



Universitätsverlag Potsdam

## Artikel erschienen in:

MenschenRechtsZentrum

### MenschenRechtsMagazin ; 27 (2022) 1

2022 – 61 S.

ISSN 1434-2820

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-54092>



Empfohlene Zitation:

Stephan Gerbig: Kollektiv zum Recht: Der Kollektivbeschwerdemechanismus zur Europäischen Sozialcharta, In: MenschenRechtsMagazin 27 (2022) 1, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2022, S. 5–15.  
DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-57117>

Dieses Objekt ist durch das Urheberrecht und/oder verwandte Schutzrechte geschützt. Sie sind berechtigt, das Objekt in jeder Form zu nutzen, die das Urheberrechtsgesetz und/oder einschlägige verwandte Schutzrechte gestatten. Für weitere Nutzungsarten benötigen Sie die Zustimmung der/der Rechtenhaber/s:

<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>



## Kollektiv zum Recht: Der Kollektivbeschwerdemechanismus zur Europäischen Sozialcharta

Stephan Gerbig\*

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Sachentscheidungsvoraussetzungen und Verfahrensgang
- III. Entscheidungsmaßstab sowie Potenziale für marginalisierte und diskriminierte Gruppen
- IV. Die (bisherige) Haltung Deutschlands
- V. Ausblick

### I. Einführung

Die Europäische Sozialcharta<sup>1</sup> (ESC) und die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>2</sup> (EMRK) gelten als Gegenstücke zum UN-Zivilpakt<sup>3</sup> und UN-Sozialpakt<sup>4</sup> auf europäischer Ebene.<sup>5</sup> In Relation zur EMRK führt

die ESC aber ein gewisses Schattendasein: Ihre Ratifizierung ist – anders als bei der EMRK – keine obligatorische Bedingung für die Mitgliedschaft im Europarat und in der Konsequenz wurde die ESC nicht von allen Mitgliedern des Europarates ratifiziert. Zudem eröffnet die ESC keinen Rechtsweg zu einem internationalen Gericht wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) – als spruchkörperähnliches Gremium gibt es zwar den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (Ausschuss/EASR), dieser verfügt aber in Relation zum EGMR über ein anderes Mandat. Zudem ist die ESC weitaus weniger bekannt als die EMRK. Die ESC gilt ferner auch deshalb als „schwächeres“<sup>6</sup> menschenrechtliches Instrument gegenüber der EMRK, weil Staaten nicht alle Rechte der ESC akzeptieren müssen (*tailored system*).<sup>7</sup>

Insbesondere zwei Entwicklungen auf unmittelbar völkerrechtlicher Ebene verfolgten das Ziel, die Bedeutung, aber auch die

---

\* Der Verfasser dieses Beitrags ist Referent im Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales. Der Beitrag gibt seine private Auffassung wieder.

1 Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, ETS Nr. 35; BGBl. 1964 II, S. 1262; der Vertrag ist 1965 in Kraft getreten. Grundsätzlich vertiefend zur Sozialcharta *Norman Weiß*, Wirkung und Mängel der Europäischen Sozialcharta, in: Jahrbuch Menschenrechte 2004, S. 305–312.

2 [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 15 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2014 II, S. 1034; der Vertrag ist 1953 in Kraft getreten.

3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534; der Vertrag ist 1976 in Kraft getreten.

4 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570; der Vertrag ist 1976 in Kraft getreten.

5 *Katharina Häusler*, Social Rights of Children in Europe: A Case Law Study on Selected Rights, 2019, S. 14.

---

6 *Ibidem*, S. 13.

7 Art. 20 ESC bzw. Art. A RESC nennen gewisse Artikel, die mit der Ratifizierung mindestens akzeptiert werden müssen, im Übrigen ist es den Vertragsstaaten überlassen, bei welchen weiteren Artikeln sie sich völkerrechtlich binden, sie müssen für die nicht akzeptierten Bestimmungen aber gewisse Berichtspflichten erfüllen. Diese Mechanik unterscheidet sich von der üblichen Vorgehensweise über völkerrechtliche Vorbehalte (vgl. Art. 19 ff. WVK) und führt dazu, dass der Grad der Akzeptanz der (revidierten) Sozialcharta auch zwischen den Vertragsstaaten sehr heterogen ist. Auf der Seite des Europarates gibt es landesspezifische Übersichten über die nicht akzeptierten Bestimmungen der (revidierten) Sozialcharta, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/accepted-of-provisions> (zuletzt besucht am 15. Februar 2022).

Wirksamkeit<sup>8</sup> der ESC aufzuwerten: Mit dem *Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden*<sup>9</sup> wurde ein optionaler Beschwerdemechanismus eingeführt. Zudem ist die ESC neugefasst worden, sog. *Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC)*.<sup>10</sup> In dieser revidierten Fassung wurde einerseits der materielle Inhalt der ursprünglichen ESC sowie des ersten Zusatzprotokolls<sup>11</sup> zusammengeführt, andererseits neue Rechte eingeführt bzw. bestehende Rechte modernisiert.<sup>12</sup> Die ESC und die RESC bestehen als ein Doppelsystem nebeneinander.<sup>13</sup>

Nach einem langjährigen politischen Prozess hat Deutschland 2020 die RESC ratifiziert.<sup>14</sup> Zugleich wurde – jedenfalls zunächst – davon Abstand genommen, das Zusatzprotokoll über das Kollektivbeschwerdeverfahren zu ratifizieren. Damit entzieht sich Deutschland indes einem potenziell bedeutsamen menschenrechtlichen Mechanismus. Der folgende Beitrag

stellt das Kollektivbeschwerdeverfahren vor, nennt Gründe für die bisher ablehnende Haltung Deutschlands gegenüber einer Ratifizierung des Zusatzprotokolls und möchte die Stärken dieses Menschenrechtsmechanismus aufzeigen.

