

Das Individualbeschwerdeverfahren gemäß Art. 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Maral Kashgar

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Das Verfahren
- III. Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individualbeschwerde gemäß Art. 22
- III. Fazit

I. Einleitung

Der erste Teil dieses zweiteiligen Beitrags¹ befasst sich mit dem Individualbeschwerdeverfahren gemäß Art. 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984² (Übereinkommen) und beleuchtet die Arbeitsweise des Ausschusses gegen Folter³ im Rahmen dieses Verfahrens sowie die Zulässigkeit einer Individualbeschwerde.

¹ Der zweite Teil des Beitrags wird sich mit dem materiell-rechtlichen Inhalt der Individualbeschwerden, mit denen sich der Ausschuss seit seiner 17. Sitzung im Jahr 1997 befasst hat, auseinandersetzen. Dieser Beitrag wird voraussichtlich in 1/2011 MRM erscheinen.

² Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247. Alle nachfolgenden Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche des Übereinkommens.

³ Der Ausschuss gegen Folter (Committee against Torture) ist das Kontrollorgan des Übereinkommens und setzt sich aus 10 unabhängigen Sachverständigen zusammen, Art. 17, 18.

1. Sinn und Zweck des Individualbeschwerdeverfahrens

Das Übereinkommen trat am 26. Juni 1987 in Kraft und setzte damit die Deklaration der Generalversammlung vom 9. Dezember 1975 über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung⁴ um.⁵

Das Übereinkommen soll nach seinem Sinn und Zweck dem „Kampf gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in der ganzen Welt größere Wirksamkeit verleihen“.⁶ Zu diesem Zwecke enthält das Übereinkommen auch das sog. Individualbeschwerdeverfahren gemäß Art. 22. Nach Art. 22 Abs. 1 können die Vertragsstaaten erklären, dass sie die

„Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen oder im Namen einzelner Personen [anerkennen], die der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehen und die geltend machen, Opfer einer Verletzung dieses Übereinkommens durch einen Vertragsstaat zu sein.“

Das Individualbeschwerdeverfahren hat damit das Ziel, Opfern von Folter die Mög-

⁴ Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN-Dok. A/Res. 3452 (XXX) vom 9. Dezember 1975.

⁵ Norman Weiß, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen, in: MRM 1997, S. 6-11 (S. 10).

⁶ Präambel, Abs. 6.

lichkeit zu geben, auf internationaler Ebene die Verletzung ihres Rechts auf Freiheit von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu rügen, wenn die nationalen Rechtsmittel ineffektiv sind oder keine Abhilfe schaffen beziehungsweise versprechen.⁷

2. Stand der Ratifikationen und Erklärungen gemäß Art. 22

Es haben mittlerweile 147 Staaten das Übereinkommen ratifiziert.⁸ Von diesen 147 Staaten haben wiederum 64 die erforderliche Erklärung gemäß Art. 22 Abs. 1 abgegeben, wonach sie die Zuständigkeit des Ausschusses anerkennen, Beschwerden von Individuen gegen sie entgegenzunehmen und zu prüfen.⁹ Am 19. Oktober 2001 gab auch die Bundesrepublik Deutschland die Erklärung nach Art. 22 Abs. 1 ab. Seitdem wurde lediglich eine Beschwerde gegen die Bundesrepublik eingereicht.

3. Zahlen zu den Individualbeschwerden

Seit der Aufnahme seiner Arbeit wurden dem Ausschuss insgesamt 421 Individualbeschwerden vorgelegt, wobei er über 324 dieser Beschwerden entschied und 97 noch anhängig sind. 60 dieser Beschwerden waren unzulässig und 100 wurden eingestellt, so dass von den 421 vorgelegten Beschwerden 164 – ca. 39% aller eingereichten Individualbeschwerden – einer Begründetheitsprüfung unterzogen wurden. In 49 dieser 164 Fälle stellte der Ausschuss eine Verletzung der Vorschriften des Übereinkommens fest, wobei die restlichen 115

Fälle als unbegründet abgewiesen wurden.¹⁰

Damit lagen in den 421 Beschwerden, die seit der Aufnahme seiner Arbeit an den Ausschuss herangetragen wurden, in weniger als 12 % der Fälle Verletzungen der Vorschriften des Übereinkommens vor.

Dabei ist auffällig, dass die meisten Beschwerden gegen Staaten wie die Schweiz (104 Beschwerden), Schweden (103 Beschwerden), Kanada (69 Beschwerden) oder Australien (26 Beschwerden) eingereicht wurden.¹¹ Diese sind nicht unbedingt diejenigen Staaten, von denen man Verstöße gegen das Übereinkommen gegen Folter erwarten würde. Die hohe Zahl der Beschwerden gegen die genannten Länder mag aber darin begründet liegen, dass zum einen in diesen Ländern Informationen über das Individualbeschwerdeverfahren vor dem Ausschuss und Rechtsauskunft beziehungsweise Rechtsschutz leichter zugänglich sind als in anderen Staaten. Zum anderen richten sich die Beschwerden in einer überwiegenden Zahl gegen Verletzungen des Art. 3 Abs. 1, des sogenannten Non-refoulement-Grundsatzes, wonach die Ausweisung von Personen – meist Asylsuchenden – in oder an ein Land, in welchem diese Personen Gefahr liefen, gefoltert zu werden, verboten ist.

II. Das Verfahren

1. Ablauf und Organisation

Gemäß Art. 22 Abs. 1 hat jede natürliche Person das Recht, eine Beschwerde gegen

⁷ *Manfred Nowak/Elizabeth McArthur*, The United Nations Convention Against Torture. A Commentary, 2008, Art. 22 Rn. 1.

⁸ Stand der Ratifikationen abrufbar unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en (18. August 2010).

⁹ Stand der abgegebenen Erklärungen nach Art. 22 Abs. 1 abrufbar unter: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/index.htm (18. August 2010).

¹⁰ Stand vom 25. Mai 2010. Statistik abrufbar unter: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/procedure.htm (18. August 2010).

¹¹ Allerdings wurden gegen Serbien (damals noch Serbien-Montenegro) die meisten Konventionsverletzungen im Verhältnis zu den eingereichten Beschwerden festgestellt, dicht gefolgt von Tunesien. Gegen Serbien wurden insgesamt 8 Beschwerden eingereicht, wovon 7 begründet waren und eine noch anhängig ist. Gegen Tunesien wurden ebenfalls 8 Beschwerden eingereicht, wobei 6 begründet waren, eine unzulässig war und eine weitere eingestellt wurde.

einen Vertragsstaat, der die Erklärung nach Art. 22 Abs. 1 abgegeben hat und unter dessen Jurisdiktion sie steht, eine Beschwerde einzureichen, in der sie geltend macht, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch diesen Staat zu sein.

Beschwerden sollen nach Möglichkeit beim „Petitions Team“ des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Genf eingereicht werden.¹² Gemäß Art. 98 Abs. 1 der Verfahrensordnung¹³ (VerfO) des Ausschusses können Beschwerden vom Generalsekretär der vereinten Nationen, auf Beschluss des Ausschusses oder vom Berichterstatter für neue Beschwerden und vorläufige Maßnahmen registriert werden. Dabei werden nur solche Beschwerden registriert, die sich gegen Staaten richten, die die Erklärung nach Art. 22 Abs. 1 abgegeben haben (Art. 98 Abs. 2 lit. a VerfO), die nicht anonym sind (Art. 98 Abs. 2 lit. b VerfO), schriftlich und vom Opfer selbst oder von seinen nahen Familienangehörigen in seinem Namen oder von einem Vertreter mit entsprechender schriftlicher Ermächtigung (Art. 98 Abs. 2 lit. c VerfO) eingereicht werden.

