

Berlin, 2. März 2023

## STELLUNGNAHME

Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,

Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:

Kronenstraße 73 • D-10117 Berlin

Telefon: +49 30 4432700

geschaeftsstelle@djb.de • <https://www.djb.de>

### zum Potenzial der Ratifikation des Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) begrüßt das laufende Ratifikationsverfahren des Zusatzprotokolls (ZP) zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt). Das hierdurch bald ermöglichte Individualbeschwerdeverfahren birgt vielversprechendes Potenzial für feministische Arbeit (I.).

Der djB möchte dazu ermutigen und anleiten, dieses feministische Potenzial nach Inkrafttreten des ZP rechtspraktisch zu nutzen. Die Stellungnahme enthält deshalb auch allgemeine Ausführungen zum Mechanismus des UN-Sozialpakts und dessen ZP, die als kurzer Leitfaden für die (anwaltliche) Praxis dienen sollen (II.).

#### I. Feministisches Potenzial des Individualbeschwerdeverfahrens

Mit einer Individualbeschwerde können Personen eine Verletzung ihrer Rechte aus dem UN-Sozialpakt geltend machen. Dieses Verfahren lässt sich spezifisch feministisch mobilisieren.

##### 1. Individualbeschwerdeverfahren

Aufgrund der Ratifikation können nunmehr Individualbeschwerden (sogenannte *Communications*) von Individuen, im Namen von Individuen oder durch Gruppen von Individuen eingereicht werden (Art. 2 ZP). Die Möglichkeit der Beschwerde im Namen von Individuen ermöglicht beispielsweise Nichtregierungsorganisationen die Individualbeschwerde.

Ob die Individualbeschwerde begründet ist, wird durch den Ausschuss der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Englischen: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, kurz: CESCR) geprüft (Art. 1 ZP).<sup>1</sup> Stellt der Ausschuss eine Verletzung der Rechte durch den Vertragsstaat fest (und somit auch eine Menschenrechtsverletzung), übermittelt der Ausschuss dieses Ergebnis als sogenannte

---

<sup>1</sup> Das Individualbeschwerdeverfahren ist nur eins der drei Handlungsinstrumente des Ausschusses. Dieser kann darüber hinaus einzelne wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mithilfe von Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) für alle Vertragsstaaten konkretisieren. Zudem unterliegt jeder Vertragsstaat dem periodischen Staatenberichtsverfahren, in dem regelmäßig der Ausschuss über den aktuellen Umsetzungsstand der Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt unterrichtet werden muss.

Auffassung (*View*) an den Vertragsstaat, Art. 9 ZP. Er erteilt dem Vertragsstaat zudem gezielte Handlungsempfehlungen (*Recommendations*). Diese sind in der Regel auf die Abhilfe und Wiedergutmachung der Schäden der Beschwerdeführenden sowie die Vermeidung ähnlicher Verstöße in der Zukunft gerichtet. Innerhalb von sechs Monaten hat der Vertragsstaat den Ausschuss sodann nach Art. 9 Abs. 2 ZP über zu diesem Zweck ergriffene (Abhilfe-) Maßnahmen zu informieren. Die Entscheidungen des Ausschusses sind überdies in der Amtssprache des betroffenen Vertragsstaates zu veröffentlichen und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Prominentes Beispiel eines erfolgreichen Individualbeschwerdeverfahrens ist das Verfahren vor dem Ausschuss zur UN-Rassendiskriminierungskonvention wegen Äußerungen des Politikers *Thilo Sarrazin*. *Sarrazin* äußerte sich rassistisch, weshalb der Türkische Bund Berlin (TBB) Strafantrag wegen Volksverhetzung und Beleidigung stellte. Die zuständige Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren ein und half auch dem hiergegen eingelegten Widerspruch nicht ab, da die Äußerungen von der Meinungsfreiheit gedeckt seien. Der TBB erhob deshalb 2010 Individualbeschwerde vor dem Ausschuss zur UN-Rassendiskriminierungskonvention. Der Ausschuss stellte nicht nur fest, dass die Äußerungen *Sarrazins* rassistisch waren. Er stellte auch eine Verletzung der Rechte der UN-Rassendiskriminierungskonvention durch die Bundesrepublik fest, da diese die rassistischen Äußerungen nicht effektiv strafrechtlich verfolgt hatte. Der Ausschuss empfahl der Bundesrepublik überdies, ihre Strafverfolgungspolitik hinsichtlich rassistischer Äußerungen zu überprüfen. Er forderte sie auf, die Auffassungen des Ausschusses öffentlich zugänglich zu machen, und verpflichtete sie, dem Ausschuss mitzuteilen, wie die Handlungsempfehlungen umgesetzt wurden.<sup>2</sup>

Angesichts der großen medialen Aufmerksamkeit des *Sarrazin*-Verfahrens entfalten die Auffassungen des Ausschusses auch eine nicht zu unterschätzende rechtspolitische Außenwirkung.

