



Organisation
der Vereinten Nationen
für Bildung, Wissenschaft
und Kultur

Deutsche
UNESCO-Kommission e.V.



MENSCHENRECHTE EINKLAGEN

Möglichkeiten für Beschwerden
bei internationalen Organisationen

Menschenrechte einklagen

Möglichkeiten für Beschwerden bei internationalen Organisationen

Herausgeber

Deutsche UNESCO-Kommission e.V.

Colmantstraße 15, 53115 Bonn

Tel: 0228 60497 10

Fax: 0228 60497 20

Email: sekretariat@unesco.de

in Kooperation mit der

Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

Redaktion: Dr. Lutz Möller (verantwortlich), Sonja Mühlenfeld

Stand der Informationen: März 2012

Fotos Titelseite vorne:

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Flickr CC frankartculinary)

UNO-Hochkommissarin Navi Pillay (Flickr CC UN Information Service Genf)

Palast der Nationen in Genf (Flickr CC /Stef_)

Fotos Titelseite hinten:

Sitzungssaal UNO-Menschenrechtsrat (Flickr CC UN Information Service Genf)

Druck: Saxoprint, Auflage: 2.500

Download unter www.unesco.de/mr_einklagen.pdf

Es ist erlaubt, den Inhalt dieser Publikation zu nicht kommerziellen Zwecken zu vervielfältigen, zu verbreiten und öffentlich wiederzugeben, unter der Bedingung, dass auf die Originalpublikation der Deutschen UNESCO-Kommission hingewiesen wird. Im Falle einer Weiterverarbeitung müssen diese Lizenzbedingungen den Adressaten mitgeteilt und gleichfalls auferlegt werden.

Creative Commons Lizenz: Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland



Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR): Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. (Foto: Flickr CC Emilio Labrador)

Was sind Menschenrechte?

Menschenrechte sind die grundlegenden Rechte eines jeden Menschen. Menschenrechte haben alle: Staatsbürger/innen ebenso wie Asylsuchende und irreguläre Einwanderer, schwerkranke oder im Koma liegende Menschen, Kleinkinder, Gefangene. Sie werden nicht durch den Staat verliehen, jeder Menschen hat sie von Geburt an.

Menschenrechte sind universell (sie gelten für alle Menschen weltweit) und niemand kann seine Menschenrechte verlieren. Menschenrechte müssen in ihrer Gesamtheit verwirklicht werden: bürgerliche und politische Rechte (z.B. Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit und das Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht) ebenso wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (z.B. Recht auf Bildung, Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und Recht auf faire Arbeitsbedingungen).

Menschenrechte sind nicht abstrakt. Das „Recht auf Bildung“ fordert viele konkrete Dinge, z.B. dass Bildung kostenfrei sein muss, mindestens der Grundschulunterricht. Dieser muss auch verpflichtend sein. Beim Hochschulunterricht und der beruflichen Bildung muss allmählich die Kostenfreiheit eingeführt werden. Diese konkreten Menschenrechte sind in Völkerrechtsverträgen internationaler Organisationen verbindlich festgeschrieben.

Die UNO schützt Menschenrechte

Die Menschenrechte sind einer der wichtigsten Pfeiler der Arbeit der Vereinten Nationen (United Nations Organization – UNO). Bereits ihr Gründungsdokument, die „Charta“ von 1945, verpflichtet alle 193 Mitgliedstaaten verbindlich, sich darum zu bemühen, alle Menschenrechte zu verwirklichen. 1948 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, das Fundament des heutigen internationalen Menschenrechtsschutzes.

Mit über 100 Völkerrechtsverträgen, Erklärungen und anderen Dokumenten haben die Vereinten Nationen seitdem versucht, den Menschenrechtsschutz weltweit zu verbessern. In diesen Verträgen einigen sich die Staaten verbindlich darauf, welche Menschenrechte es im Einzelnen gibt, welche Beschränkungen es im Notfall geben darf und welche Gruppen besonders geschützt werden müssen (z.B. Kinder, Frauen, Menschen mit Behinderungen, Migrantinnen und Migranten).