Gemäß Art. 99 VerfO ist entweder der Generalsekretär der Vereinten Nationen oder der Berichterstatter für neue Beschwerden und vorläufige Maßnahmen dafür zuständig, die für die Zulässigkeitsprüfung gemäß Art. 22 erforderlichen Informationen einzuholen und an den Ausschuss weiterzuleiten.

Nachdem eine Beschwerde registriert und die erforderlichen Anfangsinformationen vom Beschwerdeführer eingeholt wurden, wird die Beschwerde an den beklagten Staat weitergeleitet, der dann gemäß Art. 22 Abs. 3 und Art. 109 Abs. 1 VerfO innerhalb von sechs Monaten sowohl zu Fragen

der Zulässigkeit sowie der Begründetheit der Beschwerde Stellung nehmen soll. Der Beschwerdeführer kann in dieser Zeit ebenfalls weitere Stellungnahmen zur Beschwerde abgeben.

Über die Zulässigkeit einer Beschwerde¹⁴ entscheidet grundsätzlich eine vom Ausschuss nach Art. 106 Abs. 1 VerfO einzurichtende Arbeitsgruppe, die sich aus mindestens drei und höchstens fünf der Ausschussmitglieder zusammensetzt, Art. 106 Abs. 2 VerfO. Die Arbeitsgruppe entscheidet mit einfacher Mehrheit für die Zulässigkeit einer Beschwerde und einstimmig dagegen (Art. 105 Abs. 2 VerfO). Sie kann des Weiteren Empfehlungen bezüglich der Begründetheit einer Beschwerde an den Ausschuss abgeben (Art. 106 Abs. 1 VerfO). Sie tritt entweder kurz vor der Tagung des Ausschusses oder zu jedem anderen vom Ausschuss in Absprache mit dem Generalsekretär zu beschließenden geeigneten Zeitpunkt zusammen. Die Einrichtung der Arbeitsgruppe dient dazu, den Ausschuss zu entlasten, so dass er sich während seiner Tagungen inhaltlich mit den zahlreichen Beschwerden auseinandersetzen und seinen anderen Aufgaben widmen kann.

Ist die Beschwerde unzulässig, so richtet sich das weitere Verfahren im Rahmen der inhaltlichen Prüfung der Beschwerde nach Art. 111 VerfO, sofern die Parteien nicht schon die erforderlichen Informationen zur Begründetheit der Beschwerde gemäß Art. 109 VerfO eingereicht haben. In diesem Fall richtet sich das Verfahren nach Art. 112 VerfO.

Gemäß Art. 111 Abs. 2 VerfO hat der beklagte Staat zunächst innerhalb einer vom Ausschuss bestimmten Frist schriftliche Erklärungen oder Stellungnahmen zur Klärung der zur Prüfung stehenden Sache zu übermitteln und die gegebenenfalls von ihm getroffenen Maßnahmen mitzuteilen, wobei der Ausschuss dem Staat vorgeben kann, welche Informationen er erhalten

¹² Kontaktdaten abrufbar unter: www2.ohchr.org/english/bodies/question.htm (18. August 2010).

¹³ Rules of Procedure, Committee against Torture, UN-Dok. CAT/C/3/Rev.4 vom 9. August 2002. Deutscher Text abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/cat-c-3-rev4.pdf> (18. August 2010).

¹⁴ Näheres zu den einzelnen Voraussetzungen unten unter III.

möchte. Diese Informationen werden dann an den Beschwerdeführer weitergeleitet, der ebenfalls innerhalb einer bestimmten Frist weitere Informationen und Stellungnahmen einreichen kann, Art. 111 Abs. 3 VerfO.

Nach Art. 111 Abs. 4 VerfO kann der Ausschuss den Beschwerdeführer oder einen Vertreter des beklagten Staates zu einer nichtöffentlichen Sitzung des Ausschuss einladen, um noch offene Fragen zu klären. Lädt er eine Partei ein, so muss auch die andere benachrichtigt und eingeladen werden.

Der Ausschuss ist bei der Prüfung der Begründetheit jedoch nicht verpflichtet, ausschließlich die von den Parteien vorgelegten Informationen seiner Prüfung zugrunde zu legen. Gemäß Art. 112 Abs. 2 VerfO kann der Ausschuss, die Arbeitsgruppe oder der Berichterstatter jederzeit von Organen der Vereinten Nationen, den Sonderorganisationen oder sonstigen Quellen – wozu auch NGOs zählen – alle Unterlagen anfordern, die bei der Prüfung der Beschwerde hilfreich sein können.

Gemäß Art. 22 Abs. 7 teilt der Ausschuss dem beklagten Staat sowie dem Beschwerdeführer seine Auffassungen mit, die er gemäß Art. 115 Abs. 2 VerfO in seinem Jahresbericht aufzunehmen hat.

2. Verbindlichkeit des Verfahrens

Die Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens in das UN-System des internationalen Menschenrechtsschutzes hat enorm zur Verbesserung und Effektivität des Menschenrechtsschutzes beigetragen. Allerdings wird kritisiert, dass derartige Verfahren unter der Schwäche leiden, dass die Entscheidungen der Kontrollorgane für die Vertragsstaaten, die sich dem Individualbeschwerdeverfahren unterworfen haben, nicht verbindlich sind.¹⁵

Gegen die Verbindlichkeit der „Auffassungen“ (*views*) des Ausschusses zu den einzelnen Beschwerden spricht zum einen, dass das Übereinkommen keine explizite Verpflichtung der Vertragsstaaten enthält, die Auffassungen des Ausschusses umzusetzen.¹⁶ Zum anderen spricht schon die Bezeichnung der Entscheidungen als „Auffassungen“ für ihren unverbindlichen Charakter.¹⁷

Es kann allerdings nicht von der Hand gewiesen werden, dass die Entscheidungen des Ausschusses auf Grundlage juristischer Methodik und juristisch fundierter Begründungen ergehen, die mit Entscheidungen nationaler und internationaler Menschenrechtsgerichte zu vergleichen sind.¹⁸

Darüber hinaus wurde der Ausschuss von den Vertragsstaaten zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens sowie zur einheitlichen Auslegung der Normen der Konvention eingerichtet.¹⁹

Schließlich würde der Sinn und Zweck des Individualbeschwerdeverfahrens als eines dieser Überwachungsmechanismen unterlaufen werden, wenn ein Vertragsstaat die Entscheidungen des Ausschusses nicht umsetzen und stattdessen eine eigene Auslegung der Normen heranziehen würde, nachdem es sich freiwillig dem Verfahren unterworfen hat.²⁰

Es spricht daher vieles dafür, dass den Entscheidungen des Ausschusses im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens zumindest ein quasi-verpflichtender Charakter

man Weiß, Überblick über die Erfahrungen mit Individualbeschwerden unter verschiedenen Menschenrechtsabkommen, in: AVR 2004, S. 142-156 (S. 151, 153f.).