## II. Sachentscheidungsvoraussetzungen und Verfahrensgang

Unter dem Kollektivbeschwerdeverfahren können ausschließlich Kollektivbeschwerden erhoben werden – Individualbeschwerden sind grundsätzlich der Zuständigkeit des Ausschusses entzogen<sup>15</sup>, damit unterscheidet sich das Verfahren grundlegend von anderen menschenrechtlichen Mechanismen, etwa den Individualbeschwerdeverfahren vor den UN-Fachausschüssen. Trotzdem gibt es ebenso klar normierte Sachentscheidungsvoraussetzungen.

### 1. Aktiv- und Passivlegitimation

Beschwerdeberechtigt sind nur Organisationen, die in Art. 1<sup>16</sup> oder 2 genannt sind, demnach die nach Art. 27 Abs. 2 ESC anerkannten internationalen Organisationen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen (Art. 1 lit. a), andere internationale Nichtregierungsorganisationen, die den beratenden<sup>17</sup> Status beim Europarat haben und zudem vom Regierungsausschuss des Europarates in einer entsprechenden Liste geführt werden (Art. 1 lit. b)<sup>18</sup> sowie reprä-

8 Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, 1995, Rn. 2.

9 Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden vom 9. November 1995, ETS Nr. 158; der Vertrag ist 1998 in Kraft getreten.

10 Europäische Sozialcharta (revidiert) vom 3. Mai 1996, ETS Nr. 163; BGBl. 2020 II, S. 900; der Vertrag ist 1999 in Kraft getreten.

11 Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta vom 5. Mai 1988, ETS Nr. 128; der Vertrag ist 1992 in Kraft getreten. Es handelt sich um ein Zusatzprotokoll, welches die ESC um weitere materielle Rechte erweitert.

12 Siehe hierzu ausführlich *Oliver Dörr*, European Social Charter, in: Stefanie Schmahl/Marten Breuer (Hrsg.), *The Council of Europe: Its Law and Policies*, 2017, S. 507–541 (513 ff.).

13 Mit der Ratifizierung der RESC tritt diese an die Stelle der ESC; es gibt aber auch Staaten, die lediglich die ESC ratifiziert haben, aber weiterhin davon Abstand nehmen, auch die RESC zu ratifizieren.

14 Siehe Fn. 10. Deutschland hatte den Vertrag bereits 2007 unterzeichnet, die Ratifizierung wurde aber über Jahre zurückgestellt, weil die Bundesregierung erst umfassend die möglichen rechtlichen Auswirkungen der Ratifizierung prüfen wollte, vgl. bspw. BT-Drs. 18/2481, S. 43.

15 *Council of Europe* (Fn. 8), Rn. 31.

16 Artikel im Folgenden ohne nähere Kennzeichnung sind solche des Zusatzprotokolls zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden.

17 Der „beratende Status“ (*consultative status*) wurde durch den „mitwirkenden Status“ (*participatory status*) ersetzt, vgl. Entscheidung des Ministerkomitee vom 6. Juli 2016, Resolution CM/Res(2016)3.

18 Gegenwärtig haben 327 Nichtregierungsorganisationen den mitwirkenden Status, nur 62 Nichtregierungsorganisationen davon werden aber auch vom Regierungsausschuss in der entsprechenden Liste geführt (Stand: 1. Juli 2021), vgl. Council of Europe, List of International Non-Governmental Organisations (INGOs) entitled to submit Collective Complaints, GC(2021)11, ab-

sentative<sup>19</sup> nationale Organisationen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen (Art. 1 lit. c). Daneben eröffnet Art. 2 die Möglichkeit, dass Vertragsstaaten optional auch anderen repräsentativen nationalen Nichtregierungsorganisationen, die in ihrem Wirkungsgebiet besonders fachkundig sind, die Beschwerdeberechtigung zusprechen können. Von dieser Möglichkeit hat allerdings bisher nur Finnland Gebrauch gemacht.<sup>20</sup> Für die übrigen Vertragsstaaten beschränkt sich die Beschwerdeberechtigung auf die in Art. 1 genannten Organisationen – dieser doch recht enge Anwendungsbereich stößt auf Kritik, insbesondere deshalb, weil die sehr umfassende Beschwerdeberechtigung von Organisationen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen<sup>21</sup> dazu führen kann, dass gerade wirtschaftliche Rechte, insbesondere Rechte von Arbeitnehmer:innen, vielfach Beschwerdegegenstand sein können, und es so zu einer Unausgewogenheit<sup>22</sup> beim Monitoring der unterschiedlichen Rechte

in der (revidierten) Sozialcharta kommen kann. Die Öffnungsklausel in Art. 2 ist ein notwendiger Ansatz, um einem solchen Ungleichgewicht entgegen zu wirken.

Beschwerden können nur gegen Vertragsstaaten des Zusatzprotokolls erhoben werden. Werden sie von nationalen Organisationen erhoben, müssen diese der Jurisdiktion des entsprechenden Vertragsstaates unterstehen.<sup>23</sup> Sowohl die Vertragsstaaten als auch die beschwerdeführenden Organisationen können Unterstützung durch Berater:innen hinzuziehen.<sup>24</sup>

## 2. Beschwerdebefugnis

Nicht erforderlich ist, dass die beschwerdeberechtigte Organisation in eigenen Rechten betroffen sein muss. Hierin liegt gerade eine entscheidende Stärke des Mechanismus: Beschwerdeberechtigte Organisationen könnten ihre Expertise nutzen, um gewisse Sachlagen von einem unabhängigen Gremium aus Fachexpert:innen menschenrechtlich bewerten zu lassen – ohne (wie in vergleichbaren Kontexten) nach einem konkreten Einzelfall suchen zu müssen, der sich für eine strategische Beschwerdeführung besonders eignet und der zugleich die jeweiligen Sachentscheidungsvoraussetzungen erfüllt.

Organisationen, die den beratenden Status beim Europarat haben und beschwerdeberechtigt sind (Art. 1 lit. b), können nur in den Angelegenheiten Beschwerden einlegen, in denen sie besonders fachkundig sind (Art. 3). Dies gilt auch für die Organisationen, die ohne beratenden Status beim Europarat aufgrund spezifischer Anerkennung des betroffenen Vertragsstaates aktiv legitimiert sind (Art. 2).

