

## 20. Beschwerdeverfahren bei den Vereinten Nationen

von Theodor Rathgeber

Im Rahmen der Vereinten Nationen gibt es drei zentrale Institutionen, an die sich Personen und Gruppen teilweise direkt mit einer Beschwerde richten können, um eine – drohende – Menschenrechtsverletzung anzuzeigen: die VN-Vertragsorgane (Treaty Bodies), die VN-Sonderverfahren (Special Procedures) und das nicht-öffentliche Beschwerdeverfahren beim VN-Menschenrechtsrat (Complaint Procedure). Der Beschwerdemechanismus der VN-Frauenrechtskommission (Commission on the Status of Women) unterscheidet sich davon durch seine eingeschränkte Reichweite und die dadurch bedingte geringere politische Mobilisierung und reduzierte praktische Relevanz.

Teilweise gerichtsförmige Beschwerde- und Klageverfahren gibt es auf regionaler Ebene darüber hinaus beim Europarat in Form des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Europäischen Menschenrechtskommissars, bei der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) in Form des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte und der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte sowie der African Court on Human and Peoples' Rights und die [African Commission on Human and Peoples' Rights](#) der Afrikanischen Union.<sup>1</sup>

### VN-Vertragsorgane

Die Vereinten Nationen haben in der Ausdifferenzierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte mittlerweile neun rechtlich bindende Übereinkommen geschaffen, die einschließlich jeweiliger Zusatzprotokolle als zentrale Menschenrechtsstandards gelten. Einzelheiten zu Verträgen und Struktur sind ausführlicher in Kapitel 19 zum VN-Menschenrechtssystem in Genf behandelt. Es sind dies in chronologischer Reihenfolge:

- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD/1969 [Jahr des Inkrafttretens]);
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (auch: VN-Sozialpakt); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR/1976); plus ein Zusatzprotokoll zum Individualbeschwerdeverfahren;
- Internationaler Pakt über zivile und politische Rechte (auch: VN-Zivilpakt); International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR; 1976); plus zwei Zusatzprotokolle;

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu die entsprechenden Kapitel in diesem Handbuch.

- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau [auch: Frauenrechtskonvention]; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW/1981); plus ein Zusatzprotokoll;
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe [auch: Anti-Folter-Konvention]; Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT/1987); plus Zusatzprotokoll zur Einrichtung nationaler und internationaler Überwachungsmechanismen;
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes [auch: Kinderrechtskonvention]; Convention on the Rights of the Child (CRC/1990); plus drei Zusatzprotokolle;
- Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen [auch: Wanderarbeiterkonvention]; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW/CMW/2003);
- Internationales Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen; Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD/2008); plus Zusatzprotokoll;
- Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen erzwungenes Verschwinden; International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CED/2010).

Im Rahmen dieser Übereinkommen verpflichten sich die ratifizierenden Staaten, mittels Staatenberichten periodisch (die meisten zwischen vier und fünf Jahren) über die Umsetzung der Normen zu berichten. Die Kontrolle über die Einhaltung der Konventionen obliegt den jeweiligen Fachausschüssen (zu Einzelheiten siehe das Kapitel zum VN-Menschenrechtssystem in Genf), den VN-Vertragsorganen. An diese Vertragsorgane richten sich entsprechende Beschwerden über die Nichteinhaltung oder – drohende – Verletzung der vertraglich zugesicherten Menschenrechte. Einige Verträge sehen einen Beschwerdemechanismus einer Vertragspartei gegen eine andere vor (Inter-State-Complaints), der bislang aber theoretischer Natur geblieben ist und hier nicht weiter behandelt wird.<sup>2</sup> Es gibt außerdem ein formalisiertes Streitschlichtungsverfahren zwischen Staaten zur Interpretation einzelner Normen bei CERD, CEDAW, CAT, CMW und CED.