Zudem sind wegen der „Völkerrechtsfreundlichkeit“ des Grundgesetzes nationale Gesetze – auch das Grundgesetz – im Sinne des UN-Sozialpakts auszulegen und anzuwenden.<sup>3</sup> Obwohl das Bundesverfassungsgericht Behörden und Gerichte nicht an die Empfehlungen der UN-Ausschüsse gebunden sieht, hält es sie für verpflichtet, sich in „gutem Glauben argumentativ“ mit ihnen „auseinander[z]usetzen“. <sup>4</sup> Das Bundesverfassungsgericht selbst zieht den UN-Sozialpakt regelmäßig als Auslegungshilfe heran.<sup>5</sup>

## 2. Feministisches Potenzial

Das spezifisch feministische transformative Potenzial des Individualbeschwerdeverfahrens lässt sich an einem Verfahren gegen Ecuador aus dem Jahr 2018 illustrieren:<sup>6</sup> Der Beschwerdeführerin *Trujillo Calero* wurde ihre Altersrente versagt, weil sie als Hausfrau acht Monate lang die freiwillige Mitgliedschaft in der Sozialversicherung unterbrochen, also keine

---

2 CERD, TBB- Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany, CERD/C/82/D/48/2010. Zu einer Einschätzung: Barskanmaz, UN-Ausschuss (CERD): Sarrazins Aussagen sind rassistisch, <https://verfassungsblog.de/un-ausschuss-cerd-sarrazins-aussagen-sind-rassistisch/> (letzter Zugriff: 26.02.2023).

3 BVerfG, Beschl. v. 16.12.2021, Az. 1 BvR 1541/20, Rn. 107. St. Rspr. für Menschenrechtsverträge, vgl. zur Europäischen Menschenrechtskonvention: BVerfGE 111, 307 (317 ff.).

4 Anhand der UN-Behindertenrechtskonvention: BVerfGE 142, 313 (346).

5 BVerfGE 148, 267 (284) – Stadionverbot; 159, 355 (390) – Bundesnotbremse II, BVerfG, Beschl. v. 16.12.2021, Az. 1 BvR 1541/20, Rn. 107 – Triage.

6 CESCR, Marcia Cecilia Trujillo Calero v. Ecuador, E/C.12/63/D/10/2015.

Beiträge gezahlt hatte. Der Ausschuss stellte fest, dass dieses Versicherungsregime Frauen, die unbezahlte Hausarbeit leisten, mit Blick auf ihr Recht auf soziale Sicherheit diskriminiere (Art. 2 Abs. 2 (Diskriminierungsverbot) in Verbindung mit Art. 9 (Recht auf soziale Sicherheit) UN-Sozialpakt). In seinen generellen Empfehlungen rief der Ausschuss Ecuador dazu auf, erforderliche Maßnahmen zu ergreifen, um jenen Frauen Zugang zu beitragsfreier Altersrente zu ermöglichen, die wegen unbezahlter Hausarbeit selbst keine ausreichenden Beiträge leisten können.<sup>7</sup> Der Ausschuss beschränkte sich allerdings nicht auf diese generellen Empfehlungen. In einem Follow up-Verfahren begrüßte er die Bemühungen Ecuadors, sich mit der Beschwerdeführerin *Trujillo Calero* auf eine angemessene Altersrente zu einigen, obgleich hier wohl noch keine einverständlichen Ergebnisse erzielt wurden. Er kontrollierte in seinem Follow up-Verfahren außerdem die übrige Umsetzung der Empfehlungen und bemängelte etwaigen Stillstand.<sup>8</sup>