---

rufbar unter <https://rm.coe.int/gc-2021-11-billist-ingos-01-07-2021/1680a302bf> (zuletzt besucht am 15. Februar 2022). Für die Aufnahme in die Liste gibt es ein standardisiertes Bewerbungsverfahren, vgl. *Council of Europe* (Fn. 8), Rn. 20.

- 19 Die Frage, ob eine Organisation repräsentativ ist oder nicht, wird durch den Ausschuss im Rahmen der Zulässigkeitsentscheidung geklärt; dabei soll auch die Größe der Organisation sowie die aktuelle Rolle in nationalen Verhandlungsprozessen Berücksichtigung finden, siehe *Council of Europe* (Fn. 8), Rn. 23.
- 20 Vgl. Council of Europe, Reservations and Declarations for Treaty No. 158 – Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, ETS No. 158, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=158&codeNature=0> (zuletzt besucht am 15. Februar 2022).
- 21 Internationale, aber auch repräsentative nationale Organisationen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen sind grundsätzlich beschwerdeberechtigt, für sie ist eine besondere „Fachkunde“ keine zusätzliche Voraussetzung (siehe *e contrario* Art. 3).
- 22 Vgl. *Robin Churchill/Urfan Khaliq*, The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?, in: *EJIL* 15 (2004), S. 417–456 (428).

---

23 *Council of Europe* (Fn. 8), Rn. 24 und 27.

24 Rule 25. Rules ohne nähere Kennzeichnung sind solche der vom Ausschuss beschlossenen Geschäftsordnung in der Fassung vom 19. Mai 2021, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/rules-rev-320-en/1680a2c899> (zuletzt besucht am 15. Februar 2022).

### 3. Beschwerdegegenstand

Mit der Kollektivbeschwerde kann eine nicht zufriedenstellende Anwendung der Sozialcharta gerügt werden (Art. 1).

### 4. Form

Kollektivbeschwerden müssen schriftlich verfasst<sup>25</sup> und substantiell begründet sein (Art. 4); sie sind an den:die Generalsekretär:in des Europarates zu richten<sup>26</sup>, der:die die Beschwerde unverzüglich an den betroffenen Vertragsstaat sowie den Ausschuss übermittelt (Art. 5).

### 5. Signifikante Unterschiede zu den Sachentscheidungsvoraussetzungen anderer internationaler Menschenrechtsmechanismen und -beschwerdeverfahren

Das Kollektivbeschwerdeverfahren erfordert keine innerstaatliche Rechtswegerschöpfung oder die Einhaltung des verfahrensrechtlichen Grundsatzes der Subsidiarität, zudem sind Kollektivbeschwerdeverfahren nicht fristgebunden. Damit unterscheidet sich das Kollektivbeschwerdeverfahren grundsätzlich von Beschwerdeverfahren vor anderen internationalen Menschenrechtsgremien: Es verzichtet gerade auf die Sachentscheidungsvoraussetzungen, an denen viele Individualbeschwerden regelmäßig scheitern.

Bemerkenswert ist zudem auch, dass es der Zulässigkeit einer Kollektivbeschwerde nicht entgegensteht, dass der gleiche Beschwerdegegenstand bereits in einer früheren Beschwerde gerügt wurde.<sup>27</sup> Ebenso

ist es für die Zulässigkeit einer Kollektivbeschwerde irrelevant, ob die gleiche Situation bereits im Rahmen des Systems der periodischen Berichterstattung vor dem Ausschuss thematisiert wurde.<sup>28</sup> Dass die gleichen menschenrechtlichen Fragen sowohl im Berichts-, als auch im Kollektivbeschwerdeverfahren vor dem Ausschuss thematisiert werden können, ist insofern möglich; hierin wird mitunter gerade auch eine Stärke des Kollektivbeschwerdeverfahrens gesehen.<sup>29</sup>

Die recht niedrigschwelligen Sachentscheidungsvoraussetzungen, die das Zusatzprotokoll vorsieht, werden auch in der Spruchpraxis des Ausschusses großzügig angewandt<sup>30</sup> – erhobene Kollektivbeschwerden werden nur in seltenen Fällen als unzulässig verworfen.

### 6. Verfahrensgang

Eingegangene Beschwerden werden chronologisch registriert, über sie soll in angemessener Zeit entschieden werden,<sup>31</sup> ihre Bearbeitung soll grundsätzlich chronologisch erfolgen.<sup>32</sup> Der Ausschuss kann aber aus prioritären Gründen von dieser Bearbeitungsreihenfolge abweichen, und macht dies auch in der Praxis.<sup>33</sup> Zudem kann der Ausschuss – auf Antrag, aber auch von Amts wegen – sog. *“Immediate measures”* verabschieden, wenn dies aufgrund drohender irreparabler Schäden und/oder

25 Die sprachlichen Anforderungen richten sich nach Rule 24.

26 Diese Aufgabe hat der Ausschuss gegenwärtig an den *Executive Secretary* delegiert, vgl. Rule 23 Nr. 1.

27 EASR, International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) ./. Griechenland (49/2008), Entscheidung vom 23. September 2008 (Decision on admissibility), Rn. 7; *Council of Europe* (Fn. 8), Rn. 31.

28 Ibidem.

29 Aoife Nolan, ‘Aggravated Violations’, Roma Housing Rights, and Forced Expulsions in Italy: Recent Developments under the European Social Charter Collective Complaints System, in: *Human Rights Law Review* 11:2 (2011), S. 343–361 (349).

30 Siehe hierzu vertiefend Holly Cullen, The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights, in: *Human Rights Law Review* 9:1 (2009), S. 61–93 (64); *Churchill/Khaliq* (Fn. 22), S. 435.

