgl. Artikel 3 Fakultativprotokoll) von 15 auf 16 Jahre angehoben, die aber nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen sollen, solange sie nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben (für eine kritische Analyse vgl. Tomuschat, Christian (2002), S. 89-91).

Das zweite Fakultativprotokoll betreffend Maßnahmen gegen Kinderhandel, -prostitution und -pornografie (OP-CRC-SC), die bereits nach den Bestimmungen des Übereinkommens verboten sind, zeichnet sich gegenüber dem Übereinkommen dadurch aus, dass es sehr detailliert gehaltene Durchführungs- und Kontrollmodalitäten enthält (vgl. Tomuschat, Christian (2002), S. 91-93).

Die Vertragsstaaten müssen innerhalb von zwei Jahren einen Erstbericht vorlegen, der umfassende Angaben über die ergriffenen Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen der Fakultativprotokolle enthält. Danach müssen die Vertragsstaaten im Rahmen ihrer regelmäßigen Berichte nach Artikel 44 des Übereinkommens über die Durchführung der Zusatzprotokolle Rechenschaft ablegen (für die deutsche Übersetzung beider Fakultativprotokolle vgl. Vereinte Nationen 4/ 2001, S. 147-151).

Artikel 43: Der Ausschuss für die Rechte des Kindes

Artikel 43 des Übereinkommens sieht einen Ausschuss (Committee on the Rights of the Child; CRC) vor, der aus 18 Expertinnen und Experten besteht, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sind und auf jeweils vier Jahre gewählt werden. Eine Wiederwahl ist möglich. Jeder Vertragsstaat kann Kandidatinnen oder Kandidaten nominieren. Die Tagungen der Vertragsstaaten sind beschlussfähig, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten anwesend sind. Als gewählt gelten diejenigen Kandidaten, welche die höchste Stimmzahl und die absolute Stimmenmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter/innen der Vertragsstaaten auf sich vereinigen (Artikel 43 Absatz 5 Übereinkommen).

Der Ausschuss trifft sich - seit 1995 - dreimal jährlich für jeweils drei Wochen in Genf (im Januar, Mai und September). Er prüft die Fortschritte, welche die Vertragsstaaten bei der Erfüllung der in diesem Übereinkommen und den beiden Fakultativprotokollen dargelegten Verpflichtungen gemacht haben. Jede Tagung dauert drei Wochen; die tagungsvorbereitende Arbeitsgruppe trifft sich eine Woche vor jeder Tagung.

Der Ausschuss ist wie folgt zu erreichen:

Committee on the Rights of the Child
Human Rights Treaties Division
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Palais Wilson - 52, rue des Pâquis
CH-1201 Genf
Schweiz

Postanschrift:

UNOG-OHCHR
CH-1211 Genf 10
Schweiz

Tel.: 0041 22 917 93 58

Fax: 0041 22 917 90 08

E-mail: crc@ohchr.org

Artikel 44: Staatenberichte

Die Vertragsstaaten senden ihre Berichte über den Generalsekretär an den Ausschuss (vgl. Abbildung A.3.6-1). Darin enthalten sind Informationen über die Maßnahmen, welche sie zur Verwirklichung der in dem Übereinkommen anerkannten Rechte getroffen haben, sowie über die dabei erzielten Fortschritte. Berichte müssen erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat erstellt werden; weitere Berichte folgen alle fünf Jahre.

Der Ausschuss überprüft durchschnittlich 10-12 Staatenberichte pro Tagung zu dem Übereinkommen und den beiden Fakultativprotokollen; er hat seit 1999 eine/n Berichtersteller/in für jedes Land bestellt sowie ausführliche Richtlinien für Form und Inhalt der Staatenberichte angenommen, um das Berichtsverfahren effizienter zu gestalten.

Die Berichte sollen bestehende Umstände und Schwierigkeiten benennen, die der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen im Wege stehen. Weiterhin sollen sie ausreichende Informationen enthalten, um dem Ausschuss ein umfassendes Bild von der Durchführung des Übereinkommens in dem betreffenden Land zu vermitteln. Ferner kann der Ausschuss weitere Angaben anfordern. Artikel 44 Absatz 6 sieht ausdrücklich vor, dass die Vertragsstaaten ihre Berichte im eigenen Land einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machen.

Am 1. Oktober 2010 hat der Ausschuss die Vertragsstaaten über die angenommenen harmonisierten Leitlinien (Harmonized Treaty Specific Reporting Guidelines) informiert (CRC/C/58/Rev. 2). In Zukunft sollen Staatenberichte nicht länger als 60 Seiten lang sein. Die Vertragsstaaten wurden auch aufgefordert, einen aktualisierten Kernbericht zu erstellen. Fachbericht (treaty-specific document) und Kernbericht werden gemeinsam als Staatenbericht angesehen. Der Fachbericht soll im Aufbau in acht Gruppen (clusters) gegliedert werden, welche die große Spannweite der Rechte thematisch zusammenfassen.

Um den Rückstau bei den Staatenberichten zum Übereinkommen und zu den beiden Fakultativprotokollen abzubauen zu können, hat der Ausschuss bereits 2004 und 2008 die VN-Generalversammlung gebeten, mit einem Zweikammer-System arbeiten zu dürfen. Dies wurde 2006 bzw. 2010 ermöglicht. Allerdings wurde lediglich erreicht, dass die Zahl der nicht behandelten Berichte nicht anstieg. Daher wurde Anfang 2011 beantragt, für 2012 und 2013 erneut mit zwei Kammern arbeiten zu dürfen, um alljährlich die Zahl der behandelten Berichte von 30 auf 38 steigern zu können.

Andere Organisationen können eingeladen werden, sich an den Diskussionen des Ausschusses zu beteiligen, ihre Standpunkte darzulegen und für Konsultationen zur Verfügung zu stehen. Hierzu gehören die ILO (vgl. Kapitel A.4.2), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), UNESCO (vgl. Kapitel A.4.1), UNICEF und der Hohe VN-Flüchtlingskommissar (UNHCR) sowie eine große Zahl verschiedener NGOs. Außerdem wurden zahlreiche Schritte unternommen, einen umfassenden Ansatz zu den Rechten des Kindes zu entwickeln: "UNICEF hat jetzt das Übereinkommen zum Leitfaden seiner Länderprogrammierung gewählt. Der UNHCR hat Leitlinien zu den Rechten des Kindes für die Feldbüros entwickelt; die ILO hat sich stärker dem Problem der Kinderarbeit zugewandt; die WHO hat Programme entwickelt, die sich auf das Übereinkommen beziehen, ebenso wie die UNESCO, die auch Informationsmaterial über die Rechte des Kindes erstellt hat" (Hammarberg, Thomas (1996), S. 30; eigene Übersetzung).

Alle zwei Jahre erstattet der Ausschuss der Generalversammlung Bericht über seine Aktivitäten. Er kann ihr Vorschläge und Allgemeine Empfehlungen unterbreiten, welche auch den betroffenen Vertragsstaaten übermittelt werden, deren etwaige Bemerkungen ebenfalls der Generalversammlung vorgelegt werden. Außerdem kann der Ausschuss der Generalversammlung empfehlen, den VN-Generalsekretär zu beauftragen, für den Ausschuss besondere Untersuchungen zu den Rechten des Kindes durchzuführen.

Allgemeine Bemerkungen

Zwischen 2001 und 2011 hat der Ausschuss 13 Allgemeine Bemerkungen verabschiedet, die sich auf die Rechtsstellung bestimmter Personengruppen entsprechend einzelner Vorschriften des Übereinkommens beziehen. Im Einzelnen handelt es sich um:

- Ziele der Bildung (No. 1 – 2001);
- Rolle von unabhängigen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (No. 2 – 2002);
- HIV/AIDS und die Rechte des Kindes (No. 3 – 2003);
- Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen (Nr. 4 – 2003);
- Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens (No. 5 – 2003);
- Behandlung von unbegleiteten und getrennt lebenden Kindern außerhalb ihres Herkunftslandes (No. 6 – 2005);

- Kinderrechte in der früheren Kindheit (unter acht Jahren) verwirklichen (No. 7 – 2005);
- Recht des Kindes vor körperlicher Gewaltanwendung und anderen grausamen oder erniedrigenden Formen der Strafe geschützt zu werden (No. 8 – 2006);
- Rechte des Kindes mit Behinderungen (No. 9 – 2006);
- Rechte von Kindern in der Jugendstrafrechtspflege (No. 10 – 2007);
- Indigene Kinder und deren Rechte im Übereinkommen (No. 11 – 2009);
- Recht des Kindes auf Anhörung (No. 12 – 2009);
- Recht des Kindes, vor jeder Form von Gewalt geschützt zu werden (No. 13 – 2011).

Die Allgemeinen Bemerkungen No. 1 (2001) bis No. 5 (2003) sind in deutscher Sprache zugänglich (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005)).

Beteiligung von NGOs

Bereits an der Ausarbeitung des Übereinkommens haben sich die NGOs intensiv beteiligt; insgesamt waren es 28 Organisationen, die – mit Unterstützung von UNICEF – einen Vorschlag erarbeiteten, der zwar nicht der Menschenrechtskommission als offizielles VN-Dokument vorlag, aber als ein gemeinsamer Standpunkt einer Vielzahl von unterschiedlichen NGOs einen sichtbaren Einfluss ausübte (vgl. Dorsch, Gabriele (1994), S. 79-83). Ihre Aktivitäten sowohl im Vorfeld als auch während der Tagungen der Arbeitsgruppe wurden als vorbildlich für das NGO-Engagement angesehen.

Nach Artikel 45 des Übereinkommens kann der Ausschuss "andere zuständige Stellen", das heißt zwischenstaatliche Organisationen und NGOs, einbinden, um "sachkundige Stellungnahmen zur Durchführung des Übereinkommens abzugeben, die in ihren jeweiligen Aufgabenbereich fallen".

Der Ausschuss hat die NGOs ermuntert, Parallel- bzw. Alternativberichte zu erstellen, die ihm eine umfassendere und stärker kritisch orientierte Analyse über die Verwirklichung der Kinderrechte in den Staaten vermitteln. Diese Initiative führte dazu, dass sich in vielen Staaten nationale Koalitionen unter den NGOs gebildet haben, die einen gemeinsamen Bericht erstellen.

Der Interaktionsprozess mit den NGOs wurde durch eine Arbeitsgruppe des Ausschusses institutionalisiert, die sich vor den Tagungen in nicht-öffentlichen Sitzungen trifft. Vertreter/innen der Vertragsstaaten dürfen an diesen Treffen nicht teilnehmen; es werden auch keine Diskussionsprotokolle erstellt. NGOs, insbesondere nationale Koalitionen von NGOs, die schriftliche Berichte erstellt haben, werden zu diesen Treffen eingeladen. Für jeden Staatenbericht ist eine dreistündige Diskussion vorgesehen; die NGOs werden aufgefordert, zu den Berichten der Vertragsstaaten Stellung zu nehmen und darüber zu berichten, in welchem Maße sie an der Erstellung dieser Berichte beteiligt worden sind. (vgl. hierzu Kapitel A.5)

Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens

Auf seiner 25. Tagung im Herbst 2000 hat der Ausschuss empfohlen, dass Anstrengungen unternommen werden sollten, auch Individualbeschwerdemöglichkeiten für Kinder im Rahmen eines Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zu schaffen. Auf einer Fachtagung von Kindernothilfe und Gemeinsamer Konferenz Kirche und Entwicklung Anfang April 2000 wurden zehn Gründe genannt, die für ein Individualbeschwerderecht als zusätzliches Kontrollinstrument zum Übereinkommen sprechen; betont wurde unter anderem, dass ein solches Verfahren eine wichtige Öffentlichkeitsfunktion habe und eine ergänzende Überprüfung von Sachverhalten durch den Ausschuss ermögliche, dass die Individualität und Rechtspersönlichkeit von Kindern gestärkt werde, dass Übereinkommen und Ausschuss durch einen zusätzlichen Kontrollmechanismus aufgewertet werden, und dass Opfer Wiedergutmachung und Schadenersatz beanspruchen können. Diese Initiative wurde von NGOs sowohl auf nationaler Ebene (National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, terre des hommes Deutschland) als auch auf internationaler Ebene (World Vision Canada, amnesty international) unterstützt.

Am 17. Juni 2011 hat der Menschenrechtsrat einstimmig den Entwurf für ein Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention (A/HRC/17/L.8) verabschiedet, das ein Individualbeschwerdeverfahren sowie ein Untersuchungsverfahren bei schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen vorsieht. Das Fakultativprotokoll wurde von der VN-Generalversammlung am 19. Dezember 2011 verabschiedet. Damit kann der Prozess der Unterzeichnung und Ratifizierung beginnen. Mit der 10. Ratifikation tritt der Vertrag dann in Kraft.

Artikel 2 Fakultativprotokoll sieht als allgemeine, leitende Prinzipien für den Ausschuss das Kindeswohl, die Rechte des Kindes und die Meinung des Kindes vor, deren Einhaltung durch eine zu verabschiedende Verfahrensordnung abzusichern ist (Artikel 3).

Das Individualbeschwerdeverfahren wird in den Artikeln 5-11 erläutert. Die Beschwerde kann von einem Individuum, einer Gruppe von Individuen oder in dessen / deren Namen eingelegt werden (Artikel 5 Absatz 1). Es können Verletzungen geltend gemacht werden, die sich auf die Vorschriften der Kinderrechtskonvention oder eines der beiden Fakultativprotokolle (OP-CRC-AC oder OP-CRC-SC) beziehen, falls diese von dem betreffenden Staat ratifiziert worden sind.

Die Zulässigkeit ist in Artikel 7 Absatz 1 geregelt. Danach ist eine Beschwerde unzulässig, wenn sie (a) anonym ist, (b) nicht schriftlich erfolgt, (c) missbräuchlich ist, (d) bereits in einem anderen internationalen Rechtsverfahren behandelt worden ist oder behandelt wird, (e) der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft ist, es sei denn, dies nimmt unangemessene Verzögerungen in Anspruch oder verspricht keine Abhilfe, (f) offensichtlich unbegründet ist, (g) die Tatsachen vor Inkrafttreten des Fakultativprotokolls entstanden sind, es sei denn, sie dauern an, und (h) nicht innerhalb eines Jahres nach Erschöpfung

des innerstaatlichen Rechtswegs eingereicht worden ist, es sei denn, der/der Verfasser/in kann darlegen, warum er/sie die Frist nicht einhalten konnte.

Artikel 6 Absatz 1 sieht vorläufige Maßnahmen durch den betreffenden Staat vor, die nötig sind, um in außergewöhnlichen Umständen mögliche irreparable Schäden zu vermeiden. Hat der Ausschuss eine Beschwerde als zulässig angenommen, so wird sie dem betreffenden Vertragsstaat schnellstmöglich vertraulich zur Stellungnahme zugesandt; der Vertragsstaat hat so schnell wie möglich innerhalb von sechs Monaten schriftlich zu antworten (Artikel 8).

Artikel 9 sieht eine gütliche Einigung vor, die vom Ausschuss initiiert wird. Wird diese erreicht, ist das Verfahren abgeschlossen. Ist dies nicht der Fall, erfolgt die Prüfung der Beschwerde in nicht-öffentlichen Sitzungen (Artikel 10). Nach der Untersuchung hat der Ausschuss ohne Verzögerung seine Meinung, gegebenenfalls gemeinsam mit den Empfehlungen, an die Parteien zu übermitteln.

Artikel 11 sieht ein Folgeverfahren vor. Danach hat der Vertragsstaat die Meinung auf Empfehlungen sorgfältig zu prüfen und dem Ausschuss schriftlich die vorgenommenen oder beabsichtigten Maßnahmen mitzuteilen. Dies hat ebenfalls schnellstmöglich innerhalb von sechs Monaten zu erfolgen.

Neben dem Individualbeschwerdeverfahren sieht das Fakultativprotokoll auch die Staatenbeschwerde (Artikel 12) und bei schweren und systematischen Kinderrechtsverletzungen ein Untersuchungsverfahren (Artikel 13 und 14) vor.

Staatenberichte Deutschlands

Deutschland reichte im August 1994 seinen Erstbericht ein, der vom Ausschuss auf seiner 10. Tagung im November 1995 geprüft wurde: "Positiv bewertete der Ausschuss die Bemühungen Deutschlands, die Kinderrechtskonvention im Grundgesetz zu verankern und die gegenwärtig anstehende Reform des Familienrechts einschließlich des absoluten Verbots der körperlichen Züchtigung. Die vom CRC empfohlene verbesserte Überwachung und Koordination der Maßnahmen, welche zur Umsetzung der Konvention ergriffen werden, wird jedoch wegen der föderalen Struktur Bundesrepublik Deutschland und der dadurch beschränkten Rechte des Bundes an Grenzen stoßen. Die Regierungsdelegation gestand ein, daß sich zwar die materielle Situation der Kinder in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten verbessert hat, daß aber viele Kinder unter einem Mangel an Zuwendung und Fürsorge zu leiden haben, insbesondere bei einer Trennung der Eltern oder infolge von wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Familie. Die deutschen Vertreter konnten zwar die Experten von der Ernsthaftigkeit der staatlichen Bekämpfung rassistischer Gewalttaten überzeugen, nicht aber davon, daß zwischen Umweltverschmutzung und den aufgetretenen Erkrankungen von Kindern kein Zusammenhang bestehe. Ausdrücklich lobte der CRC die deutsche Entwicklungshilfe sowie die Bemühungen um ein umfassendes Verbot der Landminen" (Vereinte Nationen 1/1996, S. 30). Die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses (CRC/C/15/Add. 43) sind in deutscher Sprache zu finden unter: www.un.org/Depts/german/menschenrechte/crc_c15add.43.pdf

Der zweite Bericht Deutschlands, der am 4. Mai 1999 fällig war, wurde "wegen Regierungswechsels und einer intensiven Diskussion über die Rücknahme der deutschen Erklärung zur Konvention" erst am 23. Juli 2001 übermittelt; er ist vom Ausschuss im Januar 2004 behandelt worden. Der Bericht erläuterte die Maßnahmen, die zwischen 1994 und April 1999 ergriffen wurden, um die rechtliche Situation von Kindern in Deutschland zu verbessern. Genannt wurden unter anderem die Einführung eines Rechts auf gewaltfreie Erziehung, die Reform des Kindschaftsrechts und des Jugendarbeitsschutzgesetzes, der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, Verbesserungen beim Familienleistungsausgleich sowie Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Der Bericht enthielt auch Angaben über noch bestehende Probleme bei der Umsetzung des Übereinkommens.

Die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zum zweiten Bericht vom 30. Januar 2004 finden sich in Dokument A.3.6-1. Die Empfehlungen beziehen sich unter anderem auf die Bekämpfung von Kinderarmut, den Schutz von Flüchtlingskindern sowie die Förderung von Kindern mit Lernschwierigkeiten.

Im Frühjahr 2010 wurde der gemeinsame dritte und vierte Bericht Deutschlands übersandt. Der Termin für die Behandlung im Ausschuss ist für Frühjahr 2012 noch nicht vorgesehen. Wie bereits beim ersten und zweiten Staatenbericht wurde von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (NC) ein Parallelbericht erstellt. Er wurde unter Einbeziehung ihrer über 100 Mitgliedsorganisationen erarbeitet. Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) veröffentlichte im Jahr 2010 den ersten Kinder- und Jugendreport zu einem deutschen Staatenbericht. Erstmals wurde damit ein Bericht beim Ausschuss eingereicht, der auf Aussagen von Kindern und Jugendlichen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland basiert.

Der Erstbericht der Bundesregierung zum Fakultativprotokoll über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten wurde 2007 im Ausschuss behandelt. Themen waren unter anderem der Umgang mit asylsuchenden ehemaligen Kindersoldaten und die Rekrutierung minderjähriger Freiwilliger in der Bundeswehr. Von NGO-Seite wurde ein von Kindernothilfe, missio, terre des hommes und UNICEF in Auftrag gegebener "Schattenbericht Kindersoldaten" eingereicht.

Die Staatenberichte Deutschlands, die Parallelberichte und die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses in Deutsch und Englisch sowie weitere Informationen zum Übereinkommen und aktuelle Dokumente sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinigtenationen/menschenrechtsabkommen/kinderrechtskonvention-crc.html>

Literaturhinweise

Alen, André (Hg.) (2005 -): A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Der Kommentar erscheint seit 2005 in Einzelbänden, die jeweils einen oder zwei Artikel der Kinderrechtskonvention behandeln.

Alen, André (Hg.) (2007): The UN children's rights convention. Theory meets practice. Antwerpen: Intersentia.

Baisch, Christa (2009): Die Rechte des Kindes. 20 Jahre UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland. Düsseldorf: Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration.

Belser, Eva M. / Hanson, Karl / Hirt, Alexandra (Hg.) (2009): Sourcebook on international children's rights. Berne [u.a.]: Stämpfli [u.a.].

Bielefeldt, Heiner [u.a.] (Hg.) (2009): Jahrbuch Menschenrechte 2010: Kinder und Jugendliche. Wien: Böhlau.

Cremer, Hendrik (2011): Menschenrechtsverträge als Quelle von individuellen Rechten. Innerstaatliche Geltung und Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen am Beispiel der UN-Kinderrechtskonvention (KRK). In: Anwaltsblatt 61 (3), S. 159–165. (http://anwaltsblatt.anwaltverein.de/jahrgang-2011.html?file=tl_files/anwaltsblatt/files/downloads/AnwBl-Archiv/Jahrgang_2011/Heft-03-2011.pdf)

Cremer, Hendrik (2011): Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/die_un_kinderrechtskonvention.pdf)

David, Paulo (2002): Implementing the rights of the child: six reasons why the human rights of children remain a constant challenge. In: International review of education 48 (3-4), S. 259-263.

Detrick, Sharon (1999): A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. The Hague [u.a.]: Nijhoff.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die General Comments zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos.

Dorsch, Gabriele (1994): Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes. Berlin: Duncker & Humblot.

Dünnweller, Barbara (2011): Beschwerderecht für das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes. In: Geiger, Gunter (Hg.): Kinderrechte sind Menschenrechte! Kinderrechte in Deutschland. Opladen [u.a.]: Budrich.

Hammarberg, Thomas (1996): The Convention on the Rights of the Child: New attitudes to children. In: Development. Journal of SID (1), S. 27-31.

Hodgkin, Rachel / Newell, Peter (2007): Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child. 3. Aufl. Genf [u.a.]: UNICEF. (http://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf)

Invernizzi, Antonella / Williams, Jane (Hg.) (2011): The human rights of children. From visions to implementation. Farnham: Ashgate Publ.

Kauffmann, Heiko / Riedelsheimer, Albert (Hg.) (2010): Flüchtlingskinder in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. Karlsruhe: von Loeper .

Kerber-Ganse, Waltraut (2009): Die Menschenrechte des Kindes. Die UN-Kinderrechtskonvention und die Pädagogik von Janusz Korczak. Versuch einer Perspektivenverschränkung. Opladen [u.a.]: Budrich.

Krappmann, Lothar (2011): Wie arbeiten zivilgesellschaftliche Akteure aus dem Bereich Kinderrechte mit Monitoringeinrichtungen zusammen? In: Gusy, Christoph (Hg.): Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes. Baden-Baden: Nomos, S. 161–176.

Liebel, Manfred (2009): Kinderrechte - aus Kindersicht. Berlin: LIT-Verl.

Löhr, Tillmann (2011): Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention. In: MenschenRechtsMagazin 16 (2), S. 115-128.

Lorz, Ralph Alexander; Sauer, Heiko (2011): Kinderrechte ohne Vorbehalt – Die Folgen der unmittelbaren Anwendbarkeit des Kinderwohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung. In: MenschenRechtsMagazin 16 (1), S. 5-16.

Schorlemer, Sabine von / Schulte-Herbrüggen, Elena (Hg.) (2010): 1989 - 2009: 20 Jahre UN-Kinderrechtskonvention. Erfahrungen und Perspektiven. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang.

Schweder, Kirsten (2010): Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland. Impulse für die dritte Dekade 2009-2019. Berlin: Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe.

Tomuschat, Christian (2002): Mehr Schutz für die Schutzlosen. Die beiden Fakultativprotokolle zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes. In: Vereinte Nationen 50 (3), S. 89-93.

United Nations / General Assembly (2008): Report of the Committee on the Rights of the Child. New York: UN (A/63/41).

Teil II enthält Angaben über die Staatenberichte zum Übereinkommen und zu den beiden Fakultativprotokollen, die auf der 42. bis 47. Tagung behandelt wurden. Die Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten werden separat veröffentlicht; der alle zwei Jahre erscheinende Bericht an die VN-Generalversammlung enthält lediglich die Dokumenten-Symbole. In den Anlagen finden sich die Texte zu den Allgemeinen Bemerkungen No. 6 – No. 10.

United Nations / General Assembly (2010): Report of the Committee on the Rights of the Child. New York: UN (A/65/41).

Teil II enthält Angaben über die auf der 48. bis 53. Tagung behandelten Staatenberichte zum Übereinkommen und zu den beiden Fakultativprotokollen. In Anlage II findet sich ein Bericht zum 20jährigen Bestehen des Übereinkommens (S. 13-35). In den Anlagen III und IV werden die Allgemeinen Bemerkungen No. 11 und No. 12 abgedruckt.

Die Zeitschrift "Vereinte Nationen" berichtet regelmäßig über die Arbeit der VN-Menschenrechtsgremien; im Folgenden werden die Fundstellen für die Jahrgänge 2009-2011 für den Ausschuss für die Rechte des Kindes im Einzelnen aufgeführt (47.-52. Tagung):

VN3/2009, S. 127-129;

VN5/2010, S. 226-228.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm> Die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte enthält neben Informationen zur Kinderrechtskonvention (Text und Ratifikationsstand) eine umfassende Dokumentation der Arbeit des Ausschusses. In elektronischer Form sind hier unter anderem die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren (Sessions), die Tagungsberichte und Zwei-Jahresberichte an die Generalversammlung (Reports to the GA) sowie die Allgemeinen Empfehlungen (General Comments) verfügbar. Die Dokumente des Ausschusses erhalten eine Signatur (Symbol), die mit dem Kürzel CRC/C beginnt. Die Website ist in englischer Sprache.

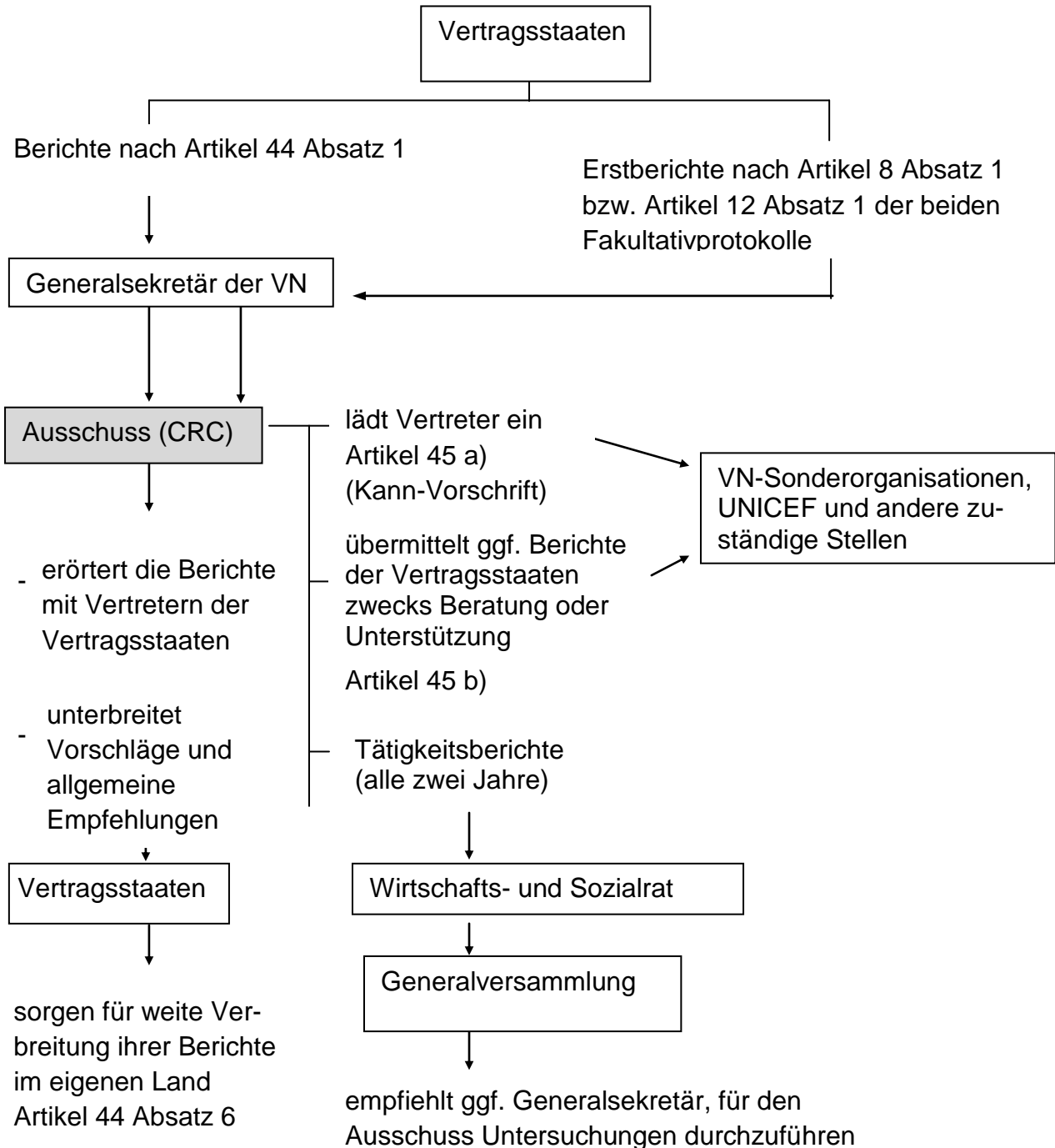
<http://www.crin.org> Child Rights International Network (CRIN) ist ein globales Netzwerk von NGOs, die sich für die Rechte und den Schutz von Kindern einsetzen. Die Website bietet länder- und themenspezifische Informationen, eine Dokumentation von nationalen NGO-Parallelberichten sowie eine Rechtssprechungsdatenbank. Zu den deutschen Mitgliedern des Netzwerks gehört unter anderem die

<http://www.national-coalition.de> National Coalition für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland. In der National Coalition (NC) haben sich mehr als 100 bundesweit tätige Organisationen und Initiativen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zusammengeschlossen mit dem Ziel, die Kinderrechtskonvention bekannt zu machen und ihre Umsetzung in Deutschland voranzubringen. Die NC koordiniert die NGO-Parallelberichterstattung in Deutschland und gibt die Schriftenreihe "Die UN-Konvention umsetzen" heraus.

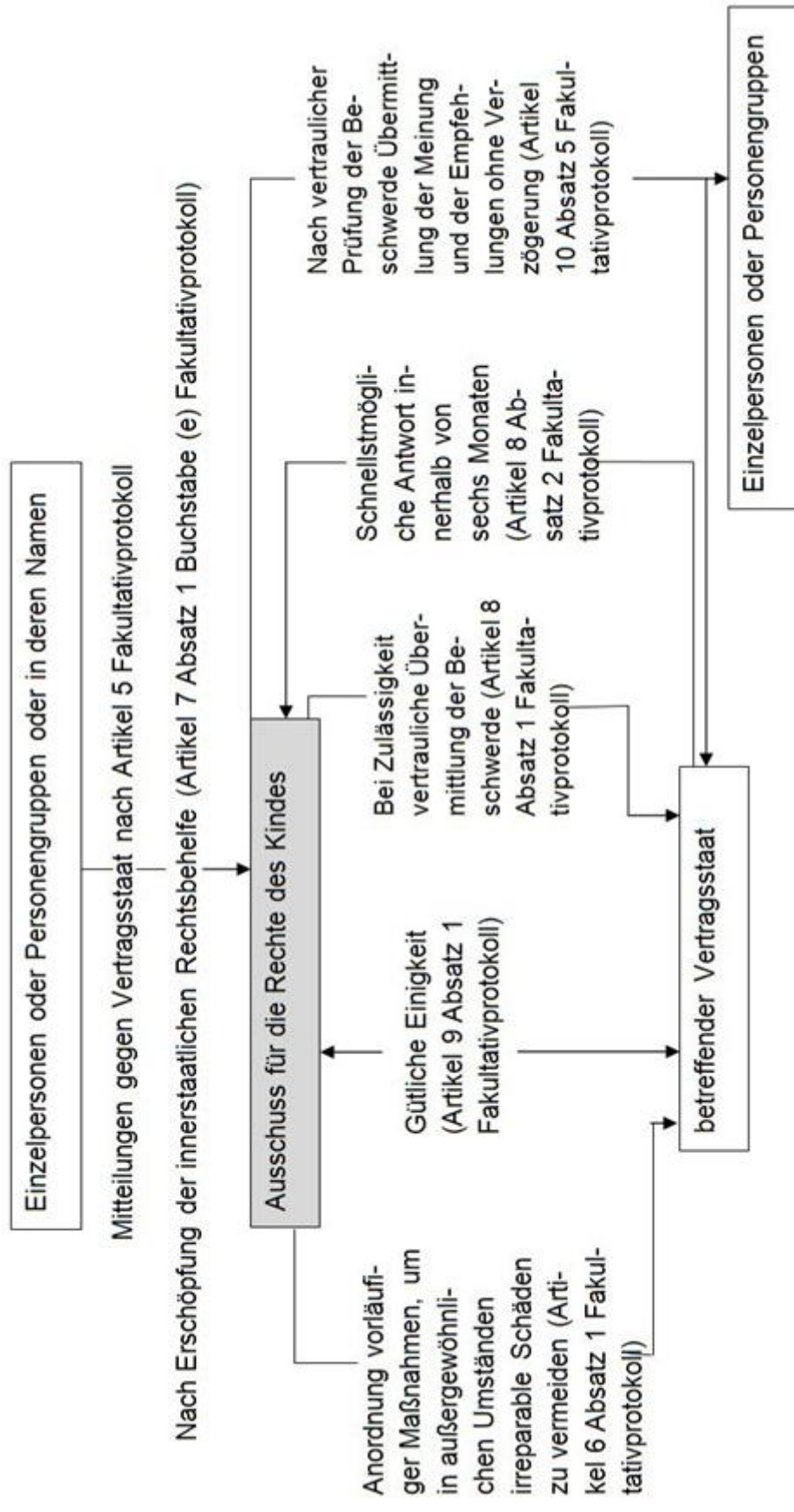
<http://www.childrightsnet.org> Die NGO Group for the Convention on the Rights of the Child ist ein Netzwerk von 80 internationalen und nationalen NGOs, die sich für die Umsetzung der in der Kinderrechtskonvention formulierten Rechte einsetzen. Das Netzwerk unterstützt unter anderem nationale NGOs bei der Erstellung von Parallelberichten und veröffentlicht entsprechende Anleitungen ("Guides to reporting"). Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.unicef-irc.org> Das seit 1988 bestehende UNICEF Innocenti Research Centre in Florenz fördert das internationale Verständnis für Kinderrechtsthemen sowie die Implementierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Die Website ist in englischer Sprache.

**Abbildung A.3.6-1:
Übereinkommen über die Rechte des Kindes:
Berichte der Vertragsstaaten**



**Abbildung A.3.6-2:
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes: Individualbeschwerdeverfahren**



Das Fakultativprotokoll (Optional Protocol; OP) tritt drei Monate nach Hinterlegung der 10. Ratifikationsurkunde in Kraft. Eine Zeremonie zur Unterzeichnung des OP ist im Frühjahr 2012 vorgesehen.

Dokument A.3.6-1:

Ausschuss für die Rechte des Kindes – Abschließende Bemerkungen: Deutschland

1. Der Ausschuss hat sich am 16. Januar 2004 auf seiner 926. und 927. Sitzung (siehe CRC/C/SR.926 und 927) mit dem zweiten periodischen Staatenbericht Deutschlands (CRC/C/83/Add. 7) befasst und diesen am 30. Januar 2004 auf seiner 946. Sitzung angenommen.

A. Einleitung

2. Der Ausschuss begrüßt die Vorlage des zweiten periodischen Berichts durch den Vertragsstaat gemäß den bestehenden Richtlinien. Darüber hinaus bestätigt der Ausschuss die Vorlage der schriftlichen Antworten auf seine Themenliste (CRC/C/Q/DEU/2). Der Ausschuss würdigt die Anwesenheit einer hochrangigen Delegation, die mit der Umsetzung unmittelbar befasst ist, wodurch ein besseres Verständnis für die Umsetzung der Rechte des Kindes im Vertragsstaat ermöglicht wurde.

B. Folgemaßnahmen und Fortschritte seitens des Vertragsstaates

3. Der Ausschuss begrüßt die Annahme:

(a) des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999, das eine bessere Integration ausländischer Kinder vorsieht;

(b) der Reform zum Kindschaftsrecht vom 16. Dezember 1997 (Bundesgesetzblatt 1997, S. 2942), das am 1. Juli 1998 in Kraft getreten ist und das die Diskriminierung zwischen ehelich und nicht ehelich geborenen Kindern im Hinblick auf Sorge- und Besuchsrechte aufhebt;

(c) der im Jahre 2001 erfolgten Ratifizierung des Haager Übereinkommens von 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption; und

(d) der im Jahre 2002 erfolgten Ratifizierung des Abkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

C. Die Umsetzung des Übereinkommens behindernde Faktoren und Schwierigkeiten

4. Der Ausschuss stellt fest, dass die Wiedervereinigung Deutschlands und ihre Folgen nach wie vor Auswirkungen auf die Umsetzung des Übereinkommens im gesamten Vertragsstaat haben.

D. Hauptanliegen und Empfehlungen

1. Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens

Frühere Empfehlungen des Ausschusses

5. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass der Vertragsstaat in seinem Bericht an mehreren Stellen erwähnt, dass er verschiedene Empfehlungen des Ausschusses nicht umsetzen wird. Des Weiteren bedauert der Ausschuss, dass einige der von ihm geäußerten Anliegen und die Empfehlungen

(CRC/C/15/Add. 43), die der Ausschuss nach seiner Prüfung des ersten Berichts (CRC/C/11/Add. 5) des Vertragsstaates gegeben hatte, nicht ausreichend beachtet wurden, und zwar insbesondere die in den Absätzen 21 bis 26 und 29 bis 35 enthaltenen Empfehlungen wie z.B. die Einrichtung eines unabhängigen Überwachungssystems. Diese Hauptanliegen und Empfehlungen werden im vorliegenden Dokument wiederholt.

6. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat dringend auf, alles daran zu setzen, die früheren Empfehlungen des Ausschusses, die bisher noch nicht umgesetzt wurden, sowie die Liste der in den vorliegenden abschließenden Beobachtungen enthaltenen Anliegen zu beachten.

Vorbehalte/Erklärungen

7. Der Ausschuss billigt die vorgelegten Informationen (Staatenbericht, Abs. 84 und 844 sowie schriftliche Antworten, S. 46 bis 47), dass die Vorbehalte und Erklärungen, die der Vertragsstaat bei der Ratifizierung des Übereinkommens abgegeben hat, unter anderem aufgrund jüngster Gesetze gegenstandslos geworden sind. Dennoch ist der Ausschuss nach wie vor besorgt über die fehlende Bereitschaft der meisten Länder, eine Rücknahme dieser Erklärungen und Vorbehalte zu akzeptieren.

8. In Anbetracht der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms von 1993 und gemäß seinen früheren Empfehlungen (ibid., Abs. 22) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, den Prozess der Rücknahme seiner Vorbehalte und Erklärungen vor der Vorlage seines nächsten Berichtes zu beschleunigen und insbesondere seine Anstrengungen, die Länder von einer derartigen Rücknahme zu überzeugen, zu verstärken.

Gesetzgebung

9. Der Ausschuss ist sich der zahlreichen Gesetze bewusst, die in Bezug auf die Rechte von Kindern seit der Prüfung des ersten Berichts erlassen wurden, ist gleichzeitig aber nach wie vor beunruhigt, dass das Übereinkommen bislang noch nicht im Grundgesetz verankert ist, wie dies zum Zeitpunkt des ersten Berichts vorgesehen war.

10. In Anbetracht seiner früheren Empfehlungen (ibid., Abs. 21) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:

(a) die Verankerung des Übereinkommens im Grundgesetz nochmals zu überdenken;

(b) durch geeignete Mechanismen sicherzustellen, dass alle Bundes- und Ländergesetze vollständig dem Übereinkommen entsprechen; und

(c) geeignete Vorkehrungen für ihre wirksame Umsetzung, einschließlich entsprechender Mittelzuweisungen, sicherzustellen.

Koordinierung

11. Der Ausschuss stellt fest, dass das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die Koordinierung der Umsetzung des Übereinkommens verantwortlich ist und dass zwischen den Ländern Koordinierungsmechanismen bestehen, wie zum Beispiel die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugendbehörden oder die Jugendministerkonferenz der Länder. Da jedoch für die Umsetzung des Übereinkommens viele Ministerien zuständig

sind, bleibt die Sorge des Ausschusses bestehen, dass das Fehlen eines zentralen Mechanismus zur Koordinierung der Umsetzung des Übereinkommens im Vertragsstaat auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene eine umfassende und kohärente Kinderrechtspolitik erschwert.

12. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat die Einrichtung eines geeigneten ständigen zentralen Mechanismus zur Koordinierung der Umsetzung des Übereinkommens auf Bundesebene, zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den einzelnen Ländern.

Nationaler Aktionsplan

13. Der Ausschuss stellt mit Zufriedenheit fest, dass derzeit gemäß der UN-Sondergeneralversammlung zu Kindern (UNGASS) von 2002 ein Nationaler Aktionsplan erstellt wird, befürchtet jedoch, dass dieser Nationale Aktionsplan nicht alle Bereiche des Übereinkommens erfasst.

14. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat die baldige Annahme des Nationalen Aktionsplans, der alle Bereiche des Übereinkommens erfassen, umfassend und multidisziplinär sein sollte sowie ein Koordinierungs- und Überwachungssystem vorsehen sollte. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, dass die Annahme und Umsetzung dieses Aktionsplans in einem offenen, konsultativen und partizipatorischen Verfahren erfolge.

Unabhängige Überwachungsstrukturen

15. Der Ausschuss begrüßt die Existenz verschiedener Menschenrechtsinstitutionen, die sich unter anderem mit den Rechten von Kindern befassen, sowie die Existenz von Kinderbeauftragten auf Länderebene, der Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder des Deutschen Bundestages und der unabhängigen Kommission zur regelmäßigen Erstellung des Kinder- und Jugendberichtes. Der Ausschuss befürchtet jedoch, dass es keine zentrale unabhängige Einrichtung zur umfassenden Überwachung des Übereinkommens gibt, die ermächtigt ist, bei ihr eingehende Einzelbeschwerden von Kindern auf Länder- und Bundesebene zu bearbeiten.

16. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, in Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen zum Status nationaler Institutionen (Resolution 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen) und unter Berücksichtigung des allgemeinen Kommentars Nr. 2 des Menschenrechtsausschusses zu nationalen Menschenrechtsinstitutionen die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution auf Bundesebene in Erwägung zu ziehen, um die Fortschritte der Umsetzung des Übereinkommens auf Bundes- und Kommunalebene zu überwachen und zu bewerten. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, dass diese Institution mit ausreichenden personellen, technischen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wird und dass sie befugt ist, Beschwerden über Kinderrechtsverletzungen entgegenzunehmen und in kindgerechter Art und Weise zu untersuchen sowie diese Beschwerden effektiv zu bearbeiten.

Datenerhebung

17. Der Ausschuss begrüßt die Vielfalt und den Umfang der in den Anhängen zum Staatenbericht vorgelegten statistischen Daten, sieht jedoch mit Sorge die unzureichenden Daten in einigen von dem Übereinkommen betroffenen Bereichen.

18. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, ein System zur Erfassung der Daten und der Indikatoren zu entwickeln, das den Vorgaben des Übereinkommens entspricht und nach Geschlecht, Alter und städtischen bzw. ländlichen Bereichen aufgeschlüsselt ist. Dieses System sollte alle Kinder bis zum Alter von 18 Jahren erfassen, wobei den besonders benachteiligten Kindern wie z. B. Ausländerkindern spezielle Beachtung zu schenken ist. Des Weiteren ermutigt der Ausschuss den Vertragsstaat, diese Indikatoren und Daten zur effektiven Umsetzung des Übereinkommens in die Formulierung von politischen Maßnahmen und Programmen einfließen zu lassen.

Fortbildung und Verbreitung

19. Der Ausschuss anerkennt die verschiedenen Aktivitäten des Vertragsstaates zur Verbreitung der Vorschriften und Grundsätze des Übereinkommens. Er sieht jedoch nach wie vor mit besonderer Sorge, dass die meisten Kinder und Erwachsenen und insbesondere die Angehörigen von benachteiligten Personengruppen die in dem Übereinkommen enthaltenen Rechte nicht kennen. Der Ausschuss befürchtet daher, dass sich der Vertragsstaat nicht darum bemüht, systematisch und gezielt geeignete Maßnahmen zur Verbreitung, besseren Aufklärung und Fortbildung im Hinblick auf die Inhalte des Übereinkommens zu unternehmen.

20. In Übereinstimmung mit seinen früheren Empfehlungen (ibid., Abs. 26, 27 und 36) und gemäß Artikel 42 des Übereinkommens empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:

(a) die Verbreitung von Informationen über das Übereinkommen und seine Umsetzung bei Kindern und Eltern, in der Zivilgesellschaft und allen Bereichen und Ebenen der Verwaltung erheblich zu erweitern einschließlich von Initiativen, die benachteiligte Gruppen wie z. B. Asylsuchende, Flüchtlinge und ethnische Minderheiten erreichen;

(b) für alle Berufsgruppen, die für und mit Kindern arbeiten (z.B. Richter, Anwälte, Vollzugsbeamte, Staatsbedienstete, Kommunalbeamte, Personal in Institutionen, Lehrer und Personal im Gesundheitsdienst), systematische und kontinuierliche Fortbildungsprogramme zur Unterrichtung über Menschenrechte, einschließlich Kindesrechte, zu entwickeln.

Internationale Zusammenarbeit

21. Der Ausschuss begrüßt die Verabschiedung des Aktionsprogramms 2015 zur Armutsbekämpfung und die vielen anderen Aktivitäten auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung, sieht jedoch immer noch mit Sorge, dass der Vertragsstaat nur etwa 0,27 % seines Bruttonationaleinkommens für die staatliche Entwicklungshilfe aufwendet und dass die vorgesehene Erhöhung auf 0,33 % im Jahre 2006 nur sehr langsam vorankommt.

22. In Anbetracht seiner früheren Empfehlungen (ibid., Abs. 25) ermutigt der Ausschuss den Vertragsstaat zur Umsetzung des Zieles der Vereinten Nationen, so bald wie möglich 0,7 % des Bruttoinlandsprodukts für die Entwicklungshilfe im Ausland bereitzustellen, und sein Engagement im Bereich der grundlegenden Sozialdienste zu verstärken, um die Ziele der Kopenhagener 20/20 Initiative zu erreichen.

2. Allgemeine Grundsätze

Das Recht auf Nichtdiskriminierung

23. Zwar nimmt der Ausschuss das Diskriminierungsverbot im Grundgesetz (Artikel 3) positiv zur Kenntnis, gleichzeitig ist er aber besorgt über die De-facto-Diskriminierung ausländischer Kinder und über Vorfälle von Rassenhass und Fremdenfeindlichkeit, die einen negativen Einfluss auf die Entwicklung von Kindern haben. Darüber hinaus befürchtet der Ausschuss, dass einige zwischen den Ländern bestehende Unterschiede in der Vorgehensweise und im Leistungsangebot sowie in der Ausübung der Kinderrechte eine Diskriminierung begründen können.

24. Gemäß Artikel 2 des Übereinkommens empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, sorgfältig und regelmäßig bestehende Unterschiede in Bezug auf die Ausübung der Kinderrechte zu prüfen und auf der Grundlage dieser Beurteilung die notwendigen Schritte zu ergreifen, um diskriminierende Ungleichheiten zu verhindern und zu bekämpfen. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss, dass der Vertragsstaat seine administrativen und juristischen Maßnahmen verstärkt, um De-facto-Diskriminierungen von ausländischen oder Minderheiten angehörenden Kindern zu verhindern und zu beseitigen.

25. Der Ausschuss fordert, dass in den nächsten periodischen Bericht spezielle Informationen über die von dem Vertragsstaat durchgeführten Maßnahmen und Programme im Hinblick auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und unter Berücksichtigung des allgemeinen Kommentars Nr. 1 zu Artikel 29, Absatz 1 (Erziehungsziele) aufgenommen werden, um die Ziele der Erklärung und des Aktionsprogramm zu verfolgen, die auf der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und die damit einhergehende Intoleranz im Jahre 2001 verabschiedet wurden.

Das Wohl des Kindes

26. Der Ausschuss begrüßt die verschiedenen Initiativen, die entwickelt wurden, um den Grundsatz zum Wohl des Kindes (Artikel 3) zu berücksichtigen, ist aber nach wie vor besorgt, dass dieser allgemeine Grundsatz nicht uneingeschränkt angewandt und bei der Umsetzung der politischen Maßnahmen und Programme des Vertragsstaates sowie in den Entscheidungen in Verwaltung und Justiz nicht gebührend berücksichtigt wird.

27. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der allgemeine Grundsatz zum Wohl des Kindes in sämtliche Gesetze und Etats sowie in alle Entscheidungen in Justiz und Verwaltung und in alle Projekte, Programme

und Leistungen, die einen Einfluss auf Kinder haben, angemessen eingebunden wird.

Achtung der Meinungsfreiheit des Kindes

28. Der Ausschuss stellt die bei der Umsetzung von Artikel 12 des Übereinkommens erzielten Fortschritte in Form von mehreren Rechtsvorschriften fest, die das Recht des Kindes auf freie Meinungsäußerung anerkennen, gleichzeitig befürchtet er aber, dass der allgemeine Grundsatz, wie er in Artikel 2 des Übereinkommens niedergelegt ist, in der Praxis bei der Umsetzung der politischen Maßnahmen und Programme im gesamten Vertragsstaat nicht uneingeschränkt angewandt und nicht gebührend berücksichtigt wird.

29. Der Ausschuss empfiehlt, dass weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Umsetzung des Grundsatzes der Achtung der Meinungsfreiheit des Kindes sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist besonderes Gewicht auf das Recht jedes Kindes auf Mitwirkung in Familie, Schule, sonstigen Institutionen und Gremien und in der Gesellschaft insgesamt zu legen – unter besonderer Berücksichtigung benachteiligter Personengruppen. Darüber hinaus sollte dieser allgemeine Grundsatz in allen politischen Maßnahmen und Programmen, die sich auf Kinder beziehen, seinen Niederschlag finden. In diesem Sinne sollten mit Nachdruck Maßnahmen zur Steigerung des Problembewusstseins in der gesamten Öffentlichkeit sowie zur Aus- und Fortbildung von Fachleuten in Bezug auf die Umsetzung dieses Grundsatzes betrieben werden.

3. Bürgerliche Rechte und Freiheiten

Religionsfreiheit

30. Der Ausschuss nimmt die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 24. September 2003 (2 BvR 1436/02, Fall Ludin) zur Kenntnis, sieht jedoch mit Sorge die derzeit in einigen Ländern diskutierten Gesetze, die Lehrerinnen das Tragen von Kopftüchern in staatlichen Schulen verbieten sollen, weil dies nicht zum Verständnis des Kindes vom Recht auf Religionsfreiheit und zur Entwicklung eines toleranten Verhaltens beiträgt, wie es in den Erziehungszielen gemäß Artikel 29 des Übereinkommens gefördert werden soll.

31. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, Bildungs-, Erziehungs- und sonstige Maßnahmen zu ergreifen, die sich an Kinder, Eltern und andere Personen richten, um insbesondere auf dem Gebiet der Religions-, Gewissens- und Gedankenfreiheit eine Kultur des Verstehens und der Toleranz zu entwickeln, und zwar unter anderem durch die Vermeidung von Maßnahmen, die eine bestimmte Religionsgruppe ausgrenzen.

Zugang zu Informationen

32. Zwar begrüßt der Ausschuss die Anstrengungen des Vertragsstaates zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor schädlichen Druck- und elektronischen Kommunikationsmedien (z.B. das Jugendschutzgesetz und der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, 2003), dennoch befürchtet er, dass die Rechtslage durch die steigende Anzahl von Rechtsinstrumenten verkompliziert

werden könnte und dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern nicht eindeutig geregelt ist.

33. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:

(a) die uneingeschränkte Umsetzung der jüngsten Gesetzesvorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor schädlichen Informationen sicherzustellen und Wege zu finden, um die Rechtslage in diesem Punkt transparenter zu gestalten; und

(b) weitere Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor für sie schädlichen Informationen in Erwägung zu ziehen, und zwar unter anderem durch die Beratung von Eltern.

4. Familiäre Umgebung und alternative Betreuung

Elterliche Pflichten

34. Der Ausschuss begrüßt die Verabschiedung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (in Kraft getreten im Januar 2001), das die Möglichkeiten beider Eltern zur Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub verbessert, sowie die Reform des Kindschaftsgesetzes, die ein gemeinsames Sorgerecht der Eltern vorsieht, auch wenn sie geschieden sind, getrennt leben oder nicht verheiratet sind. Der Ausschuss ist allerdings nach wie vor besorgt, dass die Rechtsprechung noch nicht in der Lage ist, das letztere Gesetz in vollem Umfang umzusetzen.

35. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle notwendigen Maßnahmen für eine umfassende Umsetzung der neuen Bestimmungen des Kindschaftsreformgesetzes, insbesondere durch eine geeignete Ausbildung der Amtsrichter, zu ergreifen.

Internationale Adoption

36. Der Ausschuss begrüßt die im Jahre 2001 erfolgte Ratifizierung des Haager Übereinkommens von 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption und anerkennt die zur Umsetzung des Übereinkommens ergriffenen Maßnahmen, sieht jedoch mit Sorge auf mögliche Unregelmäßigkeiten bei jenen Adoptionsfällen, die im Staatenbericht Erwähnung finden [Abs. 476].

37. Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat auch weiterhin sämtliche erforderlichen Maßnahmen ergreift, um mögliche Unregelmäßigkeiten bei internationalen Adoptionen zu bekämpfen, und zwar unter anderem durch die volle Umsetzung des Haager Übereinkommens von 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption sowie durch die Förderung der Ratifizierung des Übereinkommens durch jene Staaten, die die Herkunftsländer von Kindern sind, die von deutschen Staatsbürgern adoptiert wurden, jedoch noch nicht Vertragsstaaten des Haager Übereinkommen sind.

Kindesentführung aus und nach dem Ausland

38. Der Ausschuss stellt mit Zufriedenheit fest, dass der Vertragsstaat ein Unterzeichnerstaat des Haager Übereinkommens über zivilrechtliche Aspekte in-

ternationaler Kindesentführung von 1980 ist. Er ist jedoch nach wie vor besorgt über das wachsende Problem der Entführung von Kindern durch ihre Eltern.

39. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat die uneingeschränkte und effektive Anwendung des Haager Übereinkommens auf alle nach Deutschland entführten Kinder (einschließlich der aus Nichtunterzeichnerstaaten des Haager Übereinkommens von 1980 entführten Kinder) und ermutigt jene Staaten, die das Haager Übereinkommen bislang noch nicht unterzeichnet haben, dieses Übereinkommen zu ratifizieren oder ihm beizutreten, und falls erforderlich empfiehlt der Ausschuss den Abschluss bilateraler Vereinbarungen zur geeigneten Bekämpfung von internationalen Kindesentführungen. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss eine maximale Unterstützung durch diplomatische und konsularische Kanäle bei der Lösung von Kindesentführungsfällen.

Gewalt, Missbrauch, Vernachlässigung und Misshandlung

40. Der Ausschuss begrüßt die Verabschiedung des Gesetzes zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung aus dem Jahr 2000, das die körperliche Bestrafung innerhalb der Familie verbietet, sowie verschiedener Rechtsinstrumente zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt (z.B. das Gesetz zur weiteren Verbesserung von Kinderrechten von 2002). Andererseits ist der Ausschuss nach wie vor besorgt über den Mangel an umfassenden Daten sowie Informationen über die Wirkung der neuen Gesetze. Des Weiteren sieht der Ausschuss mit Sorge die im Vertragsstaat weiterhin vorkommenden verschiedenen Formen von Gewalt, insbesondere Fälle von sexuellem Missbrauch und das wachsende Problem der Gewalt an Schulen.

41. In Anbetracht von Artikel 19 des Übereinkommens empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:

(a) eine umfassende Studie über Gewalt durchzuführen, und zwar insbesondere über sexuellen Missbrauch und Gewalt an Schulen, um Ausmaß, Umfang und Art dieser Verstöße zu beurteilen;

(b) unter Einbeziehung von Kindern verstärkt Aufklärungskampagnen durchzuführen, um Kindesmissbrauch zu verhindern und zu bekämpfen; und

(c) die Arbeit der bestehenden Strukturen zu bewerten und die Fachleute, die mit derartigen Fällen befasst sind, weiter auszubilden.

5. Elementare Gesundheit und Wohlfahrt

42. Der Ausschuss äußert seine Besorgnis über den weitverbreiteten Missbrauch von Drogen, Alkohol und Tabak unter Kindern, über die große Häufigkeit von Geburten mit fetalem Alkoholsyndrom sowie über die Tatsache, dass es schätzungsweise 3 Millionen Kinder gibt, von denen ein Elternteil suchtkrank ist [siehe schriftliche Antworten, S. 30].

43. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogen- und Alkoholmissbrauchs unter Kindern und Eltern zu ergreifen, und zwar unter anderem durch die Durchführung von gezielten Aufklärungskampagnen und die Bereitstellung von geeigneten Rehabilitations-/Entziehungsmaßnahmen.

Gesundheit von Jugendlichen

44. Der Ausschuss sieht mit Sorge, dass Kinder mit psychiatrischen Erkrankungen auf den Erwachsenenstationen psychiatrischer Einrichtungen behandelt werden und dass ethische Fragen der Psychiatrie nur unzureichend Berücksichtigung finden. Des Weiteren ist der Ausschuss sehr besorgt angesichts der sehr hohen Selbstmordrate unter Kindern und Jugendlichen.

45. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Kinder in psychiatrischen Einrichtungen getrennt von Erwachsenen untergebracht werden und um im Hinblick auf ethische Aspekte in der Psychiatrie internationale Standards besser zu berücksichtigen. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, dass der Vertragsstaat die Gesundheitsfürsorge für Jugendliche insbesondere in Bezug auf Beratungsdienste und Selbstmord- Präventionsprogramme verstärkt.

Schädliche traditionelle Praktiken

46. Der Ausschuss stellt fest, dass das Verbot zur Durchführung von Verstümmelungen der weiblichen Geschlechtsorgane im Strafrecht festgeschrieben ist, zeigt sich jedoch besorgt über Berichte, dass im Vertragsstaat die genitale Verstümmelung von Mädchen aus Ländern südlich der Sahara praktiziert wird.

47. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:

(a) eine Studie über Umfang und Art der im Vertragsstaat oder im Ausland praktizierten genitalen Verstümmelung von in Deutschland lebenden Mädchen durchzuführen;

(b) eine Informations- und Aufklärungskampagne zu organisieren, um derartige Praktiken unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Studie zu verhindern;

(c) in diese Arbeit auch Nichtregierungsorganisationen einzubeziehen, die auf diesem Gebiet aktiv sind; und

(d) der Beseitigung der Verstümmelung der weiblichen Geschlechtsorgane in seinem Programm zur internationalen Zusammenarbeit Priorität einzuräumen, und zwar unter anderem durch eine Erweiterung der finanziellen und technischen Hilfe für jene Herkunftsländer, in denen die genitale Verstümmelung von Mädchen praktiziert wird und die aktive Maßnahmenkataloge zur Beseitigung dieser Praktiken beschlossen haben.

Kinderbetreuungsdienste und -einrichtungen

48. Der Ausschuss teilt die Besorgnisse des Vertragsstaates hinsichtlich des Mangels an ausreichenden Kinderbetreuungseinrichtungen insbesondere in den westlichen Ländern [siehe Staatenbericht, Absätze 584 bis 585 und 630] und an staatlichen Standards für solche Einrichtungen.

49. In Übereinstimmung mit den Artikeln 18(3) und 25 des Übereinkommens und angesichts der Empfehlungen des Ausschusses für soziale, kulturelle und wirtschaftliche Rechte [E/C.12/1/Add. 68, Abs. 44] empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, geeignete Maßnahmen zur Einrichtung einer größeren Zahl von Kinderbetreuungsdiensten zu er-

greifen, um den Bedürfnissen erwerbstätiger Eltern gerecht zu werden sowie staatliche Standards zu erarbeiten, um sicherzustellen, dass allen Kindern eine qualifizierte Betreuung zugänglich ist.

Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

50. Der Ausschuss nimmt die Verlagerung des Schwerpunkts der Politik von reinen Transferleistungen hin zur Schaffung geeigneter Infrastrukturen für arme Familien zur Kenntnis. Darüber hinaus begrüßt er den Ersten Armutsbericht der Bundesregierung [2001] und sieht mit Zufriedenheit die Erhöhung des Kindergeldes in den vergangenen Jahren sowie die Einkommensteuerreform, die Maßnahmen zur Unterstützung von Familien mit Kindern umfasst. Der Ausschuss ist jedoch nach wie vor besorgt über die Verbreitung der Armut, die, wie aus dem 11. Kinder- und Jugendbericht hervorgeht, vor allem Großfamilien, Familien mit einem allein erziehenden Elternteil und ausländische Familien sowie unverhältnismäßig viele Familien in den östlichen Ländern des Vertragsstaates betrifft.

51. In Übereinstimmung mit seinen früheren Empfehlungen (ibid., Abs. 31) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:

(a) "im maximalem Umfang der ... verfügbaren Ressourcen" alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Beseitigung der Armut der Kinder voranzutreiben und in diesem Zusammenhang insbesondere die Unterschiede zwischen den östlichen und westlichen Ländern des Vertragsstaates zu beseitigen;

(b) weiterhin wirtschaftlich benachteiligten Familien, insbesondere Familien mit einem allein erziehenden Elternteil und ausländischen Familien, materielle Unterstützung zukommen zu lassen, um das Recht der Kinder auf einen angemessenen Lebensstandard zu garantieren; und

(c) die Veränderungen in der Sozialpolitik angemessen zu prüfen.

6. Bildung, Freizeit und Kultur

52. Der Ausschuss stellt fest, dass ein dezentralisiertes Bildungssystem zu einigen Ungleichheiten in der Umsetzung der Artikel 28 und 29 des Übereinkommens führen kann. Des Weiteren ist der Ausschuss besorgt über den Mangel an geeigneten Bildungseinrichtungen für Kinder mit Lernschwierigkeiten.

53. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:

(a) insbesondere durch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung und unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Artikel 28 und 29 des Übereinkommens uneingeschränkt und ohne Ungleichheiten zwischen den einzelnen Ländern umgesetzt werden;

(b) mit Bezug auf die vorstehenden Absätze 23 und 24 und unter Berücksichtigung seines allgemeinen Kommentars Nr. 1 zu Artikel 29.1 des Übereinkommens (Bildungsziele) Bildungsangebote zu den Menschenrechten weiterzuentwickeln;

(c) Einrichtungen für Kinder mit Lernschwierigkeiten weiter auszubauen; und

(d) in allen Schulen Programme für Staatsbürgerkunde einzuführen.

7. Besondere Schutzmaßnahmen

Flüchtlingskinder

54. Über seine Besorgnis in Zusammenhang mit der Erklärung des Vertragsstaates zu Artikel 22 des Übereinkommens hinaus befürchtet der Ausschuss nach wie vor, dass:

- (a) Flüchtlingskinder im Alter zwischen 16 und 18 Jahren nicht an den im Jugendhilfegesetz verankerten Rechten teilhaben;
- (b) Roma-Kinder und andere, ethnischen Minderheiten angehörende Kinder zwangsweise in Länder ausgewiesen werden können, aus denen ihre Familien geflohen sind;
- (c) die Rekrutierung von Kindersoldaten im Asylverfahren nicht als kinderspezifischer Verfolgungsgrund anerkannt wird;
- (d) die staatlichen Anforderungen und Verfahren für eine Familienzusammenführung von Flüchtlingsfamilien, wie sie in der Flüchtlingskonvention von 1951 definiert ist, komplex und zu langwierig sind; und
- (e) einigen Kindern von Asylsuchenden im Land Berlin aufgrund der Unvollständigkeit der von den Eltern vorgelegten Unterlagen das Recht auf eine Geburtsurkunde aberkannt wurde.

55. In Anbetracht von Artikel 22, 7 und anderer relevanter Bestimmungen des Übereinkommens empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um

- (a) die uneingeschränkte Anwendung der Bestimmungen des Jugendhilfegesetzes auf alle Flüchtlingskinder unter 18 Jahren sicherzustellen;**
- (b) seine Gesetze und Politik im Hinblick auf Roma-Kinder und andere, einer ethnischen Minderheit angehörende Kinder, die im Vertragsstaat Asyl suchen, zu überprüfen;**
- (c) die Anerkennung der Rekrutierung von Kindersoldaten als kinderspezifischen Verfolgungsgrund im Asylverfahren in Erwägung zu ziehen;**
- (d) die Anforderungen und Verfahren zur Zusammenführung von Flüchtlingsfamilien insbesondere für nach der Flüchtlingskonvention von 1951 definierte Flüchtlingsfamilien zu erleichtern; und**
- (e) sicherzustellen, dass für alle Kinder von Flüchtlingen und Asylsuchenden, die auf dem Gebiet des Vertragsstaates geboren werden, Geburtsurkunden ausgestellt werden.**

Sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel

56. Der Ausschuss begrüßt die Annahme des Aktionsplans der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung (Januar 2003), ist jedoch nach wie vor besorgt über die im Strafgesetzbuch beibehaltenen unterschiedlichen Altersstufen je nach Art der von einem Erwachsenen an einem Kind verübten Straftat.

57. In Anbetracht von Artikel 34 und anderen diesbezüglichen Artikeln des Übereinkommens empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:

- (a) den Schutz vor sexueller Ausbeutung und Menschenhandel in allen relevanten Gesetzen auf alle Jungen und Mädchen unter 18 Jahre auszuweiten; und**
- (b) seine Anstrengungen zur Bekämpfung sexueller Ausbeutung und des Handels mit Kindern durch eine effektive Umsetzung seines Aktionsplans in Übereinstimmung mit der Erklärung und Aktionsagenda von 1996 und der auf dem Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern beschlossenen internationalen Übereinkunft von 2001 weiter zu verfolgen.**

Straßenkinder

58. Zwar erkennt der Ausschuss die in dieser Hinsicht unternommenen Bemühungen an, bringt aber gleichzeitig seine Sorge über die wachsende Zahl von Straßenkindern im Vertragsstaat sowie über den hohen Prozentsatz ausländischer Kinder unter ihnen zum Ausdruck.

59. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:

- (a) seine Anstrengungen zur Verhinderung und Verringerung dieses Phänomens durch eine Bekämpfung seiner grundlegenden Ursachen unter besonderer Betonung des Schutzes von ausländischen Kindern zu verstärken;**
- (b) sicherzustellen, dass Straßenkinder ausreichend Nahrung, Kleidung, Unterkunft, Gesundheitsfürsorgeleistungen und Bildungschancen einschließlich Berufsausbildung und allgemeine Befähigung zur Lebensgestaltung erhalten, um ihre volle Entwicklung zu fördern; und**
- (c) sicherzustellen, dass diesen Kindern im Falle von physischer Misshandlung, sexuellem Missbrauch und Drogenabhängigkeit Maßnahmen zur Wiedergenesung, Erholung und Wiedereingliederung sowie Maßnahmen zur Versöhnung mit ihren Familien angeboten werden.**

Jugendgerichtsbarkeit

60. Über die Vorbehalte zu Artikel 40(2)(b)(ii) und (v) hinaus zeigt sich der Ausschuss besorgt über die wachsende Zahl von sich in Untersuchungshaft befindenden älteren Kindern, wovon unverhältnismäßig viele ausländische ältere Kinder betroffen sind, und darüber, dass sich in Untersuchungshaft oder in Haft befindende ältere Kinder zusammen mit Personen bis zum Alter von 25 Jahren untergebracht werden.

61. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:

- (a) alle geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung eines Jugendstrafrechts in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen, insbesondere mit den Artikeln 37, 40 und 39, sowie mit anderen Standards der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet zu ergreifen, wie den Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (Beijing-Regeln), den Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität (Riad-Richtlinien), den Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz Jugendlicher, denen ihre Freiheit entzogen ist, und den Wiener Aktionsrichtlinien betreffend Kinder im Strafjustizsystem;**
- (b) sicherzustellen, dass Freiheitsentzug nur als letztes Mittel für die kürzest mögliche Zeit verhängt wird, dass Garantien für ein rechtsstaatli-**

ches Verfahren in vollem Umfang eingehalten werden und dass Personen unter 18 Jahren nicht zusammen mit erwachsenen Häftlingen untergebracht werden; und
(c) gemäß den oben genannten internationalen Bestimmungen Alternativen zum Jugendstrafrechtssystem zu entwickeln.

Fakultativprotokolle

62. Der Ausschuss anerkennt die Unterstützung des Vertragsstaates für die Position, dass Kinder unter 18 Jahren nicht zwangsweise zum Militärdienst eingezogen werden dürfen („straight 18 position“) im Hinblick auf das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten sowie die Erklärung des Vertragsstaates zu Artikel 38 des Übereinkommens. In diesem Zusammenhang stellt der Ausschuss fest, dass der Ratifizierungsprozess im Vertragsstaat eingeleitet worden ist, und fordert ihn auf, die Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie sowie betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten zu ratifizieren und umzusetzen.

8. Bekanntmachung der Berichtsdokumente

63. In Anbetracht von Artikel 44, Absatz 6, des Übereinkommens empfiehlt der Ausschuss, den vom Vertragsstaat vorgelegten zweiten periodischen Bericht und die schriftlichen Antworten des Vertragsstaates der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen und die Veröffentlichung des Berichts zusammen mit den zugehörigen Datensammlungen und den diesbezüglichen abschließenden Bemerkungen des Ausschusses in Erwägung zu ziehen. Ein derartiges Dokument sollte weite Verbreitung finden, um eine Diskussion und Aufklärung über das Übereinkommen, seine Umsetzung und deren Überwachung innerhalb der Regierung, des Parlaments und der Öffentlichkeit, einschließlich der betroffenen Nichtregierungsorganisationen in Gang zu setzen. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, in diesem Punkt eine internationale Zusammenarbeit zu fordern.