Mit Blick auf Deutschland weisen zudem die abschließenden Bemerkungen (*Concluding Observations*) des Ausschusses zu den Staatenberichten<sup>9</sup> auf feministisches Potenzial auch für Individualbeschwerdeverfahren hin. Die abschließenden Bemerkungen beenden das Staatenberichtsverfahren, in dem die Vertragsstaaten den Ausschuss über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und die Fortschritte, die sie in Bezug auf die Rechte aus dem UN-Sozialpakt erzielt haben, informieren. Die abschließenden Bemerkungen des Ausschusses sind rechtlich nicht verbindlich. Sie heben also durch den Ausschuss beanstandete nationale Rechtsakte nicht auf und entfalten auch keine unmittelbare Wirkung für das nationale Rechtssystem. Sie werden allerdings vielfach genutzt, um den Schutzbereich der Rechte aus dem UN-Sozialpakt festzustellen und die Rechte so zu konkretisieren. In den abschließenden Bemerkungen stellt der Ausschuss fest, welchen Umsetzungsstand die Rechte des UN-Sozialpakts in dem jeweiligen Vertragsstaat haben. Der Ausschuss gibt daraufhin auch Empfehlungen für das weitere Vorgehen und die Umsetzung der Rechte. Er äußert Bedenken hinsichtlich aktueller Entwicklungen im Vertragsstaat. Deshalb geben die abschließenden Bemerkungen des Ausschusses Aufschluss darüber, ob die nationalen Rechtssysteme den Anforderungen des UN-Sozialpakts entsprechen.

So kritisiert der Ausschuss in den abschließenden Bemerkungen regelmäßig Zustände in der Bundesrepublik, die auch bereits durch den djb bemängelt wurden:

- Der Ausschuss zeigt sich darüber besorgt, dass in der Bundesrepublik ungebrochen ein hohes Lohngefälle zwischen Männern und Frauen besteht.<sup>10</sup> Er spricht sogar von einer „De facto-Segregation“ und kritisiert, dass sich vor allem Frauen in prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden. Der Ausschuss kritisiert auch den hohen Anteil von Frauen in Altersarmut. Betroffen sind hiervon nach Ansicht des Ausschusses die Art. 3 (Gleichberechtigung von Mann und Frau), 7 (Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen), 9 (Recht auf soziale Sicherheit) und 11 (Recht auf einen

---

7 Ebd., Rn. 23 (e).

8 CESCR, Follow-up progress report on individual communications, E/C.12/68/3, S. 3 ff.

9 Nach Art. 16 Abs. 1 UN-Sozialpakt sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die Fortschritte vorzulegen, die sie in Bezug auf die Rechte aus dem UN-Sozialpakt erzielt haben (sogenannte Staatenberichte). Diese Staatenberichte werden gemäß Art. 16 Abs. 2 lit. a) UN-Sozialpakt durch den Ausschuss geprüft.

10 CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6, Rn. 38 f; CESCR, Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding observations, E/C.12/DEU/CO/5, Rn. 15.

angemessenen Lebensstandard) UN-Sozialpakt. Der djb legte in diesem Zusammenhang erst kürzlich den Entwurf eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft vor, um gleiche Chancen für alle Geschlechter im Erwerbsleben zu ermöglichen.<sup>11</sup> Außerdem setzt sich der djb bereits seit vielen Jahren für eine Reform der Rentenpolitik ein, um eine gleichberechtigte Alterssicherung zu erreichen.<sup>12</sup>

- Der Ausschuss kritisiert des Weiteren, dass in der Bundesrepublik Frauen an der Ausübung ihres Rechts auf Arbeit aus Art. 6 UN-Sozialpakt gehindert werden. Er zeigt sich besorgt über immer noch bestehende stereotype Geschlechterrollen, die sich auch auf die Berufswahl auswirken, sowie unzureichende Möglichkeiten für eine Kinderbetreuung.<sup>13</sup> Die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ist auch langjährige Forderung des djb, der zuletzt insbesondere die vollständige Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 der Europäischen Union (Vereinbarkeitsrichtlinie) forderte.<sup>14</sup>
- In seinen abschließenden Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht der Bundesrepublik bemängelt der Ausschuss außerdem § 87 Abs. 2 AufenthG und die damit verbundene Meldepflicht. Menschen ohne Papiere müssen, um Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen zu können, einen Sozialschein beim Sozialamt beantragen. Nach § 87 Abs. 2 AufenthG sind Sozialämter dazu verpflichtet, diese Menschen und ihren fehlenden Aufenthaltstitel der Ausländerbehörde oder teilweise direkt der Polizei zu melden. Dies hat zur Folge, dass Menschen ohne Papiere faktisch von der Gesundheitsversorgung ausgeschlossen werden, was insbesondere Frauen und trans\* Personen benachteiligt.<sup>15</sup> Aber nicht nur die Gesundheitsversorgung ist betroffen, § 87 Abs. 2 AufenthG führt auch dazu, dass Menschen ohne Papiere Straftaten wie häusliche Gewalt oder sexuelle sowie geschlechtsspezifische Gewalt nicht anzeigen können, ohne eine Meldung fürchten zu müssen. Der Ausschuss sieht hierin eine Verletzung der Art. 2 Abs. 2 (Diskriminierungsverbot) und Art. 12 (Recht auf Gesundheit) des UN-Sozialpakts. Auch der djb forderte in der Vergangenheit bereits die Abschaffung des § 87 AufenthG, da dieser ebenfalls den Zugang zu Frauenhäusern unmöglich macht.<sup>16</sup>

---

11 djb, Pressemitteilung 22-08, Equal Pay Day: Juristinnenbund schlägt konkrete, gesetzliche Maßnahmen für eine geschlechtergerechte Unternehmenskultur vor, 7.3.2022, <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/pm22-08-equalpayday> (letzter Zugriff: 26.02.2023).

