



Kurzinformation

Vereinbarkeit einer Altersgrenze für Langzeitwahlbeobachter aus Deutschland mit der EMRK

Diese Kurzinformation beschäftigt sich mit der Frage, ob ein Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vorliegt, wenn das Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) mit Personen, die das 67. Lebensjahr vollendet haben, grundsätzlich keine Arbeitsverträge für Langzeitwahlbeobachtungen abschließt und nur bei personellem Mehrbedarf die Altersgrenze auf 70 Jahre anpasst.¹

In Betracht kommen Verletzungen von Art. 14 EMRK sowie von Art. 1 Zusatzprotokoll 12 zur EMRK, welche Diskriminierungsverbote enthalten.

1. Art. 14 EMRK

Da unerheblich ist, ob der Staat in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form handelt und die Bundesrepublik Deutschland alleiniger Gesellschafter des ZIF ist,² müsste das ZIF direkt an Art. 14 EMRK gebunden sein.³

Art. 14 EMRK lautet:

„Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“

1 ZIF, Regelung zur Personalauswahl von LTOs in ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen, https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/inline-files/ZIF-Policy%20LTO-Auswahlkriterien_0.pdf (letzter Zugriff am 8. August 2022).

2 ZIF, Unsere Aufgaben, <https://www.zif-berlin.org/unsere-aufgaben> (letzter Zugriff am 8. August 2022).

3 EGMR, 6. Februar 1976, Schwedischer Lokomotivführerverband gg. Schweden, Nr. 5614/72, Rn. 37; Grabenwarter/Pabel, 7. Auflage 2021, EMRK, § 17. Der Geltungsbereich der Garantien der EMRK, Rn. 7.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat mehrfach bestätigt, dass „Alter“ unter den geschützten „sonstigen Status“ in Art. 14 EMRK fallen kann.⁴

Der Wortlaut des Art. 14 EMRK macht deutlich, dass das Diskriminierungsverbot nur im Zusammenhang mit einem in der EMRK enthaltenen Freiheitsrecht geltend gemacht werden kann.⁵ Der EGMR legt diese sogenannte Akzessorietät des Diskriminierungsverbots weit aus und lässt es genügen, dass „die im Streit stehenden Tatsachen in den Anwendungsbereich einer oder mehrerer materieller Konventionsgarantien fallen.“⁶

Dennoch ist im vorliegenden Fall fraglich, welche der in der EMRK niedergelegten Freiheitsrechte überhaupt betroffen sein könnten. Die Berufsfreiheit wird von der EMRK nicht geschützt.⁷ Auch das in dem von Deutschland ratifizierten Zusatzprotokoll 1 EMRK⁸ geschützte Eigentum dürfte nicht einschlägig sein, da künftiges Einkommen grundsätzlich nicht unter den Eigentumsbegriff des Art. 1 Zusatzprotokoll 1 EMRK⁹ fällt und eine Ausnahme von diesem Grundsatz (beispielsweise das Vorliegen eines durchsetzbaren Anspruchs bezüglich des zukünftigen Eigentums)¹⁰ nicht ersichtlich ist.

Darüber hinaus räumt der EGMR den Mitgliedsstaaten in Fällen von einer erfolgten Ungleichbehandlung wegen des Alters regelmäßig einen weiten Beurteilungsspielraum ein.¹¹

Somit ist eine ungerechtfertigte Verletzung von Art. 14 EMRK im vorliegenden Fall nach hiesiger Einschätzung fernliegend.

4 EGMR, 10. Juni 2010, Schwizgebel gg. die Schweiz, Nr. 25762/07; EGMR, 24. Januar 2017, Khamtokhu und Aksenchik gg. Russland, Nr. 60367/08, 961/11.

5 Karpenstein/Mayer/Sauer, 3. Aufl. 2022, EMRK Art. 14, Rn. 14.

6 EGMR, 18. Juli 1994, Karlheinz Schmidt gg. Deutschland, Nr. 13580/88, NVwZ 1995, 365, Rn. 22 ff.

7 Karpenstein/Mayer/Kaiser, 3. Aufl. 2022, ZP I Art. 1 Rn. 2; HK-EMRK/Jens Meyer-Ladewig/Stefan von Raumer, 4. Aufl. 2017, Zusatzprotokoll zur EMRK Art. 1 Rn. 22.

