

Menschenrechtsmonitoring: Unabhängiger Menschenrechtsschutz und sinnvolle Ergänzung zu den gerichtlichen Verfahren*

Sebastian Müller

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Was ist Menschenrechtsmonitoring? Eine begriffliche Analyse
- III. Wie ergänzt Menschenrechtsmonitoring bestehende Beschwerdemechanismen zum Schutz der Menschenrechte?
- IV. Ausblick: Grenzen und Zukunft des Menschenrechtsmonitoring
- V. Fazit

I. Einleitung

Das Verfahren des Menschenrechtsmonitoring ist nicht systematisch entwickelt worden, sondern lässt sich im Nachhinein aus der Arbeitsweise internationaler und europäischer Einrichtungen zum Schutze der Menschenrechte ableiten. Insofern hat sich auch der Begriff des Monitoring nicht einheitlich entwickelt, sondern wird unterschiedlich verwendet und beschreibt grundsätzlich alle nicht-gerichtlichen Kontrollmechanismen. Gerade weil der Begriff nicht definiert ist, stellt sich die Frage, ob es in der Verfahrensweise Gemeinsamkeiten gibt, die als *Menschenrechtsmonitoring* bezeichnet werden können. Bei einer genaueren Betrachtung fallen vergleichbare Prinzipien auf, die den unterschiedlichen Einrichtungen und deren Verfahren zugrunde liegen. Da diese Ähnlichkeiten prozesshaft entstanden sind, kann davon ausgegangen werden, dass das Verfahren sich in dieser Form bewährt hat. Die begriffliche Klärung ist jedoch kein Selbstzweck. Sie dient dazu, die existierenden gerichtlichen und nicht-gerichtlichen Schutzverfahren in ihrer jeweiligen Eigenart besser zu verstehen. Aus

der Analyse der existierenden Einrichtungen und deren Kompetenzen zum Schutze der Menschenrechte ergibt sich beispielsweise, dass nicht jedes Monitoring gleichzeitig *Menschenrechtsmonitoring* sein muss. Zudem ergibt sich eine Abgrenzung zu den Gerichten.

Im ersten Abschnitt des Beitrags soll die Herkunft und auch die Begrifflichkeit des Menschenrechtsmonitoring beschrieben und herausgearbeitet werden. Als Grundlage dient dafür die Analyse der Schutzverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), des Antirassismusausschusses der Vereinten Nationen (im Folgenden Antirassismusausschuss), des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (im Folgenden Menschenrechtsausschuss) sowie – auf europäischer Ebene – des Antifolterausschusses des Europarats (im Folgenden CPT). Die Abgrenzung zum gerichtlichen Schutz soll anhand des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden EGMR) vorgenommen werden. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (im Folgenden Menschenrechtsrat) dient wiederum dazu, die Unterschiede außergerichtlicher Verfahren zu erörtern, die weder Menschenrechtsmonitoring sind noch Beschwerdeverfahren.

Der zweite Abschnitt zeigt auf, wie Menschenrechtsmonitoring gerichtliche Verfahren sinnvoll ergänzen kann. Insbesondere die systematische Aufarbeitung menschenrechtlicher Fragen durch die Monitoringorgane sowie der kommunikative Prozess mit Staatenvertretern sind besondere Merkmale.

Der letzte Abschnitt dient als Ausblick. Menschenrechtsmonitoring ist ein interna-

* Dieser Beitrag beruht auf *Sebastian Müller, Menschenrechtsmonitoring*, 2011.

tional etabliertes Schutzverfahren und als solches nicht mehr wegzudenken. Die Effizienz mit Blick auf die Umsetzungserfolge und auch die Arbeitsbelastung der Monitoringorgane werfen dennoch Fragen auf, die noch nicht beantwortet sind. Die damit einhergehenden Überlegungen – Errichtung eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte – und damit auch die Zukunft des Verfahrens sollen kurz angesprochen werden.

II. Was ist Menschenrechtsmonitoring? Eine begriffliche Analyse

1. Vorüberlegungen

Wer sich aus wissenschaftlicher Sicht den Instrumenten des Menschenrechtsschutzes nähert, stellt eines sehr schnell fest. Es gibt eine Vielzahl von internationalen Verträgen und europäischen Konventionen, um die einzelnen Menschenrechte zu kodifizieren. Noch größer ist jedoch die Zahl der verschiedenen Einrichtungen, deren Aufgabe es ist, den rechtlich festgehaltenen Schutzbereichen in der Lebenswirklichkeit Geltung zu verschaffen.

Die ILO stellt beispielsweise in ihrer Arbeit auch auf den Schutz von Menschenrechten ab, wie sie in verschiedenen ILO-Übereinkommen¹ enthalten sind. Dies geschieht zum einen durch ein Sachverständigen-gremium wie auch durch einen ILO-Konferenz-ausschuss. Die VN schufen mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte² (im Folgenden Zivil-

pakt), sowie dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (im Folgenden CERD)³ wichtige Grundlagen für die international anerkannten Menschenrechte. Der Menschenrechtsausschuss des Zivilpaktes wie auch der Antirassismusausschuss prüfen als unabhängige Kontrollorgane, ob die Vertragsstaaten ihre Verpflichtungen einhalten. Dies geschieht durch ein Staatenberichtsverfahren wie auch durch Individualbeschwerden direkt an das Kontrollorgan. Neben den staatlich unabhängigen Kontrollorganen der VN-Menschenrechtsverträge (Vertragsorgane beziehungsweise Treaty bodies) etablierten die Vereinten Nationen (VN) ein durch die VN-Mitgliedstaaten selbst getragenes Organ: den Menschenrechtsrat. Staatenvertreter untersuchen insbesondere im Wege des Universal Periodic Review-Verfahren (im folgenden UPR) in regelmäßigen Abständen alle VN-Mitgliedstaaten, wie sie die Menschenrechtsinstrumente der VN umsetzen. Auf europäischer Ebene galt es zuerst mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden EMRK)⁴ einen einheitlichen europäischen Standard zu entwickeln und zu sichern. Hier ist es wiederum ein Gericht, der EGMR in Straßburg, dessen Aufgabe es ist, im Wege von Individualbeschwerden zu überprüfen, ob staatliche Stellen die EMRK verletzt haben. Das CPT prüft wiederum, ob die Staaten des Europarats insbesondere in Haft- und Gewahrsamseinrichtungen menschenrechtliche Grundstandards, wie das Folterverbot, respektieren. Dazu entwickelte es ein Verfahren, in dem regelmäßige Besuche in den Haft- und Gewahrsamseinrichtungen im Mittelpunkt stehen. Der Grundrechteagentur der Europäischen Union⁵ kommt