12 Zuletzt hier: djb, Stellungnahme 22-18 im Rahmen der arbeits- und sozialrechtlichen Abteilung des 73. Deutschen Juristentages, 21.-23. September 2022, Bonn, 21.9.2022, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st22-18> (letzter Zugriff: 26.02.2023).

13 CESCR, Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding observations, E/C.12/DEU/CO/5, Rn. 16.

14 djb, Stellungnahme 22-12, Vereinbarkeitsrichtlinie endlich vollständig umsetzen, 4.8.2022, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st22-12> (letzter Zugriff: 26.02.2023).

15 Hierzu weiterführend in der Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djbZ): Kompatscher/Mayr, § 87 AufenthG muss weg! Grund- und menschenrechtliche sowie feministische Gründe für die Abschaffung der Übermittlungspflicht, djbZ 3/2022, S. 135-138.

16 djb, Stellungnahme 21-20 zu dem neunten Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 9. März 2020 (CEDAW/C/DEU/QPR/9), 20.9.2021, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st21-20> (letzter Zugriff: 26.02.2023).

- Darüber hinaus kritisiert der Ausschuss, dass häusliche Gewalt im nationalen Recht nicht spezifisch kriminalisiert wird. Er sieht hiervon Art. 10 (Schutz der Familie) UN-Sozialpakt betroffen. Der djb setzt sich seit vielen Jahren dafür ein, dass geschlechtsspezifische und gegen die sexuelle Orientierung gerichtete Beweggründe als strafscharfend in § 46 Abs. 2 S. 2 StGB aufgenommen werden, um geschlechtsspezifische Gewalt und damit auch häusliche Gewalt besser bekämpfen zu können.<sup>17</sup> Der djb fordert darüber hinaus präventive Maßnahmen, Fortbildungsangebote für Strafverfolgungsbehörden und eine ausgeweitete Forschung zu geschlechtsspezifischer Gewalt.<sup>18</sup>

Durch eine Ratifizierung des ZP wird nicht nur die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens eröffnet, sondern langfristig auch die Möglichkeit, Menschenrechtsverletzungen der Bundesrepublik öffentlichkeitswirksam zu ahnden und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durchzusetzen. Die abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zeigen transformatives Potenzial auf, das sich allerdings nicht in feministischen Beschwerdemöglichkeiten erschöpft.

## II. Leitfaden: Der UN-Sozialpakt und das Individualbeschwerdeverfahren

### 1. Was ist der UN-Sozialpakt und was regelt er?

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Englischen: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, kurz: ICESCR, IPwskR oder UN-Sozialpakt) wurde 1966 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Er ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der derzeit von 171 Staaten ratifiziert ist.

Der UN-Sozialpakt wurde 1973 durch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert. Seitdem gilt er gemäß Art. 59 Abs. 2 GG in der innerstaatlichen Rechtsordnung als einfaches Bundesgesetz, das gemäß Art. 20 Abs. 3 GG alle Gewalten bindet. Dies bedeutet, dass die Verpflichtungen des UN-Sozialpakts eingehalten und die Rechte aus dem UN-Sozialpakt gewährleistet werden müssen.

Inhaltlich enthält der UN-Sozialpakt eine Präambel sowie 31 Artikel. Diese 31 Artikel werden in fünf Teile gegliedert. Teil I (Art. 1) beschreibt das Recht auf Selbstbestimmung der Vertragsstaaten. Teil II (Art. 2 bis 5) enthält allgemeine Regelungen zum UN-Sozialpakt. Die einzelnen Rechte des UN-Sozialpakts sind in Teil III (Art. 6 bis 15) geregelt. Teil IV (Art. 16 bis 25) enthält Bestimmungen über die Kontrollmechanismen. Teil V (Art. 26 bis 31) beinhaltet abschließend Schlussbestimmungen.