31 Rule 28 Nr. 4.

32 Rule 26.

33 Siehe hierzu vertiefend Nolan (Fn. 29), S. 346.

drohender gravierender Menschenrechtsverletzungen angezeigt ist.<sup>34</sup> Der Ausschuss hat – nicht nur auf Antrag, sondern auch von Amts wegen – auch die Möglichkeit, mehrere Beschwerden zu einer Beschwerde zusammenzuführen,<sup>35</sup> ebenso aber auch die Möglichkeit, auch sachverwandte Beschwerdeverfahren ohne präjudizielle Wirkung parallel zu behandeln.<sup>36</sup>

Der betroffene Vertragsstaat erhält mit der Übermittlung der Beschwerde Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 6 f.).<sup>37</sup> Im weiteren Verfahren besteht die optionale Möglichkeit einer mündlichen Anhörung (Art. 7 Abs. 4), zudem können andere Vertragsstaaten und die internationalen Organisationen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen eine Stellungnahme einreichen (Rule 32), ebenso kann der Ausschuss weitere Organisationen, Institutionen und Personen um eine Stellungnahme ersuchen (Rule 32A). Aus der Mitte des Ausschusses wird für jede Beschwerde ein:e Berichterstatte:r:in bestellt, die:der das Beschwerdeverfahren koordiniert und insbesondere auch Entwürfe für die Entscheidungen des Ausschusses über die Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde anfertigt (Rule 27).

Das Kollektivbeschwerdeverfahren endet zunächst mit einem Bericht des Ausschusses (der von diesem als *Decision on the merits*<sup>38</sup> verstanden wird, auch wenn Art. 8 lediglich von einem „Bericht“ (*report*) spricht), in dem der Ausschuss insbesondere seine rechtliche Bewertung zu der Frage, ob die Bestimmungen der (revidierten) Sozialcharta durch die mit der Beschwerde gerügte Praxis verletzt werden oder nicht,

begründet; dieser Bericht wird dem Ministerkomitee des Europarates sowie den Beschwerdeparteien übermittelt, ebenso der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (Art. 8).

Hier liegt die entscheidende Schnittstelle des Verfahrens, die vielfach auf signifikante Kritik<sup>39</sup> stößt: Die abschließende Entscheidung über etwaige Empfehlungen an den betroffenen Vertragsstaat obliegt dem Ministerkomitee (Art. 9) – das Verfahren verlässt an dieser Stelle die fachliche Unabhängigkeit und wird zu einem politischen Verfahren. Zwar sieht Art. 9 Abs. 1 vor, dass das Ministerkomitee aufgrund des Berichts eine Entschließung annehmen soll, und für den Fall, dass der Ausschuss eine Verletzung der Bestimmungen der Sozialcharta feststellt, soll das Ministerkomitee auch mit Zweidrittelmehrheit eine Empfehlung an den betroffenen Vertragsstaat beschließen – in der Praxis wird der Wortlaut<sup>40</sup> von Art. 9 vom Ministerkomitee jedoch extrem restriktiv angewandt und es kommt nur selten zu konkreten Empfehlungen an den betroffenen Vertragsstaat.<sup>41</sup> Häufig bleibt es dabei, dass das Ministerkomitee lediglich den Bericht des Ausschusses sowie die Erklärung der Regierung des betroffenen Vertragsstaates zur Kenntnis nimmt und im Rahmen des nächsten Berichterstattungszyklus von der Regierung des betroffenen Vertragsstaates erwartet, über ergriffene Maßnah-

34 Rule 36.

35 Rule 26A Nr. 1.

36 Rule 26A Nr. 2.

37 Regelmäßig gibt es eine gestufte Möglichkeit zur Stellungnahme, erst im Hinblick auf die Zulässigkeit der Beschwerde (Rule 29), anschließend im Hinblick auf die Begründetheit der Beschwerde (Rule 31). Die Möglichkeit der Stellungnahme zur Zulässigkeit der Beschwerde kann entfallen, wenn die Beschwerde offensichtlich zulässig bzw. offensichtlich unzulässig ist (Rule 29 Nr. 4).

38 Cullen (Fn. 30), S. 65; Rule 35.

39 Siehe hierzu vertiefend m. w. N. Cullen (Fn. 30), S. 62.

40 In der englischsprachigen Fassung des Art. 9 Abs. 1 ist jeweils von *“shall adopt”* die Rede, in der völkerrechtlich nicht verbindlichen deutschen Übersetzung wird ein solcher Ermessensspielraum des Ausschusses nicht sichtbar. Im *Explanatory Report* zum Zusatzprotokoll wird indes auch kein Ermessensspielraum des Ministerkomitees sichtbar, vgl. *Council of Europe* (Fn. 8), Rn. 11.

41 Cullen (Fn. 30), S. 67. Der Ausschuss kann aber auch substantielle Empfehlungen aussprechen, wie etwa das Aufstellen eines indikatorbasierten Aktionsplans für inklusive Bildung, vgl. hierzu die Empfehlung des Ministerkomitees vom 22. September 2021, CM/RecChS(2021)19, in der Sache *International Federation for Human Rights (FIDH) and Inclusion Europe ./. Belgium* (141/2017).

men informiert zu werden.<sup>42</sup> Mitunter gibt es deshalb die Sorge, dass eine solche Praxis des Ministerkomitees die komplette Glaubwürdigkeit des Mechanismus in Frage stellen könnte.<sup>43</sup>

Zu bedenken ist indes, dass das Ministerkomitee die rechtliche Bewertung des Ausschusses nicht abändern kann:<sup>44</sup> Der Ausschuss verfügt über die fachliche Hoheit für die Bewertung der Einhaltung der Bestimmungen der ESC. Der politische „Abschluss“ des Verfahrens ist zwar eine durchaus befremdliche (dem Menschenrechtsschutz des Europarates gleichwohl nicht völlig unbekannt<sup>45</sup>) Lösung – entscheidend sind aber die Auslegungen des Ausschusses. Denn diesen haftet eine hohe fachlich-autoritative Bedeutung an. Hierzu ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Entscheidungen des Ausschusses zwar nicht vollstreckbar und lediglich deklaratorisch sind<sup>46</sup>, gleichzeitig beziehen sie sich aber auf die Auslegungen von verbindlichen Völkerrechtsnormen und haben so ihrerseits auch verfassungs- und völkerrechtliche Bedeutung.<sup>47</sup> Die Rolle des Minis-

terkomitees in diesem Verfahren sollte also nicht überbewertet werden, da man dessen Rolle von dem fachlich-unabhängigen Mandat des Ausschusses klar trennen kann.