¹ Übereinkommen Nr. 87 und 98 (Vereinigungsfreiheit); BGBl. II 1956, S. 2072 (UNTS Bd. 68, S. 17) und BGBl. II 1955, S. 1122 (UNTS Bd. 96, S. 257). Übereinkommen Nr. 29 und 105 (Beseitigung der Zwangsarbeit); BGBl. II 1956, S. 640 (UNTS Bd. 39, S. 55) und BGBl. II 1959, S. 441 (UNTS Bd. 320, S. 291). Übereinkommen Nr. 138 und 182 (Abschaffung der Kinderarbeit); BGBl. II 1976, S. 201 (UNTS Bd. 1015, S. 297) und BGBl. II 2001, S. 1290 (UNTS Bd. 2133, S. 161). Übereinkommen Nr. 100 und 111 (Beseitigung der Diskriminierung im Beruf); BGBl. II 1956, S. 23 (UNTS Bd. 165, S. 303) und BGBl. II 1961, S. 97 (UNTS Bd. 362, S. 31).

² Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1533.

³ Vom 7. März 1966, UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II, S. 961.

⁴ Vom 4. November 1950. In der aktuellen Fassung des am 1. Juni 2010 in Kraft getretenen 14. Zusatzprotokolls in: BGBl. 2010 II, S. 1198.

⁵ Dazu *Armin von Bogdandy/Jochen von Bernstorff*, Die Europäische Agentur für Grundrechte in der europäischen Menschenrechtsarchitektur und ihre Fortentwicklung durch den Vertrag

wiederum die Aufgabe zu, auf der Ebene der Europäischen Union zu überprüfen, ob menschenrechtliche Standards eingehalten werden.

Bereits diese wenigen Beispiele vermitteln einen Eindruck von der Vielfalt der Formen und Verfahren, die es gibt, um menschenrechtliche Bestimmungen zu schützen: Menschenrechtsschutz kann durch Individualbeschwerdeverfahren sowie durch Berichts- und Besuchsverfahren erfolgen. Individualbeschwerdeverfahren kommen beim EGMR wie auch bei den Vertragsorganen zum Einsatz. Berichtsverfahren lassen sich ebenfalls bei den Vertragsorganen wie auch dem Menschenrechtsrat finden. Besuchsverfahren haben sich insbesondere im europäischen Raum etabliert, wie beim hier genannten CPT.

Gibt es Merkmale, die die einzelnen Verfahren verbinden und die es rechtfertigen, sie unter dem übergeordneten Begriff des Menschenrechtsmonitoring zusammenzufassen? In der Literatur wird der Begriff des Monitoring beispielsweise verwendet, um außergerichtliche Schutzformen zu kennzeichnen, deren Aufgabe es ist, die Vereinbarkeit staatlichen Handelns mit den Menschenrechten zu evaluieren.⁶ Bei einem so weiten Verständnis käme es nicht darauf an, ob es unabhängige Experten sind, wie bei den Vertragsorganen, oder Staatenvertreter, wie im Menschenrechtsrat oder dem Ministerkomitee des Europarats, die die Einhaltung der Menschenrechte überwachen.⁷ Beides wäre Monitoring – grundsätzlich begrifflich auch zu Recht, denn

Monitoring heißt nichts anderes als die Überwachung von Standards mittels eines geregelten Verfahrens. Monitoring in einem weiten Verständnis könnte zudem über das Berichtsverfahren hinausgehen und Staaten auf nationaler Ebene verpflichten, die Einhaltung menschenrechtlicher Standards zu evaluieren.⁸ Es stellt sich dennoch die Frage, ob es bei den existierenden Verfahren zum Schutz der Menschenrechte Gemeinsamkeiten gibt, die eine genauere Begriffsdefinition erlauben. Gerade weil der Begriff des Monitoring nicht definiert ist, könnten vergleichbare Verfahrensabläufe nahelegen, von einem *Menschenrechtsmonitoring* zu sprechen. Diese Frage stand am Anfang des Forschungsprojekts von *Christoph Gusy* zum Thema Grund- bzw. Menschenrechtsmonitoring. Expertinnen und Experten aus der Praxis und der Wissenschaft diskutierten und bereicherten die Forschungsergebnisse auf einer internationalen Tagung der Universität Bielefeld in 2010.⁹ Ein weiteres Ergebnis der Zusammenarbeit während dieses Projekts ist die Dissertation zum Thema Menschenrechtsmonitoring, die 2011 veröffentlicht wurde.¹⁰ Das so gefundene Verständnis dient dazu, das Phänomen des Menschenrechtsschutzes in einem Teilaspekt besser begreiflich zu machen. Da es sich dabei um einen sehr prozesshaften Vorgang handelt, kann sich der Gegenstand des Menschenrechtsmonitoring und damit auch dessen Inhalt selbstverständlich wieder ändern.

2. Verfahren des Menschenrechtsmonitoring – vier Beispiele

Exemplarisch werden hier die Schutzverfahren der ILO, des Antirassismusausschusses, des Menschenrechtsausschusses

von Lissabon, in: EurR 2 (2010), S. 141-164; *Gabriel N. Toggenburg*, Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum, in: MRM 2007, S. 86-104.

⁶ *Gauthier de Beco*, Non-Judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States, 2010, S. 50.

⁷ Für die Ebene des Europarats siehe: *Renate Kicker/Markus Möstl/Emma Lantschner*, Reforming the Council of Europe's Human Rights Monitoring Mechanisms, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 4 (2011), S. 460-490 (S. 461f.).

⁸ So *De Beco* (Fn. 6), S. 51.

⁹ Die Ergebnisse der Tagung sind in einem Sammelband veröffentlicht: *Christoph Gusy* (Hrsg.), Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes, 2011.