9. Vorlage von regelmäßigen Berichten

64. In Anbetracht der Empfehlung in Zusammenhang mit der regelmäßigen Vorlage von Berichten, die vom Ausschuss abgegeben und in seinen Sitzungsberichten CRC/C/114 und CRC/C/124 beschrieben wurde, unterstreicht der Ausschuss abschließend die Wichtigkeit der Praxis einer regelmäßigen Berichterstattung, die mit den Bestimmungen von Artikel 44 des Übereinkommens voll und ganz in Einklang steht. Ein wesentlicher Aspekt der Verantwortung der Vertragsstaaten gegenüber Kindern gemäß dem Übereinkommen besteht darin, dass sichergestellt wird, dass der Ausschuss für die Rechte des Kindes regelmäßig die Gelegenheit hat, die bei der Umsetzung des Übereinkommens gemachten Fortschritte zu überprüfen. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seinen nächsten periodischen Bericht am 4. April 2009 vorzulegen. Die-

ser Bericht wird den dritten und vierten periodischen Bericht umfassen. Ein solcher Bericht sollte höchstens 120 Seiten aufweisen (siehe CRC/C/118). Danach erwartet der Ausschuss vom Vertragsstaat die Vorlage von Berichten im Abstand von jeweils fünf Jahren, wie dies im Übereinkommen vorgesehen ist.

Quelle:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/kinderrechtskonvention-crc.html>

(nicht-redigierte Fassung).

A.3.7 DER AUSSCHUSS ZUM SCHUTZ DER RECHTE ALLER WANDERARBEITNEHMER UND IHRER FAMILIENANGEHÖRIGEN

Der Ausschuss ist für die Prüfung der Berichte der Staaten zuständig, welche das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Wanderarbeitnehmer-Konvention) ratifiziert haben. Die Konvention wurde am 18. Dezember 1990 von der VN-Generalversammlung angenommen (Resolution 45/158) und trat am 1. Juli 2003 in Kraft. Bis zum 30. November 2011 haben 45 Vertragsstaaten die Wanderarbeitnehmerkonvention ratifiziert, wobei die meisten von ihnen aus Lateinamerika und Afrika kommen, während Westeuropa überhaupt nicht vertreten ist.

In Artikel 2, Absatz 1 wird in diesem Übereinkommen als Wanderarbeitnehmer/in "jede Person, die in einem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht hat, eine Tätigkeit gegen Entgelt ausüben wird, ausübt oder ausgeübt hat", bezeichnet. Es handelt sich um die umfassendste Definition von Wanderarbeitnehmern, die in einem internationalen Rechtsinstrument, das sich mit Migrantinnen und Migranten befasst, vorhanden ist.

Als Familienangehörige werden diejenigen Personen bezeichnet, "die mit Wanderarbeitnehmern verheiratet sind oder mit ihnen Beziehungen unterhalten, die nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften der Ehe vergleichbare Wirkungen haben, sowie ihre unterhaltsberechtigten Kinder und sonstige unterhaltsberechtigten Personen, die nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften oder nach den anzuwendenden zweiseitigen oder mehrseitigen Übereinkünften zwischen den betreffenden Staaten als Familienangehörige anerkannt sind" (Artikel 4).

Das Übereinkommen unterscheidet zwischen regulärer und irregulärer Migration (Artikel 5) und formuliert weitergehende Rechte für regulär Immigrierte (Artikel 36 – 56). Die fundamentalen Menschenrechte, die bereits durch die anderen Menschenrechtsabkommen verbürgt sind, gelten jedoch ausdrücklich für beide Gruppen. Dazu gehören zum Beispiel das Recht auf Leben (Artikel 9), das Verbot von Sklaverei (Artikel 11), Meinungsfreiheit und Religionsfreiheit (Artikel 12 und 13), die Anerkennung als Rechtsperson (Artikel 24) ebenso wie das Recht auf Gesundheitsversorgung und schulische Bildung (Artikel 28 und 30). Nach Artikel 88 ist es Staaten nicht möglich, bei der Ratifikation einen Vorbehalt einzulegen, der bestimmte Gruppen von Migrantinnen und Migranten aus dem Schutzbereich des Übereinkommens ausschließt. Die Konvention betont weiterhin die Informations- und Kooperationspflichten der Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten (Artikel 64-71) und etabliert ein spezifisches Überwachungsverfahren für die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten (Artikel 72-78).

Der Ausschuss für Wanderarbeitnehmer/innen

Der Ausschuss (Committee on Migrant Workers; CMW) besteht aus 14 Sachverständigen, die auf vier Jahre gewählt werden und wiedergewählt werden können. Sie werden in geheimer Wahl von den Vertragsstaaten gewählt. Da-

bei ist auf eine ausgewogene geographische Verteilung unter Berücksichtigung sowohl der Herkunft- als auch der Beschäftigungsstaaten zu achten.

Der Ausschuss trifft sich alljährlich in Genf für zwei kürzere Sitzungen. Die erste Sitzung wurde im März 2004 abgehalten; die 15. Sitzung fand vom 12.-23. September statt; die 16. Sitzung ist für April 2012 vorgesehen.

Artikel 73: Staatenberichte

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Konvention für den betreffenden Vertragsstaat und danach alle fünf Jahre sowie auf Anforderung des Ausschusses Berichte vorzulegen (Artikel 73 Absatz 1). Diese sollen Informationen über die zur Anwendung der Konvention getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen enthalten. Die Vertragsstaaten sollen auch für eine weite Verbreitung ihrer Berichte in ihrem eigenen Land sorgen (Artikel 73 Absatz 4).

Das Berichterstattungsverfahren sieht eine enge Zusammenarbeit mit dem Internationalen Arbeitsamt der ILO vor (vgl. Abbildung A.3.7-1). So erhält dessen Generaldirektor rechtzeitig die zu behandelnden Staatenberichte, damit das Amt sachdienliche Beiträge leisten kann (Artikel 74 Absatz 2). Vertreter/innen des Amtes werden eingeladen, um an den Sitzungen des Ausschusses beratend teilzunehmen (Artikel 74 Absatz 5).

Die Jahresberichte des Ausschusses werden vom VN-Generalsekretär allen Vertragsstaaten, dem Wirtschafts- und Sozialrat, dem Menschenrechtsrat, dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts sowie sonstigen zuständigen Organisationen zugesandt.

Den beiden Jahresberichten, die bisher erschienen sind, sind folgende Informationen zur Berichtsmoral zu entnehmen: Zum 1. Mai 2009 haben lediglich 14 Vertragsstaaten ihre Erstberichte abgegeben. 27 Staaten sind mit ihren Erstberichten im Rückstand, darunter 11 bereits seit fünf Jahren.

Weitere Informationen sind erhältlich beim Hochkommissariat der Vereinten Nationen:

Committee on Migrant Workers
Human Rights Treaties Division
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Palais Wilson - 52, rue des Pâquis
CH-1201 Genf 10
Schweiz

Postadresse:
UNOG-OHCHR
CH-1211 Genf 10
Schweiz

Fax: 0041 22 917 90 08
E-mail: cmw@ohchr.org

Nach Artikel 77 kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses anerkennt, Mitteilungen einzelner Personen oder im Namen einzelner Personen entgegenzunehmen und zu prüfen, die geltend machen, dass ihre in der Konvention niedergelegten individuellen Rechte durch diesen Vertragsstaat verletzt worden sind.

Mitteilungen werden erst dann geprüft, wenn geklärt ist, dass dieselbe Sache nicht bereits "in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wurde oder wird" (Artikel 77 Absatz 3a), und dass die betreffenden Personen den innerstaatlichen Rechtsweg bereits vollständig ausgeschöpft haben; "dies gilt nicht, wenn nach Auffassung des Ausschusses das Verfahren bei Anwendung der Rechtsbehelfe unangemessen lange gedauert hat oder für die betreffende Person keine wirksame Abhilfe erwarten lässt" (Artikel 77 Absatz 3b).

Nach Artikel 77 Absatz 8 treten diese Bestimmungen erst in Kraft, wenn zehn Vertragsstaaten entsprechende Erklärungen abgegeben haben. Bisher haben von den 45 Vertragsstaaten lediglich Guatemala und Mexiko eine solche Erklärung abgegeben, während die Türkei erklärte, dies zu einem späteren Zeitpunkt machen zu wollen.

Es existieren noch weitere internationale Mechanismen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen. Dazu gehören die beiden Menschenrechtspakte (A.3.1 und A.3.2), ferner ICERD (A.3.3), CEDAW (A.3.4) sowie CRC (A.3.6).

Außerdem enthalten die ILO Migration for Employment Convention (Revised) (Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer (Neufassung)) von 1949 (No. 97) und die ILO Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention von 1975 (No. 143, ein Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer), entsprechende Vorschriften. Aber während Übereinkommen No. 97 nur von 49 Staaten (einschließlich Deutschland am 22. Juni 1959) ratifiziert worden ist, weist das Übereinkommen No. 143 noch weniger Ratifikationen auf, nämlich lediglich 23 (Stand: 16. November 2011).

Zur Haltung Deutschlands

Das Übereinkommen hat – wie in anderen Beschäftigungsländern – in Deutschland wenig Interesse erfahren. Mit der Vorlage einer Studie von Katharina Spieß wollte das Deutsche Institut für Menschenrechte Anfang Januar 2007 zugleich für eine Ratifikation durch Deutschland werben. In der Studie betonte sie, dass die Situation von Migrantinnen und Migranten in den deutschen Staatenberichten zu anderen Menschenrechtsabkommen nur unzureichend berücksichtigt wird. In der Praxis bestehen aber durchaus Lücken in der Gewährleistung der in diesen Übereinkommen garantierten Menschenrechte für Migrantinnen und Migranten, etwa bei der Durchsetzung der Rechte in der Arbeit für Saisonarbeitnehmer/innen, beim gleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie beim Schulzugang von Kindern (vgl. Spieß, Katharina (2007)).

Deutschland verhielt sich von Anfang an äußerst zurückhaltend. So enthielt es sich sowohl im ECOSOC als auch in der VN-Generalversammlung bei den Abstimmungen über die Erarbeitung eines solchen Übereinkommens der Stimme. Die von der Generalversammlung eingesetzte Arbeitsgruppe beschäftigte sich insgesamt zehn Jahre mit der Ausarbeitung des Übereinkommens. Deutschland, das selbst an den Verhandlungen teilnahm, plädierte dafür, den Geltungsbereich des Übereinkommens ausschließlich auf bereits legal im Lande lebende Wanderarbeitnehmer/innen zu beschränken.

Auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP hat die Bundesregierung betont, dass der Schutz, den die Wanderarbeitnehmer-Konvention im Bereich grundlegender Menschenrechte gewährt, bereits durch andere von Deutschland ratifizierte Menschenrechtsübereinkommen abgedeckt wird (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/11603 vom 14.01.2009). Darüber hinaus schließe das Übereinkommen auch solche Wanderarbeitnehmer/innen ein, die in einem Land ohne Aufenthaltserlaubnis unerlaubt einer Beschäftigung nachgehen. Insgesamt würden die sehr weit gehenden Regelungen daher wahrscheinlich den Anreiz verstärken, in Deutschland "auch ohne legalen Aufenthaltstitel eine Beschäftigung aufzunehmen".

In einer Antwort auf eine schriftliche Frage der Abgeordneten Sevim Dagdelen (DIE LINKE) betonte die Bundesregierung, dass zwischen den EU-Mitgliedstaaten ein Konsens bestehe, dieses Übereinkommen nicht zu ratifizieren, weil bestehende und bereits ratifizierte Übereinkommen "in Verbindung mit den jeweiligen nationalen Regelungen bereits ein umfassendes und ausreichendes Schutzniveau für Wanderarbeitnehmer und deren Familien bieten" (Deutscher Bundestag, Drucksache 17/1342 vom 09.04.2010).

Diese deutsche Position hält jedoch die VN-Vertragskörperschaften nicht davon ab, Deutschland zu ermutigen, die Ratifizierung der Wanderarbeitnehmerkonvention "in Erwägung zu ziehen" (vgl. Absatz 81, Randziffer 2 im UPR-Verfahren in Dokument A.2-1, Absatz 37 in Dokument A.3.1-1, auch Absatz 35 in Dokument A.3.5-2).

Literaturhinweise

Bayefsky, Anne (Hg.) (2006): Human rights and refugees, internally displaced persons and migrant workers. Essays in memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Bielefeldt, Heiner (2006): Menschenrechte "irregulärer" Migrantinnen und Migranten. In: Alt, Jörg / Bommers, Michael (Hg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 81-93.

Cholewinski, Ryszard / Guchteneire, Paul de / Pécoud, Antoine; (Hg.) (2009): Migration and human rights. The United Nations convention on migrant workers' rights. Paris [u.a.]: UNESCO [u.a.].

International Labour Office (2010): International labour migration. A right-based approach. Geneva: ILO.

International Steering Committee for the Campaign for Ratification of the Migrants Rights Convention (2011): Guide on ratification. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

(<http://www.migrantsrights.org/documents/SCRatificationGuideJune2011.pdf>)

Köhler, Peter A. (2004): Staatliche Souveränität und Schutz der Arbeitsmigranten. Nach dem Inkrafttreten der Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer. In: Vereinte Nationen 52 (3), S. 83–88.

Spieß, Katharina (2007): Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen. Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Studie. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_die_wanderarbeitnehmerkonvention_der_vereinten_nationen.pdf)

UNESCO (2006): Informationsbroschüre. UN-Konvention zum Schutz der Rechte von Migranten. Paris: UNESCO.

(http://www.cetim.ch/fr/documents/ICRMW_all.pdf).

United Nations / General Assembly (2008): Report of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families. New York: UN (A/63/48).

Der Band enthält Berichte über die 7. und 8. Tagung. Im Kapitel V werden die Abschließenden Bemerkungen zu drei Staatenberichten abgedruckt. Anlage V enthält die Anleitung zur Erstellung der periodischen Staatenberichte.

United Nations / General Assembly (2009): Report of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. New York: UN (A/64/48).

Im Band wird über die 9. und 10. Tagung berichtet. Kapitel V enthält die Abschließenden Bemerkungen zu fünf nationalen Staatenberichten entsprechend Artikel 73.

Vedsted-Hansen, Jens (2009): Refugees, asylum-seekers and migrant workers. In: Krause, Catarina / Scheinin, Martin (Hg.): International protection of human rights: a textbook. Turku / Åbo: Åbo Akademi University, Institute for Human Rights.

Vucetic, Srdjan (2007): Democracies and international human rights: why is there no place for migrant workers? In: International journal of human rights 11 (4), S. 403-428.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/index.htm> Die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte enthält neben Informationen zur Wanderarbeitnehmerkonvention (Text und Ratifikationsstand) eine umfassende Dokumentation der Arbeit des Ausschusses. In elektronischer Form sind hier unter anderem die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren (Sessions), die Jahresberichte (Annual Reports) und die Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) verfügbar. Die Dokumente des CMW-Ausschusses erhalten eine Signatur (Symbol), die mit dem Kürzel CMW/C/ beginnt. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.migrantsrights.org> Im Jahr 2010 schlossen sich internationale NGOs zusammen, um eine globale Kampagne für die Ratifikation der Wanderarbeitnehmer-Konvention (Global Campaign for Ratification of the Convention on Rights of Migrants) zu starten. Seitdem wurden weltweit zahlreiche Veranstaltungen durchgeführt und Publikationen, darunter ein Guide on Ratification, veröffentlicht, die auf der Website abrufbar sind (Menüpunkt Articles). Die Website ist in englischer Sprache.

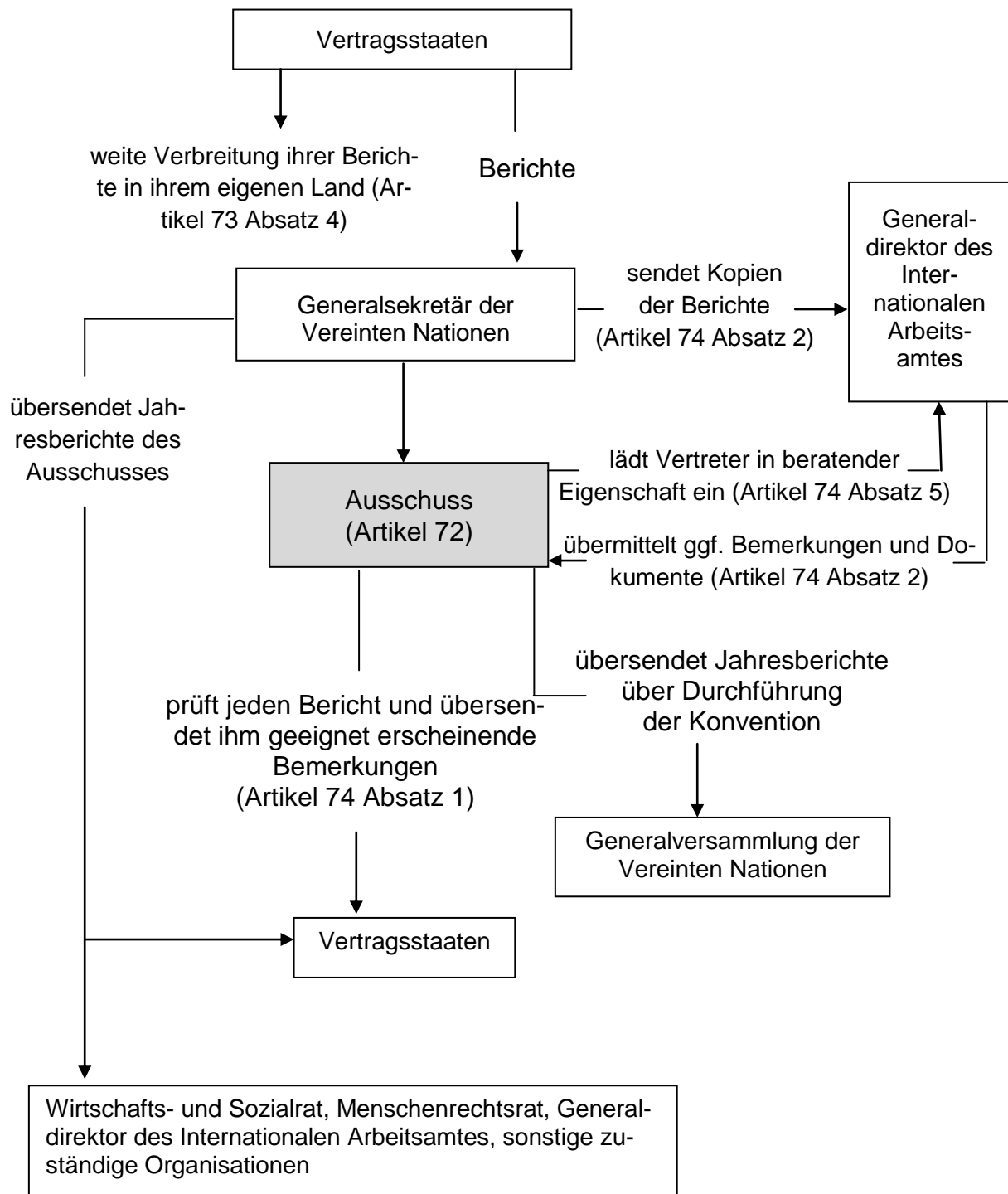
<http://www.december18.net> December 18 ist eine internationale NGO mit Sitz in Brüssel, die sich für die Förderung und den Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten einsetzt. Mit ihrem Namen bezieht sie sich auf den 18. Dezember 1990, den Tag, an dem die VN Generalversammlung die Wanderarbeitnehmer-Konvention angenommen hat und der im Jahr 2000 zum International Migrants Day <http://www.un.org/en/events/migrantsday/> erklärt wurde. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.iom.int> Die Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration; IOM) wurde 1951 gegründet. Sie ist die führende zwischenstaatliche Organisation zum Thema Migration mit Sitz in Genf, die eng mit Regierungen, zwischenstaatlichen Organisationen und NGOs zusammenarbeitet. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.iom.int/germany/> Die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1954 eine der derzeit 132 Mitgliedstaaten der IOM und ist mit Büros in Berlin und Nürnberg vertreten

Abbildung A.3.7-1:

Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen: Berichte der Vertragsstaaten



A.3.8 DER AUSSCHUSS ZUM SCHUTZ DER RECHTE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

Etwa 10 Prozent der Weltbevölkerung, das heißt fast 700 Mio. Menschen, leben mit einer Behinderung; viele von ihnen sind von einer vollen Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und politischen Leben ausgeschlossen.

Seit 1992 hat die VN-Generalversammlung einen "Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen" ausgerufen (A/RES/47/3), der alljährlich am 3. Dezember jeweils mit einem Leitthema stattfindet, um auf die Notwendigkeit einer Inklusion von Menschen mit Behinderungen weltweit aufmerksam zu machen.

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention; BRK; Convention on the Rights of Persons with Disabilities; CRPD) wurde am 13. Dezember 2006 von der VN-Generalversammlung angenommen (Entschließung A/RES/61/106); es trat am 3. Mai 2008 in Kraft, einen Monat nach der 20. Ratifikation. Das Fakultativprotokoll trat ebenfalls am 3. Mai 2008 in Kraft. Gegenwärtig (Stand: 30. November 2011) haben 108 Staaten das Übereinkommen und 63 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert. Deutschland hat sowohl das Übereinkommen als auch das Fakultativprotokoll am 24. Februar 2009 ratifiziert; es ist am 26. März 2009 in Kraft getreten.

In Deutschland ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) federführend zuständig für die Umsetzung des Übereinkommens.

Zweck des Übereinkommens ist es, "den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern" (Artikel 1). Nach Artikel 1 zählen zu den Menschen mit Behinderungen diejenigen, "die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können".

Artikel 2 enthält eine Definition von Diskriminierung aufgrund von Behinderung, nämlich "jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird".

Bereits in der Präambel wird nachdrücklich darauf hingewiesen, "dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern" und "dass jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung eine Verletzung der

Würde und des Wertes darstellt, die jedem Menschen innewohnen". Menschen mit Behinderungen werden nicht als Objekte staatlicher Bevormundung und Fürsorge betrachtet; sie sind vielmehr Subjekte von Menschenrechten, die in der Lage sind, diese Rechte in Anspruch zu nehmen und aktive Mitglieder der Gesellschaft zu sein. Die Umsetzung des Übereinkommens verlangt somit einen "Paradigmenwechsel von einer medizinischen zu einer menschenrechtlichen Behindertenpolitik" (Degener, Theresia (2006), S.110).

Die volle und wirksame Teilhabe und Einbeziehung in die Gesellschaft wird in dem Übereinkommen als ein allgemeiner Grundsatz (vgl. Artikel 3), als eine allgemeine Verpflichtung (vgl. Artikel 4 mit seiner ausführlichen Liste der Verpflichtungen der Vertragsstaaten) und als ein Recht anerkannt (zum Beispiel das Recht auf Arbeit (Artikel 27), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz (Artikel 28), das Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Artikel 29)). Auf Inklusion wird in mehreren Artikeln Bezug genommen (unter anderem beim Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft (Artikel 19) und beim Recht auf Bildung (Artikel 24)).

Die Verantwortlichkeiten für Dienstleistungen zum Übereinkommen wurden im VN-Sekretariat wie folgt aufgeteilt. Das Hochkommissariat für Menschenrechte erhielt die Verantwortung für inhaltliche und technische Dienste für den Ausschuss, während die Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (DESA – Department for Economic and Social Affairs) für Dienstleistungen für die Konferenz der Vertragsstaaten verantwortlich ist und als Informationsstelle für Behindertenfragen sowie als Koordinierungsstelle innerhalb des VN-Sekretariats fungiert.

Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Der Ausschuss, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens aus 12 Sachverständigen bestand, hat nach 60 weiteren Ratifikationen (Februar 2010) im September 2010 eine Erhöhung um sechs auf die Höchstzahl von 18 Mitgliedern erfahren (Artikel 34 Absatz 2).

Die Ausschussmitglieder werden von den Vertragsstaaten in geheimer Wahl auf vier Jahre gewählt und können einmal wiedergewählt werden; sie "müssen Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis und Erfahrung auf dem von diesem Übereinkommen erfassten Gebiet sein" (Artikel 34 Absatz 3). Bei der Wahl der Mitglieder ist auf eine gerechte geographische Verteilung, auf die Vertretung der verschiedenen Kulturkreise und Rechtssysteme, ferner auf die ausgewogene Vertretung der Geschlechter und die Beteiligung von Sachverständigen mit Behinderungen zu achten (Artikel 34 Absatz 4). Sie handeln als unabhängige Expertinnen und Experten und nicht als Vertreter einer Regierung oder anderen Organisation.

Der Ausschuss trifft sich mindestens zweimal im Jahr zu ordentlichen Tagungen für mindestens eine Woche in Genf. Seine erste Tagung fand Ende Februar 2009 statt; die 6. Tagung wurde vom 19.-23. September 2011 abgehalten. Vor jeder ordentlichen Tagung trifft sich eine tagungsvorbereitende Arbeitsgruppe, die eine Liste von Problemen und Fragen zu den vorgelegten Staa-

tenberichten erstellt und den betreffenden Vertragsstaaten übermittelt (Artikel 5 Verfahrensordnung). Nach Artikel 38 Verfahrensordnung legt der Ausschuss der VN-Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vor.

Angesichts der hohen Zahl von Ratifikationen rechnet der Ausschuss damit, dass Ende 2011 76 Staatenberichte und Ende 2012 95 Berichte fällig sind. Um einen erheblichen Rückstau zu vermeiden, schlug der Ausschuss im Oktober 2010 der VN-Generalversammlung vor, ihm zusätzliche Arbeitswochen zu genehmigen. Am 15. November 2011 hat die Generalversammlung entschieden, die jährliche Tagungsdauer lediglich um eine Woche zu verlängern.

Der Ausschuss soll vor allem drei Funktionen wahrnehmen: (1) die Prüfung der regelmäßigen Berichte der Vertragsstaaten über die Erfüllung der im Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen in einem konstruktiven Dialog mit ihnen; (2) die Überprüfung von Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll zu diesem Übereinkommen; und (3) ebenfalls auf der Grundlage des Fakultativprotokolls die Durchführung von Untersuchungen für den Fall, dass zuverlässige Beweise für schwerwiegende und systematische Verletzungen von Verpflichtungen aus dem Übereinkommen vorliegen.

Außerdem ist zu erwarten, dass der Ausschuss Allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Vorschriften des Übereinkommens oder übergreifenden Themenstellungen erarbeitet und zu diesem Zweck sogenannte Allgemeine Diskussionsstage mit Regierungsvertretern, der Zivilgesellschaft, VN-Entwicklungen und anderen internationalen Organisationen abhält.

Artikel 35 und 36: Staatenberichte

Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet, dem Ausschuss über den VN-Generalsekretär innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat einen Erstbericht und danach mindestens alle vier Jahre Folgeberichte vorzulegen (vgl. Abbildung A.3.8-1). Zu diesem Zweck hat die Kommission im Oktober 2009 detaillierte Leitlinien verabschiedet, die auch in deutscher Sprache zugänglich sind (vgl. Literaturhinweise). Staatenberichte sind entsprechend der harmonisierten Leitlinien zu erstellen und bestehen aus zwei Teilen, dem allgemeinen Kernbericht und dem vertragspezifischen Dokument.

Der Erstbericht muss ein umfassender Bericht über die Maßnahmen sein, die zur Erfüllung der Verpflichtungen getroffen wurden, die sich aus dem Übereinkommen ergeben, sowie über die dabei erzielten Fortschritte.

Aufgrund der Erfahrungen anderer Sachverständigengremien wird in Artikel 36 Absatz 2 festgelegt, dass ein Vertragsstaat, der mit der Vorlage seines Berichts erheblich im Rückstand liegt, vom Ausschuss aufgefordert werden kann, einen Bericht innerhalb von drei Monaten vorzulegen; anderenfalls wird eine Prüfung auf der Grundlage aller dem Ausschuss zur Verfügung stehenden zuverlässigen Informationen erfolgen.

Artikel 33 behandelt die innerstaatliche Durchführung des Übereinkommens und deren Überwachung. Entsprechend des staatlichen Aufbaus sollen eine

oder mehrere Anlaufstellen bzw. Mechanismen eingerichtet werden. Im Übereinkommen wird außerdem gefordert, dass die Vertragsstaaten für eine weite Verbreitung ihrer Berichte im eigenen Land sorgen und den Zugang zu den Vorschlägen und Allgemeinen Empfehlungen zu den Berichten erleichtern (Artikel 36 Absatz 4).

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen: Individualbeschwerden

Der Ausschuss ist auch zuständig für die Entgegennahme und Prüfung von Beschwerden ("Mitteilungen"), "die von oder im Namen von seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein" (Artikel 1 Absatz 1 Fakultativprotokoll). Diese Zuständigkeit gilt nur für Vertragsstaaten des Übereinkommens, die auch Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls sind. Artikel 2 Fakultativprotokoll behandelt im Einzelnen die Frage der Zulässigkeit einer Mitteilung; diese ist unter anderem unzulässig, wenn

- die Mitteilung anonym ist;
- die Mitteilung einen Missbrauch des Rechts auf Einreichungen solcher Mitteilungen darstellt oder mit den Bestimmungen des Übereinkommens unvereinbar ist;
- dieselbe Sache bereits vom Ausschuss untersucht worden ist oder Gegenstand in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahrens war oder ist;
- nicht alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft worden sind. Aber: "Dies gilt nicht, wenn das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt";
- die Mitteilung offensichtlich unbegründet ist; oder
- die der Mitteilung zugrundeliegenden Tatsachen vor dem Inkrafttreten dieses Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat eingetreten sind – es sei denn, dass sie nach diesem Zeitpunkt weiterbestehen.

Beschwerden werden vom Ausschuss in nichtöffentlichen Sitzungen beraten (Artikel 5 Fakultativprotokoll).

Die Artikel 6 und 7 beziehen sich auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen durch einen Vertragsstaat. Wenn der Ausschuss zuverlässige Angaben erhält, dann fordert er diesen Vertragsstaat auf, zu diesen Angaben Stellung zu nehmen. Der Ausschuss kann auch ein oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und ihm sofort zu berichten (Artikel 6 Absatz 2).

Nach Artikel 7 Fakultativprotokoll kann der Ausschuss den betreffenden Vertragsstaat auffordern, in seinem Bericht nach Artikel 35 des Übereinkommens auch über diejenigen Maßnahmen im Einzelnen zu berichten, die er als Reaktion auf eine nach Artikel 6 Fakultativprotokoll durchgeführte Untersuchung getroffen hat.

Es muss noch darauf hingewiesen werden, dass nach Artikel 8 Fakultativprotokoll jeder Vertragsstaat zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation erklären kann, "dass er die in den Artikeln 6 und 7 vorgesehene Zuständigkeit nicht anerkennt".

Zwar teilte uns das Sekretariat mit, dass es kein Formblatt für Beschwerden gibt ("any correspondence supplying the necessary particulars will suffice"), aber es existieren sogenannte Leitlinien, die den Informationsbedarf im Einzelnen auflisten und dem Formblatt in Dokument A.3.8-1 weitestgehend entsprechen (CRPD/C/5/3 vom 15. Juni 2011).

Die Rolle der NGOs

Bereits im Übereinkommen wird die Rolle der NGOs hervorgehoben. Im Artikel 33 zur innerstaatlichen Durchführung und Überwachung heißt es: "(3) Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil".

In den Leitlinien zum Erst-Bericht wird von den Vertragsstaaten gefordert, unter anderem über Folgendes zu berichten: "3) die Maßnahmen, die geschaffen wurden, um die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen in den Überwachungsprozess und die Erstellung des Berichts einzubeziehen und dabei auch geschlechtsspezifische Aspekte zu berücksichtigen".

Dass der Ausschuss diese Vorschriften sehr ernst nimmt, wurde in den Abschließenden Bemerkungen vom 23. September 2011 zum Staatenbericht Spaniens deutlich betont. Der Vertragsstaat wurde aufgefordert, die Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere die Behindertenorganisationen, an der Erarbeitung des zweiten periodischen Berichts zu beteiligen sowie die Abschließenden Bemerkungen zum Erstbericht breit zu streuen, "including to non-governmental organizations and representative organizations of persons with disabilities, as well as to persons with disabilities themselves and members of their families, in accessible formats" (vgl. hierzu auch Kapitel A.5).

Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland

Mitte 2011 waren es über 11,7 Prozent aller Menschen in Deutschland, die mit einer Behinderung leben. Das sind fast 10 Mio. Menschen; darunter sind über 7 Mio. Menschen, die mit einer schweren Behinderung leben. Nur etwa 4-5 Prozent der Menschen mit Behinderung sind von Geburt an behindert.

Nach Artikel 33 Übereinkommen galt es, in der Bundesrepublik Deutschland drei unterschiedliche Stellen einzurichten, die mit der Umsetzung des Übereinkommens befasst sind: (a) eine staatliche Anlaufstelle (focal point); (b) eine staatliche Koordinierungsstelle; und (c) einen unabhängigen Mechanismus (Monitoring-Stelle).

Die staatliche Anlaufstelle ist beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) angesiedelt, dem federführenden Ministerium zur Umsetzung des Übereinkommens.

Am 7. Mai 2011 hat das Bundeskabinett einen "Nationalen Plan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention" mit einem Zeithorizont bis 2020 beschlossen, der neben einer Bestandsaufnahme eine Vielzahl von Maßnahmen aus allen Lebensbereichen der Menschen mit Behinderungen zur Umsetzung des Übereinkommens umfasst. Als Leitgedanken und zentrales Handlungsprinzip wurde die Idee der Inklusion postuliert. Im Herbst 2012 soll erstmals ein entsprechend neu konzipierter Behindertenbericht erscheinen. Von Seiten der Zivilgesellschaft erfuhr der Nationale Aktionsplan nicht nur Anerkennung. Kritisiert wurde, dass die Behindertenverbände in das Verfahren zu spät eingebunden wurden und der Aktionsplan selbst keine konkreten Ziele und gesetzliche Maßnahmen enthalte, so dass eine begleitende Evaluierung äußerst schwierig sei.

Die staatliche Koordinierungsstelle ist seit 2008 beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen angesiedelt. Sie versteht sich als Schnittstelle zwischen den staatlichen Ebenen und den NGOs und ist für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Um den Koordinierungsmechanismus zu ermöglichen, wurde ein Inklusionsbeirat eingerichtet, der von vier Fachausschüssen unterstützt wird.

Schließlich wurde 2009 als unabhängiger Mechanismus eine Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet, die unter anderem Vorschläge zur Durchführung des Übereinkommens macht und in diesem Zusammenhang die Bundesregierung, den Bundestag und zivilgesellschaftliche Organisationen berät. Darüber hinaus führt sie anwendungsorientierte Forschung sowie Veranstaltungen durch. Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass sie keine Individualbeschwerden entgegennehmen kann.

Seit August 2011 liegt der erste Staatenbericht Deutschlands vor. Darin heißt es im einleitenden Kapitel "Auf dem Wege zu mehr Inklusion": "In der Behindertenpolitik des 21. Jahrhunderts in Deutschland geht es nicht nur um ein gut ausgebautes Leistungssystem, es geht vielmehr um die Verwirklichung von Menschenrechten durch gleichberechtigte Teilhabe am politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben, um Chancengleichheit in der Bildung, um berufliche Integration und um die gesamtgesellschaftliche Aufgabe, allen Bürgerinnen und Bürgern einen selbstbestimmten Platz in einer barrierefreien Gesellschaft zu geben und Diskriminierungen abzubauen".

Im Januar 2012 haben sich 74 zivilgesellschaftliche Organisationen zusammengeschlossen und die "BRK-Allianz" gegründet. Diese Allianz hat sich zum Ziel gesetzt, den ersten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) durch einen "Parallelbericht" kritisch zu kommentieren (weitere Informationen:

<http://www.brk-allianz.de/>).

Sekretariats-Anschriften

Committee on the Rights of Persons with Disabilities
Human Rights Treaties Division
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Palais Wilson - 52, rue des Pâquis
CH-1201 Genf
Schweiz

Postanschrift:
UNOG-OHCHR
CH-1211 Genf 10
Schweiz

Tel.: 0041 22 917 9703
Fax: 0041 22 917 9008
E-mail: crpd@ohchr.org

Für Individualbeschwerden:
Petitions Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
CH-1211 Genf 10
Schweiz

Fax: 0041 22 917 9022 (für dringende Fälle)
E-mail: petitions@ohchr.org

Weitere Informationen zum Übereinkommen und aktuelle Dokumente sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-crpd.html>

Literaturhinweise

Aichele, Valentin (2008): Die UN-Behindertenkonvention und ihr Fakultativprotokoll. Ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_9_die_un_behindertenrechtskonvention_und_ihr_fakultativprotokoll.pdf)

Aichele, Valentin (2011): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis. Eine Aufgabe für die Anwaltschaft: Die Rezeption menschenrechtlicher Normen durchsetzen. In: Anwaltsblatt 61 (10), S. 727-730.

Arnardóttir, Oddný Mjöll / Quinn, Gerard (Hg.) (2009): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Bielefeldt, Heiner (2009): Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention. Essay. 3. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/essay_no_5_zum_innovationspotenzial_der_un_behindertenrechtskonvention_auf3.pdf)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. Berlin: BMFSFJ. Kurzfassung abrufbar unter: <http://www.uni-bielefeld.de/IFF/for/for-gewf-fmb.html>

Degener, Theresia (2006): Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen 54 (3), S. 104-110.

Degener, Theresia (2010): Die UN-Behindertenrechtskonvention. Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie. In: Vereinte Nationen 58 (2), S. 57-63.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2008): Von Ausgrenzung zu Gleichberechtigung. Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Ein Handbuch für Abgeordnete zu dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und seinem Fakultativprotokoll. Berlin: Deutscher Bundestag.

Es handelt sich um die deutsche Übersetzung des Handbuchs der Vereinten Nationen und der Interparlamentarischen Union von 2007.

(<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a11/dokumente/UN-Handbuch.pdf>)

Mégret, Frédéric (2008): The disabilities convention. Towards a holistic concept of rights. In: International journal of human rights 12 (2), S. 261-277.

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2010 -): Positionen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

In der Schriftenreihe sind seit Juni 2010 kurze Texte – auch in Leichter Sprache - zu den Themen Monitoring, Nationale Aktionspläne, Partizipation, Angemessene Vorkehrungen und Verständnis von Behinderung nach der Behindertenrechtskonvention erschienen.

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle/publikationen.html>

Palleit, Leander (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

([http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/publikationen/detailansicht.html?tx_commerce_pi1\[showUid\]=401](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/publikationen/detailansicht.html?tx_commerce_pi1[showUid]=401))

Rothfritz, Lauri P. (2010): Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Frankfurt am Main: Lang.

United Nations / General Assembly (2011): Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, New York: UN (A/66/55).

Es handelt sich um den ersten Bericht des Ausschusses, der alle zwei Jahre dem Wirtschafts- und Sozialrat und der VN-Generalversammlung vorgelegt wird. Der Bericht enthält Informationen über die 1.-4. Tagung.

United Nations / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2010): Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Guidance for human rights monitors. Professional training series No. 17. Geneva: OHCHR (HR/P/PT/17).

Vereinte Nationen / Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2009): Leitlinien für das vertragsspezifische Dokument, das von den Vertragsstaaten nach Artikel 35 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorzulegen ist. Genf: Vereinte Nationen; New York: Deutscher Übersetzungsdienst. (CRPD/C/2/3).

Vereinte Nationen / Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2010): Verfahrensordnung des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Genf: Vereinte Nationen; New York: Deutscher Übersetzungsdienst. (CRPD/C/4/2).

Wernstedt, Rolf / John-Ohnesorg, Marei (Hg.) (2010): Inklusive Bildung. Die UN-Konvention und ihre Folgen. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
(<http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/07621.pdf>)

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>)

Internet-Ressourcen:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx> Die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte enthält neben Informationen zur Behindertenrechtskonvention (Text und Ratifikationsstand) eine umfassende Dokumentation der Arbeit des Ausschusses. In elektronischer Form sind hier unter anderem die Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren (Sessions) und Individualbeschwerdefahren (Individual Complaints) sowie die Jahresberichte an die VN-Generalversammlung (Annual Reports) verfügbar. Die Dokumente des CRPD-Ausschusses erhalten eine Signatur (Symbol), die mit dem Kürzel CRPD/C beginnt. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.un.org/disabilities/> United Nations Enable ist die offizielle Website des Sekretariats für die Behindertenrechtskonvention in der Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (DESA – Department for Economic and Social Affairs). Das Sekretariat organisiert und dokumentiert die Konferenzen der Vertragsstaaten und dient als öffentliche Informationsstelle

über das Programm der Vereinten Nationen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.internationaldisabilityalliance.org> Die International Disability Alliance (IDA) ist ein Netzwerk von international und regional tätigen Behindertenverbänden. IDA arbeitet insbesondere zur Umsetzung und Förderung der Behindertenrechtskonvention und unterstützt nationale NGOs bei der Erstellung von Parallelberichten. Die Website ist in englischer Sprache.

<http://www.bmas.de/DE/Themen/Teilhabe-behinderter-Menschen/inhalt.html> Nationaler "Focal Point" für die Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

http://www.behindertenbeauftragter.de/DE/Koordinierungsstelle/Koordinierungsstelle_node.html Die staatliche Koordinierungsstelle mit der Zivilgesellschaft ist angesiedelt beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen.

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle.html> Die unabhängige Monitoring-Stelle zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention ist angesiedelt im Deutschen Institut für Menschenrechte.

<http://www.netzwerk-artikel-3.de> Das Netzwerk Artikel 3, Verein für Menschenrechte und Gleichstellung Behinderter e.V., ist seit 1998 ein bundesweit arbeitendes Netzwerk von Gleichstellungsinitiativen. Das Netzwerk hat parallel zur offiziellen deutschen Übersetzung der VN-Behindertenrechtskonvention eine Schattenübersetzung erstellt (vgl. <http://www.netzwerk-artikel-3.de/vereinte-nationen/93-international-schattenubersetzung>)

**Abbildung A.3.8-1:
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen:
Berichte der Vertragsstaaten**

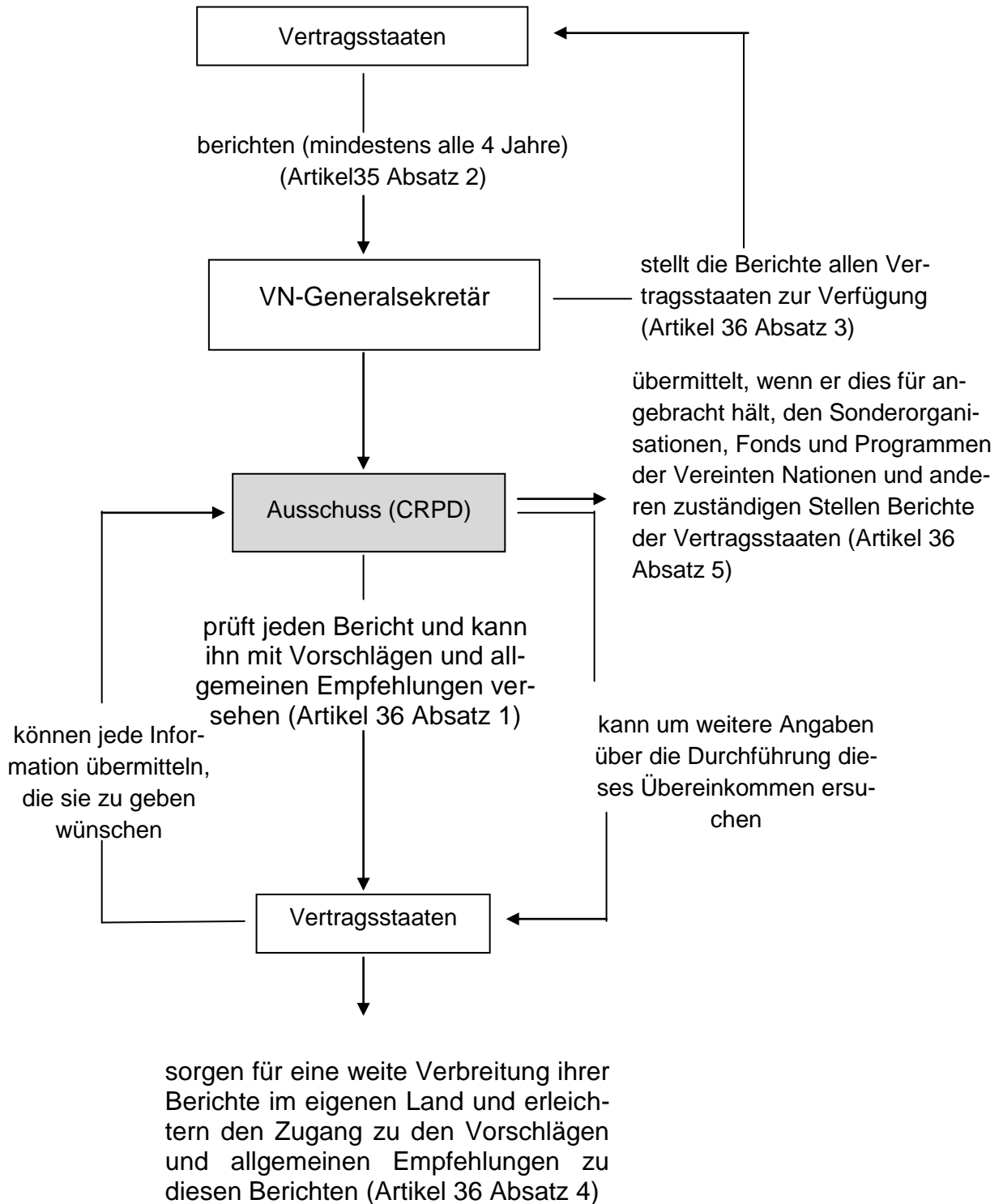
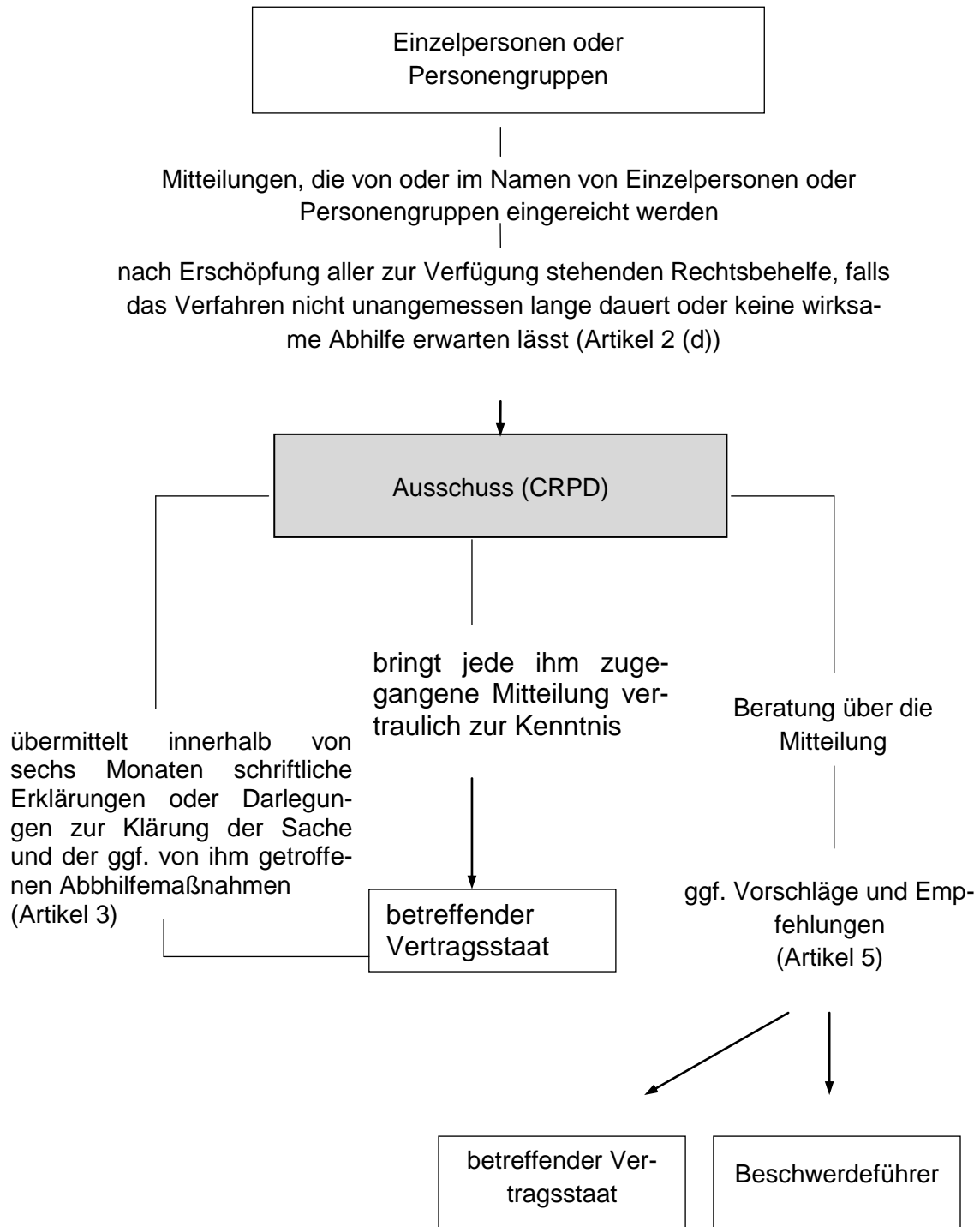


Abbildung A.3.8-2:

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Individualbeschwerdeverfahren



Dokument A.3.8-1:

Formblatt für Mitteilungen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen

Date (Datum):.....

Communication to (Mitteilung an):

Petitions Team
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
CH-1211 Genf 10
Schweiz
E-Mail: petitions@ohchr.org

submitted for consideration under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.
(eingereicht zur Prüfung nach dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen)

**I. Information concerning the author of the communication
(Angaben zum Beschwerdeführer)**

Name First name(s).....
(Name) (Vorname(n))

Nationality..... Profession.....
(Staatsangehörigkeit) (Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)
.....

Present address (derzeitige Anschrift)
.....
.....
.....

Address for exchange of confidential correspondence (if other than present address) (Anschrift für vertrauliche Korrespondenz, wenn von der derzeitigen abweichend)
.....
.....
.....
.....

Submitting the communication as:
(Der Beschwerdeführer unterbreitet die Mitteilung als)

- (a) Victim of the violation or violations set forth below
(Opfer der nachstehend bezeichneten Menschenrechtsverletzung[en])
- (b) Appointed representative/legal counsel of the alleged victim(s)
(Bestellter Vertreter oder Rechtsbeistand des/der Verletzten)
- (c) Other (in anderer Funktion).....

If box (c) is marked, the author should explain:
(Im Falle (c) soll der Beschwerdeführer erklären)

(i) In what capacity he/she is acting on behalf of the victim(s) (e.g. family relationship or other personal links with the alleged victim(s)):
(In welchem Verhältnis er/sie zu dem/den Opfer/n steht, z.B. als Familienangehöriger oder aufgrund anderer persönlicher Beziehungen zu dem/den mutmaßlichen Opfer/n)
.....
.....
.....

(ii) Why the victim(s) is (are) unable to submit the communication himself (themselves):
(Warum das/die Opfer die Mitteilung nicht selbst unterbreiten kann/können)
.....
.....
.....

An unrelated third party having no link to the victim(s) cannot submit a communication on his (their) behalf.
(Dritte ohne Verbindung zu dem/den Opfer/n können in dessen/deren Namen keine Mitteilung unterbreiten)

II. Information concerning the alleged victim(s) (if other than author)
(Informationen zum Opfer (wenn vom Beschwerdeführer verschieden))

Name First name(s).....
(Name) (Vorname(n))

Nationality..... Profession.....
(Staatsangehörigkeit) (Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)
.....
.....

Present address or whereabouts (Derzeitige Anschrift oder Aufenthaltsort)

.....
.....
.....

**III. State concerned/articles violated/domestic remedies
(Betroffener Staat/verletzte Artikel/innerstaatliche Rechtsmittel)**

Name of the State party (country) to the Convention and the Optional Protocol against which the communication is directed:

(Name des Vertragsstaates (Landes) zum Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, gegen den sich die Mitteilung richtet:)

.....
.....
.....

Articles of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities allegedly violated:

(Angabe der vorgeblich verletzten Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ("Behindertenrechts-Konvention"))

.....
.....
.....
.....

Steps taken by or on behalf of the alleged victim(s) to exhaust domestic remedies - recourse to the courts or other public authorities, when and with what results (if possible, enclose copies of all relevant judicial or administrative decisions):

(Darstellung, ob der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft wurde, Angaben zur Einlegung der Rechtsmittel und zu den Ergebnissen; wenn möglich, unter Beifügung von Kopien aller Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen)

.....
.....
.....
.....

If domestic remedies have not been exhausted, explain why:

(Falls der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft worden ist, begründen Sie warum)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

**IV. Other international procedures
(Andere internationale Verfahren)**

Has the same matter been submitted for examination under another procedure of international investigation or settlement (e.g. the Inter-American Commission on Human Rights, the European Court on Human Rights)? If so, when and with what results?

(Wurde dieselbe Angelegenheit bereits einem anderen internationalen Untersuchungsorgan unterbreitet, beispielsweise der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte? Wenn ja, wann und mit welchem Ergebnis?)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

**V. Facts of the claim
(Sachverhaltsschilderung)**

Detailed description of the facts of the alleged violation or violations (including relevant dates)*

(Legen Sie alle Tatsachen der behaupteten Menschenrechtsverletzung ausführlich dar und teilen Sie die notwendigen Daten mit)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Author's signature:.....
(Unterschrift des Beschwerdeführers)

* Add as many pages as needed for this description.
(Fügen Sie so viele Seiten bei, wie zur Darstellung notwendig sind)

A.3.9 DER AUSSCHUSS ÜBER DAS VERSCHWINDENLASSEN

Bereits 1980 wurde von der VN-Menschenrechtskommission eine Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen eingesetzt. Ende 1992 erfolgte eine Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, die von der VN-Generalversammlung verabschiedet wurde (Resolution 47/133). Für die Ausarbeitung eines Übereinkommens wurde zehn Jahre später eine weitere Arbeitsgruppe eingesetzt.

Am 20. Dezember 2006 beschloss die VN-Generalversammlung das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance; CPED) (Resolution 61/177). Das Übereinkommen trat am 23. Dezember 2010 in Kraft, 30 Tage nach Hinterlegung der 20. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde (Artikel 39 Absatz 1). Am 30. November 2011 hatten 30 Staaten die Konvention ratifiziert.

Deutschland hat die Ratifikationsurkunde am 24. September 2009 hinterlegt (in Kraft getreten am 23. Dezember 2010) und mehrere Erklärungen abgegeben (vgl. Dokument A.3.9-1). Federführend zuständig für die Umsetzung des Übereinkommens ist das Bundesministerium der Justiz (BMJ).

Das Übereinkommen ist in drei Teile gegliedert und besteht aus 45 Artikeln. Teil I enthält vor allem materiell-rechtliche Bestimmungen, die von den Vertragsstaaten innerstaatlich umzusetzen sind. In Teil II ist die Überwachung und Umsetzung des Übereinkommens durch den Ausschuss über das Verschwindenlassen geregelt. Teil III enthält die Schlussbestimmungen.

Nach Artikel 2 Übereinkommen bedeutet das unfreiwillige, erzwungene Verschwinden (enforced disappearance) "die Festnahme, den Entzug der Freiheit, die Entführung oder jede andere Form der Freiheitsberaubung durch Bedienstete des Staates oder durch Personen oder Personengruppen, die mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen, oder der Verschleierung des Schicksals oder des Verbleibs der verschwundenen Person, wodurch sie dem Schutz des Gesetzes entzogen wird".

Als "Opfer" im Sinne des Übereinkommens werden die verschwundene Person "sowie jede natürliche Person, die als mittelbare Folge eines Verschwindenlassens geschädigt worden ist" (Artikel 24 Absatz 1). Allen Betroffenen steht ein Recht auf Wiedergutmachung des "materiellen und immateriellen Schadens" zu (Artikel 24 Absätze 4 und 5).

Für den Vertragsstaat ergeben sich mehrere Verpflichtungen; er hat Maßnahmen zu treffen, um bei Handlungen im Sinne des Artikels 2 gegen die betroffenen Personen oder Personengruppen zu ermitteln und sie vor Gericht zu stellen (Artikel 3) sowie sicherzustellen, dass das erzwungene Verschwindenlassen nach seinem Strafrecht eine Straftat darstellt (Artikel 14).

Artikel 1 Absatz 2 stellt ausdrücklich fest, dass Verschwindenlassen auch unter außergewöhnlichen Umständen, wie bei Krieg, Kriegsgefahr oder öffentli-

chem Notstand, nicht erlaubt ist. Seine ausgedehnte oder systematische Praxis stellt ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar (Artikel 5).

Artikel 15 verlangt von den Vertragsstaaten eine enge Zusammenarbeit; sie "gewähren einander im größtmöglichen Umfang Hilfe zur Unterstützung der Opfer des Verschwindenlassens und bei der Suche nach verschwundenen Personen, der Ermittlung ihres Aufenthaltsortes und ihrer Freilassung...".

Der Ausschuss über das Verschwindenlassen

Der Ausschuss besteht aus zehn unabhängigen Sachverständigen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sind. Sie werden von den Vertragsstaaten auf der Grundlage einer gerechten geographischen Verteilung gewählt. Dabei ist auch eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter zu berücksichtigen (Artikel 26 Absatz 1). Allerdings findet sich gegenwärtig unter den zehn Mitgliedern nur eine Frau. Die Mitglieder des Ausschusses werden für vier Jahre gewählt und können einmal wiedergewählt werden.

Die Tagungen finden in Genf in der Regel zweimal jährlich statt. Die erste Sitzung fand vom 8. bis 11. November 2011 statt. Auf ihr wurde über Arbeitsmethoden diskutiert; Einigkeit bestand darin, einen Sonderberichtersteller für dringliche Anfragen oder zu ergreifende Schutzmaßnahmen zwischen den Tagungen zu ernennen, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die ein Handbuch für Individualbeschwerden sowie ein eigenes Formblatt erarbeitet, und eine weitere Arbeitsgruppe einzurichten, die Leitlinien für die Staatenberichterstattung entwickelt.

Am 9. November 2011 hielt der Ausschuss ein gemeinsames Treffen mit der Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen (WGEID) ab. Sie einigten sich auf eine enge Koordinierung ihrer Tätigkeiten; zu diesem Zweck werden sie alljährlich ein gemeinsames Treffen im November durchführen.

Am 11. November 2011 erfolgte auch ein öffentliches Treffen mit NGOs. Der Ausschuss betonte die Wichtigkeit einer engen Zusammenarbeit und wird auf seiner zweiten Tagung im März 2012 ein weiteres Treffen durchführen.

Staatenberichte

Nach Artikel 29 Absatz 1 legt jeder Vertragsstaat dem Ausschuss innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat einen Bericht über die Maßnahmen vor, die er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Übereinkommen getroffen hat. Der Staatenbericht Deutschlands ist daher Ende 2012 fällig.

Die Berichte werden vom Ausschuss geprüft, der "die ihm geeignet erscheinenden Bemerkungen, Stellungnahmen oder Empfehlungen dazu abgeben (kann)" (Artikel 29 Absatz 3; vgl. Abbildung A.3.9-1). Darüber hinaus kann der Ausschuss die Vertragsstaaten um zusätzliche Informationen über die Durchführung des Übereinkommens ersuchen (Artikel 29 Absatz 4).

Staatenbeschwerden

Nach Artikel 32 kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, "dass er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennt, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen nicht nach". Von den 30 Vertragsstaaten haben bisher 13 eine solche Erklärung abgegeben, zu denen Deutschland noch nicht gehört (Stand: 30. November 2011).

Individualbeschwerden

Die Konvention enthält auch Bestimmungen für ein Individualbeschwerdeverfahren. Nach Artikel 31 Absatz 1 kann ein Vertragsstaat erklären, "dass er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen oder im Namen einzelner Personen anerkennt, die der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehen und die geltend machen, Opfer einer Verletzung dieses Übereinkommens durch einen Vertragsstaat zu sein" (vgl. Abbildung A.3.9-2). Die Erklärung ist von 12 der 30 Vertragsstaaten abgegeben worden (Stand: 30. November 2011). Deutschland gehört noch nicht dazu.

Nach Artikel 31 Absatz 2 erklärt der Ausschuss jede Beschwerde für unzulässig, wenn

- sie anonym ist;
- sie einen Missbrauch des Rechts auf Einreichung solcher Mitteilungen darstellt oder mit den Bestimmungen des Übereinkommens unvereinbar ist;
- dieselbe Sache bereits in einem anderen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird;
- Die innerstaatlichen Rechtsbehelfe noch nicht erschöpft sind – vorausgesetzt, deren Anwendung dauert nicht unangemessen lange.

Mitteilungen sind an folgende Anschrift zu richten:

Committee on Enforced Disappearance
Human Rights Treaties Division
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Palais Wilson - 52, rue des Pâquis
CH-1201 Genf
Schweiz

Postanschrift:
UNOG-OHCHR
CH-1211 Genf 10
Schweiz

Tel.: 0041 22 917 92 56
Fax: 0041 22 917 90 08
E-mail: ced@ohchr.org

Untersuchungsverfahren

In Artikel 30 des Übereinkommens ist obligatorisch vorgesehen, dass in dringenden Fällen Angehörige oder andere berechtigte Personen einen Antrag auf Nachforschung nach einer verschwundenen Person beim Ausschuss stellen können. Dieser prüft den Antrag, der laut Artikel 30 Absatz 2 unter anderem die Bedingungen erfüllen muss, dass er "(c) vorab den zuständigen Organen des betreffenden Vertragsstaats, wie den zu Ermittlungen befugten Behörden, ordnungsgemäß vorgelegt worden ist, sofern diese Möglichkeit besteht" und "(d) ... nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren der gleichen Art geprüft wird". Ist der Antrag zulässig, fordert der Ausschuss den betreffenden Vertragsstaat auf, innerhalb einer gesetzten Frist Auskunft über die Situation der gesuchten Person zu geben oder Maßnahmen zu ergreifen, um den Aufenthaltsort der Person ausfindig zu machen.

Weiterhin kann der Ausschuss bei schwerwiegenden und systematischen Verletzungen des Übereinkommens einen Besuch in dem betreffenden Vertragsstaat durchführen, wenn dieser zur Kooperation bereit ist (Artikel 33). Entsprechende Informationen kann er "der Generalversammlung der Vereinten Nationen ... als dringlich zur Kenntnis bringen" (Artikel 34).

Der Text des Übereinkommens in deutscher und englischer Sprache sowie weitere Informationen und aktuelle Dokumente sind auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte abrufbar:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/konvention-gegen-verschwindenlassen-cped.html>

Literaturhinweise

Figari Layús, Rosario (2010): Das Verschwindenlassen: zum Verständnis der UN-Konvention. In: MenschenRechtsMagazin 15 (2), S. 151-160.

Heinz, Wolfgang S. (2008): Das neue internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Scovazzi, Tullio / Citroni, Gabriella (2007): The struggle against enforced disappearance and the 2007 United Nations convention. Leiden [u.a.]: Nijhoff.

Ott, Lisa (2011): Enforced disappearance in international law. Cambridge [u.a.]: Intersentia.

United Nations / General Assembly (2011): Status of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances. Report of the Secretary-General. New York: UN (A/66/284).

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

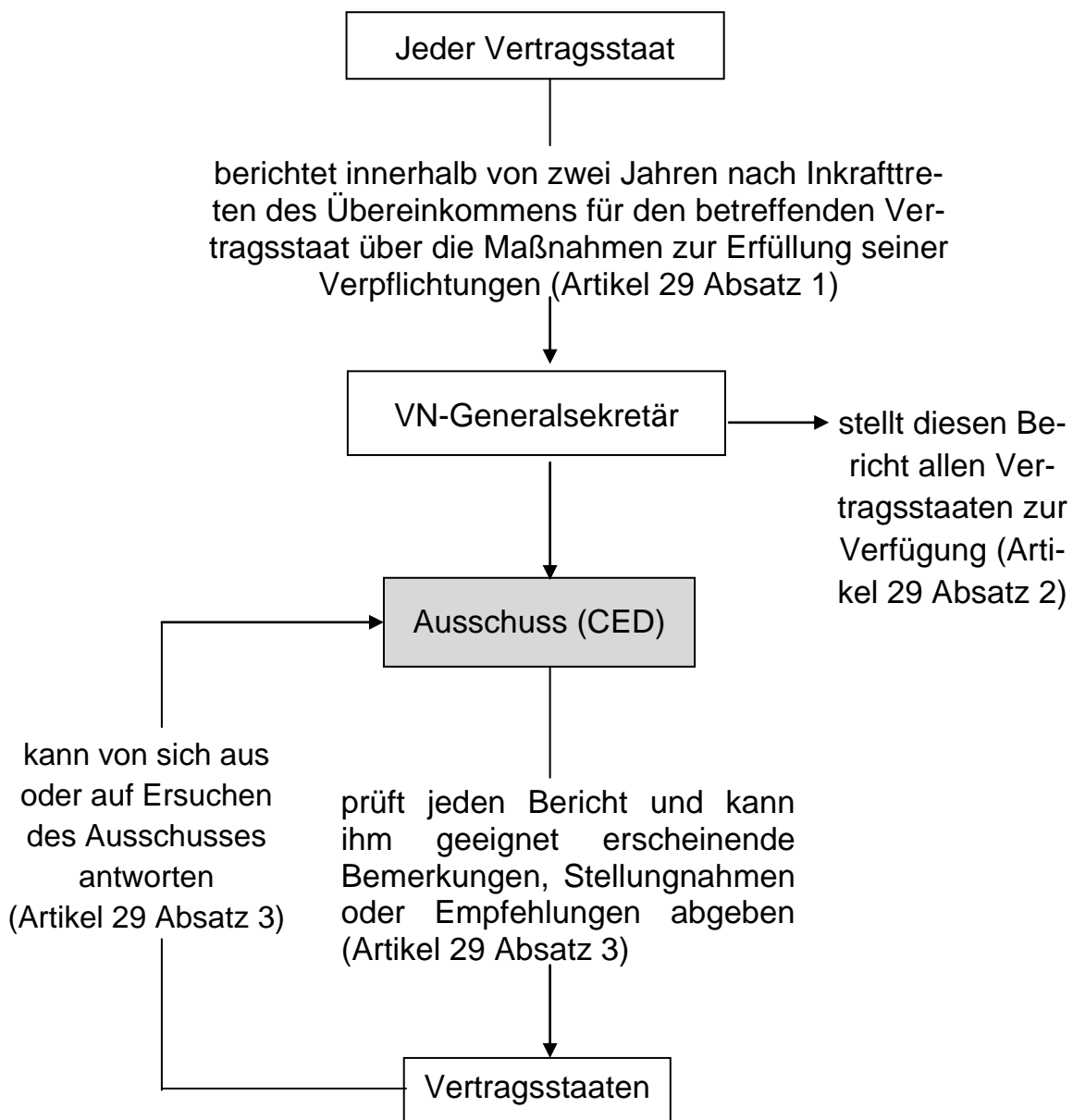
Internet-Ressourcen

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx> Die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte enthält neben Informationen zum Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Text und Ratifikationsstand) eine umfassende Dokumentation der Arbeit des Ausschusses. Die Dokumente erhalten eine Signatur (Symbol), die mit dem Kürzel CED/C beginnt. Die Website ist in englischer Sprache.

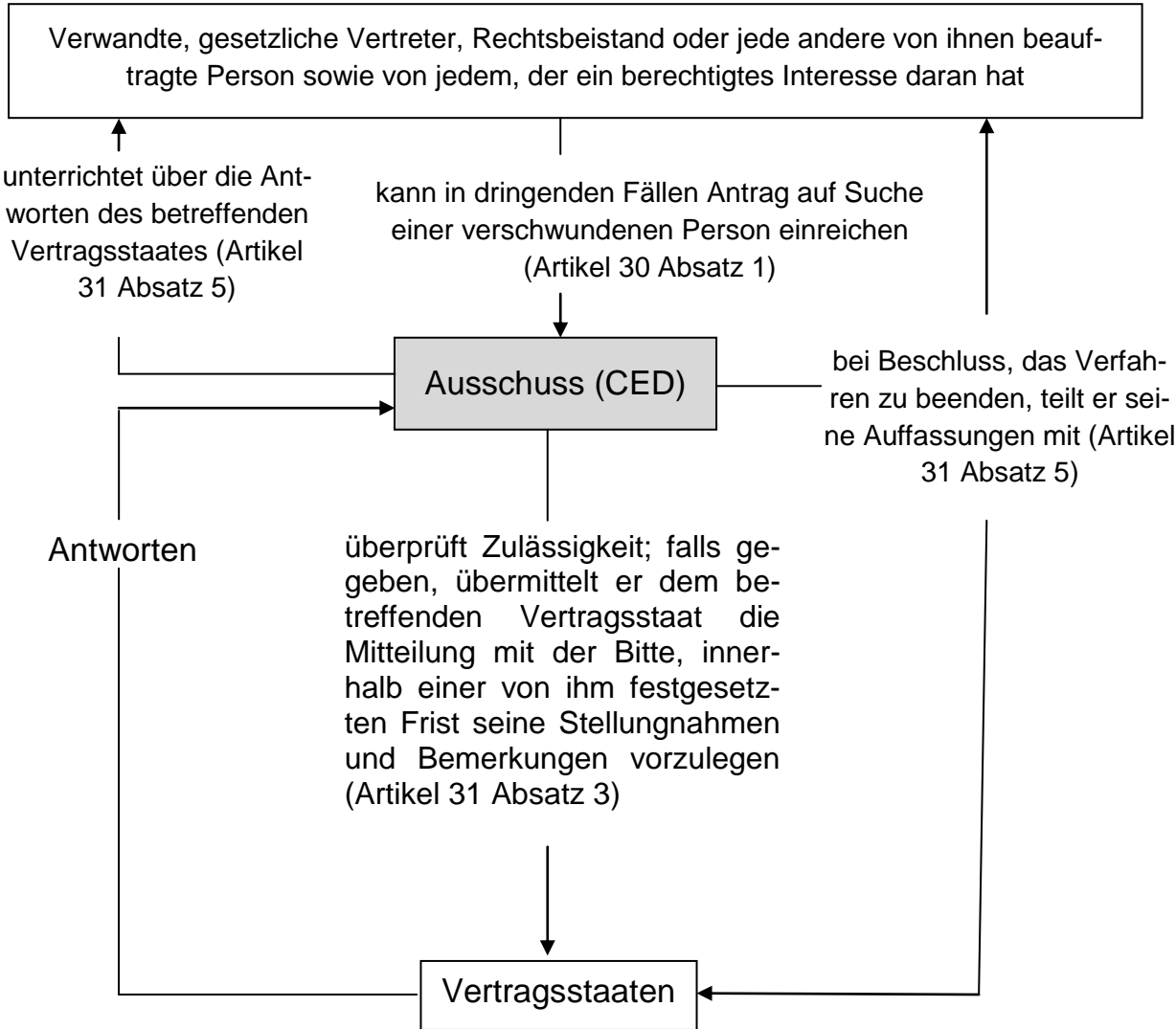
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx> Die Website des Hochkommissariats informiert auch über die Tätigkeiten der Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances). Die 1980 von der VN-Menschenrechtskommission ernannte Arbeitsgruppe erhielt 2007 vom VN-Menschenrechtsrat ein thematisches Mandat als Sonderverfahren. Sie bearbeitet individuelle Fälle, führt Länderbesuche durch und kann eilige Maßnahmen (Urgent Procedures) ergreifen. Die Website ist in englischer Sprache.