Der betroffene Vertragsstaat ist anschließend verpflichtet, im Rahmen des nächsten Berichterstattungszyklus über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten (Art. 10, Rule 40); dieses Follow-up-Verfahren ist inspiriert von den entsprechenden Verfahren vor dem EGMR und den UN-Fachausschüssen.<sup>48</sup>

### III. Entscheidungsmaßstab sowie Potenziale für marginalisierte und diskriminierte Gruppen

#### 1. Entscheidungsmaßstab

Prüfungsmaßstab für den Ausschuss ist die Frage, ob die mit der Beschwerde gerügte Praxis in einem Vertragsstaat mit den Bestimmungen der (revidierten) Sozialcharta vereinbar ist.<sup>49</sup> Diese verfolgt den Anspruch, ein Menschenrechtsinstrument zu sein, welches Rechte nicht nur in der Theorie, sondern auch tatsächlich schützt – vor dem Hintergrund prüft der Ausschuss nicht nur, ob die nationalen Regelungen den Bestimmungen der (revidierten) Sozialcharta entsprechen, sondern auch, ob die nationalen Regelungen auch wirksam umgesetzt werden.<sup>50</sup> Wie die EMRK, so versteht sich auch

42 Dörr (Fn. 12), S. 538.

43 Churchill/Khaliq (Fn. 22), S. 447; David Harris, *Collective Complaints Under The European Social Charter: Encouraging Progress?*, in: Kaiyan Homi Kaikobad/Michael Bohlander (Hrsg.), *International Law and Power: Perspectives on Legal Order and Justice*, 2009, S. 1–24 (24).

44 Council of Europe (Fn. 8), Rn. 46.

45 Erst mit der umfassenden Neuaufstellung des Rechtsschutzmechanismus der EMRK durch das Protokoll Nr. 11 wurde der EGMR in einen ständigen Gerichtshof mit umfassendem Mandat umgewandelt. Vorher hatte das Ministerkomitee bei Individualbeschwerden mitunter ebenfalls eine starke Rolle: Wurde eine Individualbeschwerde nach Befassung der damals noch bestehenden Europäischen Kommission für Menschenrechte dem EGMR nicht innerhalb von drei Monaten vorgelegt, so konnte das Ministerkomitee entscheiden, ob Rechte aus der EMRK verletzt worden sind (vgl. Art. 32 EMRK a.F.).

46 Vgl. <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/european-committee-of-social-rights> (zuletzt besucht am 15. Februar 2022).

47 Verfassungsrechtlich haben Auslegungen und Positionierungen des Ausschusses eine Bedeutung, weil ihnen bei der Anwendung und Aus-

legung von innerstaatlichem Recht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein „erhebliches Gewicht“ zukommt, vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14), Rn. 65; die völkerrechtliche Bedeutung der Auslegungen des Ausschusses ergibt sich *e contrario* aus Art. 38 Abs. 1 lit. d) IGH-Statut. Der Ausschuss weist zudem darauf hin, dass nationale Gerichte unter Bezugnahme auf die Positionierungen des Ausschusses für rechtswidrig erklären können, siehe <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure1> (zuletzt besucht am 15. Februar 2022).

48 Council of Europe (Fn. 8), Rn. 49.

49 Rule 2 Nr. 1.

50 EASR, International Commission of Jurists (ICJ) ./ Portugal (1/1998), Entscheidung vom 9. September 1999, Rn. 32.



die (revidierte) Sozialcharta als ein *living instrument*<sup>51</sup> – ohne textliche Änderungen der (revidierten) Sozialcharta kann so auf sich wandelnde gesellschaftliche Verhältnisse und neue damit verbundene Herausforderungen reagiert werden.

Der Ausschuss hat in seiner Spruchpraxis insbesondere vier menschenrechtliche Grundsätze herausgearbeitet, die die Auslegung der Bestimmungen der Charta maßgeblich bestimmen: Autonomie, Würde, Gleichheit und Solidarität.<sup>52</sup> Insbesondere die Würde eines Menschen nimmt bei der Auslegung der Sozialcharta durch den Ausschuss eine herausragende Rolle ein.<sup>53</sup> Dass der Ausschuss gerade diesen vier Prinzipien einen besonderen Stellenwert einräumt, gilt auch als Ursache dafür, dass man dem Ausschuss eine recht „großzügige“ Auslegungspraxis zu den Bestimmungen der Charta nachsagt.<sup>54</sup>

Naturgemäß hängt die Verwirklichung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten von den vorhandenen (finanziellen) Ressourcen in einem Staat ab. Aus diesem Grund sieht der UN-Sozialpakt in Art. 2 auch eine progressive Verwirklichung der Rechte „nach und nach“<sup>55</sup>, unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten eines Staates, vor. Zwar kennt die (revidierte) Sozialcharta kein unmittelbares normatives Äquivalent zu Art. 2 UN-Sozialpakt, die Präambel spricht aber von dem Ziel der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und geht insofern auch von einer progressiven Rechteverwirklichung aus; dieser Leitgedanke hat sich auch in der

Auslegungspraxis des Ausschusses manifestiert.<sup>56</sup>

Im Hinblick auf die Frage, auf welche Art und Weise die Vertragsstaaten für die Umsetzung der Bestimmungen aus der (revidierten) Sozialcharta sorgen müssen, orientiert sich der Ausschuss an der Spruchpraxis des EGMR und spricht den Vertragsstaaten hierfür einen Beurteilungsspielraum (*margin of appreciation*), insbesondere im Hinblick auf vorhandene Ressourcen und Prioritäten, zu.<sup>57</sup>

## 2. Potenziale für marginalisierte und diskriminierte Gruppen

Die (revidierte) Sozialcharta versteht sich als komplementäres Instrument zur EMRK.<sup>58</sup> Das ist ein recht bescheidendes Selbstverständnis, welches auch politischen Realitäten geschuldet sein mag. Nicht zuletzt aufgrund der textlichen Konkretisierungstiefe der (revidierten) Sozialcharta hat diese jedoch durchaus das Potenzial, eine Schlüsselrolle für den Schutz und die Stärkung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in Europa einnehmen zu können.