Für Opfer und ihr Anliegen, Menschenrechtsverletzungen durch Verfahren und Öffentlichkeit abzuwenden, sind die Parallelberichte zu den Staatenberichten seitens nichtstaatlicher Akteure interessant (u.a. Nichtregierungsorganisationen und Nationale

<sup>2</sup> Dies betrifft Art. 21 CAT, Art. 41-43 ICCPR, Art. 11-13 ICERD, Art. 74 CMW, Art. 32 CED, Art. 10 Zusatzprotokoll ICESCR, Art. 12 Zusatzprotokoll ICRC.

Menschenrechtsinstitutionen). Die Beschwerden über verletzte Menschenrechte oder ungenügende rechtliche Ausführungsbestimmungen können den einschlägigen Ausschüssen vorgelegt werden. Die jeweiligen Ausschüsse überprüfen die Staatenberichte in Anwesenheit der staatlichen Vertreter\_innen und in der Regel bezugnehmend auf die Parallelberichte (auch bekannt als „Schattenberichte“) nichtstaatlicher Akteure. Die Vertragsorgane haben die Befugnis, im Zweifelsfall zusätzliche Informationen und Klarstellungen von den Regierungen anzufordern. Die Ausschüsse gegen Folter und Frauendiskriminierung können darüber hinaus eigenständige Untersuchungen anstellen. Sie führen dazu u.a. vertrauliche Fact-Finding-Missionen in den Vertragsstaaten durch (s.u.). Die Parallelberichte sind in den meisten Ausschüssen zu einem quasi-institutionellen Bestandteil des Verfahrens geworden. Am Vorabend der öffentlichen Anhörung des Staates finden in der Regel Gespräche der Ausschüsse mit den Verfasser\_innen der Parallelberichte statt, um die wesentlichen Argumente und letzte Informationen abzurufen. Der Ausschuss zur Überprüfung des Sozialpakts drohte der Regierung Brasiliens im Jahr 2000, wenn sie den Staatenbericht nicht endlich vorlege, würde der Parallelbericht der NGOs zur Grundlage der Überprüfung gemacht werden. Der Staatenbericht traf dann bald ein.

Ebenso wichtig und für Opfer unmittelbarer sind die Individualbeschwerdeverfahren, die es Individuen oder Gruppen ermöglichen, Einzelfallbeschwerden gegen die im Pakt verankerten Rechte beim einschlägigen Ausschuss einzulegen, und die dem jeweiligen Ausschuss unter bestimmten Bedingungen (s.u.) eine sofortige Aktivität erlauben. Vier der acht Konventionen sehen solche Individualbeschwerden durch den Vertragstext selbst vor. Bei diesen Konventionen müssen die ratifizierenden Staaten unter Bezug auf den einschlägigen Artikel in der jeweiligen Konvention eine gesonderte Erklärung abgeben, dass sie das Individualbeschwerdeverfahren anerkennen. Dies ist der Fall bei Artikel 22 der Anti-Folter-Konvention (CAT), Artikel 14 der Anti-Rassismus-Konvention (ICERD), Artikel 77 der Wanderarbeiterkonvention (ICRMW) und Artikel 31 und 32 der Konvention über das Verschwindenlassen (CED). Wie beim Zusatzprotokoll muss eine Mindestzahl von Staaten diese Erklärung abgegeben haben, bevor das Verfahren Gültigkeit für diese Staaten erlangt. Bei der Wanderarbeiterkonvention war dies im Juli 2014 noch nicht der Fall, da keine zehn Staaten die Erklärung zu Artikel 77 verbindlich abgegeben hatten. Beim Übereinkommen zum Verschwindenlassen haben von 43 Vertragsstaaten 18 Vorbehalte gegen das Beschwerdeverfahren eingelegt, darunter Deutschland [Stand Oktober 2014].