Manche Menschenrechte gelten jederzeit und uneingeschränkt (z.B. Folterverbot), andere müssen nach und nach verwirklicht werden (z.B. Recht auf bezahlten Urlaub). Zwei übergreifende Völkerrechtsverträge von 1966 sind besonders wichtig: der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (Zivilpakt) und der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (Sozialpakt).



Artikel 23 AEMR: Jeder hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit. (Flickr CC ME_Arbeitgeber)

Staaten müssen regelmäßig an die Vereinten Nationen berichten, welche Maßnahmen sie zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes unternommen haben. Parallel dazu berichten gesellschaftliche Gruppen (z.B. Amnesty International) über diese Staaten und wie sie den Fortschritt der Regierungen im Menschenrechtsschutz beurteilen. Auf Basis solcher Berichte geben Experten-Gremien für die einzelnen Verträge den einzelnen Staaten Empfehlungen, was konkret in den nächsten Jahren zu tun ist, um den Schutz der Menschenrechte weiter zu verbessern.

Die UNO ist ein Staatenbund, daher sind immer die Staaten selbst die ersten Ansprechpartner für Achtung, Schutz und Förderung der Menschenrechte. Völkerrechtsverträge müssen in ein nationales Rechtssystem „übernommen“ bzw. „eingepasst“ werden, dies nennt man **ratifizieren**. Wenn ein Staat ein Menschenrechts-Abkommen ratifiziert, ist er verpflichtet, in seinem eigenen Staatsgebiet für den Schutz der dadurch garantierten Menschenrechte zu sorgen. Funktioniert der Schutz der Menschenrechte nicht, kann sich jeder Mensch mit einer „Individualbeschwerde“ direkt an die UNO wenden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

Bedingungen für Beschwerden bei der UNO

Wenn ein Mensch sich in seinen Menschenrechten verletzt sieht, sind die ersten Anlaufstellen zunächst immer die nationalen Gerichte. Zum Beispiel wird in Deutschland der Schutz der Menschenrechte von deutschen Gerichten fast immer sicher gestellt, vor allem durch das Bundesverfassungsgericht. Falls die nationalen Gerichte jedoch keinen ausreichenden Schutz gewährleisten sollten, kann sich jede einzelne Person auf internationaler Ebene Hilfe holen. Damit eine Beschwerde von einem UNO-Ausschuss behandelt werden kann, müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- **Die Menschenrechte der/des Betroffenen müssen durch den Staat selbst verletzt sein.** Menschenrechtsverletzungen beispielsweise durch Unternehmen oder Privatpersonen kann die UNO nicht behandeln. Hierfür sind nationale Gerichte zuständig.
- **Alle Möglichkeiten, im eigenen Land gerichtlich zu klagen, müssen bereits erfolglos genutzt worden sein.** Für Deutschland bedeutet dies in der Regel, dass eine Beschwerde eingereicht werden kann, wenn eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht erfolglos war. Außerdem darf man sich immer nur an einen einzigen UNO-Ausschuss oder an ein europäisches Gericht wenden.
- **Der Staat muss den jeweiligen UNO-Menschenrechtsvertrag mit Beschwerdemöglichkeit vollständig ratifiziert haben.**

Deutschland hat die fünf folgenden Verträge mit Beschwerdemöglichkeit so ratifiziert, das heißt, in nationales Recht umgesetzt, dass gegen Deutschland Beschwerden auf Basis dieser Verträge eingereicht werden können (alle Texte in Deutsch siehe <http://bit.ly/xBw9po>):

- **Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte**
verpflichtet Staaten zum Schutz von Freiheitsrechten
wie z.B. Religions-, Meinungs- oder Versammlungsfreiheit
- **Internationales Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung**
verpflichtet Staaten, ihre Bürger vor Rassismus zu schützen
- **Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau**
verpflichtet Staaten, Frauen vor Diskriminierung zu schützen
- **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe**
verpflichtet Staaten, Folter auf ihrem Staatsgebiet zu unterbinden
- **Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen**
verpflichtet Staaten, Menschen mit Behinderungen den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten



Artikel 20 AEMR: Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln. (Flickr CC MrTopf)

Was muss man tun?

