

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 7/2013 –

01.03.2013

Das Individualbeschwerdeverfahren zum Internationalen Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

von Assessor Henning Groskreutz, Kassel

Neben der Behindertenrechtskonvention haben einige Staaten auch das sogenannte Fakultativprotokoll¹ zur Konvention angenommen und ratifiziert.² Dieses Protokoll räumt dem „Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ neben einem eigenständigen Untersuchungsrecht in den Konventionsstaaten³ auch die Möglichkeit ein, über Individualbeschwerden von Einzelpersonen oder Personengruppen zu entscheiden⁴.

I. Thesen des Autors

- 1. Die Voraussetzungen für eine Individualbeschwerde vor dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ergeben sich aus Art. 1 und 2 des Fakultativprotokolls und der durch den Ausschuss erlassenen Verfahrensordnung.**
- 2. An der durch den Ausschuss vorgenommenen Auslegung der BRK hat sich auch die völkerrechtsfreundliche Auslegung der BRK auf nationaler Ebene zu orientieren.**

II. Voraussetzungen

Für das Verfahren selbst hat der Ausschuss eine eigene Verfahrensordnung geschaffen.⁵ Danach können Beschwerden auch im Namen von Einzelpersonen eingereicht werden.⁶ Die Beschwerdefähigkeit im Hinblick

¹ BGBl. II 2008, 1453–1457.

² Von zurzeit 127 Ratifikationsstaaten und der EU haben 76 ebenfalls das Zusatzprotokoll ratifiziert (Stand: 24.01.2013); von den EU-Mitgliedsstaaten haben Dänemark, Polen, die Tschechische Republik, Rumänien und Bulgarien lediglich die Konvention ratifiziert, die Niederlande und Irland haben bisher nur die Konvention unterzeichnet, Finnland hat zusätzlich das Protokoll unterschrieben aber beide Dokumente noch nicht ratifiziert.

³ Art. 6 Fakultativprotokoll BRK.

⁴ Art. 1 und 2 des Fakultativprotokoll BRK.

⁵ Rules of Procedure of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. CRPD/C/4/2, verfügbar unter: <http://www2.ohchr.org/SPdocs/CRPD/CRPD.C.4.2.doc>

⁶ Art. 69 der Verfahrensordnung.

auf Art. 12 BRK ist dabei sehr weit zu verstehen.⁷

Auch im Hinblick auf die Formerfordernisse ist der Ausschuss großzügig und akzeptiert beispielsweise Audiodateien und andere Formate.⁸ Allerdings werden vom Sekretariat des Ausschusses zurzeit nur Beschwerden in Englisch, Französisch, Russisch oder Spanisch akzeptiert.⁹ Die notwendigen Angaben, die zu erfolgen haben, sind in einer Orientierungsrichtlinie für das Einreichen einer Beschwerde zusammengefasst.¹⁰ Dabei sind neben personenbezogenen Angaben der einreichenden Person die genauen Daten des vermeintlichen Opfers anzugeben, des Weiteren der Staat, gegen den sich die Beschwerde richtet, sowie die genaue Art der behaupteten Verletzung der BRK mit Bezugnahme auf die BRK und die bisher eingelegten Rechtsverfahren auf nationaler und internationaler Ebene.¹¹

Die wichtigste Voraussetzung für eine Beschwerde ist jedoch, dass der Staat, gegen den sich die Beschwerde richtet, das sogenannte Fakultativprotokoll zur Behindertenrechtskonvention selbst akzeptiert hat.¹²

Bei der vom Ausschuss am 19. April 2012 getroffenen ersten Entscheidung in dem Fall „H.M.“ gegen Schweden¹³, lagen darüber

hinaus auch die weiteren Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer derartigen Beschwerde vor.¹⁴

Dies sind nach Art. 2 des Protokolls:

1. Die Beschwerde darf nicht anonym erfolgen.
2. Das Beschwerderecht darf nicht missbraucht werden. Dies ist etwa bei einer unbegründbar langen zeitlichen Verzögerung der Fall, da im Übrigen kein Fristerfordernis besteht. Dieses Kriterium hat der Ausschuss für Beschwerden nach dem Zivilpakt entwickelt und es ist davon auszugehen, dass sich der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hieran orientieren wird. Danach war in einem konkreten Fall eine Beschwerde nach fünf Jahren unzulässig, wenn diese Verzögerung nicht begründet werden kann.¹⁵
3. Der Ausschuss darf in derselben Sache nicht bereits eine Untersuchung durchgeführt haben.
4. Die Sache darf auch nicht Gegenstand in anderen internationalen Verfahren sein (Kumulationsverbot).
5. Der innerstaatliche Rechtsweg muss erschöpft worden sein, es sei denn die Rechtsbehelfe würden unangemessen lange dauern oder keine wirksame Abhilfe erwarten lassen.¹⁶ Dies dürfte in der Praxis die schwierigste Hürde darstellen, bedeutet es doch im deutschen Kontext, dass in Deutschland ein Ver-

⁷ Art. 68 Abs. 2 der Verfahrensordnung.