¹⁰ *Sebastian Müller*, Menschenrechtsmonitoring, 2011.

sowie – auf europäischer Ebene – des CPT herangezogen und genauer untersucht. Sie können, wenn auch nur sehr verkürzt, Aufschluss über mögliche Gemeinsamkeiten geben, die als Menschenrechtsmonitoring bezeichnet werden können.

Die ILO begann schon in den 1920er Jahren damit, die Verpflichtungen der ILO-Übereinkommen in einem Berichtsverfahren zu kontrollieren. Die Grundlage dafür findet sich in Art. 22 ILO-Verfassung.¹¹ Heute findet das Verfahren zweistufig statt. Der Sachverständigenausschuss der ILO nimmt Staatenberichte entgegen und untersucht bei den jährlich stattfindenden Treffen anhand der Berichte und zusätzlicher Informationen, ob die Staaten die ILO-Übereinkommen, insbesondere die Fundamentalübereinkommen,¹² die menschenrechtliche Standards festhalten, befolgt haben.¹³ Seine Empfehlungen leitet der Sachverständigenausschuss dem Konferenzausschuss zu. Der Konferenzausschuss ist ein Gremium der jährlich stattfindenden Allgemeinen Konferenz der ILO, in dem einzelne, gravierende Verstöße gegen ILO-Übereinkommen weiter verfolgt werden. Er wählt in der Regel zwischen 25 und 30 Fälle aus und erörtert mögliche Verbesserungen mit den jeweiligen staatlichen Delegierten. Zudem greift der Sachverständigenausschuss wie auch der Konferenzausschuss schwerwiegende Verstöße in einem Follow-up-Verfahren auf. Der Bericht des Sachverständigenausschusses sowie auch des Konferenzausschusses werden veröffentlicht.

Als nächstes entwickelte der Ausschuss für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung, der Antirassismusausschuss, das Verfahren des Menschenrechtsmonitoring

fort.¹⁴ Nachdem CERD 1969 in Kraft treten konnte, nahm der Ausschuss seine Arbeit auf. Seine Aufgabe besteht darin, zu überwachen, ob die Vertragsstaaten die menschenrechtlichen Verpflichtungen aus CERD einhalten. Art. 8 und Art. 9 CERD bilden dazu die rechtliche Grundlage. Art. 8 Abs. 1 CERD schreibt vor, dass ein Gremium von unabhängigen Expertinnen und Experten einzusetzen sei. Zwar werden die Mitglieder des Ausschusses von den Staatenvertretern gewählt, sie sind jedoch in persönlicher Eigenschaft tätig und sollten, so der Ausschuss selbst, nicht in einem Beschäftigungsverhältnis zu einem VN-Mitgliedsstaat stehen. Ferner sieht Art. 9 Abs. 1 CERD ein Staatenberichtsverfahren vor, wonach die Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen und auch immer dann, wenn der Ausschuss einen Staat dazu auffordert, Berichte vorlegen müssen. Diese sollen Informationen darüber enthalten, wie die Staaten die menschenrechtlichen Verpflichtungen umgesetzt haben – mit Blick auf die materiell-rechtlichen Bestimmungen der CERD umfassend und nicht auf einzelne Fälle. Neben den Berichten informieren sich die Ausschussmitglieder noch aus anderen Quellen, in der Regel aus Dokumenten von Nichtregierungsorganisationen. Gemeinsam mit den Staatenvertretern erörtert der Ausschuss die Berichte in einem „konstruktiven Dialog“¹⁵ und fasst im Anschluss daran abschließende Bemerkungen. Darin fasst er positive Entwicklungen zusammen und nimmt zudem klare Handlungsaufträge in Form von Empfehlungen auf. In einem Follow-up-Verfahren überprüft der Ausschuss dann in dem sich anschließenden Berichtszyklus, ob der betreffende Staat die Empfehlungen berücksichtigt hat. Zudem sieht CERD in Art. 14 ein optionales Individualbeschwer-

¹¹ BGBl. 1957 II, S. 317; in der Fassung von 1974, BGBl. II 1975, S. 2206; UNTS Bd. 15, S. 35.

¹² Siehe Fn. 1.

¹³ Siehe beispielsweise: ILO, International Labour Conference, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, ILC.101/III1A (2012).

¹⁴ Näher zur Arbeitsweise: *Brun-Otto Bryde*, Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung, in: Eckart Klein (Hrsg.), *Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 61-79; *Patrick Thornberry*, *Confronting racial discrimination. A CERD perspective*, in: *Human rights law review* 5 (2005), S. 239-270.

¹⁵ UN-Dok. HRI/MC/2008/4, Nr. 17.

deverfahren vor. In diesem Verfahren können sich Einzelpersonen direkt an den Ausschuss mit einer Beschwerde wenden, wenn sie der Meinung sind, der Vertragsstaat habe materiell-rechtliche Normen verletzt.

Das Staatenberichtsverfahren steht auch im Zentrum der Arbeit des Menschenrechtsausschusses.¹⁶ Die VN verabschiedete 1966 den Zivilpakt der 1976 in Kraft treten konnte. Das Verfahren, mit dem die menschenrechtliche Verpflichtung der Staaten überwacht werden sollte, glich dem des Antirassismusausschusses. Art. 28 Abs. 1 bis 3 Zivilpakt enthalten die Grundlagen für den Menschenrechtsausschuss. Wie bei seinem Vorläufer steht hier die Unabhängigkeit seiner Mitglieder im Mittelpunkt: die Vertragsstaaten des Zivilpakt wählen zwar die Ausschussmitglieder, diese sind aber in persönlicher Eigenschaft tätig. Der Ausschuss hat eigene Richtlinien erlassen, um die Unabhängigkeit seiner Mitglieder besser sicher zu stellen.¹⁷ Darin legt er Ausschussmitgliedern nahe, dass sie von einer öffentlichen Funktion, die ihre Unabhängigkeit in Frage stellen könnten, Abstand nehmen sollten. Das gilt beispielsweise für aktive Diplomaten. Das Staatenberichtsverfahren ist ebenfalls rechtlich verankert (Art. 40 Zivilpakt). Danach sind die Vertragsstaaten regelmäßig dazu verpflichtet, einen Bericht darüber abzugeben, wie sie ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen aus dem Zivilpakt umsetzen. Der Menschenrechtsausschuss prüft ebenfalls mit Blick auf die Schutznormen des Zivilpaktes umfassend, welche Maßnahmen die Vertragsstaaten durchgeführt haben. Auch hier kommen die Staatenvertreter mit den Ausschussmitgliedern zusammen, um die Be-

richte zu erörtern. Im Anschluss veröffentlicht der Ausschuss seine Ergebnisse in abschließenden Bemerkungen und untersucht in dem folgenden Berichtszyklus ebenfalls wieder die Umsetzungsprozesse.