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (kurz: wsk-Rechte) aus Teil III des UN-Sozialpakts umfassen: den Schutz des Arbeitslebens (Art. 6 bis 8), die soziale Sicherheit (Art. 9), den Schutz der Familie (Art. 10), einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11), die

---

<sup>17</sup> Siehe nur: djb, Pressemitteilung 22-22, Juristinnenbund begrüßt Ergänzung des § 46 StGB und fordert weitergehende Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, 24.8.2022, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/pm22-22> (letzter Zugriff: 26.02.2023).

<sup>18</sup> djb, Stellungnahme 22-14 zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz/Entwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt, 24.8.2022, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st22-14> (letzter Zugriff: 26.02.2023).

Gesundheit (Art. 12), die Bildung (Art. 13 und 14) sowie die Kultur, Wissenschaft und Forschung (Art. 15).

## 2. Wie kann eine Individualbeschwerde erhoben werden?

Die Individualbeschwerden werden nach Art. 1 ZP dem Ausschuss vorgelegt. Wird eine Individualbeschwerde im Namen von Individuen, also beispielsweise durch Nichtregierungsorganisationen, eingereicht, muss dies mit Zustimmung der Einzelpersonen oder Personengruppen geschehen, es sei denn, die fehlende Zustimmung kann gerechtfertigt werden.

## 3. Was ist bei Erhebung zu beachten?

Zu beachten ist, dass der Ausschuss streng das Vorliegen der Voraussetzungen des Individualbeschwerdeverfahrens prüft und hohe Anforderungen an die Zulässigkeit stellt. Deshalb sollen im Folgenden die Voraussetzungen noch einmal erläutert werden. Hierbei wird auch auf die Voraussetzungen der Individualbeschwerdeverfahren vor anderen UN-Vertragsorganen (beispielsweise dem Menschen- oder Kinderrechtsausschuss) Bezug genommen, da diese große Parallelen aufweisen.

- Um die **Zuständigkeit des Ausschusses** zu begründen, müssen die Beschwerdeführenden nach Art. 2 ZP der *Hoheitsgewalt* des gegnerischen Vertragsstaates unterstehen. Zur Bestimmung dieses Kriteriums im Einzelfall kann auf eine breite Spruchpraxis anderer UN-Vertragsorgane zurückgegriffen werden. Dem Wortlaut des ZP nach ist weder erforderlich, dass die Beschwerdeführenden die Staatsangehörigkeit des beschwerdegegnerischen Staates besitzen, noch, dass sie sich auf dessen Territorium befinden.<sup>19</sup>
- Wie Individualbeschwerden in der Vergangenheit gezeigt haben, kann vor allem die **Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges** (*local remedies rule*) Schwierigkeiten für die Beschwerde Zulässigkeit mit sich bringen. Die Subsidiarität internationaler Rechtsbehelfe ist ein wesentlicher Grundsatz des Menschenrechtsschutzes: Internationale Rechtsschutzmechanismen greifen erst dann, wenn auf nationaler Ebene kein adäquater Rechtsschutz (mehr) erreicht werden kann. Gemäß Art. 3 Abs. 1 ZP müssen die Beschwerdeführenden zunächst alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe auf nationaler Ebene erschöpft haben. Entsprechende Vorgaben gelten auch für Individualbeschwerdeverfahren vor anderen UN-Vertragsorganen.<sup>20</sup> Zwar kann ausnahmsweise von diesem Erfordernis abgesehen werden, wenn nämlich das Verfahren bei der Anwendung solcher nationalen Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert (Art. 3 Abs. 1 S. 1 ZP).<sup>21</sup> Über den Wortlaut der Norm hinaus muss eine Ausnahme von der *local remedies rule* ebenfalls greifen, wenn ein adäquater Rechtsbehelf innerstaatlich überhaupt nicht verfügbar ist oder

---

19 Odello/Seatzu, The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice, 2013, Ch. 3, S. 89.

20 Etwa Art. 5 Abs. 2 lit. b) ZP-ICCPR; Art. 31 Abs. 2 lit. d) ICERD; Art. 4 Abs. 1 FP-ICEDAW; Art. 22 Abs. 5 lit. b) CAT; Art. 7 lit. e) ZP 3-CRC; Art. 2 lit. d) ZP-CRPD.