Bei fünf anderen Verträgen regelt die Individualbeschwerde ein Zusatzprotokoll: beim Zivilpakt (CCPR) durch das erste Zusatzprotokoll, die Zusatzprotokolle zur Frauenrechtskonvention (CEDAW), zur Behindertenrechtskonvention (CRPD), zum Sozialpakt (ICESCR) und zur Kinderrechtskonvention (ICRC/Communication Procedure). Alle fünf Zusatz-

protokolle sind hinreichend ratifiziert und in Kraft. Das Zusatzprotokoll für den Sozialpakt wurde von der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht ratifiziert, bzw. Deutschland ist noch nicht einmal Signatarstaat, d.h. bezeugt keinen politischen Willen, das Zusatzprotokoll anzuerkennen. Es existieren also zurzeit (Stand: Oktober 2014) insgesamt acht in Funktion befindliche Individualbeschwerdeverfahren:

- Zivilpakt
- Sozialpakt
- Anti-Folter-Konvention
- Anti-Rassismus-Konvention
- Frauenrechtskonvention
- Kinderrechtskonvention
- Konvention zu Personen mit Behinderungen
- Konvention zum Schutz gegen erzwungenes Verschwindenlassen.

Der Ausschuss zur Konvention gegen Rassendiskriminierung und der Ausschuss zur Anti-Folter-Konvention haben in eiligen Fällen zusätzlich die Möglichkeit, ähnlich den VN-Sonderverfahren, bei der Regierung direkt vorstellig zu werden (so genanntes „urgent action procedure“ oder „urgent action appeal“). Der Ausschuss gegen Rassendiskriminierung hat außerdem ein Frühwarnsystem entwickelt. Mehrere Ausschüsse können in eigener Regie eine Anhörung anberaumen, wenn belastbare Indizien darauf hindeuten, dass in einem Vertragsstaat schwerwiegende und systematisch durchgeführte Menschenrechtsverletzungen begangen wurden: Anti-Folter-Konvention (Art. 20), Frauenrechtskonvention (Art. 8), Behindertenrechtskonvention (Art. 6), erzwungenes Verschwindenlassen (Art. 33), Zusatzprotokoll (Art. 11) zum Sozialpakt sowie Zusatzprotokoll (Art. 13) zur Kinderrechtskonvention. Allerdings haben die Vertragsstaaten die Möglichkeit, mittels eines Vorbehalts diese Anhörungsverfahren für sich auszuschließen (Antifolterkonvention Art. 28, Frauenrechtskonvention Art. 10, Behindertenrechtskonvention Art. 8; Zusatzprotokoll Art. 13.7 zur Kinderrechtskonvention und Zusatzprotokoll Art. 11.8 zum Sozialpakt). Mit Ausnahme des Sozialpakts müssen die Regierungen diese Erklärung spätestens im Zuge des Ratifizierungsprozesses vornehmen. Versäumen sie diesen befristeten Zeitraum, gilt das Anhörungsverfahren als akzeptiert, und auch rückwirkend lässt sich das Verfahren – zumindest de jure – nicht mehr ausschließen. Beim Zusatzprotokoll zum Sozialpakt ist ein solcher Vorbehalt jederzeit möglich.

Eine Beschwerde einreichen kann jede Person oder Gruppe, die sich in ihren Rechten mit Bezug auf das jeweilige Übereinkommen verletzt fühlt, und soweit der Staat, auf dessen Territorium die Person oder die Gruppe lebt, das Übereinkommen ratifiziert sowie die Kompetenz des Vertragsorgans für das Entgegennehmen der Beschwerde anerkannt hat.