Auf europäischer Ebene schufen die Mitgliedstaaten des Europarats mit dem CPT (im Folgenden auch Ausschuss)¹⁸ erstmals ein Kontrollorgan, das im Wege des Menschenrechtsmonitoring tätig werden konnte. 1990 unternahm der Ausschuss seinen ersten Besuch. Die rechtliche Grundlage findet sich in dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe¹⁹ (im Folgenden ECPT oder Konvention genannt). Art. 1 ECPT sieht vor, dass ein Ausschuss zu errichten sei und gibt ihm somit eine rechtlich verankerte Legitimation. Die Konvention hebt zudem hervor, dass die Mitglieder des Ausschusses in ihrer persönlichen Eigenschaft und somit unabhängig agieren können müssen (Art. 4 Abs. 4 ECPT). Die Parlamentarische Versammlung des Europarats ging noch einen Schritt weiter und fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Auswahl möglicher Kandidaten auf deren Position im Staatsdienst zu achten. Nach ihrer Ansicht sollten keine Kandidaten vorgeschlagen werden, die eine zentrale politische oder behördliche Funktion innehaben.²⁰ Der Unterschied zu den bisher dargestellten Formen des Menschenrechtsmonitoring liegt in dem Verfahren: Das CPT führt ein Besuchsverfahren durch und nicht ein Staatenberichtsverfahren. Er sind somit nicht die Staaten, die einen Be-

¹⁶ Dazu grundlegend: *Walter Kälin*, Examination of state reports, in: Helen Keller/Geir Ulfstein (Hrsg.), UN Human Rights Treaty Bodies, 2012, S. 16-72 (S. 20-30); *Yogesh Tyagi*, The UN Human Rights Committee, 2011, S. 13ff. und S. 151-324; *Eckart Klein*, The Reporting System under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: ders. (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligation, 1998, S. 17-29.

¹⁷ UN-Dok. A/53/40 Vol. I, Annex III, Nr. 3.

¹⁸ Grundlegend zur Arbeitsweise des CPT mit weiteren Hinweisen: *Renate Kicker*, The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, in: Gauthier de Beco (Hrsg.), Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe, 2012, S. 43-70; *Wolfgang S. Heinz*, Zur Arbeit des Europäischen Antifolterausschusses des Europarats, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem, 2011, S. 81-99.

¹⁹ BGBl. II 1989, S. 946; ETS Nr. 126.

²⁰ Council of Europe, PACE, Resolution 1540 (2007), Nr. 7.1.

richt verassen und dem Kontrollorgan zuschicken. Der Ausschuss fährt mit einer Delegation selbst in das zu untersuchende Land und prüft die Situation in einzelnen Haft- und Gewahrsamsanstalten. Er entscheidet eigeninitiatorisch darüber, welches Land zu besuchen ist und welche Haft- und Gewahrsamseinrichtungen er sehen möchte. Dabei untersucht er sowohl umfassend mögliche Verletzungen von Artikel 3 EMRK, der ein absolutes Verbot der Folter oder der erniedrigenden und unmenschlichen Behandlung vorsieht. Zudem geht er auf Umstände ein, die zu einer solchen Verletzung führen könnten – und agiert dadurch präventiv. Den Besuch schließt er mit einem Bericht ab, in dem er konkrete Empfehlungen zur Verbesserung abgibt. In der Regel wird der Bericht auch veröffentlicht. Folgebesuche im regulären Besuchszyklus beziehungsweise spezielle Follow-up-Besuche dienen dazu, die Umsetzungsmaßnahmen zu überprüfen. Das Verfahren ist ebenfalls, wie auch bei den anderen Einrichtungen, rechtlich verankert (Art. 8 ECPT).

3. Was ist Menschenrechtsmonitoring? Eine positive Begriffsbestimmung

Die knappe Analyse zeigt, dass es bei der ILO, den VN-Menschenrechtsverträgen wie auch dem präventiven europäischen Schutzmechanismus vor Folter wiederkehrende Merkmale gibt. Dazu gehören: (1.) ein unabhängiges Kontrollorgan, das (2.) ein rechtlich verankertes Verfahren durchführt, um (3.) die Einhaltung menschenrechtlicher Normen zu gewährleisten. Die einzelnen Elemente können auch noch weiter spezifiziert werden: die *Unabhängigkeit* des Kontrollorgans, insbesondere von den zu kontrollierenden Staaten, ist ein wesentliches Merkmal. Die rechtliche Verankerung ist von Bedeutung, da Menschenrechtsmonitoring somit zu einem staatlich *legitimierten* Verfahren wird. Schließlich kommt den Monitoren ein Initiativrecht zu, die Menschenrechtssituation in einem Staat *umfassend* zu untersuchen.