21 Auch diese Ausnahme wird in den übrigen Beschwerdeverfahrensregelungen explizit vorgesehen.

aber von vornherein keine effektive Abhilfe für die Verletzung erwarten lässt.<sup>22</sup> Ob eine der Ausnahmen greift, ist nach den Umständen des konkreten Einzelfalls zu prüfen.<sup>23</sup>

Jedoch werden Ausnahmen von der *local remedies rule* im internationalen Menschenrechtsschutz eng ausgelegt. Bloße Zweifel oder Vermutungen reichen dazu nicht aus.<sup>24</sup> Zwar kann das Bestreiten des nationalen Rechtsweges häufig mit einem erheblichen zeitlichen Aufwand (und bei gegen andere oder gar mehrere Vertragsstaaten gerichteten Beschwerden mit einem erheblichen organisatorischen Aufwand) verbunden sein. Dennoch sollte vor dem Ausschuss seitens durch die Beschwerdeführenden dargelegt werden können, dass zuvor zumindest der Versuch unternommen worden ist, den nationalen Rechtsweg ordnungsgemäß zu bestreiten.<sup>25</sup> Insofern ist vor Beschwerdeerhebung insbesondere auch zu prüfen, ob es bereits ähnlich gelagerte Verfahren auf nationaler Ebene gegeben hat.

Inwieweit die Beschwerde trotz fehlender Rechtswegerschöpfung zulässig ist, hat der Ausschuss anhand der Umstände des Einzelfalles zu bewerten.<sup>26</sup> Fest steht, dass es hierfür jedenfalls einer fundierten Begründung bedarf. Sollte die Beschwerde jedoch aus diesem Grund abgewiesen werden, verweisen *Odello/Seatzu* darauf, dass – nach erfolgloser Nachholung nationaler Rechtsmittel – erneut Beschwerde erhoben werden könnte.<sup>27</sup>

- Zu berücksichtigen ist weiter, dass das ZP – im Unterschied zu anderen Individualbeschwerdeverfahren – eine **Frist von einem Jahr** nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs für die Beschwerdeerhebung vorsieht, sofern nicht

---

22 Vgl. CESCR, Rules of procedure under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/5, Rule 12 (d), Rule 12 (d) der Rules of procedure under the Optional Protocol to the ICESCR, 3.5.2022, UN Doc. E/C.12/5,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E%2fC.12%2f5&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E%2fC.12%2f5&Lang=en) (letzter Zugriff: 26.02.2023); Inter-American Institute of Human Rights/International Commission of Jurists, Commentary on the Optional Protocol to the ICESCR, 2010, S. 57 ff. Dasselbe gilt im Übrigen für Art. 5 Abs. 2 lit. b) CCPR-ZP. Hierzu: Schabas, Nowaks' CCPR Commentary, 3. Aufl., 2019, Art. 5 First OP, Rn. 22 ff.; CCPR, Billy et al. v. Australia, CCPR/C/135/D/3624/2019, Rn. 7.3 m.w.N. in Fn. 28 f.; CCPR, Luis Asdrúbal Jiménez Vaca v. Colombia, CCPR/C/74/D/859/1999, Rn. 6.3. Art. 4 Abs. 1 ZP-ICEDAW, Art. 7 lit. e) S. 2 ZP 3-CRC, Art. 2 lit. d) ZP-CRPD sowie Art. 22 Abs. 5 lit. b) CAT sehen auch diese Ausnahme sogar ausdrücklich vor. Laut UN-Kinderrechtsausschuss kommen als Erwägungen für einen ausnahmsweisen Verzicht auf das Erfordernis der Erschöpfung des nationalen Rechtsweges etwa in Betracht: Unverhältnismäßigkeit der Rechtswegerschöpfung (unduly burdensome), unbegründete Verzögerung der Rechtswegerschöpfung (unreasonably prolonged) oder, dass der nationale Rechtsweg voraussichtlich keinen effektiven Rechtsschutz bietet (unlikely to bring effective relief), siehe: CRC, Sacchi et al. v. Germany, CRC/C/88/D/107/2019, Rn. 9.17.

23 Hierzu: Schabas, Nowaks' CCPR Commentary, 3. Aufl., 2019, Art. 5 First OP, Rn. 24 („to be decided on a case-by-case basis taking into account the particular national legal system and the specific circumstances“).

24 CRC, Sacchi et al. v. Germany, CRC/C/88/D/107/2019, Rn. 9.16.

25 So hat der Kinderrechtsausschuss die unter anderem gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Beschwerde mehrerer Kinder wegen unzureichenden Schutzes vor dem Klimawandel als unzulässig abgewiesen, da die Beschwerdeführenden zuvor nicht einmal den Versuch unternommen hatten, Rechtsmittel vor deutschen Gerichten einzulegen. Zugleich verwies der Ausschuss in seiner Begründung auf den einige Monate zuvor ergangenen Klima-Beschluss des BVerfG als Zeichen für die Verfügbarkeit effektiver und rechtzeitiger Rechtsschutzmöglichkeiten für das Begehren der Beschwerdeführenden, vgl. CRC, Sacchi et al. v. Germany, CRC/C/88/D/107/2019, Rn. 9.17, 9.19.