Beschwerde einlegen können auch autorisierte Dritte unter Vorlage einer schriftlichen Ermächtigung durch die betroffene Person oder Gruppe. In Ausnahmefällen kann diese Beschwerde durch Dritte auch ohne Autorisierung erfolgen, wenn sich die betroffene Person etwa in Haft befindet, belegbar keine Kommunikation mit der Außenwelt haben kann oder zum Verschwinden gebracht wurde. Beschwerden durch Dritte, die ausschließlich auf Medienberichten beruhen, werden in der Regel abgewiesen. Für eine kurze Zeit sind informell auch Beschwerden durch Dritte in Fällen möglich, in denen das Opfer aus Selbstschutz anonym bleiben muss. Da das Beschwerdeverfahren jedoch auf Abhilfe ausgerichtet ist, muss der Name des Opfers letztlich offengelegt werden. Die Beschwerde muss auf nachprüfbaren Fakten beruhen, schwerwiegender Art sein und eine systematische Verletzung des Menschenrechts andeuten. Die Beschwerdeführer\_innen müssen außerdem entweder nachweisen, dass sie alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft haben oder plausibel darlegen, warum die Inanspruchnahme des Rechtsweges im betroffenen Staat unbillig ist; etwa bei Defiziten im nationalen Rechtsschutz und Gerichtssystem, die die Beschwerdeführer\_innen dem betreffenden Staat hilflos ausliefern würden.

Die Vertragsorgane wenden sich nach Erhalt der Beschwerde und deren Prüfung an die Regierung und erbitten eine Stellungnahme. Je nach Fall kann hierbei der Regierung eine relativ kurze Frist gesetzt werden, und parallel kann der Fachausschuss (Vertragsorgan) einen/eine Berichterstatter\_in mit eigenen Nachforschungen beauftragen. Der Fachausschuss wertet alle Informationen aus und teilt die Ergebnisse der beklagten Regierung mit, zum Teil versehen mit Empfehlungen zur Behebung des angezeigten Missstands. Auch hier kann der Fachausschuss der Regierung eine Frist setzen, bis zu der eine Antwort auf die Empfehlungen und ein Bericht zu den konkreten Maßnahmen erwartet werden. Soweit ein Fall besonders dringlich scheint, haben die Fachausschüsse die Möglichkeit einer vorläufigen Entscheidung (Eilaktion/„urgent action procedure“; s.o.), um nicht wiedergutmachende Schäden für die Beschwerdeführenden zu verhindern. Das Beschwerdeverfahren ist im Sinne der Streitschlichtung und nicht eines strafenden Urteils angelegt.

Laut Vertrag verpflichtet sich die ratifizierende Regierung, der Empfehlung des Ausschusses Folge zu leisten. Gleichwohl üben die Entscheidungen der Vertragsorgane auf die Vertragsstaaten unterschiedliche Wirkungen aus. Grundsätzlich sind die verbindlichen Entscheidungen und Empfehlungen der Ausschüsse vor keinem internationalen Gericht einklagbar oder durch eine internationale Exekutive durchsetzbar. Dieses Problem tritt im Völkerrecht regelmäßig zutage und betrifft selbst die Entscheidungen des Internationalen (Staaten-)Gerichtshofes in Den Haag. Erfahrungsgemäß sind solche Entscheidungen gleichwohl von erheblichem politischem Gewicht, weil von beträchtlichem Belang für das Image der Regierung und deren öffentlicher Selbstdarstellung. Zumal eine Entscheidung

über einen Einzelfall plakativ ist und den Staat bzw. die Regierung mit einem konkreten Fehlverhalten konfrontiert. Alle Regierungen, auch Diktaturen, versuchen daher alles Mögliche, um solche Entscheidungen und Bewertungen zu vermeiden, wenngleich nicht immer zugunsten des Opfers.