¹⁶ *Nowak/McArthur* (Fn. 7), Art. 22 Rn. 154.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Ebd., Art. 22 Rn. 199.

¹⁹ *Chris Ingelse*, The Committee Against Torture: One Step Forward, One Step Back, in: NQHR 2000, S. 307-327 (S. 312f.).

²⁰ *Nowak/McArthur* (Fn. 7), Art. 22 Rn. 155.

¹⁵ *Markus G. Schmidt*, Follow-Up Mechanisms Before UN Human Rights Treaty Bodies and the UN Mechanisms Beyond, in: Anne F. Bayefski (Hrsg.), The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century, 2000, S. 233; Nor-

ter zukommt.²¹ So versteht auch der Ausschuss die Rechtsnatur seiner Entscheidungen und hat aus diesem Grund in Art. 112 Abs. 4 VerfO explizit festgelegt, dass seine Feststellungen als „Entscheidungen“ („decisions“) zu bezeichnen sind.

Für den quasi-verbindlichen Charakter der Entscheidungen des Ausschusses spricht des Weiteren sein Vorgehen im Vorfeld seiner Entscheidungen bezüglich der einstweiligen Maßnahmen, die er gemäß Art. 108 Abs. 1 VerfO den jeweils betroffenen Vertragsstaaten auftragen kann, sowie seine Vorgehensweise im Rahmen der Kontrolle der Umsetzung seiner Entscheidungen, sogenannten Follow-up-Verfahrens, gemäß Art. 114 VerfO.

Im Folgenden werden die Kontrollmechanismen des Ausschusses beleuchtet.

3. Kontrollmechanismen des Ausschusses im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens: Einstweilige Maßnahmen und Follow-up

a. Einstweilige Maßnahmen (*interim measures*)

Das Übereinkommen enthält keine explizite Befugnisnorm, wonach der Ausschuss von einem Vertragsstaat die Befolgung bestimmter einstweiliger Maßnahmen verlangen dürfte. Dieses Vorgehen ist aber im System des internationalen und regionalen Menschenrechtsschutzes durchaus üblich, um in dringenden Fällen einen irreparablen Schaden abzuwenden.²² Entsprechend nahm auch der Ausschuss diese Kontrollmöglichkeit in seiner Verfahrensordnung auf. Nach Art. 108 Abs. 1 VerfO kann

„[d]er Ausschuss, eine Arbeitsgruppe oder der oder die Berichterstatter für neue Beschwerden

und vorläufige Maßnahmen [...] jederzeit nach Eingang einer Beschwerde dem betroffenen Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln, in dem er aufgefordert wird, die vorläufigen Maßnahmen zu treffen, die der Ausschuss für erforderlich hält, um einen nicht wiedergutzumachenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzungen abzuwenden.“

Viele Staaten lehnten zunächst solch eine Kompetenz des Ausschusses ab,²³ solche Gesuche einreichen zu dürfen, die bislang fast immer im Zusammenhang mit den Beschwerden zu Art. 3 gestellt wurden.²⁴

So geschah es zum Beispiel im Fall *Núñez Chipana ./ Venezuela*.²⁵ Hier ging es um die Beschwerde einer Peruanerin, die auf ein Auslieferungsverlangen Perus hin von den venezolanischen Behörden abgeschoben wurde. Die Beschwerdeführerin hatte noch vor ihrer Auslieferung beim Ausschuss Beschwerde eingereicht und rügte die Verletzung von Art. 3 Abs. 1. Der Ausschuss hatte mit Übermittlung der Beschwerde an Venezuela ein Gesuch gemäß Art. 108 Abs. 9 (Art. 108 Abs. 1 n.F.) VerfO eingereicht, die Beschwerdeführerin solange nicht auszuliefern, wie das Verfahren vor dem Ausschuss noch nicht abgeschlossen war.

Venezuela kam dem Gesuch jedoch nicht nach und lieferte die Beschwerdeführerin kurz darauf aus. Dies wurde damit gerechtfertigt, dass das oberste Gericht des Landes im Einklang mit dem nationalen Recht für die Auslieferung entschieden habe und dass Art. 3 Abs. 1 von der Verteidigung nicht zum Gegenstand des Verfahrens gemacht worden war.²⁶

Der Ausschuss äußerte sich zum Vorgehen Venezuelas mit tiefer Besorgnis und stellte fest, dass Venezuela mit der Auslieferung

²¹ Ebd., Art. 22 Rn. 199. Zur Parallelargumentation bezüglich der Entscheidungen des UN Menschenrechtsausschusses siehe *Bernhard Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt. Ein Handbuch für die Praxis, 2. aktualisierte Aufl. 2007, S. 19ff.

²² *Nowak/McArthur* (Fn. 7), Art. 22 Rn. 187 m. w. N.

²³ Ebd., Art. 22 Rn. 47-50.

²⁴ Ebd., Art. 22 Rn. 188. Zur einzigen Ausnahme siehe *Habré Suleymane Guenggueng ./ Senegal*, Entscheidung vom 17. Mai 2006, UN-Dok. CAT/C/36/D/181/2001.

²⁵ Entscheidung vom 10. November 1998, UN-Dok. CAT/C/21/D/110/1998.

²⁶ Ebd., Nr. 4.2.

entgegen des Gesuchs nach Art. 108 VerfO, gegen den Geist („*spirit*“) des Abkommens verstoßen habe. Venezuela habe sich nämlich durch die Ratifizierung des Übereinkommens und die Erklärung nach Art. 22 Abs. 5 dazu bereit erklärt, mit dem Ausschuss zu kooperieren, indem es das Verfahren nach Art. 22 und damit auch die entsprechenden Verfahrensregeln des Ausschusses nach Treu und Glauben beachte. Die Befolgung der einstweiligen Maßnahmen, um die der Ausschuss bittet, seien von größter Bedeutung, um gefährdete Personen vor irreparablen Schäden zu schützen und um eine Entscheidung des Ausschusses in der Sache nicht vorweg zu nehmen.²⁷

In der Folgezeit kam es ungeachtet dieser Entscheidung des Ausschusses immer wieder dazu, dass beklagte Staaten die Beschwerdeführer trotz eines Gesuchs des Ausschusses nach Art. 108 VerfO abschoben. In seiner 38. Sitzung im Mai 2007 wurde der Ausschuss dann deutlich, was die Pflichten der Staaten bezüglich der Regeln aus der Verfahrensordnung anging.²⁸

In *Dar ./. Norwegen*²⁹ hatte der Beschwerdeführer, ein Pakistaner, ursprünglich eine Beschwerde gegen Norwegen eingereicht, weil er trotz des Vorliegens der Gefahr, dass er in Pakistan gefoltert werden könnte, dorthin abgeschoben werden sollte. Nachdem er aber trotz Gesuchs des Ausschusses gemäß Art. 108 VerfO, den Nor-

wegen ablehnte,³⁰ abgeschoben wurde, änderte er seine Beschwerde und rügte die Verletzung von Art. 22, da Norwegen dadurch seine Pflicht, mit dem Ausschuss zu kooperieren, verletzt habe.³¹

Der Ausschuss bestätigte zunächst seine Feststellung aus der oben genannten Entscheidung und stellte weiterhin fest:

*“The Committee also notes that the Convention (art. 18) vests it with competence to establish its own rules of procedure, which become inseparable from the Convention to the extent they do not contradict it. In this case, rule 108 of the rules of procedure is specifically intended to give meaning and scope to articles 3 and 22 of the Convention, which otherwise would only offer asylum-seekers invoking a serious risk of torture a merely theoretical protection. By failing to respect the request for interim measures made to it, and to inform the Committee of the deportation of the complainant, the State party committed a breach of its obligations of cooperating in good faith with the Committee, under article 22 of the Convention.”*³²

Hiermit legte der Ausschuss fest, dass Art. 3 und 22 die Pflicht der Vertragsstaaten umfassen, Art. 108 VerfO und damit die Gesuche des Ausschusses, einstweilige Maßnahmen zu ergreifen, zu beachten und diesen nachzukommen. In Folge dieser Entscheidung sind Verstöße gegen diese Pflicht tatsächlich nur noch vereinzelt zu verzeichnen.³³

²⁷ Entscheidung vom 10. November 1998 (Fn. 25), Nr. 8.