26 So wird bei der Auslegung der Voraussetzung der Rechtswegerschöpfung nach Art. 5 Abs. 2 lit. b) ZP-ICCPR eine gewisse Flexibilität gefordert, siehe Schabas, Nowaks' CCPR Commentary, 3. Aufl., 2019, Art. 5 First OP, Rn. 23.

27 *Odello/Seatzu*, The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice, 2013, Ch. 3, S. 88.

nachgewiesen werden kann, dass eine Einhaltung der Frist nicht möglich war (Art. 3 Abs. 2 lit. a) ZP).

- Ein Hindernis für die Rechtsdurchsetzung kann das **temporale Zulässigkeitskriterium** (*ratione temporis*) sein. Nach Art. 3 Abs. 2 lit. b) ZP ist die Individualbeschwerde nur dann zulässig, wenn die Menschenrechtsverletzung nach Inkrafttreten des ZP eingetreten ist, sofern der Sachverhalt nicht weiterhin fortbesteht. Es erscheint jedoch zumindest möglich, dass ausnahmsweise auch Konventionsrechtsverstöße, die bereits vor Inkrafttreten des ZP stattgefunden haben, zum Gegenstand des Individualbeschwerdeverfahrens werden können, sofern deren negative Auswirkungen weiterhin anhalten.<sup>28</sup> Hierzu wird auf der Homepage der Ausschüsse der Vereinten Nationen ausgeführt, dass „die Auswirkungen des fraglichen Ereignisses zu einer fortdauernden Verletzung des Vertrages führen“ müssen („the effects of the event in question result in a continuous violation of the treaty“).<sup>29</sup>
- Zusätzlich müssen die Beschwerdeführenden darlegen, dass sie **selbst, konkret und in erheblicher Weise** (*substantially and concretely*) von dem staatlichen Handeln oder Unterlassen betroffen und somit *Opfer* im Sinne des Art. 2 ZP sind. Hierbei können sich regelmäßig Beweisschwierigkeiten ergeben.<sup>30</sup> Abstrakte Beschwerden sind (ähnlich den Popularklagen im deutschen Recht) jedenfalls unzulässig. Künftige, potenzielle Verletzungen sollen hingegen in engen Ausnahmen zulässig sein, wenn etwa durch die Anwendung der fraglichen Regelung schwere und nicht wiedergutzumachende Schäden für das Individuum drohen und es sich um mehr als die bloße Möglichkeit einer hypothetischen Verletzung handelt.<sup>31</sup> Auch bei Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (oder Gruppen von Individuen), die entweder selbst in der Position der Beschwerdeführenden oder aber im Namen potenzieller Opfer auftreten, muss der Opferstatus (*victim status*) jeweils konkret auf den Einzelfall bezogen dargelegt werden.<sup>32</sup> Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem ZP ist mithin nicht geeignet, um Beschwerden öffentlicher Interessengruppen zu abstrakten Menschenrechtsdefiziten geltend zu machen.
- Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen sind, dass die Beschwerdesache **nicht bereits von dem Ausschuss zum UN-Sozialpakt oder einem anderen internationalen**

---

28 Odello/Seatzu, The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice, 2013, Ch. 3, S. 90.

29 Human Rights Treaty Bodies, Individual Communications, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/individual-communications#theadmissibility> (letzter Zugriff: 26.02.2023). Eine solche rückwirkende Anwendung liegt jedenfalls im Ermessen des Ausschusses und dürfte die Ausnahme sein. Der Ausschuss zum UN-Zivilpakt hat eine „retroactive application“ des entsprechenden ZP abgelehnt, siehe CCPR, M.T. v. Spain, CCPR/C/41/D/310/1988, Rn. 5.2.

30 Zu den Beweismöglichkeiten: Odello/Seatzu, The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice, 2013, Ch. 3, S. 92 ff.

31 Odello/Seatzu, The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice, 2013, Ch. 3, S. 81, 84 m.w.N. in Fn. 12. So zuletzt auch: CCPR, Billy et al. v. Australia, CCPR/C/135/D/3624/2019, Rn. 7.9; CCPR, Teitiota v. New Zealand, CCPR/C/127/D/2728/2016, Rn. 8.4.

32 Hierbei ist wiederum zu berücksichtigen, dass Nichtregierungsorganisationen nur Rechte geltend machen können, die sich ihrem Wesen nach auch auf sie anwenden lassen.