Eine Beschwerde muss per Post an das Sekretariat des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte in Genf geschickt werden:

**Office of the High Commissioner for Human Rights,
Petitions Team, United Nations Office,
1211 Genf, Schweiz.**

Man kann sich bei einer solchen Beschwerde, ähnlich wie bei einem Verfahren vor einem nationalen Gericht, von einem Anwalt vertreten lassen; dies ist aber nicht zwingend. Es empfiehlt sich dringend, die Mitteilung in Englisch oder Französisch zu verfassen.

Die Beschwerde darf nicht anonym verfasst werden. Die Rechtsverletzung muss ausführlich beschrieben und belegt werden, zum Beispiel mit Kopien von Schreiben von Behörden und Gerichtsurteilen.

Die ausführliche Belegung mit Beweisen ist besonders wichtig, denn: Anders als in einem Prozess vor einem gewöhnlichen Gericht gibt es bei einer Beschwerde vor der UNO keine mündliche Verhandlung. Der Entscheidungsprozess ist auch immer nicht-öffentlich. Da der Beklagte immer der Staat sein muss, fordert die UNO im Allgemeinen vom angesprochenen Staat zusätzliche Informationen an.

Erfüllt die Beschwerde die oben genannten Bedingungen und scheint sie ausreichend begründet, wird sie von den UNO-Beamten an den jeweils zuständigen UNO-Expertenausschuss weitergeleitet: Es gibt einen Ausschuss für jedes der fünf Menschenrechtsabkommen. Die Mitglieder dieses Ausschusses sind unabhängige Expertinnen und Experten im Bereich der Menschenrechte, keine Politiker oder Diplomaten, aber auch keine Richter im üblichen Sinn. Diese Expertinnen und Experten prüfen, ob der beschriebene Sachverhalt tatsächlich als Menschenrechtsverletzung zu werten ist.

Falls die Experten des UNO-Ausschusses zu dieser Schlussfolgerung kommen, fordern sie den Staat auf, sein Verhalten einzustellen und Wiedergutmachung zu leisten. Der Ausschuss ist kein „Weltgericht“: Er kann seine Entscheidungen nicht gegen den Willen der beklagten Staaten durchsetzen; die Entscheidung ist kein „vollstreckbarer Rechtstitel“.

Dennoch akzeptieren die meisten Staaten die Entscheidungen dieser Ausschüsse und handeln nach den Empfehlungen – sei es aufgrund diplomatischen Drucks, sei es aufgrund des Drucks der Öffentlichkeit.

Übrigens hatten bislang die mit Abstand meisten Beschwerden mit dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu tun. Für andere UNO-Völkerrechtsverträge, zum Beispiel für das Kinderrechtsabkommen oder den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, werden Beschwerdemechanismen voraussichtlich bald in Kraft treten.

Beispiele

Lohnt sich eine Beschwerde überhaupt, wenn die Vereinten Nationen nicht gegen den Willen der Staaten handeln können? Die Erfahrung zeigt, dass Beschwerden trotzdem unmittelbar zur Verbesserung der Menschenrechtslage vor Ort führen können. Und dies gilt nicht nur für Staaten, die berüchtigt sind für Menschenrechtsverletzungen. Auch in westlichen Demokratien haben Beschwerden vor den Vereinten Nationen bereits Menschenrechte geschützt:

Homosexualität in Australien

Das Strafgesetzbuch des Bundesstaats Tasmanien stellte „homosexuelle Handlungen“ bis in die 1990er unter Strafe. Der Australier Nicholas Toonen sah darin einen unrechtmäßigen und willkürlichen Eingriff in sein Privatleben und reichte dazu 1994 eine Beschwerde bei der UNO ein.

Der UNO-Menschenrechtsausschuss bestätigte Toonens Ansicht und stellte eine Verletzung des „Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte“ fest. Danach wurden die Gesetze in ganz Australien geändert: Homosexualität ist nicht mehr strafbar.