Abbildung A.3.9-1:

Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen: Berichte der Vertragsstaaten



**Abbildung A.3.9-2:
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen: Individualbeschwerdeverfahren**



Dokument A.3.9-1:

Deutschland: Bei der Ratifizierung des Übereinkommens abgegebene Erklärungen

Artikel 16

Ein Rückführungsverbot besteht nur dann, wenn eine konkrete Gefahr des unfreiwilligen Verschwindens für die betroffene Person besteht.

Zu Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe f

Das deutsche Recht gewährleistet, dass eine Freiheitsentziehung nur dann rechtmäßig ist, wenn sie durch ein Gericht angeordnet oder ausnahmsweise nachträglich genehmigt worden ist. Artikel 104 Absatz 2 des Grundgesetzes bestimmt ausdrücklich: "Über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung hat nur der Richter zu entscheiden. Bei jeder nicht auf richterlicher Anordnung beruhenden Freiheitsentziehung ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen". Erfolgt eine vorläufige Festnahme wegen des Verdachts einer strafbaren Handlung, ist die Person nach Artikel 104 Absatz 3 des Grundgesetzes "spätestens am Tag nach der Festnahme dem Richter vorzuführen".

Für den Fall, dass eine Person unter Verstoß gegen Artikel 104 des Grundgesetzes willkürlich festgehalten wird, kann jedermann eine zur Freilassung führende gerichtliche Entscheidung herbeiführen, indem beim örtlich zuständigen Amtsgericht beantragt wird, die festgehaltene Person unverzüglich freizulassen. Wurde die Person über die nach dem Grundgesetz zulässige Frist hinaus festgehalten, so hat das Gericht analog § 128 Absatz 2 Satz 1 Strafprozessordnung die Freilassung anzuordnen.

Artikel 17 Absatz 3

Bei einer Unterbringung kranker Menschen durch einen Betreuer oder Bevollmächtigten sind die nach den Buchstaben a) bis h) erforderlichen Informationen dem Gericht bekannt, das die Unterbringung genehmigt. Das Gericht kann nach den Buchstaben a) bis h) erforderliche Informationen jederzeit über den Betreuer oder Bevollmächtigten ermitteln, die dann Akteninhalt werden. Auch diese sind als Akten im Sinne des Artikels 17 Absatz 3 anzusehen.

Zu Artikel 18

Nach dem deutschen Recht besteht für alle Personen, die ein berechtigtes Interesse darlegen können, ein Anspruch auf Auskunft aus den Gerichtsakten. Die nach dem deutschen Recht zum Schutz der Interessen des Betroffenen oder zur Sicherung des Strafverfahrens vorgesehenen Beschränkungen sind nach Artikel 20 Absatz 1 der Konvention zulässig.

Zu Artikel 24 Absatz 4

Es wird klargestellt, dass durch die vorgesehene Wiedergutmachungs- und Entschädigungsregelung nicht der Grundsatz der Staatenimmunität außer Kraft gesetzt wird.

Quelle:

Bundesministerium der Justiz (BMJ).

A.4 ANDERE VERFAHREN INNERHALB DES VN-SYSTEMS

Die Beschreibung der weltweiten Menschenrechtsverfahren wäre unvollständig ohne in den beiden folgenden Abschnitten einige Informationen zur Arbeit zweier VN-Sonderorganisationen, nämlich der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), zu geben.

A.4.1 DIE UNESCO-VERFAHREN

Einleitung

Nach Artikel I Absatz 1 der UNESCO-Verfassung, die am 16. November 1945 angenommen wurde und ein Jahr später in Kraft trat, besteht das Ziel der Organisation darin, "durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken, die den Völkern der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder Religion durch die Charta der Vereinten Nationen bestätigt worden sind".

In den 63 Jahren seit Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hat die UNESCO zahlreiche Aktivitäten zu deren Verwirklichung unternommen. Neben einem umfassenden Forschungsprogramm und zahlreichen Veröffentlichungen führten die normsetzenden Aktivitäten zu über siebenzig Übereinkommen, Erklärungen und Empfehlungen. Eine große Zahl dieser Instrumente bezieht sich direkt oder indirekt auf die Menschenrechte in den Kompetenzbereichen der UNESCO.

Diese Instrumente sehen eine Überwachung ihrer Umsetzung und Einhaltung vor. Nach der UNESCO-Verfassung ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Fortschrittsberichte zu den Empfehlungen und ratifizierten Übereinkommen zu liefern (Artikel VI Absatz 4 und Artikel VIII). In einigen Fällen enthalten die Übereinkommen besondere Vorschriften. So sieht zum Beispiel Artikel 7 des Übereinkommens gegen Diskriminierung im Bildungswesen von 1960 vor, dass die Vertragsstaaten der Generalkonferenz in regelmäßigen Abständen über die beschlossenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie über sonstige Maßnahmen berichten, die sie getroffen haben, um dieses Übereinkommen durchzuführen.

Zusätzlich zu den genannten Staatenberichtsverfahren in UNESCO-Übereinkommen existiert in der UNESCO seit 1978 ein vertrauliches Verfahren, mit dem Mitteilungen (Beschwerden) über Einzelfälle untersucht werden können. Diese Mitteilungen müssen sich auf "Menschenrechtsverletzungen, die in die Zuständigkeit der UNESCO auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft, Kultur und Information fallen", beziehen.

Der Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen

Der CR-Ausschuss (Committee on Conventions and Recommendations; CR) ist seit 1978 mit zwei Aufgaben betraut:

- (1) Überwachung der Anwendung der normsetzenden Instrumente der UNESCO (Übereinkommen und Empfehlungen) und
- (2) Behandlung von Mitteilungen, die sich auf Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen beziehen, welche in die Kompetenzbereiche auf den Gebieten der Bildung, Wissenschaft, Kultur und Information / Kommunikation fallen.

Als Unterorgan des Exekutivrates der UNESCO, der sich gegenwärtig aus 58 Mitgliedstaaten zusammensetzt, besteht der Ausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern von 30 Mitgliedstaaten, die alle zwei Jahre neu gewählt werden. Sie dienen nicht als Sachverständige in ihrer persönlichen Eigenschaft, wie es bei den VN-Menschenrechtsvertragsorganen (vgl. Kapitel A.3.1-A.3.9) der Fall ist. Der Ausschuss trifft sich jährlich zweimal für drei Tage im Rahmen der ordentlichen Tagungen des Exekutivrates.

Ursprünglich war der Ausschuss lediglich mit der ersten Aufgabe betraut worden. 1965 entschied der Exekutivrat der UNESCO, dass die regelmäßigen Staatenberichte von einem Sonderausschuss des Exekutivrats überprüft werden sollen. Konkreter Anlass waren die 1960 von der Generalkonferenz der UNESCO verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlung gegen Diskriminierung im Bildungswesen, so dass sich der Sonderausschuss auf diese Aufgabe konzentrierte. Zwischen 1967 und 1970 wurde dieser Ausschuss unter dem Namen Sonderausschuss über Diskriminierung im Unterrichtswesen (Special Committee on Discrimination in Education) geführt und 1970 in Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen im Bildungswesen (Committee on Conventions and Recommendations in Education) umbenannt. Aufgrund des um die zweite Aufgabe erweiterten Mandats trägt der Ausschuss seit 1978 den heutigen Namen.

(1) Staatenberichte

1968 beauftragte die Generalkonferenz den Exekutivrat, ein Nebenorgan einzurichten, um die Umsetzung der Übereinkommen oder Empfehlungen zu überprüfen. Wie schon erwähnt, beauftragte der Exekutivrat den Ausschuss bereits 1965, die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des Übereinkommens und der Empfehlung gegen Diskriminierung im Bildungswesen von 1960 zu überprüfen. 1969 kamen die Berichte des gemeinsamen ILO/UNESCO-Expertenausschusses zur Umsetzung der Empfehlung zur Stellung von Lehrkräften hinzu (vgl. Kapitel A.4.2), 1978 die Berichte zur Umsetzung des Übereinkommens von 1970 und der Empfehlung über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut von 1964. Seit 1983 überprüft der Ausschuss die Staatenberichte zur Empfehlung zur technischen und beruflichen Bildung von 1974 bzw. 2001, seit 1985 die Empfehlung über die Erziehung zu internationaler Verständigung und Zusammenarbeit und zum Frieden sowie die Erziehung zur

Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1974, zu der 1995 sechs weitere Instrumente hinzukamen. Seit 1987 befasst sich der Ausschuss unter anderem auch mit den Staatenberichten zur Empfehlung über die Entwicklung der Erwachsenenbildung von 1976.

Bei der Überprüfung der Staatenberichte nimmt das UNESCO-Sekretariat eine wichtige Rolle ein. Es erstellt einen sogenannten analytischen Bericht über die von den Vertragsstaaten zu den Übereinkommen bzw. Mitgliedstaaten zu den Empfehlungen zugesandten Informationen. Diese Staatenberichte erfolgen im Allgemeinen auf der Grundlage eines Fragebogens, den der Exekutivrat nach Vorlage durch das Sekretariat verabschiedet hat. Dieser Prozess führt zu einem deutlichen Informationsverlust, da die Informationen der einzelnen Staatenberichte zusammengefasst werden, und (selbst-)kritische Punkte, falls überhaupt erwähnt, nicht mehr auftauchen.

Dieser Berichtsentwurf geht dann an den CR-Ausschuss, der gegebenenfalls Kommentare und Empfehlungen abgeben soll, bevor er an den Exekutivrat weitergeleitet wird. Der Exekutivrat leitet dann den Bericht mit seiner Stellungnahme an die alle zwei Jahre tagende Generalkonferenz, die ihrerseits eine Stellungnahme in einem allgemeinen Bericht abgibt oder eine EntschlieÙung mit ihren Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Entscheidungen verabschiedet.

Bei Übereinkommen sind die Staatenberichte verpflichtend; bei Empfehlungen wird lediglich aufgefordert, Staatenberichte zu erstellen. Egal, ob bei Übereinkommen oder Empfehlungen, die Berichtsmoral der Staaten lässt erheblich zu wünschen übrig.

Aufgrund der Tatsache, dass nur eine geringe Zahl der Mitgliedstaaten ihren Berichtspflichten nachkommt, dass viele Berichte verspätet eingereicht werden, und dass Berichte in einigen Fällen zu allgemein gehalten und für den analytischen Bericht des Sekretariats kaum verwendbar sind, muss das gesamte Berichtssystem der UNESCO neu überdacht werden (vgl. Hüfner (2012)). In den letzten Jahren wurden bereits im CR-Ausschuss der UNESCO entsprechende Diskussionen geführt und Vorschläge unterbreitet, die mit den Vertragsstaaten in den folgenden Staatenberichtsverfahren diskutiert werden sollen.

Darüber hinaus beschloss der CR-Ausschuss, gemeinsam mit dem Sozialpakt-Ausschuss (vgl. Kapitel A.3.1) eine Sachverständigengruppe zum Recht auf Bildung einzurichten, um eine zukünftige Zusammenarbeit bei der Überwachung (monitoring) zu ermöglichen und zugleich für die Vertragsstaaten den Umfang der Berichtspflichten zu verringern. Mandat und Arbeitsbereiche werden derzeit überprüft und gegebenenfalls revidiert.

Wie bereits oben erwähnt, weicht das UNESCO-Verfahren der Staatenberichterstattung erheblich von den in anderen, aus Sachverständigen zusammengesetzten VN-Menschenrechtsvertragsorganen üblichen Verfahren ab. Dort werden die Berichte eines jeden Vertragsstaates einzeln behandelt und die Staatenberichte veröffentlicht; die Diskussion der Berichte findet in öffentlichen Sitzungen der Gremien statt, die in der Regel einen, höchstens zwei Ta-

ge pro Staatenbericht dauern. Vertreter/innen der jeweiligen Regierung stellen ihren Bericht vor und beantworten die Fragen der Mitglieder dieser Vertragsorgane. Danach verabschieden die Vertragsorgane eine Abschließende Bemerkung, in der auch Hauptkritikpunkte sowie Vorschläge und Empfehlungen enthalten sind. Diese Stellungnahme wird ebenfalls veröffentlicht.

(2) Individualbeschwerden

Zusätzlich zu den genannten Staatenberichtsverfahren existiert seit 1978 in der UNESCO ein vertrauliches Verfahren, mit dem Mitteilungen über Einzelfälle untersucht werden können. Das Verfahren wurde in der Entscheidung 104 EX 3.3 des Exekutivrates der UNESCO vom 26. April 1978 festgelegt. Zwischen 1978 und September 2011 wurden entsprechend diesem Verfahren insgesamt 566 Fälle als zulässig erklärt, von denen 346 Fälle positiv gelöst werden konnten. Allerdings nimmt die Zahl der alljährlich hinzukommenden Einzelfälle deutlich ab. Waren es in den 1980er Jahren im Durchschnitt 64 Fälle jährlich, so ist in der letzten Dekade die Zahl im Jahresdurchschnitt auf knapp 10 Fälle gesunken.

Im Folgenden sollen die einzelnen Schritte in diesen Verfahren erläutert werden (vgl. auch Abbildung A.4.1-1).

Eine Mitteilung (Beschwerde) kann von dem Opfer der Verletzung selbst eingereicht werden, ebenso von jeder Person, Personengruppe oder Nichtregierungsorganisation (NGO), die zuverlässige Informationen über solche Verletzungen hat. Es handelt sich um Lehrkräfte, Schüler/innen und Studierende, Wissenschaftler/innen, Künstler/innen, Schriftsteller/innen, Journalistinnen und Journalisten, d.h. Intellektuelle, die aufgrund ihrer Tätigkeiten in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO fallen, oder jede andere Person, welche ein oder mehrere der oben genannten Rechte ausübt (z.B. ein Handwerker, der in seiner Freizeit eine Zeitschrift herausgibt). Andererseits dürfen sich Intellektuelle, die kriminelle Handlungen begehen, sich nicht darauf berufen, dass ihre Fälle in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO gehören.

Die Tatsache, dass NGOs von Anfang an berechtigt waren, Mitteilungen einzureichen, weist im Interesse der Opfer von Menschenrechtsverletzungen mehrere Vorteile auf: Einerseits haben sie Erfahrungen bei der notwendigen Formulierung von Mitteilungen, andererseits können sie, was besonders wichtig ist, für Opfer tätig werden, die in Staaten leben, welche ihren Bürgern und Bürgerinnen nicht erlauben, sich in solchen Fällen an einer internationale Organisation zu wenden.

Folgende Rechte fallen in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO (die genannten Artikel beziehen sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte):

- das Recht auf Bildung (Artikel 26);
- das Recht, am kulturellen Leben frei teilzunehmen (Artikel 27);
- das Recht, am wissenschaftlichen Fortschritt teilzuhaben (Artikel 27);
- das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung (Artikel 19).

Diese Rechte können die Ausübung anderer Rechte enthalten, von denen folgende hervorzuheben sind:

- das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 18);
- das Recht, über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut durch Mittel jeder Art sich zu beschaffen, zu empfangen und zu verbreiten (Artikel 19);
- das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die sich aus der Urheberschaft von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst ergeben (Artikel 27);
- das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 20) im Zusammenhang mit Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur und Information.

Die Mitteilung ist in schriftlicher Form an folgende Anschrift zu richten:

Director, Office of International Standards
and Legal Affairs of UNESCO
7, place de Fontenoy
F-75352 Paris 07 SP
Frankreich

Fax: 0033 1 456 85575
E-Mail: sec.cr@unesco.org

Dieser Brief, welcher eine eindeutige Feststellung der Vorwürfe enthalten muss, muss in einer der beiden Arbeitssprachen der UNESCO, d.h. auf Englisch oder Französisch abgefasst und unterschrieben sein. Daraufhin erhält der/die Verfasser/in des Briefes ein auszufüllendes Formular (vgl. Dokument A.4.1-1), das seine/ihre Mitteilung zum Inhalt hat. Dieses ausgefüllte Formular wird (unter Namensnennung des Verfassers) an die betreffende Regierung geschickt und von dem vom Exekutivrat eingesetzten Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen (CR) geprüft, der für die Durchführung des Verfahrens verantwortlich ist. Mit anderen Worten, der ursprüngliche Brief wird nicht als die durch die UNESCO zu untersuchende Mitteilung betrachtet; die Mitteilung wird erst nach dem Erhalt des Formbriefes formal anerkannt.

Die Mitteilungen werden vom Ausschuss in nichtöffentlichen Sitzungen untersucht, der sich alle sechs Monate (in der Regel im Frühjahr sowie im Herbst drei Tage vor Beginn der Plenarsitzungen des Exekutivrates) trifft.

An erster Stelle steht die Überprüfung der Zulässigkeit von Beschwerden. Paragraph 14 (a) der Entscheidung 104 EX 3.3 enthält zehn Bedingungen. Wenn eine von ihnen nicht erfüllt ist, wird der Fall nicht weiter verfolgt. Damit eine Mitteilung zulässig ist, müssen unter anderem folgende Bedingungen erfüllt sein:

- die Mitteilung darf nicht anonym sein;

- die Mitteilung darf nicht offensichtlich unbegründet sein und muss den Eindruck hinterlassen, wesentliche Beweise zu enthalten;
- die Mitteilung darf weder beleidigend sein noch einen Missbrauch des Rechts zur Einreichung von Mitteilungen darstellen;
- die Mitteilung darf nicht ausschließlich auf Informationen gestützt sein, die durch die Massenmedien (Presse, Fernsehen, Radio, usw.) verbreitet werden;
- die Mitteilung muss innerhalb einer angemessenen Frist nach den Tatsachen, die ihren Gegenstand bilden, oder innerhalb einer angemessenen Frist nach Bekanntwerden der Tatsachen eingereicht werden;
- die Mitteilung muss angeben, ob ein Versuch gemacht worden ist, innerstaatliche Rechtsbehelfe auszuschöpfen, die hinsichtlich der den Gegenstand der Mitteilung bildenden Tatsachen zur Verfügung stehen, und welche Ergebnisse ein solcher Versuch gegebenenfalls gehabt hat.

Sobald der Ausschuss festgestellt hat, dass die Bedingungen des Paragraphen 14 (a) erfüllt sind, wird die Mitteilung normalerweise als zulässig erklärt, und deren wesentliche Gesichtspunkte werden auf der nächsten Sitzung betrachtet. Der Ausschuss benachrichtigt sowohl den/die Beschwerdeführer/in als auch die Regierung über seine Entscheidung der Zulässigkeit.

Der Ausschuss befasst sich dann mit dem Inhalt der Mitteilung. Zu diesem Zweck werden auch Vertreter/innen der betroffenen Regierungen eingeladen, um Informationen zu liefern oder Fragen der Mitglieder des Ausschusses zu beantworten, die sich entweder auf die Zulässigkeit oder die wesentlichen Gesichtspunkte der Mitteilung beziehen. In den letzten Jahren gab es nur sehr selten Fälle, in denen die Regierungsvertretung diese Gelegenheit, mit dem Ausschuss zusammenzuarbeiten, nicht wahrgenommen hat. Beschwerdeführer/innen werden zu den Sitzungen des Ausschusses nicht eingeladen, aber über die Stellungnahmen der betroffenen Regierungen schriftlich informiert und gegebenenfalls um weitere Informationen gebeten.

Da der Ausschuss sich nicht als ein internationales Gericht versteht, wird eine Lösung des Problems im Geiste der internationalen Zusammenarbeit, der gegenseitigen Verständigung und des Dialogs mit den Regierungsvertretern angestrebt. Um eine freundschaftliche und zugleich erfolgreiche Lösung zu erreichen, wobei in der Mehrzahl der Fälle Gnadengesuche aus humanitären Gründen angestrebt werden, arbeitet der Ausschuss streng vertraulich, d.h. unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Nach der Sitzung, in der eine Mitteilung durch den Ausschuss geprüft wurde, werden der Verfasser und die betreffende Regierung über seine Entscheidung benachrichtigt, die nicht angefochten werden kann. Der Ausschuss kann jedoch eine Mitteilung noch einmal zu überprüfen, falls er zusätzliche Informationen oder neue Tatsachen erhält.

Ist eine Mitteilung als zulässig eingestuft worden, kann der Generaldirektor der UNESCO seine Amtsautorität nutzen, um mit der betroffenen Regierung eine

befriedigende Lösung vertraulich herbeizuführen. Sollte eine vertrauliche Lösung trotz zahlreicher Bemühungen nicht zustande kommen, kann der Ausschuss den Exekutivrat auffordern, den Einzelfall öffentlich zu behandeln. Dies erfolgte zuletzt Ende Mai 2002 im Fall eines politischen Gefangenen in Laos (vgl. Hüfner (2008)).

Die UNESCO kann auch "Situationen" oder "Fragen" massiver oder systematischer Menschenrechtsverletzungen in den Kompetenzbereichen der Organisation erörtern. Der Ausschuss kann feststellen, dass eine solche "Frage" existiert, hat sie dann aber an den Exekutivrat abzugeben. Diese "Frage" kann in öffentlicher Sitzung durch den Exekutivrat und die Generalkonferenz der UNESCO behandelt werden, was aber bisher noch nicht geschehen ist.

Vorschläge zur Verbesserung des UNESCO-Verfahrens

Aufgrund der Tatsache, dass das UNESCO-Verfahren nicht als Folge eines entsprechenden Übereinkommens entwickelt wurde, sondern sich auf die Autorität der UNESCO-Verfassung bezieht, hatte es zur Zeit seiner Annahme gegenüber den anderen VN-Verfahren eine Reihe von Vorteilen, wie zum Beispiel:

- Zugang für Einzelpersonen, Gruppen und NGOs;
- Möglichkeit von NGOs, Beschwerden für Opfer einzureichen;
- keine Notwendigkeit, den innerstaatlichen Rechtsweg auszuschöpfen;
- getrennte Behandlung eines jeden Falles während des Verfahrens, d.h. keine Zusammenfassung von Fällen zu einer "Situation";
- Betrachtung sowohl von "Einzelfällen" als auch von "Fragen" massiver und schwerwiegender Verletzungen von Menschenrechten;
- Behandlung von Verletzungen in Staaten, die keine Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert haben; und
- Möglichkeit des Ausschusses, andere Informationsquellen bei der Behandlung von Fällen heranzuziehen, wozu auch die Befugnis des Exekutivrats gehört, Missionen zur Tatsachenermittlung einzusetzen.

Das UNESCO-Verfahren hat sich jedoch nicht weiterentwickelt. Obwohl der Prozess zur Nutzung des Verfahrens gut dokumentiert ist, wurde es bisher keiner breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Es funktioniert gewissermaßen unter höchster Vertraulichkeit, und die Entscheidungen des Ausschusses werden nicht öffentlich begründet. Damit fehlt auch der Druck der Öffentlichkeit, der sich bei den anderen Verfahren als sehr wirksam erwiesen habe.

Weissbrodt/Farley (1994) schlugen unter anderem vor:

- Der CR-Ausschuss sollte aus Sachverständigen und nicht aus Regierungsvertretern zusammengesetzt sein und in seiner Größe reduziert werden;
- es sollten auch die Beschwerdeführer/innen zu den Sitzungen des Ausschusses zugelassen werden, um Gelegenheit zu haben, direkt auf die Antworten der Regierungen reagieren zu können;

- der CR-Ausschuss sollte die Antworten der Regierungen mit den Verfassern der Beschwerden auf ihre Richtigkeit überprüfen, bevor er die Fälle abschließt;
- der Ausschuss sollte eine bessere Informationspolitik über die Ergebnisse des UNESCO-Verfahrens entwickeln, damit dessen Effektivität überprüft werden kann.

Der Ausschuss hat sich seit 1999 intensiv mit diesen und anderen damit zusammenhängenden Fragen befasst, nachdem der Exekutivrat 1998 den Generaldirektor aufgefordert hatte, die Meinungen der Mitgliedstaaten zu den bisherigen Arbeitsmethoden des Ausschusses einzuholen. Nach mehreren Beratungen beschloss der Ausschuss, aufgrund seiner Besonderheiten in bezug auf Zielsetzungen, Zusammensetzung und Arbeitsweise keine Änderungen vorzunehmen, sondern sich als ein die Menschenrechtskörperschaften ergänzendes Gremium zum Schutze der Menschenrechte zu verstehen, das aufgrund der bisherigen Erfolge seine Arbeit unverändert fortsetzt. Eine erneute – vor allem politisch motivierte – Diskussion 2010/2011 hat zu einem ähnlichen Ergebnis geführt.

In der Tat existieren einige Vorteile gegenüber den VN-Vertragsverfahren, wie:

- Das Verfahren beruht nicht auf einem internationalen Übereinkommen und/oder einem Fakultativprotokoll, das von den Vertragsstaaten ratifiziert werden muss; Beschwerden können gegen jeden UNESCO-Mitgliedstaat im Rahmen der Zuständigkeitsbereiche der Organisation eingereicht werden;
- das Ziel des Verfahrens besteht nicht darin, eine Regierung zu verurteilen, sondern eine freundschaftliche Lösung zu suchen, um die Situation des Opfers zu verbessern ("humanitärer Ansatz");
- jeder Fall wird während des gesamten Verfahrens als Einzelfall bearbeitet;
- jeder Fall wird vertraulich behandelt; dadurch ist ein Dialog und eine enge Zusammenarbeit mit der Mehrheit der betreffenden Regierungen möglich;
- obwohl die Opfer befragt werden, welche Schritte sie unternommen haben, um den innerstaatlichen Rechtsweg voll auszuschöpfen, kann das UNESCO-Verfahren auch ohne die Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe durchgeführt werden;
- wegen des besonderen nicht-rechtlichen Charakters des Verfahrens kann der CR-Ausschuss auch Fälle im Rahmen der UNESCO-Zuständigkeiten untersuchen, selbst wenn sie von VN-Vertragskörperschaften geprüft werden.

Literaturhinweise

Boisson de Chazournes, Laurence (2007): Monitoring, supervision and coordination of the standard-setting instruments of UNESCO. In: Yusuf, Abdulquawi A. (Hg.): Standard-setting in UNESCO. Volume I: Normative action in education, science and culture. Paris: UNESCO; Leiden [u.a.]: Nijhoff, S. 51-72.

Daudet, Yves / Singh, Kishore (2001): The right to education: an analysis of UNESCO's standard-setting instruments. Paris: UNESCO.

Donders, Yvonne / Volodin, Vladimir (Hg.) (2007): Human rights in education, science and culture. Legal developments and challenges. Paris: UNESCO; Aldershot: Ashgate.

Dumont, Georges-Henri (1990): Die UNESCO und die Menschenrechte: Kampf im Verborgenen. In: UNESCO-Kurier 31 (6), S. 24-25.

Hüfner, Klaus (2008): UNESCO und Menschenrechte. Berlin: Frank & Timme.

Hüfner, Klaus (2012): UNESCO und der Schutz der Menschenrechte - Sonderweg oder Sackgasse? In: MenschenRechtsMagazin 17/1.

Marks, Stephen P. (2004): The complaint procedure of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. In: Hannum, Hurst (Hg.): Guide to international human rights practice. 4. Aufl. Ardsley [u.a.]: Transnational Publishers, S. 107-123.

Partsch, Karl Josef (1996): Der Sonderweg der UNESCO bei Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen. In: Hüfner, Klaus / Reuther, Wolfgang (Hg.): UNESCO-Handbuch. Neuwied: Luchterhand, S. 257-259.

Partsch, Karl Josef / Hüfner, Klaus (2003): UNESCO procedures for the protection of human rights. In: Symonides, Janusz (Hg.): Human rights. International protection, monitoring, enforcement. Aldershot: Ashgate; Paris: UNESCO, S. 111-132.

UNESCO (2006): Comparative analysis. UNESCO Convention against Discrimination in Education and Articles 13 and 14 (Right to Education) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Paris: UNESCO.

UNESCO (2008): The right to education. Monitoring standard-setting instruments of UNESCO. Paris: UNESCO.

UNESCO (2010): Committee on Conventions and Recommendations. Paris: UNESCO.

Weissbrodt, David / Farley, Rose (1994): The UNESCO human rights procedure. An evaluation. In: Human rights quarterly 16 (2), S. 391-414.

Internet-Ressourcen

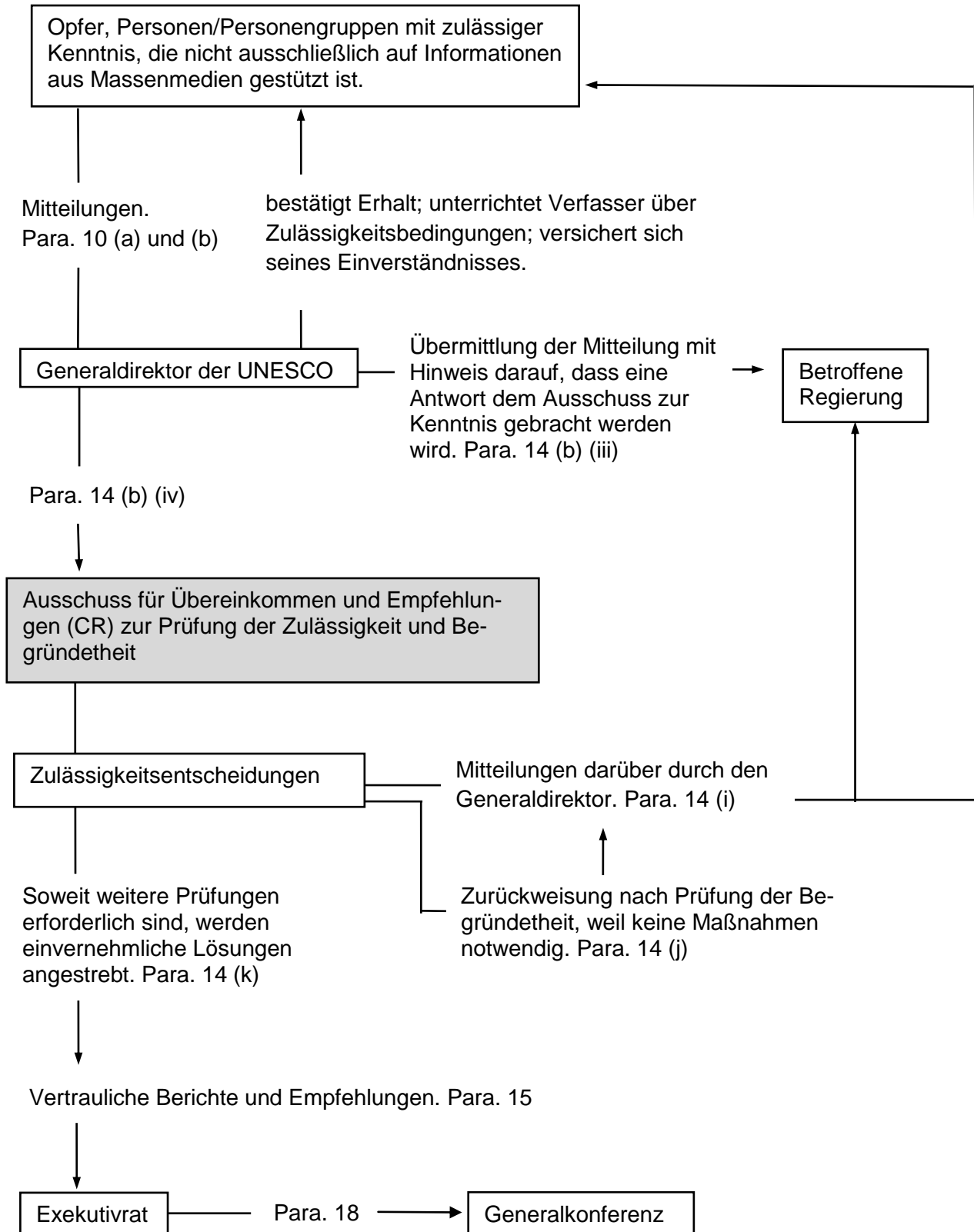
<http://www.unesco.org> Offizielle Website der UNESCO.

http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12024&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html UNESCO Standard-Setting Instruments.

<http://www.unesco.de/menschenrechte.html> Website der Deutschen UNESCO-Kommission zum Thema UNESCO und Menschenrechte.

Abbildung A.4.1-1:

Verfahren bei der Prüfung von Fällen und Fragen, betreffend die Ausübung der Menschenrechte, die der UNESCO in ihrem Zuständigkeitsbereich unterbreitet werden



Dokument A.4.1-1:

Formblatt für Mitteilungen, die Menschenrechte betreffend, die der UNESCO in ihrem Zuständigkeitsbereich unterbreitet werden

For UNESCO use only (nur von der UNESCO auszufüllen)

Date of communication:.....

Number of communication:.....

Date of dispatch of this form:.....

**To be filled in by the author of the communication:
(Vom Beschwerdeführer auszufüllen)**

**I. Information concerning the author
(Angaben zum Beschwerdeführer)**

Name
(Name)

First name(s)
(Vorname[n])

Nationality.....
(Staatsangehörigkeit)

Profession
(Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)

.....

Present address (derzeitige Anschrift)

.....

.....

.....

Address to be used for correspondence (if other than present address) (An-
schrift für den Briefwechsel, wenn von der derzeitigen abweichend)

.....

.....

.....

indicate, by ticking the appropriate box, in what capacity you are acting:
(kreuzen Sie an, in welcher Funktion Sie die Mitteilung unterbreiten)

victim of the violation or violations described below

(Opfer der nachstehend beschriebenen Menschenrechtsverletzung[en])

representative of the victim or victims of the violation or violations described
below

(Vertreter des/der Opfer der nachstehend beschriebenen Menschenrechtsverletzung[en])

person, group of persons or organization with reliable knowledge of the vio-
lation or violations described below

(Person, Personengruppe oder Organisation mit zuverlässigen Informationen über die
unten beschriebene Menschenrechtsverletzung[en])

in another capacity. Specify (in anderer Funktion. Nennen Sie diese.)

.....
.....
II. Information concerning the victim or victims of the alleged violations*

(Informationen zu dem/den Opfern der vorgeblichen Menschenrechtsverletzung[en])

If the author is the victim, tick here and turn directly to Part III.

(Wenn der Beschwerdeführer das Opfer ist, kreuzen Sie dieses Feld an und fahren Sie mit Teil III fort)

Give the following particulars for each victim, adding as many pages as necessary.

(Machen Sie diese Angaben für jedes der Opfer und fügen Sie so viele Seiten wie nötig bei)

Name
(Name)

First name(s)
(Vorname(n))

Nationality.....
(Staatsangehörigkeit)

Profession
(Beruf)

Date and place of birth (Geburtsdatum und -ort)
.....

Present address or whereabouts (Derzeitige Anschrift oder Aufenthaltsort)
.....
.....
.....

III. Information concerning the alleged facts

(Beschreibung des Sachverhalts)

Name of the country considered by the author to be responsible for the alleged violation

(Name des Staates, gegen den sich die Mitteilung richtet):
.....

Human rights allegedly violated (refer, if possible, to the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights)

(Angabe der vorgeblich verletzten Menschenrechte (beziehen Sie sich, wenn möglich, auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte)

* N.B. This information is essential in cases where the communication concerns one or more individual and specific cases of violation of human rights.

(Diese Informationen sind äußerst wichtig in Fällen, in denen sich die Beschwerde auf eine oder mehrere Personen und besondere Fälle von Menschenrechtsverletzungen bezieht)

.....
.....
.....
.....

Connection between the alleged violation and education, science, culture or information
(Zusammenhang zwischen der vorgeblichen Verletzung und den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur oder Information)

.....
.....
.....
.....

Facts of the claim
(Schilderung des Sachverhalts)

.....
.....
.....
.....

IV. Information concerning means of redress used
(Darstellung in Anspruch genommener Rechtshilfen)

What steps have been taken to exhaust domestic remedies (recourse to the courts or other public authorities), by whom, when and with what results?
(Welche Schritte wurden zur Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges unternommen (Anrufung der Gerichte oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen) von wem, wann und mit welchem Ergebnis?)

.....
.....
.....
.....

Has the same matter been submitted to another international authority concerned with protection of human rights? If so, when and with what results?
(Wurde dieselbe Angelegenheit bereits einem anderen internationalen Organ zum Schutz von Menschenrechten unterbreitet? Wenn ja, wann und mit welchem Ergebnis?)

.....
.....
.....
.....

V. Purpose and aim of this communication

(Zweck und Ziel dieser Mitteilung)

.....
.....
.....
.....

VI. Declaration by the author

(Erklärung des Beschwerdeführers)

Does the author agree to his communication being examined in accordance with the procedure approved by the Executive Board of UNESCO in its 104 EX/Decision 3.3 and, in particular, is he willing for his name to be divulged and for the communication to be transmitted to the government concerned and brought to the notice of the UNESCO Executive Board Committee on Conventions and Recommendations?

(Erklärt sich der Beschwerdeführer damit einverstanden, dass diese Mitteilung nach dem Verfahren geprüft wird, das die UNESCO in der Entscheidung 104 EX/Decision 3.3 angenommen hat? Erklärt er sich insbesondere damit einverstanden, dass sein Name veröffentlicht wird und seine Mitteilung der betreffenden Regierung und dem Ausschuss für Konventionen und Empfehlungen des UNESCO-Exekutivrates zugeleitet wird?)

- Yes No
(Ja) (Nein)

Date.....
(Datum)

Name, first name.....
(Name, Vorname)

Signature of author.....
(Unterschrift des Beschwerdeführers)

A.4.2 DIE ILO-VERFAHREN

Einleitung

Die 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization; ILO) befasst sich sowohl mit wirtschaftlichen und sozialen Rechten (einschließlich des Rechts auf Arbeit, des Rechts, Gewerkschaften zu bilden und einer Gewerkschaft der eigenen Wahl beizutreten, des Rechts auf soziale Sicherheit und des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard) als auch mit bürgerlichen und politischen Rechten (z.B. der Vereinigungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit). Sie ist bestrebt, diese Rechte durch die Verabschiedung von Übereinkommen (conventions) und Empfehlungen (recommendations) zu verwirklichen. Diese ILO-Standards in Form von Übereinkommen sind internationale Verträge, die der Ratifikation durch ihre Mitgliedstaaten bedürfen, wohingegen die Empfehlungen, die oftmals dasselbe Thema wie die Übereinkommen betreffen, nicht bindend sind. Darüber hinaus gibt es Mechanismen, die Anwendung dieser Normen und die Einrichtung von Beschwerdeverfahren zu überwachen. 189 Übereinkommen und 201 Empfehlungen wurden bisher von der ILO verabschiedet; die Zahl der Ratifikationen insgesamt liegt derzeit bei 7 747 (Stand: 31. August 2011).

Deutschland, Mitglied von 1919 bis 1935 und seit 1951, hat insgesamt 85 Übereinkommen ratifiziert, von denen 73 noch gültig sind. In Deutschland ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) federführend für die Verpflichtungen aus den ILO-Übereinkommen verantwortlich.

Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung sowie des einzigartigen Organisationsaufbaus (die meisten Gremien sind dreigliedrig nach der 2+1+1-Formel zusammengesetzt: zwei Regierungsvertreter und je ein Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen) gelten die Verabschiedungs-, Umsetzungs- und Überwachungsverfahren der ILO-Übereinkommen als das effektivste System zum Schutz der Menschenrechte innerhalb des VN-Systems (vgl. Abbildung A.4.2-1).

Im Juni 1998 wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz eine "Erklärung über die grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit" angenommen. Darin bekennen sich alle Mitgliedstaaten der Organisation, selbst wenn sie die entsprechenden Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, ausdrücklich zu jenen vier Grundprinzipien, die sich aus der ILO-Verfassung ergeben: Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung aller Formen der Zwangsarbeit sowie das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. In diesem Zusammenhang wird auf acht sogenannte Kern-Übereinkommen verwiesen, auch Menschenrechtsübereinkommen genannt, in denen die vier Grundprinzipien ihre eigentliche Ausformung erfahren haben:

- Übereinkommen No. 87: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948 (150 Ratifikationen);
- Übereinkommen No. 98: Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhand-

lungen, 1949 (160 Ratifikationen);

- Übereinkommen No. 29: Zwangsarbeit, 1930 (175 Ratifikationen);
- Übereinkommen No. 105: Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957 (169 Ratifikationen);
- Übereinkommen No. 100: Gleichheit des Entgelts, 1951 (168 Ratifikationen);
- Übereinkommen No. 111: Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958 (169 Ratifikationen);
- Übereinkommen No. 138: Mindestalter, 1973 (161 Ratifikationen);
- Übereinkommen No. 182: Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999 (174 Ratifikationen).

Alle acht Kern-Übereinkommen wurden von Deutschland ratifiziert. Insgesamt wurden 1 326 Ratifikationen registriert (Stand: 31. August 2011). Alle Mitgliedstaaten, welche die Kern-Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, müssen jährlich über ihre Bemühungen berichten, dieses Ziel zu erreichen.

Überwachung von ILO-Übereinkommen

In regelmäßigen Abständen müssen Mitgliedstaaten über die ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Übereinkommen Bericht erstatten (vgl. Abbildung A.4.2-1). Diese Berichte werden in nicht-öffentlichen Sitzungen vom Sachverständigenausschuss über die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) überprüft. Der Ausschuss besteht aus 20 Expertinnen und Experten, die sich einmal im Jahr in Genf treffen. Der Sachverständigenausschuss kann "direkte Anfragen" (direct requests) an Regierungen richten, wenn er der Ansicht ist, dass Probleme bei der Umsetzung ratifizierter Übereinkommen bestehen. Ist der Ausschuss der Meinung, es gebe ein dauerhaftes Problem bei der Umsetzung eines ratifizierten Übereinkommens, macht er eine "Bemerkung" (observation), die im Bericht des Sachverständigenausschusses veröffentlicht wird. Der Bericht wird dann der jährlichen Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz von einem dreigliedrigen Konferenzausschuss für die Umsetzung der Übereinkommen und Empfehlungen (Conference Committee on Application of Standards) vorgelegt.

Außerdem existiert ein Verfahren, nach dem Mitgliedstaaten aufgefordert werden können, Berichte zu Übereinkommen einzureichen, die sie noch nicht ratifiziert haben. Darin sollen die Gründe aufgeführt werden, die eine Ratifikation verhindert oder verzögert haben (jedes Jahr wird eine begrenzte Zahl an Übereinkommen für dieses Verfahren ausgewählt). Diese Informationen bilden die Grundlage für einen gesonderten Bericht des Sachverständigenausschusses, der einen Gesamtüberblick zu dem betreffenden Thema gibt. Parallel zu diesen regelmäßigen Überwachungsmechanismen gibt es spezielle Verfahren zur Prüfung von Beschwerden, in denen die unzureichende Umsetzung von ratifizierten Übereinkommen festgestellt werden.

Drei Grundverfahren sollen im Folgenden kurz dargestellt werden (vgl. Abbildung A.4.2-2).

Artikel 24: Beschwerde bezüglich der Durchführung eines Übereinkommens

Nach Artikel 24 der ILO-Verfassung können Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände Beschwerde einreichen, wenn ein Mitgliedstaat ihrer Ansicht nach "die Durchführung eines ratifizierten Übereinkommens nicht in befriedigender Weise sichergestellt hat". Die Beschwerde wird vom ILO-Verwaltungsrat geprüft; sie muss schriftlich beim Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes eingereicht werden und sich dabei ausdrücklich auf Artikel 24 der ILO-Verfassung beziehen. Die Darstellung sollte ausführliche Informationen zu der betreffenden Verletzung des Übereinkommens enthalten. Wird die Beschwerde vom ILO-Verwaltungsrat als zulässig erachtet, benennt er einen dreigliedrigen Ausschuss aus seinen Mitgliedern, um die Behauptungen zu prüfen.

Die betroffene Regierung wird zur Stellungnahme aufgefordert. Der Ausschuss erstellt seinen Bericht, der die Prüfung von Einzelheiten der Beschwerde und der Antwort der Regierung sowie seine Schlussfolgerungen und Empfehlungen an den ILO-Verwaltungsrat enthält. Der Verwaltungsrat entscheidet darüber, ob die Beschwerde und die Antwort der Regierung veröffentlicht werden sollen und setzt die Organisation und die betroffene Regierung darüber in Kenntnis. Unabhängig davon, ob der Verwaltungsrat mit den Erklärungen der Regierung zufrieden ist oder nicht, werden die in der Beschwerde aufgeführten Probleme in der Regel von einem der beiden oder beiden oben erwähnten Ausschüssen weiterverfolgt.

Artikel 26: Klage bezüglich der Durchführung eines Übereinkommens

Klagen über die Nichteinhaltung von ratifizierten ILO-Übereinkommen können von jedem ILO-Mitgliedstaat, der das betreffende Übereinkommen ebenfalls ratifiziert hat, von jedem Delegierten (Regierungs-, Arbeitnehmer- oder Arbeitgebervertreter) der Internationalen Arbeitskonferenz oder vom ILO-Verwaltungsrat eingereicht werden. Diese Klagen werden entsprechend dem Verfahren überprüft, das in der ILO-Verfassung enthalten ist (Artikel 24-29), bevor entschieden wird, ob eine Untersuchungskommission (Commission of Inquiry) eingesetzt werden soll. Zwischen 1961 und 2008 wurden 12 Kommissionen eingesetzt, darunter auch 1985 eine Klage der World Federation of Trade Unions gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichteinhaltung der Vorschriften des Übereinkommens No. 111. Sofern eine Klage die Versammlungsfreiheit betrifft, kann sie an den Ausschuss für die Vereinigungsfreiheit des Verwaltungsrates weitergeleitet werden.

Die Klage wird von der unabhängigen Kommission gründlich untersucht, wobei das Verfahren je nach Fall bestimmt wird. Der betroffene Staat kann besucht werden. Die Kommission berichtet über ihre Ergebnisse, erteilt Empfehlungen und bestimmt einen Zeitrahmen für deren Umsetzung. Der Bericht wird der betroffenen Regierung zugesandt, veröffentlicht und dem Verwaltungsrat zur Kenntnisnahme übermittelt. Der Sachverständigenausschuss über die Anwen-

derung von Übereinkommen und Empfehlungen überwacht die Umsetzung der Empfehlungen. Auf der ILO-Webseite werden insgesamt 25 Klagen nach Artikel 26 aufgeführt, darunter auch oben genannte Klage 1985 gegen die Bundesrepublik Deutschland, die sich auf das Übereinkommen No. 111 bezog.

Sonderverfahren für die Vereinigungsfreiheit

Das meistgenutzte Petitionsverfahren der ILO ist das Sonderverfahren für Beschwerden über Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit. Der Ausschuss für die Vereinigungsfreiheit (Committee on Freedom of Association; CFA) des Verwaltungsrats untersucht Beschwerden über die angebliche Verletzung des Rechts der Vereinigungsfreiheit durch Mitgliedstaaten der ILO. Solche Beschwerden können von Regierungen, nationalen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen, die direkt von der Frage betroffen sind, sowie von bestimmten internationalen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen eingereicht werden. Daher sollten Einzelpersonen, die eine Einschränkung der Rechte von Arbeitnehmer/innen festgestellt haben, eine Gewerkschaft oder eine andere Arbeitnehmerorganisation benachrichtigen, die dann entscheiden kann, ob dieser Sachverhalt der ILO zur Kenntnis gebracht werden soll.

Dieses Verfahren kann gegenüber Regierungen zur Anwendung gebracht werden, selbst wenn diese nicht die ILO-Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit ratifiziert haben. Das Verfahren, welches von dem Ausschuss für die Vereinigungsfreiheit angewendet wird, verlangt als Voraussetzung für die Zulässigkeit der Klage nicht die Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe. Der CFA ist dreigliedrig organisiert und setzt sich aus neun Mitgliedern des Verwaltungsrates zusammen, die als unabhängige Sachverständige tätig sind (serving in their personal capacity). Der Ausschuss tritt dreimal jährlich in nicht-öffentlicher Sitzung zusammen.

Der Generaldirektor der ILO nimmt eine aktive Rolle wahr: Die eingereichten Klagen werden vom Generaldirektor der ILO schnellstmöglich den betroffenen Regierungen übermittelt. Um die Verfahrensdauer zu verkürzen, ist der Generaldirektor berechtigt, darüber zu entscheiden, ob die Darstellungen/Antworten der Regierungen ausreichende Informationen enthalten, um den Ausschuss mit der Untersuchung des Falles zu beauftragen.

Die beiden Verfahren für zwischenstaatliche Beschwerden (Artikel 26 und das Verfahren für Vereinigungsfreiheit) wurden bisher erst vier- bzw. einmal angewandt. Diese geringe Anzahl erklärt sich durch die Tatsache, dass Mitgliedstaaten zögern, Beschwerden vorzubringen – einerseits wegen des "unfreundlichen Charakters" und wegen des Risikos, dass Klagen zu Vergeltungsmaßnahmen in Form von "Gegenklagen" führen könnten.

Öffentlicher Zugang zu ILO-Sitzungen

Der Sachverständigenausschuss für die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen sowie der Ausschuss für die Vereinigungsfreiheit treffen sich in nicht-öffentlichen Sitzungen. Die Öffentlichkeit ist ebenfalls nicht zu Sitzungen der ILO-Gremien zugelassen, wenn Beschwerden über einen Verstoß gegen die ILO-Konvention geprüft werden. Die Öffentlichkeit kann jedoch alle Sitzun-

gen der Internationalen Arbeitskonferenz verfolgen, die alljährlich im Juni in Genf zusammentritt, einschließlich der des Konferenzausschusses für die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen, sowie die Debatten des ILO-Verwaltungsrates über den Bericht des Ausschusses für die Vereinigungsfreiheit.

Obwohl die ILO die erste zwischenstaatliche Organisation war, welche den NGOs eine volle Teilnahme über ihre dreigliedrige Organisationsstruktur ermöglichte, bleibt diese auf Gewerkschaften und Arbeitgeber-Organisationen beschränkt. Für Menschenrechts-NGOs ist es daher ohne eine Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften schwierig, einen Zugang zu den ILO-Verfahren zu erreichen. Die Organisation sollte sich daher in Zukunft einem größeren Spektrum von Vertretern der Zivilgesellschaft öffnen.

Gemeinsamer ILO/ UNESCO- Sachverständigenausschuss

Auch der Gemeinsame ILO/UNESCO-Sachverständigenausschuss für die Empfehlung betreffend Lehrpersonal (Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Recommendation concerning Teaching Personnel; CEART) soll hier erwähnt werden, der aus 12 unabhängigen Sachverständigen (sechs werden von der ILO, sechs von der UNESCO benannt) besteht. Er tritt alle drei Jahre zusammen, um die Umsetzung von den zwei internationalen Standards zu untersuchen, die speziell Lehrer/innen betreffen:

- die Gemeinsame ILO/UNESCO-Empfehlung betreffend den Status von Lehrkräften von 1966;
- die UNESCO-Empfehlung betreffend den Status von Hochschullehrern von 1997.

Ein wichtiger Aspekt seiner Arbeit bezieht sich auf die Prüfung von Anschuldigungen, die von nationalen und internationalen Lehrerorganisationen wegen Nicht-Beachtung der in den Empfehlungen enthaltenden Vorschriften vorgebracht werden.

CEART gibt dem ILO-Verwaltungsrat und – über den Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen (Committee on Conventions and Recommendations; CR) (vgl. Kapitel A.4.1) – dem Exekutivrat der UNESCO Empfehlungen, wie die Bedingungen des Lehrberufs im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabengebiete verbessert werden können. Die 10. Sitzung fand Ende September 2009 in Paris statt.

Weitere Informationen können angefordert werden beim:

| | | |
|--|-------------|--|
| International Labour Office 4, route Morillons CH - 1211 Genf 22 Tel.: 0041 22 799 6111 Fax: 0041 22 798 8685 http://www.ilo.org E-mail: ilo@ilo.org | <i>oder</i> | Internationales Arbeitsamt Zweibüro Berlin Karlplatz 7 D-10117 Berlin Tel.: 030 28092668 Fax: 030 28046440 E-mail: berlin@ilo.org http://www.ilo.org/berlin |
|--|-------------|--|

Literaturhinweise

Boivin, Isabelle / Otero, Alberto (2006): The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Progress achieved in national labour legislation. In: International labour review 145 (3), S. 207-220.

Charnovitz, Steve (2000): The International Labour Organization in its second century. In: Max Planck yearbook of United Nations law 4, S. 147-184.

Cyrus, Norbert (2006): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Genf: Internationales Arbeitsamt.

International Labour Office (2000): Freedom of association. A user's guide. Standards, principles and procedures of the International Labour Organization. Geneva: ILO.

Ein Leitfaden, der ILO-Standards, -Prinzipien und -Verfahren zur Vereinigungsfreiheit, die ILO-Standards für die Vereinigungsfreiheit und deren Auswirkungen auf Gesetze, auf Individuen, die aus dem Gefängnis entlassen wurden, und die Rechte von Gewerkschafter/innen und Arbeitnehmer/innen darstellt, sich kollektiv zu organisieren und Verhandlungen zu führen. In diesem Leitfaden finden sich auch Informationen, wie die Verfahren genutzt werden können, um das Recht auf Vereinigungsfreiheit auf internationaler Ebene zu fördern und zu sichern.

International Labour Office (2003): Fundamental rights at work and International Labour Standards. Geneva: ILO.

International Labour Office (2006): Freedom of association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Geneva: ILO.

International Labour Office (2010): International labour migration. A right-based approach. Geneva: ILO.

International Labour Office (2011): Application of International Labour Standards 2011 (II). Information document on ratifications and standards-related activities. Geneva: ILO.

International Labour Office (2011): 2011 Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Geneva: ILO.

International Labour Office / Governing Body (2009): Eighth item on the agenda. Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (CEART). Report on allegations submitted by teachers' organizations. Geneva: ILO.

International Labour Office / UNESCO (2007): Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel. Ninth session. Geneva: ILO; Paris: UNESCO.

Internationales Arbeitsamt (2003): Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz. Genf: IAA.

Internationales Arbeitsamt (2006): Handbuch der Verfahren betreffend inter-

nationale Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen. Genf: IAA. (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_088143.pdf).

Internationales Arbeitsamt (2008): Vereinigungsfreiheit in der Praxis. Gesammelte Erfahrungen. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung 2008. Bericht I(B). Genf: Internationales Arbeitsamt.

Internationales Arbeitsamt (2011): Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen. Teil 1A: Allgemeiner Bericht. Genf: IAA.

Kooijmans, Joost (2010): The fight against child labour. The synergies between the Convention on the Rights of the Child and the ILO child labour conventions. In: Schorlemer, Sabine von / Schulte-Herbrüggen, Elena (Hg.): 1989 - 2009: 20 Jahre UN-Kinderrechtskonvention. Erfahrungen und Perspektiven. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang, S. 75–81.

Maul, Daniel (2007): Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940-1970. Essen: Klartext-Verlag.

Maydell, Bernd Baron von (1994): Das Sozialrecht in der Normensetzung der IAO. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation. Baden-Baden: Nomos, S. 47-54.

Somavia, Juan (2000): Menschenwürdige Arbeit: vorrangige Aufgabe im neuen Jahrtausend. In: Vereinte Nationen 48 (2), S. 49-52.

Swepston, Lee (1998): The Universal Declaration of Human Rights and ILO standards. Geneva: ILO.

Swepston, Lee (2004): Human rights complaint procedures of the International Labour Organization. In: Hannum, Hurst (Hg.): Guide to international human rights practice. 4. Aufl. Ardsley [u.a.]: Transnational Publishers, S. 89-105.

Tajgman, David; Curtis, Karen (2000): Freedom of association: A user's guide. Standards, principles and procedures of the International Labour Organization. Geneva: ILO.

Wagner, Niklas Dominik (2002): Internationaler Schutz sozialer Rechte. Die Kontrolltätigkeit des Sachverständigenausschusses der IAO. Baden-Baden: Nomos.

Internet-Ressourcen

<http://www.ilo.org> Englische Website der ILO.

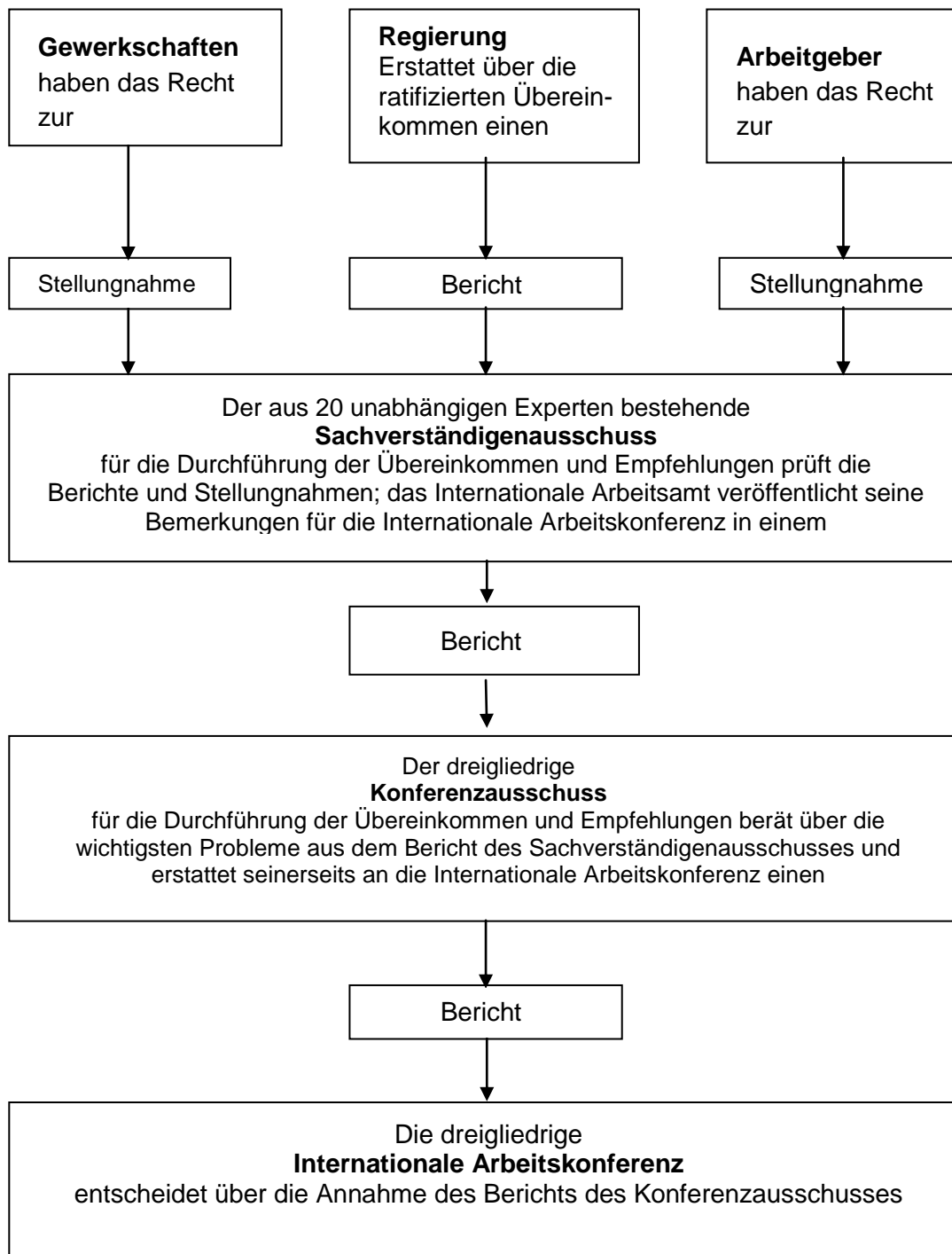
<http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/index.htm> ILO-Vertretung in Deutschland.

<http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/download/struktur.pdf>
ILO-Struktur (vereinfacht).

<http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/lang--de/index.htm> ILO Grundlagendokumente in deutscher Sprache.

<http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/ratifikationen-in-deutschland/lang--de/index.htm> Liste der ILO-Arbeitsnormen und Ratifikationen in deutscher Sprache.

**Abbildung A.4.2-1:
Das ILO-Berichtssystem**



Quelle:
Däubler, Wolfgang; Kittner, Michael; Lörcher, Klaus (Hg.) (1990): Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Köln: Bund-Verlag, S. 177.

Abbildung A.4.2-2:

ILO-Beschwerde- und Klageverfahren im Überblick

| Art der Klage / Beschwerde | Gegenstand | Ratifizierung notwendig? | Wer beginnt das Verfahren? | Wer untersucht? |
|--|-------------------------|--------------------------|--|---|
| Artikel 24 Beschwerde bzgl. der Durchführung eines Übereinkommens | jedes ILO-Übereinkommen | Ja | jeglicher Berufsverband von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern | ILO-Verwaltungsrat |
| Artikel 26 Klage bzgl. der Durchführung eines Übereinkommens | jedes ILO-Übereinkommen | Ja | 1. der Staat, der dasselbe Übereinkommen ratifiziert hat 2. Delegierte(r) zur Internationalen Arbeitskonferenz 3. ILO-Verwaltungsrat | Untersuchungskommission |
| Sonderverfahren zur Vereinigungsfreiheit | Vereinigungsfreiheit | Nein | 1. betroffener Berufsverband von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern 2. ILO-Organe, betroffener Staat, ECOSOC | 1. Ausschuss für die Vereinigungsfreiheit (seit 1951) 2. Tatsachenermittlungs- und Streit-schlichtungskommission |

Quelle:

Swepston, Lee (2004): Human rights complaint procedures of the International Labour Organization. In: Hannum, Hurst (Hg.): Guide to international human rights practice. 4. Aufl. Ardsley [u.a.]: Transnational Publishers, S. 94 (eigene Übersetzung).

A.5 Zwischenbilanz: Konkrete Handreichungen für NGOs

Insgesamt kann man feststellen, dass die VN mit ihrer Beteiligung an der Normensetzung und internationalen Umsetzung der Menschenrechte einen bedeutenden Einfluss auf die Verbesserung der Menschenrechtssituation in vielen Teilen der Welt ausgeübt hat. Im Zusammenhang mit der Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung stellt die Förderung der Menschenrechte eines der drei Hauptziele der Vereinten Nationen dar, die eine beträchtliche Expansion erfahren hat, was die Zahl der Mandate und Aktivitäten anbetrifft. Ohne das Engagement der nationalen und internationalen NGOs wäre eine solche Entwicklung nicht denkbar gewesen. Trotz aller Beteuerungen muss immer wieder festgestellt werden, dass Regierungen eher dazu tendieren, konkrete Menschenrechtsverletzungen viel weniger offen zu benennen. Die Tatsache, dass die Möglichkeit der Staatenbeschwerde bisher noch niemals angewandt worden ist, ist ein deutliches Beispiel dafür.

Während der beiden letzten Jahrzehnte erfolgte eine erhebliche Ausweitung der VN-Aktivitäten auf dem Gebiet der Menschenrechte. Dies bezieht sich nicht nur auf den Ausbau des Menschenrechtsvertragssystems, sondern auch auf das VN-Menschenrechtsprogramm insgesamt. Diese Entwicklungen werden allgemein als eine der größten Leistungen im VN-System angesehen. Auch die steigende Anzahl der Vertragsstaaten, welche die neun Instrumente mit einer Gesamtzahl von 1.214 bis zum 30. November 2011 ratifiziert haben, ist eine gute Kennziffer für diese Entwicklung (vgl. Abbildung A.5-1).

Bevor im Folgenden noch einmal zusammenfassend auf die konkreten, stärker umsetzungstechnisch orientierten Mitwirkungsmöglichkeiten der NGOs eingegangen wird, soll zunächst eine Zwischenbilanzierung erfolgen, die zugleich deutlich macht, dass weitere Reform-Anstrengungen notwendig sind, um die Wirksamkeit des VN-Überwachungssystems zu erhöhen. Dazu gehört auch eine Vereinheitlichung der technisch-bürokratischen Verfahren unter den Vertragsorganen, wie zum Beispiel bei der Erfassung der ausstehenden Staatenberichte oder bei den formalen Anforderungen, die an die Mitwirkung der NGOs gestellt werden.

Heute hat dieses System der Menschenrechtsübereinkommen (vgl. Abbildung A.1-2) einen kritischen Punkt erreicht, an dem zusätzliche Maßnahmen notwendig sind, um eine weitere wirksame Umsetzung der VN-Menschenrechtsinstrumente zu gewährleisten:

- Unangemessene Verspätungen bei der Berichterstattung können bei zahlreichen Vertragsstaaten beobachtet werden. Die Vertragsorgane sehen sich bei der Aufforderung an die betroffenen Vertragsstaaten, ihre überfälligen Berichte einzureichen, mit ernststen Schwierigkeiten konfrontiert, weil sie auch ihrerseits mit der Prüfung der eingereichten Staatenberichte im Rückstand sind. Auch muss das Problem unzureichender Berichte angegangen werden; so kann zum Beispiel ein Bericht, der nur aus einer Seite besteht, nicht als ernsthafte Grundlage für eine Prüfung und Diskussion angesehen

werden. Auch sind umfassende Staatenberichte oftmals ohne Wert, weil sie lediglich eine Anhäufung von Statistiken und nationalen Gesetzestexten, aber keine Informationen über die Verfassungswirklichkeit enthalten.

- Andererseits existiert eine wachsende Belastung für viele Staaten aufgrund der Ausweitung und Überschneidungen der Berichterstattungsverpflichtungen; die Vereinigungsfreiheit ist zum Beispiel in sechs Verträgen festgeschrieben. Darüber hinaus ist sie in das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer aufgenommen; weiterhin beziehen sich noch zwei ILO-Übereinkommen auf dieses spezifische Recht. Dieses eine Beispiel steht hier stellvertretend für eine Vielzahl anderer Rechte, wie etwa auch zum Recht auf Bildung.
- Die finanziellen Ressourcen sind nicht ausreichend, um ein wirksames Funktionieren der Vertragsorgane zu gewährleisten; die Sitzungsdauer, die den Vertragsorganen zusteht, ist in einigen Fällen viel zu kurz. Auch die Personalausstattung des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte ist unzureichend.

Beginnen wir mit dem Zyklus der Staatenberichterstattung (vgl. Abbildung A.5-2). In diesem Prozess gibt es mindestens vier Gelegenheiten zu Stellungnahmen durch NGOs (und NHRIs). Sie beziehen sich auf (a) Parallelberichte und/oder Stellungnahmen zum Fragenkatalog des jeweiligen Vertragsorgans/Ausschusses, (b) Stellungnahmen anlässlich des öffentlichen Dialogs zwischen den Mitgliedern des Ausschusses und der Delegation des Vertragsstaates, (c) Stellungnahmen zu den Abschließenden Bemerkungen einschließlich Empfehlungen des Ausschusses und (d) Stellungnahmen zum Prozess der Umsetzung der Empfehlungen durch den Vertragsstaat. Dabei ist zu beachten, dass die NGO-Beteiligung an dem Monitoring-Prozess sowohl "zu Hause" als auch "vor Ort" (meist in Genf) stattfinden kann. Englische Sprachkenntnisse sind daher dringend erforderlich; zusätzlich ist auch Französisch wünschenswert.

Im Rahmen des gesamten Monitoring-Zyklus begrüßen heute die Ausschüsse zusätzliche, relevante Informationen von den NGOs. Bereits vor der Erstellung der Staatenberichte können die NGOs sowohl auf die Einhaltung der Berichtspflichten als auch auf eine öffentliche Diskussion mit inhaltlichen Schwerpunkten einwirken. Bei der Erstellung von Parallelberichten empfiehlt es sich, dass die NGOs sich auf einen gemeinsamen Bericht einigen, der in enger Kooperation und Koordinierung erfolgen sollte. Obwohl die Modalitäten zur Informationsweitergabe bei den einzelnen Ausschüssen variieren, gilt doch die Regel, dass die NGOs ihren Bericht nach der Einreichung des Staatenberichts und spätestens vor dem öffentlichen Dialog an das Hochkommissariat leiten müssen, um berücksichtigt zu werden.

Im Folgenden soll auf einige Vertragsorgane und deren Modalitäten bei diesen Monitoring-Prozessen exemplarisch eingegangen werden, ohne dass hier ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden kann. Auch sind die technischen Angaben nicht notwendigerweise immer die aktuellsten; es empfiehlt sich daher, stets auf der jeweiligen Website beim VN-Hochkommissariat für Men-

schenrechte die Informationen zu überprüfen. Neben der NGO-Beteiligung an dem Zyklus der Staatenberichterstattung wird dann jeweils auch auf die Möglichkeiten eingegangen, die sich auf Individualbeschwerde-Verfahren beziehen (vgl. hierzu die Abbildungen A.5-3 und A.5-4).

Was die Verfahren für Individualbeschwerden zu den verschiedenen VN-Vertragsorganen anbetrifft, so sind die Voraussetzungen im Wesentlichen gleich. Leitfäden finden sich auf den Websites des jeweiligen Ausschusses. Beschwerden ("Mitteilungen") können nur gegen Staaten eingereicht werden, die das Übereinkommen bzw. Fakultativprotokoll ratifiziert haben. Die beschwerdeführende Person muss persönlich von einer Menschenrechtsverletzung betroffen sein. Beschwerden können von Einzelpersonen und in einigen Fällen auch von Personengruppen eingelegt werden. Für NGOs besteht die Möglichkeit, den Vertragsorganen Informationen zur Verfügung zu stellen, die diese bei ihren Entscheidungen berücksichtigen können. Beschwerden dürfen erst eingelegt werden, wenn der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft ist – es sei denn, dass dieser Prozess unverhältnismäßig lange dauert bzw. keine tatsächliche Abhilfe schaffen kann. Dieselbe Sache darf nur von einem internationalen Vertragsorgan geprüft werden. Personen(gruppen), die geltend machen, Opfer einer Menschenrechtsverletzung zu sein, müssen sich daher entscheiden, ob sie sich an ein VN-Vertragsorgan oder an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit ihrer Beschwerde wenden. Die Beschwerde (communication) ist schriftlich einzulegen; dabei sollte ein entsprechendes Formblatt verwendet werden (Vgl. Dokumente A.3.2-1 – A.3.5-1, A.3.8-1. A.4.1-1 und B.2.1-2).

Beim **Sozialpakt-Ausschuss** bestehen folgende drei Möglichkeiten zur Mitwirkung am Monitoring-Prozess:

Vor dem Treffen dieser Arbeitsgruppe können relevante Informationen (a) dem für den Vertragsstaat zuständigen Berichterstatter oder (b) dem Sekretariat des Ausschusses zur Verteilung an alle Mitglieder der Arbeitsgruppe zugeleitet werden; schließlich können (c) mündliche Stellungnahmen von den Mitgliedern der NGOs am ersten Vormittag der Sitzung der Arbeitsgruppe abgegeben werden.

Zur Pre-session ist eine Liste mit Schlüsselfragen und kurzen Erklärungen ausreichend, welche die Arbeitsgruppe für die Formulierung ihrer "list of issues" heranziehen kann. Spätestens eine Woche vor dem Treffen der Arbeitsgruppe kann die Liste per E-Mail an das Sekretariat geschickt werden. Umfangreichere Berichte sollten in 10facher Ausführung und mit einer Zusammenfassung versehen per Post versandt werden.

Handelt es sich um Informationen zum Termin der Staatenberichtsprüfung, sollten diese in 25facher Ausführung (18 für die Mitglieder, 3 für das Sekretariat und 4 für die Übersetzer) und überdies in elektronischem Format spätestens eine Woche vor der Sitzung an das Sekretariat des Ausschusses geschickt werden.