²⁸ Zuvor hatte der Ausschuss auch schon entsprechend entschieden. Vgl. *Brada ./. Frankreich*, Entscheidung vom 24. Mai 2005, UN-Dok. CAT/C/34/D/195/2002, *Elif Pelit ./. Azerbaijan*, Entscheidung vom 29. Mai 2007, UN-Dok. CAT/C/38/D/281/2005, *Agiza ./. Schweden*, Entscheidung vom 24. Mai 2005, UN-Dok. CAT/C/34/D/233/2003, *Adel Tebourski ./. Frankreich*, Entscheidung vom 11. Mai 2007, UN-Dok. CAT/C/38/D/300/2006.

²⁹ In *Dar ./. Norwegen*, Entscheidung vom 16. Mai 2007, UN-Dok. CAT/C/38/D/249/2004, wurden dann die Entscheidungssätze aus den vorherigen Fällen zusammengefasst und einige Ansatzpunkte für die Heilung einer Missachtung der Gesuche gegeben.

³⁰ Ebd., Nr. 16.2.

³¹ Ebd., Nr. 1.1.

³² Ebd., Nr. 16.3. Hervorhebungen der Autorin. Siehe auch Entscheidung vom 11. Mai 2007, UN-Dok. CAT/C/38/D/300/2006, Nr. 8.6. Später wiederholt in *Sogi ./. Kanada*, Entscheidung vom 29. November 2007, UN-Dok. CAT/C/39/D/297/2006.

³³ Hierzu vergleiche insbesondere *Adel Tebourski ./. Frankreich*, Entscheidung vom 11. Mai 2007, UN-Dok. CAT/C/38/D/300/2006. In diesem Fall war Frankreich dem Gesuch des Ausschusses, die Abschiebung des Beschwerdeführers auszusetzen, nicht nachgekommen und versuchte dies unter anderem mit dem Argument zu rechtfertigen, dass die Gesuche des Ausschusses nach Art. 108 VerfO rechtlich nicht

Durch die Gesuche nach einstweiligen Maßnahmen gemäß Art. 108 Verfo hat der Ausschuss die Möglichkeit, auf das Handeln der Staaten verbindlich einzuwirken, um den effektiven Schutz gefährdeter Personen zu ermöglichen und die Effektivität des Übereinkommens zu gewährleisten.³⁴ Erforderlich ist aber, dass die Beschwerde Aussicht auf Erfolg hat, so dass dem Beschwerdeführer auch tatsächlich ein irreparabler Schaden drohen kann.³⁵ Da der Ausschuss jederzeit nach Eingang einer Beschwerde ein Gesuch einreichen kann, ist dies sogar vor der Erschöpfung des nationalen Rechtswegs möglich.³⁶ Wie sich in der einzigen Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland zeigt,³⁷ kann dies sogar die Defizite im Schutzsystem mancher nationaler Rechtsordnungen, in denen Rechtsbehelfe gegen Abschiebungsverfügungen keine aufschiebende Wirkung haben, ausgleichen.

b. Follow-up-Verfahren

Um zu gewährleisten, dass die beklagten Vertragsstaaten seine Entscheidungen umsetzen, ist der Ausschuss dazu übergegangen, den Vertragsstaat gemäß Art. 112 Abs. 5 Verfo darum zu bitten, ihm binnen 90 Tagen mitzuteilen, welche Maßnahmen er im Einklang mit den Entscheidungen des Ausschusses ergriffen hat.

Des Weiteren führte der Ausschuss in seiner 28. Sitzung im Mai 2002 das Follow-up-Verfahren ein, um die Umsetzung seiner Entscheidungen im Rahmen von Art. 22 durch die Staaten besser kontrollieren zu

können.³⁸ Hierzu wurde Art. 114 Verfo eingeführt, nach dessen Abs. 1 der

„Ausschuss [...] einen oder mehrere Berichterstatte zur Kontrolle der Umsetzung der nach Artikel 22 des Übereinkommens getroffenen Entscheidungen benennen [kann], um festzustellen, welche Maßnahmen die Vertragsstaaten ergriffen haben, um den Feststellungen des Ausschusses Folge zu leisten.“

Gemäß Art. 114 Abs. 2 Verfo können die Berichterstatte die „Kontakte aufnehmen und die Maßnahmen ergreifen, die im Hinblick auf die ordnungsgemäße Wahrnehmung ihres Kontrollauftrags angemessen sind“. Nach Abs. 4 können sie sogar mit Zustimmung des Ausschusses dem betroffenen Vertragsstaat Besuche abstatten, falls dies erforderlich sein sollte.³⁹

Das Übereinkommen enthält zwar keine Rechtsgrundlage für das Follow-up-Verfahren. Allerdings enthält er auch keine Vorschriften, die dem entgegenstehen. Gemäß Art. 22 Abs. 1 ist der Ausschuss zur „Entgegennahme und Prüfung“ von Beschwerden befugt, was nicht bedeutet, dass diese Befugnis mit der Verabschiedung seiner Entscheidungen beendet sei.⁴⁰

Darüber hinaus kann die Kompetenz des Ausschusses, die Umsetzung seiner Entscheidungen, deren quasi-verbindlicher Charakter oben aufgezeigt wurde, daraus abgeleitet werden, dass er gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 19-22 mit der Überwachung der Einhaltung und der Effektivität des Übereinkommens betraut ist.⁴¹

Der zuständige Berichterstatte reichte seinen ersten Bericht zur 32. Sitzung des Ausschusses im Mai 2004 ein. Darin ging er auf Entscheidungen des Ausschusses in Be-

verbindlich seien. Der Ausschuss wies diese Argumentation mit der oben angeführten Begründung ab und stellte fest, dass Frankreich durch die Abschiebung entgegen des Gesuchs des Ausschusses gegen Art. 3 und 22 verstoßen hat (Nr. 8.7). Vergleiche auch *Sogi ./ Kanada*, Entscheidung vom 29. November 2006, UN-Dok. CAT/C/38/D/297/2006.

³⁴ *Nowak/McArthur* (Fn. 7), Art. 22 Rn. 191.

³⁵ Ebd., Art. 22 Rn. 41.

³⁶ Ebenda.

³⁷ Siehe hierzu unter III. 2.

³⁸ UN-Dok. A/57/44 Annex IX.