Ausländische Staatsbürger in Betriebsräten in Österreich

Mümtaz Karakurt war in den Betriebsrat eines Vereins zur Betreuung von Ausländern gewählt worden. Da er jedoch türkischer Staatsbürger war, wurde ihm das Mandat von den Behörden wieder aberkannt. Karakurt reichte Beschwerde bei der UNO ein: Das Gesetz sei diskriminierend, die österreichische Staatsbürgerschaft sei keine notwendige Voraussetzung, um im Betriebsrat Arbeitnehmerinteressen zu vertreten.

Der UNO-Menschenrechtsausschuss bestätigte diese Ansicht. Nach mehrjährigem Rechtsstreit änderte der österreichische Nationalrat 2006 das entsprechende Gesetz – auch ausländische Staatsbürger dürfen nun in österreichische Betriebsräte gewählt werden.

Entschädigung für Opfer von Rassismus in Dänemark

Der dänische Schüler Kashif Ahmad war 1999 von seinem Schulleiter rassistisch beschimpft worden und ihm wurde verboten, an der Abschlussfeier seiner Schule teilzunehmen. Kashif Ahmad reichte eine Beschwerde bei der UNO ein, weil die dänische Staatsanwaltschaft sich geweigert hatte, ein Verfahren gegen den Schulleiter einzuleiten.

Der UNO-Ausschuss stellte eine Verletzung der staatlichen Verpflichtung fest, Bürger vor rassistischer Diskriminierung durch Dritte zu schützen. Dänemark zahlte dem Opfer eine Entschädigung. Das Urteil wurde zudem an Polizei und Staatsanwaltschaft verteilt, um ähnliche Fälle künftig zu verhindern.

Beschwerdemöglichkeiten bei anderen UNO-Organisationen

UNO-Sonderorganisationen sind jeweils für bestimmte Themen der internationalen Zusammenarbeit zuständig. Einige Sonderorganisationen haben für die Verletzung von Menschenrechten, für welche sie fachlich zuständig sind, zusätzliche Beschwerdemöglichkeiten geschaffen.

Die **UNESCO** ist die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Sie nimmt auch Beschwerden über die Verletzung von Menschenrechten in diesem Bereich entgegen. Hierunter fallen z.B. das Recht auf Bildung, das Recht, Informationen frei zu empfangen und zu verbreiten und das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft teilzunehmen. Die meisten bisher von der UNESCO behandelten Fälle betreffen daher Lehrer/innen, Studierende, Forscher/innen, Künstler/innen und Journalist/innen.

Beschwerden bei der UNESCO können nicht nur die Opfer von Menschenrechtsverletzungen selbst einreichen, sondern auch Gruppen und NGOs, die glaubwürdige Informationen über einen Fall besitzen. Beschwerden können gegen alle 195 Mitgliedsstaaten der UNESCO erhoben werden, ohne dass diese einen Menschenrechtsvertrag der UNESCO oder der UNO anerkannt haben müssen.



Artikel 14 AEMR: Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen. (Flickr CC Physicians for Human Rights)

Die Menschenrechtsverletzung muss dem „Committee on Conventions and Recommendations“ (CR-Ausschuss) der UNESCO ausführlich in Englisch oder Französisch geschildert werden (**UNESCO, Office of Legal Affairs, 7 place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, Frankreich**).

Ist der Fall zulässig, hört der CR-Ausschuss unter anderem Vertreter der jeweiligen Regierung. Der Ausschuss arbeitet besonders vertraulich – im UNESCO-Verfahren geht es weniger um Veränderungen des Rechts, als um konkrete Verbesserungen der Situation im Einzelfall durch kooperative Problemlösungen.

Die **ILO** ist die Internationale Arbeitsorganisation und zuständig für Menschenrechtsverletzungen im Arbeitsrecht. Die ILO überwacht die Umsetzung von über 180 Völkerrechtsverträgen zum Arbeitsrecht. Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit ist die Vereinigungsfreiheit, d.h. das Recht, Gewerkschaften und andere Interessensverbände zu gründen.

Die ILO kennt zwei Beschwerdeverfahren: Beschwerden gegen einen Staat, der Verpflichtungen aus einem der ILO-Verträge nicht einhält, sowie ein Sonderverfahren für Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit. Eine Besonderheit der ILO-Beschwerdeverfahren: In dem Ausschuss, der die Beschwerden behandelt, sitzen neben Regierungsvertretern auch Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter/innen.