Menschenrechtsmonitoring weist im Einzelnen folgende Bausteine auf:

- Eine *rechtliche Grundlage* dient dazu, das Kontrollorgan einzurichten und das Verfahren zu spezifizieren. Damit ist das Organ wie das Verfahren staatlich legitimiert.
- Menschenrechtsmonitoring verfügt über einen *klaren materiell-rechtlichen Bezugsrahmen*, dessen Beachtung durch die Staaten Gegenstand des Verfahrens ist.
- Das Kontrollorgan besteht aus *unabhängig* agierenden Expertinnen und Experten. Das Auswahlverfahren sollte transparent sein, und potentielle Interessenkonflikte mit einzelnen Staaten sollten verhindert werden.
- Die Kontrollorgane leiten die Verfahren *eigeninitiativ* ein und haben eine – mit Bezug auf den materiell-rechtlichen Maßstab – *umfassende* Prüfungskompetenz.
- Die Kontrollorgane können ihre Berichte auf eine *breite Informationsgrundlage* stützen. Mögliche Quellen sind die Staatenberichte, eigene Vorortbesuche, Informationen von Nichtregierungsorganisationen und öffentliche Quellen, wie das Internet und Zeitungsberichte.
- Das Verfahren ist gegenüber den Staaten *dialogisch* ausgerichtet; die Empfehlungen der Einrichtungen haben keine rechtliche kassatorische Wirkung.
- Es erfolgt ein Follow-up-Verfahren, um die Umsetzungsmaßnahmen weiter zu prüfen.
- Die Berichte werden in der Regel *veröffentlicht*, um so auch eine größere Öffentlichkeit in den Prozess einbinden zu können.

Diese Verfahrensform des Menschenrechtsmonitoring fand auch Eingang in die nationalen Rechtsordnungen. Dort eher bekannt unter dem Begriff des Grundrechtsmonitoring,²¹ findet es sich in Deutschland beispielsweise bei der Antidiskriminierungsstelle auf der Grundlage

²¹ Dazu *Christoph Gusy*, Grundrechtsmonitoring, in: *Der Staat* 47 (2008), S. 511-549.

der Behindertenrechtskonvention,²² bei der nationalen Antifolterstelle auf der Grundlage des Fakultativprotokolls zur Antifolterkonvention.²³ Die Datenschutzbeauftragten der Länder sowie der des Bundes bedienen sich ebenfalls des Verfahrens des Grundrechtsmonitoring, um dem Grundrecht zum Schutze der Privatsphäre Geltung zu verschaffen. Seinen Ausgang nahm das Verfahren auf internationaler Ebene, die hier im Vordergrund steht.

4. Was ist Menschenrechtsmonitoring? Eine Abgrenzung zu anderen Schutzmechanismen

- a. Menschenrechtsmonitoring und Beschwerdeverfahren: eine Abgrenzung zu gerichtlichen und nicht-gerichtlichen Beschwerdemechanismen

Neben der positiven Begriffsbestimmung lässt sich mit der Abgrenzung zu Individualbeschwerdeverfahren noch deutlicher veranschaulichen, was Menschenrechtsmonitoring ist. Individualbeschwerdeverfahren zum Schutz von Menschenrechten kommen auf internationaler und europäischer Ebene in zwei Formen zur Anwendung. Zum einen als gerichtliche Verfahren, wie vor dem EGMR. Zum anderen als nicht-gerichtliche Verfahren, wie dem optionalen Beschwerdeverfahren vor dem Menschenrechtsausschuss.

Gerichtliche Beschwerdemechanismen, wie das Individualbeschwerdeverfahren nach Art. 34 der EMRK, haben folgenden Ablauf. Der EGMR wird dann aktiv, wenn eine Person oder ein Staat eine Beschwerde bei ihm eingereicht hat. Ist die Beschwerde einmal anhängig, ist er grundsätzlich darauf angewiesen, auch nur den vorliegenden Fall zu behandeln. Er prüft somit die Vereinbarkeit staatlichen Handelns mit der EMRK aufgrund des ihm vorliegenden Sachverhaltes. Liegt eine Verletzung einer Norm der EMRK vor, so beendet der

EGMR das Verfahren mit einem Feststellungsurteil, das eine völkerrechtliche Verpflichtung gegenüber dem verurteilten Staat postuliert. Die Umsetzung des Urteils erfolgt durch den Staat, der auch die Maßnahmen selber wählen kann. In der Praxis hat sich gezeigt, dass ein Staat entweder individuelle oder generelle Maßnahmen einleiten muss, um einen konventionskonformen Zustand wiederherzustellen. In wenigen Fällen ging der EGMR dazu über, in den Tenor generelle Maßnahmen aufzunehmen (bekannt als Pilot-Urteile).²⁴ Dies geschah, um dem Staat gegenüber klarzustellen, welche konkreten Maßnahmen er durchzuführen habe. Ferner kann er, wo erforderlich, eine gerechte Entschädigung in Geld zusprechen (Art. 41 EMRK).

Aus dieser kurzen Zusammenfassung lassen sich folgende konstitutive Merkmale ableiten:

- Der EGMR agiert beschwerdeabhängig. Die EMRK sieht nicht vor, dass der EGMR bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen in einem Vertragsstaat des Europarats eigeninitiatorisch ein Gutachten verfasst.
- Der EGMR prüft den Einzelfall. Je nach Fallkonstellation kann dann die Wirkung des Urteils über den Einzelfall hinausgehen, wenn ein Staat beispielsweise eine Gesetzesänderung durchführen muss.
- Der gerichtliche Schutz ist zu allererst ein nachträglicher: er zielt darauf ab, einmal eingetretenes Unrecht zu heilen

²² Vom 13. Dezember 2006, UNTS Bd. 2515, S. 3; BGBl. II 2008, S. 1419.

²³ Vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375, S. 237; BGBl. II 2008, S. 854.

²⁴ Erstmals in EGMR, Urteil vom 22. Juni 2004, *Broniowski ./.* Polen, Nr. 31443/96 = EuGRZ 2004, S. 472; z.B. auch in EGMR, Urteil vom 2. September 2010, *Rumpf ./.* Deutschland, Nr. 46344/06 = EuGRZ 2010, S. 700. Siehe dazu *Marten Breuer*, Urteilsfolgen bei strukturellen Problemen - Das erste "Piloturteil" des EGMR. Anmerkung zum Fall *Broniowski* gegen Polen, in: EuGRZ 2004, S. 445-451; *ders.*, Das Recht auf Individualbeschwerde zum EGMR im Spannungsfeld zwischen Subsidiarität und Einzelfallgerechtigkeit. Zum Fortgang des ersten Piloturteilsverfahrens in den Sachen *Wolkenberg* und *Witkowska-Tobola*, in: EuGRZ 2008, S. 121-126; *ders.*, Zur Fortentwicklung der Piloturteilstechnik durch den EGMR, in: EuGRZ 2012, S. 1-10.

beziehungsweise eine Geldentschädigung zuzusprechen.