⁸ Art. 55 Abs. 3 i. V. m. Art. 24 der Verfahrensordnung; in Art. 24 heißt es: "The methods of communication used by the Committee will include: languages, display of text, Braille, tactile communication, large print, accessible multimedia as well as written, audio, plain-language, human-reader and augmentative and alternative modes, means and formats of communication, including accessible formats that may become available in the future through advances made in information and communication technology. The Committee will adopt its standard list of accessible formats of communication."

⁹ UN Doc. CRPD/C/5/2/Rev.1 vom 12.04.2012, Punkt 5.

¹⁰ UN Doc. CRPD/C/5/3/Rev.1. vom 05.06.2012.

¹¹ Diese Angaben sind in Art. 57 der Verfahrensordnung bezeichnet.

¹² Art. 1 Abs. 2 Fakultativprotokoll BRK.

¹³ UN Doc. CRPD/C/7/3/2011.

¹⁴ Vgl. Artikel 2 Fakultativprotokoll BRK; Siehe auch Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, Berlin, 2. Aufl. 2007, S. 59 ff., Verfügbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/handbuch_die_individualbeschwerde_nach_dem_fakultativprotokoll_z_zivilpakt.pdf.

¹⁵ UN. Doc. CCPR/C/72/D/787/1997 (2001), (*Mr. Vishwadeo Gobin v. Mauritius*), Communication No. 787/1997.

¹⁶ Art. 2 lit. d) Fakultativprotokoll BRK.

- fahren bis zur erfolglosen Verfassungsbeschwerde geführt worden sein muss.
6. Es darf keine offensichtliche Unbegründetheit vorliegen und es muss eine hinreichende Begründung der Beschwerde erfolgen. Dabei hat der Ausschuss in der Entscheidung „H.M. gegen Schweden“ bereits zum Ausdruck gebracht, dass er zumindest ein Mindestmaß an Begründung dafür verlangt, dass eine Bestimmung der BRK verletzt sein soll.¹⁷
 7. Der Beschwerdegrund darf erst nach Inkrafttreten des Protokolls eingetreten sein oder muss nach diesem Zeitpunkt noch bestehen (*ratione temporis*). Das zweite bisher vom Ausschuss entschiedene Verfahren ist an dieser Voraussetzung gescheitert, da die gerügte Verletzung vor In-Kraft-Treten der Konvention lag.¹⁸ Für Deutschland gilt daher, dass nur Verletzungen, die nach dem 26. März 2009 erfolgt sind oder nach diesem Zeitpunkt andauern, zum Gegenstand einer Beschwerde gemacht werden können.

III. Verbindlichkeit der Ausschussentscheidung

Selbst wenn die Beschwerde zulässig und begründet ist, so ist der Abschlussbericht des Ausschusses an den Mitgliedsstaat mit seinen Empfehlungen völkerrechtlich nicht bindend. Es besteht lediglich die Verpflichtung, innerhalb von sechs Monaten nach der Veröffentlichung des Berichts dem Ausschuss mitzuteilen, welche Empfehlungen

wie umgesetzt worden sind. Der Bericht stellt einen Verstoß gegen die BRK fest, der auch als solches vom Ausschuss veröffentlicht wird. Inwieweit den Berichten rechtsverbindliche Wirkung zukommt, ist unklar.¹⁹ Nach dem Protokoll handelt es sich dem Wortlaut nach lediglich um „Bemerkungen und Empfehlungen“²⁰. Jedoch haben sich die Staaten zur Einhaltung der Konvention selbst verpflichtet und es spricht aufgrund der Zusammensetzung des Ausschusses einiges dafür, dass dessen vorgenommene Auslegung der BRK auch der Maßstab ist, an dem sich im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung die Rechtsprechung auf nationaler Ebene orientieren müsste.

Der unmittelbare Wirkungsmechanismus der Entscheidungen erfolgt eher über indirekte Mechanismen, etwa indem sich Öffentlichkeit in dem betroffenen Staat für den Vorgang interessiert und sich dadurch politischer Druck aufbaut, der zu Veränderungen führt. Auch könnte es dazu kommen, dass andere Staaten den Verstoß aufgreifen und die Einhaltung der BRK einfordern.

In diesem Sinne kann die Beschwerde zum Ausschuss auch ein geeignetes Mittel für Verbände von Menschen mit Behinderungen darstellen, um den öffentlichen Diskurs im Hinblick auf die Umsetzung der BRK in Deutschland voranzubringen.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

¹⁷ UN Doc. CRPD/C/7/D/3/2011, Rn. 7.4.

¹⁸ UN Doc. CRPD/C/8/D/6/2011 (*Kenneth McAlpine v. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*); Artikel 2 lit. f) Fakultativprotokoll BRK.

¹⁹ Vgl. etwa Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, Berlin, 2. Aufl. 2007, S. 19 ff.

²⁰ Art. 6 Abs. 4 Fakultativprotokoll BRK.