Neben der Bedeutung für den Schutz von Arbeitnehmer:innenrechten – die letztlich auf die umfassende Beschwerdeberechtigung von internationalen und nationalen Organisationen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen zurückzuführen ist – zeigt die bisherige Spruchpraxis, dass gerade marginalisierte sowie diskriminierte Gruppen, deren Zugang zum Recht typischerweise erschwert ist, von dem Kollektivbeschwerdeverfahren profitieren können: Denn vielfach haben Organisationen

51 EASR, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) ./ . Frankreich (14/2003), Entscheidung vom 8. September 2004, Rn. 27.

52 Siehe hierzu ausführlich Cullen (Fn. 30), S. 76 ff.; EASR, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) ./ . Frankreich (Fn. 51), Rn. 27.

53 EASR, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) ./ . Frankreich (Fn. 51), Rn. 31.

54 Cullen (Fn. 30), S. 92.

55 So die nichtamtliche deutsche Übersetzung, vgl. BGBl. 1973 II, 1569 (1571).

56 Vgl. Nolan (Fn. 29), S. 358; EASR, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) ./ . Italien (58/2009), Entscheidung vom 25. Juni 2010, Rn. 36. Ausführlich zur Bedeutung der finanziellen Ressourcen siehe Harris (Fn. 43), S. 11 ff.

57 Siehe hierzu vertiefend und m.w.N. Harris (Fn. 43), S. 9.

58 EASR, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) ./ . Frankreich (Fn. 51), Rn. 27.

entsprechende Kollektivbeschwerden eingereicht, etwa im Hinblick auf die Rechte von geflüchteten und/oder migrierten Personen, Menschen mit Behinderung, Kindern, Frauen oder Sinti:zze und Rom:nja.

Die kürzlich ergangene Entscheidung des Ausschusses in der *Sache International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) ./.* Griechenland zeigt dabei im Besonderen, wie das Kollektivbeschwerdeverfahren gerade dazu geeignet ist, die Lebenslage von marginalisierten und diskriminierten Gruppen menschenrechtlich zu adressieren: Zwei internationale Nichtregierungsorganisationen haben vor dem Ausschuss die Feststellungen erstritten, dass die Unterbringungssituation von geflüchteten Kindern (sowohl von begleiteten wie auch unbegleiteten geflüchteten Kindern) in Griechenland (sowohl auf den griechischen Inseln als auch auf dem Festland) in vielfacher Hinsicht als klare Menschenrechtsverletzung zu qualifizieren ist.<sup>59</sup> Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass in einem größeren Sachzusammenhang für vier unterschiedliche Personengruppen<sup>60</sup> eine unabhängige fachliche Bewertung (mit entsprechender Differenzierung zwischen diesen Personengruppen) ermöglicht werden konnte; das Gleiche wäre in einem einzigen Individualbeschwerdeverfahren nicht möglich gewesen. Das Kollektivbeschwerdeverfahren eröffnet die Möglichkeit einer fachlich-unabhängigen Bewertung, die umfassend und systematisch ausgerichtet ist, und die nicht an den komplizierten Einzelaspekten des Individualrechtsschutzes – wie etwa Fragen zur unmittelbaren Betroffenheit von Beschwerdeführer:innen oder Problemen auf Ebene der Darlegungs- und Beweislast – zerrieben werden kann. Das vorliegende Beispiel zeigt zudem auch, dass

gerade intersektionale Problemlagen in dem Verfahren adressiert werden können, die ansonsten vielfach ohne jegliche unabhängige Prüfung bleiben würden: Denn mit Blick auf die Situation der geflüchteten Kinder in Griechenland sind unabhängige Individualverfahren – etwa vor nationalen Gerichten, oder aber vor internationalen Individualbeschwerdemechanismen – faktisch kaum vorstellbar, weil diesem Personenkreis der Zugang zum Recht sowie die Abhilfe im Falle von drohenden, anhaltenden oder erledigten Menschenrechtsverletzungen aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Gründen massiv erschwert ist. Das Kollektivbeschwerdeverfahren kann hier kompensierend ansetzen und zumindest bestehende menschenrechtliche Gefährdungslagen sowie Menschenrechtsverletzungen sichtbar machen.

#### IV. Die (bisherige) Haltung Deutschlands

Die in der letzten Legislaturperiode vorgeschlagene Ratifizierung des Zusatzprotokolls<sup>61</sup> wurde vom Bundestag abgelehnt und hat dabei auch keine nennenswerte substantielle Auseinandersetzung in der parlamentarischen Debatte erfahren.<sup>62</sup> Im Gesetzesentwurf zur Ratifizierung der RESC wurden aber zumindest drei unterschiedliche Gesichtspunkte – die in der Vergangenheit in vergleichbarer Weise auch gegen die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt vorgebracht wurden<sup>63</sup> – gegen die Ratifizierung des Zusatzprotokolls angeführt: Erstens seien die Sachentscheidungsvoraussetzungen zu niedrigschwellig. Zweitens sei der weite Auslegungsspielraum des Ausschusses – auch angesichts der Tatsache, dass der Ausschuss in der Vergan-

59 EASR, International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) ./.

 Griechenland (173/2018), Entscheidung vom 26. Januar 2021.

60 Geflüchtete begleitete Kinder auf dem griechischen Festland; geflüchtete unbegleitete Kinder auf dem griechischen Festland; geflüchtete begleitete Kinder auf den griechischen Inseln; geflüchtete unbegleitete Kinder auf den griechischen Inseln.

61 BT-Drs. 19/22124.

62 In der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages wird letztlich kein konkreter Grund gegen die Ratifizierung des Zusatzprotokolls vorgebracht, vgl. BT-Drs. 19/23182.