- Die Ergebnisse des Verfahrens, wie ein Urteil, binden die beteiligten Parteien rechtlich.

Neben die gerichtlichen Beschwerdemechanismen treten noch die nicht-gerichtlichen Verfahren.²⁵ Dem Menschenrechtsschutz sind nicht-gerichtliche Individualbeschwerdeverfahren schon lange vertraut. Die beiden hier untersuchten Vertragsorgane, der Antirassismusausschuss und der Menschenrechtsausschuss, können neben dem Staatenberichtsverfahren auch Einzelbeschwerden gegen Staaten behandeln. Dies ist optional möglich, sollten sich die Vertragsstaaten dazu verpflichtet haben. Ebenso verfügt die ILO über ein Beschwerdeverfahren, das jedoch nur von Berufsverbänden von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern beziehungsweise Staaten eingeleitet werden kann. Diese Verfahren ähneln – mit Ausnahme des ILO-Beschwerdeverfahrens – dem hier dargestellten gerichtlichen Verfahren des EGMR, weshalb beispielsweise der Menschenrechtsausschuss dieses Verfahren als gerichtsähnlich bezeichnet.²⁶

Mit Bezug zum Menschenrechtsmonitoring lässt sich nun folgendes festhalten: Gerichtliche und nicht-gerichtliche Beschwerdeverfahren sind nicht eigeninitiatorisch, sondern bedürfen einer Beschwerde. Beim Menschenrechtsmonitoring entscheidet hingegen das Kontrollorgan, wann es ein Verfahren durchführen möchte. Beschwerdeverfahren verfolgen einen nachträglichen Schutz des oder der Betroffenen. Die Beschwerde kann, wenn es beispielsweise zu Gesetzesänderungen kommen sollte, auch präventiv wirken. Sie ist aber in ihrer Ausrichtung auf den individuellen Schutz gerichtet. Menschenrechtsmonitoring zielt jedoch auf einen umfassenden Schutz und

– teilweise – weitreichende Veränderung der menschenrechtlichen Situation in einem Land. Zudem unterscheiden sich die Ergebnisse des gerichtlichen Schutzes und des Menschenrechtsmonitoring: Während ein Gericht ein rechtlich verbindliches Urteil fällt, kann das Kontrollorgan *nur* rechtlich unverbindliche Empfehlungen aussprechen. In diesem Punkt überschneiden sich auch nicht-gerichtliche Beschwerdeverfahren mit den Ergebnissen des Menschenrechtsmonitoring.

b. Menschenrechtsmonitoring und nicht-gerichtliche Schutzmechanismen

Des Weiteren kann eine Abgrenzung zu anderen nicht-gerichtlichen Mechanismen getroffen werden, die zwar dem Menschenrechtsmonitoring ähneln, aber einzelne, wesentliche Merkmale nicht aufweisen. Zu ihnen gehören, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, die Befugnisse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte, der Menschenrechtsrat sowie auf europäischer Ebene die Monitoringverfahren des Ministerkomitees. Wegen der Nähe zum Menschenrechtsmonitoring soll der Menschenrechtsrat hier kurz dargestellt werden.²⁷

Als Nachfolgeeinrichtung der Menschenrechtskommission (nicht zu Verwechseln mit dem Menschenrechtsausschuss) schufen die Vereinten Nationen 2006 auf der Grundlage einer Resolution der Generalversammlung den Menschenrechtsrat.²⁸ Der Rat besteht aus 47 Staatenvertretern, die in geheimer Wahl von der Generalversammlung aus ihrer Mitte nach einem geographischen Schlüssel gewählt werden.²⁹ Seine Aufgabe ist es, umfassend für den Schutz der Menschenrechte einzutreten. Die Resolution sieht dafür als Kernstück

²⁵ Siehe *Norman Weiß*, Überblick über die Erfahrungen mit Individualbeschwerden unter verschiedenen Menschenrechtsabkommen, in: AVR 2004, S. 142-156.

²⁶ UN-Dok. CCPR/C/OP/3 (2002), Selected decisions, Nr. 7.

²⁷ Dazu grundlegend *Daniela Karrenstein*, Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, 2011; *Helmut Volger*, Human Rights Council, in: ders. (Hrsg.), A Concise Encyclopedia of the United Nations, 2. Aufl. 2010, S. 329-337.

²⁸ UN-Dok. A/RES/60/251.

²⁹ UN-Dok. A/RES/60/251, Nr. 7.

der Arbeit des Menschenrechtsrates eine universelle, regelmäßige Überprüfung eines jeden Staates vor, wie er seine menschenrechtlichen Verpflichtungen erfüllt. Gemäß der Resolution hat der Rat die folgende Aufgabe:

“Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; (...).”³⁰

Daraus leitet sich auch die Abkürzung UPR ab. Der Menschenrechtsrat legte in weiteren Resolutionen fest, welche Modalitäten beim UPR einzuhalten sind.³¹ Für die hier zu untersuchende Frage war die Entscheidung besonders wichtig, die Überprüfung der Staaten durch Staatenvertreter aus dem Menschenrechtsrat selbst vornehmen zu lassen.³² Unabhängige Experten können in den Delegationen der Staaten mitwirken und auch im eigens eingerichteten Beratungsorgan des Menschenrechtsrates. Im Zentrum steht jedoch der Dialog der Staatenvertreter aus dem Menschenrechtsrat mit der Delegation des zu untersuchenden Staates. Ähnlich wie bei den Vertragsorganen reichen die Staaten Berichte ein, die von einer Arbeitsgruppe, der Troika, gelesen werden. Unter Berücksichtigung der Berichte, einem Dialog mit der Delegation sowie weiterer Informationen verabschiedet die Arbeitsgruppe einen Bericht mit Empfehlungen, der an das Plenum des Menschenrechtsrats weitergeleitet wird. Dort findet dann die abschließende Behandlung des Berichts statt.³³ Der Men-

schenrechtsrat legt den Berichtszyklus selbst fest und entscheidet damit eigeninitiatorisch, wann welcher Staat an dem Verfahren teilzunehmen hat.