8 Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 009, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=009> (letzter Zugriff am 1. August 2022).

9 EGMR, 8. Januar 2004, Voggenreiter gg. Deutschland, Nr. 47169/99, Rn. 44.

10 EGMR, 3. April 2008, Case of Regent Company v. Ukraine, Nr. 773/03, Rn. 61; Karpenstein/Mayer/Kaiser, 3. Aufl. 2022, ZP I Art. 1 Rn. 24.

11 Schmahl, Recherche und Auswertung der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR hinsichtlich der Rechte von älteren Menschen und bezüglich der Altersdiskriminierung bei höherem oder hohem Lebensalter, Desktop-Studie fertiggestellt am 10. November 2021 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S. 74, 105.

2. Art. 1 Zusatzprotokoll 12 EMRK

Art. 1 (1) Zusatzprotokoll 12 EMRK lautet:

„Der Genuss eines jeden gesetzlich niedergelegten Rechtes ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“

Im Gegensatz zu Art. 14 EMRK enthält Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll 12 EMRK zwar ein allgemeines Diskriminierungsverbot,¹² allerdings hat Deutschland das Zusatzprotokoll 12 nicht ratifiziert,¹³ sodass es keine Anwendung auf den vorliegenden Fall finden kann.

3. Fazit

Ein Verstoß gegen Art. 14 EMRK durch eine Altersgrenze für Langzeitwahlbeobachter ist aus Sicht der Autorin fernliegend, Art. 1 Zusatzprotokoll 12 EMRK ist auf den Fall nicht anwendbar. Selbst wenn ein Verstoß gegen die EMRK vorliegen würde, wäre vor Anrufung des EGMR per Individualbeschwerde gem. Art. 35 Abs. 1 EMRK zunächst der innerstaatliche Rechtsweg auszuschöpfen.¹⁴

4. Exkurs: weitere völkerrechtliche Verträge

Weitere von Deutschland ratifizierte völkerrechtliche Verträge wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (folgend: VN-Zivilpakt), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (folgend: VN-Sozialpakt) und die Revidierte Europäische Sozialcharta¹⁵ enthalten ebenfalls Diskriminierungsverbote.

12 Karpenstein/Mayer/Sauer, 3. Aufl. 2022, ZP XII Art. 1 Rn. 3.

13 Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 177, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=177> (letzter Zugriff am 8. August 2022); Karpenstein/Mayer/Sauer, 3. Aufl. 2022, ZP XII Art. 1 Rn. 1.

14 SchochKoVwGO, 42. EL Februar 2022, VwGO Einleitung, Rn. 228.

15 UN Treaty Collection, Chapter 4 Human Rights 4. International Covenant on Civil and Political Rights, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en (letzter Zugriff am 8. August 2022); UN Treaty Collection, Chapter 4 Human Rights 3. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=en (letzter Zugriff am 8. August 2022); Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 163, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=163> (letzter Zugriff am 8. August 2022).

4.1 VN-Zivilpakt

Der VN-Zivilpakt enthält in seinem Art. 26 ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Ein von Deutschland ratifiziertes Zusatzprotokoll¹⁶ sieht die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens vor, wobei auch hier gem. Art. 5 Abs. 2 b des Zusatzprotokolls grundsätzlich der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft sein muss. Ein gesetzliches Rentenalter für Piloten wurde jedoch vom VN-Menschenrechtsausschuss nicht als Verstoß gegen Art. 26 gewertet,¹⁷ sodass nach hiesiger Einschätzung ein Verstoß gegen Art. 26 des VN-Zivilpakts durch Nichtabschluss von Arbeitsverträgen durch einen staatlichen Arbeitgeber mit Personen, die das gesetzliche Rentenalter erreicht haben, eher unwahrscheinlich ist.