63 Siehe hierzu vertiefend Jan Wiegandt, Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt – ratifizieren oder nicht ratifizieren?, in: MRM 2010, S. 161–181.

genheit immer wieder Verstöße Deutschlands gegen einzelne Bestimmungen der Sozialcharta festgestellt hatte, was von der Bundesregierung häufig als „unzutreffende Auslegung der nationalen Rechtspraxis“ angesehen und bewertet wurde – problematisch. Drittens sei das Beschwerdeverfahren intransparent, weil es ein rein schriftliches Verfahren ohne mündliche Anhörung sei, bei dem der Ausschuss entscheiden könne, ob er die Stellungnahmen des betroffenen Vertragsstaates in seine Überlegungen einbezieht oder nicht, und zudem dürfe der Vertragsstaat den Bericht des Ausschusses an das Ministerkomitee gemäß Art. 8 Abs. 2 nicht veröffentlichen.<sup>64</sup>

In der Vergangenheit wurde der Grund für die unterbliebene deutsche Ratifizierung des Zusatzprotokolls darin gesehen, dass Deutschland auch die revidierte Sozialcharta nicht ratifiziert habe.<sup>65</sup> Mit der Ratifizierung der revidierten Sozialcharta tritt hier nun eine Entkoppelung ein und es besteht Bedarf für eine gründliche fachliche Neusortierung und Neubewertung – die im Gesetzesentwurf zur Ratifizierung der RESC genannten Bedenken werden dem nicht gerecht und sind eher als eine politische Momentaufnahme zu betrachten:

Die niedrighwelligen Anforderungen an die Sachentscheidungsvoraussetzungen einer Beschwerde haben in der bisherigen Anwendungspraxis des Kollektivbeschwerdeverfahrens nicht dazu geführt, dass die – in vielen Kontexten präsent – Angst vor den *floodgates of litigation* sich als begründet erwiesen hätte: Seit Inkrafttreten des Zusatzprotokolls 1998 wurden bisher lediglich 202 Beschwerden registriert<sup>66</sup> – das ist angesichts der niedrigen Anforderungen

an die Sachentscheidungsvoraussetzungen eine sehr überschaubare Zahl, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass öfters die gleiche Organisation mehrere Kollektivbeschwerden gegen unterschiedliche Vertragsstaaten erhoben hat.<sup>67</sup>

Zwar ist zutreffend, dass der Ausschuss zum Teil durchaus „mutige“ Auslegungen vertritt<sup>68</sup> – entsprechenden extensiven Auslegungen des Ausschusses kann man bei Bedarf aber auf unterschiedlichen Wegen, u. a. mit entsprechend begründeten Stellungnahmen, begegnen. Hierauf hatte auch der Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik des Bundesrates im Kontext mit der Ratifikation der RESC hingewiesen.<sup>69</sup> Es steht Deutschland jedenfalls nicht gut zu Gesicht, die fachliche Auseinandersetzung mit einem unabhängigen Gremium aus Fachexpert:innen zu scheuen, zumal der Auslegungsspielraum des Ausschusses mitunter auch textlich in der (revidierten) Sozialcharta angelegt ist und letztlich eine Stärke dieses Systems ist.<sup>70</sup>

Auch der Vorhalt als „intransparentes“ Verfahren ist letztlich nicht überzeugend, zumal das Kollektivbeschwerdeverfahren öffentlich geführt wird, sofern der Ausschuss im Einzelfall nicht etwas anderes beschließt; diese Öffentlichkeit bezieht sich

64 Vgl. jeweils BT-Drs. 19/20976, S. 45.

65 Churchill/Khaliq (Fn. 22), S. 452.

66 Vgl. die Übersichten zu den „Processed complaints“, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/process-ed-complaints> (zuletzt besucht am 15. Februar 2022), sowie zu den „Pending complaints“, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/pending-complaints> (zuletzt besucht am 15. Februar 2022).

67 Alleine *University Women of Europe* hat 2016 15 Kollektivbeschwerden gegen 15 unterschiedliche Vertragsstaaten des Zusatzprotokolls eingelegt; die Beschwerden hatten einen sachlichen Zusammenhang.

68 Manche extensive Auslegungen blieben auch innerhalb des Ausschusses nicht unumstritten: Dass der Ausschuss Art. 13 Abs. 4 RESC auch auf Kinder ohne Aufenthaltsberechtigung erstreckt und Art. 17 RESC letztlich als einen direkt von der UN-Kinderrechtskonvention inspirierten Ansatz, die generellen Rechte von Kindern und jungen Menschen zu schützen und zu stärken, versteht, hat zu abweichenden Meinungen im Ausschuss geführt, vgl. EASR, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) ./ . Frankreich (Fn. 51), Rn. 36 sowie die abweichenden Meinungen der Ausschussmitglieder Stein Evju und Rolf Birk in der genannten Entscheidung. Siehe hierzu auch vertiefend Harris (Fn. 43), S. 6.

69 BR-Drs. 261/1/20, S. 3.

70 Vgl. hierzu m. w. N. Häusler (Fn. 5), S. 14.

gerade auf die registrierte Beschwerde sowie auf alle Anhänge, Eingaben, Antworten, Bemerkungen und sonstigen Dokumente der Beschwerde.<sup>71</sup> Daneben ist den Vertragsstaaten zwar eine Veröffentlichung des abschließenden Berichts des Ausschusses untersagt (Art. 8 Abs. 2 Satz 1), aber nur deshalb, weil die Veröffentlichung in einer geordneten Reihenfolge (Art. 8 Abs. 2 Satz 2) erfolgt, die auch der politischen Bedeutung der involvierten Organe – das Ministerkomitee und die parlamentarische Versammlung des Europarates – Rechnung trägt. Schließlich haben die Vertragsstaaten auch die Möglichkeit, den Ausschuss um eine mündliche Anhörung – die grundsätzlich öffentlich stattfindet, sofern im Ausnahmefall nicht etwas anderes beschlossen wird – zu ersuchen (Rule 33 Nr. 1).