Der Ausschuss fordert, dass die eingereichten Informationen oder Parallelberichte, die sich in der Regel kritisch mit dem zu prüfenden Staatenbericht und

der nationalen Menschenrechtssituation auseinander setzen, a) einen Bezug zum Sozialpakt und zum jeweiligen Verfahren aufweisen, b) kurz und präzise dargestellt sowie sachlich im Ton abgefasst sind, c) belastbar sind und d) möglichst durch Quellenangaben abgesichert werden. Die Informationen sollten in einer Arbeitssprache des Ausschusses, am besten auf Englisch oder Französisch, übermittelt werden. Obwohl alle Personen oder NGOs berechtigt sind, Informationen an den Ausschuss zu schicken, ist es von Vorteil, wenn NGOs sich zusammenschließen und einen gemeinsamen Parallelbericht erstellen. Dies fördert den Dialog auf nationaler Ebene, bestärkt die im Bericht geäußerte Kritik und erleichtert die Arbeit des Ausschusses hinsichtlich der Aufnahme und Bewertung der eingegangenen Informationen. Die Kooperation mit einer mit den VN-Mechanismen vertrauten internationalen NGO, die einen Konsultativ-Status beim ECOSOC besitzt, ist unbedingt zu empfehlen. Diese können schriftliche Stellungnahmen zwecks Veröffentlichung in den Arbeitssprachen des Ausschusses mindestens drei Monate vor Beginn der Tagung abgeben. Sie müssen sich auf konkrete Vorschriften des Sozialpaktes beziehen und vordringliche Probleme aus Sicht der NGOs zum Inhalt haben.

Bei einer Teilnahme an der Tagung des Ausschusses in Genf muss eine vorab ausgefüllte "Accreditation Form", die auf der Website des Hochkommissariats abrufbar ist, zur Anmeldung an das Sekretariat des Ausschusses geschickt werden. Am Nachmittag des ersten Tages findet in der Regel eine etwa zweistündige Anhörung statt, in der Sachverständige aus NGOs kurze Stellungnahmen abgeben können.

Die Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) des Ausschusses zur Staatenberichtsprüfung, in denen auch Defizite benannt und Vorschläge für die bessere Umsetzung des Sozialpakts formuliert werden, können NGOs in einem Follow-Up-Verfahren auf nationaler Ebene zur Unterstützung ihrer Forderungen an die Regierung nutzen.

Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt, das Bestimmungen sowohl zu einem Individualbeschwerde- als auch zu einem Untersuchungsverfahren vor Ort enthält, tritt erst nach Hinterlegung von zehn Ratifikationsurkunden in Kraft. Bis zum 30. November 2011 hatten fünf Staaten dieses Zusatz-Protokoll ratifiziert, darunter der EU-Staat Spanien.

Für den **Zivilpakt-Ausschuss** gelten beim Monitoring der Staatenberichte ähnliche Modalitäten. NGOs oder andere zivilgesellschaftliche Gruppen sollten ihre Informationen und kritischen Stellungnahmen (Parallelberichte) zum Staatenbericht so früh wie möglich in das Berichtsprüfungsverfahren einbringen. Sie können bereits der Staatenberichts-Arbeitsgruppe, welche die "list of issues" für die Berichtsprüfung erstellt, mindestens sechs Wochen vorher schriftliche Informationen über das Ausschuss-Sekretariat übermitteln. Nach Veröffentlichung der Liste können NGOs weitere Berichte einreichen, die sich entweder auf die Themen in der "list of issues" beziehen oder zusätzliche Problemfelder benennen. (vgl. im Einzelnen hierzu Brett, Peggy / Mutzenberg, Patrick (2010))

Obwohl alle Personen oder NGOs berechtigt sind, Informationen an den Ausschuss zu schicken, ist es wiederum von Vorteil, wenn NGOs sich zusammenschließen und einen gemeinsamen Parallelbericht erstellen. Dies fördert den Dialog auf nationaler Ebene, bestärkt die im Bericht geäußerte Kritik und erleichtert die Arbeit des Ausschusses hinsichtlich der Aufnahme und Bewertung der eingegangenen Informationen.

Alle Informationen und Parallelberichte müssen in einer Arbeitssprache des Ausschusses, am besten auf Englisch oder Französisch, übermittelt werden. Handelt es sich um Informationen zum Termin der Staatenberichtsprüfung, sollten diese ebenfalls in 25facher Ausführung und überdies in elektronischem Format spätestens zwei Wochen vor der Sitzung an das Sekretariat des Ausschusses geschickt werden.

Die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zur Staatenberichtsprüfung können NGOs in einem Follow-up-Verfahren auf nationaler Ebene zur Unterstützung ihrer Forderungen an die Regierung nutzen.

Beim Zivilpakt-Ausschuss können Beschwerden von Einzelpersonen eingelegt werden (vgl. ausführlich Schäfer, Bernhard (2007)). Das Verfahren ist im Fakultativprotokoll geregelt, das von Deutschland ratifiziert worden ist. Zu beachten ist dabei eine Vorbehaltserklärung, wonach die Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses für Individualbeschwerden ausgeschlossen ist, welche sich auf das Diskriminierungsverbot des Zivilpaktes (Artikel 26) beziehen. Für Beschwerden empfiehlt es sich, das in Dokument A.3.2-1 abgedruckte Formblatt zu benutzen.

NGOs und andere Akteure der Zivilgesellschaft können schriftliche Stellungnahmen dem Sekretariat des **Anti-Rassismus-Ausschusses** zuleiten. Obwohl dies jederzeit erfolgen kann, empfiehlt es sich, dies jeweils zwei Monate vor der nächsten Tagung des Ausschusses zu tun. Im Allgemeinen sollten dem Sekretariat die Stellungnahmen in 25facher Ausfertigung sowie in elektronischer Form zugehen.

Der Ausschuss nimmt auch schriftliche Stellungnahmen in Fällen an, in denen das Monitoring über die Umsetzung der Anti-Rassismus-Konvention erfolgt, obwohl der Vertragsstaat mit fünf Jahren mit seinem Bericht im Rückstand ist und/oder bisher keinen Bericht abgeliefert hat.

NGO-Vertreterinnen und -Vertreter dürfen an den Tagungen des Ausschusses ausschließlich als Beobachter teilnehmen und müssen vorher beim zuständigen Sekretariat die Akkreditierung beantragen. Der Ausschuss führt keine Treffen mit NGOs durch, aber sie dürfen jeweils am ersten Tag der Behandlung von Staatenberichten informelle Mittagsgespräche zwischen 13.45 und 14.45 Uhr durchführen und Mitglieder des Ausschusses hierzu einladen.

Einzelpersonen oder Personengruppen können Beschwerden an den Ausschuss richten (vgl. das Formblatt in Dokument A.3.3-1). Deutschland hat eine entsprechende Erklärung hinterlegt.

Beim **Frauenrechts-Ausschuss**, der aus 23 Mitgliedern besteht, wird in Regel 47 der Geschäftsordnung ausdrücklich betont, dass Vertreterinnen und

Vertreter von NGOs zu seinen Sitzungen eingeladen werden können, um mündliche oder schriftliche Stellungnahmen abzugeben. Um sicherzustellen, dass der Ausschuss bestmöglich informiert ist, werden NGOs und andere Akteure der Zivilgesellschaft, wie Frauen-Gruppen, unabhängige Expertinnen und Experten, Parlamentsmitglieder, eingeladen, schriftliche Informationen und Berichte an das Sekretariat zu senden. Dies sollte zwei Wochen vor den tagungsvorbereitenden Arbeitstreffen (pre-sessional meetings) oder zwei Monate vor den Tagungen des Ausschusses passieren. Mindestens 35 Kopien sowie eine elektronische Fassung (PDF-Dokument) sollten an das Sekretariat geschickt werden. Die Dokumente werden unter der entsprechenden CEDAW-Tagung auf der Website einsehbar sein.

Während der Pre-session stellt die Arbeitsgruppe Problemkataloge (lists of issues and questions) zusammen, welche jedem Vertragsstaat zugeschickt werden, dessen Bericht zwei Tagungen später diskutiert wird. NGOs, die an der Pre-session teilnehmen, sollten ihre Informationen im PDF-Format zusenden und zehn Kopien zum Treffen der Arbeitsgruppe mitbringen.

NGOs können an den Ausschuss-Sitzungen als Beobachter teilnehmen. Zu diesem Zweck müssen sie beim Sekretariat einen Antrag zur Akkreditierung stellen.

Der Ausschuss sieht ausdrücklich vor, auf seinen Tagungen den NGOs Redezeit für sämtliche Stellungnahmen zu den jeweils anstehenden Staatenberichten zur Verfügung zu stellen, die jedoch knapp bemessen ist. Im Durchschnitt sind lediglich 10 Minuten für alle NGOs vorgesehen, die zu dem Bericht eines bestimmten Vertragsstaates reden wollen.

NGOs können mündliche Stellungnahmen in der Pre-session abgeben (meist am Vormittag des ersten Tages). Sie dürfen ebenfalls mündliche Stellungnahmen vor dem Frauenrechts-Ausschuss am ersten Tag einer jeden Tagungswoche abgeben. Bei Bedarf können auch informelle Treffen mit Mitgliedern des Ausschusses durch das Sekretariat arrangiert werden.

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen erlaubt Einzelpersonen und Personengruppen, Beschwerden an den Ausschuss zu richten (vgl. das Formblatt für Mitteilungen in Dokument A.3.4-1). Deutschland hat das Protokoll ratifiziert.

Beim **Anti-Folter-Ausschuss** können NGOs und andere Akteure der Zivilgesellschaft schriftliche Informationen und Berichte an das Sekretariat des Ausschusses senden. Vorzugsweise sollte dies sechs Wochen vor Beginn der Ausschuss-Tagungen erfolgen. Vorschläge für die "lists of issues" sollten drei Monate vor Verabschiedung dieser Kataloge eingereicht werden. Sämtliche Dokumente sollten in mindestens 15facher Ausfertigung und in elektronischer Form beim Sekretariat eingereicht werden. Unterlagen zu Staatenberichten, die nicht als vertraulich vermerkt sind, werden umgehend dem betreffenden Vertragsstaat zugesandt.

NGOs können auch an den Tagungen des Ausschusses teilnehmen und das Wort ergreifen. Auch die Teilnahme von Personen, die Folter erlitten haben, ist mit Hilfe von NGOs möglich. Der Ausschuss lädt NGOs zu einem nicht-

öffentlichen Treffen zur Situation in einem Staat ein, das normalerweise zwischen 17.00 und 18.00 Uhr am Tage vor dem Dialog des Ausschusses mit dem Vertragsstaat stattfindet.

Das Anti-Folter-Übereinkommen sieht auch ein Individualbeschwerdeverfahren vor. Nach Artikel 22 Absatz 1 können Vertragsstaaten erklären, dass sie die "Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen und im Namen einzelner Personen" anerkennen. Deutschland hat eine solche Erklärung abgegeben. Beschwerden sind beim Petitions Team des Ausschusses beim Hochkommissariat für Menschenrechte einzureichen (vgl. das Formblatt in Dokument A.3.5-1).

Auch der **Kinderrechts-Ausschuss** begrüßt schriftliche Informationen von nationalen und internationalen NGOs für ihre tagungsvorbereitenden Sitzungen der Arbeitsgruppen, welche die "list of issues" erstellen. In nicht-öffentlichen Sitzungen können schriftliche Berichte diskutiert werden, die zwei Monate spätestens vor Beginn der Arbeitsgruppen-Sitzungen eingereicht werden müssen. Von den Sitzungen werden keine Protokolle erstellt, damit die NGOs ihre Anliegen möglichst frei und offen vortragen können.

Besondere Erwähnung verdient die Tatsache, dass in der Kinderrechtskonvention und damit erstmals in den Menschenrechtsverträgen auf die Mitwirkung der NGOs deutlich Bezug genommen wird. So heißt es in Artikel 45 Buchstabe a), dass der Ausschuss "andere zuständige Stellen" einladen kann, "sachkundige Stellungnahmen zur Durchführung des Übereinkommens auf Gebieten abzugeben, die in ihrem jeweiligen Arbeitsbereich fallen". In den Leitlinien für die Erstellung von Staatenberichten werden die Vertragsstaaten ausdrücklich aufgefordert, Informationen über die Zusammenarbeit mit den NGOs zu liefern, in welchem Umfang sie bei der Anfertigung der Berichte und der Umsetzung des Übereinkommens beteiligt waren.

In diesem Übereinkommen wird sogar ausdrücklich auf "nichtstaatliche Organisationen" hingewiesen. In Artikel 22 Absatz 2 erklären die Vertragsstaaten ihre Bereitschaft, unter anderem mit NGOs zusammenzuarbeiten, "um die Eltern oder andere Familienangehörige ausfindig zu machen mit dem Ziel, die für eine Familienzusammenführung notwendigen Informationen zu erlangen".

Ohne Zweifel hat sich von Anfang an die Zusammenarbeit des Kinderrechts-Ausschusses mit den NGOs besonders intensiv entwickelt. Dies erklärt sich unter anderem dadurch, dass bereits 1983 eine Ad-hoc-Gruppe von NGOs für die Erarbeitung einer Kinderrechts-Konvention gegründet wurde, die auch nach der Annahme des Übereinkommens durch die VN-Generalversammlung Ende 1989 bestehen blieb und inzwischen als NGO Group in Genf ein Netzwerk von rund 50 nationalen und internationalen NGOs bildet, das seinerseits Mitglied im Child Rights Information Network (CRIN) ist, bei dem weltweit über 2.000 NGOs registriert sind. Nationale Kinderrechte-Zusammenschlüsse können sich bei der NGO Group in Genf akkreditieren, die ihnen bei der Teilnahme an den Ausschuss-Tagungen behilflich ist.

Die NGO-Beteiligung am Monitoring-Prozess der Staatenberichte sowohl zum Übereinkommen als auch zu den beiden Fakultativprotokollen durch den Kin-

derrechts-Ausschuss wurde ausführlich von Lothar Krappmann geschildert, der selbst Mitglied des Ausschusses gewesen ist (Krappmann, Lothar (2011), S. 166-170 und S. 174-175). Er betonte, dass Initiativen zum Ausbau und zur Stärkung des Monitoring-Systems nie von Vertragsstaaten ausgegangen sind. "NGOs beraten mit, entwickeln Strategien und übernehmen oft gänzlich das Vorhaben, weil sie Arbeitsstellen haben, ein weltweites Netz, Außenstellen bei der UN in New York und langfristige Partnerschaften mit Geldgebern" (Krappmann, Lothar (2011), S. 170).

Ende Dezember 2011 hat die VN-Generalversammlung das dritte Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention verabschiedet, das im Laufe des Jahres 2012 ratifiziert werden kann. Es tritt erst in Kraft, wenn zehn Staaten es ratifiziert haben. Einzelne oder Gruppen von Kindern und Jugendlichen können sich dann mit Beschwerden an den Kinderrechts-Ausschuss wenden. Dieses Zusatz-Protokoll sieht auch ein Untersuchungsverfahren vor, das vom Ausschuss eingeleitet werden kann, wenn es in einem Staat zu schweren und systematischen Verletzungen von Kinderrechten gekommen ist.

Auch für den Monitoring-Prozess der Staatenberichte im **Wanderarbeitnehmer-Ausschuss** existieren ähnliche Modalitäten für die Zusammenarbeit mit NGOs. Da die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen nicht ratifiziert hat, das auch ein Individualbeschwerdeverfahren enthält, soll an dieser Stelle lediglich daran erinnert werden, dass es noch weitere Mechanismen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen gibt (vgl. hierzu die Übereinkommen in den Kapiteln A.3.1 – A.3.4 sowie A.3.6).

Der **Behindertenrechts-Ausschuss**, der seine Arbeit im Frühjahr 2009 aufgenommen hat, verweist in aller Deutlichkeit auf die im Übereinkommen und in den Leitlinien zum Erst-Bericht niedergelegten Vorschriften, in denen zum Ausdruck kommt, dass den Akteuren der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle beim Monitoring-Prozess zur Umsetzung zukommt. Konkret bedeutet dies, dass die nationalen NGOs, insbesondere die Behindertenverbände, in den Umsetzungsprozess ausreichend einzubinden sind. Außerdem haben die NGOs das Recht, eigene Berichte (Parallelberichte) dem Ausschuss vorzulegen. Diese Berichte sollten in 25 Exemplaren sowie elektronisch als Word-Dokument dem Ausschuss über das Hochkommissariat für Menschenrechte übermittelt werden. Zur tagungsvorbereitenden Sitzung, auf der ein Fragenkatalog erstellt wird, können Vorschläge postalisch und/oder per E-Mail von den NGOs eingereicht werden.

Da die Prüfung von Staatenberichten erstmals 2011 begonnen hat, ist es noch unklar, wann mit einem Fragenkatalog zum deutschen Staatenbericht zu rechnen ist. Es ist davon auszugehen, dass zwischen dem Termin der tagungsvorbereitenden Sitzung und dem Termin der eigentlichen Prüfung des Berichts mindestens ein Jahr liegen wird.

Als Anlaufstelle für eine enge Zusammenarbeit auch mit den NGOs wurde eine unabhängige Monitoring-Stelle am Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet, welche den Umsetzungsprozess des Übereinkommens in

Deutschland begleitet. Sie kann bei der Erstellung von Parallelberichten behilflich sein. Es gehört jedoch nicht zu ihren Aufgaben, Individualbeschwerden entgegenzunehmen.

Bis zur 5.Tagung des Ausschusses im April 2011 waren rund 50 Beschwerden von Einzelpersonen oder Personengruppen beim Ausschuss eingegangen; davon wurden drei für formal zulässig erklärt, die auf der 6.Tagung im September zu einer ersten inhaltlichen Beratung anstanden. Für Individualbeschwerden empfiehlt es sich, das Formblatt in Dokument A.3.8-1 zu benutzen.

Der **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen** traf sich zu seiner ersten Tagung im November 2011, auf der zunächst ein Arbeitsprogramm verabschiedet wurde. Darüber hinaus wurde auch ein öffentliches Treffen mit NGOs durchgeführt, um eine enge Kooperation mit ihnen sicherzustellen.

Das Übereinkommen enthält auch Bestimmungen für ein Individualbeschwerdeverfahren. Vertragsstaaten müssen eine Erklärung abgeben, ob sie die Zuständigkeit des Ausschusses anerkennen. Deutschland hat eine solche Erklärung noch nicht abgegeben.

Abschließend muss noch auf den **Menschenrechtsrat** und die damit verbundenen Verfahren eingegangen werden (vgl. Kapitel A.2). Beginnen wir mit dem Verfahren der Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (UPR-Verfahren), das ab 2012 in die zweite Runde geht. Nach Februar 2009 steht als nächster Termin für die Bundesrepublik Deutschland Mai 2013 an. Hierzu wird das Hochkommissariat für Menschenrechte unter anderem eine 10seitige Zusammenfassung der Stellungnahmen der NGOs (summary of other relevant stakeholders) zu Deutschland vorlegen.

Beim interaktiven Dialog können auch NGOs das Wort ergreifen, wobei es allerdings auch Staaten gibt, die sich mit Hilfe von Anträgen zur Geschäftsordnung bemühen, kritische Beiträge zu verhindern oder zumindest die zur Verfügung stehende Zeit deutlich zu verkürzen.

Für die NGOs bietet das primär staatenorientierte UPR-Verfahren vor allem eine wichtige Informationsquelle zur Lage der Menschenrechte in Deutschland und anderen Staaten, die als Grundlage für weitere Aktivitäten dienen kann. Mit dem Staatenbericht, der Zusammenstellung von Informationen des Hochkommissariats für Menschenrechte aus den Berichten der Vertragsorgane und der Sonderverfahren, einschließlich der Bemerkungen des betreffenden Staates, der ebenfalls vom Hochkommissariat für Menschenrechte erstellten Zusammenstellung aus den Berichten der NHRIs und NGOs sowie dem Abschlussbericht des Menschenrechtsrates und der Stellungnahme des betreffenden Staates zu den Empfehlungen liegen offizielle Dokumente vor, auf sich die NGOs beziehen können, wenn es um Vorschläge zur Verbesserung der jeweiligen Menschenrechtssituation geht.

Auch die Expertinnen und Experten der knapp 40 **Sonderverfahren** (special procedures) mit ihren thematischen und länderbezogenen Schwerpunkten sind auf eine enge Kooperation mit den NGOs angewiesen. Dies gilt für ihre Staatenberichte, bei denen sie nicht nur Behörden und relevante Einrichtun-

gen besuchen, sondern auch Kontakte mit NGOs, NHRIs und Betroffenen aufnehmen. Rund ein Drittel aller VN-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, hat eine ständige Einladung (standing invitation) ausgesprochen, die den Vertreterinnen und Vertretern der Sonderverfahren grundsätzlich die Möglichkeit zu Staatenbesuchen anbieten.

Im Rahmen der Sonderverfahren besteht für sie auch die Möglichkeit, Individualbeschwerden nachzugehen und dringende Appelle (urgent appeals) oder Beschwerdebriefe an die betreffenden Regierungen zu richten. Hier haben die NGOs die Möglichkeit, sich an die Expertinnen und Experten zu wenden, ohne dass die Opfer vorher den innerstaatlichen Klageweg ausgeschöpft haben müssen. "Die Sonderverfahren gelten – zusammen mit dem Hochkommissariat der Menschenrechte – als eines der effektivsten Instrumente des VN-Menschenrechtssystems. Sie sind eine Art offizielle Stimme der Opfer – und dementsprechend unbequem für Regierungen. Wie an dieser Stelle schon ausgeführt, erleben die Sonderverfahren zum Teil herbe Kritik, insbesondere seitens derjenigen Staaten, deren Leumund in Sachen Menschenrechte zu wünschen übrig lässt" (Rathgeber (2010), S.170).

Literaturhinweise

Brett, Peggy / Mutzenberg, Patrick (2010): UN Human Rights Committee. Participation in the reporting process. Guidelines for non-governmental organisations (NGOs). Geneva: Centre for Civil and Political Rights. (http://www.ccprcentre.org/doc/CCPR/Handbook/CCPR_Guidelines%20for%20NGOs_en.pdf).

Krappmann, Lothar (2011): Wie arbeiten zivilgesellschaftliche Akteure aus dem Bereich Kinderrechte mit Monitoringeinrichtungen zusammen? In: Gusy, Christoph (Hg.): Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschrechtsschutzes. Baden-Baden: Nomos, S. 161-176.

United Nations / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2008): Working with the United Nations Human Rights Programme. A Handbook for Civil Society. New York/Geneva: UN.

Rathgeber, Theodor (2010): Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf. In: Utz, Britta (Hg.) Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Edition 2010/2011. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 153-174.

Schäfer, Bernhard (2007): Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt. Ein Handbuch für die Praxis. 2. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

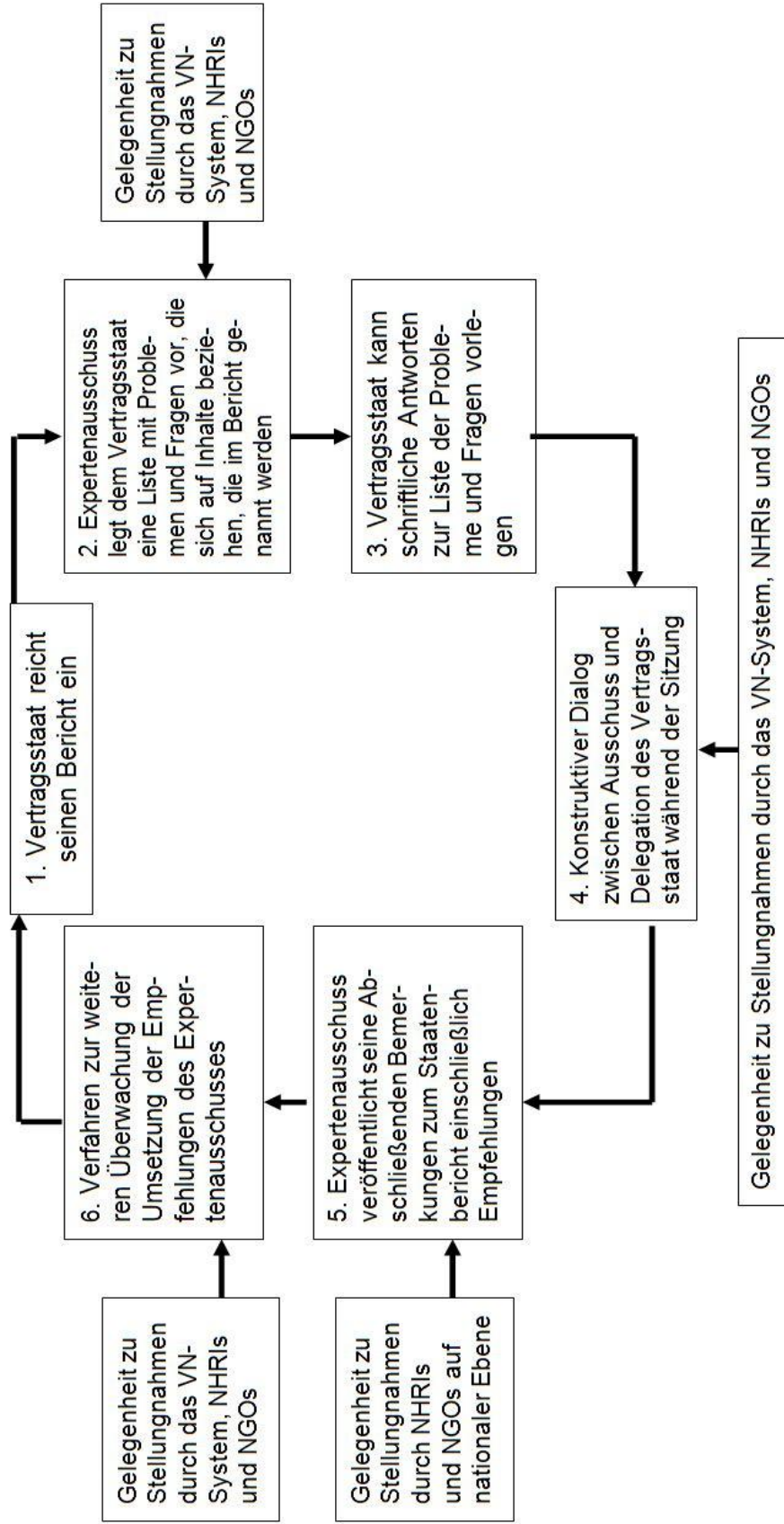
(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/handbuch_die_individualbeschwerde_nach_dem_fakultativprotokoll_z_zivilpakt.pdf)

**Abbildung A.5-1:
Stand der Ratifizierungen, 1993 - 30. November 2011**

| | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2005 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| ICESC R (A.3.1) | 129 | 134 | 137 | 141 | 144 | 152 | 160 | 160 |
| ICCPR (A.3.2) | 127 | 134 | 140 | 144 | 147 | 154 | 167 | 167 |
| ICERD (A.3.3) | 139 | 147 | 150 | 153 | 157 | 170 | 174 | 175 |
| CE- DAW (A.3.4) | 129 | 153 | 161 | 163 | 167 | 180 | 186 | 187 |
| CAT (A.3.5) | 78 | 90 | 104 | 114 | 124 | 139 | 147 | 149 |
| CRC (A.3.6) | 146 | 176 | 191 | 191 | 191 | 192 | 193 | 193 |
| ICMW (A.3.7) | 2 | 6 | 9 | 12 | 18 | 29 | 44 | 45 |
| CRPD (A.3.8) | - | - | - | - | - | - | 97 | 108 |
| CPED (A.3.9) | - | - | - | - | - | - | 29 | 30 |
| Insges. | 750 | 840 | 892 | 918 | 948 | 1.016 | 1.197 | 1.214 |

Abbildung A.5-2:

Der Zyklus der Staatenberichterstattung zu den VN-Menschenrechtsübereinkommen



Quelle:

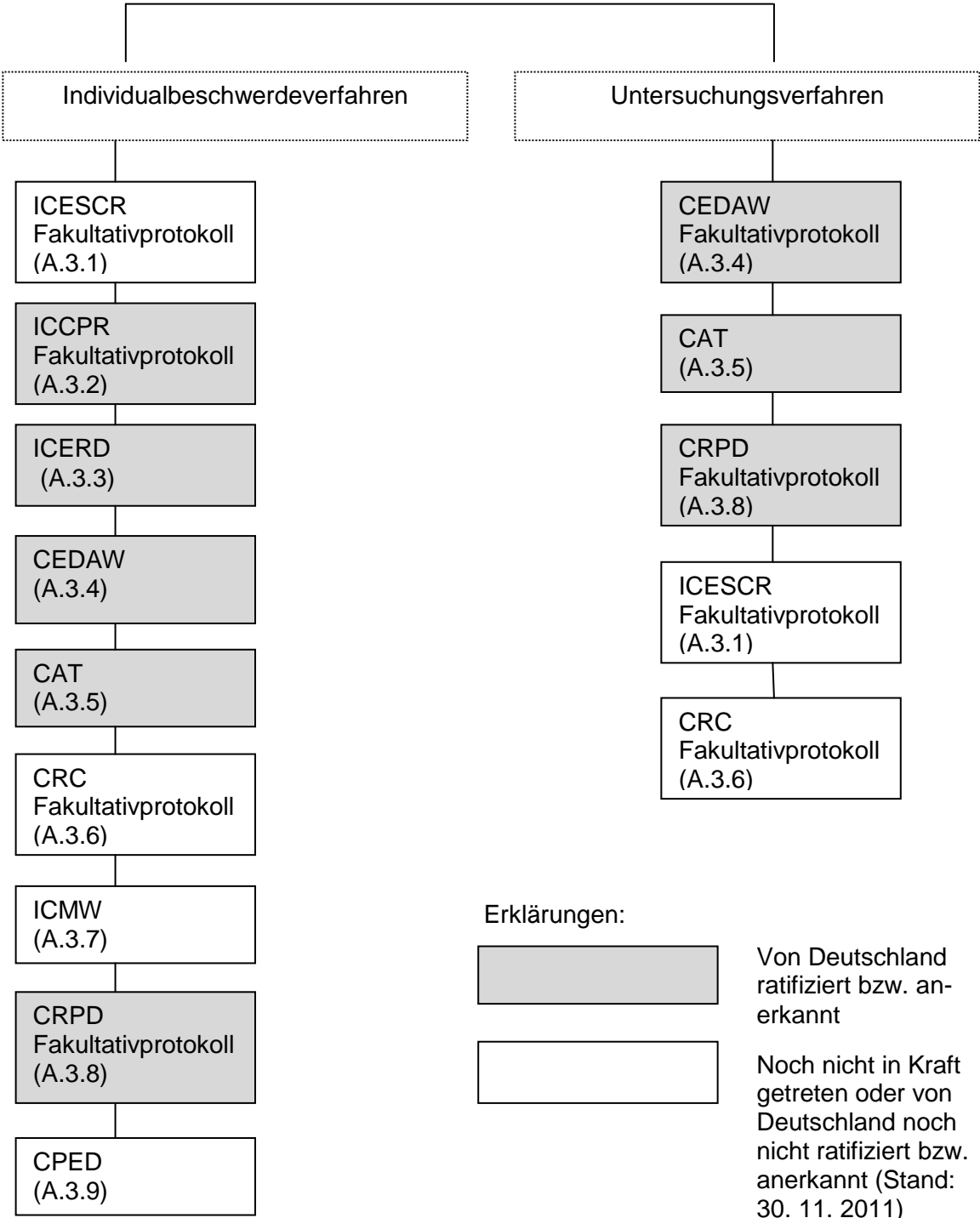
Basiert auf: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2005): The United Nations Human Rights Treaty System: An Introduction to the Core Human Rights Treaties and the Treaty Bodies. Genf: Office of the UNHCHR, S. 20.

Abbildung A.5-3:

Verfahren der VN-Vertragsorgane

| | Verfahren |
|--------------------------|--|
| ICESCR (A.3.1) | Staatenberichte alle fünf Jahre (Artikel 16 und 17) Beschwerden von Einzelpersonen (Fakultativprotokoll) noch nicht in Kraft getreten |
| ICCPR (A.3.2) | Staatenberichte alle fünf Jahre, ersetzt durch ein flexibleres Verfahren (Artikel 40) Zwischenstaatliche Beschwerden (Artikel 41) Beschwerden von Einzelpersonen (Fakultativprotokoll) Zweites Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe |
| ICERD (A.3.3) | Staatenberichte alle zwei Jahre, ausführliche alle fünf Jahre (Artikel 9) Zwischenstaatliche Beschwerden (Artikel 11-13) Beschwerden von Einzelpersonen oder Personengruppen (Artikel 14) |
| CEDAW (A.3.4) | Staatenberichte alle fünf Jahre (Artikel 18) Untersuchungsbefugnisse (Artikel 8 Fakultativprotokoll) Beschwerden von Einzelpersonen oder Personengruppen (Fakultativprotokoll) |
| CAT (A.3.5) | Staatenberichte alle vier Jahre (Artikel 19) Untersuchungsbefugnisse (Artikel 20) und Fakultativprotokoll Zwischenstaatliche Beschwerden (Artikel 21) Beschwerden von Einzelpersonen (Artikel 22) |
| CRC (A.3.6) | Staatenberichte alle fünf Jahre (Artikel 44) Zwei Fakultativprotokolle (a) über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten und (b) über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie Beschwerden von Einzelpersonen oder Personengruppen (Drittes Fakultativprotokoll) noch nicht in Kraft getreten |
| ICMW (A.3.7) | Staatenberichte alle fünf Jahre (Artikel 73) Zwischenstaatliche Beschwerden (Artikel 76) Beschwerden von Einzelpersonen (Artikel 77) noch nicht in Kraft getreten |
| CRPD (A.3.8) | Staatenberichte alle vier Jahre (Artikel 35) Beschwerden von Einzelpersonen oder Personengruppen (Fakultativprotokoll) |
| CPED (A.3.9) | Staatenberichte (Erstbericht innerhalb von zwei Jahren) (Artikel 29) Zwischenstaatliche Beschwerden (Artikel 42) Beschwerden von Einzelpersonen (Artikel 30 und 31) |

**Abbildung A.5-4:
Beschwerdemechanismen im Rahmen der VN-Menschenrechtsverträge**



B.1 EINLEITUNG: REGIONALE ÜBEREINKOMMEN IN EUROPA

Internationaler, völkerrechtlich begründeter Menschenrechtsschutz ist nicht auf die Ebene der Vereinten Nationen beschränkt. Verschiedene regionale Menschenrechtsregime kommen hinzu. Grund hierfür ist, dass auf diese Weise der Menschenrechtsschutz verstärkt werden soll. Die Vorschriften der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) zum Beispiel verstehen sich selbst als "erste Schritte auf dem Weg zur Umsetzung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte" (Präambel). Die Vereinten Nationen haben später die Errichtung regionaler Schutzmechanismen unterstützt, so in der Abschlusserklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien (1993). Die VN-Menschenrechtskommission sprach in einer Resolution davon, dass regionale Mechanismen einen wichtigen Beitrag zum wirksamen Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten leisten könnten (E/CN.4/RES/1993/51 vom 9. März 1993; vgl. auch E/CN.4/RES/2005/73 vom 20. April 2005).

Aktuelle Analysen zeigen, dass diese regionalen Systeme nicht in Konkurrenz zum globalen Schutzsystem der Vereinten Nationen stehen und auch keine Aufweichung universeller Standards bedeuten, sondern im Gegenteil die Regelbefolgung durch höhere Identifikationsmöglichkeiten stärken.

In Europa hat sich zunächst der Europarat (vgl. Kapitel B.2 – B.2.9) dem Thema Menschenrechtsschutz zugewandt und seine diesbezüglichen Aktivitäten im Laufe der Jahrzehnte kontinuierlich erweitert. Einen Schub nicht nur in räumlicher Hinsicht, sondern auch mit Blick auf die inhaltliche Ausweitung bedeutete die nach 1990 einsetzende Auflösung der Sowjetunion. Viele Staaten erlangten ihre Unabhängigkeit zurück oder betraten zum Teil erstmals die internationale Bühne. Soweit sie - großzügig verstanden - in Europa lagen, sind sie, wie Russland selbst und auch die ehemals jugoslawischen Teilrepubliken, heute Mitgliedstaaten des Europarates.

Ein mitentscheidender Faktor für die Überwindung der Blockspaltung in Europa war die Blöcke übergreifende Kooperation in der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Die in der Schlussakte von Helsinki enthaltene "menschliche Dimension" gab daher den Völkern der Ostblockstaaten eine Grundlage dafür, gegenüber ihren Regierungen die Menschenrechte einzufordern, auf die sie sich politisch, nicht aber rechtlich verbindlich, verpflichtet hatten. Dies erforderte Mut, gingen die Regime doch bis weit in die 1980er Jahre nicht zimperlich mit "Dissidenten" um. Zwischen 1990 und 1994 erlebte die KSZE einen unerwarteten Frühling, da sie ein bereits erprobtes Forum der Kooperation und des Dialogs darstellte. 1994 in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) überführt, verstärkte diese ihre Aktivitäten und Institutionen zum Schutz von Minderheiten, Menschenrechten und Demokratie.

Die zunächst wirtschaftspolitisch fokussierte westeuropäische Integration in den ursprünglich drei Europäischen Gemeinschaften entwickelte ab Ende der 1960er Jahre einen punktuellen und durch die Rechtsprechung des Europäi-

schen Gerichtshofs (EuGH) getragenen Grundrechtsschutz. Mit der kontinuierlichen Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen ging die Ausweitung des Grundrechtsschutzes einher, blieb allerdings an ihre richterrechtliche Grundlage gebunden. Dies wurde zwar als akzeptabel hingenommen, aber vor allem dann als unzureichend empfunden, als ab Anfang der 1990er Jahre der Ausbau der Europäischen Union erfolgte und fortschreitend vertieft wurde, mit dem die Integration eine dezidiert politische Note erfuhr. Die im Jahre 2000 proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechte-Charta) ist seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 Teil des europarechtlichen Primärrechts und bindet nach ihrem Artikel 51 Absatz 1 Satz 1 die EU und ihre Organe, aber auch die Mitgliedstaaten, soweit sie Unionsrecht anwenden (vgl. Kapitel B.3 - B.3.3).

Aus der Existenz mehrerer Schutzregime ergibt sich die Frage nach ihrem Verhältnis zueinander. Dies gilt horizontal zwischen den verschiedenen europäischen Schutzregimen und vertikal mit Blick auf die nationale, regionale und internationale Schutzebene. Der in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) vorgesehene und inzwischen auch rechtlich mögliche (vgl. Artikel 59 Absatz 2 neue Fassung EMRK) Beitritt der EU zur EMRK wirft weitere Fragen auf. Der Grundrechtsschutz im Mehrebenen-System ist dementsprechend komplex und trotz vielfacher wissenschaftlicher Bearbeitung noch immer nicht endgültig geklärt, da vieles in der Praxis auch von der Herangehensweise der involvierten nationalen Verfassungsgerichte, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, einerseits und andererseits des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie des EuGH abhängen wird.

Die auf der europäischen Ebene vorhandenen Schutzinstrumente und -mechanismen sind vielgestaltig und stark vom jeweiligen Entstehungszeitraum und organisatorischen Kontext geprägt. Auch die Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs und NHRIs haben sich erst im Lauf der Zeit entwickelt und hängen von der jeweiligen Organisation und der Struktur des menschenrechtlichen Mechanismus ab.

Literaturhinweise

Benedek, Wolfgang [u.a.] (Hg.) (2009-): European yearbook on human rights. Antwerp: European Academic Press.

Das seit 2009 erscheinende European Yearbook on Human Rights bietet einen Überblick über die rechtliche und politische Entwicklung auf dem Gebiet der Menschenrechte in Europa. Die Beiträge behandeln den Menschenrechtsschutz des Europarats, der Europäischen Union und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sowie die Aktivitäten von NGOs.

Brosig, Malte (Hg.) (2006): Human rights in Europe. A fragmented regime? Frankfurt am Main [u.a.]: Lang.

Campenhuisen, Alexander vom (2010): Grundrechte als europäische Leitidee. In: Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hg.): Handbuch der Grund- und

Menschenrechte in Deutschland und Europa. Bd. VI/1 Europäische Grundrechte I. Heidelberg: Müller, § 136, S. 3–43.

DFG-Netzwerk (Hg.) (2011): Grundrechtsvielfalt und Grundrechtskonflikte im europäischen Mehrebenensystem (Konferenzdokumentation). In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 38 (8-9), S. 193–236.

Heyns, Christof / Padilla, David / Zwaak, Leo (2006): A schematic comparison of regional human rights systems. An update. In: Sur. International journal on human rights 3 (4), S. 163–171.

Klein, Eckart (2010): Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. In: Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hg.): Handbuch der Grund- und Menschenrechte in Deutschland und Europa. Bd. VI/1 Europäische Grundrechte I. Heidelberg: Müller, § 167, S. 1269–1320.

Liese, Andrea (2011): Neue Entwicklungen im regionalen Menschenrechtsschutz. Eine politikwissenschaftliche Betrachtung des institutionellen Designs und der Dynamik des derzeitigen menschenrechtlichen Regionalismus. In: MenschenRechtsMagazin 16 (2), S. 95–107.

Sauer, Heiko (2008): Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen. Die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen. Berlin [u.a.]: Springer.

Schmahl, Stefanie (2008): Grundrechtsschutz im Dreieck von nationalem, europäischem und internationalem Recht. In: Europarecht, Beiheft 1, S. 7–39.

Shelton, Dinah L. (2008): Regional protection of human rights. Oxford: Oxford Univ. Press.

Stender, Heike (2004): Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz. Zum Problem des overlapping von materiellen Garantien und Kontrollmechanismen. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verl.

Wittinger, Michaela (1999): Die drei regionalen Menschenrechtssysteme. Ein vergleichender Überblick über die EMRK, die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker. In: Jura 21 (8), S. 405-411.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

B.2. MENSCHENRECHTSSCHUTZ IM RAHMEN DES EUROPARATES

Der am 5. Mai 1949 gegründete Europarat ist eine internationale Organisation, die durch eine enge Verbindung ihrer Mitgliedstaaten diejenigen Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, schützen und fördern will. Dieses gemeinsame Erbe besteht aus persönlicher und politischer Freiheit sowie der Herrschaft des Rechts. In Erfüllung dieser programmatischen Vorgabe einigten sich die Mitgliedstaaten des Europarates auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950. Sie gilt heute in allen 47 Mitgliedstaaten des Europarates. Herausragende Bedeutung gewinnt sie durch den Umstand, dass sie als erster völkerrechtlicher Vertrag einen Katalog bürgerlicher und politischer Freiheitsrechte verbindlich festschrieb und gleichzeitig einen (in den Anfängen zumindest teilweise) gerichtsförmigen Kontrollmechanismus errichtete. Dieser Mechanismus wurde in den folgenden vier Jahrzehnten fortentwickelt und durch das Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 zur EMRK im November 1998 grundlegend umgestaltet. Er eröffnet dem Einzelnen unmittelbar die gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns am Maßstab der EMRK, wobei diese Kontrolle durch ein echtes internationales Gericht, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, ausgeübt wird.

Die EMRK und die zu ihrer materiellen Ergänzung vereinbarten Protokolle widmen sich den meisten der klassischen Grund- und Freiheitsrechte. Gleichwohl gibt es Ausnahmen, wie die Berufs- und Gewerbefreiheit, die nicht durch die EMRK geschützt sind. Gleiches gilt nach wie vor für den Minderheitenschutz. Es ist erst in den neunziger Jahren gelungen, Spezialkonventionen zu diesem sensiblen Problemkreis zu schaffen; allerdings sind die hierfür gefundenen Schutzmechanismen denen der EMRK keinesfalls ebenbürtig.

Diesen Befund teilen sich die Minderheitenrechte (vgl. die Kapitel B.2.4 und B.2.5) mit den wirtschaftlichen und sozialen Rechten. Letztere sind in der Europäischen Sozialcharta (ESC) von 1961 (vgl. Kapitel B.2.2) sowie einem ergänzendem Regelwerk niedergelegt. Wortlaut, Verpflichtungsgrad und Kontrollmechanismus machen allerdings deutlich, dass die Mitgliedstaaten des Europarates trotz gegenteiliger Beteuerungen den wirtschaftlichen und sozialen Rechten in der Wirklichkeit eine geringere Bedeutung als den politischen und bürgerlichen Rechten beimessen.

Die Minderheitenrechte wurden nach dem Zerfall der Sowjetunion angesichts des überall erwachten Nationalitätengedankens vorrangig als Problem in Mittel-, Ost- und Südosteuropa aufgefasst. Ein entsprechender Vertrag stand 1993 ganz oben auf der politischen Agenda. Das daraufhin ausgearbeitete Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜM) sowie die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen (Sprachencharta) geben dem Thema eine rechtliche Grundlage, die allerdings nicht mit der EMRK zu vergleichen ist.

Sozialcharta, Rahmenübereinkommen und Sprachencharta arbeiten jeweils mit dem Instrument des Staatenberichts, der von einem Expertengremium

überprüft wird. Einzelfallbeschwerden sind nicht vorgesehen; lediglich im Rahmen der ESC ist eine Kollektivbeschwerde möglich (aber noch nicht gegen die Bundesrepublik Deutschland; vgl. Kapitel B.2.2).

Einen präventiven Ansatz verfolgt die 1989 in Kraft getretene Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), deren Komitee regelmäßig Besuche in den Vertragsstaaten durchführt (vgl. Kapitel B.2.3).

Hinzugekommen sind weitere Spezialkonventionen und -mechanismen. So existiert seit 2011 ein Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt (Kapitel B.2.7) und es gibt seit 2005 die Konvention gegen Menschenhandel (Kapitel B.2.6). Beide Verträge betonen neben repressiven Maßnahmen gegen die inkriminierten Verhaltensweisen die Verpflichtung der Vertragsparteien zur Prävention. Beide Verträge sehen als Mechanismus ein Evaluationsverfahren vor, bei dem die Vertragsstaaten sukzessive über die erfolgreiche Umsetzung des Vertrages zu berichten haben.

Mit dem Menschenrechtskommissar des Europarates (Kapitel B.2.8) und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (Kapitel B.2.9) treten zwei nicht-judizielle Mechanismen ergänzend zum Schutz der Menschenrechte hinzu. Ihre Aufgabe besteht vor allem darin, Probleme aufzugreifen und zu benennen. Auf diese Weise sollen weitere Prozesse angestoßen werden, um die Menschenrechtsverletzungen abzustellen und die ihnen zugrundeliegenden, oftmals strukturellen Probleme zu lösen.

Der Europarat sieht seit 1952 die Möglichkeit vor, dass NGOs beratenden Status (Konsultativstatus) haben können. Angesichts der wachsenden Bedeutung von NGOs für die internationalen Beziehungen insgesamt und die Arbeit internationaler Organisationen im Besonderen besteht seit dem Jahr 2003 die Möglichkeit für NGOs, mitwirkenden Status zu erhalten.

Dieser ist an erhöhte Anforderungen geknüpft, bringt aber eine Reihe von Mitwirkungsrechten mit sich. Das Ministerkomitee hat sie in Resolution Res(2003)8 vom 19. November 2003 niedergelegt. Die NGOs müssen in ihrem/ihren Kompetenzfeld/ern, bei denen es sich um Politikbereiche des Europarates handeln muss, besonders repräsentativ sein. Die NGOs müssen auf der gesamteuropäischen Ebene vertreten sein, also Mitglieder in einer signifikanten Zahl von europäischen Staaten haben. Sie müssen in der Lage sein, durch ihre Arbeit zum satzungsmäßigen Ziel einer größeren Einheit Europas beizutragen und die Arbeit des Europarates den Bürgern Europas näherzubringen.

Derzeit haben mehr als 400 NGOs diesen privilegierten Status, der von der schlichten Beratung bis zur vollumfänglichen Kooperation bei besonderen Projekten reichen kann. NGO-Vertreter/innen können bei unterschiedlichen Projekten als Berater/innen auftreten, zur Arbeit intergouvernementaler Ausschüsse regelmäßig oder ad hoc beitragen und Memoranden für den Generalsekretär des Europarates vorlegen. Sie können außerdem mündliche oder schriftliche Äußerungen vor den Ausschüssen der Parlamentarischen

Versammlung oder dem Kongress der Gemeinden und Regionen abgeben und sich auf Seminaren und anderen vom Europarat organisierten Treffen äußern. NGOs mit mitwirkendem Status sind berechtigt, Informationen über den Europarat, seine Ziele und Aktivitäten in ihren Ländern zu verbreiten. Sie bilden die "Conference of INGOs" und treffen sich viermal jährlich in Straßburg.

NHRIs arbeiten vielfältig mit den Organen des Europarates zusammen. Sie geben als Europäische Gruppe gemeinsame Stellungnahmen zu Themen ab, die die Parlamentarische Versammlung oder das Ministerkomitee behandeln und sie nehmen an Verhandlungen über neue Menschenrechtsverträge teil. Sie intervenieren in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und sie kooperieren mit dem Menschenrechtskommissar und ECRI.

Literaturhinweise

Bauer, Hans-Joachim (2001): Der Europarat nach der Zeitenwende 1989-1999. Zur Rolle Straßburgs im gesamteuropäischen Integrationsprozeß. Münster [u.a.]: Lit Verlag.

Beco, Gauthier de (Hg.) (2012): Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe. London [u.a.]: Routledge.

Brummer, Klaus (2008): Der Europarat. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.

Herdegen, Matthias (2009): Nichtregierungsorganisationen: rechtlicher Status, Einfluss und Legitimität. In: Hiebl, Stefan / Kassebohm, Nils / Lilie, Hans (Hg.): Festschrift für Volkmar Mehle zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos, S. 261-271.

Klein, Eckart (2001): 50 Jahre Europarat – Seine Leistungen beim Ausbau des Menschenrechtsschutzes. In: Archiv des Völkerrechts 39 (2), S. 121-141.

Rohwerder, Jan (2008): Legitimation jenseits von Staatlichkeit. Nichtregierungsorganisationen als Akteure der internationalen Politik. In: Biegi, Mandana (Hg.): Demokratie, Recht und Legitimität im 21. Jahrhundert. Wiesbaden: VS Verlag, S. 181-198.

Strasser, Wolfgang (2000): 45 Jahre Menschenrechtsinstitutionen des Europarates - Bilanz und Perspektiven. In: Holtz, Uwe (Hg.): 50 Jahre Europarat. Baden-Baden: Nomos, S. 121-137.

Wittinger, Michaela (2005): Der Europarat. Die Entwicklung seines Rechts und der "europäischen Verfassungswerte". Baden-Baden: Nomos.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www.coe.int> Auf der Website des Europarats (zum Teil in deutscher Sprache unter <http://hub.coe.int/de/web/coe-portal/home>) finden sich Informationen zu seiner Struktur und zu den einzelnen Aufgabenbereichen und konkreten Tätigkeiten im Bereich Menschenrechte, Demokratieförderung und Rechtsstaatlichkeit.

<http://www.conventions.coe.int/?lg=de> Vertragsbüro des Europarats. Bereitstellung von Verträgen, Zusammenfassungen und erläuternden Berichte auch in deutscher Sprache.

http://www.coe.int/T/NGO/default_en.asp Website der Conference of INGOs (Conference of International Non-governmental Organisations of the Council of Europe). Die Website ist in englischer Sprache.

B.2.1 DIE EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSKONVENTION UND DER EUROPÄISCHE GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) wurde von den damals zehn Mitgliedstaaten des Europarates am 4. November 1950 verabschiedet. Sie trat am 3. September 1953 in Kraft und gilt heute in allen derzeit 47 Mitgliedstaaten des Europarates.

Seit 1998 verfügt sie über einen echten, dem Individuum unmittelbar zugänglichen gerichtlichen Kontrollmechanismus. Dieser eröffnet dem Einzelnen die gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns am Maßstab der EMRK.

Die EMRK und die zu ihrer materiellen Ergänzung vereinbarten Protokolle widmen sich den meisten der klassischen Grund- und Freiheitsrechte und dem zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten gezählten Recht auf Bildung. Gleichwohl gibt es Ausnahmen, wie die Berufs- und Gewerbefreiheit, die nicht durch die EMRK geschützt sind. Sie enthält ferner keine Bestimmungen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie zum Minderheitenschutz.

Zu den materiellen Gewährleistungen der EMRK im Überblick

Die Konvention sichert das Recht auf Leben (Artikel 2), verbietet Folter (Artikel 3), Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit (Artikel 4). Sie statuiert ein Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5), regelt den Anspruch auf rechtliches Gehör und Rechte des Angeklagten (Artikel 6) sowie den Grundsatz keine Strafe ohne Gesetz (*nulla poena sine lege*) (Artikel 7). Die Konvention ruft ferner zur Achtung der privaten Sphäre auf (Artikel 8), schützt das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 9), auf freie Meinungsäußerung (Artikel 10), Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 11), ein Recht auf Ehe und Familie (Artikel 12) und verbietet schließlich Diskriminierung im Hinblick auf die Ausübung der gewährten Rechte (Artikel 14).

Das 1. Protokoll (aus dem Jahr 1952 / in Kraft seit 1954) gewährleistet vor allem den Schutz des Eigentums, das Wahlrecht und das Recht auf Bildung. Im Protokoll Nr. 4 (aus dem Jahr 1963 / in Kraft seit 1968) wird unter anderem die Freizügigkeit garantiert. Das Verbot der Todesstrafe findet sich im Protokoll Nr. 6 (aus dem Jahr 1983 / in Kraft seit 1985). Das Protokoll Nr. 7 (aus dem Jahr 1984 / in Kraft seit 1988) erweitert unter anderem die Garantien im Strafverfahren und für Ausländer/innen (Deutschland hat dieses Protokoll nicht ratifiziert). Protokoll Nr. 12 (aus dem Jahr 2000 / in Kraft seit dem 1. April 2005) begründet ein umfassendes Diskriminierungsverbot. Protokoll Nr. 13 (aus dem Jahr 2002 / in Kraft seit dem 1. Juli 2003) hat die Todesstrafe auch in Kriegszeiten abgeschafft.

Protokoll Nr. 9 stärkte die Stellung des Individuums im Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Protokoll Nr. 11 gestaltete den Gerichtshof selbst und das Beschwerdeverfahren grundlegend um. Protokoll Nr. 14 konnte wegen Verzögerungen durch Russland erst am 1. Juni 2010 in Kraft treten. Es eröffnet Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung, um die Arbeitsfähigkeit des Gerichtshofs zu sichern.

Zu einigen rechtlichen Prinzipien der Konvention

Die EMRK folgt unter anderem den nachstehenden rechtlichen Prinzipien:

- Die EMRK übernimmt das Konzept der natürlichen, unveräußerlichen Rechte und Freiheiten nach Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.
- Das Prinzip der Nichtdiskriminierung ist verankert (Artikel 14, Protokoll Nr. 12).
- Die Konvention lässt die Einschränkung von Rechten und Freiheiten zu, setzt hierfür allerdings Grenzen: Einerseits durch konkrete Anforderungen bei den Schrankenbestimmungen selbst (formell: gesetzlich vorgesehen; materiell: zur Erreichung bestimmter Ziele, wie Schutz der Rechte und Freiheiten anderer), zum anderen dadurch, dass in Artikel 18 noch einmal ausdrücklich bestimmt wird, dass Einschränkungen nur zu den vorgesehenen Zwecken erfolgen dürfen.
- Besonders elementare Rechte und Freiheiten wie Verbot der Folter (Artikel 3), Verbot von Sklaverei und Leibeigenschaft (Artikel 4 Absatz 1) und Rückwirkungsverbot/keine Strafe ohne Gesetz (Artikel 7) dürfen auch im Falle von Krieg oder Notstand nicht eingeschränkt werden, in das Recht auf Leben kann in diesen Situationen lediglich durch rechtmäßige Kriegshandlungen zulässigerweise eingegriffen werden.
- Die Konvention versteht sich als subsidiäres Rechtsschutzinstrument, das den nationalen Rechtsschutz ergänzt, nicht ersetzt. Artikel 13 legt dementsprechend fest, dass jede Person die Möglichkeit haben muss, innerstaatlich eine wirksame Beschwerde einzulegen, wenn sie sich in ihren in der Konvention niedergelegten Rechten verletzt sieht. Eine Beschwerde zum EGMR kann erst nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs eingelegt werden.

Nicht fehlen soll hier der Hinweis auf die Reichweite staatlicher Verpflichtungen gemäß Artikel 1 EMRK. Dort heißt es, dass alle Personen, die sich unter der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates befinden, den Schutz der Konventionsrechte genießen. Davon sind mithin auch Angehörige von Drittstaaten oder Staatenlose erfasst. Außerdem beschränkt sich die Vorschrift ausdrücklich nicht auf das Territorium eines Vertragsstaates, sondern stellt auf die von ihm ausgeübte Hoheitsgewalt (jurisdiction) ab. Die EMRK gilt mit anderen Worten stets dann, wenn – rechtmäßig oder rechtswidrig – Hoheitsgewalt von einem Vertragsstaat auf anderem, fremdem Territorium oder beispielsweise auf hoher See ausgeübt wird; man kann sagen, dass die EMRK der vertragsstaatlichen Hoheitsgewalt überallhin folgt. Außerdem kann ein Staat, der an die EMRK gebunden ist, sich diesen Bindungen nicht ohne weiteres dadurch entziehen, dass er bestimmte seiner Aufgaben anderen Stellen, beispielsweise internationalen Organisationen, überträgt und auf diese Weise die eigenständige Durchsetzungsbefugnis verliert.

Rechtsschutzsystem der EMRK im Überblick

Der Europarat hat mit der EMRK nicht nur eine Normierung von Grundfreiheiten und Menschenrechten vorgelegt, sondern dazu von Anfang an auch ein Rechtsschutzsystem geschaffen und kontinuierlich weiterentwickelt. Von dem im System der Vereinten Nationen gebräuchlichen Instrument des Staatenberichtsverfahrens hat man abgesehen, stattdessen erkennt die Konvention in den Staaten und im Individuum die natürlichen Wächter der Menschenrechte. Ohne hier auf die Wandlungen des Straßburger Rechtsschutzsystems im Einzelnen eingehen zu können, bleibt festzuhalten, dass sich das System inzwischen von seinen zwischenstaatlich geprägten Ursprüngen gelöst hat und zu einem echten gerichtlichen, individualschützenden System geworden ist.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist seit der Reform durch das Protokoll Nr. 11 ein ständig tagendes, mit Berufsrichterinnen und -richtern besetztes Gericht. Er ist an die Stelle der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des früheren Gerichtshofs für Menschenrechte getreten. Die Zuständigkeit des Ministerkomitees des Europarates wurde beschränkt. Es verlor seine Entscheidungskompetenz und überwacht heute nur noch, ob die Vertragsstaaten die Urteile des Gerichtshofes befolgen.

Der Gerichtshof kann nun unmittelbar von Individuen angerufen werden. Die bisher erforderliche Unterwerfung der Vertragsstaaten unter die Gerichtsbarkeit entfällt, die Zuständigkeit des Gerichtshofes ist obligatorisch.

Der EGMR besteht heute aus 47 Richterinnen und Richtern, von denen jeder Konventionsstaat eine/einen entsendet. Die Richter/innen müssen von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates bestätigt werden; ihre Amtsperiode beträgt neun Jahre ohne Möglichkeit der Wiederwahl (Artikel 23). Der Gerichtshof entscheidet nach dem Artikel 26 als Einzelrichter/in, in Ausschüssen (je drei), Kammern (je sieben) und einer Großen Kammer (bestehend aus sieben Richterinnen und Richtern). Das Plenum des Gerichtshofes entscheidet nur über organisatorische oder administrative Fragen. Der/die Einzelrichter/in hat nach Artikel 27 nur die Kompetenz, Beschwerden für unzulässig zu erklären oder aus der Liste zu streichen; die Sachentscheidung bleibt den Ausschüssen und Kammern vorbehalten.

Nach Artikel 39 seiner Verfahrensordnung kann der Gerichtshof vorläufige Maßnahmen "empfehlen", die im Interesse der Parteien oder eines ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs vom beklagten Staat ergriffen werden sollen. Die Empfehlung kann auf Antrag oder von Amts wegen ausgesprochen werden, sie ergeht üblicherweise nur, wenn ein glaubhaftes und unmittelbar bevorstehendes Risiko eines irreparablen Schadens besteht. Dies ist beispielsweise in Auslieferungs- oder Abschiebungsfällen gegeben, wenn dem/der Betroffenen im Zielland Folter oder gar die Todesstrafe droht.

Die Urteile des EGMR sind gemäß Artikel 46 Absatz 1 verbindlich; die Vertragsstaaten sind verpflichtet, "das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen". Eine "Durchsetzungskompetenz" des Gerichtshofs fehlt freilich ebenso wie eine eigene Vollzugsbehörde.

Die Rechtskraft wirkt zwischen den Verfahrensparteien (*inter partes*), so dass unmittelbar nur der beklagte Staat Konsequenzen aus dem Urteil ziehen muss. Nur selten sehen sich auch andere Staaten veranlasst, deren Rechtslage der gerügten Rechtslage ähnelt, nach einem gegen einen anderen Staat ergangenen Urteil bei sich Änderungen vorzunehmen.

Das Piloturteilsverfahren wurde vom Gerichtshof entwickelt, um auf die hohen Zahlen gleichgelagerter Verstöße gegen die Konvention angemessen reagieren zu können. Es ermöglicht ihm, einen Fall zu entscheiden und dem beklagten Staat aufzugeben, das allen gleichgelagerten Fällen zugrundeliegende Strukturproblem – etwa Überlastung der Justiz – innerhalb einer bestimmten Frist zu lösen. Hierzu macht der Gerichtshof dann – anders als in der Konvention eigentlich vorgesehen – konkrete Vorgaben.

Wird in dem Urteil ein Verstoß gegen die EMRK festgestellt, so ist entsprechend den allgemeinen Regeln der Völkerrechtsverstoß wiedergutzumachen. Das beinhaltet die Beendigung des völkerrechtswidrigen Akts; Wiederholungen müssen – durch Gesetzesänderungen oder die Änderungen von Verwaltungsrichtlinien – ausgeschlossen werden. Schließlich ist Wiedergutmachung in immaterieller (Entschuldigung, Rehabilitierung) und materieller Form (Schadenersatz in Geld) zu leisten. Dem EGMR ist in Artikel 41 (früher Artikel 50) ausdrücklich die Kompetenz zugewiesen, im Falle von Konventionsverletzungen Schadenersatz zuzusprechen.

Im Übrigen ist es eine interne Aufgabe des Staates, die Umsetzung der EGMR-Urteile zu regeln und sicherzustellen. Grundsätzlich stellen die Urteile jedenfalls keine innerstaatlich einsetzbaren Rechtstitel dar. In der Bundesrepublik Deutschland ist zunächst 1998 in der Strafprozessordnung eine erste Ausnahme verankert worden. Gemäß § 359 Nr. 6 StPO besteht ein gesetzlicher Wiederaufnahmegrund, wenn eine strafrechtliche Verurteilung auf einer vom EGMR festgestellten Konventionsverletzung beruhte. Seit dem Jahr 2006 gilt nach § 580 Nr. 8 ZPO aber generell, dass gerichtliche Verfahren wieder aufgenommen werden können, "wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Verletzung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten oder ihrer Protokolle festgestellt hat und das Urteil auf dieser Verletzung beruht".

Die Überwachung der Durchführung der Urteile obliegt gemäß Artikel 46 Absatz 2 dem Ministerkomitee des Europarates. Dieses setzt alle Fälle, deren Durchführung überwacht werden muss, in der Regel sechs Wochen nach der Entscheidung auf seine Tagesordnung. Üblicherweise kommt es zu einem Interaktionsprozess mit dem Vertragsstaat, in dessen Rahmen das Ministerkomitee als Ratgeber, Mahner und Kontrolleur auftritt. Sobald der Staat zufriedenstellende Abhilfemaßnahmen mitgeteilt hat, gibt das Ministerkomitee diese bekannt und erklärt den Überwachungsprozess für beendet. Unterlässt der Staat eine solche Abhilfe, kann das Ministerkomitee dieses Versagen oder diese Verweigerung ebenfalls öffentlich machen – wobei der/die Vertreter/in des betroffenen Staates an der Abstimmung über diesen Schritt teilnimmt, jedoch nur eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Überwiegend ist die Erfolgsbilanz des Ministerkomitees sehr ordentlich, was hartnäckige Verweigerung im

Einzelfall nicht ausschließt. NHRIs können hier eine wichtige Wächterfunktion ausüben.

Die Arbeitsbelastung des EGMR ist in den letzten Jahren, vor allem seit der Aufnahme zahlreicher Mitgliedstaaten in den Europarat aus Mittel- und Osteuropa und deren Beitritt zur EMRK, stark gestiegen. Die Entlastungseffekte, die mit der Reform durch das Protokoll Nr. 11 erhofft worden waren, sind nicht eingetreten. Auch die in Protokoll Nr. 14 eröffneten Entlastungsmöglichkeiten werden den Verfahrensstau nicht beseitigen können.

Weitere Reformvorschläge bestehen in der Verringerung der Zahl der Kammerichter/innen von sieben auf fünf, was die Errichtung weiterer Kammern ermöglichen würde, und einer erleichterten Niederschlagung von Bagatellfällen. Bislang noch keine Mehrheit hat der Vorschlag gefunden, den Einzelrichter/innen Fälle in der Sache entscheiden zu lassen. Auch die Einrichtung von Regionalkammern dürfte sich auf mittlere Sicht – wohl zu Recht – nicht realisieren lassen.

Das Beschwerde- und Kontrollverfahren vor dem EGMR

a. Wer kann Beschwerden einreichen?

Nach Artikel 33 kann jeder Konventionsstaat den Gerichtshof wegen jeder behaupteten Verletzung der Konvention und der Protokolle durch einen anderen Konventionsstaat anrufen (Staatenbeschwerde).

Nach Artikel 34 kann jede natürliche Person, NGO oder Personenvereinigung eine Beschwerde wegen jeder behaupteten Verletzung der Konvention und der Protokolle einlegen (Individualbeschwerde).

b. Gegen wen können (Individual-)Beschwerden eingereicht werden?

Eine Beschwerde kann sich nur gegen einen Konventionsstaat richten und muss einen Hoheitsakt (vor allem behördliches und gerichtliches Handeln oder Unterlassen) zum Gegenstand haben. Beschwerden gegen Einzelpersonen oder private Organisationen und Körperschaften unterfallen nicht dem Anwendungsbereich der Konvention. Aufgrund der sogenannten Drittwirkung der Konventionsrechte kann es aber auch zur indirekten Beurteilung von Rechtsverhältnissen zwischen Privaten durch den EGMR kommen.

c. Grundvoraussetzungen für Individualbeschwerden (Artikel 34, 35 Absatz 1) (vgl. Dokument B.2.1-1)

- Behauptung, durch einen der Konventionsstaaten in einem in der EMRK oder den Protokollen anerkannten Recht verletzt worden zu sein (Opfergemeinschaft). Die beschwerdeführende Person oder Organisation muss in der Regel gegenwärtig, selbst und unmittelbar betroffen sein.
- Nicht erforderlich ist es, Staatsangehöriger des beklagten Staats oder überhaupt eines Konventionsstaates zu sein.
- Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs; in der Bundesrepublik Deutschland muss also grundsätzlich auch Verfassungsbeschwerde eingelegt worden sein.

d. Kann oder muss ich mich durch einen Anwalt vertreten lassen?

Es besteht kein Anwaltszwang, für die Einlegung der Beschwerde, die Hinzuziehung eines Rechtsbeistandes ist jedoch empfehlenswert. Fordert der Gerichtshof den Staat zur Stellungnahme auf, wird anwaltliche Vertretung notwendig. Der/die Anwalt/Anwältin muss schriftlich bevollmächtigt sein; der Gerichtshof korrespondiert nur mit ihm/ihr.

e. Wer trägt die entstehenden Kosten?

Das Verfahren vor dem Gerichtshof ist kostenfrei, es fallen keine Gerichtsgebühren an. Die Kosten des Rechtsbeistandes im Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich von der beschwerdeführenden Person zu tragen, nach Artikel 91ff. der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die Gewährung von Prozesskostenhilfe möglich. Im Obsiegenfalle können (Anwalts-)Kosten als Schaden geltend machen; die Entscheidung des Gerichtshofs ergeht im Rahmen von Artikel 41 (gerechte Entschädigung).

f. Sind Fristen zu beachten (Artikel 35 Absatz 1)?

Die Beschwerde muss innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach Ergehen der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung beim Gerichtshof eingehen. Die Frist beginnt mit der Zustellung der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung (an die beschwerdeführende Person selbst oder ihren Rechtsbeistand in diesem Verfahren.)

g. Unzulässigkeitskriterien für Individualbeschwerden (Artikel 35 Absätze 2 und 3)

- Anonymität;
- wesentliche Übereinstimmung mit einer bereits früher vom Gerichtshof geprüften Beschwerde ohne neue Tatsachen;
- Beschwerde wurde bereits einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Vergleichsinstanz unterbreitet und enthält keine neuen Tatsachen;
- offensichtliche Unvereinbarkeit der Beschwerde mit der Konvention oder den Protokollen;
- offensichtliche Unbegründetheit der Beschwerde oder offensichtlicher Missbrauch des Beschwerderechts.

h. Streichung von Beschwerden aus dem Register (Artikel 37)

Der Gerichtshof kann in jedem Stadium des Verfahrens Beschwerden aus seinem Register streichen.

Er kann dies tun, wenn Grund zur Annahme besteht, dass

- die beschwerdeführende Person die Beschwerde nicht weiterverfolgen will;
- die Streitigkeit einer Lösung zugeführt worden ist (etwa durch eine gütliche Einigung);
- eine weitere Prüfung der Beschwerde aus anderen Gründen nicht gerechtfertigt ist.

Auch nach einer Streichung kann der Gerichtshof die Sache weiterverfolgen oder wieder in das Register eintragen, wenn die Achtung der Menschenrechte dies erfordert oder er es sonst für gerechtfertigt hält.

i. Formerfordernisse (vgl. ausführlich die Dokumente B.2.1-2 und B.2.1.3)

Die Beschwerde ist schriftlich per Briefpost oder Fax einzulegen, nach Möglichkeit in den Arbeitssprachen des Gerichtshofs (Englisch oder Französisch), um kostspielige und zeitaufwendige Übersetzungen zu vermeiden.

European Court of Human Rights
Council of Europe
F- 67075 Strasbourg - Cedex
Frankreich

Tel.: 00 33 3 88 41 20 18
Fax: 00 33 3 88 41 27 30

Zum Ablauf einer Individualbeschwerde

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die nachstehende Ablaufskizze das komplexe Geschehen nach Einreichung einer Individualbeschwerde nicht vollständig erfassen kann. Immerhin soll sie den potentiellen Beschwerdeführer/innen einen Eindruck davon vermitteln, inwieweit sie das Geschehen aktiv beeinflussen können und wo ihre Mitwirkung erforderlich ist (vgl. Abbildung B.2.1-1).