4.2 VN-Sozialpakt

Auch der VN-Sozialpakt sieht lediglich in einem von Deutschland nicht ratifizierten und somit auf Deutschland nicht anwendbaren Zusatzprotokoll ein Individualbeschwerdeverfahren vor.¹⁸

Es sei dennoch angemerkt, dass Art. 6 ein Recht auf Arbeit und Art. 2 (2) VN-Sozialpakt ein akzessorisches Diskriminierungsverbot enthält.

Der VN-Ausschuss für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte äußerte sich in einer rechtlich nicht bindenden Erklärung¹⁹ zu Art. 6 dahingehend, dass Mitgliedsstaaten des VN-Sozialpakts darauf hinwirken sollten, tolerierte Diskriminierungen durch gesetzliche Rentenalter abzuschaffen.²⁰ Allerdings wurde nicht von einem Verstoß gegen Rechte des VN-Sozialpakts durch gesetzliche Rentenalter gesprochen. Aus hiesiger Sicht ist deswegen ein Verstoß gegen Art. 6 des VN-Sozialpakts durch Nichtabschluss von Arbeitsverträgen durch einen staatlichen Arbeitgeber mit Personen, die das gesetzliche Rentenalter erreicht haben, eher unwahrscheinlich.

16 UN Treaty Collection, Chapter 4 Human Rights 5. Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&clang=en (letzter Zugriff am 8. August 2022).

17 UN-Menschenrechtsausschuss, Love et al. v. Australia, Nr. 983/2001.

18 UN Treaty Collection, Chapter 4 Human Rights 3. a Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=en (letzter Zugriff am 3. August 2022).

19 McCall-Smith, Interpreting Human Rights Standards, in: Lagoutte et al. (Hrsg.), Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights, 2016, 31.

20 UN-Ausschuss für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte, General Comment No. 6, The economic, social and cultural rights of older persons, 24 November 1995, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_6429_E.pdf (letzter Zugriff am 8. August 2022).

4.3 Revidierte Europäische Sozialcharta

Die Revidierte Europäische Sozialcharta (folgend: RESC) sieht in einem von Deutschland nicht ratifizierten und somit auf Deutschland nicht anwendbaren Zusatzprotokoll²¹ ein Kollektivbeschwerdeverfahren vor. Darüber hinaus ist umstritten, ob und inwieweit der RESC überhaupt individuelle und justiziable Rechte begründet.²²

Dennoch sei angemerkt, dass in Art. 24 RESC ein Schutz vor Kündigungen etabliert wird, Art. 1 Abs. 2 und Art. E RESC Diskriminierungsverbote enthalten, welche auch vor Altersdiskriminierung schützen, und Art. 1 Abs. 2 RESC ein -wenngleich nicht absolutes- Recht auf Arbeit etabliert.²³ Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte hat in einem Kollektivbeschwerdeverfahren einen Verstoß gegen Art. 24 RESC und Art. 1 Abs. 2 RESC festgestellt, weil ein nationales Gesetz es ermöglicht hatte, Seemännern mit 62 Jahren aufgrund ihres Alters zu kündigen.²⁴ Aus Sicht der Autorin kann daraus jedoch nicht ohne weiteres gefolgert werden, dass der Nichtabschluss von Arbeitsverträgen durch einen staatlichen Arbeitgeber mit Personen, die das gesetzliche Rentenalter erreicht haben, ebenfalls einen Verstoß gegen die RESC darstellen würde. Schließlich betrifft Art. 24 RESC nach dem Wortlaut den Schutz vor Kündigungen.

* * *

21 Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 158, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=158> (letzter Zugriff am 8. August 2022).

22 Kingreen, Zur Reichweite des Diskriminierungsverbots in Art. E der Revidierten Europäischen Sozialcharta, *Soziales Recht* 2020, 68, 68; Bruun et al., Introduction, in: Brun et al. (Hrsg.), *The European Social Charter and the Employment Relation*, 2017, 6.

23 Schmal, s. FN 11, S. 75.

24 Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, 2. Juli 2013, Schmitt, *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v. Norway*, Nr. 74/2011.