**Ausschuss geprüft** werden oder geprüft worden sein darf, Art. 3 Abs. 2 lit. c) ZP.<sup>33</sup> Eine Unzulässigkeit liegt außerdem vor, wenn die Beschwerde mit den Bestimmungen des UN-Sozialpakts unvereinbar ist (Art. 3 Abs. 2 lit. d) ZP); sie offensichtlich unbegründet ist, nicht hinreichend begründet wird oder ausschließlich auf von Massenmedien verbreiteten Meldungen beruht (Art. 3 Abs. 2 lit. e) ZP); sie einen Missbrauch des Rechts auf Einreichung einer Beschwerde darstellt (Art. 3 Abs. 2 lit. f) ZP) oder wenn sie anonym ist und nicht schriftlich eingereicht wird (Art. 3 Abs. 2 lit. g) ZP). Der Ausschuss lehnt Beschwerden nach Art. 4 ZP auch dann ab, wenn sie keine klare Benachteiligung erkennen lassen.

- Zur **Kostentragung** macht das ZP keine Vorgaben. Inwieweit die Beschwerdeführenden Rechtskostenhilfe erhalten, richtet sich nach den nationalen Regelungen des jeweiligen Staates. Da das Individualbeschwerdeverfahren zum UN-Sozialpakt jedoch ausschließlich schriftlich stattfindet, mag sich selbst aus fehlender finanzieller Unterstützung keine allzu hohe Hürde für die Beschwerdeführenden ergeben – anders als in vergleichbaren Verfahren, die eine kostenintensive mündliche Verhandlung vorsehen.

Insgesamt bestehen somit hohe, aber nicht unüberwindbare Hürden dafür, dass sich der Ausschuss in der Sache mit einer Individualbeschwerde unter dem ZP befasst. Es ist ratsam, dass Nichtregierungsorganisationen Beschwerdeführende (zumindest) bei der Formulierung der Beschwerde unterstützen. Praktische Informationen zum Individualbeschwerdeverfahren und insbesondere zur Erhebung sind über die Webseite des OHCHR verfügbar.<sup>34</sup> Mit professioneller Beratung und leicht zugänglichen Informationen können Betroffene ermutigt werden, das Individualbeschwerdeverfahren zu nutzen und damit Menschenrechte (feministisch) zu mobilisieren.

### III. Fazit

Das Individualbeschwerdeverfahren zum UN-Sozialpakt bietet die Möglichkeit, Menschenrechtsverletzungen öffentlichkeitswirksam geltend zu machen. Individualbeschwerdeverfahren vor anderen UN-Menschenrechtsausschüssen wurde in der innerdeutschen Öffentlichkeit große mediale Aufmerksamkeit zuteil, und auch die internationale Staatengemeinschaft wird auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam. Das erhöht den Druck auf die Bundesrepublik, die menschenrechtswidrigen Zustände zu beseitigen.

Die strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen schaffen eine Hürde für Individuen, das Individualbeschwerdeverfahren vor dem Ausschuss anzustrengen. Mit der Unterstützung von

---

<sup>33</sup> Zur Übersicht anhängiger Individualbeschwerdeverfahren vor dem Ausschuss, siehe <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/table-pending-cases> (letzter Zugriff: 26.02.2023). Zur Datenbank entschiedener Beschwerden, siehe unter <https://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=9&sortOrder=Date> (letzter Zugriff: 26.02.2023).

<sup>34</sup> So gibt es ein Formular für die Individualbeschwerde sowie einen Leitfaden hierzu, weitere Leitlinien, unter anderem einen Leitfaden für Nichtregierungsorganisationen und allgemeine Informationen über das Beschwerdeverfahren sowie die Individualbeschwerde. Siehe hierzu: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/individual-communications> (letzter Zugriff: 26.02.2023).

Nichtregierungsorganisationen können jedoch die Barrieren überwinden und Opfer von Menschenrechtsverletzungen ermutigt werden, ihre Rechte geltend zu machen.

In der jüngeren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung deutet sich der Trend an, vermehrt auf menschenrechtliche Standards als Prüfstein nationaler Rechtssetzung und -anwendung Bezug zu nehmen. Strategische feministische Prozessführung vor UN-Ausschüssen kann hier längerfristig einen Beitrag dazu leisten, menschenrechtliche Standards national zu dogmatisieren und zu verwirklichen. Insbesondere das feministische Potential des Individualbeschwerdeverfahrens sollte vor diesem Hintergrund Anlass dazu bieten, menschenrechtswidrige Zustände im Rahmen einer Individualbeschwerde geltend zu machen.

Prof. Dr. Maria Wersig  
Präsidentin des djb

Prof. Dr. Anna Katharina Mangold  
Vorsitzende der Kommission Europa- und Völkerrecht