- a. Einreichen einer Beschwerde beim Gerichtshof.
- b. Die Kanzlei tritt mit der beschwerdeführenden Person in Verbindung, um gegebenenfalls weitere für eine Registrierung notwendige Klärungen herbeizuführen.
- c. Registrierung der Beschwerde durch die Kanzlei.
- d. Die Beschwerde wird bei einer Kammer anhängig gemacht. Dies ist in der Regel die Kammer, der derjenige/diejenige Richter/in angehört, der/die vom "beklagten" Staat nominiert wurde. Diese/r Richter/in kann – abhängig von der Zahl der nationalen Fälle – in mehreren Kammern sitzen. Die Zuweisung der Sache an eine bestimmte Kammer unterliegt nicht den strengen Anforderungen, die das Grundgesetz mit dem Prinzip des gesetzlichen Richters in Artikel 101 Absatz 1 Satz 2 GG statuiert.
- e. Nominierung einer/eines Bericht erstattenden Richter/richters durch eine Kammer. Diese/r bereitet – im Namen des Gerichtshofs und mit Unterstützung der Kanzlei – den Fall auf. Sie/Er nimmt entsprechend Kontakt mit den Parteien auf, stellt das Dossier zusammen und unternimmt weitere Schritte, wie zum Beispiel Bemühungen um eine gütliche Einigung, nachdem der Fall für zulässig erklärt wurde.
- f. Die Beschwerde wird durch einen aus drei Richter/innen bestehenden Ausschuss im Auftrag der betreffenden Kammer geprüft.

- g. Entweder Entscheidung des Ausschusses mit Einstimmigkeit über Zurückweisung wegen Unzulässigkeit oder über Streichung. Der Fall ist dann abgeschlossen, da diese Entscheidung endgültig ist.
- h. Oder Weiterleitung durch den Ausschuss an die Kammer. Die Kammer prüft selbständig und ungebunden die formale Zulässigkeit und die Begründetheit der Sache. Dies geschieht in der Regel getrennt.
- i. Prüfung der formalen Zulässigkeit.
- j. Entweder Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde wegen formaler Unzulässigkeit. Der Fall ist abgeschlossen, die Entscheidung endgültig.
- k. Oder Erklärung über die formale Zulässigkeit durch die Kammer.
- l. Die Beschwerde wird an die betreffende Regierung übermittelt. Diese erhält Gelegenheit zur Stellungnahme.
- m. Der Gerichtshof setzt – gegebenenfalls nach weiterem Austausch von Stellungnahmen durch Beschwerdeführer/in und Regierung – die Prüfung der Begründetheit fort. Dabei unternimmt die Kammer weitere Ermittlungen in Zusammenarbeit mit den Parteien, trägt Fakten zusammen und nimmt Bemerkungen oder Kommentare der Parteien oder auch eines Dritten (nach Artikel 36) ins Dossier auf. Neben diesem schriftlichen Teil der Prozedur findet in aller Regel eine mündliche Anhörung der Parteien statt. Das Verfahren ist üblicherweise öffentlich.
- n. Die Kammer entscheidet, ob sie die Beschwerde für begründet oder unbegründet hält. Im letzten Fall wird die Beschwerde endgültig zurückgewiesen.
- o. Hält die Kammer die Beschwerde dagegen für begründet, so wirkt sie auf eine gütliche Einigung der Parteien hin. Dieses Verfahren ist vertraulich. Erfolgt eine gütliche Einigung, so streicht der Gerichtshof die Sache durch eine Entscheidung aus seinem Register. Diese endgültige Entscheidung beschränkt sich auf Kurzangaben zu Sachverhalt und zur Lösung.
- p. Kommt keine gütliche Einigung zustande, so fällt die Kammer ihr Urteil.
- q. Das Urteil einer Kammer wird endgültig, wenn
 - die Parteien erklären, die Rechtssache nicht an die Große Kammer zu verweisen;
 - die Verweisung an die Große Kammer von den Parteien nicht innerhalb von 3 Monaten nach dem Urteilsspruch beantragt worden ist;
 - der Ausschuss der Großen Kammer den Antrag auf Verweisung an sie abgelehnt hat.
- r. Kommt es zur Verhandlung in der großen Kammer, ist deren Urteil endgültig.

- s. Das endgültige Urteil (der Kammer oder der Großen Kammer) wird veröffentlicht. Urteile sind zu begründen. Jede/r Richter/in ist berechtigt, abweichende Meinungen darzulegen.
- t. Der Gerichtshof kann der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zusprechen, wenn im innerstaatlichen Recht des betroffenen Vertragsstaates nur unzureichende Wiedergutmachung vorgesehen ist (Artikel 41).
- u. Das endgültige, den Vertragsstaat bindende Urteil wird dem Ministerkomitee zugeleitet, das seine Durchführung überwacht.

Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland

Deutschland wurde vom EGMR mehrfach wegen Verstößen gegen Artikel 6 EMRK (überlange Verfahrensdauer) und Artikel 13 EMRK (fehlender Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren) verurteilt. Im September 2010 stellte der Gerichtshof deshalb in einem Piloturteil fest, dass die überlange Verfahrensdauer vor deutschen Gerichten ein strukturelles Problem darstellt, das grundsätzlich durch die Einführung eines wirksamen Rechtsschutzes gelöst werden muss (Individualbeschwerde Nr. 46344/06).

Zu weiteren wichtigen Entscheidungen in den letzten Jahren gehörten:

Rechtssache G. gegen Deutschland: Mit Urteil vom 1. Juni 2010 entschied die Große Kammer des EGMR, dass die Gewaltandrohung gegen einen mutmaßlichen Kindesentführer durch die Polizei im Verhör eine konventionswidrige unmenschliche Behandlung darstellte, die aber keine Auswirkungen auf die Fairness des Verfahrens vor dem Strafgericht hatte (Individualbeschwerde Nr. 22978/05).

Rechtssache M. gegen Deutschland: Im Dezember 2009 entschied der Gerichtshof, dass die nachträgliche Verlängerung der Sicherungsverwahrung eines Straftäters über die zur Tatzeit zulässige Höchstdauer hinaus das Recht auf Freiheit (Artikel 5 EMRK) verletze und gegen den Grundsatz "keine Strafe ohne Gesetz" (Artikel 7 EMRK) verstoße (Individualbeschwerde Nr. 19359/04).

Weitere Entscheidungen betrafen das elterliche Sorgerecht (insbesondere die Rechte nichtverheirateter Väter), das Spannungsverhältnis zwischen Persönlichkeitsrecht und Pressefreiheit sowie Eigentums- und Rentenansprüche vor dem Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung.

Eine ausführliche Liste wichtiger Urteile und ein jährlicher "Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland" sind auf der Website des Bundesministeriums der Justiz zu finden.

http://www.bmj.de/DE/Recht/OeffentlichesRecht/MenschenrechtsschutzEuroparatInternationalerMenschenrechtsschutz/EuropaeischerGerichtshoffuerMenschenrechte/Urteile/doc/Europaeischer_Gerichtshof_fuer_Menschenrechte.html

Literaturhinweise

Breuer, Marten (2008): Das Recht auf Individualbeschwerde zum EGMR im Spannungsfeld zwischen Subsidiarität und Einzelfallgerechtigkeit. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 35 (6-9), S. 121–126.

Dijk, Pieter van [u.a.] (Hg.) (2006): Theory and practice of the European Convention on Human Rights. 4. Aufl. Antwerpen: Intersentia.

Frowein, Jochen A. / Peukert, Wolfgang (2009): Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar. 3. Aufl. Kehl [u.a]: Engel.

Grabenwarter, Christoph (2009): Europäische Menschenrechtskonvention. 4. Aufl. München: Beck; Wien: Manz.

Grote, Rainer / Marauhn, Thilo (Hg.) (2006): EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz. Tübingen: Mohr Siebeck.

Klein, Eckart (Hg.) (2000): 50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention. Themenheft des MenschenRechtsMagazins. Potsdam: Universitätsverlag.

Klein, Eckart (2010): Der Schutz der Grund- und Menschenrechte durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. In: Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hg.): Handbuch der Grund- und Menschenrechte in Deutschland und Europa. Bd. VI/1 Europäische Grundrechte I. Heidelberg: Müller, § 150, S. 593–660.

Leach, Philip (2011): Taking a case to the European Court of Human Rights. 3. Aufl. Oxford: Oxford Univ. Press.

Mahler, Claudia / Weiß, Norman (2004): Die EMRK und das nationale Recht: Deutschland - eine Spurensuche. In: Mahler, Claudia / Weiß, Norman (Hg.): Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl, S. 147–213.

Meyer-Ladewig, Jens (2011): EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Handkommentar. 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Peters, Anne (2003): Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention. München: Beck.

Rudolf, Beate / Raumer, Stefan von (2009): Die Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Anwaltsblatt 59 (5), S. 313-318.

Rudolf, Beate / Raumer, Stefan von (2009): Der Schutzzumfang der Europäischen Menschenrechtskonvention. Anwaltsblatt 59 (5), S. 318-323.

Schmahl, Stefanie (2008): Piloturteile als Mittel der Verfahrensbeschleunigung beim EGMR. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (12-15), S. 369-380.

Schmahl, Stefanie / Winkler, Tobias (2010): Schutz vor Armut in der EMRK? In: Archiv des Völkerrechts 48 (4), S. 405-431.

Sharpe, Jonathan L. (Hg.) (2010): The conscience of Europe. 50 years of the European Court of Human Rights. London: Third Millennium Publ.

Wildhaber, Luzius (2009): Ein Überdenken des Zustands und der Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 36 (21-23), S. 541-553.

Wittinger, Michaela (2001): Die Einlegung einer Individualbeschwerde vor dem EGMR. Ein Leitfaden für die Praxis. In: Neue Juristische Wochenschrift 54 (17), S. 1238-1243.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_EN Website des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in englischer und französischer Sprache.

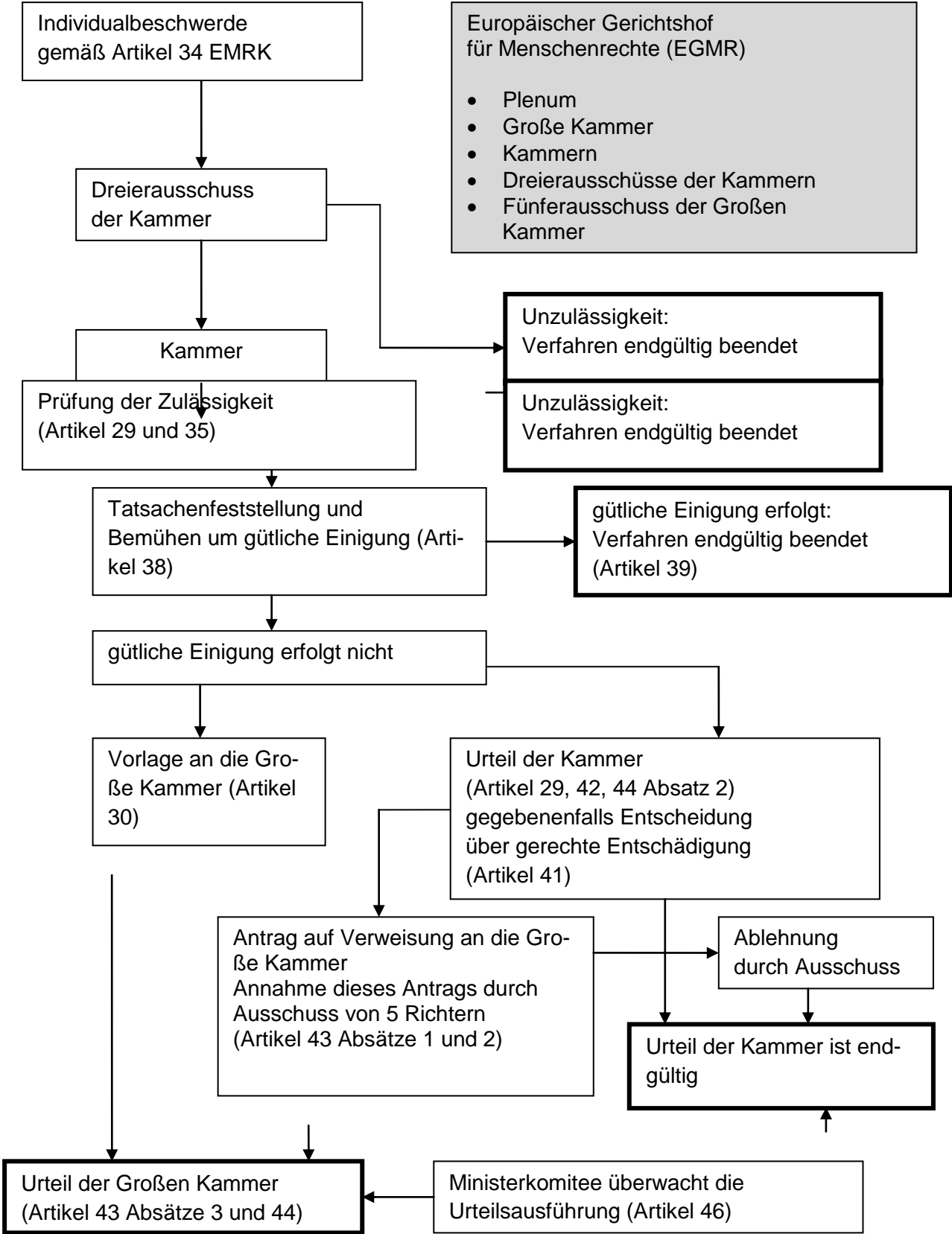
http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c=#n1355308215921_pointer Rechtsprechungsdatenbank des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (HUDOC). Urteile, Entscheidungen, Verlautbarungen und Berichte des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (ab 1998) und der Europäischen Kommission für Menschenrechte (bis 1998) in Englisch und Französisch.

<http://www.bmj.de/DE/Recht/OeffentlichesRecht/MenschenrechtsschutzEuroparatInternationalerMenschenrechtsschutz/EuropaeischerGerichtshoffuerMenschenrechte/node.html> Bundesministerium der Justiz. Informationen zum EGMR einschließlich der deutschen Übersetzung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs und des Beschwerdeformulars.

http://echr.coe.int/Documents/PO_pack_DEU.pdf Unterlagen für Personen, die sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden wollen.

<http://www.egmr.org> Ein laufend aktualisiertes Fundstellenverzeichnis, das die in deutscher Sprache übersetzten und veröffentlichten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nachweist.

Abbildung B.2.1-1:
Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte



Dokument B.2.1-1:

Merkblatt für Personen, die sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden wollen

I. Mit welchen Fällen kann sich der Gerichtshof befassen?

1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist ein internationaler Gerichtshof, der Beschwerden von Personen prüfen kann, die geltend machen, dass ihre Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt worden sind. Diese Konvention ist ein internationaler Vertrag, in dem eine große Zahl europäischer Staaten übereingekommen sind, **bestimmte Grundrechte** zu sichern. Die garantierten Rechte sind in der Konvention selbst und daneben in den nur von einigen dieser Staaten angenommenen Zusatzprotokollen Nr. 1, 4, 6, 7, 12 und 13 aufgeführt.
2. Wenn Sie glauben, dass Sie **persönlich und unmittelbar das Opfer** einer Verletzung eines oder mehrerer dieser Grundrechte durch einen oder mehrere der Staaten geworden sind, können Sie sich darüber beim Gerichtshof beschweren.
3. Der Gerichtshof kann sich jedoch nur mit Beschwerden befassen, die sich auf Verletzungen eines oder mehrerer **in der Konvention oder einem der Protokolle aufgeführten Rechte** beziehen. Er ist kein Berufungsgericht gegenüber den nationalen Gerichten und kann deren Entscheidungen weder aufheben noch abändern. Er kann sich auch in Ihrer Angelegenheit nicht unmittelbar an die Behörden wenden, über die Sie sich beklagen.
4. Der Gerichtshof kann sich nur mit Beschwerden befassen, die gegen Staaten gerichtet sind, die die Konvention oder das betreffende Zusatzprotokoll ratifiziert haben. Er kann sich nicht mit Beschwerden befassen, die sich auf Vorgänge beziehen, die sich vor der Ratifizierung ereignet haben. Das jeweils maßgebliche Datum der Ratifizierung entnehmen Sie bitte dem beigefügten Anhang.
5. Sie können sich beim Gerichtshof nur über **Akte einer Behörde** (gesetzgebende Körperschaft, Verwaltungsorgan, Gericht usw.) eines dieser Staaten beschweren. **Der Gerichtshof kann sich nicht mit Beschwerden gegen Einzelpersonen oder private Organisationen befassen.**
6. Gemäß Artikel 35 Abs. 1 der Konvention kann der Gerichtshof erst nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel und nur innerhalb einer Frist von sechs Monaten seit dem Tag der letzten endgültigen Entscheidung angerufen werden. Ihm ist es nicht möglich sich mit Beschwerden zu befassen, die diese Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllen.
7. Die Voraussetzung der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs bedeutet, dass Sie zunächst versucht haben müssen, eine Entscheidung der nationalen Gerichte über den Streitgegenstand Ihrer Beschwerde herbeizuführen. Das schließt die Einlegung eines Rechtsbehelfs zum höchsten zuständigen Gericht ein. Sollten Sie einen solchen Rechtsbehelf nicht eingelegt haben, müssen Sie darlegen, warum dieser ineffektiv gewesen wäre.
8. Bei Anrufung der nationalen Gerichte müssen Sie die **innerstaatlichen Verfahrensregeln** und insbesondere die Fristvorschriften **beachten**. Wird das

von Ihnen eingelegte Rechtsmittel beispielsweise verworfen, weil Sie es verspätet oder beim falschen Gericht eingebracht oder andere Verfahrensvorschriften nicht beachtet haben, so ist es dem Gerichtshof nicht möglich, sich mit Ihrem Fall zu befassen.

9. Ist Ihre Beschwerde gegen eine Gerichtsentscheidung, wie etwa eine Verurteilung oder ein Strafurteil gerichtet, ist es allerdings nicht erforderlich, dass Sie nach Erschöpfung des normalen Rechtswegs einen Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens gestellt haben. Auch müssen Sie nicht außergerichtliche Rechtsbehelfe oder Gnaden- oder Amnestiegesuche eingelegt haben. Petitionen (an das Parlament, das Staatsoberhaupt oder die Regierung, an einen Minister oder einen Ombudsmann) stellen keine effektiven Rechtsbehelfe dar, von denen Sie Gebrauch gemacht haben müssen.

10. Nach der Entscheidung der letzten innerstaatlichen Gerichtsinstanz haben Sie **sechs Monate** Zeit, um sich an den Gerichtshof zu wenden. **Diese Frist beginnt mit der Zustellung der letzten im normalen Rechtsweg ergangenen Entscheidung an Sie oder Ihren Rechtsanwalt.** Entscheidungen über Wiederaufnahmeanträge, Gnaden- oder Amnestiegesuche oder sonstige Gesuche an öffentliche Einrichtungen haben keine Auswirkungen auf diese Frist.

11. Die Sechsmonatsfrist wird erst unterbrochen, wenn Sie dem Gerichtshof entweder in einem **ersten Schreiben** den Gegenstand Ihrer Beschwerde eindeutig – wenngleich auch nur zusammenfassend – darlegen oder das ausgefüllte Beschwerdeformular zusenden. Eine einfache Bitte um Auskunft oder um Zusendung der Beschwerdeunterlagen reicht nicht aus, um die Sechsmonatsfrist zu unterbrechen.

12. Zu Ihrer Information werden Sie darauf hingewiesen, dass **mehr als 90 % der vom Gerichtshof untersuchten Beschwerden** wegen Nichtbeachtung einer oder mehrerer der Zulässigkeitsvoraussetzungen zurückgewiesen worden sind.

II. Wie man sich an den Gerichtshof wendet

13. Die **Amtssprachen** des Gerichtshofs sind Englisch und Französisch. Sollte es einfacher für Sie sein, können Sie aber auch in einer der offiziellen Sprachen der Mitgliedstaaten der Konvention an die Kanzlei des Gerichtshofs schreiben. Zu Beginn des Verfahrens wird der Gerichtshof Ihnen in der Regel auch in dieser Sprache antworten. Jedoch sollten Sie beachten, dass zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich für den Fall, dass der Gerichtshof die Regierung auffordert, zu den von Ihnen erhobenen Beschwerdepunkten Stellung zu nehmen, der Schriftverkehr mit Ihnen ausschließlich auf Englisch oder Französisch geführt wird. In diesem Fall sind Sie bzw. Ihr Bevollmächtigter grundsätzlich gehalten, weitere Schriftsätze auf Englisch oder Französisch einzureichen.

14. Beschwerden können beim Gerichtshof nur schriftlich eingebracht werden (und nicht per Telefon). Wenn Sie eine Beschwerde per E-Mail oder Fax einbringen, muss eine Bestätigung auf dem gewöhnlichen Postweg erfolgen. **Es hat keinen Zweck, wenn Sie persönlich nach Straßburg kommen, um Ihre Beschwerde mündlich darzulegen.**

15. Sämtliche Ihre Beschwerde betreffende Korrespondenz senden Sie bitte an folgende Adresse:

An den Kanzler
des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
Europarat
F-67075 STRASBOURG CEDEX

Wir bitten Sie, sämtliche Unterlagen, die Sie an den Gerichtshof schicken, **nicht mit Heftklammern, Klebestreifen oder auf sonstige Art und Weise miteinander zu verbinden**. Alle Seiten sind durchgehend zu nummerieren.

16. Nach Empfang Ihres ersten Schreibens oder des Beschwerdeformulars wird die Kanzlei des Gerichtshofs Ihnen antworten und Sie darüber informieren, dass **eine Akte (deren Nummer in allen folgenden Schreiben anzugeben ist) unter Ihrem Namen angelegt wurde**. Weiterhin erhalten Sie zehn Strichcode-Aufkleber zugesandt, die Sie für zukünftige Schreiben verwenden sollten. In der Folge werden Sie möglicherweise aufgefordert, nähere Auskünfte zu erteilen, zusätzliche Unterlagen einzureichen oder bestimmte Punkte Ihrer Beschwerde zu erläutern. Die Kanzlei kann Ihnen jedoch weder Informationen über die Rechtslage in dem Staat geben, über den Sie sich beschweren, noch Hinweise zur Anwendung und Auslegung innerstaatlichen Rechts erteilen.

17. Es liegt in Ihrem Interesse, die Schreiben des Gerichtshofs zügig zu beantworten. Jegliche Verspätung oder das Ausbleiben einer Antwort kann vom Gerichtshof als Anzeichen dafür gedeutet werden, dass Sie Ihre Beschwerde nicht mehr weiterverfolgen möchten.

18. Wenn Sie der Ansicht sind, dass Ihre Beschwerde eines der in der Konvention oder den Zusatzprotokollen garantierten Rechte betrifft und die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind, **füllen Sie bitte das Beschwerdeformular sorgfältig und leserlich aus. Senden Sie es mit sämtlichen zur Prüfung des Falles notwendigen Unterlagen umgehend, jedenfalls aber nicht später als acht Wochen nach Datum des ersten Schreibens der Kanzlei zurück**. Sollten Sie das Beschwerdeformular nicht bis zum Ablauf der Achtwochenfrist einsenden, ist das Datum, an dem Sie das Beschwerdeformular zusenden – und nicht das Datum Ihres ersten Briefes – für die Einhaltung der Sechsmonatsfrist des Artikel 35 Absatz 1 der Konvention (siehe oben Absätze 6 und 10) maßgeblich. Erhält der Gerichtshof das Beschwerdeformular nicht binnen sechs Monaten, nachdem es Ihnen zugesandt wurde, wieder zurück, wird davon ausgegangen, dass Sie nicht länger an der Verfolgung der Beschwerde interessiert sind. Die Akte wird dann vernichtet. Falls Sie Anfragen des Gerichtshofs nicht beantworten oder zusätzlich angeforderte Unterlagen nicht einreichen, kann dies dazu führen, dass der Gerichtshof die Beschwerde nicht prüft, sie für unzulässig erklärt oder von der Liste der anhängigen Fälle streicht.

19. Stellen Sie beim Ausfüllen des Beschwerdeformulars sicher, dass Sie (a) die maßgeblichen Information über die Parteien angeben (Abschnitt I des Beschwerdeformulars), dabei – soweit notwendig – für jede(n) Beschwerde-

führer(in) jeweils ein separates Blatt verwenden und ein oder mehrere Vollmachtsformulare ausfüllen, sofern Sie sich vertreten lassen wollen;

(b) eine knappe und präzise Zusammenfassung des Sachverhalts geben, über den Sie sich beschweren wollen (Abschnitt II des Beschwerdeformulars). Nennen Sie dabei auch exakte Daten und versuchen Sie, die Geschehnisse in chronologischer Reihenfolge zu beschreiben. Betreffen Ihre Beschwerdepunkte mehrere verschiedene Sachverhalte, wie zum Beispiel verschiedene Gerichtsverfahren, sollten Sie jeden Sachverhalt einzeln darstellen;

(c) so präzise wie möglich beschreiben, was genau Ihre Beschwerde unter der Konvention ist (Abschnitt III des Beschwerdeformulars). Geben Sie die Artikel der Konvention an, auf die Sie sich stützen und erläutern Sie, warum diese Vorschriften in dem in Abschnitt II des Beschwerdeformulars angegebenen Sachverhalt verletzt wurden;

(d) notwendige Angaben dazu machen, dass Sie die Fristen beachtet und den Rechtsweg erschöpft haben (Abschnitt IV des Beschwerdeformulars). Sie sollten diese Angaben für jeden Beschwerdepunkt gesondert ausführen;

(e) kurz angeben, was Sie mit Ihrer Beschwerde zum Gerichtshof erreichen wollen (Abschnitt V des Beschwerdeformulars);

(f) aufzeigen, ob die Beschwerdepunkte bereits einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Schlichtungsorgan vorgelegt wurden (Abschnitt VI des Beschwerdeformulars). Sollte dies der Fall sein, geben Sie unter anderem an, welchem Organ Ihre Beschwerdepunkte vorgelegt wurden, sowie Daten und Einzelheiten zu den Verfahren und zu den ergangenen Entscheidungen. Sie sollten auch Kopien relevanter Entscheidungen und Unterlagen einreichen;

(g) alle in den Abschnitten IV und VI des Beschwerdeformulars genannten Entscheidungen auflisten sowie alle Unterlagen beifügen, die der Gerichtshof als Beweismittel (Protokolle, Zeugenaussagen usw.) verwenden soll (Abschnitt VII des Beschwerdeformulars). Haben Sie die Entscheidungen noch nicht vorgelegt, sollten Sie diese, jeweils als Ganzes, in Kopie beifügen. **Es werden keine Dokumente an Sie zurückgeschickt – es liegt daher in Ihrem eigenen Interesse, lediglich Kopien und nicht die Originale beizufügen;**

(h) die Erklärung am Ende des Beschwerdeformulars unterzeichnen. Ist die Erklärung von einem Verfahrensbevollmächtigten unterzeichnet, ist der Beschwerde ein ausgefülltes Vollmachtsformular beizufügen, es sei denn, ein solches wurde bereits vorgelegt.

20. Informationen, die Sie der Kanzlei des Gerichtshofs mitteilen, werden in der Regel der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Das schließt Informationen zur Person des Beschwerdeführers oder zu dem Verfahren beigetretenen Drittparteien ein. Außerdem können diese Informationen in der über das Internet zugänglichen HUDOC Datenbank erscheinen, sollte der Gerichtshof diese Informationen in einer Sachverhaltsschilderung an den beklagten Staat, in einer Entscheidung über die Zulässigkeit oder Streichung der Beschwerde aus dem Register oder einem Urteil aufnehmen. Aus diesem Grund sollten Sie nur solche Angaben hinsichtlich Ihres oder des Privatlebens von Drittbeteiligten machen, die für das Verständnis des Sachverhalts unerlässlich sind. Wenn Sie darüber hinaus nicht möchten, dass Ihre Identität öffentlich gemacht wird, müssen Sie dies ausdrücklich beantragen und Gründe für das Abweichen von

der sonst üblichen Praxis angeben. Soweit ausreichende Gründe hierfür vorliegen, kann der Gerichtshof ausnahmsweise die **Anonymisierung** der Beschwerde zulassen.

21. Beim Einbringen der Beschwerde müssen Sie sich weder durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen, noch muss ein eventuell beauftragter Bevollmächtigter zwingend ein Rechtsanwalt sein. Wenn Sie sich bei der Einlegung Ihrer Beschwerde durch **einen Rechtsanwalt oder einen anderen Bevollmächtigten** vertreten lassen wollen, müssen Sie dem Beschwerdeformular eine **entsprechende Vollmacht** beilegen. Vertreter von juristischen Personen (Gesellschaft, Verein usw.) oder Personengruppen müssen einen Nachweis über ihre Vertretungsbefugnis vorlegen.

22. Der Gerichtshof gewährt keine **Verfahrenshilfe**, um Ihnen die Finanzierung eines Anwalts zur Einbringung einer Beschwerde zu ermöglichen. Zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens allerdings – nämlich nach der Entscheidung des Gerichtshofs, die Beschwerde der Regierung des beklagten Staates zur Stellungnahme zuzustellen – kann Ihnen Verfahrenshilfe gewährt werden, sofern Sie einen Anwalt nicht bezahlen können und die Gewährung von Verfahrenshilfe notwendig erscheint, um die ordentliche Durchführung des Verfahrens zu ermöglichen.

23. Die Bearbeitung Ihrer Beschwerde beim Gerichtshof ist **kostenfrei**. Das Verfahren ist grundsätzlich schriftlich und ein persönliches Erscheinen beim Gerichtshof nicht erforderlich. Jede Entscheidung des Gerichtshofes wird Ihnen unaufgefordert mitgeteilt werden.

Quelle:

European Court of Human Rights / Cour Européenne des Droits de l'Homme (2010): Unterlagen für Personen, die sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden wollen, S. 26-30.

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Euoparat_Dokumente/EGMR_Beschwerde_Dokumente.pdf

Dokument B.2.1-2:

Formblatt für Beschwerde gemäß Artikel 34 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 45 und 47 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs

I. Die Parteien

A. Der Beschwerdeführer / Die Beschwerdeführerin

(Angaben über den Beschwerdeführer / die Beschwerdeführerin und ggf. den Bevollmächtigten/die Bevollmächtigte)

- 1. Familienname:..... 2. Vorname(n):.....
Geschlecht: männlich / weiblich.....
- 3. Staatsangehörigkeit:..... 4. Beruf:.....
- 5. Geburtsdatum und -ort:.....
- 6. Ständige Anschrift:.....
.....
.....
- 7. Telefon:.....
- 8. Derzeitige Anschrift (falls von Punkt 6. abweichend):.....
.....
.....
- 9. Name und Vorname des Bevollmächtigten/der Bevollmächtigten⁵.....
- 10. Beruf des Bevollmächtigten/ der Bevollmächtigten:.....
- 11. Anschrift des Bevollmächtigten/ der Bevollmächtigten:.....
.....
- 12. Telefon:.....
Fax:.....

B. Die Hohe Vertragschließende Partei

(Angabe des Staates/der Staaten, gegen den/die die Beschwerde gerichtet ist)

- 13.

II. Darlegung des Sachverhaltes (Siehe § 19 (b) des Merkblattes)

- 14.

⁵ Wenn ein Bevollmächtigter/eine Bevollmächtigte bestellt ist, ist eine vom Beschwerdeführer/von der Beschwerdeführerin unterzeichnete Vollmacht beizufügen.

.....
.....
.....
.....

III. Angabe der geltend gemachten Verletzung(en) der Konvention und/oder Zusatzprotokolle und Begründung der Beschwerde

(Siehe § 19 (b) des Merkblattes)

15.

.....
.....
.....
.....

IV. Angaben zu Artikel 35 Absatz 1 der Konvention

(Siehe § 19 (d) des Merkblattes. Angaben gemäß Ziffern 16 bis 18 sind zu jedem einzelnen Beschwerdepunkt getrennt zu machen; wenn erforderlich ist ein Beiblatt zu benutzen)

16. Letzte innerstaatliche Entscheidung (Datum und Art der Entscheidung, Beziehung des Gerichts oder der Behörde).....

.....
.....
.....

17. Andere Entscheidungen (in zeitlicher Reihenfolge mit Angabe des Datums und Art der Entscheidung und der Bezeichnung des Gerichts oder der Behörde):.....

.....
.....
.....

18. Gibt es oder gab es ein Rechtsmittel, das der Beschwerdeführer/die Beschwerdeführerin nicht eingelegt hat? Wenn ja, welches Rechtsmittel wurde nicht eingelegt? Warum?

.....
.....
.....

V. Angaben des Beschwerdegegenstandes (Siehe § 19 (e) des Merkblattes)

19.....

.....

.....
.....

VI. Andere Internationale Instanzen, die mit dieser Angelegenheit befasst sind oder waren. (Siehe § 19 (f) des Merkblattes)

Sind die vorliegenden Beschwerdepunkte bereits einem anderem internationalen Untersuchungs- und Schlichtungsorgan vorgelegt worden? Wenn ja, sollten Sie ausführliche Angaben machen.

.....
.....
.....

VII. Beigefügte Unterlagen (keine Originale, nur Kopien; die Dokumente bitte nicht heften, kleben oder binden)

(Siehe § 19 (g) des Merkblattes. Kopien aller unter Ziffern IV und VI genannten Entscheidungen sind beizufügen. Es obliegt dem Beschwerdeführer/der Beschwerdeführerin, die Kopien zu beschaffen oder die Hinderungsgründe anzugeben. Eingereichte Unterlagen werden Ihnen nicht zurückgesandt)

- a)
- b)
- c)

VIII. Erklärung und Unterschrift

(Siehe § 19 (h) des Merkblattes)

Ich erkläre nach bestem Wissen und Gewissen, dass die von mir im vorliegenden Beschwerdeformular gemachten Angaben richtig sind:

Ort:

Datum:

.....

(Unterschrift des Beschwerdeführers/der Beschwerdeführerin oder des Bevollmächtigten/der Bevollmächtigten)

Dokument B.2.1-3:

Erläuterungen für Personen, die das für Beschwerden nach Artikel 34 der Konvention bestimmte Formular ausfüllen

Einleitung

Diese Erläuterungen haben den Zweck, Ihnen die Abfassung Ihrer Beschwerde vor dem Gerichtshof zu erleichtern. **Sie werden gebeten, diese Erläuterungen zunächst sorgfältig durchzulesen.** Beim Ausfüllen der einzelnen Punkte des Formulars können Sie anschließend auf die entsprechenden Abschnitte der Erläuterungen zurückgreifen.

Das ausgefüllte Formular stellt Ihre Beschwerde nach Artikel 34 der Konvention dar und ist somit die Grundlage für die Prüfung Ihres Falles durch den Gerichtshof. Es ist daher wichtig, dass Sie das Formular **vollständig und gewissenhaft ausfüllen, selbst wenn Sie Angaben wiederholen, die Sie bereits im früheren Schriftwechsel mit der Kanzlei gemacht haben.**

Wie Sie sehen, hat das Formular acht Abschnitte. Alle müssen ausgefüllt werden, damit Ihre Beschwerde sämtliche nach der Verfahrensordnung des Gerichtshofs erforderlichen Angaben enthält. Nachfolgend finden Sie nähere Erläuterungen zu den einzelnen Ziffern des Beschwerdeformulars. Am Schluss der Erläuterungen finden Sie als Anlage den Wortlaut der Artikel 45 und 47 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

Erläuterungen zum Beschwerdeformular

I. DIE PARTEIEN – Artikel 47 Abs. 1 (a), (b) und (c) der Verfahrensordnung (Ziffer 1 - 13 des Formulars)

Wenn es sich um mehr als einen Beschwerdeführer handelt, müssen die erforderlichen Angaben für jeden einzelnen, wenn nötig auf einem gesonderten Blatt, gemacht werden.

Ein Beschwerdeführer kann sich durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen. Dieser soll ein Rechtsanwalt sein, der in einem der Vertragsstaaten zur Berufsausübung zugelassen und ansässig ist, oder eine andere vom Gerichtshof zugelassene Person. Wenn ein Beschwerdeführer vertreten ist, müssen die nötigen Angaben unter dieser Ziffer gemacht werden; die Kanzlei führt den Schriftwechsel ausschließlich mit dem Bevollmächtigten.

II. DARLEGUNG DES SACHVERHALTES – Artikel 47 Abs. 1 (d) der Verfahrensordnung (Ziffer 14 des Formulars)

Stellen Sie die Tatsachen, über die Sie sich beklagen, klar und umfassend, aber kurz dar. Versuchen Sie, die Ereignisse in zeitlicher Reihenfolge zu beschreiben, und geben Sie genaue Daten an. Wenn sich Ihre Beschwerde auf verschiedene Angelegenheiten bezieht (z.B. mehrere Gerichtsverfahren), sollten Sie jeden Vorgang gesondert behandeln.

III. ANGABE DER GELTEND GEMACHTEN VERLETZUNG(EN) DER KONVENTION UND/ODER ZUSATZPROTOKOLLE UND BEGRÜNDUNG DER BESCHWERDE

– Artikel 47 Abs. 1 (e) der Verfahrensordnung (Ziffer 15 des Formulars)

Erläutern Sie so genau wie möglich, worüber Sie sich **nach der Konvention** beschweren. Geben Sie an, auf welche Bestimmungen Sie sich berufen und erklären Sie, warum Ihrer Ansicht nach die Tatsachen, die Sie in Abschnitt II des Formulars beschrieben haben, die genannten Bestimmungen verletzen.

Bestimmte Artikel der Konvention erlauben unter gewissen Voraussetzungen Eingriffe in die darin garantierten Rechte (siehe z.B. Artikel 5 Abs. 1 (a) bis (f) sowie die zweiten Absätze der Artikel 8 bis 11). Wenn Sie sich auf einen dieser Artikel stützen, sollten Sie erklären, warum der von Ihnen gerügte Eingriff nicht gerechtfertigt ist.

IV. ANGABEN ZU ARTIKEL 35 ABS. 1 DER KONVENTION

– Artikel 47 Abs. 2 (a) der Verfahrensordnung (Ziffer 16 - 18 des Formulars)

In diesem Abschnitt sollten Sie ausführliche Angaben über die von Ihnen bei den innerstaatlichen Behörden und Gerichten eingelegten Rechtsmittel machen. Füllen Sie jeden der drei Teile dieses Abschnitts aus, und machen Sie die Angaben für jeden einzelnen Beschwerdepunkt getrennt. Unter Ziffer 18 sollten Sie angeben, ob Ihnen ein weiteres Rechtsmittel, das Ihrer Beschwerde hätte abhelfen können, von dem Sie aber keinen Gebrauch gemacht haben, zur Verfügung steht. Wenn ein solches Rechtsmittel gegeben ist, sollten Sie es näher bezeichnen (z.B. durch Angabe des Gerichts oder der Behörde, bei der es hätte eingelegt werden können) und erklären, warum Sie es nicht eingelegt haben.

V. ANGABE DES BESCHWERDEGEGENSTANDES

– Artikel 47 Abs. 1 (g) der Verfahrensordnung (Ziffer 19 des Formulars)

Geben Sie kurz an, was Sie mit der Anrufung des Gerichtshofs erreichen wollen.

VI. ANDERE INTERNATIONALE INSTANZEN, DIE MIT DIESER ANGELEGENHEIT BEFASST SIND ODER WAREN

– Artikel 47 Abs. 2 (b) der Verfahrensordnung (Ziffer 20 des Formulars)

Geben Sie an, ob Sie die in der vorliegenden Beschwerde erhobene(n) Rüge(n) schon einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Schlichtungsorgan vorgetragen haben. Wenn dies der Fall ist, machen Sie dazu ausführliche Angaben (insbesondere Bezeichnung der angerufenen internationalen Behörde, Daten und andere Einzelheiten der durchgeführten Verfahren und der ergangenen Entscheidungen). Legen Sie Kopien der ergangenen Entscheidungen und aller anderen wichtigen Unterlagen vor. Die Dokumente bitte nicht heften, kleben oder binden.

VII. BEIGEFÜGTE UNTERLAGEN

– Artikel 47 Abs. 1 (h) der Verfahrensordnung (Ziffer 21 des Formulars) **(KEINE ORIGINALE, NUR KOPIEN)**

Vergessen Sie nicht, sämtliche Urteile und Entscheidungen beizufügen, auf die Sie sich in den Abschnitten IV und VI Ihrer Beschwerde beziehen, und legen Sie jedes andere Schriftstück vor, das vom Gerichtshof als Beweismittel berücksichtigt werden soll (Verhandlungsprotokolle, Zeugenaussagen usw.). Fügen Sie alle gerichtlichen Entscheidungen mitsamt den Entscheidungsgründen bei. Senden Sie jedoch nur diejenigen Unterlagen ein, die für Ihre Beschwerde von Bedeutung sind. Die Dokumente bitte nicht heften, kleben oder binden.

VIII. ERKLÄRUNG UND UNTERSCHRIFT

– Artikel 45 Abs. 3 der Verfahrensordnung (Ziffer 22 des Formulars)

Wenn die Beschwerde vom Bevollmächtigten des Beschwerdeführers unterzeichnet wird, muss ihr eine vom Beschwerdeführer und vom Bevollmächtigten persönlich unterzeichnete Vollmacht beigefügt werden (es sei denn, eine solche wurde bereits früher eingereicht).

Quelle:

<http://www.menschenrechte.ac.at/fileadmin/Dokumente/erlaeuterungen.pdf>

Anlage:

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Verfahrensordnung, Artikel 45 und 47

Artikel 45 (Unterschriften)

1. Jede Beschwerde nach Artikel 33 oder 34 der Konvention ist schriftlich zu erheben und vom Beschwerdeführer oder seinem Bevollmächtigten zu unterzeichnen.

2. Wird die Beschwerde von einer nichtstaatlichen Organisation oder von einer Personenvereinigung erhoben, so ist sie von den zur Vertretung dieser Organisation oder Vereinigung berechtigten Personen zu unterzeichnen. Die Kammer oder der Ausschuss entscheidet über Fragen, die sich auf die Ermächtigung der Unterzeichner beziehen.

3. Wenn Beschwerdeführer gemäß Artikel 36 vertreten werden, sollte eine Vollmachtserklärung von dem/den Bevollmächtigten vorgelegt werden.

Artikel 47 (Inhalt einer Individualbeschwerde)

1. Eine Beschwerde nach Artikel 34 der Konvention muss auf einem Beschwerdeformular der Kanzlei des Gerichtshofs dargelegt werden, es sei denn, der Präsident der Kammer entscheidet anders. Sie muss enthalten

a. den Namen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit, das Geschlecht, den Beruf und die Anschrift des Beschwerdeführers;

- b. ggf. den Namen, den Beruf und die Anschrift des Bevollmächtigten;
- c. die Bezeichnung der Hohen Vertragschliessenden Partei oder Parteien, gegen den/die die Beschwerde gerichtet ist;
- d. eine kurze Sachverhaltsdarstellung;
- e. eine kurze Darstellung der behaupteten Verletzung(en) der Konvention und deren Begründung;
- f. eine kurze Darstellung, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen (Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges und Sechsmonatsfrist) des Artikel 35 Abs. 1 der Konvention erfüllt sind; und
- g. den Beschwerdegegenstand; zusammen mit
- h. Kopien aller relevanten Unterlagen und insbesondere gerichtlicher und behördlicher Entscheidungen, die sich auf den Gegenstand der Beschwerde beziehen.

2. Jeder Beschwerdeführer muss ferner

a. nachweisen, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikel 35 Abs. 1 der Konvention erfüllt sind und dazu insbesondere die oben unter Punkt 1 (h) genannten Unterlagen und Entscheidungen vorlegen;

b. angeben, ob er seine Beschwerdepunkte schon bei einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Schlichtungsorgan vorgebracht hat;

3. Ein Beschwerdeführer, der Einwendungen gegen die Veröffentlichung seines Namens hat, soll eine entsprechende Erklärung abgeben und Gründe darlegen, die eine solche Abweichung von der allgemeinen Regel des öffentlichen Zuganges zu Informationen im Verfahren vor dem Gerichtshof, rechtfertigen. Der Präsident der Kammer kann in gerechtfertigten Ausnahmefällen Anonymität anordnen.

4. Die Nichtbeachtung der in Abs. 1 und 2 enthaltenen Formvorschriften kann dazu führen, dass die Beschwerde vom Gerichtshof nicht geprüft wird.

5. Als Datum der Einbringung der Beschwerde gilt grundsätzlich das Datum der ersten Eingabe des Beschwerdeführers, in der er – wenn auch summarisch – den Beschwerdegegenstand darstellt. Jedoch kann der Gerichtshof, wenn er dieses für gerechtfertigt ansieht, entscheiden, von einem anderen Einbringungsdatum auszugehen.

6. Der Beschwerdeführer hat dem Gerichtshof jede Änderung seiner Adresse sowie jeden Umstand mitzuteilen, der für die Prüfung seiner Beschwerde von Bedeutung sein kann.

B.2.2 DAS SYSTEM DER EUROPÄISCHEN SOZIALCHARTA

Die Europäische Sozialcharta (ESC) und die sie ergänzenden Regelungen erscheinen in den Verlautbarungen des Europarates stets als die zweite Säule des europäischen Menschenrechtsschutzes. Gleichwohl steht die ESC nicht nur weniger im Blickpunkt des Interesses als die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), auch haben ihre rechtliche Wirkung und ihre tatsächliche Bedeutung nie der der EMRK entsprochen.

Normenbestand und Garantiefumfang

Die ESC vom 18. Oktober 1961, die 19 grundlegende soziale und wirtschaftliche Rechte garantiert, wird durch mehrere Reformprotokolle ergänzt und aktualisiert. Zu nennen ist erstens das "Zusatzprotokoll zur ESC" von 1988, hinzu kommt zweitens das "Änderungsprotokoll zur ESC" von 1991. Drittens gibt es das "Zusatzprotokoll zur ESC bezüglich eines Systems der Kollektivbeschwerde" von 1995 und die revidierte Europäische Sozialcharta von 1996, die diese Instrumente zusammenfasst, die (alte) ESC auf den neuesten Stand bringt und in der langfristigen Perspektive ablösen soll (vgl. Tabelle).

Die aktuelle Rechtslage ist davon gekennzeichnet, dass diese Instrumente nebeneinander bestehen und einige Vertragsstaaten nach wie vor nur an die ESC (1961) gebunden sind, während andere ein oder mehrere Protokolle ratifiziert haben oder gleich der revidierten ESC (1996) beigetreten sind.

Tabelle: Die ESC und ihre Ergänzungen (Inkrafttreten und Ratifikationsstände; Stand: 30. November 2011).

| Vertrag | zur Zeichnung aufgelegt | in Kraft getreten | Zahl der Vertragsstaaten | von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert |
|---|--------------------------------|--------------------------|---------------------------------|---|
| Europäische Sozialcharta (ESC) | 18.10.1961 | 26.02.1965 | 27 | 27.01.1965 |
| Zusatzprotokoll zur ESC | 05.05.1988 | 04.09.1992 | 13 | nur unterschrieben |
| Änderungsprotokoll zur ESC | 21.10.1991 | noch nicht | 23 | nein |
| Zusatzprotokoll zur ESC (Kollektivbeschwerde) | 09.11.1995 | 10.07.1998 | 12 | nein |
| Revidierte ESC | 03.05.1996 | 01.07.1999 | 31 | nein |

Regelungsgegenstand des Zusatzprotokolls (1988) sind das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Fragen der betrieblichen Mitbestimmung sowie der soziale Schutz älterer Menschen. Das Änderungsprotokoll (1991)

reformierte das Berichtssystem, mit dem die Einhaltung der Charta überwacht wird. Schließlich etablierte das Zusatzprotokoll zur ESC (Kollektivbeschwerde/1995) eine zusätzliche Beschwerdemöglichkeit.

Problematisch bei der ESC (1961) ist zum einen ihre geringe Verbreitung unter den Staaten des Europarates: Nur 27 der heute 47 Mitgliedstaaten des Europarates haben sie ratifiziert. Bedenklich ist, dass die Ratifizierung – anders als im Fall der EMRK – kein Aufnahmekriterium für neue Mitgliedstaaten darstellt. So haben von den seit 1989 beigetretenen Staaten erst sieben (Finnland, Kroatien, Lettland, Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn) die ESC (1961) ratifiziert. Freilich soll nicht verschwiegen werden, dass sich auch ältere Mitgliedstaaten zunächst zurückgehalten haben; so haben beispielsweise Belgien und Luxemburg die Charta erst 1990 beziehungsweise 1991 ratifiziert. Allerdings sind unter den 31 Staaten, die die revidierte ESC (1996) ratifiziert haben, bereits 18 neue Mitgliedstaaten.

Aber es ist vor allem die rechtliche Ausgestaltung, auf der die gegenüber der EMRK geringere Bedeutung der Sozialcharta beruht: Die Garantien sind lediglich, wie auch bei anderen Instrumenten zu sozialen Rechten üblich, als – allerdings verbindliche – Handlungsaufforderung für die Vertragsstaaten formuliert und nicht als subjektive Rechte des Einzelnen.

Hinzu kommt die Ausgestaltung nach dem sogenannten Gemischtwarenladen-Prinzip: Die Staaten haben gemäß Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben b und c ESC (1961) die Wahl, welche der Garantien sie übernehmen wollen. Sie müssen fünf von sieben konkret benannten Artikeln verbindlich akzeptieren (Artikel 1: Recht auf Arbeit, Artikel 5: Vereinigungsrecht, Artikel 6: Recht auf Kollektivverhandlungen, Artikel 12: Recht auf soziale Sicherheit, Artikel 13: Recht auf Fürsorge, Artikel 16: Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz, Artikel 19: Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand) und darüber hinaus mindestens so viele Artikel oder nummerierte Absätze des zweiten Teils akzeptieren, dass sie insgesamt an mindestens zehn Artikel oder 45 nummerierte Absätze gebunden sind.

Die revidierte ESC (1996) enthält entsprechende Regelungen, die allerdings aufgrund des durch die Inkorporierung der Protokolle erhöhten Normenbestandes von modifizierten Zahlen ausgeht: Hier haben die Staaten gemäß Teil III, Artikel A ebenfalls die Wahl, welche der Garantien sie übernehmen wollen. Sie müssen sechs von neun konkret benannten Artikeln verbindlich akzeptieren (Neu: Artikel 7: Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz, Artikel 20: Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts) und darüber hinaus mindestens so viele Artikel oder nummerierte Absätze des zweiten Teils akzeptieren, dass sie insgesamt an mindestens sechzehn Artikel oder 63 nummerierte Absätze gebunden sind.

Der Zweck dieser Konstruktion liegt auf der Hand: Es soll Staaten mit unterschiedlichen innerstaatlichen Niveaus ermöglicht werden, dabei zu sein. Die-

ses Kalkül ist, wie die oben dargestellten Ratifikationszahlen belegen, allerdings nicht in dem gewünschten Maß aufgegangen.

Festzuhalten ist an dieser Stelle auch, dass die Ausgestaltung der Verpflichtungen und ihre Übernahme nach dem Gemischtwarenladen-Prinzip dazu geführt haben, dass die beteiligten Vertragsstaaten jeweils sehr unterschiedliche Niveaus garantieren. Diese Unterschiede werden durch das Nebeneinander der Verträge und Protokolle mit ihren voneinander abweichenden materiellen Garantien noch betont.

In ihrem ersten Teil formuliert die ESC (1961) politische Zielsetzungen, welche die Vertragsstaaten gemäß Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a "mit allen geeigneten Mitteln" zu verfolgen haben (entsprechend für die revidierte ESC: Teil III, Artikel A Absatz 1 Buchstabe a). Solchermaßen ausgestaltete Verbürgungen begründen nach zutreffender Auffassung keine subjektiven Rechte des Einzelnen, auf die dieser sich vor innerstaatlichen Behörden und Gerichten direkt berufen könnte.

Aufgabe der Staaten gemäß ESC (1961) und revidierter ESC (1996) ist es, vorrangig im Wege der Gesetzgebung das Notwendige zu tun, um den Einzelnen in den Genuss der garantierten Rechte zu setzen. Der Staat kann sich bei sozialen Rechten – anders als bei den Freiheitsrechten der EMRK – nicht darauf beschränken, die Rechtssphäre der Einzelnen zu respektieren und Schutz vor Beeinträchtigungen durch Dritte zu gewähren. Vielmehr muss er positiv Voraussetzungen schaffen, die den Genuss der garantierten Rechte ermöglichen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat aus dem Kernbestand der Bestimmungen nach Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b die Artikel 1, 5, 6, 12, 13 und 19 für verbindlich erklärt. Außerdem wurden gemäß Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c die Artikel 2 (Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen), Artikel 3 (Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen), Artikel 4 (1, 2, 3, 5) (Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt), Artikel 7 (2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10) (Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz), Artikel 8 (1, 3) (Recht der Arbeitnehmerinnen auf Schutz), Artikel 9 (Recht auf Berufsberatung), Artikel 10 (1, 2, 3) (Recht auf berufliche Ausbildung), Artikel 11 (Recht auf Schutz der Gesundheit), Artikel 14 (Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste), Artikel 15 (Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung), Artikel 17 (Recht der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz) und Artikel 18 (Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien) als verbindlich anerkannt.

Es gibt einen Vorbehalt der Bundesregierung vom 28. September 1961 zu Artikel 6 Ziffer 2 und 4, der erklärt, dass diese Bestimmungen zu Arbeitskampf und Streikrecht nur für Arbeiter/innen und Angestellte des öffentlichen Dienstes, nicht aber für Beamtinnen und Beamte gelten.

Überwachung im Rahmen des Berichtssystems

Der (grundsätzliche) Kontrollmechanismus der ESC (1961) ist dem materiellen Gehalt der Charta angepasst; weil diese den Staaten Pflichten auferlegt und nicht individuelle Rechte begründet, etabliert die ESC (1961) nur ein Berichtssystem und keine individuelle Beschwerde- oder Klagemöglichkeit.

Nach den ursprünglichen Regelungen müssen die Vertragsstaaten gemäß Artikel 21 ESC alle zwei Jahre einen Bericht an ein aus sieben unabhängigen Expertinnen und Experten bestehendes Komitee (Artikel 25 ESC) erstellen. Dessen gutachterliche Stellungnahme über die Vereinbarkeit der nationalen Rechtsordnung und Praxis mit der ESC (1961) wird anschließend dem "Governmental Committee" (Regierungskomitee) nach Artikel 27 zugeleitet. Es nimmt ebenfalls Stellung und leitet seinen Bericht an das Ministerkomitee des Europarates weiter. Diese Beteiligung zweier unterschiedlich strukturierter Komitees ist nicht unproblematisch, weil im Regierungskomitee häufig diejenigen Regierungsvertreter/innen sitzen, welche die nationalen Berichte verfasst haben. Da das Expertenkomitee von Anfang an eine kritische Haltung an den Tag legte, nahm das Regierungskomitee regelmäßig eine Verteidigungsfunktion für die Regierungen wahr und versuchte die Vertragsverletzungen, die das Expertenkomitee festgestellt hatte, rechtlich zu widerlegen. Neben den genannten Ausschüssen war ursprünglich auch die Parlamentarische Versammlung des Europarates beteiligt, der der Bericht des Expertenkomitees zur Stellungnahme zugeleitet wurde. Abschließend gab das Ministerkomitee des Europarates eine mehr oder weniger unverbindlich gehaltene Erklärung ab; konkrete Empfehlungen wurden nicht ausgesprochen.

Dieses ursprüngliche Verfahren ist sehr langwierig und dauert rund zwei Jahre. Aufwand und Ergebnis stehen in keinem guten Verhältnis zueinander; der Kontrollmechanismus ist nicht zu Unrecht als "zahnloser Papiertiger" bezeichnet worden (Öhlinger (1991), S. 345). Durch das Änderungsprotokoll von 1991 – obwohl noch nicht in Kraft getreten, wird dieses Protokoll nach einem Beschluss des Ministerkomitees bereits im wesentlichen angewandt – wurde einerseits die Zahl der Mitglieder des Expertenkomitees erhöht; sie beträgt mindestens neun und wurde vom Ministerkomitee des Europarates derzeit auf 13 festgesetzt (vgl. Abbildung B.2.2-1).

Das Expertenkomitee agiert heute unter der Bezeichnung "Europäisches Komitee für Soziale Rechte" (EKSR). Andererseits wurde die Aufgabe des Regierungskomitee neu bestimmt. So ist ihm eine Rolle zugewiesen, die nicht mehr in der Verteidigung nationaler Politik besteht, sondern aktiv die sozialpolitische Diskussion unter den Vertragsstaaten gestalten soll. Neu ist auch die Aufteilung der Inhalte auf den Berichtszyklus, über die nun in einem rollenden System berichtet werden muss.

Mitwirkungsmöglichkeiten von NGOs

In der Sozialcharta sind die Mitwirkungsmöglichkeiten noch nicht sehr ausgeprägt. Zulässig ist es nach Artikel 27 Absatz 2 ESC nur, dass Regierungskomitee "höchstens zwei internationale Arbeitgeberorganisationen und höchstens zwei internationale Arbeitnehmerorganisationen, die er bestimmt" einlädt, da-

mit sie in beratender Eigenschaft an seinen Sitzungen teilnehmen. Das Regierungskomitee kann bei bestimmten Themen, "wie etwa des Wohlfahrtswesens und des wirtschaftlichen und sozialen Schutzes der Familie, den Rat von höchstens zwei Vertretern internationaler nichtstaatlicher Organisationen in Anspruch nehmen, die beratenden Status beim Europarat haben und auf diesen Gebieten besonders sachkundig sind".

Im 1. Änderungsprotokoll ist die Rolle von NGOs bereits etwas aufgewertet worden. So werden die Staatenberichte nach Artikel 1 Änderungsprotokoll vom 1991 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 2 ESC nun auch an NGOs mit Beraterstatus beim Europarat übersandt und die Zahl der fachkundigen NGO-Vertreter in Artikel 27 Absatz 2 ist nicht mehr länger auf zwei begrenzt.

NGOs können heute beim Europarat aber nicht nur beratenden Status (Konsultativstatus), der seit 1952 besteht, sondern seit dem Jahr 2003 auch mitwirkenden Status haben, der mit weiteren Beteiligungsmöglichkeiten verbunden ist (vgl. Kapitel B.2).

Überwachung durch die neueingeführte Kollektivbeschwerde

Durch das Zusatzprotokoll von 1995 wurde das Verfahren der Kollektivbeschwerde eingerichtet. Hiernach sind Beschwerden von internationalen und nationalen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie von besonderen internationalen Nichtregierungsorganisationen, die beim Europarat Beobachterstatus haben und auf einer bestimmten Liste stehen, möglich. Außerdem können die Staaten bestimmten nationalen NGOs ein Beschwerderecht einräumen. Bis September 2011 sind 74 Beschwerden registriert worden.

Diese Beschwerden werden ebenfalls vom EKSR untersucht. Kommt es in seinem Bericht zu dem Ergebnis, die Charta sei nicht ausreichend zur Geltung gekommen, so ist es die Aufgabe des Ministerkomitees, eine diesbezügliche Resolution zu verabschieden und an die Vertragspartei zu richten; dabei ist die Entscheidung des EKSR verbindlich.

Das Regierungskomitee wird in dieses Verfahren nach Artikel 9 Absatz 2 Zusatzprotokoll (1995) nur ausnahmsweise eingebunden. Dies setzt den Antrag des betroffenen Vertragsstaates, aber auch voraus, dass der Abschlussbericht des EKSR neue Anwendungs- oder Auslegungsfragen aufwirft, und dass das Ministerkomitee mit einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten für eine Konsultation des Regierungskomitees stimmt.

Man kann sagen, dass das Verfahren der Kollektivbeschwerde den Vorteil hat, dass sich die Überprüfung durch das EKSR nicht nur auf periodische Staatenberichte, sondern auf in der Praxis problematische Fallkonstellationen erstreckt. Anders als bei der Individualbeschwerde, welche die betroffenen Einzelnen zu Wächtern ihrer Interessen macht, wird aber auch nicht jede einzelne "Ungerechtigkeit" zum Gegenstand einer Überprüfung gemacht. Vielmehr sichert die Antragstellung durch die berechtigten Verbände die Konzentration von Beschwerden auf quasi systematische, nicht vereinzelt Mängel bei der Anwendung der ESC.

Zwar gibt es die Einschätzung, es handele sich eher um eine stumpfe Waffe im Kampf für die Durchsetzung sozialer Rechte. Die Vertragsstaaten können den Gang des Verfahrens beeinflussen, der Bericht des EKSR wird frühestens zusammen mit dem des Ministerkomitees veröffentlicht, vorläufige Maßnahmen sind nicht möglich, und es fehlt überhaupt an einem wirksamen Durchsetzungsmechanismus. Allerdings deutet die kontinuierliche Inanspruchnahme der Kollektivbeschwerde darauf hin, dass es einerseits ein entsprechendes Kontrollbedürfnis gibt und dass andererseits die Erwartungen der Beschwerdeberechtigten durch die bisherige Praxis nicht enttäuscht wurden.

Deutschland und die ESC

Zwischen 1968 und 2010 legte die Bundesrepublik Deutschland 28 Berichte über die Anwendung der ESC vor. Der 27. Bericht wurde im Oktober 2009 vorgelegt und sollte sich auf die Arbeitsrechte aus den Artikeln 2, 4, 5 und 6 ECS sowie Artikel 2 und 3 des Zusatzprotokolls beziehen. Die hierzu ergangenen Schlussfolgerungen wurden im Dezember 2010 veröffentlicht. Da die Bundesrepublik Artikel 4 Absatz 4 ESC und die Artikel 2 und 3 des Änderungsprotokolls nicht akzeptiert hat, spielten diese in den Schlussfolgerungen keine Rolle.

Darin heißt es unter anderem, dass die Situation in Deutschland hinsichtlich vier von zwölf einschlägigen Bestimmungen nicht den Anforderungen der ESC entsprach. Bemängelt werden die teilweise zu lange Wochenarbeitszeit und die Möglichkeit, den Ausgleichstag für Sonntagsarbeit um mehr als zwölf Tage hinauszuschieben. Weitere Kritikpunkte sind der teilweise unfair niedrige Lohn (nur 48% des Durchschnittslohns bezogen auf das Jahr 2006) und die Obergrenze für Abfindungen bei Kündigungen (12 bzw. 18 Monatsgehälter). Vom Deutschen Gewerkschaftsbund wurde im Dezember 2009 eine kritische Stellungnahme zum 27. Staatenbericht beim Komitee eingereicht.

Der 28. Bericht wurde im Dezember 2010 vorgelegt und bezog sich auf Rechte, die zum Themenbereich "Kinder, Familie und Migranten" gehören. Die hierauf bezogenen Schlussfolgerungen sollten im Dezember 2011 veröffentlicht werden.

Secretariat of the Department of the European Social Charter and of the
European Code of Social Security
Council of Europe
Directorate General of Human Rights and Rule of Law
Directorate of Human Rights
F-67075 Strasbourg Cedex
Frankreich
Tel. 0033 3 88 41 32 58
Fax. 0033 3 88 41 37 00
Social.Charter@coe.int

Literaturhinweise:

Birk, Rolf (2006): Die Implementierung der Europäischen Sozialcharta. In: Becker, Ulrich / von Maydell, Bernd Baron / Nußberger, Angelika (Hg.): Die Implementierung internationaler Sozialstandards. Zur Durchsetzung und Herausbildung von Standards auf überstaatlicher Ebene. Baden-Baden: Nomos.

Council of Europe (Hg.) (1997): The Social Charter of the 21st century. Strasbourg: Council of Europe Publ.

Council of Europe (Hg.) (2000): European Social Charter. Short guide. Strasbourg: Council of Europe Publ.

De Schutter, Olivier / Sant'Ana, Matthias (2012): The European Committee of Social Rights (the ECSR). In: Beco, Gauthier de (Hg.): Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe. London [u.a.]: Routledge, S. 71-99.

Fernandes Fortunato, Sérgio (2008): Internationaler Schutz der Familie am Beispiel der Europäischen Sozialcharta. In: Europarecht 43 (1), S. 27-44.

Harris, David (1991): The system of supervision of the European Social Charter - Problems and options for the future. In: Betten, Lammy (Hg.): The future of European social policy. 2. Aufl. Deventer: Kluwer, S. 11-34.

Harris, David (2001): The European Social Charter. 2. Aufl. Ardsley N.Y.: Transnational Publ.

Hohnerlein, Eva-Maria (1988): Federal Republic of Germany. In: Jaspers, A.; Betten, Lammy (Hg.): 25 years European Social Charter. Deventer: Kluwer, S. 105-129.

Neubeck, Xenia (2002): Die Europäische Sozialcharta und deren Protokolle. Frankfurt am Main: Lang.

Öhlinger, Theo (1991): Die Europäische Sozialcharta. In: Matscher, Franz (Hg.): Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte. Kehl: Engel, S. 335-354.

Öhlinger, Theo (1994): Die Europäische Sozialcharta und der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch den Europarat. In: Nowak, Manfred (Hg.): Europarat und Menschenrechte. Wien: Orac, S. 119-140.

Samuel, Lenia (2002): Fundamental social rights. Case Law of the European Social Charter. 2. Aufl. Strasbourg: Council of Europe Publ.

Weiß, Norman (2002): Wirkung und Mängel der Europäischen Sozialcharta. In: Arnim, Gabriele von [u.a.] (Hg.): Jahrbuch Menschenrechte 2003. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 305-312.

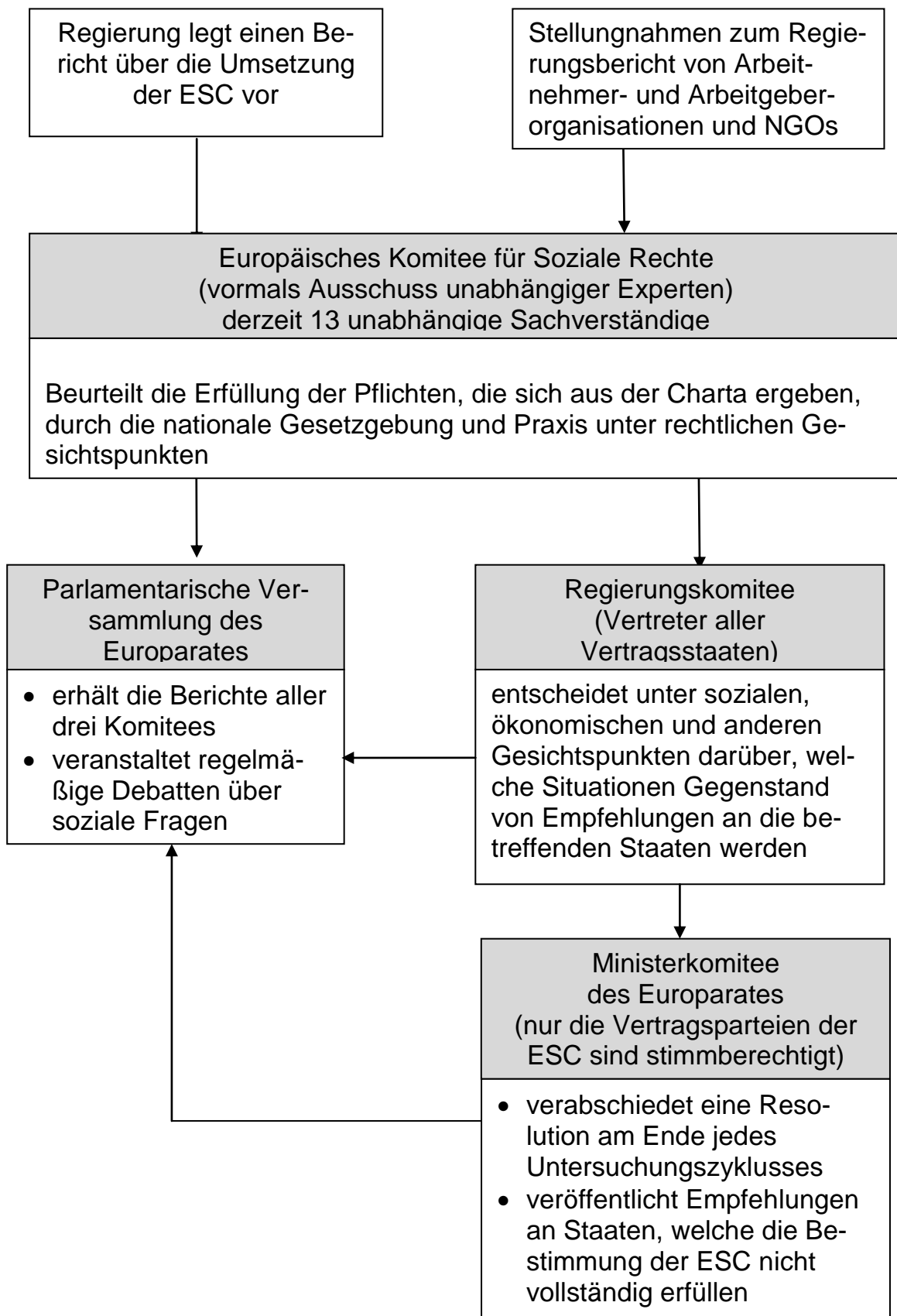
Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default_en.asp Informationen zur Europäischen Sozialcharta (European Social Charter) und zur Arbeit des Europäischen Komitees für soziale Rechte (European Committee of Social Rights) auf der Website des Europarats, darunter die Jahresberichte (Activity Reports), die Berichte der Vertragsstaaten (National Reports) und die Schlussfolgerungen des Komitees (Conclusions). Die Entscheidungen des Komitees im Rahmen des Kollektivbeschwerde-Verfahrens sind in einer Rechtsprechungsdatenbank (Caselaw data base) recherchierbar. Die Website ist in englischer und französischer Sprache.

Abbildung B.2.2-1:

Die Europäische Sozialcharta: Berichtsverfahren (1961/1991)



B.2.3 DAS EUROPÄISCHE ÜBEREINKOMMEN ZUR VERHÜTUNG VON FOLTER UND UNMENSCHLICHER ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG ODER STRAFE

Mit der Verabschiedung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) (vgl. Kapitel B.2.1) wollte der Europarat (vgl. Kapitel B.2) einen "ersten Schritt" zur Umsetzung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (vgl. Kapitel A.1) unternehmen. Weitere Schritte auf diesem Weg waren die Protokolle zur EMRK, die deren materiellen Geltungsbereich erweiterten und die Rechtsschutzmöglichkeiten verbesserten. Als eigenständiger Vertrag trat dann die Europäische Sozialcharta (vgl. Kapitel B.2.2) hinzu, die ihrerseits von Protokollen und einer revidierten Fassung ergänzt wird. In Form des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 26. Juni 1987 wurde ein weiterer Schritt hinzugefügt und spezifische Situationen der erhöhten Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen in den Blick genommen.

In dieser Konvention, die am 1. Februar 1989 (für die Bundesrepublik Deutschland am 1. Juni 1990) in Kraft trat, unterstrich der Europarat einerseits die Bedeutung des bereits in Artikel 3 EMRK niedergelegten Folterverbots, er anerkannte aber gleichzeitig die Notwendigkeit, gerade in diesem sensiblen Bereich Menschenrechtsverletzungen nicht erst geschehen zu lassen, um sie danach zu ahnden, sondern sie bereits durch Maßnahmen im Vorfeld zu verhüten. Anstatt die bestehende Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen (CAT) (vgl. Kapitel A.3.5) lediglich zu kopieren, wurde damals ein zukunftsweisender und mutiger Schritt zum Weiterausbau des europäischen Systems zum Schutz der Menschenrechte unternommen. Die Vertragsstaaten von CAT haben diesen Schritt durch die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls (OP-CAT) mittlerweile nachvollzogen und ebenfalls ein präventives Besuchssystem entwickelt (vgl. Kapitel A.3.5).