Die Ähnlichkeiten zum Menschenrechtsmonitoring sind offensichtlich: Die untersuchten Staaten müssen einen Bericht verfassen, der dann in einem dialogischen Verfahren weiter behandelt wird; es wird kein rechtlich verbindliches Urteil gesprochen, sondern Empfehlungen abgegeben; das Kontrollorgan, der Menschenrechtsrat, legt selbst fest, in welchem Berichtszyklus ein Staat untersucht wird. In einem wesentlichen Punkt weichen die beiden Verfahren jedoch voneinander ab: Es sind Staatenvertreter der Staaten bei den Vereinten Nationen, die in dem Kontrollorgan tätig werden. Der Expertenausschuss des Menschenrechtsrats unterstützt sie zwar, aber sie stehen im Zentrum und leiten das Verfahren. Beim Menschenrechtsmonitoring sind es hingegen unabhängige Expertinnen und Experten, die das Verfahren leiten und deren Ansicht dann auch in den Empfehlungen zum Ausdruck kommen. Es ist ein wesentliches Merkmal des Menschenrechtsmonitoring, dass die Expertise der unabhängigen Mitglieder bei der Einschätzung menschenrechtlicher Situationen und Entwicklungen zum Tragen kommt.

III. Wie ergänzt Menschenrechtsmonitoring bestehende Beschwerdemechanismen zum Schutz der Menschenrechte?

Die Frage, wie das Menschenrechtsmonitoring bestehende gerichtliche und nichtgerichtliche Schutzverfahren ergänzen kann, ist eng verwoben mit den Vor- und Nachteilen der jeweiligen Verfahrensformen. Das gilt sowohl für die gerichtlichen und nichtgerichtlichen Beschwerdeverfahren als auch für die anderen nichtgerichtlichen Schutzverfahren. An dieser Stelle ist es wichtig, nicht dem Dogma zu verfallen, der gerichtliche Menschenrechts-

³⁰ UN-Dok. A/RES/60/251, Nr. 5 lit. e.

³¹ UN-Dok. A/HRC/RES/5/1; UN-Dok. A/HRC/RES/16/21.

³² Zu dem Entwicklungsprozess näher: *Karrenstein* (Fn. 27), S. 225f.

³³ Siehe zum Verfahren näher: *Nadia Bernaz*, Reforming the UN Human Rights Protection Procedures: A Legal Perspective on the Establishment of the Universal Periodic Review Mechanism, in: Kevin Boyle (Hrsg.), *New Institutions for Human Rights Protection*, 2009, S. 75-92 (S. 85-91) und *Karrenstein* (Fn. 27), S. 227-230.

schutz sei in jedem Falle überlegen.³⁴ Es bleibt abzuwarten, ob Monitoring lediglich ein Übergangsphänomen zum Menschenrechtsschutz durch gerichtliche Beschwerdeverfahren darstellt, wie von einigen Kritikern vorgetragen.³⁵ Es ist eher wahrscheinlich, dass beide Mechanismen – Monitoring und gerichtlicher wie nicht-gerichtlicher Beschwerdemechanismus – sich weiterhin ergänzen werden. Was spricht für diese Annahme? Diese Frage lässt sich gut am Beispiel des gerichtlichen Beschwerdemechanismus des EGMR beantworten.

1. Grenzen des gerichtlichen Beschwerdemechanismus

Der gerichtliche Schutz unterliegt systemimmanenten Grenzen,³⁶ die für ein Monitoringverfahren Raum lassen. Diese Grenzen liegen (1.) in der Folgebereitschaft der Staaten, die Urteile umzusetzen, (2.) in der Arbeitsüberlastung des Gerichts, (3.) in der fehlenden Protestbereitschaft eines Klägers oder einer Klägerin und (4.) in der Nachträglichkeit des Schutzes und dessen Einzelfallbezug.³⁷ Dazu im Einzelnen.

Beim europäisch organisierten Menschenrechtsschutz durch den EGMR³⁸ sind es nur die Staaten selbst, die die Urteile des Gerichtshofs umsetzen können. Nach Art. 46 EMRK hat er zwar das Recht, ein Feststellungsurteil zu sprechen. Zudem hat er in wenigen Fällen auch generelle Maßnahmen in seinen Urteilen angemahnt. Er kann jedoch nicht unmittelbar ein nationales Gesetz für nichtig erklären oder – um in der deutschen Rechtsordnung zu bleiben – einen Verwaltungsakt aufheben. In Deutschland hat zwar das Bundesverfassungsgericht die Stellung des EGMR erheblich gestärkt.³⁹ Nach der Rechtsprechung aus dem Jahr 2004 sind Legislative, Judikative und Exekutive rechtlich verpflichtet, im Rahmen des deutschen Grundgesetzes die Urteile zu beachten. Aber es bleibt dabei, dass die nationalen Stellen das Urteil noch umsetzen müssen. Beim Europarat ist es das Ministerkomitee, das über die Umsetzung der Urteile in den einzelnen Mitgliedstaaten wacht. Es gibt detailliert Auskunft darüber, welche individuellen und allgemeinen Maßnahmen ein verurteilter Staat umgesetzt hat, um den Vorgaben aus einem Urteil genüge zu tun. Das Prozedere und die Zahlen geben darüber Auskunft, dass Staaten grundsätzlich die Urteile des EGMR umsetzen. Eine genauere Betrachtung ergibt jedoch, dass individuelle Maßnahmen vergleichsweise schnell erfolgen. Das gilt beispielsweise für die zu tätigen Geldzahlungen. Sollte ein Urteil jedoch generelle Maßnahmen erforderlich machen oder sogar kulturelle Gewohnheiten in Frage stellen, so tun sich die Staaten sehr viel schwerer mit der Umsetzung. Ganz kurz lässt sich dazu sagen, dass das Ministerkomitee selbst über den Anstieg der Urteile besorgt ist, die mehr als fünf Jahre darauf warten, von den jeweiligen verurteilten Staaten berücksichtigt zu werden.⁴⁰

³⁴ Siehe dazu die ausführliche Analyse von *Ulrike Davy*, Welche rechtlichen Grundregeln müssen für einen wirksamen Menschenrechtsschutz gelten? Bedeutung gerichtlicher und außergerichtlicher Schutzverfahren, in: Christoph Gusy (Hrsg.), *Grundrechtsmonitoring*, 2011, S. 238-264.