## V. Ausblick

Deutschland darf sich glücklich schätzen, eine besonders wache und menschenrechtsaffine Zivilgesellschaft zu haben; das wird alleine schon durch die umfassende Beteiligung deutscher Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der periodischen Staatenberichtsverfahren vor den UN-Fachausschüssen indiziert. Die Ratifizierung des Zusatzprotokolls über das Kollektivbeschwerdeverfahren könnte der Zivilgesellschaft ein wichtiges neues Instrument an die Hand geben.

Daneben würde eine Ratifizierung des Zusatzprotokolls auch den internationalen Menschenrechtsschutz stärken: Der Ausschuss nimmt regelmäßig Bezug auf die Positionierungen und Entscheidungen von Organen anderer internationaler Organisationen sowie anderer Menschenrechtsorgane und Mechanismen, etwa auf UN-Fachausschüsse oder UN-Sonderberichterstatter:innen<sup>72</sup>, und sucht sogar aktiv deren Einbindung und gibt ihnen

Gelegenheit zur Stellungnahme.<sup>73</sup> Durch diese Vorgehensweise fungiert der Ausschuss als Katalysator im menschenrechtlichen Mehrebenensystem und fördert den Grundgedanken der Interdependenz der Menschenrechte – in materiell-rechtlicher Hinsicht, in struktureller Hinsicht und auch mit Blick auf das Verhältnis von regionalem und universellem Menschenrechtsschutz.

Hervorzuheben ist dabei auch die Dichte von den Entscheidungen des Ausschusses: Diese fallen zwar nicht so ausführlich aus wie Entscheidungen des EGMR, doch aber weitaus ausführlicher als etwa Entscheidungen von UN-Fachausschüssen in den Individualbeschwerdeverfahren zu den UN-Menschenrechtskonventionen.<sup>74</sup> Damit bieten die Entscheidungen des Ausschusses wichtige menschenrechtliche Orientierung, die substanziell aufbereitet ist. Ein besonderes Potenzial des Kollektivbeschwerdeverfahrens liegt auch darin, dass Auslegungen des Ausschusses zum Inhalt und zur Reichweite der Bestimmungen der (revidierten) Sozialcharta grundsätzlich auch für Auslegungen der EMRK durch den EGMR herangezogen werden könnten – denn trotz der Tatsache, dass die EMRK weitestgehend<sup>75</sup> keine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte enthält, liest der EGMR insbesondere in Art. 2 EMRK (Recht auf Leben), Art. 3 EMRK (Verbot der Folter) und Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) auch sozio-

71 Rule 37.

72 Vgl. EASR, International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) ./.. Griechenland (Fn. 59), Rn. 125.

73 Vgl. EASR, European Roma Rights Centre (ERRC) and Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) ./.. Tschechische Republik (157/2017), Entscheidung vom 17. Juni 2020, Rn. 9 im Hinblick auf den UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Auch der EU-Kommission wurde schon Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, vgl. EASR, University Women of Europe (UWE) ./.. Zypern (127/2016), Case Document Nr. 10 (Observations by the European Commission).

74 Cullen (Fn. 30), S. 75.

75 Jedenfalls mit dem Protokoll Nr. 1 zur EMRK, welches u.a. ein Recht auf Schutz des Eigentums sowie ein Recht auf Bildung vorsieht, hat die EMRK auch unmittelbar für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an Bedeutung gewonnen.

ökonomische Rechte hinein.<sup>76</sup> Das ist letztlich auch nur folgerichtig, zumal eine klare Trennung zwischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten einerseits und bürgerlichen und politischen Rechten andererseits ohnehin nicht möglich ist<sup>77</sup> – Menschenrechte verhalten sich schließlich interdependent zueinander.<sup>78</sup> Mit einer immer mehr zunehmenden Annäherung von den Rechten der EMRK und den Rechten der (revidierten) Sozialcharta werden so perspektivisch auch die Auslegungen des Ausschusses immer bedeutsamer.<sup>79</sup>

Zudem sollte man auch im Blick haben, dass eine Ratifizierung des Zusatzprotokolls über das Kollektivbeschwerdeverfahren diesen Vertrag durchaus aufwerten würde und ggf. eine Sogwirkung auf andere Staaten haben könnte: Je mehr Staaten das Zusatzprotokoll ratifizieren, desto mehr könnte dieses menschenrechtliche Instrument zu einem Standard bei den Mitgliedstaaten des Europarates werden.<sup>80</sup> Eine solche Sogwirkung wäre – auch vor dem Hintergrund, dass die letzte Ratifizierung des Zusatzpro-

tokolls 2012 erfolgte – äußerst wünschenswert.

Das Kollektivbeschwerdeverfahren ist ein einzigartiges Instrument mit dem Potenzial, gerade für marginalisierte und diskriminierte Gruppen einen wichtigen Beitrag zu ihrem Zugang zum Recht zu leisten. Dieser Mechanismus sollte daher nicht *per se* als ein „schwächerer“ Mechanismus gegenüber der EMRK und der begleitenden Prüfung durch den EGMR gesehen werden – es ist vielmehr ein anderer Mechanismus (*aliud*). Die Bundesrepublik sollte eine Ratifizierung des Zusatzprotokolls über das Kollektivbeschwerdeverfahren in Angriff nehmen – und dabei optimaler Weise die bestehenden völkerrechtlichen Vorbehalte zur (revidierten) Sozialcharta zurücknehmen und zugleich (nach finnländischem Vorbild) eine Erklärung nach Art. 2 abgeben und so die Beschwerdeberechtigung von allen repräsentativen nationalen Nichtregierungsorganisationen anerkennen. Denn nur so wird sich das volle Potenzial dieses menschenrechtlichen Instruments entfalten können.

---

76 Vgl. Häusler (Fn. 5), S. 12.

77 Vgl. EGMR, Airey ./ . Irland (6289/73), Urteil vom 9. Oktober 1979, Rn. 26.

78 Vgl. EASR, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) ./ . Frankreich (Fn. 51), Rn. 28.

79 So z. B. auch Dörr (Fn. 12), S. 541.

80 Churchill/Khaliq (Fn. 22), S. 452.