Gegenstand der Konvention ist die Verhütung oder Prävention von Folter oder entsprechenden Handlungen. Hierzu wird ein nichtgerichtliches Überwachungssystem für Gefängnisse und andere Orte eingerichtet, an denen Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen wird.

Zum Stand vom 30. November 2011 haben alle 47 Mitgliedstaaten des Europarats das Übereinkommen ratifiziert. Zwei Protokolle zur Konvention sind am 1. März 2002 in Kraft getreten. Das erste soll Nichtmitgliedstaaten des Europarates den Beitritt zur Konvention eröffnen, das zweite sieht unter anderem die Möglichkeit vor, Ausschussmitglieder zweimal wiederzuwählen. Von dieser Option wird seither regelmäßig Gebrauch gemacht, wenn das Mitglied bereit ist und erneut von der Vertragspartei nominiert wird. Bislang ist kein Nichtmitgliedstaat des Europarates der Konvention beigetreten; Montenegro bildet einen Sonderfall, weil das Land alle Verträge, die Serbien-Montenegro nach dem Beitritt zum Europarat im Jahre 2003 ratifizierte (CPT 2004), beibehielt, als es im Jahre 2007 dann selbst Mitglied des Europarates wurde.

Zum Besuchsverfahren

Die Konvention richtet ein Komitee ein, dessen Aufgabe es gemäß Artikel 7 CPT ist, systematisch und regelmäßig Inspektionen vor Ort nach eigenem Entschluss in allen Mitgliedstaaten des Übereinkommens durchzuführen. Die "periodischen Besuche" finden etwa alle vier Jahre statt. Das Komitee kann zusätzlich in den Vertragsstaaten Ad-hoc-Besuche durchführen, wenn sie ihm als "nach den Umständen erforderlich" erscheinen.

Die Zahl der Mitglieder des Komitees entspricht der Anzahl der Vertragsparteien des Übereinkommens; allerdings hat Bosnien-Herzegowina seit seinem Beitritt 2002 noch nie einen Experten oder eine Expertin in das Komitee entsandt, im Dezember 2011 sind auch die Sitze der Experten aus Moldawien und Spanien vakant. Die Mitglieder des Komitees gehören diesem in ihrer persönlichen Eigenschaft an, sind also keine Vertreter/innen der Mitgliedstaaten. Sie kommen aus Berufsgruppen, die die notwendigen Fachkenntnisse für die Begutachtungen besitzen, wie Juristinnen und Juristen, Ärztinnen und Ärzte oder Fachleute aus dem Gefängnis- und Polizeiwesen. Sie werden für die Dauer von vier Jahren durch das Ministerkomitee des Europarates gewählt, zweimalige Wiederwahl ist möglich.

Die Inspektionen werden üblicherweise von Delegationen durchgeführt, die aus zwei oder mehr Mitgliedern des Komitees bestehen. Sie werden von Mitgliedern des Sekretariats und gegebenenfalls von Sachverständigen und Dolmetschern begleitet. Das Komiteemitglied, das für den besuchten Mitgliedstaat gewählt ist, nimmt nicht an der Inspektion teil. Die Vertragsparteien verpflichten sich, diese Inspektionen zuzulassen und zu erleichtern. Gemäß Artikel 9 Absatz 1 CPT können die Vertragsparteien "unter außergewöhnlichen Umständen" Einwände erheben; geltend gemacht werden können nur:

- Gründe der nationalen Verteidigung oder der öffentlichen Sicherheit oder
- schwere Störungen der Ordnung an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist,
- der Gesundheitszustand einer Person oder
- eine dringende Vernehmung in einer laufenden Straftat im Zusammenhang mit einer schweren Straftat.

Macht ein Vertragsstaat solche Einwände geltend, suchen das Komitee und der Vertragsstaat gemeinsam nach einer Lösung, die es dem Komitee ermöglicht, seine Aufgaben so schnell wie möglich zu erfüllen (Artikel 9 Absatz 2).

In Artikel 2 CPT ist ein weiter Begriff von sogenannten Anhalteorten niedergelegt: Das Übereinkommen erstreckt sich auf alle [der] Hoheitsgewalt [der Vertragsstaaten] unterstehenden Orte, an denen Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist. Hierzu zählen nicht nur Strafvollzugsanstalten, sondern zum Beispiel auch Polizeiwachen, psychiatrische Kliniken, geschlossene Anstalten für Kinder und Freiheitsentzug im militärischen Bereich. Das Komitee hat in den letzten Jahren auch Orte inspiziert, an denen Asylbe-

werber in den Konventionsstaaten festgehalten wurden, so etwa im Transitbereich von Flughäfen oder in der Abschiebehaft.

Die Konvention räumt dem Komitee bei der Durchführung seiner Besuche umfassende Befugnisse ein. So genießt es Zugang zum Gebiet des betroffenen Staates und dort unbeschränkte Reisefreiheit. Es hat uneingeschränkten Zugang zu jedem Ort, an dem Personen die Freiheit entzogen ist, einschließlich des Rechts, sich innerhalb solcher Örtlichkeiten frei zu bewegen. Ihm ist überdies Zugang zu vollständiger Information über die Orte, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, sowie zu anderen dem Staat verfügbaren Informationen, die für das Komitee erforderlich sind, um seine Aufgabe zu erfüllen, zu gewährleisten.

Die Komiteemitglieder haben bei den Inspektionen das Recht, vertraulich, also ohne behördliche Zeugen oder Hindernisse, mit Personen ihrer Wahl, denen die Freiheit entzogen wurde, zu sprechen. Ebenso können sie sich mit jeder anderen Person in Verbindung setzen, die ihnen sachdienliche Auskünfte geben kann.

Personen, die gegen ihren Willen festgehalten werden, haben keinen Anspruch darauf, mit den Komiteemitgliedern zu sprechen und ihre Situation zu schildern. Erst wenn sie oder ihre Situation die Aufmerksamkeit der Besuchsdelegation wecken, kommt der Kontakt zustande. Festgehaltene Personen können auf diesem Weg aber keine förmliche Eingabe machen, vielmehr findet ihre Situation Eingang in die Gesamtbeurteilung. Ihnen darf aus dem Gespräch mit den Komiteemitgliedern kein Nachteil erwachsen.

Noch während des Besuchs kann das Komitee in dringenden Fällen der "betreffenden Vertragspartei seine Beobachtungen sogleich mitteilen" (Artikel 8 Absatz 5 CPT).

Die Berichte des Komitees

Die präventive Zielsetzung des Übereinkommens macht es erforderlich, den gesamten Besuchsprozess auf die Prinzipien Zusammenarbeit und Vertraulichkeit auszurichten. Auf diese Weise soll grundsätzlich eine gütliche Klärung von Problemfällen erreicht und auf die Anregung positiver Entwicklungen hingewirkt werden. Das Komitee mit Sitz in Straßburg tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit und berät die Ergebnisse seiner Inspektionen, die in Berichten an die betreffenden Mitgliedstaaten zusammengefasst und mit Empfehlungen zur Verbesserung versehen werden. Das Komitee erwartet von den Regierungen eine Stellungnahme zu dem Bericht, um einen kontinuierlichen Dialog aufrecht zu erhalten. Die Berichte und Stellungnahmen sind vertraulich, es ist in den letzten Jahren jedoch immer mehr zur Regel geworden, dass die meisten Vertragsstaaten sich mit der nachträglichen Veröffentlichung einverstanden erklärt haben.

Sollte ein Vertragsstaat die Zusammenarbeit verweigern oder es ablehnen, die Lage im Sinne der Empfehlungen des Komitees zu verbessern, so kann das Komitee mit Zweidrittelmehrheit beschließen, gleichsam als außergewöhnliche Maßnahme, eine öffentliche Erklärung abzugeben (Artikel 10 II CPT) Dies ist

bisher selten geschehen. Die beiden ersten öffentlichen Erklärungen ergingen 1992 und 1996 gegenüber der Türkei; drei Erklärungen wurden zur Russischen Föderation abgegeben (2001, 2003 und 2007) und zuletzt im März 2011 gegenüber Griechenland. In kritischen Situationen versucht das Komitee durch besondere, hochrangige Gespräche, den Dialog mit dem Vertragsstaat wieder in Gang zu setzen. Oft gelingt dies, so dass eine öffentliche Erklärung nicht notwendig wird; mit Blick auf die Russische Föderation (2006) und Griechenland (2010) brachten die hochrangigen Gespräche hingegen kein Ergebnis.

Das Komitee legt überdies jährlich öffentliche Berichte vor, die zusammenfassend über seine Tätigkeit und die Probleme sowie die dazu abgegebenen Empfehlungen informieren.

Im zuletzt erschienenen Bericht über den Zeitraum vom 1. August 2010 bis zum 31. Juli 2011 werden elf regelmäßige Inspektionen (126 Besuchstage) in den Vertragsstaaten Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Moldawien, Norwegen, Rumänien, Serbien, Spanien, Tschechische Republik und die "ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien" (FYROM) genannt. Drei Ad-hoc-Besuche (21 Besuchstage) führten das Komitee im Berichtszeitraum nach Albanien, Griechenland und in die Nordkaukasus-Region in der Russischen Föderation.

Im Berichtszeitraum wurden alle Arten von Einrichtungen nach Artikel 2 CPT besucht. Zu diesen zählen unter anderem Strafvollzugsanstalten, Sondergefängnisse, Polizei- und Grenzpolizeigewahrsam, geschlossene Kliniken, Erziehungsanstalten für Jugendliche. Das Komitee richtete sein Augenmerk auch darauf, ob seine Empfehlungen nach früheren Besuchen umgesetzt worden waren.

Das Komitee befasste sich insbesondere mit der Behandlung inhaftierter Minderjähriger, so in Norwegen, Rumänien, Serbien und der Tschechischen Republik, und mit der Situation von unfreiwilligen Psychatriepatienten, nämlich in Frankreich, Moldawien und der "ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien" (FYROM). Im Mittelpunkt des Besuchs in Spanien stand die Lage von Menschen, die "incommunicado" gehalten werden, also ab der Inhaftierung isoliert werden. Ein Schwerpunkt des Besuchs in der Bundesrepublik Deutschland war die Sicherungsverwahrung. In Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Moldawien und der "ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien" (FYROM) wurden Einrichtungen besucht, in denen Menschen mit geistigen und/oder körperlichen Behinderungen untergebracht sind; die Situation dieses Personenkreises wurde auch in anderen Staaten diskutiert.

Im Rahmen der Besuche in der Tschechischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland wurde die Praxis der operativen Kastration von Sexualstraftätern untersucht. Bereits anlässlich seines Besuchs in der Tschechischen Republik im Jahr 2009 hatte das Komitee diese Praxis strikt abgelehnt.

Der Ad-hoc-Besuch in Albanien galt Personen, die nach der Auflösung gewalttätiger Unruhen in Polizeigewahrsam genommen worden waren und zum Teil in Untersuchungshaft saßen. In Griechenland wurde zum wiederholten Male die Situation von irregulären Migrantinnen und Migranten untersucht, die in

speziellen Einrichtungen in den Regionen Attica und Evros festgehalten werden. Zu diesem Problem hatten ein Jahr vorher hochrangige Gespräche zwischen dem Komitee und den griechischen Behörden stattgefunden, bei denen die Notwendigkeit von Verbesserungen diskutiert worden war. Das Komitee musste nun feststellen, dass seither immer noch nichts geschehen war und auch die Empfehlungen aus den vorangegangenen sechs Jahren nicht umgesetzt worden waren. Dies führte dazu, dass das Komitee gemäß Artikel 10 Absatz 2 CPT eine scharf formulierte öffentliche Erklärung abgab.

Bereits zum zwölften Mal besuchte das Komitee die Nordkaukasus-Region in der Russischen Föderation und ging Berichten über Misshandlungen von Häftlingen nach.

Auf der Grundlage eines Briefwechsels zwischen dem Europarat und dem Jugoslawien-Tribunal (ICTY) überwacht das Komitee die Situation von Personen, die vom ICTY verurteilt wurden und in Albanien, Deutschland, Portugal, der Ukraine und dem Vereinigten Königreich inhaftiert sind. Im Rahmen des Besuchs in Deutschland wurde in der Haftanstalt Freiburg eine zu lebenslanger Haft verurteilte Person besucht.

Das Komitee führte im Berichtszeitraum drei einwöchige Plenarsitzungen durch und verabschiedete dabei 18 Berichte, von denen sieben im Jahresbericht veröffentlicht wurden. Ein längerer Abschnitt des Berichts ist der Situation von Isolationshäftlingen gewidmet. Das Komitee sprach sich nachdrücklich für die Einschränkung der Isolationshaft aus, die sich schädlich auf die Gesundheit der betroffenen Personen auswirke und ein erhöhtes Risiko der Misshandlung mit sich bringe.

Berichte über Besuche in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland wurde in den letzten 20 Jahren sechsmal von einer CPT-Delegation besucht. Zuletzt, im Dezember 2010, begutachtete das CPT auf diese Weise 18 Einrichtungen in sechs Bundesländern. Wegen der föderalen Struktur Deutschlands fanden sowohl Gespräche mit den Bundesministerien der Justiz und des Innern als auch mit den Justizministerien der Länder statt. Die Mitglieder des Komitees trafen sich auch mit Vertreterinnen und Vertretern des Deutschen Instituts für Menschenrechte und der Zivilgesellschaft. Die Berichte über die Besuche 1991, 1996, 1998, 2000, 2005 und 2010 sind ebenso wie die Stellungnahmen der Bundesregierung auf der Website des CPT abrufbar.

Die Standards des CPT

Unter dem Titel "Die Standards des CPT – inhaltliche Abschnitte der Jahresberichte des CPT" hatte das Komitee im Jahre 2002 erstmals ein Dokument vorgelegt, das die sogenannten inhaltlichen Abschnitte seiner Jahresberichte nach thematischen Gesichtspunkten zusammenfasst. Hier finden sich einige der inhaltlichen Anliegen des Komitees, die es verfolgt, wenn es Besuche an Orten des Freiheitsentzuges durchführt. Diese im Internet verfügbare Zusammenstellung soll den nationalen Behörden im voraus eindeutige Hinweise über die Ansicht des Komitees im Hinblick darauf geben, wie Personen, denen die

Freiheit entzogen ist, behandelt werden sollen. Die Standards sind zuletzt durch Ausführungen des Jahresberichts von 2010 über den Einsatz von Elektroiimpulswaffen (Electrical Discharge Weapons [EDW]) ergänzt worden.

Das Dokument behandelt unter anderem die Themen Polizeigewahrsam, Gefängnishaft, Aus- und Fortbildung des Personals der Strafverfolgungsbehörden, Gesundheitsdienste in Gefängnissen, Angehörige fremder Staaten in ausländerrechtlicher Haft, unfreiwillige Unterbringung in psychiatrischen Einrichtungen, Jugendliche, denen die Freiheit entzogen ist, und Frauen, denen die Freiheit entzogen ist.

Wichtig sind auch die vom Komitee entwickelten Haftstandards, die unter anderem Mindestanforderungen für die bauliche Gestaltung von Zellen enthalten.

Zu den präventionsbezogenen Empfehlungen des Komitees gehören seit längerer Zeit die folgenden Punkte:

- Jede inhaftierte Person sollte von Beginn der Haft an (das ist der Zeitpunkt, ab dem sie gehindert wird, sich frei weiterzubewegen) das Recht haben, ein Familienmitglied oder eine andere Person ihrer Wahl von der Inhaftierung zu verständigen. Eventuelle Ausnahmen im Interesse der Ermittlungen sollten nach der Meinung des Komitees im Gesetz klar niedergelegt sein.
- Jede inhaftierte Person sollte das Recht auf Zugang zu einem Rechtsanwalt haben. Hierzu gehört nach Auffassung des Komitees das Recht, von ihm besucht zu werden und vertraulich mit ihm sprechen zu können; dies umfasst grundsätzlich auch ein Recht auf Anwesenheit des Rechtsanwalts bei der Vernehmung.
- Jede inhaftierte Person soll drittens das Recht haben, sich – zusätzlich zu einer etwaigen Untersuchung durch einen Amtsarzt – durch einen Arzt eigener Wahl untersuchen zu lassen. Hierbei sollte Vertraulichkeit gewährleistet sein und der Arzt die Möglichkeit haben, die Erklärungen des Häftlings, die Ergebnisse seiner Untersuchungen und seine Schlussfolgerungen hinsichtlich etwaiger Misshandlungen aufzuzeichnen.

Das Komitee befasst sich zwar nicht mit Individualbeschwerden einzelner Betroffener, nimmt aber Hinweise über die Zustände in Orten der Freiheitsentziehung gern entgegen. Es kann unter folgender Anschrift erreicht werden:

Secretariat of the CPT
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Frankreich

Tel.: 0033 3 88 41 39 39

Fax: 0033 3 88 41 27 72

E-mail: cptdoc@coe.int

Literaturhinweise

Alleweldt, Ralf (1998): Präventiver Menschenrechtsschutz. Ein Blick auf die Tätigkeit des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT). In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 25, S. 245-271.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2007): Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.

Heinz, Wolfgang (2011): Zur Arbeit des Europäischen Antifolterausschusses des Europarates. In: Zimmermann, Andreas (Hg.): Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem. Potsdam: Universitätsverlag, S. 81–99.

Kicker, Renate (2011): The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the CPT). In: Beco, Gauthier de (Hg.): Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe. London [u.a.]: Routledge, S. 43–70.

Kriebaum, Ursula (2000): Folterprävention in Europa. Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung. Wien: Verlag Österreich.

Morgan, Rodney / Evans, Malcolm (2003): Bekämpfung der Folter in Europa. Die Tätigkeit und Standards des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter. Berlin [u.a.]: Springer [u.a.].

Murdoch, Jim (2006): The treatment of prisoners. European standards. Strasbourg: Council of Europe Publ.

Nowak, Manfred (1998): Die Europäische Konvention zur Verhütung der Folter. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 25, S. 537–542.

Zimmermann, Andreas (1992): Erste praktische Erfahrungen mit dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter. In: NStZ. Neue Zeitschrift für Strafrecht 12 (7), S. 318–320.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www.cpt.coe.int> Die Website des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) informiert in englischer und französischer Sprache über seine Aufgaben und Standards sowie das Besuchssystem. Die Berichte über die Länderbesuche können nach dem Einverständnis des jeweiligen Staates ebenfalls abgerufen werden. Sonstige Veröffentlichungen und die Jahresberichte stehen im Bereich "Documents" zur Verfügung.

<http://www.cpt.coe.int/german.htm> Die deutschsprachigen Internetseiten des CPT beinhalten eine Kurzdarstellung der Arbeit und Aufgaben des Komitees sowie eine Übersetzung des Konventions-Textes und der CPT-Standards.

<http://www.cpt.coe.int/en/states/deu.htm> Die Berichte über Besuche des CPT in Deutschland in Deutsch, Englisch und teilweise Französisch sowie die Stellungnahmen der Bundesregierung sind vollständig abrufbar.

<http://www.apr.ch> Die Association for the Prevention of Torture (APT) ist eine internationale NGO mit Sitz in Genf, die zur Verhinderung von Folter und Misshandlung arbeitet. Sie hat mehrere Publikationen zur Europäischen Anti-Folter-Konvention und der Arbeit des CPT veröffentlicht, die auf der Website in Englisch, Französisch und zum Teil in Deutsch abrufbar sind.

B.2.4 DAS EUROPÄISCHE RAHMENÜBEREINKOMMEN ZUM SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN

Das Rahmenübereinkommen (RÜM) ist das bei weitem umfassendste Dokument zum Schutz nationaler Minderheiten. Besondere Bedeutung gewinnt es dadurch, dass es weltweit der erste, rechtlich verbindliche multilaterale Vertrag in diesem Rechtsgebiet ist. Zuvor war der Minderheitenschutz auf Einzelbestimmungen in allgemeinen Verträgen angewiesen, wie etwa Artikel 27 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (vgl. Kapitel A.3.2). Wichtig ist auch die Aussage des Übereinkommens, dass der Schutz der Rechte nationaler Minderheiten "einen integralen Bestandteil" des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes bildet.

Das Rahmenübereinkommen wurde am 10. November 1994 vom Ministerkomitee des Europarats angenommen und am 1. Februar 1995 zur Zeichnung aufgelegt. Es ist am 1. Februar 1998 (auch für Deutschland) in Kraft getreten und war am 1. Dezember 2011 von 39 Staaten ratifiziert.

Der Beschluss des Wiener Gipfels der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats vom 8./9. Oktober 1993 wies das Ministerkomitee an, "kurzfristig ein Rahmenabkommen auszuarbeiten, das die Prinzipien genau formuliert, zu deren Einhaltung sich die Vertragsstaaten zum Schutz nationaler Minderheiten verpflichten. Dieses Übereinkommen stünde auch für die Nichtmitgliedstaaten zur Unterzeichnung offen" (Europäische Grundrechtezeitschrift (1993), S. 486). Bei der Ausarbeitung des Texts standen auch die einschlägigen Vereinbarungen Pate, die Anfang der 90er Jahre im Rahmen der KSZE getroffen worden waren.

Inhalt des Übereinkommens

Im Text findet sich keine Definition des Minderheitenbegriffs. Dies ist bedauerlich, weil das Übereinkommen hier hätte prägend wirken und ein Manko des allgemeinen Völkerrechts überwinden können. Eine Einigung auf einen für alle Mitgliedstaaten des Europarates akzeptablen Minderheitenbegriff gelang allerdings nicht. Grund hierfür ist, dass einzelne Mitgliedstaaten wie Frankreich oder die Türkei die Existenz von Minderheiten auf ihren Territorien traditionell leugnen. Andere, z.B. Deutschland, halten es nicht für angezeigt, die Regeln auf zugewanderte "neue" Minderheiten zu erstrecken.

Das Übereinkommen weist auch insgesamt deutlichen Kompromisscharakter auf, der sich in vielen offenen Formulierungen spiegelt. Dies lässt allerdings auch Entwicklungsmöglichkeiten zu und eröffnet Auslegungsspielräume, die der Beratende Ausschuss nutzen möchte, um das Übereinkommen als lebendiges Instrument einzusetzen.

In Artikel 3 Absatz 1 betont das Übereinkommen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, "frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht". Weiter heißt es, dass dem Einzelnen aus seiner Entscheidung und der Inanspruchnahme der damit verbundenen Minderheitenrechte kein Nachteil erwachsen dürfe.

Im II. Abschnitt des Übereinkommens (Artikel 4 bis 19) finden sich die Prinzipien, zu deren Umsetzung sich die Mitgliedstaaten verpflichten. Hierzu gehören:

- der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung (Artikel 3);
- die Förderung effektiver Gleichheit (Artikel 4);
- die Förderung der Bedingungen zur Wahrung und Entwicklung der Kultur, Religion, Sprache und Traditionen der Minderheiten (Artikel 5 und 6);
- die Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs-, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 7 und 8);
- der Zugang zu und den Gebrauch von Medien (Artikel 9);
- auf die Sprache bezogene Rechte wie der Gebrauch von Minderheitensprachen im privaten und öffentlichen Bereich sowie im Verkehr mit Verwaltungsbehörden (Artikel 10);
- das Recht auf Führung des eigenen Namens in der Minderheitensprache und auf Verwendung solcher Sprachen zu Informationen privater Natur und für topographische Bezeichnungen (Artikel 11);
- das Bildungs- und Erziehungswesen betreffende Rechte wie das auf Lernen der Minderheitensprache und auf Unterricht in ihr (Artikel 12, 13 und 14);
- Rechte auf grenzüberschreitende Kontakte und Zusammenarbeit (Artikel 17);
- Rechte auf effektive Teilnahme am kulturellen, öffentlichen, sozialen und wirtschaftlichen Leben (Artikel 15);
- das Verbot zwangsweiser Assimilierung (Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 16).

Diese Prinzipien sind keine von nationalen Behörden und Gerichten unmittelbar anwendbaren Rechte von Angehörigen der nationalen Minderheiten, sondern Zielvorgaben, die von den zuständigen nationalen Organen durch entsprechende Gesetze und Verwaltungspraxis in das nationale Recht "umzusetzen" sind.

Artikel 20 will sicherstellen, dass die allgemeinen nationalen Vorschriften auch für Minderheiten gelten. Dies soll verhindern, dass menschenrechtliche und rechtsstaatliche Errungenschaften – wie etwa Gleichberechtigung von Frauen – unter Berufung auf kulturelle Traditionen für Minderheitenangehörige innerhalb der Gruppe beseitigt werden. Auch innerhalb der Minderheit muss die Freiheit gewährleistet sein.

Artikel 21 nimmt auf tiefsitzende Befürchtungen der Staaten Rücksicht, denen zufolge Minderheitenrechte letztendlich auf Abspaltung hinauslaufen und die Einheit der Staaten gefährden. Die Vorschrift betont, dass sie kein Recht auf die Entfaltung von Tätigkeiten enthalte, welche die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten gefährdet.

Überwachungsmechanismus

Das Ministerkomitee des Europarates überwacht die Durchführung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten (Artikel 24). Ihm obliegt die rechtlich verbindliche Einschätzung, ob die Vertragsstaaten ihre mit der Ratifikation der Rahmenkonvention eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen in angemessener Weise erfüllt haben. Das Ministerkomitee wird dabei von einem Beratenden Ausschuss unterstützt (Artikel 26). Die Vertragsstaaten sind nach Artikel 25 verpflichtet, innerhalb eines Jahres, nachdem die Rahmenkonvention für sie in Kraft getreten ist, dem Generalsekretär des Europarats einen Bericht zu übermitteln, der vollständige Informationen über die gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen enthält, die sie zur Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten aus der Rahmenkonvention ergriffen haben. Folgeberichte sind nach jeweils fünf Jahren fällig – und wann immer das Ministerkomitee einen solchen Bericht verlangt.

Der Bericht ist von der Regierung des jeweiligen Staates zu verfassen; er dokumentiert ihr Vorgehen zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen.

Der Beratende Ausschuss besteht aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten, die von den Vertragsstaaten benannt werden. Hinzu kommen sogenannte zusätzliche Mitglieder, die auf Vorschlag derjenigen Staaten gewählt werden können, die kein von ihnen nominiertes Mitglied stellen. Derzeit gehören dem Beratenden Ausschuss 12 zusätzliche Mitglieder an.

Die Staatenberichte werden vom Europarat nach ihrem Eingang öffentlich zugänglich gemacht und vom Beratenden Ausschuss geprüft. Er nimmt zu den von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur angemessenen Umsetzung ihrer sich aus der Rahmenkonvention ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in einer "Opinion" (Meinung) Stellung. Hierzu kann er von den Vertragsstaaten zusätzliche Informationen verlangen und in uneingeschränktem Umfang Informationen aus anderen Quellen, auch von Individualpersonen, NGOs und NHRIs empfangen und in seiner Würdigung berücksichtigen. Dies ist heute die Regel: "Den Ergebnissen liegen die Informationen des am 1. Februar 2009 fälligen und am 9. April 2009 eingegangenen Staatenberichts (nachstehend "Staatenbericht") und anderer schriftlicher Quellen sowie die Erkenntnisse zugrunde, die der Beratende Ausschuss von staatlichen und nicht staatlichen Ansprechpartnern während seiner Besuche vom 7. bis 10. Dezember 2009 in Berlin und Bautzen erhalten hat" (3. Stellungnahme zu Deutschland, Dok.-Nr. ACFC/OP/III(2010)003, abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNDdocs/PDF_3rd_OPCom_Germany_de.pdf, Rn. 1).

Der Beratende Ausschuss betont in seinen Aktivitätsberichten, dass er den Kontakt mit der Zivilgesellschaft auch außerhalb des eigentlichen Berichtsverfahrens sucht und der Zusammenarbeit hohe Priorität einräumt.

Er kann Treffen mit Vertretern der jeweiligen Regierungen abhalten; hierzu ist er verpflichtet, falls es von den betroffenen Regierungen verlangt wird. Der Beratende Ausschuss kann schließlich auch Treffen mit anderen Regierungen

abhalten, wenn das Ministerkomitee ihm dies nahelegt. Inzwischen gehört es auch zur Praxis des Beratenden Ausschusses, Besuche in den Vertragsstaaten durchzuführen, um sich vor Ort zu informieren und mit den Vertretern aller relevanten Gruppen in Kontakt zu treten.

Nachdem der Beratende Ausschuss seine Meinung dem Ministerkomitee zu-geleitet hat, trifft dieses die endgültigen Entscheidungen (Conclusions) über die Angemessenheit der von den Vertragsstaaten ergriffenen Maßnahmen. Darin kann es vor allem auch Empfehlungen (Recommendations) abgeben, um künftige Maßnahmen der Vertragsstaaten anzuregen. Sämtliche Dokumente werden veröffentlicht.

Auch dieses Überwachungssystem trägt ausgeprägt zwischenstaatliche Züge: maßgebliches Organ ist das Ministerkomitee. Der Beratende Ausschuss ist zwar ein unabhängiges Expertengremium und untersteht auch nicht dem Ministerkomitee, kann jedoch keine verbindlichen Entscheidungen treffen. Mit dem dialogischen Charakter des Berichtssystems wird bereits grundsätzlich zum Ausdruck gebracht, dass die Staaten nicht "vor Gericht" stehen, sondern ihnen Hilfestellung bei der Umsetzung des Übereinkommens geleistet werden soll.

Aktuelle Berichterstattung aus Deutschland – Fokus Sprachenrechte

Das RÜM überlässt es in Ermangelung einer eigenen Definition den Vertragsstaaten, diejenigen Gruppen zu bestimmen, auf die das Übereinkommen Anwendung findet. Deutschland sieht als nationale Minderheiten nur Gruppen der Bevölkerung an, die folgenden fünf Kriterien entsprechen:

- ihre Angehörigen sind deutsche Staatsangehörige;
- sie unterscheiden sich vom Mehrheitsvolk durch eigene Sprache, Kultur und Geschichte;
- sie wollen ihre Identität bewahren;
- sie sind traditionell in Deutschland heimisch;
- sie leben hier in angestammten Siedlungsgebieten.

Unter das Rahmenabkommen fallen nach einer Erklärung der Bundesrepublik Deutschland bei der Ratifikation: Die dänische Minderheit, die Sorben und Friesen sowie die deutschen Sinti und Roma.

In ihrem dritten Bericht zum RÜM aus dem Februar 2009 unterstreicht die Bundesregierung erneut die von den im Wesentlichen zuständigen Ländern unternommenen Anstrengungen zur Förderung des Gebrauchs der Minderheitensprache. Diese Berichte (aller Vertragsparteien, auch in vergleichbaren Überwachungsmechanismen) sind in der Regel als Erfolgsbilanzen verfasst, bedürfen also gelegentlich einer korrigierenden oder zumindest problematisierenden Ergänzung.

Der Bericht führt als positive Maßnahmen beispielsweise das Schleswig-Holsteinische Gesetz zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum (Friesisch-Gesetz) vom 13. Dezember 2004 oder eine Konferenz der Bürger-

meister und Landräte zum Thema "Erfahrungen zum sorbischen (wendischen) Leben in der Gemeinde" an, die im September 2006 auf Einladung der Länder Sachsen und Brandenburg durchgeführt wurde. Außerdem hatte der Regionalrat der Region Schleswig-Sønderjylland 2006 eine Sprachkampagne veranstaltet.

Was solche Aktionen bewirken, kann nicht einfach ermittelt werden. Es mag vermutet werden, dass ein Regierungsbericht mehr hineinliest als tatsächlich feststellbar ist. Dies macht solche Staatenberichtsverfahren aber nicht von vornherein überflüssig oder unglaublich. Denn der Beratende Ausschuss stützt sich bei seiner Prüfung nicht nur auf die Informationen des jeweiligen Staates, sondern zieht auch andere Quellen heran, z.B. Dokumente anderer Gremien und Organisationen sowie Informationen von NGOs und NHRIs. So müssen sich die Regierungsdelegationen in den Gesprächen über den Bericht (üblicherweise als "konstruktiver Dialog" konzipiert) oft detaillierten Fragen nach bestimmten Problemfällen stellen und Zusatzinformationen liefern. Die Stellungnahmen, mit denen der Beratende Ausschuss auf die Staatenberichte antwortet, vermitteln dann auch dieses Gesamtbild.

Die Äußerungen des Beratenden Ausschusses vom 27. Mai 2010 zu diesem Bericht sind inzwischen veröffentlicht, nachdem die Bundesregierung am 2. Dezember 2010 ihre Stellungnahme abgegeben hat (vgl. Dokument B.2.4-1). Der Beratende Ausschuss legt einen deutlichen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus, diskutiert ausführlich die Erstreckung des Schutzes des RÜM auf die in Deutschland lebenden Polen und Deutschen polnischer Herkunft, erörtert Defizite bei der politischen und gesellschaftlichen Teilhabe von Minderheiten und beschäftigt sich auch mit den Sprachenrechten.

In diesem Zusammenhang werden die finanziellen Anstrengungen zur Unterstützung bei der Bewahrung und Entwicklung der Sprache und Kultur nationaler Minderheiten im Detail erörtert. Der Beratende Ausschuss empfiehlt die Etablierung langfristig orientierter Programme, dringt auf Verlässlichkeit der Förderung und regt eine stärker auf die Bedürfnisse der jeweiligen Minderheit ausgerichtete Kooperation an. Die föderale Struktur mache eine erhöhte Koordination zwischen den beteiligten staatlichen Stellen notwendig.

Der Beratende Ausschuss unterstreicht die Bedeutung von Medienangeboten in den Minderheitensprachen. Daher sei der Staat unter Respektierung der Presse- und Rundfunkfreiheit gehalten, die Bereitstellung entsprechender Angebote zu unterstützen. Um das gesellschaftliche Klima gegenüber den Minderheiten positiv zu beeinflussen und Diskriminierungen vorzubeugen, sollte im Rahmen des rechtlich Möglichen auf eine vorurteilsfreie Darstellung von Minderheiten in den Medien hingewirkt werden.

Dies mag auf den ersten Blick etwas befremdlich erscheinen und könnte in die Nähe einer Beeinträchtigung der Presse- und Rundfunkfreiheit gelangen. Doch erstens ruft der Beratende Ausschuss ausdrücklich zur Beachtung dieser Grenzen auf und zweitens ist dieser Ansatz als Mittel zum Schutz von gefährdeten Gruppen üblich. So fordert Artikel 5 Buchstabe a) CEDAW die Ver-

tragsstaaten auf, Maßnahmen zu ergreifen, "um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen".

Mit Blick auf die Verwendung der Minderheitensprache im Verkehr mit kommunalen Verwaltungsbehörden anerkennt der Beratende Ausschuss die vorbildliche Gesetzeslage, weist aber auf die teilweise eklatanten Umsetzungsprobleme hin (keine Mitarbeitenden mit Sprachkenntnissen, keine ausreichend "bejahende" Haltung in der Praxis). Hinsichtlich des Schulunterrichts forderte er die Bundesrepublik Deutschland auf, weitere Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass Lehrer/innen und Schüler/innen mehr über die Kultur und Geschichte nationaler Minderheiten erfahren, auch außerhalb der traditionellen Siedlungsgebiete. Insbesondere sollten Projekte zur Aufklärung über die Geschichte und Kultur der Roma und Sinti vorangetrieben und weiterentwickelt werden. Auf allen Ebenen des Bildungssystems müsse die Verfügbarkeit von Lehrkräften, die für das Unterrichten in der Minderheitensprache qualifiziert sind, gesteigert werden. Dementsprechend werden die staatlichen Stellen aufgerufen, in enger Abstimmung mit den Minderheitenvertretungen weiterhin Maßnahmen zu ergreifen, um Angehörigen der verschiedenen Minderheiten Unterricht in ihrer Sprache anbieten zu können.

Auch dies macht deutlich, dass es dem Menschenrechtsschutz nur förderlich sein kann, wenn staatliche Stellen und gesellschaftliche Gruppen zusammenarbeiten.

Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs (DG-HL)
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG CEDEX
Frankreich
Tel: 00 33 3 90 21 44 33
Fax: 00 33 3 90 21 49 18
E-mail: minorities.fcnm@coe.int

Literaturhinweise

Alfredsson, Gudmundur (2000): A frame with an incomplete painting. Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures. In: International journal on minority and group rights 7 (4), S. 291-304.

Bielefeldt, Heiner (2004): Rechte kultureller Minderheiten als Freiheitsanspruch. Zur menschenrechtlichen Begründung des Minderheitenschutzes. In: Bielefeldt, Heiner / Lüer, Jörg (Hrsg.): Rechte nationaler Minderheiten. Eth-

sche Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung. Bielefeld: Transcript, S. 27-56.

Engel, Dirk (1997): Der Minderheitenschutz in Vergangenheit und Gegenwart. In: Weiß, Norman / Engel, Dirk / d'Amato, Gianni (Hg.): Menschenrechte. Vorträge zu ausgewählten Fragen. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl., S. 35-55.

Hofmann, Rainer (2000): Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten. In: MenschenRechtsMagazin 5 (2), S. 63-73.

Hofmann, Rainer (2005): Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65 (3), S. 587-613.

Knapp, Franziska (2010): Die Hauptprobleme Deutschlands bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten. In: Slawisches Seminar der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (Hg.): Europäische Sprachen und Minderheitenpolitik. Ein Blick auf die Ukraine und Deutschland, S. 104-116.

Pentassuglia, Gaetano (1999): Monitoring minority rights in Europe. The implementation machinery of the Framework Convention for the Protection of National Minorities – with special reference to the role of the Advisory Committee. In: International journal on minority and group rights 6 (4), S. 417-462.

Steketee, Frank (2001): The Framework Convention. A piece of art or a tool for action? In: International journal on minority and group rights 8 (1), S. 1-15.

Weiß, Norman (2004): Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. In: Bielefeldt, Heiner / Lüer, Jörg (Hg.): Rechte nationaler Minderheiten. Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung. Bielefeld: Transcript, S. 71-90.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp Website zur Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM) mit Informationen zum Rahmenübereinkommen sowie allen Dokumenten zum Überwachungsmechanismus und Berichtsverfahren. Die Website ist in englischer und französischer Sprache.

<http://www.minorityrights.org> Minority Rights Group International ist ein internationales Netzwerk von NGOs, die sich für den Schutz und die Rechte von Minderheiten einsetzen. Das Netzwerk hat 2006 ein Handbuch für NGOs zum Rahmenübereinkommen des Europarats erstellt: "Framework Convention for the Protection of National Minorities: Opportunities for NGOs and Minorities", abrufbar unter: <http://www.minorityrights.org/?lid=876>

Dokument B.2.4-1:

Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten – Dritte Stellungnahme: Deutschland

ZUSAMMENFASSUNG

Deutschland leistete weiterhin einen konstruktiven Beitrag zum Monitoringverfahren des Rahmenübereinkommens und gab Minderheitenvertretern, wie schon in früheren Überprüfungszeiträumen, ausreichend Gelegenheit, an der Erstellung des Dritten Staatenberichts mitzuwirken.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz aus dem Jahr 2006 sowie weitere Maßnahmen gegen Rassismus und fremdenfeindliche Gewalt wurden verabschiedet, und eine Antidiskriminierungsstelle des Bundes wurde eingerichtet. Die Behörden unterstützten weiterhin die Bewahrung und Entwicklung der Sprache und Kultur der Angehörigen nationaler Minderheiten. Angehörigen nationaler Minderheiten stehen verschiedene Wege offen, sich an der Entscheidungsfindung zu Themen, die sie betreffen, zu beteiligen.

Dennoch bleibt die Haltung zum Anwendungsbereich des Übereinkommens trotz des laufenden Dialogs mit einigen Gruppen unflexibel. Sowohl die Umsetzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes als auch die Arbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes stießen auf einige Kritik. Die Antidiskriminierungsstelle kann mögliche Opfer lediglich beraten, jedoch nicht selbst Verfahren einleiten oder zusätzliche Informationen einholen. Ferner scheinen mögliche Opfer von Diskriminierung weiterhin nicht mit den Inhalten des Gesetzes vertraut zu sein, und die Bestimmungen des Gesetzes scheinen in Fällen ethnisch motivierter Diskriminierung zu wenig angewandt zu werden.

Vertreter der Roma und Sinti beklagen, dass sie immer noch keine Projektförderung erhalten können. Auch die Teilhabe der Roma und Sinti am öffentlichen Leben ist in allen Bereichen weiterhin gering. Es gibt Berichte von weiteren Fällen von Diskriminierung der Roma und Sinti im Bildungssystem, von der Verweigerung des Zugangs zu öffentlichen Plätzen und von ethnischer Kennzeichnung durch die Polizei.

Die Anzahl der in den letzten Jahren begangenen rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Straftaten ist nicht gesunken. Die Maßnahmen gegen Rassismus konzentrieren sich vorwiegend auf rechtsextremistische Gruppen, werden jedoch nicht den vielfältigen Ausprägungen des Rassismus gerecht. Einige Medien verbreiten weiterhin Vorurteile und Klischeevorstellungen von Roma und Sinti sowie anderen Minderheiten. Ein Gesetzentwurf aus dem Jahr 2007 zur Aufnahme des Motivs des Rassenhasses als erschwerenden Umstand einer Straftat in das Strafgesetzbuch wurde bedauerlicherweise nicht verabschiedet.

Umgehendes Handeln ist in folgenden Bereichen erforderlich:

- Verstärkte Aufklärung der Öffentlichkeit über das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und Sicherstellen, dass die Einhaltung des Gesetzes regelmäßig überprüft wird; zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um Personen,

die besonders von Diskriminierung betroffen sind, umfassend über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zu informieren;

- Rassismus in seinen vielfältigen Ausprägungen weiterhin entschieden bekämpfen; gezielte Maßnahmen gegen die Verbreitung von Vorurteilen und rassistischer Sprache in bestimmten Medien, im Internet und in Sportstätten treffen; Verabschieden eines Gesetzes, das rassistische Motive ausdrücklich als erschwerenden Umstand einer Straftat hervorhebt;
- Maßnahmen ergreifen, welche die Teilhabe der Roma und Sinti am öffentlichen Leben unter Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt innerhalb dieser Gruppen deutlich erhöhen; Projekte und Initiativen fördern und unterstützen, die ihre Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben verbessern und umgehend entschieden handeln, um die ungerechtfertigte Unterbringung von Schülern der Roma und Sinti in Sonderschulen zu beenden.

Quelle:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNDdocs/PDF_3rd_OPCom_Germany_de.pdf

B.2.5 DIE EUROPÄISCHE CHARTA DER REGIONAL- ODER MINDERHEITENSPRACHEN

Mit diesem Instrument sollen im Bereich des gerade auch für europäische Staaten sensiblen Minderheitenschutzes neue Wege gegangen werden. Im Zentrum stehen nicht die Verhütung von Diskriminierung, nicht positive Fördermaßnahmen und auch nicht die verbesserte politische Teilhabe von Minderheiten. Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Sprachencharta) verfolgt einen kulturellen Schutzansatz. Sie soll dazu beitragen,

- kulturelle Traditionen und das kulturelle Erbe in Europa zu bewahren und zu entwickeln und
- das unveräußerliche und allgemein anerkannte Recht auf Nutzung von Regional- und Minderheitensprachen im privaten und öffentlichen Leben zu achten.

Die Charta wurde am 5. November 1992 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat am 1. März 1998 in Kraft. Bis zum 1. Dezember 2011 haben 25 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, für die die Sprachencharta am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist. Frankreich ist nach wie vor abstinente, hat in einer Verfassungsänderung aus dem Jahre 2008 aber immerhin die Regionalsprachen als "Erbe Frankreichs" anerkannt.

Die Sprachencharta ist – wie das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten – ein Instrument zur Umsetzung der im Rahmen der KSZE/OSZE getroffenen politischen Vereinbarungen in rechtlich verbindliche Bestimmungen. Daher nimmt sie in ihrer Präambel auf die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 ebenso Bezug wie auf das Dokument des Kopenhagener Treffens über die menschliche Dimension der KSZE aus dem Jahre 1990. Die Sprachencharta steht auch Nichtmitgliedstaaten des Europarates zum Beitritt offen; hiervon hat aber bislang kein Drittstaat Gebrauch gemacht.

Begriff der Regional- oder Minderheitensprache

Gemäß Artikel 1 wird unter einer Regional- oder Minderheitensprache eine solche verstanden, die traditionell von einer Minderheit von Bürgerinnen und Bürgern des jeweiligen Staates praktiziert wird und die sich von der oder den offiziellen Sprache(n) des Landes unterscheidet. Sprachen von Immigranten werden in Artikel 1 Absatz 2 ausdrücklich von den Bestimmungen der Charta ausgenommen. Dies gilt auch für Dialekte der Amtssprache; in der Bundesrepublik Deutschland gibt es also etwa keinen Minderheitensprachenstatus für Hessisch oder Sächsisch.

Art der Verpflichtungen

Inhaltlich beschränkt sich die Sprachencharta auf Grundsätze, die mittels innerstaatlicher gesetzgeberischer oder anderer Maßnahmen umzusetzen sind. Ähnlich der europäischen Sozialcharta ist der rechtliche Verpflichtungsgrad

nach dem A-la-carte-Prinzip ausgestaltet und entsprechend gering. Nach Artikel 2 Absatz 2 verpflichten sich die Vertragsstaaten, mindestens 35 Bestimmungen (Artikel oder Unterabsätze) als verbindlich anzuerkennen, darunter mindestens je drei aus den Artikeln 8 und 12 und je einen aus den Artikeln 9, 10, 11 und 13. Dies soll einen gewissen Schwerpunkt in den Bereichen Bildung/Erziehung (Artikel 8) und kulturelle Tätigkeiten und Einrichtungen (Artikel 12) sicherstellen, andererseits den Staaten eine flexible Herangehensweise ermöglichen.

Bei der Ratifikation haben die Vertragsstaaten die jeweiligen Sprachen und die relevanten geographischen Gebiete, in denen die Sprachencharta gelten soll, zu bezeichnen und diejenigen Bestimmungen anzugeben, die sie akzeptieren (sogenannte Wahlerklärungen). Die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrer Erklärung vom 23. Januar 1998 Niederdeutsch als Regionalsprache, Dänisch, Obersorbisch und Niedersorbisch, Nordfriesisch und Saterfriesisch sowie das von den deutschen Sinti und Roma gesprochene Romanisch als Minderheitensprachen angegeben. In ihrer Erklärung vom 26. Januar 1998 finden sich die Wahlerklärungen. In einer weiteren Erklärung vom 11. September 2002 hat die Bundesrepublik Deutschland zusätzliche Verpflichtungen übernommen.

Zum Inhalt

In Artikel 7 legt die Charta eine Reihe von Zielen und Prinzipien fest, an die sich die Vertragsstaaten mit Blick auf alle Regional- und Minderheitensprachen zu halten haben. Hierzu gehört es, die geographische Ausdehnung jeder Sprache zu beachten, die Sprachen zu fördern, ihre Verwendung im privaten und öffentlichen Leben zu erleichtern oder zu ermutigen (zum Beispiel durch Unterricht, Forschung oder grenzüberschreitende Kontakte).

Die Förderung der Regional- und Minderheitensprachen, also positive Unterstützungsmaßnahmen, die die Gleichstellung zwischen den Sprechern dieser Sprachen und der übrigen Bevölkerung fördern sollen oder ihre besondere Lage gebührend berücksichtigen, gelten gemäß Artikel 7 Absatz 2 Satz 2 nicht als Diskriminierung der Sprecher der Mehrheitssprache(n). Dies ist ein wichtiger Schritt zur Umsetzung der bereits angesprochenen KSZE/OSZE-Verpflichtungen.

Die Artikel 8 bis 14 führen spezifische Maßnahmen auf, die dazu beitragen sollen, die Nutzung der Regional- oder Minderheitensprachen im öffentlichen Leben zu erleichtern oder zu fördern. Diese Maßnahmen betreffen alle Bereiche der Bildung und Erziehung, das Rechtswesen und die Justiz, die öffentliche Verwaltung, die Medien, kulturelle Aktivitäten und Institutionen, das wirtschaftliche und soziale Leben ebenso wie grenzüberschreitende Kontakte.

Die Umsetzung dieser Verpflichtungen sollte stets im Blick behalten, dass – wie die Präambel der Sprachencharta zu Recht feststellt – viele der betroffenen Regional- oder Minderheitensprachen vom Aussterben bedroht sind.

Berichtsverfahren

Die Vertragsstaaten legen gemäß Artikel 15 dem Generalsekretär des Europarates in regelmäßigen Abständen Berichte über ihre in Übereinstimmung mit

Teil II der Sprachencharta verfolgte Politik und über die zur Umsetzung von Teil III getroffenen Maßnahmen vor (vgl. Abbildung B.2.5-1); der erste Bericht wird binnen eines Jahres nach dem Inkrafttreten, die weiteren periodischen Berichte alle drei Jahre fällig. Diese Berichte sind von den Vertragsstaaten zu veröffentlichen.

Nach Artikel 17 wird ein Sachverständigenausschuss eingerichtet, der aus einem Mitglied je Vertragspartei besteht. Es handelt sich um von den Vertragsstaaten vorgeschlagene, unabhängige Expertinnen und Experten, die vom Ministerkomitee für eine Amtszeit von sechs Jahren ausgewählt werden; Wiederernennung ist zulässig.

Die Berichte werden nach Artikel 16 von dem Sachverständigenausschuss geprüft (vgl. Dokument B.2.5-1). Artikel 16 Absatz 2 sieht die Mitwirkung von Institutionen und Vereinigungen, die in den Vertragsstaaten registriert sind, ausdrücklich vor. Auf dieser Grundlage können NGOs die Aufmerksamkeit des Sachverständigenausschusses auf Probleme lenken, die in Verbindung mit der Umsetzung von Maßnahmen zur Verwendung der Regional- und Minderheitensprachen im öffentlichen Leben (Teil III) stehen. NGOs können außerdem Erklärungen zur Einhaltung der in Teil III der Sprachencharta niedergelegten Ziele und Prinzipien durch den jeweiligen Vertragsstaat beim Sachverständigenausschuss einreichen. Der Ausschuss ist berechtigt, diese Informationen nach Konsultation der Vertragspartei in seiner Berichterstattung an das Ministerkomitee zu berücksichtigen. Der Sachverständigenausschuss kann dem Ministerkomitee Vorschläge für etwa erforderliche Empfehlungen an die Vertragsstaaten machen.

Bisherige Erfahrungen

Der Generalsekretär des Europarates legt der Parlamentarischen Versammlung alle zwei Jahre einen detaillierten Bericht über die Anwendung der Charta vor. Damit soll sichergestellt werden, dass die Parlamentarier über genug Informationen verfügen, um gegebenenfalls politischen Druck ausüben zu können, damit die nationalen Regierungen notwendige Maßnahmen zur Verbesserung ergreifen.

Der Generalsekretär legte erstmals am 18. Oktober 2000 und seither 2002, 2005, 2007 und 2009 einen solchen Bericht vor. In dem letzten Bericht heißt es, dass das Berichtsverfahren konsequent und intensiv durchgeführt werde. Mit der Sprachencharta und dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten verfüge der Europarat über ein einzigartiges Schutzsystem für Minderheiten, dessen Überwachungsorgane von Synergieeffekten profitierten.

Der Bericht benennt aber auch einige strukturelle Probleme, so die Praxis einiger Staaten, sich für Charta-Bestimmungen entschieden zu haben, die unter dem früheren innerstaatlichen Standard liegen. Der Generalsekretär sieht die Notwendigkeit, Staaten bei der Ratifizierung durch das Charta-Sekretariat intensiv zu beraten, und Vertretungen von Minderheitengruppen in den Ratifizierungsprozess einzubinden, um die besonderen Belange besser zur Geltung zu bringen. Der Generalsekretär bemängelt, dass nur eine begrenzte Zahl der

Empfehlungen des Sachverständigenausschusses und des Ministerkomitees von den Vertragsstaaten umgesetzt wird. Überdies werde zu selten ein politischer Dialog zwischen Vertretungen der nationalen Minderheiten oder Sprachgruppen und den Behörden über die Umsetzung der Empfehlungen des Prüfberichts eingeleitet. Um den Schutz durch die Sprachencharta zu verwirklichen, müssten die Behörden mit der Umsetzung der Empfehlungen zumindest beginnen, bevor sie ihren nächsten regelmäßigen Bericht einreichen. Der Generalsekretär betont, dass neben den staatlichen Behörden Interessenverbände und die Zivilgesellschaft im Prozess der Charta-Umsetzung aktiver werden sollten.

Council of Europe
European Charter for Regional or Minority Languages
Directorate General IV - Education, Culture and Heritage, Youth and Sport
F-67075 Strasbourg Cedex
Frankreich

Tel: 0033 3 88 41 31 86
Fax: 0033 3 88 41 27 88
E-mail: minlang.secretariat@coe.int

Literaturhinweise

Bundesregierung (1998): Denkschrift zu der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen. Bundestagsdrucksache 13/10268, S. 30-61.

Engel, Dirk (2002): Die sprachrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl.

Europarat (1998): Erläuternder Bericht zu der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen. Bundestagsdrucksache 13/10268, S. 62-73.

Pfeil, Beate Sibylle (2003): Ziele der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen und Möglichkeiten staatlicher Umsetzung. In: Europa Ethnica 60 (1-2), S. 24-35.

Weiß, Norman (2011): Der Schutz von Sprachenrechten im Menschenrechtssystem des Europarates. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 59 (1), S. 78-92.

Internet-Ressourcen

http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default_en.asp Website zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen mit Informationen zur Charta, zur Arbeit des Sachverständigenausschusses sowie den Staaten- und Prüfberichten in englischer Sprache.

http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/Nationales-internationales-Minderheitenrecht/Staatenberichte_Charta/minderheitenrecht_node.html

Sammlung der Staatenberichte der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.

<http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/Nationales-internationales->

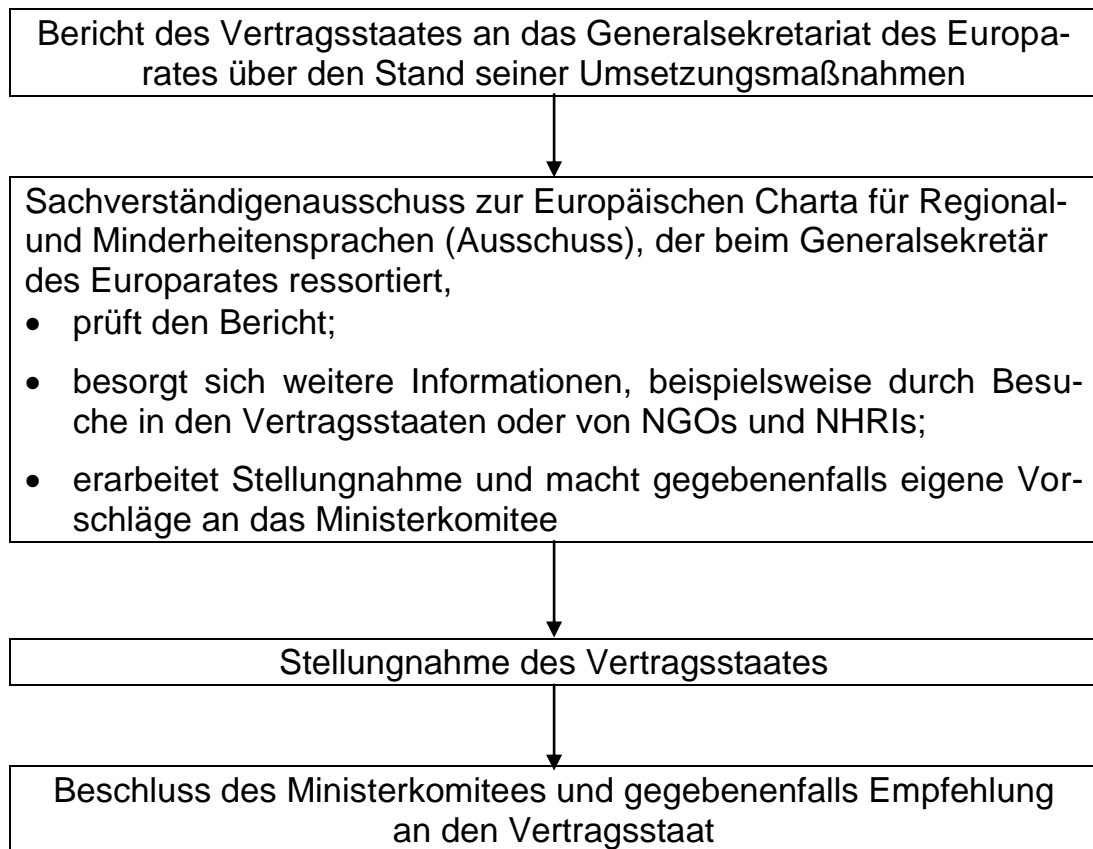
[Minderheiten-](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten-)

[recht/Pruefberichte_Rahmenuebereinkommen/minderheitenrecht_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten-recht/Pruefberichte_Rahmenuebereinkommen/minderheitenrecht_node.html)

Sammlung der Prüfberichte des Sachverständigenausschusses zu den Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.

Abbildung B.2.5-1:

Berichtsverfahren nach der Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen



Dokument B.2.5-1:

Sachverständigenausschuss der Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen: Bundesrepublik Deutschland

Der Schutz und die Erhaltung der von der Bundesrepublik Deutschland auf ihrem Territorium anerkannten Minderheiten- bzw. Regionalsprachen (Dänisch, Ober- und Niedersorbisch, Nord- und Saterfriesisch, Niederdeutsch sowie Romanes) waren seit dem deutschen Erstbericht (Nov. 2000) Gegenstand von drei weiteren Besuchen des Sachverständigenausschusses.

Der aus dem letzten Monitoring-Durchgang (1. bis 3. September 2010) resultierende Bericht des Ausschusses vom 2. Dezember 2010 analysiert die Situation in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und Hessen und stützt sich dabei auf Informationen, die er dem vierten Staatenbericht Deutschlands entnommen sowie in Gesprächen mit Vertretern der Regional- oder Minderheitensprachen in Deutschland und Vertretern deutscher Behörden während Besuchen vor Ort gewonnen hatte.

In seiner auf dem Bericht aufbauenden Empfehlung vom 25. Mai 2011 empfahl das Ministerkomitee des Europarates, dass die deutschen Behörden alle Feststellungen des Sachverständigenausschusses berücksichtigen und vorrangig:

1. spezifische gesetzliche Bestimmungen erlassen, wo ihr Fehlen die praktische Durchführung der von Deutschland nach der Charta übernommenen Verpflichtungen behindert,
2. sicherstellen, dass die Kürzung von Mitteln für Privatschulen und die Beförderung das derzeitige Niveau der dänischsprachigen Bildung nicht gefährdet,
3. strukturierte Maßnahmen zur Förderung und Bewahrung des Nordfriesischen, Saterfriesischen und Niedersorbischen verabschieden und umsetzen, darunter insbesondere dringend notwendige Maßnahmen, die sicherstellen, dass in diesen Sprachen eine Grund- und Sekundarschulbildung systematisch verfügbar ist,
4. sicherstellen, dass das obersorbische Bildungsangebot nicht durch die Veränderungen im Bildungssystem für diese Sprache gefährdet wird,
5. das Niederdeutsche zu einem regulären Schulfach erheben, das als fester Bestandteil des Lehrplans unterrichtet wird, und die Anzahl der Stunden für das Niederdeutsche in den betroffenen Ländern erhöhen,
6. ein effektives Monitoring-Verfahren im Sinne der Charta im Bildungsbereich für alle Regional- und Minderheitensprachen, die unter Teil III fallen, sicherstellen,
7. entschlossene Maßnahmen zur Einführung einer Strukturpolitik ergreifen, um den Gebrauch von Regional- und Minderheitensprachen im Verkehr mit der Verwaltung und in den gegebenen Fällen vor Gericht praktisch zu ermöglichen sowie

8. Maßnahmen ergreifen, damit angemessene Radio- und Fernsehprogramme auf Dänisch, Niederdeutsch, Niedersorbisch, Nordfriesisch, Romanes und Saterfriesisch verfügbar sind.

Quelle:

http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/GermanyECRML4_de.pdf

B.2.6 DAS ÜBEREINKOMMEN DES EUROPARATS ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS

Das Übereinkommen gegen Menschenhandel behandelt ein wichtiges Thema, das seit einigen Jahren Gegenstand internationaler Vereinbarungen ist; so haben die Vereinten Nationen und die Europäische Union in Erklärungen, Verträgen und Sekundärrechtsakten Stellung bezogen und Maßnahmen eingeleitet oder angeregt, um Menschenhandel zu verbieten und die Stellung der Opfer zu stärken. Als bedeutendstes Instrument auf internationaler Ebene gilt das im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedete Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen und Kinderhandels, zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität – kurz: Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel.

Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten. Inzwischen haben 34 Staaten den Vertrag ratifiziert und zehn weitere unterschrieben. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen zwar bereits im Jahre 2005 unterzeichnet, berät aktuell (Winter 2011) aber noch über die Ratifikation.

Das Übereinkommen will den Menschenhandel bekämpfen. Dazu wird auf Vorbeugung, Stärkung und Unterstützung der Opfer und Bestrafung der Täter gesetzt. Nationale Maßnahmen sollen durch zwischenstaatliche Kooperation ergänzt werden. Dabei steht – anders als bei bisherigen Abkommen – ein menschenrechtlicher Ansatz im Vordergrund.

Dementsprechend werden die Rechte der Opfer betont: Zu den wesentlichen materiellen Bestimmungen des Übereinkommens gehört die Verpflichtung des Staates zur Identifikation von Opfern (Artikel 10) und zur Information der Betroffenen über ihre Rechte, unter anderem hinsichtlich der "in Betracht kommenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren" (Artikel 15). Die Betroffenen haben ein Recht auf angemessene und sichere Unterkunft sowie medizinische und psychologische Betreuung (Artikel 12), auch wenn sie nicht bereit sind, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren (Artikel 12 Absatz 6). Ihr Recht auf Entschädigung entweder durch die Täter/innen (Artikel 15 Absatz 3) oder durch den Vertragsstaat (Artikel 15 Absatz 4) wird gestärkt. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Einräumung einer "Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen" (Artikel 13 Absatz 1) schützt vor einer sofortigen Abschiebung. Alle Bestimmungen des Übereinkommens unterliegen einem Diskriminierungsverbot (Artikel 3) und beziehen sich gleichermaßen auf Männer, Frauen und Kinder (vgl. Follmar-Otto, Petra (2009); Rabe, Heike (2011)).

Überwachungsverfahren

Nach Artikel 36-38 überwacht ein 15köpfiges Expertengremium (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings; GRETA) die Umsetzung des Übereinkommens in Zusammenarbeit mit einem Vertragsstaaten-gremium. Das in Artikel 38 näher erläuterte Evaluationsverfahren wird in einzelnen Runden durchgeführt, die sich auf spezifische, von GRETA

ausgewählte Bestimmungen des Übereinkommens beziehen. Hierzu wird den Vertragsstaaten ein Fragebogen übermittelt, den sie beantworten müssen. GRETA kann zusätzlich Informationen von der Zivilgesellschaft einholen. Vor-Ort-Besuche sind ebenfalls möglich, um ergänzende Informationen einzuholen (vgl. Abbildung B.2.6-1).

Auf dieser Grundlage legt GRETA einen vorläufigen Bericht vor, in dem der Stand der Umsetzung beurteilt wird und der Vorschläge enthalten kann, wie die Vertragspartei mit den festgestellten Schwierigkeiten umgehen soll. Hierzu kann der betroffene Staat eine Stellungnahme abgeben, die im endgültigen Bericht berücksichtigt wird. Der Bericht und die Schlussfolgerungen von GRETA werden der betroffenen Vertragspartei und dem Vertragsstaatengremium mitgeteilt und gleichzeitig veröffentlicht. Das Vertragsstaatengremium kann auf der Grundlage des Berichts und der Schlussfolgerungen von GRETA Empfehlungen an die Vertragspartei richten, die die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen betreffen und eine Frist zum Bericht über die Umsetzung enthalten können.

Die erste Evaluationsrunde dauert vier Jahre; sie begann Anfang 2010 und läuft bis zum Ende 2013. Im Februar 2010 wurden die Fragebögen an die ersten zehn Vertragsparteien geschickt, die bis zum September 2010 zu antworten hatten. Dieser Rhythmus wird jährlich fortgesetzt. Bis Mitte Dezember 2011 führte GRETA zehn Länderbesuche durch und legte Berichte zu Albanien, Bulgarien, Kroatien, Österreich, der Slowakei und Zypern vor.

Im Falle Österreichs bemängelt GRETA unter anderem, dass durch die föderale Struktur des Landes der Kampf gegen Menschenhandel nicht einheitlich und koordiniert genug ausfalle. Um die verschiedenen Erscheinungsformen des Menschenhandels besser bekämpfen und zielgerichtetere Aufklärungsmaßnahmen ergreifen zu können, müssten konsequenter Daten gesammelt und ausgewertet werden. Noch immer würden Opfer - etwa Kinder - als irreguläre Einwanderer behandelt. Die Entschädigungsmöglichkeiten für die Opfer müssten weiter verbessert werden.

Wie das Deutsche Institut für Menschenrechte aktuell aufgezeigt hat, besteht in der Bundesrepublik Deutschland noch Anpassungsbedarf bei der Rechtslage und der Behördenpraxis (vgl. Rabe, Heike (2011)). Aufgrund der föderalen Struktur dürften vergleichbare Schwierigkeiten wie in Österreich hinzukommen, wenn die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen hoffentlich bald ratifiziert hat.

Secretariat of the Council of Europe Convention
on Action against Trafficking in Human Beings
(GRETA and Committee of the Parties)
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe
F- 67075 Strasbourg Cedex
Frankreich
Tel: 00 33 3 90 21 52 54
trafficking@coe.int

Literaturhinweise

Council of Europe (2009): The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Handbook for parliamentarians. Strasbourg: Committee on Equal Opportunities for Women and Men of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

(http://assembly.coe.int/committeedocs/2007/Trafficking-human-beings_E.pdf)

Demko, Daniela (2007): Bekämpfung des Menschenhandels im Straf- und Strafprozessrecht. Rechtsvergleichende Zusammenfassung mit Blick auf die internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung des Menschenhandels. In: MenschenRechtsMagazin 12 (1) / Themenschwerpunkt Bekämpfung des Menschenhandels im Straf- und Strafprozessrecht, S. 64-74.

Deutschland / Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland. Studie erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Berlin. (<http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/studie-menschenhandel.pdf>)

Follmar-Otto, Petra / Rabe, Heike (2009): Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_menschenhandel_in_deutschland_01.pdf)

Gallagher, Anne T. (2010): The international law of human trafficking. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Herz, Annette / Minthe, Eric (2006): Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung. Neuwied: Luchterhand.

Maihold, Günther (2011): Der Mensch als Ware. Konzepte und Handlungsansätze zur Bekämpfung des globalen Menschenhandels. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

(http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S24_ilm_ks.pdf)

Paulus, Manfred (2008): Frauenhandel und Zwangsprostitution. Tatort: Europa. 2. Aufl. Hilden: Verl. Deutsche Polizeiliteratur.

Rabe, Heike (2011): Die Ratifikation der Europaratskonvention gegen Menschenhandel. Chance für einen umfassenden Ansatz zur Stärkung der Entschädigungs- und Lohnansprüche der Betroffenen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_03_2011.pdf)

Scarpa, Sylvia (2008): Trafficking in human beings. Modern slavery. Oxford: Oxford Univ. Press.

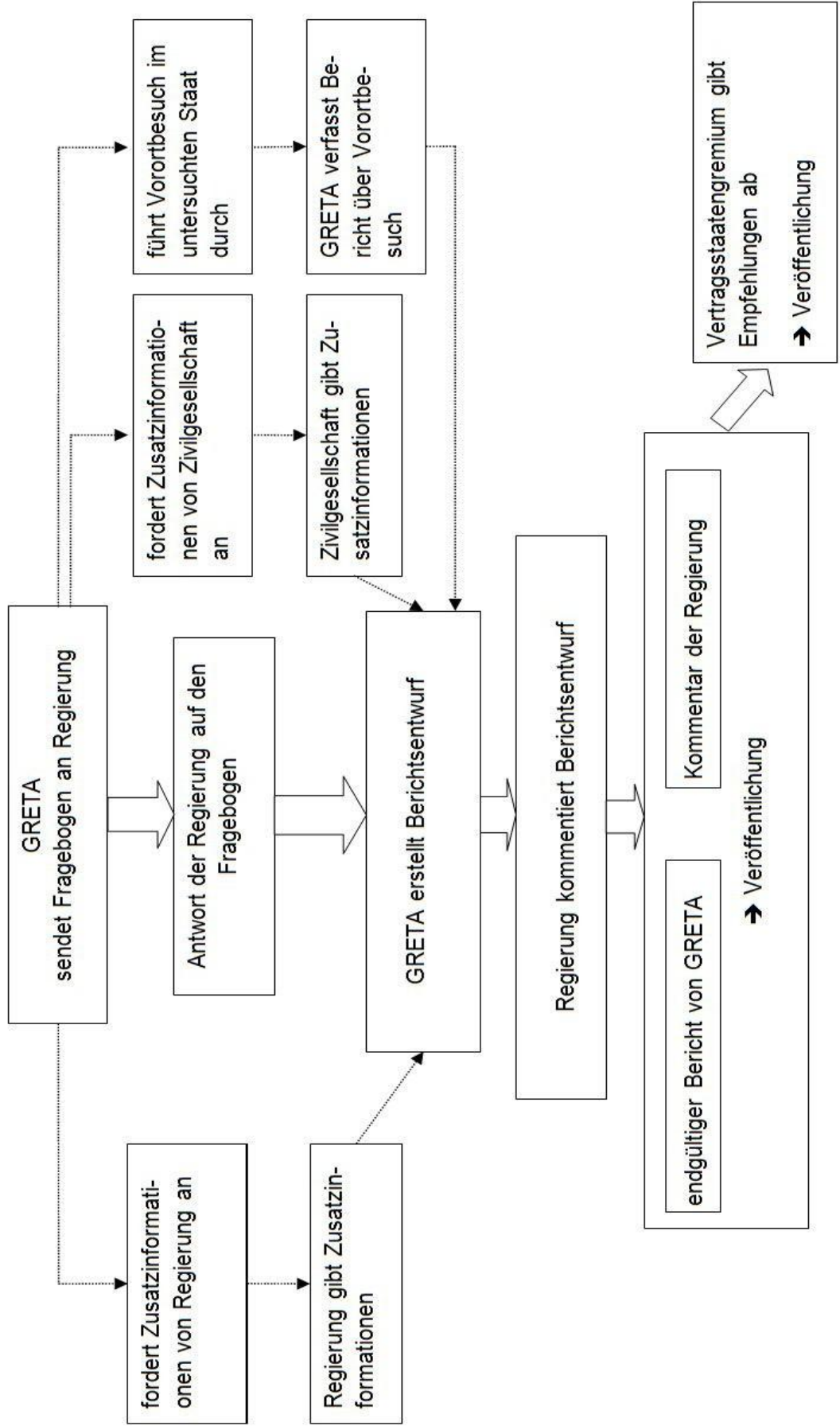
Wylie, Gillian / McRedmond, Penelope (2010) (Hg.): Human trafficking in Europe. Character, causes and consequences. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://www.coe.int/trafficking> Website des Europarats mit Informationen zum Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels und dem Überwachungsverfahren (Monitoring). In der Rubrik Publications sind die Berichte zu den Vertragsstaaten, der erste General Report und weitere Veröffentlichungen zu finden. Die Website ist in englischer und französischer Sprache.