Vergleichbar den Ergebnissen zu den VN-Sonderverfahren haben sich allein aufgrund der Kommunikation zwischen Vertragsorgan und Regierung Veränderungen entweder in der Gesetzgebung oder in der Umsetzung zugunsten Betroffener ergeben. Dem Vertragsausschuss zum Zivilpakt gelang es in mehreren Fällen, Gefangene aus der Haft zu befreien und eine Entschädigungszahlung für unrechtmäßige Haft zu erwirken. Seit 1990 hat der Vertragsausschuss einen speziellen Mechanismus entwickelt, um wirklichkeitsnah die Umsetzung der Normen und Empfehlungen überprüfen zu können. Ähnliches lässt sich von den anderen Vertragsorganen in Bezug auf das Individualbeschwerdeverfahren sagen. Der Unterausschuss zur Anti-Folterkonvention (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) unternimmt seit seiner Einrichtung 2007 regelmäßig Visiten in die 73 Vertragsstaaten des entsprechenden Zusatzprotokolls (Stand Juli 2014) und besucht dort insbesondere Haftanstalten und Lager. Die Überprüfungen durch die Vertragsausschüsse, ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden überdies durch Medien und nicht-staatliche Akteure veröffentlicht und für das Lobbying zur Änderung der Regierungspolitik genutzt. Die Adressen für das Zuschieken von Beschwerden an die Vertragsorgane sind über die Website des Hochkommissariats für Menschenrechte (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>) abrufbar.

## VN-Sonderverfahren

Die Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren haben ebenfalls die Möglichkeit, im Rahmen ihres Mandats individuellen oder Gruppen-Beschwerden nachzugehen und von Regierungen eine Stellungnahme einzufordern. Dies bedeutet in der Regel, sich schriftlich an die betreffende Regierung zu wenden und um deren Falldarstellung und Bewertung zu ersuchen. Soweit aus der Fallbeschreibung ersichtlich, können die Mandatsträger\_innen die Regierung auffordern, präventive Maßnahmen zu ergreifen oder sofortige Untersuchungen einzuleiten. In besonders eiligen Fällen steht den Mandatsträger\_innen das Recht zu, die Regierung zu einer konkreten Maßnahme aufzufordern. Dies umfasst etwa die Mandate zu den Themenbereichen Verschwindenlassen, Folter, Schutz der Menschenrechtsverteidiger\_innen, extralegale Tötungen oder Religions- und Weltanschauungsfreiheit. In solch dringenden Fällen senden die Mandatsträger\_innen Appelle („urgent appeal“) an die entsprechende Regierung. Sie können diese Vorgänge auch dokumentieren. In der Regel



bleibt die Kommunikation zwischen den Sonderverfahren und den Regierungen so lange vertraulich, bis der Bericht des Mandatsträgers/der Mandatsträgerin veröffentlicht worden ist. Hat die Menschenrechtsverletzung schon stattgefunden, schicken die Mandatsträger\_innen schriftliche Anfragen zur Sachklärung („letter of allegation“). Darüber hinaus haben die Sonderverfahren die Möglichkeit, über die Medien die öffentliche Aufmerksamkeit auf besonders schwere und akute Fälle von Menschenrechtsverletzungen zu lenken, um etwa früh auf eine sich anbahnende Katastrophe aufmerksam zu machen (Stichwort: Frühwarnsystem). Leider wird diese Expertise trotz der bitteren Erfahrungen mit Ruanda 1994 immer noch wenig in Anspruch genommen.

Voraussetzung für eine Beschwerde ist die Nachprüfbarkeit, Plausibilität, Identifikation der Betroffenen, Schwere und Systematik sowie die Relevanz des Falls für das Rechts- bzw. Themengebiet; ähnlich den VN-Vertragsorganen. Hingegen muss der Klageweg nicht ausgeschöpft sein. Minimalanforderungen an die Beschwerde umfassen: die Identifizierung des Opfers (der Gruppe) und des Täters/der Täterin, die Identifizierung des Beschwerdeführers/der Beschwerdeführerin und dessen Beglaubigung, soweit nicht mit dem Opfer (oder der Gruppe) identisch, Datum und Ort des Vorfalls, detaillierte Beschreibung der Umstände des Vorfalls. Gegebenenfalls wird die Identität des Opfers oder des Beschwerdeführers/der Beschwerdeführerin für eine gewisse Zeit vertraulich behandelt. Die Beschwerde sollte keine den Staat beleidigende Sprache enthalten und keine missbräuchliche Instrumentalisierung für politische Zwecke erkennen lassen. Auch hier sollten, wie bei den Vertragsorganen, die Angaben nicht nur auf Medienberichten beruhen. Zur Erleichterung einer Beschwerde hat das Hochkommissariat für Menschenrechte einen Fragebogen auf seiner Website veröffentlicht, der die wesentlichsten Informationen abfragt. Gleichwohl ist die Eingabe einer Beschwerde nicht an das Formblatt gebunden (vgl. [www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm)). Zentrale Adresse für die Einreichung aller Beschwerden ist: [urgent-action@ohchr.org](mailto:urgent-action@ohchr.org).