³⁹ Im Unterschied zu Art. 20 des Übereinkommens, welcher das Untersuchungsverfahren regelt und in seinem Abs. 3 Vorortbesuche mit Zustimmung des betroffenen Staates ermöglicht, verlangt der Wortlaut von Art. 114 Abs. 4 Verfo lediglich die Zustimmung des Ausschusses als Voraussetzung für Vorortbesuche.

⁴⁰ *Nowak/McArthur* (Fn. 7), Art. 22 Rn. 145.

⁴¹ Ebenda.

schwerden gegen Serbien-Montenegro, Schweden und Tunesien und die von diesen Staaten ergriffenen Maßnahmen ein.⁴²

c. Fazit zu den Kontrollmechanismen

Die Kontrollmechanismen im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens, die der Ausschuss aus den Vorschriften der Konvention abgeleitet und in seine Verfahrensordnung aufgenommen hat, machen den quasi-verbindlichen Charakter seiner Entscheidungen auch faktisch spürbar. Durch sie kann der Ausschuss nicht nur besser kontrollieren, ob die Staaten ihre Pflichten aus dem Übereinkommen einhalten. Er kann sogar wirkungsvoll eingreifen, um den Schutz bedrohter Personen zu gewährleisten. Die Kontrollmechanismen tragen damit zur besseren Umsetzung des Übereinkommens sowie zur Effektivität des Individualbeschwerdeverfahrens bei.

III. Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individualbeschwerde gemäß Art. 22

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individualbeschwerde richten sich nach Art. 22 und Art. 107 Verfo.⁴³ Art. 107 Verfo

konkretisiert dabei die in Art. 22 genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen.

Im Folgenden wird auf ausgewählte Beschwerden eingegangen, die rechtliche Probleme oder Besonderheiten bei der Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen aufweisen sowie zu ihrer Konkretisierung beitragen. Dabei kann nicht auf alle dieser Voraussetzungen eingegangen werden.⁴⁴

1. *Der Beschwerdeführer macht geltend, Opfer einer Verletzung einer Bestimmung des Übereinkommens durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein, Art. 22 Abs. und Art. 107 lit. a Verfo*

In *Roitman Rosenmann ./.* Spanien⁴⁵ legte der Beschwerdeführer im Oktober 2000 gegen Spanien eine Beschwerde wegen der Verletzung der Pflichten aus Art. 8 Abs. 4, Art. 9 Abs. 1 und 2 sowie Art. 13 und 14 vor dem Ausschuss ein. Der Beschwerdeführer war ein spanischer Staatsbürger chilenischer Herkunft, der 1973 nach einem Staatsstreich in Chile unter dem Regime General *Pinochets* inhaftiert und gefoltert worden war. 1996 beantragten einige Opfer des *Pinochet*-Regimes in Spanien im Rahmen einer Popularklage die Eröffnung ei-

⁴² UN-Dok. A/59/44, S. 95-97.

⁴³ Art. 107 Verfo lautet:

„Um zu einer Entscheidung über die Zulässigkeit einer Beschwerde zu gelangen, hat sich der Ausschuss, seine Arbeitsgruppe oder ein nach den Artikeln 98 oder 106 Absatz 3 benannter Berichterstatter zu vergewissern,

a) dass die betreffende Person geltend macht, Opfer einer Verletzung einer Bestimmung des Übereinkommens durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein. Die Beschwerde sollte von der betreffenden Person selbst oder von ihren Familienangehörigen oder bestellten Vertretern eingereicht werden, von anderen im Namen des angeblichen Opfers nur, wenn es den Anschein hat, dass das Opfer nicht in der Lage ist, die Beschwerde selbst einzureichen, und dem Ausschuss die entsprechende Ermächtigung vorgelegt wird;

b) dass die Beschwerde keinen Missbrauch des Ausschussverfahrens darstellt oder offensichtlich unbegründet ist;

c) dass die Beschwerde nicht mit den Bestimmungen des Übereinkommens unvereinbar ist;

d) dass dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wurde oder wird;

e) dass die betreffende Person alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft hat. Dies gilt jedoch nicht, wenn das Verfahren bei der Anwendung der Rechtsbehelfe unangemessen lange gedauert hat oder für die Person, die das Opfer einer Verletzung des Übereinkommens geworden ist, keine wirksame Abhilfe erwarten lässt;

f) dass die seit der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe verstrichene Zeit nicht so unangemessen lange ist, dass die Prüfung der Beschwerde durch den Ausschuss oder den Vertragsstaat über Gebühr erschwert wird.“

⁴⁴ Für eine ausführliche Besprechung der Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individualbeschwerde gemäß Art. 22 sowie zur Spruchpraxis des Ausschusses vgl. *Nowak/McArthur* (Fn. 7), Art. 22.

⁴⁵ Entscheidung vom 27. September 2002, UN-Dok. CAT/C/28/D/176/2000/CORR.1.

nes Strafverfahrens gegen General *Pinochet* unter anderem wegen Folterungen, die zwischen 1973 bis 1990 unter seiner Herrschaft verübt worden waren. In diesem Verfahren sagte der Beschwerdeführer als Zeuge aus.⁴⁶ Als General *Pinochet* 1998 in England festgenommen wurde, stellte das mit dem Strafverfahren gegen diesen befasste spanische Gericht einen Antrag auf seine Auslieferung, das vom spanischen Außenministerium an das zuständige britische Gericht weitergeleitet werden sollte. Dies wurde jedoch vom spanischen Außenministerium abgelehnt.⁴⁷ Darüber hinaus weigerte sich das Außenministerium der Entscheidung des britischen Innenministeriums, den Auslieferungsprozess einzustellen und General *Pinochet* zu entlassen, entgegenzutreten und diesbezügliche Beschwerden des spanischen Gerichts weiterzuleiten.⁴⁸ Im Mai 2000 wurde *Pinochet* entlassen.⁴⁹

Der Beschwerdeführer rügte vor dem Ausschuss, dass Spanien, dadurch dass das Außenministerium nicht sein Möglichstes unternommen hatte, um die Auslieferung an Spanien zu erwirken, und dadurch dass es den Auslieferungsantrag sowie die Beschwerden des spanischen Gerichts an die britischen Behörden nicht weitergeleitet hatte, die Auslieferung *Pinochets* an Spanien vereitelte und damit die Pflichten aus Art. 13 und 14 des Übereinkommens verletzt habe. Denn so habe Spanien eine umgehende und unparteiische Untersuchung der Folterfälle i.S.v. Art. 13 und 14⁵⁰ durch die spanischen Behörden verhindert.⁵¹

⁴⁶ Ebd., Nr. 2.1.

⁴⁷ Ebd., Nr. 2.7.

⁴⁸ Ebd., Nr. 2.9.

⁴⁹ Ebd., Nr. 2.1.