**Abbildung B.2.6-1:
Ablauf des Überwachungsmechanismus nach dem Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels**



B.2.7 DAS ÜBEREINKOMMEN ZUR VERHÜTUNG UND BEKÄMPFUNG VON GEWALT GEGEN FRAUEN UND HÄUSLICHER GEWALT

Das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt nimmt eine besondere Form der geschlechtsbasierten Gewalt in den Blick, die - wie häusliche Gewalt insgesamt - im Verborgenen geschieht. Sie gilt heute als extreme Manifestation von Frauendiskriminierung und ist, wie weltweite Studien belegen, ein weitverbreitetes Phänomen, von dem viele Frauen, zum Teil mehrfach und kontinuierlich betroffen sind.

Neben Frauen sind auch Kinder, Männer und ältere Personen Opfer häuslicher Gewalt. Es erschien dem Europarat deshalb ratsam, den Schutz nicht auf Frauen zu beschränken, sondern die anderen Opfergruppen mit einzubeziehen.

Das Übereinkommen ist das Ergebnis eines besonders intensiven Prozesses von sachverständiger Bestandsaufnahme und politischer Erörterung. Es versteht sich als klare Positionsbestimmung im Kampf gegen Geschlechterdiskriminierung und verfolgt das Ziel, die komplexen und strukturellen Ursachen von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt zu beseitigen.

Das Übereinkommen wurde am 7. April 2011 vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet und liegt seit dem 11. Mai 2011 zur Unterzeichnung aus. Bis Dezember 2011 haben 18 Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, das Übereinkommen unterzeichnet; es wird nach der zehnten Ratifikation in Kraft treten.

Das Übereinkommen hat das Ziel, ein Europa frei von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt zu schaffen. Dazu wird einerseits auf Vorbeugung, insbesondere durch Aufklärung und bewusstseinsbildende Maßnahmen, gesetzt. Die Vertragsparteien sollen private Unternehmen und die Medien dazu bewegen, sich aktiv an dieser Bewusstseinsbildung zu beteiligen und gegen Geschlechter- und Rollenstereotype vorzugehen. Andererseits baut das Übereinkommen auf Stärkung und Unterstützung der Opfer sowie Verfolgung und Bestrafung der Täter. Erforderlichenfalls müssen die notwendigen Straftatbestände, wie weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, Nachstellung, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation geschaffen werden. Nationale Maßnahmen sollen durch zwischenstaatliche Kooperation ergänzt werden. In der Präambel des Übereinkommens wird explizit eine Verbindung zu anderen internationalen Menschenrechtsabkommen hergestellt, wie der Frauenrechtskonvention (vgl. Kapitel A.3.4) und der Kinderrechtskonvention (vgl. Kapitel A.3.6).

Überwachungsgremium und -verfahren

Nach Artikel 66ff. überwacht ein zunächst 10köpfiges Expertengremium (Group of Experts on action against violence against women and domestic violence; GREVIO) die Umsetzung des Übereinkommens in Zusammenarbeit mit einem Vertragsstaatengremium. Das Übereinkommen tritt in Kraft, nachdem es von zehn Staaten ratifiziert worden ist (Artikel 77 Absatz 3). Danach ist

innerhalb eines Jahres das GREVIO zu wählen; nach der Ratifikation durch 25 Staaten soll das Gremium um fünf weitere Expertinnen und Experten aufgestockt werden (Artikel 66 Absatz 3).

Das in Artikel 68 näher erläuterte Evaluationsverfahren wird in mehreren Schritten ablaufen (vgl. Abbildung B.2.7-1). Zunächst werden die Staaten nach der Ratifikation des Übereinkommens einen Fragebogen von GREVIO beantworten und über die gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen berichten (Absatz 1). Dieser erste Bericht wird dann von den GREVIO-Mitgliedern und einer Regierungsdelegation erörtert (Absatz 2).

Im Anschluss daran werden einzelne Berichtsrunden durchgeführt, die sich auf spezifische, von GREVIO ausgewählte Bestimmungen des Übereinkommens beziehen. Hierzu wird den Vertragsstaaten ein Fragebogen übermittelt, den sie beantworten müssen (Absatz 3 und 4). GREVIO kann zusätzlich Informationen von der Zivilgesellschaft und NGOs einholen (Absatz 5) und auf die Erkenntnisse anderer regionaler und internationaler Mechanismen zurückgreifen (Absatz 6). GREVIO kann Informationen von Organen und Expertengremien des Europarates erhalten (Absatz 8) und Vor-Ort-Besuche durchführen, um ergänzende Informationen einzuholen (Absatz 9). Nach dem Willen der Verfasser/innen des Übereinkommens sollen diese Vor-Ort-Besuche allerdings nur ein subsidiäres Instrument sein und nur in zwei Fällen zum Einsatz kommen: (1) Wenn die erhaltenen Informationen unzureichend sind und keine anderen brauchbaren Wege bestehen, um die Informationen zu erlangen oder (2) falls GREVIO verlässliche Informationen erhält, die auf eine Situation hinweisen, in der Probleme sofortige Aufmerksamkeit erfordern, um schweren Verletzungen des Übereinkommens vorzubeugen oder die Zahl solcher Verletzungen zu begrenzen. Sie müssen in Abstimmung mit den zuständigen Behörden der betroffenen Vertragspartei organisiert und rechtzeitig im Voraus angekündigt werden.

Auf der Grundlage dieser verschiedenen Informationen legt GREVIO einen vorläufigen Bericht vor, in dem der Stand der Umsetzung beurteilt wird und der Vorschläge enthalten kann, wie die Vertragspartei mit den festgestellten Schwierigkeiten umgehen soll (Absatz 10). Hierzu soll der betroffene Staat eine Stellungnahme abgeben, die im endgültigen Bericht berücksichtigt wird. Nach den Erläuterungen zum Übereinkommen soll in dieser Phase ein Dialog zwischen GREVIO und der Vertragspartei stattfinden, um die Umsetzung des Übereinkommens zu fördern.

Der endgültige Bericht und die Schlussfolgerungen von GREVIO werden der betroffenen Vertragspartei und dem Vertragsstaatengremium mitgeteilt und gleichzeitig veröffentlicht (Absatz 11). Das Vertragsstaatengremium kann auf der Grundlage des Berichts und der Schlussfolgerungen von GREVIO Empfehlungen an die Vertragspartei richten, die die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen betreffen und gegebenenfalls eine Frist zum Bericht über die Umsetzung enthalten können; außerdem kann das Vertragsstaatengremium Vorschläge zur Förderung der weiteren Zusammenarbeit mit der Vertragspartei machen (Absatz 12). Die Beteiligung des Vertragsstaatengremiums soll un-

ter Wahrung der Unabhängigkeit von GREVIO dem Überwachungsverfahren zusätzlich eine politische Dimension und damit mehr Durchschlagskraft verleihen.

Die Ausgestaltung der künftigen Evaluationsrunden muss von GREVIO noch ausgearbeitet werden. Es ist zu erwarten, dass man sich an den praktischen Erfahrungen von GRETA nach dem Übereinkommen gegen Menschenhandel orientieren wird.

Wenn GREVIO verlässliche Informationen – auch von NGOs – erhält, die auf das Vorliegen einer Situation hinweisen, in der Probleme unmittelbare Aufmerksamkeit erfordern, um schweren Verletzungen des Übereinkommens vorzubeugen oder die Zahl solcher schweren Verletzungen zu begrenzen, kann es gemäß Artikel 68 Absatz 13 die rasche Vorlage eines Sonderberichts fordern. In diesem soll die Vertragspartei über die ergriffenen Maßnahmen zur Vorbeugung eines ernsthaften, massiven oder dauerhaften Musters von Gewalt gegen Frauen berichten.

Auf der Grundlage von durch die Vertragspartei erhaltenen oder aus jeder anderen Quelle stammenden verlässlichen Informationen kann GREVIO eines oder mehrere seiner Mitglieder zur Durchführung einer Untersuchung bestellen. Im Anschluss wird sofort an GREVIO berichtet. Wenn dies ausnahmsweise notwendig erscheint und der Staat einverstanden ist, kann die Untersuchung einen Besuch auf seinem Territorium einschließen. Nachdem es die Ergebnisse der Untersuchung geprüft hat, soll GREVIO diese der Vertragspartei und, sofern notwendig, auch dem Vertragsstaatengremium und dem Ministerkomitee des Europarates zusammen mit seinen Bemerkungen und Empfehlungen übermitteln.

Allgemeine Empfehlungen

In Anlehnung an die Vorschriften von CEDAW (vgl. Kapitel A.3.4) kann GREVIO nach Artikel 69 gegebenenfalls Allgemeine Empfehlungen zur Umsetzung des Übereinkommens verabschieden. Diese haben eine gemeinsame Bedeutung für alle Vertragsparteien und beziehen sich auf Artikel und/oder Themenfelder, die im Übereinkommen enthalten sind. Die Allgemeinen Empfehlungen richten sich nicht an ein spezielles Land. Zwar sind sie nicht rechtsverbindlich, aber sie dienen den Parteien als wichtige Leitlinie, um ein größeres Verständnis der Inhalte des Übereinkommens zu entwickeln und zur wirksamen Umsetzung des Übereinkommens beizutragen. Die Allgemeinen Empfehlungen sollen dann in späteren Überwachungsrounden Gegenstand der Prüfung sein.

Parlamentarische Mitwirkung

Artikel 70 sieht eine Parlamentarische Mitwirkung am Überwachungsverfahren vor. Einerseits sollen die nationalen Parlamente eingebunden werden, indem nach Absatz 1 die Vertragsparteien verpflichtet sind, ihr nationales Parlament zur Teilnahme am Monitoring einzuladen, und ihm gemäß Absatz 2 die Berichte von GREVIO zur Beratung vorlegen müssen. Hiermit soll die bedeutsame

Rolle der Parlamente für die Umsetzung des Übereinkommens, die oftmals gesetzgeberisches Tätigwerden erfordert, gewürdigt werden.

Nach Absatz 3 soll auch die Parlamentarische Versammlung des Europarates regelmäßig zur bilanzierenden Beratung über die Umsetzung des Übereinkommens eingeladen werden. Erstmals wird in einer Europaratskonvention formell ein Beteiligungsrecht der Parlamentarischen Versammlung statuiert; diese Bestimmung stellt eine Würdigung ihrer Bemühungen dar, das Thema Gewalt gegen Frauen auf die politische Agenda des Europarates und der Mitgliedstaaten gebracht zu haben. Die vielfältige Erfahrung der Parlamentarischen Versammlung auf diesem Gebiet soll die Umsetzung des Übereinkommens befördern.

Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen

Auf nationaler Ebene sind es vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen, die rechtliche, medizinische und psychologische Beratungsstellen und Schutzeinrichtungen für Opfer von sexueller und häuslicher Gewalt anbieten. Aus diesem Grund fordert das Übereinkommen in Artikel 9 die Vertragsstaaten ausdrücklich dazu auf, mit diesen Organisationen effektiv zu kooperieren und deren Arbeit zu unterstützen.

Council of Europe Convention
on Preventing and Combating Violence against Women
and Domestic Violence
Justice and Human Dignity Directorate
DG I – Human Rights and Rule of Law
Council of Europe
Strasbourg F-67075
Frankreich

E-mail: conventionviolence@coe.int
Fax: 0033 3 88 41 27 64

Literaturhinweise

Dessecker, Axel (Hg.) (2008): Gewalt im privaten Raum. Aktuelle Formen und Handlungsmöglichkeiten. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.

Elsuni, Sarah (2011): Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte. Eine geschlechtertheoretische Untersuchung der Konzepte Geschlecht, Gleichheit und Diskriminierung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos.

GiGnet (Hg.) (2008): Gewalt im Geschlechterverhältnis. Erkenntnisse und Konsequenzen für Politik, Wissenschaft und soziale Praxis. Opladen: Budrich.

Merschner, Frank (2004): Die Verzahnung von Straf- und Zivilrecht im Kampf gegen häusliche Gewalt. Frankfurt am Main: Lang.

Internet-Ressourcen

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_en.asp

Website des Europarats mit Informationen zum Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und dem Überwachungsverfahren durch GREVIO (Monitoring). Eine Rechtsprechungsdatenbank (Case law) enthält unter anderem Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des VN-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) in Fällen von sexueller und häuslicher Gewalt.

<http://www.wave-network.org> Women against Violence Europe (WAVE) ist ein Netzwerk von europäischen NGOs, die sich für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder und häuslicher Gewalt einsetzen und Beratung und Schutzeinrichtungen anbieten. WAVE arbeitet mit nationalen Focal Points zusammen, zu denen in Deutschland unter anderem die Geschäftsstelle des Bundesverbandes Frauenberatungstellen und Frauennotrufe-Frauen gegen Gewalt e.V. <http://www.frauen-gegen-gewalt.de> und der Verein Frauenhauskoordinierung www.frauenhauskoordinierung.de gehören.

<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen.html>

Website des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit Informationen zum Thema Gewalt gegen Frauen. Mit einer Linksammlung zu entsprechenden Arbeitsbereichen des Ministeriums und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

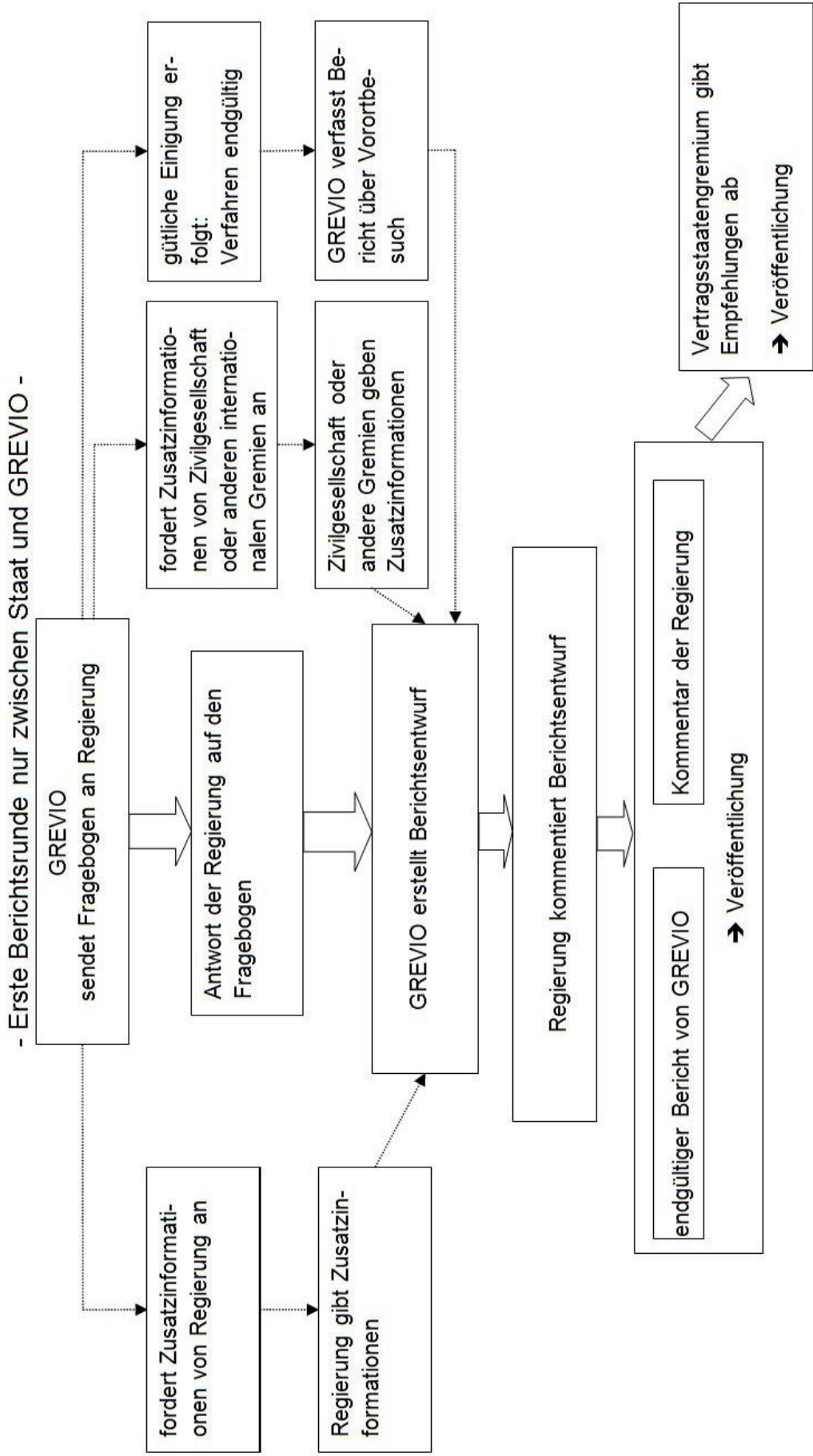
<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=73000.html> Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2007).

[http://www.institut-fuer-](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/frauenrechte/schwerpunkte/konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen.html)

[menschenrechte.de/de/themen/frauenrechte/schwerpunkte/konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen.html](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/frauenrechte/schwerpunkte/konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen.html)

Im Namen der Europäischen Gruppe der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen hat das Deutsche Institut für Menschenrechte die Aushandlung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt begleitet.

**Abbildung B.2.7-1:
Ablauf des Überwachungsmechanismus nach dem Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von
Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt**



B.2.8 DER MENSCHENRECHTSKOMMISSAR DES EUROPARATES

Damit Menschenrechte nicht immer nur dann ins öffentliche Bewusstsein rücken, wenn spektakuläre Menschenrechtsverletzungen oder humanitäre Katastrophen stattfinden, und damit die Befassung mit Menschenrechten nicht nahezu ausschließlich reaktiv verläuft, verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs des Europarates im Rahmen ihres zweiten Europagipfels im Oktober 1997 einen Aktionsplan, der die Schaffung des Amtes eines Kommissars für Menschenrechte vorsah. Das Ministerkomitee des Europarates setzte diese Initiative am 7. Mai 1999 mit seiner Resolution (99) 50 um (vgl. Council of Europe (1999), S. 396-398).

Am 15. Oktober 1999 wurde der spanische Rechtslehrer Alvaro Gil-Robles zum ersten Menschenrechtskommissar des Europarates gewählt. Er nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 2000 auf. Ihm folgte am 1. April 2006 der ehemalige schwedische Ombudsman Thomas Hammarberg, dessen Amtszeit bis März 2012 läuft. Sein Nachfolger wird der lettische Politikwissenschaftler und ehemalige ECRI-Vorsitzende Nils Muiznieks.

Aufgabe des Menschenrechtskommissars ist es, die Idee der Menschenrechte zu verwirklichen und ihre tatsächliche Achtung in den Mitgliedstaaten des Europarates zu garantieren.

Der Kommissar wird von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates für eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Er ist dem Generalsekretariat des Europarates angegliedert.

Aufgaben des Kommissars

Man kann die Aufgaben des Kommissars allgemein so umschreiben, dass er neben anderen Einrichtungen für die Bewahrung und Durchsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den Mitgliedstaaten des Europarates zuständig ist. Er soll die Mitgliedstaaten bei der legislativen und administrativen Anpassung zur Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beratend unterstützen. Zu seinen Aufgaben zählt es ferner, die Menschenrechtsbildung zu fördern sowie die Einhaltung und Beachtung der Menschenrechte zu prüfen und anzuregen. Außerdem hat er auf Anfrage der Mitgliedstaaten zu Einzelfragen gegenüber dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung Stellung zu nehmen. Der Kommissar übt sein Mandat ausschließlich präventiv aus und arbeitet dabei unabhängig und unparteiisch. Die Resolution (99) 50 hält ihn allerdings dazu an, sich nach dem vom Ministerkomitee und von der Parlamentarischen Versammlung hinsichtlich seiner Arbeit geäußerten Ansichten zu richten.

Der Menschenrechtskommissar ist allerdings keine gerichtliche oder gerichtsähnliche Einrichtung und behandelt keine Beschwerden von Einzelpersonen. Er kann deshalb Bitten nicht nachkommen, Beschwerden von Einzelpersonen von nationalen oder internationalen Gerichtshöfen oder bei nationalen Behörden von Mitgliedstaaten des Europarates vorzulegen. Es steht ihm jedoch frei, aus den ihm vorgelegten Material Schlussfolgerungen zu ziehen und Initiativen allgemeinerer Art zu ergreifen, um so zu einer Verbesserung der Situation bei-

zutragen. Außerdem kann er seit Inkrafttreten des Protokolls Nr.14 zur EMRK im Juni 2010 "in allen bei einer Kammer oder der Grossen Kammer anhängigen Rechtssachen ... schriftliche Stellungnahmen abgeben und an den mündlichen Verhandlungen teilnehmen" (Protokoll Nr. 14 zur EMRK Artikel 13).

Handlungsinstrumentarium des Menschenrechtskommissars

Das Handlungsinstrumentarium des Menschenrechtskommissars ist in Artikel 3 Buchstabe a bis h der Resolution (99) 50 niedergelegt. Hierzu gehören:

- die Förderung der Menschenrechtsbildung und der tatsächlichen Einhaltung der Menschenrechte (Artikel 3 a und b),
- die Erteilung von Auskünften und Ratschlägen zum Schutz der Menschenrechte und der Verhinderung ihrer Verletzung (Artikel 3 c),
- die Unterstützung nationaler Menschenrechtsinstitutionen, nationaler Ombudsleute oder anderer vergleichbarer Einrichtungen (Artikel 3 d) und
- die Feststellung von normativen und praxisbezogenen Unzulänglichkeiten bei der Wahrung der Menschenrechte sowie die Mitwirkung an der Beseitigung dieser Mängel (Artikel 3 e).

Um den vorgenannten Aufgaben nachzukommen, veranstaltet der Kommissar Seminare, Konferenzen und Treffen. Er unternimmt überdies Besuche in die Mitgliedstaaten, um sich dort durch Regierungsgespräche und Begegnungen mit Repräsentanten von NGOs und NHRIs zu informieren und vor Ort auf Wahrung der Menschenrechte durch seine Handlungsmöglichkeiten hinzuwirken.

Wichtig in diesem Zusammenhang sind die schriftlichen Äußerungen des Kommissars, die Ergebnisse seiner Arbeit präsentieren und von ihm an das Ministerkomitee oder die Parlamentarische Versammlung geleitet werden. Der Kommissar gibt einerseits Empfehlungen (Recommendations) ab, kann aber auch Gutachten (Opinions) erstellen. In den Gutachten werden sich eher rechtliche Ausführungen zu besonderen Anfragen zur Auslegung der EMRK oder von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte finden. Der Menschenrechtskommissar hat die Praxis entwickelt, über die in Artikel 8 der Resolution erwähnten Publikationsformen hinaus Themen- und Positionspapiere (Issue Papers, Position Papers), Ansichten (Viewpoints) und Menschenrechtskommentare (Human Rights Comments) zu erstellen. Die schriftlichen Äußerungen des Kommissars werden in der Regel veröffentlicht. Der Menschenrechtskommissar legt dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung einen Jahresbericht über seine Tätigkeit vor und berücksichtigt die Stellungnahme beider Organe für seine weitere Tätigkeit.

Mehrere Empfehlungen und Gutachten wurden veröffentlicht, darunter die Empfehlung über die sogenannten Cleansing-Operationen des russischen Militärs in Tschetschenien, die Opinion über das Außerkraftsetzen von Artikel 5 Absatz 1 EMRK durch das Vereinigte Königreich gemäß Artikel 15 EMRK oder kürzlich die Opinion zur ungarischen Mediengesetzgebung sowie der Presse-

freiheit im Lichte der vom Europarat gesetzten Standards. In allen Dokumenten findet der Kommissar eine klare Sprache.

So benennt er die Missstände bei der Festnahme von Personen aus der tschetschenischen Zivilbevölkerung und ihrer Verbringung auf Militärstützpunkte und gibt konkrete Anregungen, wie die Situation der Betroffenen verbessert werden kann.

Die im Rahmen des "Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001" der britischen Regierung vorgenommene Außerkraftsetzung von Artikel 5 Absatz 1 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) unterzieht der Menschenrechtskommissar in seiner Opinion einer umfangreichen juristischen Begutachtung. Er beurteilt dabei nicht die Vereinbarkeit einzelner Maßnahmen der britischen Regierung auf der Grundlage des "Anti-Terrorism Act" mit der EMRK, sondern setzt sich – der präventiven Ausrichtung seines Mandats folgend – mit der grundsätzlichen Frage auseinander, in welchem Umfang die Rechte aus der EMRK in Bedrohungs- und Notstandssituationen außer Kraft gesetzt werden können. Dabei unterstreicht der Kommissar, dass entsprechende Maßnahmen, auch wenn Artikel 15 der EMRK Abweichungen nicht verbietet, nur unter höchst begrenzten Umständen gerechtfertigt werden können.

Die ungarischen Regelungen über Medien und Pressefreiheit aus dem Jahr 2010 werden für unvereinbar mit den Standards der EMRK erklärt. Sowohl die inhaltliche Kontrolle als auch die empfindlichen Strafen werden ebenso wie die verschärften Lizenzierungsanforderungen als klare Verstöße gegen die Pressefreiheit aufgefasst.

Länderbesuche

Hammarberg und sein Amtsvorgänger haben mittlerweile jeden der 47 Mitgliedstaaten des Europarates mindestens einmal besucht. Über diese Besuche liegen bislang 118 Berichte vor. Die ersten Länderberichte, die in einem 2009 beendeten Zyklus erstellt wurden, waren umfassendere Berichte über die jeweilige Menschenrechtssituation mit thematischen Schwerpunkten und abschließenden Empfehlungen des Kommissars. Die Berichte wurden den entsprechenden Mitgliedstaaten übermittelt, die dazu eine Stellungnahme erarbeiten konnten. Um einen kontinuierlichen Dialog zu gewährleisten, wurden auch Folgebesuche (Follow-up Visits) durchgeführt und Follow-up-Berichte erstellt. Zur Bundesrepublik Deutschland liegt ein Bericht über den Besuch aus dem Jahre 2007 vor, in dem der Kommissar sich zum Schutz nationaler Minderheiten und zum Diskriminierungsschutz, zu Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zu Asyl und Einwanderung, Armut, Antiterrormaßnahmen sowie zum Strafvollzug äußert.

Seit 2008 verfolgt der Kommissar mit seinen Besuchen neue Ansätze. Ausgangspunkt ist typischerweise eine länderspezifische thematische Schwerpunktsetzung, Anlass für einen Besuch oder Bericht kann aber auch eine aktuelle Konflikt- oder Krisensituation sein. In diesen Fällen verschickt der Menschenrechtskommissar auch Briefe an Regierungen oder zuständige Stellen. So appellierte er im November 2009 in einem Brief an Bundeskanzlerin Merkel, die zwangsweise Abschiebung von Roma ins Kosovo zu stoppen.

Einen weiteren Brief richtete er in dieser Angelegenheit im November 2010 an Bundesinnenminister de Maizière. In der Stellungnahme Deutschlands vom 2. Dezember 2010 zum Dritten Bericht des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Dok. ACFC/OP/III(2010)003, S. 53) entgegnete die Bundesregierung in dieser Sache: "Seit dem 1. September 2010 bildet das in Kraft getretene deutsch-kosovarische Rückübernahmeabkommen die Grundlage für Rückführungen in das Kosovo. DEU führt keine Massenabschiebungen in das Kosovo durch, sondern setzt sein erfolgreiches Konzept der schrittweisen Rückführung fort. Die Anzahl der deutschen Rückübernahmeersuchen an Kosovo ist b.a.W. begrenzt (max. 2.500 pro Jahr), die tatsächliche Abschiebezahlen liegen deutlich dahinter".

Die Ergebnisse der Länderberichte sind auch in dem (seit 2007 vierteljährlich erstellten) Tätigkeitsbericht an das Ministerkomitee enthalten, das sie regelmäßig diskutiert.

Thematische Arbeit

Der Menschenrechtskommissar und sein Büro haben in den letzten Jahren Informationen zu besonders dringenden menschenrechtlichen Themen erarbeitet, um Regierungen und die Öffentlichkeit gezielt auf Missstände aufmerksam zu machen. Dazu gehören die Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Europa, die Diskriminierung von Sinti und Roma, der Schutz und die Rechte von Kindern, Freiheit und Unabhängigkeit der Medien sowie sexuelle Selbstbestimmung von Schwulen, Lesben, Bi- und Transsexuellen (LGBT).

Würdigung

Mit dem Menschenrechtskommissar verfügt der Europarat über einen weiteren Akteur in seinem ausgebauten Menschenrechtssystem. Dadurch, daß er in seiner Arbeit nicht auf einen bestimmten Vertrag beschränkt ist, kann der Kommissar jeder Frage nachgehen und sich mit der Lage der Menschenrechte in einzelnen Mitgliedstaaten insgesamt auseinandersetzen.

Die präventive Ausgestaltung des Mandats dürfte es ihm – ähnlich wie dem Hochkommissar für Nationale Minderheiten der OSZE – ermöglichen, von den Mitgliedstaaten als beratender Partner akzeptiert und gehört zu werden.

Office of the Commissioner for Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Frankreich

Tel.: 00 33 3 88 41 34 21
Fax.: 00 33 3 90 21 50 53
commissioner@coe.int

Literaturhinweise

Council of Europe (2000): Yearbook of the European Convention on Human Rights. Band 42.1999. The Hague [u.a.]: Nijhoff.

Grundmann, Silvia (2011): Menschenrechtsmonitoring durch den Menschenrechtskommissar des Europarates - neuere Entwicklungen. In: Gusy, Christoph (Hg.): Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes. Baden-Baden: Nomos, S. 49-64.

Hammarberg, Thomas (2010): Human rights in Europe. Growing gaps. Strasbourg: Council of Europe Publ.

Hammarberg, Thomas / Gachet, Isil (2011): Human rights diplomacy and the Council of Europe Commissioner for Human Rights. In: O'Flaherty, Michael [u.a.] (Hg.): Human rights diplomacy. Contemporary perspectives. Leiden [u.a.]: Nijhoff, S. 101-128.

Schulz, Sebastian (2003): Halbzeit der Amtszeit: Der Menschenrechtskommissar des Europarates – ein Erfolgsmodell? In: MenschenRechtsMagazin 8 (1), S. 26-35.

Sivonen, Lauri (2012): The Commissioner for Human Rights. In: Beco, Gauthier de (Hg.): Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe. London [u.a.]: Routledge, S. 17-42.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

http://www.coe.int/t/commissioner/Default_en.asp Die Website des Menschenrechtskommissars des Europarats informiert in englischer und französischer Sprache über sein Mandat und seine Tätigkeiten, darunter die Länderbesuche (Country monitoring) und die thematische Arbeit (Thematic work). Die Länderberichte sind zum Teil auch in der jeweiligen Landessprache verfügbar.

B.2.9 DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION GEGEN RASSISMUS UND INTOLERANZ

Entstehungsgeschichte

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) wurde von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates auf ihrem ersten Gipfeltreffen in Wien am 8. und 9. Oktober 1993 initiiert. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen damals unter anderem "eine Politik zur Bekämpfung des Rassismus, des Fremdenhasses, Antisemitismus und der Intoleranz zu verfolgen und zu diesem Zweck eine Erklärung sowie einen Aktionsplan zu verabschieden".

In dem Aktionsplan wurde das Ministerkomitee beauftragt,

"3. Ein Komitee von Regierungsexperten mit folgendem Mandat zu schaffen:

- die Gesetzgebung, Politik und sonstige Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz sowie deren Wirksamkeit zu prüfen;
- weitere Maßnahmen auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene vorzuschlagen;
- allgemeine politische Empfehlungen an Mitgliedstaaten zu formulieren;
- diesbezügliche internationale Rechtsinstrumente im Hinblick auf ihre allfällige Verstärkung zu untersuchen.

Das Expertenkomitee wird dem Ministerkomitee regelmäßig berichten, das seinerseits die Beurteilungen der zuständigen Leitungsausschüsse einholen wird.

Weitere Modalitäten der Arbeitsweise dieses neuen Mechanismus sollten vom Ministerkomitee beschlossen werden" (Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Europarates. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1993, S. 484-487. Auch als Online-Dokument abrufbar unter:

<http://www.coe.int/t/d/Com/Dossiers/Events/2005-Gipfel/Wiener%20Erkl%C3%A4rung.asp>.

ECRI nahm seine Arbeit im Jahre 1994 auf. Nach einer umfassenden Bewertung seiner Arbeit beschloß das Ministerkomitee am 13. Juni 2002 ein modifiziertes Mandat, das die bisherigen Erfahrungen berücksichtigte (MinKom Res (2002)8). Die nicht vertragsbasierte Kommission erhielt eine Satzung (Statute), die ihre Position als menschenrechtliches Überwachungsgremium des Europarates konsolidierte.

Zusammensetzung und Arbeitsweise

ECRI besteht aus 47 unabhängigen Expertinnen und Experten, die dazu beitragen, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz in den Mitgliedstaaten des Europarates zu bekämpfen. Ihre Arbeit setzt sich aus drei Elementen zusammen: dem "länderspezifischen Ansatz", der Befassung mit allgemeinen Themen und den Beziehungen zur Zivilgesellschaft.

Länderberichte

Im Rahmen des länderspezifischen Ansatzes beobachtet ECRI Erscheinungsformen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung, indem es die Situation in jedem Mitgliedstaat genau untersucht. ECRI fertigt Berichte an, die seine Analysen und Empfehlungen enthalten. Um sich ein möglichst genaues Bild zu machen, besucht ECRI den betroffenen Mitgliedstaat im Vorfeld der Berichterstellung. Ein Entwurf des Berichts geht dem jeweiligen Mitgliedstaat zu, damit ein vertraulicher Dialog zwischen ihm und ECRI in Gang kommt. NGOs und Einzelpersonen haben die Möglichkeit, Informationen an ECRI zu geben. Auf der Grundlage von Besuch und Dialog sowie den externen Informationen wird der endgültige Bericht erstellt, der der Regierung des untersuchten Mitgliedstaates über das Ministerkomitee zugeleitet wird. Sofern die Regierung nicht ausdrücklich widerspricht, wird der Bericht veröffentlicht.

Die Länderberichte erfassen alle Mitgliedsstaaten des Europarats gleichermaßen. Die Prüfungsrunden dauern 5 Jahre; jedes Jahr kommen circa 10 Länder an die Reihe. Die erste Berichtsrunde wurde 1998 abgeschlossen, die zweite Ende 2002 und die dritte Ende 2007. Die Arbeit an der vierten Berichtsrunde begann im Januar 2008. Im Rahmen der aktuellen Runde konzentriert sich ECRI auf die Umsetzung seiner Empfehlungen und die Bewertung der daraufhin ergriffenen Maßnahmen. Untersucht wird also, wie weit in früheren Berichten enthaltene wesentliche Empfehlungen von ECRI weiterverfolgt wurden; außerdem erfolgt eine Bewertung der eingeleiteten Politik. Diese Berichte umfassen ferner eine Untersuchung neuerer Entwicklungen in dem betreffenden Land.

Thematische Arbeit

Die Befassung mit allgemeinen Themen verlässt den konkreten mitgliedstaatlichen Kontext und setzt sich mit grundlegenden Erscheinungsformen von Rassismus und Diskriminierung im gesamten Gebiet des Europarats auseinander. ECRI hat bislang dreizehn sogenannte Allgemeine Politische Empfehlungen (General Policy Recommendations) verfasst, beispielsweise zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen (Nr. 5), zur Bekämpfung der Verbreitung von rassistischem, fremdenfeindlichem oder antisemitischem Gedankengut durch das Internet (Nr. 6), zum Kampf gegen den Antisemitismus (Nr. 9) oder zur Bekämpfung von Rassismus oder rassistischer Diskriminierung auf dem Gebiet des Sports (Nr. 12).

ECRI empfiehlt beispielsweise in dem genannten Dokument zur Bekämpfung der Verbreitung von rassistischem, fremdenfeindlichem oder antisemitischem Gedankengut durch das Internet den Regierungen der Mitgliedstaaten unter anderem,

- sich in diesem Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines spezifischen Protokolls für die künftige Konvention über Cyberkriminalität zur Bekämpfung von rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Straftaten über das Internet auseinanderzusetzen;

- sicherzustellen, dass die innerstaatliche Gesetzgebung auch für rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten gilt, die über das Internet verübt werden, und die Verantwortlichen für diese Straftaten verfolgt werden;
- das Problem der Verbreitung von rassistischem, fremdenfeindlichem und antisemitischem Material über das Internet stärker in das öffentliche Bewusstsein zu rücken und besonders auf die Sensibilisierung junger Internetnutzer – insbesondere Kinder – zu achten, die auf rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Websites stoßen können, und sie auf die damit verbundenen potentiellen Gefahren hinzuweisen.

Neben diesen Empfehlungen dokumentiert ECRI Beispiele Guter Praktiken (Examples of Good Practices) im Kampf gegen Rassismus und Intoleranz, um diese allgemein bekanntzumachen. Hier sind etwa Veröffentlichungen über "Gute Praktiken zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz in den Medien" und "Praktische Beispiele der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung gegenüber Sinti und Roma" zu nennen. Hinzu kommen bislang sieben Erklärungen und Stellungnahmen zu Einzelfragen, durchaus auch mit konkretem Länderbezug. So heißt es in der Stellungnahme zum Bauverbot für Minarette in der Schweiz vom 1. Dezember 2009: Das Ergebnis der Volksabstimmung von 57,5 % für das Verbot stelle die Wirksamkeit der langjährigen Aufklärungs- und Antidiskriminierungsarbeit in der Schweiz in Frage; der Dialog mit der muslimischen Gemeinschaft im Lande müsse dringend fortgesetzt werden.

Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

Schließlich pflegt ECRI die Beziehungen zur Zivilgesellschaft, um das Anliegen der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz nicht nur als Regierungsauftrag abzuarbeiten, sondern zu einem echten gesellschaftlichen Anliegen werden zu lassen. Hierzu führt ECRI – meist in Zusammenarbeit mit NGOs – Seminare und Diskussionsveranstaltungen durch oder informiert die Öffentlichkeit auf geeignete Weise. Jedes Jahr organisiert ECRI, auch zusammen mit NHRIs, mehrere Runde Tische auf nationaler Ebene (National Round Tables) in den Staaten, zu denen Länderberichte aktuell erstellt und veröffentlicht wurden. Auf diesen Treffen diskutieren Vertreterinnen und Vertreter von Regierung und Zivilgesellschaft gemeinsam über die im Bericht genannten Problemfelder und die Empfehlungen der Kommission.

Berichte über Deutschland

ECRI hat bislang vier Berichte zu Deutschland veröffentlicht (1998, 2001, 2004, 2009). Der Bericht zu Deutschland aus der vierten Runde, der am 26. Mai 2009 veröffentlicht wurde, lobt das Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und die Verschärfung von § 130 StGB (Volksverhetzung) – beides im Jahre 2006 (vgl. Dokument B.2.9-1). Die behördliche Bekämpfung des Antisemitismus durch Strafverfolgung und Aufklärungsmaßnahmen wird anerkannt; Lob gibt es für das gewandelte Begreifen der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland und die Integrationskurse.

Die Einrichtung der Islamkonferenz wird ebenso gewürdigt wie die im Jahr 2008 erfolgte Wahl des türkischstämmigen Cem Özdemir zu einem der Parteivorsitzenden der Partei Bündnis 90/Die Grünen. Alle genannten Erfolge vermögen jedoch nicht die negativen Entwicklungen vergessen zu machen. ECRI schreibt: "Auch nach dem dritten ECRI-Bericht waren Asylbewerber, Juden, Schwarze und Roma und Sinti weiterhin Zielscheibe rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierter Gewalttaten. ECRI ist darüber beunruhigt, dass infolge der zur Zeit in Deutschland vorherrschenden engen Auffassung von Rassismus rassistisch motivierte Straftaten vermutlich nicht immer als solche untersucht und verfolgt werden, es sei denn, die Übeltäter seien deutlich erkennbar Mitglieder rechtsextremer Gruppen oder Sympathisanten solcher Gruppen. Das Fehlen einer eindeutigen Bestimmung im Strafgesetzbuch, der zufolge rassistische Beweggründe straferschwerend zu werten sind, mag vermutlich auch dazu beitragen. Hinzukommt, dass es kein unabhängiges Untersuchungsverfahren im Fall von Beschwerden gegen polizeiliches Fehlverhalten gibt. Dies mag dazu führen, dass vermehrt über einen möglichen rassistischen Zusammenhang spekuliert wird, wenn Angehörige äußerlich erkennbarer Minderheiten im Polizeigewahrsam ums Leben kommen".

ECRI ist ferner besorgt darüber, dass fremdenfeindliche Parteien nach wie vor Zulauf haben und auch Wahlerfolge erzielen und dass im Internet fremdenfeindliche und rassistische Inhalte verbreitet werden. Das AGG sei noch zu unbekannt und auch nicht weitreichend genug, um wirksam vor Diskriminierung zu schützen. ECRI beklagt die weiterhin schlechteren Erfolgschancen von Kindern mit Migrationshintergrund im Schulsystem und nennt Diskriminierungserfahrungen von Muslimen, gerade nach den Terroranschlägen im September 2001.

Dementsprechend richtet ECRI dringende Empfehlungen an die deutschen Behörden, weitere Anstrengung zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in allen vorgenannten Feldern zu unternehmen.

Die Berichte zu Deutschland sind auch in Deutsch abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/Germany_CBC_en.asp

ECRI Secretariat
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Frankreich

Tel.: 00 33 388 41 29 64
Fax: 00 33 388 41 39 87
E-Mail: combat.racism@coe.int
www.coe.int/ecri

Literaturhinweise

Hollo, Lanna (2009): The European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI). Its first 15 years. Strasbourg: Council of Europe Publ.

Hollo, Lanna (2012): The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). In: Beco, Gauthier de (Hg.): Human rights monitoring mechanisms of the Council of Europe. London [u.a.]: Routledge, S. 127-149.

Howard, Erica (2005): Anti race discrimination measures in Europe. An attack on two fronts. In: European law journal 11 (4), S. 468-486.

Schokkenbroek, Jeroen (2002): Stronger European protection against discrimination. The new Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights. In: Klein, Eckart (Hg.): Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten. Berlin: Berlin Verlag Spitz, S. 175-189.

Internet-Ressourcen

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp Die Website des Europarats informiert in englischer und französischer Sprache über das Mandat und die Arbeit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Die Länderberichte (Country Monitoring Work) sind auch in der jeweiligen Landessprache verfügbar, die Allgemeinen Politischen Empfehlungen (Work on General Themes) wurden in mehrere Sprachen (auch Deutsch) übersetzt.

Dokument B.2.9-1:

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz – Vierte Prüfungsrunde: Deutschland

Seit der Veröffentlichung des dritten ECRI-Berichts über Deutschland am 8. Juni 2004 sind Fortschritte in mehreren in dem Bericht angesprochenen Problembereichen zu verzeichnen.

Das neue Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) trat am 18. August 2006 in Kraft. Sein Ziel ist es, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder sexueller Identität zu verhindern oder zu beseitigen. Der Schutz des AGG erstreckt sich auf Benachteiligung aus all den genannten Gründen im zahlreichen Bereichen des bürgerlichen Rechts sowie auf Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Das Gesetz legt dar, auf welche Weise Opfer von Benachteiligung ihre Rechte geltend machen können, und sieht eine Antidiskriminierungsstelle des Bundes vor, deren Aufgabe es ist, einzelne Beschwerdefälle zu untersuchen, das entsprechende Bewusstsein der Öffentlichkeit zu wecken, Maßnahmen zur Verhütung von Diskriminierung zu ergreifen sowie wissenschaftliche Untersuchungen zu den genannten Benachteiligungen durchzuführen.

Im Strafrecht waren die Behörden bei der Untersuchung und Verfolgung von Mitgliedern von Neonazi-Gruppen aktiv. § 130 StGB wurde im März 2006 verschärft und auf rassistische Äußerungen bei öffentlichen Veranstaltungen ausgedehnt. Dank dieser Ergänzung ist die Zahl von Demonstrationen neonazistischer Organisationen laut Bericht 2007 zurückgegangen. Auch § 129 StGB wurde anlässlich der Verurteilung einer rechtsextremistischen Musikgruppe erfolgreich angewandt. Erfolge wurden ferner erzielt im Kampf gegen rassistische, fremdenfeindliche oder antisemitische Bekundungen im Internet.

Die deutschen Behörden verurteilen regelmäßig antisemitische Straftaten, verfolgen die Täter und bringen sie, wenn möglich, vor Gericht. Gleichzeitig werden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um für die Vergangenheit Sühne zu leisten und das Gedächtnis an die Opfer des Holocaust wach zu halten. ECRI begrüßt das Bemühen der Behörden, alle Formen von Antisemitismus anzuprangern und zu bekämpfen sowie jüdische Kultur in Deutschland zu unterstützen, auch wenn derzeit offenbar eine Zunahme antisemitischer Straftaten in Deutschland festzustellen ist, weshalb zur Umkehrung des Trends noch stärkere Anstrengungen erforderlich sein dürften.

Von der Verfolgung einzelner Straftaten abgesehen haben die Behörden ein ganzes Bündel von Maßnahmen ergriffen, um rechtsextreme, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten zu bekämpfen. Dazu zählen Hilfen für die Opfer, Beistand, um Straftätern zu helfen, aus dem rechtsradikalen Milieu auszubrechen, sowie Bemühungen, junge Leute von rechtsextremer Betätigung abzuhalten. Auch die Polizei spielt mittlerweile eine aktivere Rolle bei der Verhütung rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Delikte. Auch örtliche Initiativen werden weiterhin bezuschusst, wenn auch manche nur kurz-

fristig. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts wird auch über die Möglichkeit diskutiert, rassistische Beweggründe als erschwerende Umstände in § 46 StGB einzufügen.

In den letzten Jahren haben die Behörden Deutschland ausdrücklich als Einwanderungsland anerkannt und damit begonnen, sich intensiver auf Integration zu konzentrieren, um Einwanderern die Beherrschung der deutschen Sprache zu erleichtern und sie zu ermutigen, voll am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Der neue Nationale Integrationsplan sieht als wichtigste Maßnahme Integrationskurse für erwachsene Einwanderer vor, die in erster Linie auf das Erlernen der deutschen Sprache abstellen. Wer solche Integrationskurse erfolgreich mitgemacht hat, kann früher als andere Ausländer die deutsche Staatsbürgerschaft beantragen. Der Nationale Integrationsplan umfasst auch Maßnahmen auf anderen Gebieten, etwa Bemühungen zur Förderung innovativer Fernsehprogramme, die auf Integration abstellen.

Die deutschen Behörden haben zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um Ungleichheiten oder Benachteiligungen im Bildungs- und Beschäftigungsbereich abzubauen. Dazu zählen Bemühungen zur Förderung und Unterstützung der Sprachkompetenz von frühester Kindheit an, weil darin der Schlüssel zum späteren Schulerfolg gesehen wird. Gleichzeitig bilden vorbeugende Maßnahmen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft den Schwerpunkt des Programms „XENOS – Integration und Vielfalt“, das von 2007 bis 2013 laufen soll.

Was die Situation von Minderheitsgruppen angeht, symbolisiert die Gründung der Deutschen Islamkonferenz einen bedeutsamen Sinneswandel. Zweck der Konferenz ist es, konstruktive und alle einschließende Formen von Gemeinschaft zu fördern und eine bessere Integration der Muslime in Deutschland sicherzustellen. Man möchte zeigen, dass Muslime Teile der deutschen Gesellschaft geworden sind, der Abkapselung der Muslime in Deutschland entgegenzutreten und Islamismus und Extremismus verhindern. 2008 wurde die Wahl eines türkischstämmigen Deutschen in die Führung einer deutschen politischen Partei ebenfalls als symbolhaftes Ereignis begrüßt. Der Staat hat ferner begrüßenswerte Schritte unternommen, um auch offiziell das Leiden der Roma und Sinti während des Holocaust anzuerkennen.

Seit dem dritten ECRI-Bericht wurden Vorschriften erlassen, die es möglich machten, dass Personen, die schon etliche Jahre mit Duldungsstatus in Deutschland lebten, probeweise Aufenthaltserlaubnis erlangen. Anerkannte Flüchtlinge dürfen ihren Wohnsitz mittlerweile frei wählen.

ECRI begrüßt diese positiven Entwicklungen in Deutschland. Trotz der erzielten Fortschritte geben jedoch einige Probleme weiterhin Anlass zur Sorge.

Auch nach dem dritten ECRI-Bericht waren Asylbewerber, Juden, Schwarze und Roma und Sinti weiterhin Zielscheibe rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierter Gewalttaten. ECRI ist darüber beunruhigt, dass infolge der zur Zeit in Deutschland vorherrschenden engen Auffassung von Rassismus rassistisch motivierte Straftaten vermutlich nicht immer als solche un-

tersucht und verfolgt werden, es sei denn, die Übeltäter seien deutlich erkennbar Mitglieder rechtsextremer Gruppen oder Sympathisanten solcher Gruppen. Das Fehlen einer eindeutigen Bestimmung im Strafgesetzbuch, der zufolge rassistische Beweggründe straferschwerend zu werten sind, mag vermutlich auch dazu beitragen. Hinzukommt, dass es kein unabhängiges Untersuchungsverfahren im Fall von Beschwerden gegen polizeiliches Fehlverhalten gibt. Dies mag dazu führen, dass vermehrt über einen möglichen rassistischen Zusammenhang spekuliert wird, wenn Angehörige äußerlich erkennbarer Minderheiten im Polizeigewahrsam ums Leben kommen.

Der Erfolg gewisser Parteien, die rassistische, antisemitische oder revisionistische Ansichten erkennen ließen, bei Kommunal- und Landtagswahlen ist beunruhigend. Der Zulauf zu solchen Parteien hat in den letzten Jahren zugenommen. Zugleich kommt es trotz der beträchtlichen Bemühungen der Behörden, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu bekämpfen und gesellschaftliche Toleranz zu fördern, immer wieder zu Fällen von Volksverhetzung einschließlich rassistischer Propaganda im Internet. Weder die weite Verbreitung rassistischer Äußerungen im Internet noch die Anzahl von Neonazis und sonstigen Rechtsextremisten sind nennenswert zurückgegangen.

Wenn auch die Verabschiedung des AGG als positiver Schritt zu begrüßen ist, der es den Opfern von Diskriminierung ermöglicht, ihre Rechte in Deutschland gerichtlich geltend zu machen, so dürften doch einige Aspekte des AGG, insbesondere seine Anwendung im Wohnungswesen, noch Raum für Verbesserungen lassen. Das AGG ist nach wie vor unter den möglichen Opfern weithin unbekannt, und die Zweimonatsfrist zur Einreichung einer Beschwerde dürfte zu kurz bemessen sein. Dieses Problem wird noch durch die begrenzte Rolle, die das Gesetz den Nichtregierungsorganisationen einräumt, verstärkt. Gleichzeitig herrscht der Eindruck vor, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes den Opfern zu fern steht und es ihr an Verständnis für deren Sichtweise mangelt. Da sie nur relativ wenig Personal und jährliche Haushaltsmittel hat, dürfte sie sich momentan noch schwer tun, ihren gesetzlichen Aufgaben nachzukommen.

Im Alltag haben Kinder mit Migrationshintergrund nach wie vor geringere Erfolgchancen im Schulsystem als andere Kinder. Es heißt sogar, dass manche Lehrer sich im Unterricht diskriminierend verhalten, besonders gegenüber türkischen und muslimischen Kindern. Dies ist besonders Besorgnis erregend, weil gerade die Lehrer in Deutschland eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, die Schüler auf die verschiedenen Schultypen im Sekundarschulwesen hinzuführen. Gleichzeitig finden Einwanderer wesentlich schwerer einen Arbeitsplatz als gebürtige Deutsche, und äußere Unterschiede gelten als bedeutsamer Faktor für Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Im Wohnungswesen ist viel die Rede von diskriminierendem Verhalten von Vermietern und Immobilienverwaltern. Untersuchungen belegen, dass Ausländer auf diesem Sektor benachteiligt werden und in manchen Fällen sozusagen in Ghettos abgedrängt werden.

Muslimen, Türken, Schwarze und Roma und Sinti klagen über Benachteiligung im Alltag. Was die Ausübung des muslimischen Glaubens angeht, kommt es

oft zum Streit um den Bau von Moscheen. Muslimische Frauen beklagen sich, dass es ihnen, wenn sie ein Kopftuch tragen wollen, auch im Privatsektor immer schwerer wird, Arbeit zu finden, seitdem einige Länder in allen oder in einigen Sparten des öffentlichen Sektors ein Kopftuchverbot erlassen haben. Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 führen Muslime auch darüber Klage, dass sie vermehrt mit Kriminellen und ganz besonders mit Terroristen in einen Topf geworfen werden. Gleichzeitig werden Schwarze besonders oft zur Zielscheibe rassistischer Angriffe. Schwarze berichten von sogenannten "No go-Gebieten" in einigen Ländern, in die sie ungern allein hineingehen oder die sie überhaupt nicht zu betreten wagen.

Obwohl seit dem dritten ECRI-Bericht bedeutende Verbesserungen im Asylverfahren vorgenommen wurden, bestehen nach wie vor gewisse Probleme beim beschleunigten Verfahren auf Flughäfen. ECRI sorgt sich auch darüber, dass manchen Personen der Flüchtlingsstatus vorzeitig aberkannt werden könnte und dass Asylbewerber unter besonders harten Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit zu leiden haben könnten.

Was die Integrationskurse anbetrifft, sieht der Nationale Integrationsplan hierfür beträchtliche Mittel vor. ECRI ist allerdings beunruhigt, dass die Möglichkeit, Sanktionen gegen Personen zu verhängen, die zum Besuch von Integrationskursen verpflichtet waren, diese aber nicht regelmäßig besuchten, diese unnötig an den Pranger stellen könnten. ECRI ist auch der Ansicht, dass derartige Sanktionen die Rechte des Einzelnen beeinträchtigen könnten, sofern sie dazu führen, dass ihnen die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis versagt wird oder dass ihnen Sozialhilfen gekürzt werden. Zwar ist die Einführung eines einheitlichen, landesweiten und transparenten Einbürgerungstests als deutliche Verbesserung gegenüber der vorherigen Situation anzusehen, doch stellt die Einführung eines solchen Tests eine zusätzliche Hürde für diejenige, die deutsche Staatsbürger werden wollen, dar. Einige Nichtregierungsorganisationen erblicken darin einen versteckten Hinweis, dass man die Leute eher heraushalten als eingemeinden möchte. ECRI zeigt sich auch besorgt darüber, dass manche Ausländer vom Antrag auf Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft durch das Erfordernis, in diesem Fall die bisherige Staatsbürgerschaft aufzugeben, abgeschreckt werden, was natürlich zur Folge hat, dass sie dann auch von aktiver Teilnahme am deutschen politischen Leben abgehalten werden.

Im vorliegenden Bericht empfiehlt ECRI den deutschen Behörden, auf etlichen Gebieten noch mehr zu tun. In diesem Zusammenhang gibt ECRI eine Reihe von Empfehlungen, unter anderem die folgenden:

ECRI legt den deutschen Behörden dringend nahe, rassistische Beweggründe bei der Begehung gewöhnlicher Straftaten im Strafrecht als erschwerenden Umstand zu verankern. Weiter empfiehlt ECRI den deutschen Behörden, sich verstärkt um die Ausbildung von Polizeibeamten, Staatsanwälten und Richtern in Fragen der Anwendung von Strafrechtsbestimmungen gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung zu bemühen.

ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, die Auswirkungen des AGG bei der Verhütung und Ahndung von Benachteiligungsfällen zu beobachten und das Gesetz notfalls entsprechend zu ergänzen. ECRI empfiehlt den Behörden ferner, dafür Sorge zu tragen, dass die Antidiskriminierungsstelle des Bundes genügend Mittel erhält, um ihre gegenwärtigen und etwaigen künftigen Aufgaben wahrzunehmen. ECRI legt den deutschen Behörden dringend nahe, mehr zu tun um sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit und besonders die möglicherweise von Benachteiligung betroffenen Kreise auch tatsächlich Kenntnis von den nunmehr bestehenden gesetzlichen Bestimmungen gegen rassistische Diskriminierung erlangen. Zu diesem Zweck empfiehlt ECRI den Behörden, eine diesbezügliche Kampagne zu starten, um insbesondere mögliche Opfer rassistischer Diskriminierung über die Existenz und das Ausmaß des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und das Verfahren, ihre Rechte hieraus gerichtlich geltend zu machen, aufzuklären.*

Unter Berücksichtigung des Umstands, dass derzeit in Deutschland nicht unmittelbar daran gedacht wird, das gegliederte Sekundarschulwesen aufzugeben, empfiehlt ECRI den deutschen Behörden, dringend Fortbildungsprogramme für alle Lehrer vorzusehen, um sie instand zu setzen, nach Abschluss der Grundschule die Eignung ihrer Schüler für die weitere schulische Laufbahn objektiv zu beurteilen und sicherzustellen, dass Schüler nicht ohne zwingenden Grund in die niedrigeren Schultypen geleitet werden.*

ECRI legt den deutschen Behörden dringend ans Herz, sich weiterhin verstärkt darum zu bemühen, dass Kinder im Schulsystem nicht deshalb benachteiligt werden, weil sie im Deutschen noch nicht so gut sind. Den Behörden wird empfohlen, Fortbildungsprogramme für Lehrer und sonstiges Schulpersonal anzubieten, um ihnen zu helfen, mit immer heterogener werdenden Klassen zurecht zu kommen.

ECRI legt den deutschen Behörden dringend nahe, im Rahmen ihrer dauerhaften Bemühungen zur Bekämpfung von Rassismus am Arbeitsplatz eine Kampagne zur Weckung des Problembewusstseins zu starten, um insbesondere die Einstellung von Arbeitgebern gegenüber Personen mit Migrationshintergrund zu ändern. Eine solche Kampagne sollte die Arbeitgeber nicht nur auf ihre Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten nach dem neuen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), sondern auch auf die Vorteile verschiedenartiger Arbeitskräfte am Arbeitsplatz hinweisen. Die Kampagne könnte Teil einer regelmäßigen Reihe solcher Kampagnen werden.*

ECRI bestärkt die deutschen Behörden in ihren Bemühungen, Vereinigungen zu verbieten, die sich in rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Weise betätigen und entsprechende Propaganda betreiben, verstärkt für die Unterbindung rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Handlungen im Internet zu sorgen und Maßnahmen mit dem Ziel zu ergreifen, die Medien in den Stand zu versetzen, besser auf die Vielfalt der heutigen deutschen Gesellschaft einzugehen.

* Die Empfehlungen dieses Absatzes werden spätestens in zwei Jahren nach Veröffentlichung dieses Berichts Gegenstand eines Verfahrens zur zwischenzeitlichen Weiterverfolgung durch ECRI sein.

ECRI erlässt eine Reihe von Empfehlungen zur Unterstützung des Kampfes gegen rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Übergriffe und legt den deutschen Behörden nahe, hierbei mit ihren Bemühungen um einen umfassenderen Ansatz fortzufahren.

Was Minderheitsgruppen angeht, legt ECRI den deutschen Behörden dringend nahe, sich verstärkt um die wirksame Eindämmung und Verhütung von Rassismus und Diskriminierung gegenüber Muslimen in Deutschland zu bemühen. ECRI empfiehlt auch weitere Schritte, um die Lage der Roma und Sinti in Deutschland in Absprache mit Vertretern dieser Gemeinschaft zu verbessern. Ferner formuliert ECRI eine Reihe von Empfehlungen zur Situation von Asylbewerbern.

ECRI bestärkt die deutschen Behörden mit Nachdruck in ihren Bemühungen, Einwanderern zu helfen, Deutsch zu lernen, und empfiehlt den Behörden, weiterhin auch andere Gesichtspunkte des Nationalen Integrationsplans zu entwickeln, etwa Programme, um deutschen Bürgern zu helfen, die Vielfalt der heutigen deutschen Gesellschaft positiver zu sehen.

ECRI wiederholt die Aufforderung, ein unabhängiges Untersuchungsverfahren für Fälle behaupteten polizeilichen Fehlverhaltens vorzusehen und notfalls dafür zu sorgen, dass die Beschuldigten sich vor der Justiz zu verantworten haben.

Quelle:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-IV-2009-019-DEU.pdf>

B.3. DIE EUROPÄISCHE UNION

Die Grundsätze der Europäischen Union (EU) zum Schutz der Menschen- und Grundrechte sind im Vertrag über die Europäische Union (EUV) und in der Charta der Grundrechte niedergelegt, die im Dezember 2009 mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon rechtsverbindlich wurde. Die Charta vereint all jene Grundrechte, die bislang in verschiedenen EU-Vertragsbestimmungen und -Rechtsvorschriften, nationalen Rechtordnungen und internationalen Übereinkommen des Europarates und der Vereinten Nationen enthalten waren. Sie ist rechtsverbindlich für alle Organe oder Einrichtungen der EU und muss immer beachtet werden, wenn EU-Recht zur Anwendung kommt (vgl. Kapitel B.3.1).

Grundrechte-Agentur

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte mit Sitz in Wien wurde 2007 gegründet. Sie soll Einrichtungen und Behörden der Union und ihrer Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts in Grundrechtsfragen zur Seite stehen und ihnen Informationen und Fachkenntnisse bereitstellen, um sie bei der Festlegung von Maßnahmen oder Aktionen zu unterstützen. Die Agentur ist allerdings nicht befugt, individuelle Beschwerden zu prüfen (vgl. Kapitel B.3.2).

Rechtsschutz und Beschwerdemöglichkeiten

War vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die EU aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Achtung der Grundrechte verpflichtet, kann der Gerichtshof jetzt auf die Grundrechte aus der Charta, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten zurückgreifen. Bis heute ist allerdings keine der nationalen Verfassungsbeschwerde vergleichbare Klage möglich, mit der Individuen direkt die Verletzung von Unionsgrundrechten rügen könnten (vgl. Kapitel B.3.1).

Das Recht, sich mit einer Petition an das Europäische Parlament zu wenden, hat jede natürliche oder juristische Person mit (Wohn-) Sitz in einem Mitgliedstaat der EU, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen und die sie unmittelbar betreffen (Artikel 24 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) in Verbindung mit Artikel 227 AEUV und Artikel 44 Grundrechtecharta). Das Parlament ist zur Antwort verpflichtet. Direkte Abhilfe kann es allerdings kaum selbst schaffen; vielmehr wirkt es als Resonanzboden der Kritik an Fehlentscheidungen oder an strukturellen Problemen und trägt so indirekt zur Beseitigung von Missständen bei.

Weiterhin können sich natürliche oder juristische Personen mit (Wohn-) Sitz in einem Mitgliedstaat der EU mit Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit von Organen oder Institutionen der Union an den Bürgerbeauftragten wenden. Der Bürgerbeauftragte kann die Vorwürfe zwar ausführlich untersuchen, aber selbst ebenfalls keine Abhilfe schaffen. Die betroffenen Organe

und Institutionen müssen allerdings eine Stellungnahme abgeben und nutzen in der Praxis durchaus die Gelegenheit zur Selbstkorrektur (vgl. Kapitel B.3.3).

Der Vertrag von Lissabon verpflichtet die Europäische Union zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Wenn dieser Prozess abgeschlossen ist, können Personen, die ihre Menschenrechte durch die EU verletzt sehen, auch Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erheben, sofern alle nationalen Rechtswege erschöpft sind. Auf diese Weise wird ein zusätzlicher gerichtlicher Kontrollmechanismus zum Schutz der Grundrechte in der EU eingeführt.

Diskriminierungsschutz

In Europa ist der Schutz vor Diskriminierung, der zu den Kernelementen des Menschenrechtsschutzes gehört, nicht nur in der EMRK, sondern auch im EU-Recht verankert. Dabei spielte zunächst das Verbot von Diskriminierungen auf Gründen der Staatsangehörigkeit als Strukturprinzip des Binnenmarktes die Hauptrolle. Ausgehend von Artikel 7 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) – heute Artikel 18 AEUV – sind mehrere Rechtsakte zum Schutz vor Diskriminierung im sonstigen Anwendungsbereich des Unionsrechts erlassen worden.

Die Grundrechte-Charta enthält in Artikel 21 eine breite Ausdifferenzierung des Diskriminierungsverbots (vgl. Kapitel B.2.1). Sie umfasst und erweitert den Rechtsrahmen, der bereits in den Jahren 2000 - 2004 mit vier vom Rat der Europäischen Union beschlossenen Gleichbehandlungsrichtlinien geschaffen wurden. Diese betreffen die Gleichbehandlung unabhängig von Rasse und ethnischer Herkunft (2000/43/EG), die Bekämpfung der Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG) sowie Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern in Beschäftigung und Beruf und beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (2002/73 EG, 2004/113/EG). Gemäß der Anti-Rassismus-Richtlinie aus dem Jahre 2000 sind alle EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, für die Förderung der Gleichbehandlung "Nationale Gleichbehandlungsstellen" einzusetzen, an die Personen, die diskriminierende Erfahrungen gemacht haben, sich wenden können. In Deutschland erfolgte die Umsetzung der Richtlinien durch das 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle <http://www.antidiskriminierungsstelle.de>.

NGOs, NHRIs und die EU

Mehrere Nichtregierungsorganisationen haben Büros in Brüssel und nehmen aktiv Einfluss auf die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union, darunter Amnesty International, Human Rights Watch und die Internationale Liga für Menschenrechte. (Weitere Informationen siehe: <http://www.fes.de/handbuchmensenrechte/>)

Die NHRIs der EU-Mitgliedstaaten wirken einzeln oder gemeinsam als Europäische Gruppe vor allem durch Stellungnahmen auf die europäische Rechtsetzung ein.

Literaturhinweise

Ehlers, Dirk (2002): Die Grundrechte des europäischen Gemeinschaftsrechts. In: Jura (24) 2, S. 468-476.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte / Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (2011): Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

(http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-CASE-LAW-HANDBOOK_DE.pdf)

Europäische Kommission / Generaldirektion Justiz (2011): Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Kommission. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. (http://ec.europa.eu/justice/policies/rights/docs/com_2011_160_de.pdf).

Dieser erste Jahresbericht informiert über die Anwendung der Grundrechte-Charta nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Der Bericht enthält konkrete Beispiele darüber, wie die Charta von den EU-Organen angewendet wird sowie von den Mitgliedstaaten in Fällen, in denen diese EU-Recht anwenden.

Gersdorf, Hubertus (2011): (Individual-)Rechtsschutz gegen unionsrechtlich nichtdeterminierte und unionsrechtlich determinierte Umsetzungsgesetze. In: Weiß, Norman (Hg.): Rechtsschutz als Element von Rechtsstaatlichkeit. Baden-Baden: Nomos, S. 47-60.

Kadelbach, Stefan (2009): Die Unionsbürgerrechte. In: Ehlers, Dirk (Hg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. 3. Aufl. Berlin: De Gruyter, S. 648-684.

Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hg.) (2009): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Bd. VI/2 Europäische Grundrechte II - Universelle Menschenrechte. Heidelberg: Müller.

Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hg.) (2010): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Bd. VI/1 Europäische Grundrechte I. Heidelberg: Müller.

Rudolf, Beate (2011): Die neue europäische Grundrechtsarchitektur - Auftrag für Anwälte. Nationaler, europäischer und internationaler Grundrechts- und Menschenrechtsschutz. In: Anwaltsblatt 61 (3), S. 153-158.

<http://anwaltsblatt.anwaltverein.de/jahrgang-2011.html>

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

http://europa.eu/pol/rights/index_de.htm Übersicht Politikfelder und Tätigkeiten der Europäischen Union im Bereich Grund- und Menschenrechte.

http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index_de.htm

Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz: Information über Grundrechte in der EU.

http://eeas.europa.eu/human_rights/index_de.htm Informationen der Europäischen Union über Menschenrechte im Kontext ihrer Außenpolitik.

<http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm> Kostenloses, mehrsprachiges Online-Portal für das Gemeinschaftsrecht.

<http://bookshop.europa.eu/de/home/> Der EU Bookshop bietet einen zentralen Zugriff auf die Veröffentlichungen der Organe, Agenturen und anderer Einrichtungen der Europäischen Union, die seit 1952 herausgegeben wurden. Veröffentlichungen im PDF-Format können kostenlos heruntergeladen werden.

B.3.1 DER GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION UND DIE EUROPÄISCHE GRUNDRECHTE-CHARTA

Ausgangslage

Angesichts der Tatsache, dass die Organe der Europäischen Gemeinschaften (heute: Europäische Union) mit sogenannten supranationalen Hoheitsakten direkt und unmittelbar in die Rechtstellung von Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten eingreifen können, nationaler (Grund-) Rechtsschutz aber nicht möglich, jedenfalls nicht sinnvoll ist, entwickelte der Europäische Gerichtshof (EuGH) ab 1969 auf der Grundlage einer wertenden Gesamtschau der Verfassungslage in den einzelnen Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der EMRK fallbezogen die sogenannten Gemeinschaftsgrundrechte.

Im ursprünglichen Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 (heute: Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), sog. Primärrecht) war kein Grundrechtskatalog enthalten. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Nach vielen politischen Erklärungen der Gemeinschafts- und Unionsorgane, die ohne rechtliche Verbindlichkeit blieben, wurde mit der am 7. Dezember 2000 feierlich proklamierten Grundrechte-Charta ein neuer Weg beschritten. Sie ist seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (2009) nach Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 EUV rechtsverbindlich (Satz 1) und gehört gleichrangig zum Primärrecht (Satz 2).

Daneben stellen die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet sind und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, allgemeine Grundsätze des Unionsrechts dar (Artikel 6 Absatz 3 EUV). Damit wird die eingangs erwähnte Rechtsprechung des EuGH kodifiziert. Die Grundrechtsorientierung des Unionsrechts steht seit langem außer Frage.

Der EuGH kann somit auf die Grundrechte aus der Europäischen Grundrechte-Charta und auf die aus den in Artikel 6 Absatz 3 EUV genannten Quellen stammenden Grundrechte zurückgreifen, wenn er Rechtsakte der Unionsorgane (sog. Sekundärrecht) und die Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten auf die Vereinbarkeit mit dem Primärrecht überprüft.

Die Aufgaben des Gerichtshofs der Europäischen Union werden durch den EuGH selbst und durch das Gericht (seit 1988, damals noch "Gericht erster Instanz" - EuG) und die Fachgerichte (seit 2004, damals noch "Kammern") wahrgenommen. Für Direktklagen natürlicher und juristischer Personen ist nach Artikel 256 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 51 EuGH-Satzung das EuG zuständig.

Rechtsschutzmöglichkeiten

Bis heute ist keine der nationalen Verfassungsbeschwerde vergleichbare Klage zum Gerichtshof möglich, mit der Individuen direkt die Verletzung von Unionsgrundrechten rügen könnten. Im Rahmen der (Individual-) Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 Absatz 4 AEUV kann aber überprüft werden, ob ein

Unionsrechtsakt wegen einer Vertragsverletzung nichtig ist. Diese Vertragsverletzung kann auch in einer Verletzung eines Unionsgrundrechtes bestehen.