Die Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren haben einen gewissen Ermessensspielraum darin, den Umfang und die Reichweite ihres Mandats auszudeuten und die Kriterien zwecks Entgegennahme der Beschwerden und darauf fußende Aktionen festzulegen. Die Kriterien zur Zulässigkeit einer Beschwerde variieren daher entsprechend des Mandats und des Mandatsträgers/der Mandatsträgerin. Die Mandatsträger\_innen unterliegen andererseits seit 2007 einem Verhaltenskodex (Code of Conduct), der genau diesen Ermessensspielraum einzuengen oder gar abzuschaffen sucht – zu Lasten der Opfer von Menschenrechtsverletzungen (vgl. Ausführungen im Kapitel zum VN-Menschenrechtssystem in Genf). Anders als VN-Vertragsorgane können Mandatsträger\_innen der Sonderverfahren auch solche Menschenrechte und die Einhaltung des entsprechenden Standards gegenüber einer Regierung geltend machen, wenn diese das einschlägige internationale

Übereinkommen nicht ratifiziert hat. Dies betrifft etwa die USA, die das Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nur paraphiert haben, oder Kuba und China, die den Zivilpakt noch nicht ratifiziert haben und sich Anfragen etwa zur Pressefreiheit oder zur Situation in den Gefängnissen gefallen lassen müssen.

Da die Sonderverfahren jederzeit kontaktiert werden können, ergibt sich ein mitunter täglicher Kontakt zwischen den Mandatsträger\_innen und akut bedrohten Einzelopfern oder Gruppen. Die Sonderverfahren gelten – zusammen mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte und den VN-Vertragsorganen – als eines der effektivsten Instrumente des VN-Menschenrechtssystems zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Sie sind eine Art offizielle Stimme der Opfer und dementsprechend unbequem für die Regierungen. Über Erfolge in Einzelfällen hinaus tauchen Empfehlungen der Sonderverfahren auch in nationalen Aktionsplänen, d.h. in den politischen Willenserklärungen der Regierungen auf.

## Beschwerdemechanismus beim Menschenrechtsrat

Ähnlich dem 1503-Verfahren der früheren Menschenrechtskommission verfügt der Menschenrechtsrat (MRR) über einen Beschwerdemechanismus (Complaint Procedure), der nicht-öffentlich tagt (vgl. Entscheidung 5/1 des MRR aus dem Jahr 2007). Der nicht-öffentliche, vertrauliche Charakter soll die Kooperationswilligkeit des betroffenen Staates stimulieren und eine Vereinbarung über eine konkrete Maßnahme unter Wahrung des Anscheins erleichtern.