Eine Beschwerde vor der ILO kann nicht von einzelnen Bürgern, sondern nur von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden eingereicht werden. Personen, die Einschränkungen von Arbeitnehmerrechten feststellen, sollten sich deshalb an eine Gewerkschaft wenden. Eine vorherige Klage bei einem deutschen Gericht ist nicht notwendig.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und andere Möglichkeiten in Europa

Außer an die UNO können sich Menschen, die in Europa leben, auch an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg wenden. Auch dieser überwacht, ob die Staaten Europas ihren Pflichten zum Schutz der Menschenrechte nachkommen. Konkret stützt er sich auf die **Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates**.

Menschen, die ihre Menschenrechte durch den Staat verletzt sehen, können sich direkt an den EGMR wenden. Ähnlich wie bei den UNO-Verfahren ist auch hier Voraussetzung, dass eine Einrichtung des Staates ein Menschenrecht verletzt hat, dass der Beschwerdeführer selbst von der Rechtsverletzung betroffen ist und dass alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, vor einem nationalen Gericht zu klagen. Anders als bei den UNO-Ausschüssen handelt es

sich beim EGMR um ein Gericht. Stellen die Richter fest, dass ein Staat gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößt, ist der Staat verpflichtet, sein Verhalten zu ändern und seine Gesetze anzupassen. Gegebenenfalls muss der Staat eine Wiedergutmachung zahlen. Für die Umsetzung der Entscheidungen sind letztlich jedoch auch in diesem Fall die Staaten selbst verantwortlich.

In Deutschland werden die Entscheidungen des EGMR sehr ernst genommen: Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat 2004 geurteilt, dass alle deutschen Gerichte die Rechtsprechung des EGMR in ihren Urteilen berücksichtigen müssen. Will ein deutsches Gericht anders als der EGMR entscheiden, muss es dies ausführlich begründen. Ein bereits abgeschlossenes Gerichtsverfahren kann wieder aufgenommen werden, wenn das Urteil auf einer Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention beruht.

Der Europarat hat zudem mehrere Übereinkommen zum Schutz besonders gefährdeter Personengruppen und neuen Menschenrechtsfragen beschlossen, zum Beispiel zum Datenschutz oder zu Menschenrechten in der Biomedizin. Bislang kann man dazu keine Individualbeschwerden einreichen. Aber Institutionen der Zivilgesellschaft können Einfluss nehmen, damit menschenrechtliche Verpflichtungen besser umgesetzt werden.

Gerade in der Europäischen Union wird der Schutz von Grundrechten immer wichtiger. Dies lässt sich auch daran erkennen, dass heute die Grundrechtscharta für die EU rechtsverbindlich ist.

Übrigens ist die Einreichung von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen nicht die einzige Möglichkeit, etwas für die Menschenrechte zu tun. Heute gibt es zahlreiche Organisationen (wie z.B. Amnesty International), in denen man sich für die Menschenrechte insgesamt, einzelne Länder oder einzelne Menschenrechts-Themen engagieren kann.

Ausführliche Informationen zu den genannten Verfahren enthält das von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, dem Deutschen Institut für Menschenrechte und der Deutschen UNESCO-Kommission herausgegebene Buch:

Klaus Hüfner, Anne Sieberns, Norman Weiß:

Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?

Menschenrechtsverfahren in der Praxis

3. Auflage. Bonn: UNO-Verlag, 2012 (978-3-923904-69-3) [www.unesco.de/mrv.pdf].



Menschenrechte sind die grundlegenden Rechte eines jeden Menschen. Menschenrechte haben alle: Staatsbürger/innen ebenso wie Asylsuchende und irreguläre Einwanderer, schwerkranke oder im Koma liegende Menschen, Kleinkinder, Gefangene.

Mit einer „Individualbeschwerde“ kann sich jeder Mensch im Falle einer Menschenrechtsverletzung direkt an die UNO und an andere internationale Organisationen wenden. Diese Broschüre informiert über die wichtigsten Aspekte dieser Verfahren.

Die Broschüre wird publiziert in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.