⁵⁰ Art. 13 des Übereinkommens lautet:
„Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass jeder, der behauptet, er sei in einem der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehenden Gebiet gefoltert worden, das Recht auf Anrufung der zuständigen Behörden und auf umgehende unparteiische Prüfung seines Falles durch diese Behörden hat. Es sind Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass der Beschwerdeführer und die Zeugen vor jeder

Im Rahmen der Zulässigkeit stellte der Ausschuss unter anderem fest, dass der Beschwerdeführer durch das Unterlassen des Außenministeriums, die Auslieferung zu erwirken, nicht selbst und unmittelbar betroffen und damit nicht beschwerdeberechtigt sei. Denn er sei weder Nebenkläger im Strafprozess gegen General *Pinochet* gewesen, noch war er am Antrag auf Auslieferung beteiligt. Selbst wenn *Pinochet* ausgeliefert worden wäre, hätte sich für den Beschwerdeführer ohne weitere rechtliche Schritte nichts geändert. Damit sei der Beschwerdeführer nicht Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch Spanien gewesen.⁵²

Voraussetzung der Opfereigenschaft i.S.v. Art. 22 Abs. 1 S. 1 und Art. 107 lit. a VerfO ist demnach, dass der Beschwerdeführer selbst und unmittelbar von der Verletzungshandlung betroffen ist. Des Weiteren muss der Beschwerdeführer beim Einreichen der Beschwerde gegenwärtig betroffen sein. Es reicht nicht, wenn die Betroffenheit irgendwann in der Vergangenheit vorgelegen hat.

In *J. M. U. M. ./ Schweden*⁵³ aus dem Jahre 1996 sollte der kongolesische Beschwerdeführer in die Demokratische Republik Kongo (damals noch Zaïre) abgeschoben werden, nachdem seine Asylanträge von den schwedischen Behörden mehrfach abgelehnt worden und Rechtsmittel gegen

Misshandlung oder Einschüchterung wegen ihrer Beschwerde oder ihrer Aussagen geschützt sind.“

Art. 14 Abs. 1 des Übereinkommens lautet:
„Jeder Vertragsstaat stellt in seiner Rechtsordnung sicher, dass das Opfer einer Folterhandlung Wiedergutmachung erhält und ein einklagbares Recht auf gerechte und angemessene Entschädigung einschließlich der Mittel für eine möglichst vollständige Rehabilitation hat. Stirbt das Opfer infolge der Folterhandlung, so haben seine Hinterbliebenen Anspruch auf Entschädigung.“

⁵¹ UN-Dok. CAT/C/28/D/176/2000/CORR.1., Nr. 3.2.

⁵² Ebd., Nr. 6.4.

⁵³ Entscheidung vom 15. Mai 1998, UN-Dok. CAT/C/20/D/58/1996.

die Ablehnungsbescheide erfolglos geblieben waren.⁵⁴ Kurz vor der Abschiebung tauchte der Beschwerdeführer aber unter, so dass sie nicht vollzogen werden konnte. Nach einiger Zeit stellte der Beschwerdeführer erneut einen Asylantrag aufgrund der veränderten Lage in seinem Heimatland. Daraufhin wurde der Abschiebungsbescheid aufgehoben, so dass eine Abschiebung nicht mehr drohte.⁵⁵ Dennoch reichte der Beschwerdeführer bei dem Ausschuss eine Beschwerde ein. Der Ausschuss stellte fest, dass der Beschwerdeführer nicht mehr gegenwärtig betroffen sei und wies die Beschwerde als unzulässig ab.⁵⁶

Zu beachten ist jedoch, dass es ausreicht, dass zum Zeitpunkt der Einlegung der Beschwerde die Betroffenheit gegenwärtig war, selbst wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt weggefallen ist. Es kommt also auf die gegenwärtige Betroffenheit zum Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde an.

Dies war der Fall in *E. A. ./ Schweiz*.⁵⁷ Der Beschwerdeführer, ein kurdischstämmiger Türke, sollte nach Ablehnung seines Asylantrags in der Schweiz in die Türkei abgeschoben werden.⁵⁸ Der Beschwerdeführer behauptete, dass ihm in der Türkei aufgrund seiner früheren politischen Aktivitäten Folter drohte, so dass eine Abschiebung in die Türkei eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 bedeutet hätte.⁵⁹ Zum Zeitpunkt der Einlegung der Beschwerde befand sich der Beschwerdeführer noch auf schweizerischem Territorium, das er aber einige Jahre später, bevor der Ausschuss in der Sache entscheiden konnte, verließ.⁶⁰ Im Rahmen der Zulässigkeit hielt der Ausschuss es für

ausreichend, dass sich der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde noch unter der Hoheitsgewalt des beklagten Staates befand, der zu dem Zeitpunkt noch die Möglichkeit hatte, den Beschwerdeführer abzuschicken – der Beschwerdeführer also gegenwärtig betroffen war.⁶¹

2. Erschöpfung des nationalen Rechtswegs, Art. 22 Abs. 5 lit. b und Art. 107 lit. e VerfO⁶²

Die meisten Beschwerden scheitern im Rahmen der Zulässigkeit am Erfordernis der Erschöpfung des nationalen Rechtswegs i.S.v. Art. 22 Abs. 5 lit. b und Art. 107 lit. e VerfO. Danach muss der Beschwerdeführer alle zur Verfügung stehenden⁶³ innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft haben. Dies gilt aber dann nicht, wenn das Verfahren bei der Anwendung der Rechtsbehelfe unangemessen lange gedauert hat oder aber für das Opfer keine wirksame Abhilfe erwarten lässt, Art. 22 Abs. 5 lit. b, 2. HS. und Art. 107 lit. e S. 2 VerfO.

In der bislang einzigen Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland, *M. A. K. ./ Deutschland*,⁶⁴ konkretisierte der Ausschuss zum einen, wann ein Beschwerdeführer den Rechtsweg für die Zwecke des Art. 22 Abs. 5 lit. b erfüllt hat. Zum anderen konkretisierte er die Ausnahme nach Art. 22 Abs. 5 lit. b, 2. HS. 2. Alt., nämlich die Bedingung, dass die Abhilfe, die von einem Rechtsbehelf zu erwarten ist, für das Opfer wirksam sein muss.

Hier richtete sich der Beschwerdeführer, ein kurdischstämmiger Türke, gegen die

⁵⁴ Ebd., Nr. 2.1-2.3.

⁵⁵ Ebd., Nr. 2.5.

⁵⁶ Ebd., Nr. 3.2 und 4.

⁵⁷ Entscheidung vom 10. November 1997, UN-Dok. CAT/C/19/D/28/1995.

⁵⁸ Ebd., Nr. 1, 2.4.

⁵⁹ Ebd., Nr. 2.1-2.3, 3.

⁶⁰ Ebd., Nr. 4.2.

⁶¹ Ebd., Nr. 5.2.

⁶² Für eine ausführliche Besprechung der Fälle zu dieser Zulässigkeitsvoraussetzung siehe *Nowak/McArthur* (Fn. 7), Art. 22 Rn. 93-129.

⁶³ Zur Bedeutung von „alle zur Verfügung stehenden“ ebd., Art. 22 Rn. 95-98 m. w. N. zur relevanten Spruchpraxis.

⁶⁴ Entscheidung vom 17. Mai 2004, UN-Dok. CAT/C/32/D/214/2002.