Die Möglichkeiten, das Verfahren in Anspruch zu nehmen, sind an Bedingungen geknüpft. Es muss sich um eine schwerwiegende und als systematisch einzustufende Menschenrechtsverletzung handeln, die plausibel beschrieben und nicht offensichtlich unbegründet ist. Die der Verletzung zugeordnete Norm muss in der VN-Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder anderen VN-Menschenrechtsinstrumenten enthalten sein. Opfer (Gruppe) oder Beschwerdeführer\_innen müssen erkenntlich, eine politische Instrumentalisierung muss ausgeschlossen sein. Der vorgetragene Fall darf nicht ausschließlich auf Medienberichten beruhen und nicht bereits den Sonderverfahren, den Vertragsorganen oder anderen, regionalen Beschwerdeverfahren vorgelegen haben. In der Regel sollte der nationale Instanzenweg ausgeschöpft und die nationale Menschenrechtsinstitution – soweit existent – zuerst als Adressat genutzt worden sein. Soweit die Umstände des Falles jedoch darauf schließen lassen, dass diese Instanzen nicht effektiv im Sinne der Opferorientierung arbeiten oder eine unzumutbare Verzögerung einträte, kann die Behandlung direkt durch den Beschwerdemechanismus des Rates erfolgen.



Das Verfahren des Beschwerdemechanismus unterteilt sich in zwei Segmente. Die Bearbeitung der Beschwerde erfolgt zunächst durch die Arbeitsgruppe Kommunikation (Working Group on Communications). Diese besteht aus fünf unabhängigen Expert\_innen, je Regionalgruppe eine Person, die aus den Mitgliedern des beratenden Ausschusses des MRR (Advisory Committee) auf drei Jahre gewählt werden. Der Zufall wollte es, dass die allerersten Expert\_innen aus den fünf Staaten mit ständigem Sitz und Vetorecht des VN-Sicherheitsrates kamen. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Diese Arbeitsgruppe trifft sich zwei Mal pro Jahr. Die AG sichtet die Beschwerden auf Plausibilität, prüft die Übereinstimmung mit den vorgenannten Kriterien und leitet sie gegebenenfalls zwecks Klärung an den angesprochenen Staat zur Stellungnahme weiter.

Führt der erste Verfahrensschritt zu keinem befriedigenden Ergebnis, leitet die AG die Beschwerde und die bisherige Kommunikation mit dem betreffenden Staat an die zweite Arbeitsgruppe, die Working Group on Situations, weiter. Diese besteht ebenfalls aus fünf Personen, aufgeteilt nach den Regionalgruppen, die jedoch über einen diplomatischen Status verfügen, weisungsgebunden sind und zwingend einem Mitgliedstaat des MRR angehören müssen. Diese Personen werden für ein Jahr berufen, ebenfalls mit der Option auf ein weiteres Jahr. Diese Arbeitsgruppe trifft sich ebenso zwei Mal pro Jahr.

Diese zweite AG berichtet dem Rat über den Stand der Dinge und schlägt in nicht-öffentlicher Sitzung Handlungsoptionen vor. In nicht-öffentlicher Sitzung entscheidet der MRR, ob das Verfahren beendet, weitergeführt oder in ein öffentliches Verfahren überführt wird. Letzteres wird vollzogen, wenn sich eine beklagte Regierung nicht kooperativ zeigt. Das Überführen des nicht-öffentlichen Verfahrens in eine öffentliche Verhandlung erachten die Regierungen normalerweise als schwerwiegenden Imageverlust. Über das Ergebnis der Beratungen wird öffentlich berichtet und auch darüber, welche Staaten dem Verfahren unterzogen worden sind. Zwischen der Behandlung der Beschwerde durch die AG Kommunikation und der Bearbeitung durch den Rat sollen nicht mehr als 24 Monate vergangen sein; das versteht der MRR als „opferorientierten“ Zeitraum. Selbst Mitgliedsstaaten des MRR, wie Frankreich oder Mexiko, beurteilen dieses Verfahren inzwischen skeptisch, weil fast ohne fassbares Ergebnis. Von den bislang behandelten Fällen etwa zu den Malediven, Turkmenistan, der Demokratischen Republik Kongo, Guinea, Usbekistan oder Eritrea wurden mit Ausnahme von Eritrea alle Fälle im nicht-öffentlichen Verfahren abgeschlossen. Öffentlichkeit gab es nicht, so dass auch nicht abgeschätzt werden kann, wie erfolgreich das Verfahren Menschenrechte schützen konnte. Zu Eritrea wurde im Anschluss an den Transfer in die öffentliche Überprüfung ein Ländermandat der Sonderverfahren eingerichtet (2012), welches später noch durch eine Untersuchungskommission (Commission of Inquiry) ergänzt wurde (2014).