Daneben spielen die Unionsgrundrechte eine Rolle, wenn es darum geht, die für das Funktionieren des Binnenmarktes wichtigen Grundfreiheiten des Unionsrechts (Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit) anzuwenden. Diese Grundfreiheiten besagen unter anderem, dass Personen in keinem Mitgliedstaat wegen ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden dürfen, wenn sie Dienstleistungen erbringen oder in Anspruch nehmen, ein Arbeitsverhältnis suchen oder aufnehmen oder sich zwecks Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen. Die Unionsgrundrechte sind wichtige Rechtsgüter, die gegebenenfalls eine Beschränkung der Grundfreiheiten rechtfertigen können.

Dies ist etwa der Fall, wenn ein Arbeitsvertrag eine Konkurrenzschutzklausel enthält, die es dem/der Arbeitnehmer/in untersagt, innerhalb einer bestimmten Frist eine Beschäftigung bei einem Konkurrenzunternehmen zu beginnen. Hierin liegt eine Beschränkung einer Grundfreiheit, nämlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Diese geht hier (ausnahmsweise) von einer Privatperson aus und muss als Behinderung des Binnenmarktes gerechtfertigt werden. In der geschilderten Konstellation ist es das Unionsgrundrecht des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, das so schützenswert ist, dass die Grundfreiheit zurücktreten muss. Umgekehrt kann ein Unionsgrundrecht als Grenze für die Einschränkung von anderen Unionsgrundrechten oder von Grundfreiheiten durch die Mitgliedstaaten wirken.

Individuen können neben der bereits erwähnten Nichtigkeitsklage auch eine Untätigkeitsklage nach Artikel 265 Absatz 3 AEUV erheben. Auf diesem Wege kann die vertragswidrige Untätigkeit von Unionsorganen gerügt werden; dies kann beispielsweise auf den Schutz von Grundrechten gerichtet sein.

Inhalt der Grundrechte-Charta

Die Grundrechte-Charta enthält neben bürgerlichen und politischen Rechten auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sie besteht aus sechs Teilen, Titel genannt, welche die materiellen Verbürgungen thematisch gruppieren: Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und justizielle Rechte. Die 50 Artikel enthalten neben klassischen Garantien auch solche, die auf aktuelle Bedrohungen reagieren. So statuiert Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d ein Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen und Artikel 8 gewährleistet ein Recht auf Schutz personenbezogener Daten. Artikel 21 ergänzt die klassischen Diskriminierungsmerkmale um genetische Merkmale, Behinderung, Alter oder sexuelle Ausrichtung. Außerdem gibt es Rechte des Kindes (Artikel 24) und älterer Menschen (Artikel 25) sowie das Anerkenntnis der Rechte von Menschen mit Behinderungen (Artikel 26). Hinzu kommen beispielsweise Bestimmungen über Umwelt- und Verbraucherschutz (Artikel 37 und 38).

Die Charta gilt gemäß Artikel 51 Absatz 1 für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie für die Mitgliedstaaten, für diese jedoch

ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Besonderer Wert wird von den Mitgliedstaaten darauf gelegt, dass sich aus der Charta keine Übertragung weiterer Kompetenzen auf die Union ergeben (Artikel 51 Absatz 2).

Beschränkungen der in der Charta garantierten Rechte bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen nach Artikel 52 Absatz 1 den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Einschränkungen dürfen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen, oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

Literaturhinweise

Danwitz, Thomas von (2009): Grundrechtsschutz im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts nach der Charta der Grundrechte. In: Herdegen, Matthias [u.a.] (Hg.): Staatsrecht und Politik. Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag . München: Beck, S. 19-33.

Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hg.) (2009): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Bd. VI/2 Europäische Grundrechte II - Universelle Menschenrechte. Heidelberg: Müller.

Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hg.) (2010): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Bd. VI/1 Europäische Grundrechte I. Heidelberg: Müller.

Meyer, Jürgen (Hg.) (2011): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Schwarze, Jürgen (2002): Der Rechtsschutz Privater vor dem Europäischen Gerichtshof. Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Individualrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt 117 (19), S. 1297-1315.

Wolfgang, Hans-Michael (2011): Der Schutz fundamentaler Freiheiten durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Die Würde des Menschen als Maß des Schutzes. In: Schliesky, Utz [u.a.] (Hg.): Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa. Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig. Heidelberg: Müller, S. 647-664.

Internet-Ressourcen

<http://curia.europa.eu> Website des Gerichtshofs der Europäischen Union mit allgemeinen Informationen zum Gerichtshof und einer Rechtsprechungsdatenbank.

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133501_de.htm Informationen zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

B.3.2 DIE AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights; Grundrechte-Agentur; FRA) wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 (ABl. EG Nr. L 53 vom 22.2.2007) gegründet und hat ihren Sitz in Wien. Sie wurde aufgebaut auf der 1998 etablierten Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia; EUMC). Die Agentur soll Einrichtungen und Behörden der Union und ihrer Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts in Grundrechtsfragen zur Seite stehen und ihnen Informationen und Fachkenntnisse bereitstellen, um sie bei der Festlegung von Maßnahmen oder Aktionen zu unterstützen. Sie ist allerdings nicht befugt, individuelle Beschwerden zu prüfen oder einzelne Mitgliedstaaten auf Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen.

Struktur

An der Spitze der FRA steht der Verwaltungsrat, bestehend aus je einem/einer unabhängigen Sachverständigen in Menschenrechtsfragen aus jedem der 27 Mitgliedstaaten. Ihm gehören außerdem eine vom Europarat ernannte unabhängige Person und zwei Vertreter/innen der Europäischen Kommission an. Der Verwaltungsrat ernennt den/die Direktor/in und den wissenschaftlichen Ausschuss. Er nimmt das Jahresarbeitsprogramm der FRA, ihre Jahresberichte, ihre Haushaltspläne und ihre Finanzregelung an.

Der Exekutivausschuss besteht aus dem/der Vorsitzenden und dem/der stellvertretenden Vorsitzenden des Verwaltungsrats, zwei weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrats und einer/einem der Vertreter/innen der Europäischen Kommission. Der Exekutivausschuss bereitet die Beschlüsse des Verwaltungsrats vor und unterstützt und berät den/die Direktor/in; ihm gehört derzeit kein Mitglied aus der Bundesrepublik Deutschland an. Der/die Direktor/in ist für die Durchführung der Aufgaben der FRA und für die Stellenbesetzung verantwortlich.

Die Arbeit der FRA-Gremien wird von einem wissenschaftlichen Ausschuss begleitet und unterstützt, der sich aus 11 unabhängigen Expertinnen und Experten zusammensetzt. Dieser Ausschuss gewährleistet die wissenschaftliche Qualität der Arbeit der Agentur. Seine Mitglieder werden im Wege eines offenen Bewerbungsaufrufs ausgewählt.

Auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene arbeitet die FRA eng mit institutionellen Partnern zusammen, die sich mit Menschenrechtsfragen befassen. Das umfasst insbesondere NHRIs und nationale Gleichbehandlungsstellen.

Mandat

Zu den wichtigsten Aufgaben der Grundrechte-Agentur gehören:

- die Erhebung, Analyse und Verbreitung objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Daten zur Grundrechtssituation in den Mitgliedstaaten,

- die Entwicklung von Methoden und Standards zur Verbesserung der Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit von Daten,
- die Durchführung und/oder Förderung von Forschung und Studien zu Grundrechten,
- die Ausarbeitung und Veröffentlichung von Schlussfolgerungen und Gutachten zu bestimmten Themen – auf eigene Initiative oder auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission, sowie
- die Förderung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft, um die Öffentlichkeit für Grundrechtsfragen zu sensibilisieren.

Nach Anhörung des Europäischen Parlaments hat der Rat ein auf fünf Jahre angelegtes Programm angenommen (Beschluss 2008/203/EG), das die Themen festlegt, mit denen die FRA sich bis 2012 beschäftigen soll. Zu den Schwerpunktbereichen der Agentur zählen demnach die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz; Diskriminierung und Mehrfachdiskriminierung; Entschädigung von Opfern; die Rechte des Kindes einschließlich des Kinderschutzes; Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten; Visa und Grenzkontrolle; Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger der Union an demokratischen Funktionen der EU; Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten; Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung.

Auf dieser Grundlage entwickelt die FRA Jahresarbeitsprogramme. Das Programm für 2012 deckt die gesamte Bandbreite der Themen ab; es ist von den durch den Vertrag von Lissabon erweiterten Unionskompetenzen, der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise und der EU-Strategie 2020 geprägt.

Forschung und Analyse

Wie schon das EUMC arbeitet auch die Grundrechte-Agentur mit nationalen Forschungspartnern, den sogenannten focal points zusammen. Diese erstellen umfangreiche rechtliche und sozialwissenschaftliche Studien zur Grundrechtssituation in ihren Ländern in aktuellen Schwerpunktbereichen der Agentur. Das sogenannte FRANET-Forschungsnetzwerk (von 2007-2010 FRALEX) hat focal points in allen 27 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien. Das Deutsche Institut für Menschenrechte bildet seit 2011 in Kooperation mit dem Europäischen Forum für Migrationsstudien (efms) den deutschen focal point; zuvor war es focal point für FRALEX. Die Berichterstattung erfolgt auf der Basis von Richtlinien, welche die FRA für den Rahmen und die Schwerpunkte der Bearbeitung der jeweiligen Themen verbindlich vorgibt. Auf der Grundlage der erhaltenen Informationen und Daten erstellt die FRA vergleichende Analysen und formuliert darauf basierende Empfehlungen, wie die Grundrechte der in der Europäischen Union lebenden Menschen besser geachtet werden können. Sie achtet darauf, dass die von ihr durchgeführten Forschungsarbeiten für die Erfordernisse von Partnerorganisationen relevant sind und die Arbeit anderer Organisationen ergänzen. Die Analysen und Empfehlungen übermittelt die FRA an Partnerorganisationen, relevante Akteure und die breite Öffentlichkeit.

Sie stehen ebenso wie die Berichte der nationalen focal points auf der FRA-Website zur Verfügung.

Die FRA veröffentlicht nicht nur ihre zahlreichen Untersuchungen, sondern nimmt zu besonders wichtigen Fragen auch mit sogenannten Opinions Stellung, etwa zu den umstrittenen Körperscannern (2010) oder zum Europäischen Haftbefehl (2011).

Ebenfalls online verfügbar sind die Jahresberichte der Agentur (2007-2010 liegen bislang vor).

Beziehungen zur Zivilgesellschaft

Seit dem Jahre 2008 besteht die Grundrechteplattform (Fundamental Rights Platform; FRP), die als Netzwerk für Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen der FRA und der Zivilgesellschaft dient. Gegenwärtig gehören 319 Organisationen aus der ganzen EU der Plattform an. Das jährliche Plattformtreffen wird im April 2012 zum fünften Mal in Wien stattfinden.

Vor Verabschiedung des Jahresberichts der FRA werden die Mitglieder der Plattform konsultiert. Bei der letzten Konsultation haben 24 der 319 Mitgliedsorganisationen eine Stellungnahme zum Jahresbericht des Vorjahres abgegeben, die bei der Erstellung des neuen Berichts von FRA berücksichtigt wird.

Literaturhinweise

Bogdandy, Armin von (2010): Grundrechtsschutz durch die Europäische Grundrechteagentur. In: Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Bd. VI/1 Europäische Grundrechte I. Heidelberg: Müller, S. 1241-1267.

Bogdandy, Armin von / Bernstorff, Jochen von (2011): Die Europäische Agentur für Grundrechte in der europäischen Menschenrechtsarchitektur und ihre Fortentwicklung durch den Vertrag von Lissabon. In: Gret Haller / Klaus Günther / Ulfrid Neumann (Hg.): Menschenrechte und Volkssouveränität in Europa. Frankfurt am Main: Campus-Verl., S. 242-275.

Heyde, Wolfgang (2010): Grundrechtsentwicklung in der Europäischen Union. Vom Netzwerk unabhängiger Grundrechtsexperten zur Grundrechteagentur. In: Dolde, Klaus Peter [u.a.] (Hg.): Verfassung - Umwelt – Wirtschaft. Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag. München: Beck, S. 3-18.

Toggenburg, Gabriel N. (2007): Die Grundrechteagentur der Europäischen Union. Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im europäischen Menschenrechtsraum. In: MenschenRechtsMagazin. 12 (1), S. 86-104

Toggenburg, Gabriel N. (2011): EU-Grundrechtsagentur. Tätigkeiten an der "Zeitenwende". In: Heiner Bielefeldt [u.a.] (Hg.): Jahrbuch Menschenrechte 2011. Wien: Böhlau, S. 393-404.

Tretter, Hannes (2007): Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Feigenblatt oder Aufbruchsignal? In: Heiner Bielefeldt [u.a.] (Hg.): Jahrbuch Menschenrechte 2008. Wien: Böhlau, S. 257-264.

Weitere Bücher, Aufsätze und elektronische Publikationen sind im Online-Katalog der Bibliothek des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgewiesen. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/bibliothek.html>

Internet-Ressourcen

<http://fra.europa.eu> Die Website der Europäischen Agentur für Grundrechte (FRA) informiert in englischer sowie teilweise auch in französischer und deutscher Sprache über ihr Mandat und ihre Tätigkeiten. Alle Veröffentlichungen sind im PDF-Format abrufbar. Der Bereich "Ihre Rechte" (bzw. Your rights / Vos droits) bietet einen guten und verständlichen Überblick über Grundrechte und Grundrechtsschutz in der Europäischen Union.

B.3.3 DER EUROPÄISCHE BÜRGERBEAUFTRAGTE

Aufgabe des Europäischen Bürgerbeauftragten ist es, Beschwerden über Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU zu untersuchen. Er kann aus eigenem Ermessen oder aufgrund einer Beschwerde tätig werden. Dieses Beschwerderecht steht allen Unionsbürgern sowie allen natürlichen oder juristischen Personen mit (Wohn-) Sitz in einem Mitgliedstaat der EU zu (Artikel 24 Absatz 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Verbindung mit Artikel 228 AEUV und Artikel 43 Grundrechte-Charta (GRC). Das Mandat ist im Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten niedergelegt.

Typischerweise wird er in Fällen tätig, in denen Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU nicht vorschriftsmäßig handeln, die Grundsätze einer ordentlichen Verwaltungspraxis missachten oder gegen die Menschenrechte verstoßen. Ein Missstand ergibt sich, wenn eine öffentliche Einrichtung nicht im Einklang mit für sie verbindlichen Regeln oder Grundsätzen handelt. Beispiele für solche Missstände sind:

- Unregelmäßigkeiten in der Verwaltung
- Unfaire Behandlung
- Diskriminierung
- Machtmissbrauch
- Nichtbeantwortung von Schreiben
- Verweigerung von Informationen
- Unnötige Verzögerung

Das Amt des Bürgerbeauftragten wurde durch den Vertrag von Maastricht geschaffen und besteht in der Praxis seit 1995. Bis September 2010, also in fünfzehn Jahren, hat der Bürgerbeauftragte mehr als 36 000 Beschwerden bearbeitet und über 3 800 Untersuchungen zu möglichen Missständen in der Verwaltungstätigkeit durchgeführt. 2009 wurden 339 Untersuchungen durchgeführt, 2010 dann 335.

Seine Tätigkeit steht unter folgendem Leitbild (Jahresbericht 2010): "Der Europäische Bürgerbeauftragte ist bestrebt, faire Ergebnisse bei Beschwerden gegen die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union zu erzielen, und fördert die Transparenz und eine Dienstleistungskultur in der Verwaltung. Er ist bestrebt, durch den Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Europäischen Union Vertrauen aufzubauen und die höchstmöglichen Verhaltensstandards bei den Organen und Einrichtungen der Union zu fördern".

Der Bürgerbeauftragte wird vom Europäischen Parlament für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Derzeitiger Amtsinhaber ist (seit 2005, Wiederwahl 2010) der Grieche P. Nikiforos Diamandouros. Der Bürgerbeauftragte wird durch ein Büro mit Sitz in Straßburg unterstützt. Er übt sein Amt in völliger Unabhängigkeit aus; er darf von keiner Regierung und keiner EU-Stelle Anweisungen entgegennehmen. Er berichtet dem Europäischen Parlament jährlich über seine Tätigkeit.

Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten

Hier geht es (nur) darum, Hinweisen auf Missstände in der Tätigkeit von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU nachzugehen. Damit erstreckt sich die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten nicht auf

- Beschwerden über nationale, regionale oder lokale Behörden aller Art in den Mitgliedstaaten der EU, selbst wenn diese in Angelegenheiten der EU handeln;
- Tätigkeiten nationaler Gerichte oder nationaler Bürgerbeauftragter – der Europäische Bürgerbeauftragte ist keine Rechtsmittelinstanz gegen Entscheidungen dieser Stellen;
- Beschwerden über Unternehmen oder Privatpersonen.

Die notwendige Beschränkung seines Mandats auf die Tätigkeit von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU entspricht den begrenzten Ressourcen und bringt die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten von EU und Mitgliedstaaten klar zum Ausdruck. Konsequenterweise wurde die Zuständigkeit materiell durch den Vertrag von Lissabon ausgeweitet; sie umfasst heute auch die Verwaltungstätigkeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dem Bürgerbeauftragten war es nach eigener Darstellung möglich, "tiefe Einblicke in die Entwicklung bei den Missständen in der Verwaltungstätigkeit, systemimmanente Probleme und strukturelle Schwachstellen" zu gewinnen und dazu beizutragen, dass sich diese nicht wiederholen.

Hierzu gehört mittlerweile eine regelmäßige Prüfung, ob die Organe der EU alle vom Bürgerbeauftragten im Vorjahr veröffentlichten kritischen Anmerkungen und weiteren Bemerkungen umgesetzt haben. Die auf die Jahre 2009/2010 bezogene Untersuchung ergab, dass bei einer gemeinsamen Betrachtung von kritischen Anmerkungen und weiteren Bemerkungen die Quote der zufriedenstellenden Folgemaßnahmen bei 81 % und somit leicht über dem Vorjahresergebnis lag. Als Beispiele für die Einführung tatsächlicher Verbesserungen werden die Dokumentation interner Verfahren oder geänderte Vorgehensweisen bei Ausschreibungen und Verträgen aufgeführt.

Als sieben wichtigste Themenbereiche der Untersuchungen nennt der Jahresbericht 2010:

- Offenheit, Zugang der Öffentlichkeit und Schutz personenbezogener Daten;
- die Kommission als Hüterin der Verträge;
- Vergabe von Aufträgen und Zuschüssen;
- Auftragsausführung;
- Verwaltung und Personalstatut;
- Auswahl- und Ausleseverfahren sowie
- institutionelle, politische und sonstige Aspekte.

Der Bürgerbeauftragte hat eine Strategie für die Ausübung des Mandats des Bürgerbeauftragten für die Jahre 2009-2014 entwickelt, zu der es unter anderem gehört, die Transparenz der eigenen Verfahren weiter zu erhöhen, deren

Dauer zu verkürzen und sich intensiver um Kontakte mit der Zivilgesellschaft zu bemühen.

Über wen können sich Individuen beschweren?

Die Beschwerde an den Bürgerbeauftragten kann sich auf die Tätigkeit von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU beziehen. Dies sind unter anderem:

- das Europäische Parlament
- der Rat der Europäischen Union
- die Europäische Kommission
- der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (mit Ausnahme seiner Rechtsprechungstätigkeit)
- der Europäische Rechnungshof
- der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss
- der Ausschuss der Regionen der Europäischen Union
- die Europäische Investitionsbank
- die Europäische Zentralbank
- das Europäische Amt für Personalauswahl (EPSO)
- das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)
- das Europäische Polizeiamt (Europol)
- dezentrale Einrichtungen (wie das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, die Europäische Umweltagentur, das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt usw.)

Wie kann eine Beschwerde eingelegt werden?

Ein Schreiben wird an den Bürgerbeauftragten gerichtet (auf Deutsch oder einer der Vertragssprachen der Union), aus dem der Absender klar hervorgeht, über welches Organ oder welche Einrichtung der EU und warum die Beschwerde geführt wird.

Eine Beschwerde muss innerhalb von zwei Jahren ab dem Zeitpunkt, zu dem die beschwerdeführende Person von dem ihr zugrunde liegenden Sachverhalt Kenntnis erhalten hat, eingereicht werden.

Wer Beschwerde führt, muss von den Missständen nicht persönlich betroffen sein, muss sich in der Angelegenheit allerdings bereits an das betreffende Organ oder die betreffende Einrichtung gewandt haben, zum Beispiel mit einem Schreiben.

Der Bürgerbeauftragte befasst sich nicht mit Sachverhalten, zu denen ein Gerichtsverfahren anhängig oder abgeschlossen ist.

Die Beschwerde kann per Post, Fax oder E-Mail eingereicht werden. Um sicher zu gehen, dass sie alle nötigen Angaben enthält, sollte das Beschwerdeformular verwendet werden, das auf der Internetseite des Bürgerbeauftragten abgerufen werden kann.

Wie wird eine Beschwerde behandelt?

Der Bürgerbeauftragte wird die betreffende Stelle (das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle) über die Angelegenheit informieren. In vielen Fällen reicht das bereits aus, um den Missstand zu beheben. Geschieht dies nicht, so versucht der Bürgerbeauftragte, eine gütliche Einigung zu erzielen, welche die Sache zur Zufriedenheit der beschwerdeführenden Person regelt. Auch auf diesem Wege lassen sich viele der beanstandeten Probleme lösen.

Kommt eine solche gütliche Einigung nicht zustande, so kann der Bürgerbeauftragte Empfehlungen zur Lösung des Problems aussprechen. Lehnt die betreffende Stelle seine - nicht verbindlichen - Empfehlungen ab, kann er dem Europäischen Parlament einen Sonderbericht vorlegen, damit dieses die erforderlichen politischen Maßnahmen ergreift.

Aber auch in den Fällen, in denen der Europäische Bürgerbeauftragte eine an ihn herangetragene Beschwerde nicht bearbeiten kann – beispielsweise, weil sie bereits Gegenstand eines Gerichtsverfahrens war –, kann er Hinweise geben, welche andere Einrichtung weiterhelfen könnte. Hier spielen auch die nationalen und regionalen Bürgerbeauftragten eine große Rolle.

(vgl.: Europäische Gemeinschaften (2008): Was kann der Europäische Bürgerbeauftragte für Sie tun. Ein Überblick über die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten und darüber, wie er Ihnen helfen kann.

<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/whatcanhedo.faces>

Interaktiver Leitfaden und Beschwerdeformular:

<https://secure.ombudsman.europa.eu/atyourservice/secured/complaintform/home.faces>

Europäischer Bürgerbeauftragter
1, avenue du Président Robert Schuman
CS 30403
F-67001 Strasbourg Cedex,
Frankreich

Tel: 0033 3 88 17 23 13
Fax: 0033 3 88 17 90 62
E-Mail: eo@ombudsman.europa.eu

Literaturhinweise

Guckelberger, Annette (2004): Der Europäische Bürgerbeauftragte und die Petitionen zum Europäischen Parlament. Eine Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Berlin: Duncker & Humblot.

Schneider, Axel Rolf (2009): Petitionen zum Europäischen Parlament mit Berücksichtigung des Bürgerbeauftragten. Frankfurt am Main: Lang.

Internet- Ressourcen

<http://www.ombudsman.europa.eu> Die Website des Europäischen Bürgerbeauftragten bietet in 23 verschiedenen europäischen Sprachen, darunter Deutsch, Informationen über sein Mandat und die Möglichkeiten einer Beschwerde. In einer Datenbank kann nach abgeschlossenen und offenen Fällen ab dem Jahr 2004 gesucht werden. Darüber hinaus bietet die Website ein Verzeichnis der nationalen und regionalen Bürgerbeauftragten.

B.4 ZWISCHENBILANZ

Die europäische Regionalebene nimmt den Menschenrechtsschutz ernst und hat eine **Vielzahl von Garantien und Verfahren** entwickelt, die zur Verwirklichung der Menschenrechte im Alltag beitragen sollen. Damit wurde und wird auf den Zivilisationsbruch des Nationalsozialismus mit Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und systematischer Diskriminierung und Herabwürdigung von Bevölkerungsgruppen reagiert, aber auch auf die repressiven Herrschaftsmethoden der mittel- und osteuropäischen "Volks-" und "Räte-Demokratien". Hinzu kommen die Folgen früherer Kolonialherrschaft, Rassismus, Diskriminierung von Gruppen in verletzlicher Lage und sonstige Formen der Nichtbeachtung von Grund- und Menschenrechten bei der Anwendung und Auslegung von Gesetzen, die das Bedürfnis nach einem ausgebauten und ausdifferenzierten Schutz der Menschenrechte, der auch auf neue Gefährdungslagen Rücksicht nimmt, haben wachsen lassen.

Dieser Menschenrechtsschutz auf der europäischen Regionalebene ist völker- und europarechtlich begründet. Er tritt ergänzend zum innerstaatlichen Rechtsschutz hinzu. Eine menschenrechtsorientierte innerstaatliche Rechtsordnung und ein funktionierendes System von Beschwerdemöglichkeiten sind vorrangig notwendig, um einen größtmöglichen Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu erreichen. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive stellen Aufklärung, Menschenrechtsbildung und die Etablierung einer wahrhaften Menschenrechtskultur weitere Voraussetzungen hierfür dar.

Neben gerichtlichen Verfahren, die gegebenenfalls eine Verletzung von Menschenrechten im Einzelfall feststellen, sind deshalb präventive Verfahren sinnvoll, die ohne einen bestimmten Anlass den Stand der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen in einem bestimmten Bereich in den Blick nehmen. So können Fehlentwicklungen, systematische Missstände und strukturelle Ursachen von Menschenrechtsverletzungen erkannt und beseitigt werden.

Die Erfahrung hat die europäischen Staaten gelehrt, dass ein gerichtliches Schutzsystem, welche das Individuum zum Wächter über seine Rechte macht und lediglich den (wie man ursprünglich glaubte) seltenen Einzelfall in den Blick nimmt, nicht geeignet ist, solche breiter angelegten Probleme anzugehen. Im Rahmen des Europarates ist das Modell der EMRK deshalb durch weitere, nicht gerichtsförmige Überwachungsmechanismen ergänzt worden.

Der Schutz von Menschenrechten im Rahmen des Rechts der Europäischen Union steht unter der rechtlich bedeutsamen Prämisse, dass die EU eigene Hoheitsgewalt ausübt und sich ihre Zuständigkeiten und damit auch Eingriffsmöglichkeiten in Grund- und Menschenrechte beständig ausgeweitet haben. Auch hier werden individualrechtsschützende Gerichtsverfahren durch nicht rechtsförmige Überwachungs- und Beschwerdemechanismen ergänzt.

Mit dem **EGMR** und dem **EuGH** verfügt Europa über zwei internationale Gerichte, die seit den 1950er Jahren das Gesicht Europas geprägt und die Rechtsordnungen der betroffenen Staaten erkennbar beeinflusst haben. Der EGMR wacht darüber, dass die heute 47 Vertragsstaaten der EMRK ihre

Pflichten aus dieser Konvention einhalten, er ist ein hochspezialisiertes Menschenrechtsgericht. Der EuGH wacht über die Einhaltung und Auslegung des Unionsrechts durch die EU selbst und in den heute 27 Mitgliedstaaten – Kroatien soll 2013 aufgenommen werden – und ist dabei nicht auf einen Zweig der Gerichtsbarkeit beschränkt, sondern fungiert unter anderem als Verwaltungsgericht, als Zivilgericht und als "Staatsgerichtshof", der über organisationsrechtliche Fragen entscheidet (vgl. Abbildung B.4-1).

Beide Gerichte residieren in modernen Justizpalästen, der EGMR in Straßburg, der EuGH in Luxemburg, und symbolisieren in eindeutiger Weise den Anspruch der Herrschaft des Rechts (rule of law). Beide Gerichtshöfe reihen sich mit ihrer Arbeit ein in die Erzählung „Frieden durch Recht“. Ihr Verhältnis zueinander ist von **Kooperation und Konkurrenz** geprägt, weil die EMRK schon heute zu berücksichtigender Bestandteil des Unionsrechts ist. Nach dem Beitritt der EU zur EMRK wird das Verhältnis beider Gerichtshöfe endgültig zu definieren sein.

Der EGMR kann angerufen werden, wenn eine Einzelperson der Meinung ist, durch eine staatliche Maßnahme Opfer einer Menschenrechtsverletzung geworden zu sein. Der EGMR untersucht diesen Vorwurf und stellt gegebenenfalls fest, der verklagte Vertragsstaat habe gegen die EMRK verstoßen. Mit dem Urteil kann der EGMR den Vertragsstaat zu einer Schadenersatzleistung verurteilen, weitere Gestaltungswirkung kommt dem Urteil nicht zu. Das vor wenigen Jahren etablierte Piloturteilsverfahren ermöglicht es, eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle mit einer Entscheidung zu erledigen und will auf diese Weise über den Einzelfall hinaus auch strukturelle Menschenrechtsprobleme angehen. Typischerweise betrifft das Piloturteilsverfahren Probleme in Gerichtsverfahren, etwa die überlange Verfahrensdauer.

Rechtsschutz durch den EuGH steht nur im Anwendungsbereich des Unionsrechts zur Verfügung, wenn also Organe der EU handeln oder die Mitgliedstaaten Unionsrecht anwenden. Bei der Prüfung, ob eine bestimmte Maßnahme mit dem Unionsrecht vereinbar ist, können die Unionsgrundrechte als Maßstab herangezogen werden - vergleichbar dem deutschen Verwaltungsprozess. Eine isolierte Grund- oder Menschenrechtsbeschwerde - entsprechend der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht - kann dagegen nicht erhoben werden.

Regelmäßig folgt der EuGH bei seiner Grundrechtsinterpretation dem EGMR, dessen Auslegung der EMRK den Mindeststandard der Unionsgrundrechte vorgibt (vgl. Abbildung B.4-2).

Daneben wurde ein breites **System nichtgerichtlichen Schutzes** von Grund- und Menschenrechten etabliert: Die Europäische Sozialcharta (vgl. Kapitel B.2.2), die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (vgl. Kapitel B.2.3), die Übereinkommen zum Schutz von Minderheitenrechten (vgl. Kapitel B.2.4 und B.2.5), die Konvention gegen Menschenhandel (vgl. Kapitel B.2.6) und Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (vgl. Kapitel B.2.7) sehen allesamt eine Überwachung durch

ein Expertengremium vor, das mit dem jeweiligen Staat regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung des jeweiligen Vertrages diskutiert. In die erforderliche Berichterstattung, Faktensammlung und Diskussion können NGOs einbezogen werden.

Der Menschenrechtskommissar des Europarates (vgl. Kapitel B.2.8) und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (vgl. Kapitel B.2.9) agieren beide unabhängig von einem spezifischen Menschenrechtsvertrag. Sie kombinieren Ad-hoc-Untersuchungen mit kontinuierlicher Befassung, greifen aktuelle Problemlagen und strukturelle Mängel gleichermaßen auf. Zwar können sie keinen Rechtsschutz im Einzelfall herbeiführen, aber das Problembewusstsein schärfen und Themen in den öffentlichen Fokus rücken.

Bei den nichtgerichtlichen Mechanismen sind die **Mitwirkungsmöglichkeiten von NGOs und NHRIs** am größten. Idealerweise werden sie von den Regierungen bei der Berichterstellung konsultiert; jedenfalls können die Expertengremien sie um Informationen bitten bzw. deren Informationen entgegennehmen. Nachdem die Stellungnahmen der Gremien erfolgt sind, können sich NGOs am Follow-up-Verfahren beteiligen und durch öffentliche Debatten sowie Gesprächsformate und Aktivitäten die Umsetzung der Empfehlungen begleiten und unterstützen.

Der **EGMR ist überlastet**: Die Zahl der eingehenden Beschwerden steigt (2011: 64.500, 2010: 61.300), so dass trotz höherer Erledigungszahlen (2011: 52.188, 2010: 41.182) die Zahl anhängiger Fälle gegenüber dem Vorjahr wieder gestiegen ist (2011: 151.600, 2010: 139.650).

50.677 Beschwerden wurden im Jahr 2011 für unzulässig erklärt oder von der Liste gestrichen, in 1.518 Fällen einigten sich die Parteien gütlich. Der Gerichtshof entschied 1.511 Fälle durch Urteil.

Seit dem Jahr 2009 werden die Beschwerden vom EGMR in sieben Kategorien eingeordnet, um die wichtigsten Fälle früher entscheiden zu können und so einen effektiven Menschenrechtsschutz zu gewährleisten. Der EGMR konzentrierte sich im Jahr 2011 auf die prioritären Fälle der ersten drei Kategorien. Insbesondere Wiederholungsfälle (repetitive cases) sollen auf diese Weise weniger Kapazität des Gerichtshofs binden.

Aus Deutschland wurden im Jahr 2011 insgesamt 1.754 Beschwerden eingereicht (2010: 1.683); pro Kopf der Bevölkerung liegt die Beschwerdequote nur in Island und San Marino niedriger. Spitzenreiter in absoluten Zahlen ist Russland (2011: 12.465); relativ gesehen liegt Serbien mit 5,1 Beschwerden pro 10.000 Einwohnern vorn (Deutschland: 0,21). 26,6 Prozent aller anhängigen Verfahren stammen aus Russland, 10,5 Prozent aus der Türkei, danach folgen Italien (9,1 Prozent) und Rumänien (8,1 Prozent), wobei die hohen Zahlen durch die Wiederholungsfälle kommen (vgl. Abbildung B.4-3).

Dabei ist der EGMR **dramatisch unterfinanziert**. Sein Budget lag 2011 bei 58,96 Millionen Euro (das ist weniger als ein Viertel des EuGH-Haushalts für den gleichen Zeitraum, der im Jahr 2010 1.230 Fälle entschied und 2.284 anhängig hatte).

Auch die **Arbeitslast der Expertengremien** steigt durch die im Laufe der Jahre gewachsene Zahl der Vertragsparteien einerseits und durch den breiter erfolgenden Zugriff der Gremien auf die Materie andererseits.

Aus der **Perspektive der Vertragsstaaten** stellt sich die Frage der Kooperation mit den Mechanismen sowie diejenige nach der Beachtung und Umsetzung der von diesen getroffenen Entscheidungen und gegebenen Empfehlungen.

Urteile des EGMR sind für die Parteien der EMRK nach deren Artikel 46 verbindlich. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Görgülü-Entscheidung aus dem Jahre 2004 (BVerfGE 111, S. 307ff.) die Bindung aller staatlichen Organe unterstrichen und klargestellt, dass die Nichtbeachtung eines EGMR-Urteils durch ein Gericht oder eine Behörde von dem betroffenen Individuum selbständig mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann. Zur Umsetzung der Urteile gehörten in den meisten Fällen das Leisten der vom EGMR zugesprochenen Entschädigung sowie gegebenenfalls weitere Maßnahmen. So mussten nach den Urteilen zur Menschenrechtswidrigkeit der nachträglichen Sicherungsverwahrung die betroffenen Personen freigelassen werden.

Gegenüber den nichtgerichtlichen Mechanismen sind die fälligen Berichte entsprechend den formellen und inhaltlichen Anforderungen in der gesetzten Frist zu erstellen. Die gegebenen Empfehlungen - etwa zur Durchführung von Schulungsprogrammen, zur Änderung von Vorschriften oder von Behördenpraxis - sollen möglichst rasch umgesetzt werden. Anders als die Urteile des EGMR sind diese Empfehlungen nicht völkerrechtlich verbindlich, aber es besteht gleichwohl die Erwartung, dass sie befolgt werden, weil anderenfalls die Vertragsstaaten mit einer Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen und den damit verbundenen Imageschaden rechnen müssen.

Abbildung B.4-1:

Deutschlands Einbindung in den Grundrechtesschutz durch Europarat und Europäische Union

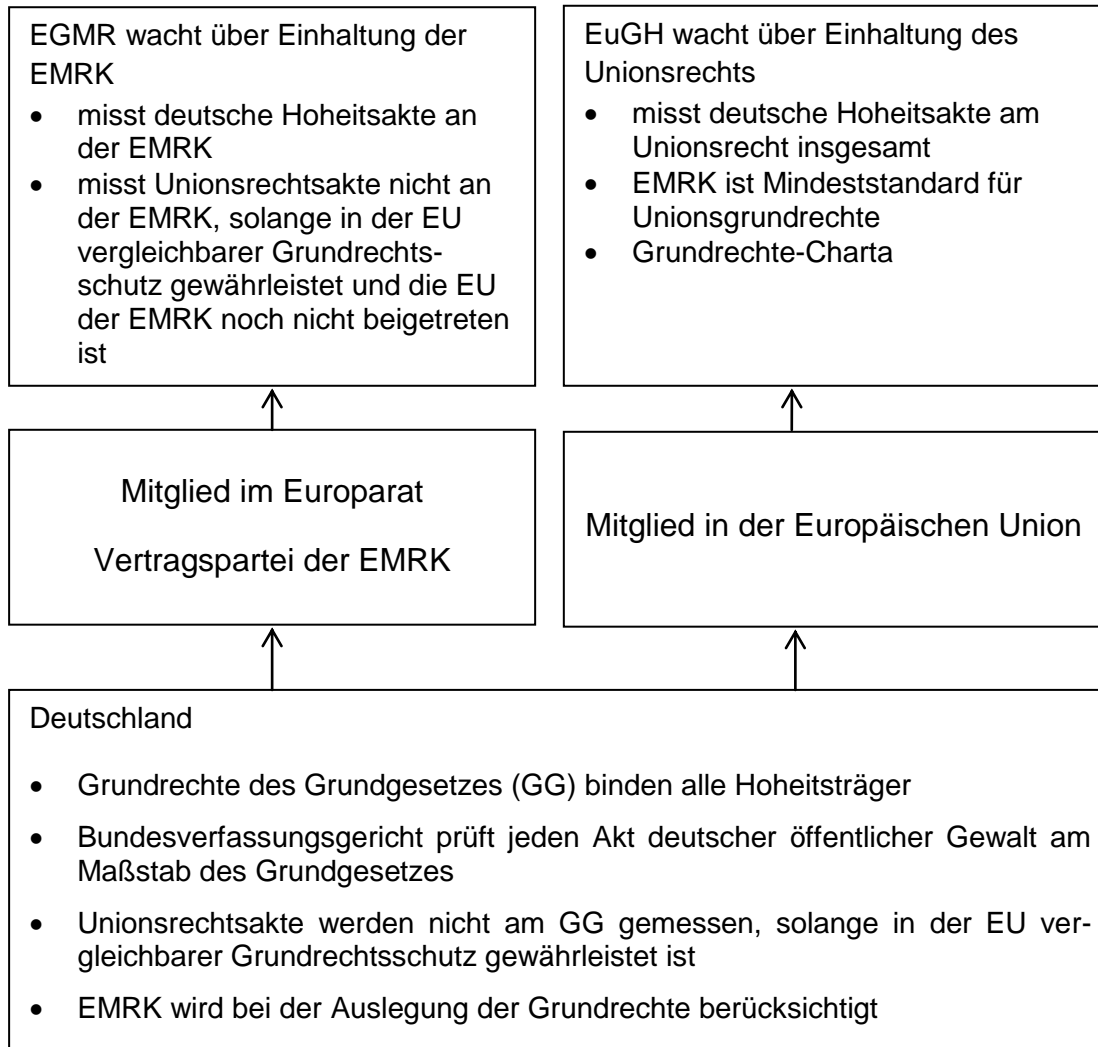


Abbildung B.4-2: Grundrechtsschutz im Mehr-Ebenen-System

Europarat

- Alle 47 Mitgliedstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, haben die EMRK ratifiziert, die bürgerliche und politische Menschenrechte garantiert.
- Jede Person, die der deutschen Hoheitsgewalt unterworfen ist, kann mit der Behauptung, Opfer einer Menschenrechtsverletzung geworden zu sein - nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs - mit einer Individualbeschwerde an den EGMR wenden.
- Die Urteile des EGMR sind für die Vertragsparteien der EMRK völkerrechtlich verbindlich; die Umsetzung erfolgt nach den Regeln des jeweiligen innerstaatlichen Rechts.

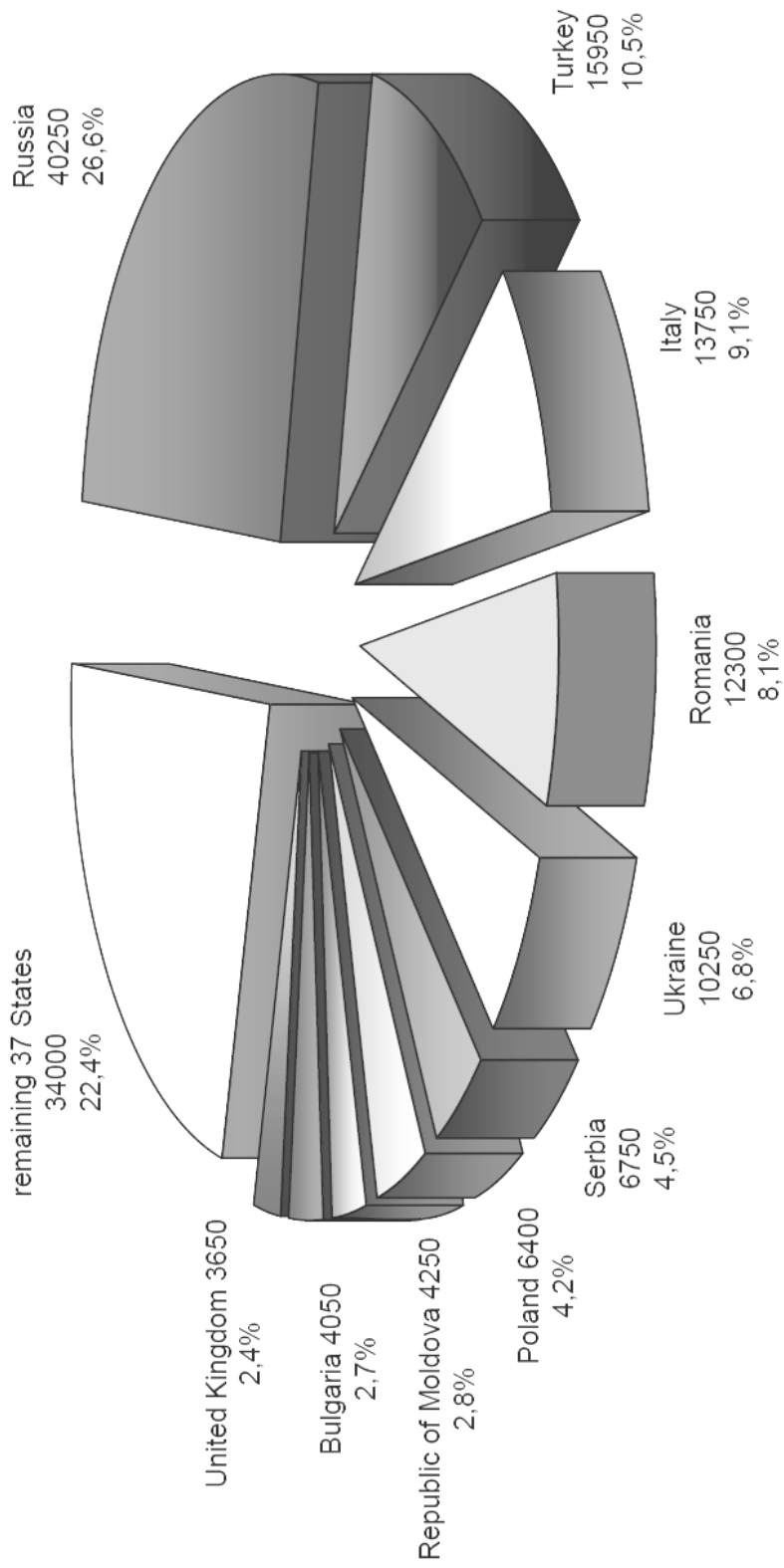
Europäische Union

- Alle 27 Mitgliedstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, haben die EMRK ratifiziert, die bürgerliche und politische Menschenrechte garantiert.
- Die EMRK bildet den Mindeststandard für die auf einer eigenständigen Rechtsgrundlage beruhenden Unionsgrundrechte.
- Die Unionsgrundrechte sind heute in der Grundrechte-Charta niedergelegt und spielen für die Prüfung der Rechtmäßigkeit des gesamten Unionsrechts eine wachsende Rolle.
- Eine eigenständige Grundrechtsbeschwerde existiert im Unionsrecht nicht.
- Das Unionsrecht genießt in allen Mitgliedstaaten Anwendungsvorrang, weil es nur so unionsweit einheitlich angewendet werden kann.

Bundesrepublik Deutschland

- Nach Artikel 1 Absatz 3 GG, Artikel 20 Absatz 3 GG, Artikel 19 Absatz 4 GG ist jeder Hoheitsakt (Akt öffentlicher Gewalt) auf Recht und Gesetz zu gründen und gleichzeitig daran zu messen.
- Hierbei spielen die Grundrechte eine herausragende Rolle, weil sie die gesamte Rechtsordnung durchdringen und von allen Behörden und Gerichten bei der Anwendung und Auslegung des sogenannten einfachen Rechts zu berücksichtigen sind.
- Fühlt sich jemand durch einen Akt öffentlicher Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt, kann er/sie hiergegen - nach Erschöpfung des Rechtswegs - Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht einlegen.

Abbildung B.4-3:
Verteilung der anhängigen EGMR-Verfahren auf die Vertragsparteien der EMRK



Quelle:
 EGMR: Analysis of Statistics, 2011, S.8.

C. SCHLUSSFOLGERUNGEN: DIE ZUNEHMENDE BEDEUTUNG DER NHRIs UND NGOs

Ziel dieses abschließenden Teils ist es, noch einmal auf die Entwicklung seit 1993 näher einzugehen, als die Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien stattgefunden hat.

Nicht nur im Menschenrechtsbereich gelten die 1990er Jahre als "Dekade der NGOs". Die Vereinten Nationen ebenso wie der Europarat und die Europäische Union öffneten sich viel stärker als zu Zeiten der Ost-West-Auseinandersetzungen für eine Zusammenarbeit auf diesem Gebiet. In der Abschlusserklärung der Wiener Weltkonferenz heißt es in Ziffer 13: "Es ist erforderlich, dass die Staaten und die internationalen Organisationen, in Zusammenarbeit mit den nichtstaatlichen Organisationen, auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene günstige Bedingungen schaffen, um die volle und wirksame Verwirklichung der Menschenrechte zu gewährleisten". Aber nicht nur die NGOs werden in der Abschlusserklärung erwähnt, sondern auch die NHRIs. So heißt es in Ziffer 36: "Die Weltkonferenz über Menschenrechte bejaht die wichtige und konstruktive Rolle der nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, insbesondere in der Funktion als Berater der zuständigen Behörden sowie ihre Rolle bei der Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen, bei der Aufklärung über die Menschenrechte und bei der Menschenrechtsbildung".

Es verwundert daher auch nicht, wenn die nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions; NHRIs) ihre besondere Ausprägung in den 1990er Jahren und inzwischen weltweit einen enormen Bedeutungszuwachs erfuhren. 1991 wurden die "Grundsätze betreffend die Stellung von nationalen Institutionen" auf einer Konferenz in Paris entworfen und am 20. Dezember 1993 von der VN-Generalversammlung verabschiedet (A/RES/48/134). In der Resolution werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, "nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zu schaffen beziehungsweise zu stärken, soweit sie bereits bestehen, ..." (Ziffer 3). Die bereits vorhandenen NHRIs werden ermutigt, "alle in der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Wien und in den einschlägigen internationalen Rechtsakten genannten Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und zu bekämpfen" (Ziffer 4). Als Anlage enthält die VN-Resolution die als "Pariser Prinzipien" bekannt gewordenen Grundsätze – ein völkerrechtlich unverbindliches Dokument, das als Orientierungshilfe für den Auf- bzw. Ausbau von NHRIs dient.

Darin heißt es, dass NHRIs ein "möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat" erhalten sollen. Als Aufgaben werden im ersten Abschnitt unter Ziffer 3 ausdrücklich genannt:

- Beratung der Regierung, des Parlamentes und anderer zuständiger Organe;
- die Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken mit den internationalen Menschenrechtsverträgen sowie deren wirksame Anwendung zu fördern und sicherzustellen;

- zu den Staatenberichten an die VN-Gremien und die regionalen Institutionen entsprechende Beiträge aus unabhängiger Perspektive beizutragen;
- mit den Vereinten Nationen und anderen VN-Organisationen, den regionalen Organisationen und anderen NHRIs zusammenzuarbeiten;
- bei der Entwicklung von Lehr- und Forschungsprogrammen und deren Durchführung an Bildungseinrichtungen mitzuwirken; und
- durch eine verstärkte Sensibilisierung der Öffentlichkeit die Menschenrechte und die Bemühungen zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung, insbesondere gegen Rassismus, bekanntzumachen.

Hier handelt es sich um einen sehr umfangreichen Katalog von Aufgaben, die außerdem höchst unterschiedlich wahrgenommen werden können. Sie reichen von einer reinen Beratung durch Stellungnahmen und Empfehlungen an Entscheidungsträger auf höchst unterschiedlichen Ebenen bis zur Kontrolle, in welchem Umfang Menschenrechtsverletzungen stattfinden, die zu beseitigen sind.

Was die Zusammensetzung der NHRIs und ihrer Gremien anbetrifft, so wird in den Pariser Prinzipien eine Unabhängigkeit garantierende pluralistische Vertretung der an der Förderung und am Schutz von Menschenrechten beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen gefordert. Exemplarisch werden neben Vertreterinnen und Vertretern von Menschenrechts-NGOs auch solche von Gewerkschaften, Journalisten- und Rechtsanwalts-Verbänden sowie von "philosophischen oder religiösen Denkrichtungen", Universitäten und des Parlaments genannt. Auch Angehörige von Ministerien werden als potentielle Mitglieder der Entscheidungsgremien genannt, allerdings sollten sie ohne Stimmrecht an den Beratungen teilnehmen.

Gefordert wird ebenfalls eine ausreichende Finanzausstattung, die es NHRIs ermöglicht, "über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten zu verfügen, damit sie von der Regierung unabhängig sind und keiner Finanzkontrolle unterworfen werden, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte".

Im Abschnitt zur Arbeitsweise wird unter anderem hervorgehoben, dass sie sämtliche in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Fragen ungehindert zu behandeln haben – egal, ob die Regierung oder sie selbst die Initiative ergreifen.

Im Schlussabschnitt wird NHRIs eine quasi-gerichtliche Zuständigkeit zugesprochen; danach können sie ermächtigt werden, Beschwerden und Petitionen in bestimmten Einzelfällen entgegenzunehmen und zu prüfen.

Seit Anfang der 1990er Jahre lose organisiert, ist seit 2008 das Internationale Koordinierungskomitee der NHRIs (International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights; ICC) als Verband mit Sitz in Genf organisiert. Als oberstes Entscheidungsgremium fungiert das ICC Bureau, das sich aus 16 NHRIs zusammensetzt (jeweils vier aus den Regionen Afrika, Amerika, Europa und Asien/Pazifik). Bei den Entscheidungen über Mitgliedschaft und Anerkennung als NHRIs auf der Grundlage der Pariser Prinzipien wird zwischen drei Kategorien unterschieden. In

Kategorie A gehören alle NHRIs, die in vollem Einklang mit den Pariser Prinzipien stehen; sie genießen volles Stimmrecht und sind für das ICC Bureau wählbar (im Juni 2010 waren es 65 Institutionen). Zu Kategorie B gehören diejenigen NHRIs, die den Pariser Prinzipien nur teilweise entsprechen; sie besitzen kein Stimmrecht und sind auch nicht wählbar. Kategorie C enthält all diejenigen Einrichtungen, die den Vorgaben nicht entsprechen. Die Akkreditierung und regelmäßige Reakkreditierung sichert die Unabhängigkeit von NHRIs. Die Einteilung in die drei Kategorien ist für die Handlungsmöglichkeiten der NHRIs von besonderer Bedeutung, weil sowohl der Menschenrechtsrat als auch zunehmend die VN-Vertragsorgane den Institutionen der Kategorie A den Beobachterstatus zugestehen. Im Menschenrechtsrat haben sie zu allen Punkten Rederecht; im Rahmen des Allgemeinen periodischen Prüfungsverfahrens (UPR) und bei Debatten über Missionen von Sonderverfahren des Menschenrechtsrates in ihr Land haben sie eine herausgehobene Stellung.

Aufgrund der großen institutionellen Vielfalt von NHRIs hat Aichele 2003 den Versuch unternommen, eine entsprechende Typologie zu entwickeln. Dabei hat er vier unterschiedliche Typen identifiziert, um bestehende NHRIs besser klassifizieren zu können: 1. Ausschusstyp, 2. Institutstyp, 3. Ombudstyp und 4. Kommissionstyp.

Anfang 2011 gab es in Europa insgesamt 35 anerkannte NHRIs, davon 22 mit A-Status, wobei sämtliche vier Typen vertreten sind.

Das im Jahre 2001 gegründete Deutsche Institut für Menschenrechte gehört in die Kategorie Institutstyp. Die Gründung erfolgte auf einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages Anfang Dezember 2000. Unter ausdrücklichem Verweis auf die Pariser Prinzipien wurde ein breiter Aufgabenkatalog formuliert. "Zu diesem Zwecke soll das Institut Dokumentations- und Informationsfunktionen übernehmen, Bildungsarbeit leisten, anwendungsbezogene Forschung durchführen, Politikberatung (sowohl auf eigene Initiative als auch auf Wunsch politischer Akteure hin) leisten und internationale und nationale Vernetzungs- und Plattformfunktionen wahrnehmen" (Bielefeldt, Heiner (2011), S. 145). Über Struktur und Aufgaben sowie aktuelle Themen des Instituts informiert die Website <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>

Das Institut wurde im März 2002 zunächst mit einem Vorbehalt akkreditiert, weil es für 2001 noch keinen Jahresbericht vorlegen konnte. Ein Jahr später erfolgte dann die förmliche Akkreditierung als NHRI in der Kategorie A. Die periodische Überprüfung des Instituts 2008 führte zu mehreren Anregungen: "Hierzu gehört etwa, Einzelfälle stärker in die Institutsarbeit einzubeziehen, um die Schutzkomponente des Mandats zu stärken. Weiter soll auf die Vielfalt unter den Mitarbeitenden hinsichtlich Geschlecht und ethnischer Herkunft geachtet werden. Aus Sicht des ICC-Büros wird empfohlen, das Institut auf eine verbindliche Rechtsgrundlage zu stellen, etwa in Form eines Bundesgesetzes, oder aber auch das Deutsche Institut für Menschenrechte in der Verfassung zu verankern" (Aichele, Valentin (2009), S. 14).

Die Mitarbeit von nationalen und internationalen NGOs in Gremien der Vereinten Nationen wird in Artikel 71 der Charta formal geregelt, in dem es im ersten Satz heißt: "Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen". Neben gemeinsamen inhaltlichen Tätigkeiten wird vorausgesetzt, dass die NGOs, welche einen Konsultativstatus anstreben, mit den in der VN-Charta niedergelegten Prinzipien konform gehen. Je nach Umfang der erwarteten Zusammenarbeit werden die NGOs in drei Gruppen eingeteilt, nämlich in NGOs mit allgemeinem Konsultativstatus, mit besonderem Konsultativstatus und mit gelistetem Status, wobei die Rechte und Pflichten in jeder Statusgruppe unterschiedlich sind. NGOs mit allgemeinem oder besonderem Konsultativstatus können als Beobachter an den öffentlichen Sitzungen der Kommissionen und anderen Unterorganen des ECOSOC sowie des Menschenrechtsrates teilnehmen und schriftliche Stellungnahmen über das Sekretariat einreichen, die 2.000 bzw. 1.500 Worte nicht überschreiten dürfen. (Ähnliche Verfahren existieren auch auf der europäischen Regionalebene; vgl. Kapitel B. 2).

Auch die NGOs haben durch das Ende des Ost-West-Konfliktes und der Nord-Süd-Konfrontation im internationalen und nationalen Kontext erheblich an Bedeutung gewonnen. Waren es auf der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte "nur" über eintausend NGOs, so sollten deren Zahlen auf den folgenden Konferenzen noch beträchtlich ansteigen. Auf dem Weltgipfel für Soziale Entwicklung 1995 in Kopenhagen tagte parallel ein NGO-Forum mit rund 3.000 Organisationen. Bei der Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 waren es über 4.000 NGOs.

Inzwischen ist die Zahl der ECOSOC-akkreditierten NGOs auf über 3.500 angestiegen; für 2012 liegen allein über 400 weitere Anträge vor. Es waren vor allem die neuen Kommunikationsmöglichkeiten via Fax, Mobiltelefone und Internet, die für die NGOs eine zunehmend transnationale Vernetzung und entsprechend intensivierete Aktionsräume ermöglichten.

1996 erfolgte eine Neuregelung der Zulassungsregeln (ECOSOC-Resolution 1296 (XLIV) vom 23. Mai 1968). Seitdem dürfen nicht nur internationale, sondern auch nationale NGOs den Konsultativ-Status beantragen. "Im Fall der Menschenrechtsorganisationen, deren Zulassung immer wieder für Zündstoff gesorgt hat, ist nunmehr ebenfalls anerkannt, dass nicht nur internationale Organisationen, sondern auch solche, die sich nur um die Lage im eigenen Land oder ausgewählten Ländern kümmern, besonderen Konsultativstatus erhalten können. Voraussetzung dafür ist gemäß Ziff. 25 der Resolution, dass sie das Ziel des Schutzes der Menschenrechte in Übereinstimmung mit dem Geist der Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Wiener Aktionsprogramm von 1993 verfolgen" (Fitschen, Thomas (2007). S. 315).

Zuständig für die Vergabe des Konsultativstatus ist der NGO-Ausschuss des ECOSOC, der sich aus 19 Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines geografischen Schlüssels zusammensetzt. Sie werden auf vier Jahre gewählt und können jederzeit wiedergewählt werden. Der Ausschuss beschließt seine

Empfehlungen, die er in einem Bericht an den ECOSOC weiterleitet, der seinerseits die endgültigen Entscheidungen über Gewährung, zeitweilige Aussetzung oder Entzug des Konsultativstatus trifft. Rein formal betrachtet, handelt es sich beim NGO-Ausschuss um ein technisches Gremium, aber allein dessen Zusammensetzung garantiert oftmals heftige politische Auseinandersetzungen, wobei es sich vor allem um die Zulassung von NGOs im Menschenrechtsbereich handelt. So kommt durchaus vor, dass Regierungsvertreter NGOs beschuldigen, dass sie gegen den Geist der VN-Charta verstießen, weil sie ihre Staaten beim UPR-Verfahren im Menschenrechtsrat oder vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte kritisiert haben, und deshalb ihren Konsultativstatus verlieren sollten. Da NGOs nur über eine Akkreditierung beim ECOSOC Zugang zum VN-Menschenrechtsrat erhalten, hat sich der NGO-Ausschuss zu einem Ort heftiger politischer Debatten zu der Frage entwickelt, welche Organisationen zugelassen werden sollen.

Das Völkerrecht, seine Durchsetzung und Weiterentwicklung, wird nach wie vor von den Staaten betrieben und damit auf zwischenstaatlicher Basis verhandelt. Zu beobachten ist aber, dass zunehmend NGOs und NHRIs durch ihre Aktivitäten auf die Staaten als Akteure und damit auch mittelbar auf die Entwicklung des Völkerrechts Einfluss nehmen. Sie beziehen sich nicht nur auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten und verschaffen der Durchsetzung ihrer Forderungen damit auf nationaler Ebene Nachdruck, sondern bringen sich aktiv und kompetent in Prozesse der internationalen Rechtssetzung (standard-setting) ein.

Als Beispiele sollen hier nur die Entstehung der Kinderrechts- und Behindertenrechtskonvention genannt werden. Letztere wurde von einer 2001 durch eine Resolution der VN-Generalversammlung einberufenen Arbeitsgruppe entworfen, der neben 27 Regierungsvertreter/innen auch 12 Mitglieder von Behindertenverbänden und weiteren NGOs angehörten. Die endgültige Konvention, die von der VN-Generalversammlung angenommen worden ist, verpflichtet die Vertragsstaaten in Artikel 4 Absatz 3 dann auch das erste Mal ausdrücklich, Betroffene sowie ihre Organisationen und Vertretungen in alle nationalen Implementierungsmaßnahmen mit einzubinden.

Grundsätzlich sollen NGOs vom Staat unabhängig und nicht profitorientiert sein. Begriffe wie GANGO (Government appointed NGO) oder GONGO (Government organized NGO) oder QUANGO (Quasi-NGO) deuten darauf hin, dass die rasante quantitative Zunahme von NGOs zu erheblichen Problemen führen kann, wenn es um eine transparente und effiziente Mitwirkung bei der Verwirklichung der Menschenrechte geht. In diesem Zusammenhang haben es NHRIs leichter, weil sie weder NGOs noch staatliche Behörden sind, wenn sie auf der Grundlage der Pariser Prinzipien tätig sind. In dieser doppelten Abgrenzung können sie eine Brückenfunktion wahrnehmen, um eine Kommunikation zwischen Regierungen und NGOs zu ermöglichen. Offen bleibt die Frage, ob es nicht an der Zeit ist, dass auch die NGOs analog zu den Pariser Prinzipien sich auf ein ähnliches Strukturmuster mit entsprechenden Kategorien einigen könnten.

Literaturhinweise

Aichele, Valentin (2003): Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang.

Aichele, Valentin (2009): Die nationale Menschenrechtsinstitution. Eine Einführung. 2. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

(http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/die_nationale_menschenrechtsinstitution_2_auflage.pdf)

Bernstorff, Jochen von (2009): Zivilgesellschaftliche Partizipation in internationalen Organisationen. In: Brunkhorst, Hauke (Hg.): Demokratie in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 277-302.

Bielefeldt, Heiner (2011): Zur Funktion nationaler Menschenrechtsinstitutionen – Erfahrungen aus der Arbeit des Deutschen Instituts für Menschenrechte. In: Gusy, Christoph (Hg.): Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes. Baden-Baden: Nomos, S. 135-151.

European Union Agency for Fundamental Rights (2010): National Human Rights Institutions in the EU Member States. Luxembourg: European Union Agency for Fundamental Rights.

(http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2010/pub_national_hr_inst_en.htm)

Fitschen, Thomas (2007): Vereinte Nationen und nichtstaatliche Organisationen. In: Volger, Helmut (Hg.): Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen. München [u.a.]: Oldenbourg, S. 309-329.

Follmar-Otto, Petra (2008): Die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der nationalen Implementation der Menschenrechtsstandards der Vereinten Nationen. In: Klein, Eckart / Menke, Christoph (Hg.): Universalität - Schutzmechanismen - Diskriminierungsverbote. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl., S. 193–205.

Frantz, Christiane / Martens, Kerstin (2006): Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.

Heins, Volker (2002): Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen. Opladen: Leske und Budrich.

Hodson, Loveday (2011): NGOs and the struggle for human rights in Europe. Oxford: Hart.

Hopgood, Stephen (2006): Keepers of the flame. Understanding Amnesty International. Ithaca, NY [u.a.]: Cornell Univ. Press.

Kamminga, Menno T. (2005): The evolving status of NGOs under international law. A threat to the inter-state system? In: Alston, Philip (Hg.): Non-state actors and human rights. Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press, S. 93–111.

Kjærum, Morten / Grimheden, Jonas (2011): NHRIs in the European Union. Status quo vadis? In: Eide, Asbjørn / Möller, Jakob Th / Ziemele, Ineta (Hg.): Making peoples heard. Essays on human rights in honour of Gudmundur Alfredsson. Leiden [u.a.]: Nijhoff, S. 363–370.

Motte, Jochen (2010): Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes seit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 in zivilgesellschaftlicher Perspektive. In: Utz, Britta (Hg.): Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Edition 2010/2011. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung; Forum Menschenrechte. (<http://library.fes.de/pdf-files/iez/07633.pdf>)

Murray, Rachel (2010): The role of National Human Rights Institutions. In: Baderin, Mashood A. / Ssenyonjo, Manisuli (Hg.): International human rights law. Six decades after the UDHR and beyond. Farnham [u.a.]: Ashgate, S. 305–316.

Otto, Dianne (2010): Institutional partnership or critical seepages? The role of human rights NGOs in the United Nations. In: Baderin, Mashood A. / Ssenyonjo, Manisuli (Hg.): International human rights law. Six decades after the UDHR and beyond. Farnham [u.a.]: Ashgate, S. 317–335.

Weiß, Norman (2008): Zur Rolle der Zivilgesellschaft für den Schutz der Menschenrechte. In: Klein, Eckart / Menke, Christoph (Hg.): Universalität - Schutzmechanismen - Diskriminierungsverbote. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl, S. 232–257.

Welch, Claude Emerson (2001): NGOs and human rights. Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press.

Internet-Ressourcen

<http://csonet.org> Die NGO Sektion des DESA (Department of Economic and Social Affairs / Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten im Sekretariat der Vereinten Nationen) informiert und unterstützt NGOs mit Konsultativstatus beim ECOSOC und bietet Hilfe bei der Antragstellung.

<http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx> Das Hochkommissariat für Menschenrechte informiert auf seiner englischen Website über die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (Civil Society Section).

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/ngo.htm> Informationen über die Beteiligung von NGOs im Menschenrechtsrat.

<http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx> Website des International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, die unter anderem ein Verzeichnis der NHRIs enthält.

<http://www.forum-menschenrechte.de> Das Forum Menschenrechte, ein Netzwerk von derzeit 52 deutschen NGOs, wurde 1994 im Anschluss an die Wiener Weltmensenrechtskonferenz gegründet.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte wurde auf einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 2000 am 8. März 2001 als eingetragener Verein gegründet. Es ist als unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution entsprechend den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen von 1993 akkreditiert (A-Status).

Das Institut trägt durch angewandte Forschung, Politikberatung, Fachgespräche, Konferenzen sowie Menschenrechtsbildung im Inland zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte bei. Die Bibliothek des Instituts ist eine öffentliche Serviceeinrichtung. Sie stellt gedruckte und elektronische Medien zum Thema Menschenrechte bereit.

Seit 2009 ist im Deutschen Institut für Menschenrechte die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention angesiedelt. Die Monitoring-Stelle soll die Rechte der UN-Behindertenrechtskonvention fördern und schützen sowie ihre Umsetzung in Deutschland begleiten.

Das Institut versteht sich auch als Forum für den Austausch zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen im In- und Ausland. Es pflegt Kontakte zu anderen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und akademischen Menschenrechtsinstituten im europäischen und im internationalen Raum. Darüber hinaus engagiert sich das Institut als nationale Koordinierungsstelle in der Menschenrechtsbildung.

Das Institut wird aus den Haushalten des Bundesministeriums der Justiz, des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales finanziert. Es wirbt zusätzlich Projektmittel Dritter ein. Die inhaltlichen Richtlinien für die Arbeit des Instituts werden von einem 18-köpfigen Kuratorium festgelegt, das aus Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien und Politik zusammengesetzt ist.

Weitere Websites des Instituts:

<http://www.ich-kenne-meine-rechte.de>

Website in Leichter Sprache

<http://www.inklusion-als-menschenrecht.de>

Online Handbuch Inklusion.

<http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de>

Website des Projekts "Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände".

Öffnungszeiten der Bibliothek: Montag bis Freitag 10-17 Uhr.

Deutsche UNESCO-Kommission

www.unesco.de



Die Deutsche UNESCO-Kommission (DUK) ist Deutschlands Mittlerorganisation für multilaterale Politik in Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation, den Programmbereichen der UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

Die DUK berät die Bundesregierung und die übrigen zuständigen Stellen in allen UNESCO-Fragen. Sie wirkt an der Ausgestaltung der Mitgliedschaft Deutschlands in der UNESCO mit, setzt Beiträge zur internationalen Zusammenarbeit und zugunsten einer weltoffenen und nachhaltigen Wissensgesellschaft in Deutschland um. Sie fördert die internationale Verständigung und das kulturelle Engagement von Jugendlichen und vermittelt die Ziele und Projekte der UNESCO in der deutschen Politik, Fachwelt und Öffentlichkeit.

Die UNESCO ist wie jede UN-Organisation zuallererst den Menschenrechten verpflichtet. Gemäß ihrem Mandat fördert die UNESCO Menschenrechte in Bildung und Forschung. Die DUK engagiert sich schwerpunktmäßig im Bereich der Menschenrechtsbildung, zum Beispiel in Schulen und in der frühkindlichen Bildung. Hierzu arbeitet sie mit weiteren Mitgliedern des Forum Menschenrechte zusammen, einem Netzwerk von mehr als 50 deutschen NGOs. Die DUK ist seit langem Mitveranstalter des Deutschen Menschenrechts-Filmpreises sowie Kooperationspartner der Internationalen Wochen gegen Rassismus.

Die DUK ist Teil der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik der Bundesrepublik Deutschland und eine von weltweit über 195 UNESCO-Nationalkommissionen. Der DUK gehören bis zu 114 Mitglieder an, darunter Beauftragte der Bundesregierung und der Kultus- und Wissenschaftsministerien der Länder sowie von der Mitgliederversammlung gewählte Vertreter von Institutionen und Experten.

Webseiten der DUK zum Thema Menschenrechte:

www.unesco.de/menschenrechte.html

Informationen zum Engagement der DUK sowie den Menschenrechtsverfahren der UNESCO

www.claiminghumanrights.org

Online-Leitfaden zum Einklagen von Menschenrechten in Afrika (englisch/französisch)

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

www.dgvn.de



Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) wurde im Jahr 1952 als eingetragener Verein gegründet. Sie ist Mitglied im Weltverband der UN-Gesellschaften (WFUNA). Gemäß ihrer Satzung verfolgt die DGVN die Aufgabe, die deutsche Öffentlichkeit in konstruktiv-kritischer Weise über die Ziele, die Institutionen und die Aktivitäten der Vereinten Nationen zu informieren.

Die DGVN will die Aufmerksamkeit auf aktuelle Ereignisse in der Außen-, Entwicklungs-, Kultur- und Weltwirtschaftspolitik lenken, Interesse wecken für die Zusammenhänge internationaler Beziehungen und zur Diskussion anregen. Die kritische Begleitung der deutschen UN-Politik ist dabei ein wichtiger Arbeitsschwerpunkt. Die DGVN ist überparteilich, unabhängig und als gemeinnützig anerkannt. Der Vorstand der DGVN wird auf zweijährlich stattfindenden Mitgliederversammlungen gewählt.

Die DGVN ist die zentrale Informations- und Dokumentationsstelle für die Vereinten Nationen in Deutschland. Sie publiziert regelmäßig deutschsprachiges Informationsmaterial zu den Strukturen und wichtigsten Arbeitsbereichen der Vereinten Nationen und ist Herausgeberin der Fachzeitschrift VEREINTE NATIONEN. Schwerpunktthemen der DGVN sind: Entwicklungspolitik, Friedenssicherung, Klimawandel und Umwelt, Globalisierung und Weltwirtschaft, Menschenrechte und Migration, UN-Reform, Völkerrecht. Die DGVN ist Gründungsmitglied des Forums Menschenrechte.

Die DGVN präsentiert sich im Internet zu UN-bezogenen Themen auf einer Haupt-Homepage sowie drei Themenportalen.

www.klimawandel-bekaempfen.de

Portal rund um die Themen Klimawandel und Umweltschutz

www.menschliche-entwicklung-staerken.de

Portal zu nachhaltiger Entwicklung, Bevölkerung und Migration

www.frieden-sichern.de

Portal über Friedenssicherung und Abrüstung