Entscheidung der Bundesrepublik, ihn in die Türkei abzuschicken.⁶⁵

Der Asylantrag des Beschwerdeführers wurde im August 1991 vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) mit der Begründung abgelehnt, dass die Angaben des Beschwerdeführers zu viele Widersprüche aufwiesen und dieser deshalb unglaubwürdig sei. Hiergegen erhob der Beschwerdeführer beim Verwaltungsgericht (VG) Wiesbaden Verpflichtungsklage. Die Klage und die spätere Berufung wurden jedoch im September 1999 sowie im April 2001 abgewiesen. Im Oktober 2001 erging dann ein Ausweisungsbefehl mit Anordnung der sofortigen Vollziehung. Der Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens, den der Beschwerdeführer im Januar 2002 stellte, wurde vom Bundesamt abgelehnt, da die neu vorgebrachten Tatsachen keine Veränderung der Sachlage brachten und der Beschwerdeführer sie bereits im ersten Verfahren hätte vorbringen können. Darüber hinaus waren auch diese widersprüchlich.⁶⁶ Daraufhin reichte der Beschwerdeführer Verpflichtungsklage vor dem VG Frankfurt ein. Dieses Verfahren war zum Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde vor dem Ausschuss noch anhängig.⁶⁷ Gleichzeitig stellte der Beschwerdeführer einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Vollzug der Abschiebung, der aber aus denselben Gründen abgelehnt wurde, die das Bundesamt gegen die Wiederaufnahme des Asylverfahrens vorbrachte.⁶⁸

Im Juli 2002 erhob der Beschwerdeführer dann Verfassungsbeschwerde zusammen mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung der vorläufigen Unterlassung der Abschiebung gemäß § 32 BVerfGG. Die Beschwerde wurde jedoch zusammen mit dem Antrag vom Bundesverfassungsgericht mit der Begründung abgelehnt, der

Beschwerdeführer habe lediglich die Bewertung der Tatsachen durch die Gerichte gerügt, nicht aber die Verletzung seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte.⁶⁹

Im Verfahren vor dem Ausschuss 2004 wendete sich die Bundesrepublik zunächst gegen die Zulässigkeit der Beschwerde wegen fehlender Rechtswegerschöpfung gemäß Art. 22 Abs. 5 lit. b. Sie war der Ansicht, dass der nationale Rechtsweg auch die Verfassungsbeschwerde umfasse, die hier aber als unzulässig abgewiesen wurde, weil die Beschwerde nicht hinreichend substantiiert gewesen sei.⁷⁰ Durch unzulässige Beschwerden könne der Rechtsweg jedoch nicht erschöpft werden, da es möglich sei, nach Beheben des Zulässigkeitshindernisses erneut Klage zu erheben.⁷¹ Darüber hinaus gab es nach Ansicht der Bundesrepublik im vorliegenden Fall keinen Grund, eine Ausnahme vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung anzunehmen, da eine Verfassungsbeschwerde zusammen mit dem einstweiligen Rechtsschutz nach § 32 BVerfGG eine effektive Abhilfe bot.⁷²

Der Ausschuss schloss sich jedoch der Argumentation des Beschwerdeführers an, der vorbrachte, dass Art. 22 Abs. 5 lit. b flexibel gehandhabt werden müsse und daher nur effektive Rechtsmittel umfassen könne.⁷³ Entsprechend befand der Ausschuss zum einen, dass es für den Zweck des Übereinkommens ausreiche, dass der Beschwerdeführer eine Verfassungsbeschwerde erhoben habe, die abgewiesen wurde. Aus welchen Gründen dies geschehe – ob nun aufgrund ihrer Unzulässigkeit oder Unbegründetheit –, sei unerheblich. Denn es genüge für Art. 22 Abs. 5 lit. b, dass der Beschwerdeführer sich ernsthaft bemüht habe, den Rechtsweg zu erschöpfen. Außerdem könne der Ausschuss als

⁶⁵ Ebd., Nr. 3.1.

⁶⁶ Ebd., Nr. 2.4-2.5.

⁶⁷ Ebd., Nr. 2.5.

⁶⁸ Ebd., Nr. 2.8.

⁶⁹ Ebd., Nr. 2.9.

⁷⁰ Ebd., Nr. 4.2.

⁷¹ Ebd., Nr. 4.3.

⁷² Ebd., Nr. 4.4.

⁷³ Ebd., Nr. 5.4.

internationale Instanz nicht über die Prozessvoraussetzungen nationaler Rechtsmittel befinden, es sei denn diese wären mit Art. 22 Abs. 5 offenkundig unvereinbar.⁷⁴

Was allerdings die noch anhängige Klage vor dem VG Frankfurt anging, so stellte der Ausschuss fest, dass diese keine effektive Abhilfe gegen die Abschiebung darstellte, da sie keine aufschiebende Wirkung gegen die Ablehnung des Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels habe, die im vorliegenden Fall die zwingende Ausreise zur Folge gehabt hätte. Daher nahm der Ausschuss trotz formal fehlender Rechtswegerschöpfung das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 22 Abs. 5 lit. b an und erklärte die Beschwerde für zulässig.⁷⁵ Da der Beschwerdeführer jedoch nicht glaubhaft machen konnte, dass er durch die Abschiebung in die Türkei persönlich und unmittelbar der Gefahr ausgesetzt werden würde, gefoltert zu werden, wies der Ausschuss die Beschwerde als un begründet ab.⁷⁶

In einer Reihe von Entscheidungen zu Beschwerden gegen Kanada konkretisierte der Ausschuss die Bedingung, dass Rechtsbehelfe gemäß Art. 22 Abs. 5 lit. b, 2. HS., 2. Alt. und Art. 107 lit. e, S. 2, 2. Alt. VerfO eine wirksame Abhilfe für den Beschwerdeführer erwarten lassen müssen.

In *B. S. ./ Kanada*⁷⁷ ging es um die Vereinbarkeit der Abschiebung des Beschwerdeführers in sein Heimatland, dem Iran, mit Art. 3 Abs. 1.⁷⁸

Kanada widersprach zunächst der Zulässigkeit der Beschwerde mit der Begründung, der Beschwerdeführer habe den nationalen Rechtsweg nicht erschöpft. Zwar

hatte der Beschwerdeführer bereits gegen die Abschiebungsverfügung des Ministeriums für Staatsbürgerschaft und Einwanderung aus dem Jahre 1999 erfolglos geklagt. Allerdings stand ihm noch ein Antrag auf Aussetzung der Abschiebung aus familiären und humanitären Gründen bei demselben Ministerium offen.⁷⁹

Der Ausschuss widersprach dieser Argumentation und befand, dass ein solcher Antrag keine wirksame Abhilfe für den Beschwerdeführer erwarten ließe, da das selbe Ministerium, das schon bei der Entscheidung über die Abschiebung im konkreten Fall das Vorliegen der Gefahr, im Iran persönlich und unmittelbar der Folter ausgesetzt zu werden, ablehnte, über den neuen Antrag zu entscheiden hätte. Darüber hinaus wäre dasselbe Gericht, das bereits die erste Klage des Beschwerdeführers gegen die Abschiebungsverfügung abgelehnt hatte, für die Überprüfung der Entscheidung des Ministeriums bezüglich des Antrags auf Aussetzung der Abschiebung aus familiären und humanitären Gründen zuständig. Daher nahm der Ausschuss im vorliegenden Fall die Ausnahme zum Erfordernis der Rechtswegerschöpfung gemäß Art. 22 Abs. 5 lit. b, 2. HS., 2. Alt. an.⁸⁰

In *Falcon Ríos ./ Kanada*⁸¹ stellte der Ausschuss weiterhin fest, dass nach kanadischem Recht über den Antrag auf Aussetzung der Abschiebung aus familiären und humanitären Gründen nicht aufgrund rechtlicher Kriterien zu entscheiden sei, sondern dass die Gewährung eines solchen Antrags im ausschließlichen Ermessen der Einwanderungsbehörden liege und auch nicht gerichtlich voll überprüfbar sei. Aus diesem Grund stelle dieser Antrag keinen Rechtsbehelf dar, der eine wirksame Abhilfe für das Opfer erwarten ließe, so dass der Antrag grundsätzlich nicht vom Beschwer-

⁷⁴ Ebd., Nr. 7.1.