### *VN-Frauenrechtskommission*

Die VN-Frauenrechtskommission (Commission on the Status of Women, CSW) wurde 1946 parallel zur Menschenrechtskommission gegründet, führte aber in den zurückliegenden Jahrzehnten eher ein Schattendasein. Wie die frühere Menschenrechtskommission ist die Frauenrechtskommission Bestandteil des VN-Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC), tagte bislang jedoch nicht in Genf, sondern in New York. Ihre Aufgabe besteht im Wesentlichen in der Gender-Gleichstellung sowie der Förderung von Frauen und Eilaktionen zu Frauenrechten. Das Mandat wurde 1987 erweitert: um das Werben für Entwicklung und Frieden unter Gender-Aspekten, die Überwachung der Umsetzung der Frauenförderung und die Identifizierung von Fortschritten. Nach dem Frauengipfel 1995 in Peking kam die Aufgabe hinzu, innerhalb der Vereinten Nationen die Gender-Gleichstellung systematisch auf die Tagesordnung zu setzen und auf deren Umsetzung zu drängen. In einer jährlichen Sitzung werden die Ereignisse und Entwicklungen ausgewertet. Die Frauenrechtskommission besteht aus 45 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die vom Wirtschafts- und Sozialrat entsprechend der geographischen Verteilung auf vier Jahre gewählt werden. Die Afrika-Staatengruppe verfügt über 13 Sitze, Asien elf, Lateinamerika und Karibik neun, westliche Staatengruppe acht und Osteuropa vier.

Beschwerden zu den vorgenannten Themen können von Personen und Gruppen unter Berücksichtigung der Standards zu Plausibilität etc. vorgebracht werden. Das Sekretariat der Frauenrechtskommission fasst die Individualbeschwerden zusammen und leitet sie mit der Bitte um Stellungnahme an die jeweils betreffende Regierung weiter. Die Arbeitsgruppe Kommunikation bearbeitet den Fall und kümmert sich um die weitere Kommunikation mit der Regierung. Sollte sich eine schwerwiegende und systematisch betriebene Verletzung der Frauenrechte herausstellen, verfasst die Arbeitsgruppe einen Bericht an die Frauenrechtskommission, die diesen Bericht auswertet und gegebenenfalls an den Wirtschafts- und Sozialrat mit der Empfehlung weiterleitet, aktiv zu werden. Das Prozedere ist den VN-Sonderverfahren ähnlich.

Im Vordergrund der Fallbearbeitung steht nicht die Anklage und Verurteilung der Verletzung, sondern die Aufhebung von Mängeln; etwa, dass der betreffende Staat frauendiskriminierende Vorschriften oder Gesetze aufhebt, geringe Frauenquoten in der Politik oder in anderen Bereichen der Entscheidungsfindung überwindet oder hohen Frauenquoten im Armutsbereich mit besonderen Fördermaßnahmen begegnet. Die meisten Beschwerden bezogen sich bislang auf Fälle von Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen. Die Frauenrechtskommission hält sich zugute, beide Themen auf die Agenda der Vereinten Nationen gesetzt zu haben. Selbstkritisch gibt die Frauenrechtskommission

gleichzeitig zu erkennen, dass andere Einrichtungen der Vereinten Nationen in der sofortigen Bearbeitung von verletzten Frauenrechten effektiver arbeiten: namentlich der Fachausschuss zur Frauenrechtskonvention (CEDAW), die einschlägige Sonderbericht-erstatteerin beim Menschenrechtsrat und die Sondergesandten des VN-Generalsekretariats.