⁷⁵ UN-Dok. A/59/44, S. 95, Nr. 263. Ähnlich geht auch der UN Menschenrechtsausschuss vor. Hierzu vergleiche *Schäfer* (Fn. 21), S. 97 m.w.N. zur relevanten Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses.

⁷⁶ UN-Dok. CAT/C/32/D/214/2002, Nr. 13.1-14.

⁷⁷ Entscheidung vom 14. November 2001, UN-Dok. CAT/C/27/D/166/2000.

⁷⁸ Ebd., Nr. 3 und 7.1.

⁷⁹ Ebd., Nr. 4.1.

⁸⁰ Ebd., Nr. 6.2.

⁸¹ Entscheidung vom 17. Dezember 2004, UN-Dok. CAT/C/33/D/133/1999.

deführer eingelegt werden muss, um den Rechtsweg zu erschöpfen.⁸²

In *L. Z. B. et al. ./ Kanada*⁸³ befasste sich der Ausschuss mit der Abschiebung eines Mexikaners, dessen Asylantrag in Kanada abgelehnt wurde. Hier befand der Ausschuss erneut, dass der Antrag auf Aussetzung der Abschiebung aus familiären und humanitären Gründen keinen effektiven Rechtsschutz gewähre. Zum einen seien die Beamten, die über diesen Antrag *ex gratia* zu bestimmen hätten, Teil des für das Asylverfahren zuständigen Ministeriums und stellten damit keine unabhängige Instanz dar, die über diesen „Rechtsbehelf“ entscheide. Zum anderen könnten die betroffenen Personen noch vor der Entscheidung über den Antrag, der keine aufschiebende Wirkung bezüglich der Abschiebung hat, abgeschoben werden. Insofern ließe dieser „Rechtsbehelf“ auch aus diesen Gründen keine wirksame Abhilfe für den Beschwerdeführer erwarten.⁸⁴

Diese Probleme des kanadischen Asylverfahrens hatte der Ausschuss bereits in seinen abschließenden Stellungnahmen zum dritten Staatenbericht Kanadas im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens gemäß Art. 19 im Jahre 2000 kritisiert.⁸⁵ Wie sich aber an den späteren Beschwerden zeigte, hatte Kanada diese Probleme bis dahin noch nicht behoben.

Eine ebenfalls interessante Entscheidung zur Frage der Effektivität eines Rechtsbehelfs i.S.v. Art. 22 Abs. 5 lit. b, 2. HS., 2. Alt. und Art. 107 lit. e, S. 2, 2. Alt. VerfO findet sich in *Dimitrijevic ./ Serbien-Montenegro*.⁸⁶ Der Beschwerdeführer in diesem Fall war ein serbischer Roma, der die Verletzung von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 und 16 sowie Art. 12, 13 und 14 durch Serbien-Montenegro rügte. 1997 wurde der Be-

schwerdeführer drei Tage lang inhaftiert und während der Haft brutal geschlagen. Ihm wurden Wasser und Nahrung vorenthalten und die Nutzung sanitärer Anlagen sowie medizinische Behandlung seiner Verletzungen verweigert.⁸⁷ Gegen den Beschwerdeführer wurde dann ein Gerichtsverfahren wegen Diebstahls eingeleitet. Während dieses Verfahrens teilte er dem Richter mit, dass er während der Haft misshandelt worden war. Der Richter ordnete zwar eine medizinische Untersuchung an, unterließ es aber, den Staatsanwalt über die Vorwürfe zu unterrichten. Der Bericht der medizinischen Untersuchung war später nicht mehr auffindbar.⁸⁸ Nach seiner Entlassung erstatte der Beschwerdeführer eine Strafanzeige. Jedoch konnten die Behörden bis zum Verhandlungstag vor dem Ausschuss im November 2005 keine Ergebnisse in der Sache vorbringen.⁸⁹

2000 reichte der Beschwerdeführer Beschwerde beim Ausschuss ein, ohne jedoch andere (zivilrechtliche) Verfahren vor nationalen Gerichten eingeleitet zu haben. Der Beschwerdeführer brachte vor, dass in Serbien-Montenegro die Roma-Minderheit Opfer systematischer Polizeigewalt sei und dass in diesen Fällen selten gegen Polizeibeamte ermittelt würde. Aus diesem Grund böten Rechtsbehelfe vor nationalen Gerichten keine effektive Abhilfe für die Opfer.⁹⁰

Da hier ja gerade der Vorwurf war, dass sowohl die Behörden wie auch das Gericht trotz der Beschwerden des Beschwerdeführers untätig blieben und keine Ermittlungen durchführten, weshalb der Beschwerdeführer die Verletzung der Art. 12⁹¹, 13

⁸² Ebd., Nr. 7.3.

⁸³ Entscheidung vom 15. November 2007, UN-Dok. CAT/C/39/D/304/2006.

⁸⁴ Ebd., Nr. 6.4.

⁸⁵ UN Doc. A/56/44, S. 26-27, Nr. 58 (f) und 59.

⁸⁶ Entscheidung vom 29. November 2005, UN-Dok. CAT/C/35/D/172/2000.

⁸⁷ Ebd., Nr. 2.1-2.2.

⁸⁸ Ebd., Nr. 2.3.

⁸⁹ Ebd., Nr. 2.5.

⁹⁰ Ebd., Nr. 3.1-3.3.

⁹¹ Art. 12 lautet:

„Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass seine zuständigen Behörden umgehend eine unparteiische Untersuchung durchführen, sobald ein hinreichender Grund für die Annahme besteht, dass in einem seiner Hoheitsgewalt un-

und 14 rügte und im Ergebnis auch Recht bekam,⁹² konnte der Ausschuss zu keinem anderen Schluss kommen, als dass andere Verfahren vor nationalen Gerichten ebenso wenig effektive Abhilfe versprochen. Daher wurde die Beschwerde i.S.v. Art. 22 Abs. 5 als zulässig angenommen.⁹³

III. Fazit

Wie sich zeigt, hat der Ausschuss eine differenzierte Spruchpraxis entwickelt und damit zur Konkretisierung der Vorschriften zum Individualbeschwerdeverfahren des Übereinkommens beigetragen. Hierdurch und durch die Weiterentwicklung seiner Kontrollmechanismen im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens hat der Ausschuss bewiesen, dass er die effektive Umsetzung des Übereinkommens vorantreiben kann, und dass er als alternative Schutzinstanz neben den nationalen Schutzmechanismen nicht zu unterschätzen ist.

terstehenden Gebiet eine Folterhandlung begangen wurde.“

⁹² UN-Dok. CAT/C/35/D/172/2000, Nr. 7.3-7.4.

⁹³ Ebd., Nr. 6.2.