³⁵ Dazu differenzierend: *Ines Härtel*, Die Europäische Grundrechteagentur. Unnötige Bürokratie oder gesteigerter Grundrechtsschutz?, in: *EurR* 4 (2008) S. 489-512, (S. 506f.). Zum gerichtlichen Schutz siehe: *Laurence R. Helfer und Anne-Marie Slaughter*, *Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*, *The Yale Law Journal* 107 (1997), S. 273-391, (S. 356-366).

³⁶ Zu den Grenzen des gerichtlichen Schutzes allgemein *Georg Ress*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Grenzen seiner Judikatur, in: Meinhard Hilf/Jörn A. Kämmerer/Doris König (Hrsg.), *Höchste Gerichte an ihren Grenzen*, 2007, S. 55-85.

³⁷ Siehe zu diesen Punkten *Davy* (Fn. 34), S. 246-252 sowie *Müller* (Fn. 10), S. 375-385.

³⁸ Zum Verfahren *Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 5. Auflage 2012, S. 50-111.

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004, 2 BvR 1481/04 = NJW 2004, 3407.

⁴⁰ Council of Europe, Committee of Ministers, *Supervision of the execution of judgments and*

Es gibt gegen die Türkei eine ganze Reihe von Urteilen, zum Beispiel im Bereich der Meinungsfreiheit, die ignoriert werden.⁴¹ Aus Deutschland kommt das Beispiel, wie lange es dauert, einen Beschwerdemechanismus einzuführen, um überlangen Gerichtsverfahren zu begegnen. Das Urteil des EGMR gegen Deutschland wurde in 2006 erlassen.⁴² Es dauerte dann bis 2011, bevor ein Gesetz angenommen werden konnte, um zumindest eine gerechte Entschädigung in Geld zuzusprechen, sollte es zu überlangen Gerichtsverfahren kommen.⁴³ Ein weitergehendes Beschwerdeverfahren wurde nicht eingeführt. *Ulrike Davy* kommt in ihrer Untersuchung zum Ergebnis, dass im Durchschnitt der Urteile gegen alle Mitgliedstaaten des Europarats 36 Monate vergehen, bis sie umgesetzt werden.⁴⁴

Die Arbeitsüberlastung des Gerichtshofs ist ein weiteres Problem, das einem effektiven Rechtsschutz abträglich ist. Ende 2011 waren beim EGMR 151.600 Fälle anhängig.⁴⁵ Für Mitte 2012 zeigen die Zahlen, dass ein leichter Rückgang auf (immerhin noch) 144.150 Fälle festzustellen ist.⁴⁶ Die Mitgliedstaaten und der Gerichtshof entwickelten verschiedene Maßnahmen, damit umzugehen. Seit Mitte 2010 können Einzelrichter offensichtlich unzulässige Beschwerden zurückweisen, um hier die Zahl der Entscheidungen zu erhöhen. Dennoch braucht es nicht selten Jahre, bis der EGMR

abschließen in der Sache entscheidet. Ferner verabschiedet der EGMR Pilotfälle, um strukturelle Probleme in einem Land aufzugreifen und damit potentiell einer größeren Zahl von Beschwerden vorzubeugen. Doch auch dieses Verfahren birgt Risiken für den Individualrechtsschutz, denn ein Pilot-Urteil soll gerade weitere Beschwerden verhindern.⁴⁷

Schließlich braucht es einen Kläger oder eine Klägerin, die eine Verletzung ihrer Rechte geltend macht. Darin liegt der Kern des Menschenrechtsschutzes durch ein gerichtliches Verfahren. Das setzt jedoch eine Protestbereitschaft voraus, die nicht in jedem Fall gegeben sein wird. Das kann verschiedene Gründe haben. (1.) Rechtskenntnis: Die fehlende Kenntnis der rechtlich gesicherten Schutzposition gehört dazu. (2.) Persönliche Nachteile: Die Angst sollte nicht unterschätzt werden, sich auf einen langjährigen Prozess einzulassen, der gegebenenfalls im beruflichen Umfeld Nachteile mit sich bringen kann – unabhängig davon, ob der Kläger im Verfahren obsiegt oder nicht. (3.) Finanzielle Gründe: Auch wenn das Verfahren beim EGMR kostenlos ist, so ist eine anwaltliche Vertretung ratsam – und dafür braucht es ausreichende finanzielle Ressourcen.

Gerichtlicher Schutz ist geprägt durch den Schutz im Einzelfall und die nachträgliche Wiedergutmachung. In der Regel spricht der Gerichtshof Schutz zu, der den einzelnen Fall betrifft. Seine Urteile können darüber hinaus wirken, wenn er damit seine Auslegung der EMRK fortentwickelt. Dann haben seine Urteile auch einen Einfluss über den einzelnen Fall hinaus. Selbst in dieser Variante ist es dem EGMR jedoch verwehrt, auch auf umfassende strukturelle Probleme in einem Land einzugehen, wenn sie nicht Gegenstand des Verfahrens sind. Schließlich kann der EGMR nicht im Vorfeld, bevor es zu einer Verletzung kommt, tätig werden. Wenn sein Urteil für vergleichbare Fallkonstellationen eine präventive Wirkung haben kann, so ist der

decisions of the European Court of Human Rights, Annual report 2011, 2012, S. 11.

⁴¹ Siehe dazu z.B. *Catharina Herms*, Türkei wider setzt sich weiterhin einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: MRM 2003, S. 45-47.

⁴² EGMR, Urteil vom 8. Juni 2006, *Sürmeli ./ Deutschland*, Nr. 75529/01 = EuGRZ 2007, S. 255.

⁴³ Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vom 2. Dezember 2011, BGBl. I 2011, S. 2302.

⁴⁴ *Davy* (Fn. 34), S. 247.

⁴⁵ Council of Europe, European Court of Human Rights, Annual Report 2011, 2012, S. 151.

⁴⁶ www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+data/ (besucht am 7. September 2012).

⁴⁷ Näher *Davy* (Fn. 34), S. 250f.

Schutz im konkret zu entscheidenden Fall immer ein nachträglicher.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Gerichtlicher Schutz, wie durch den EGMR, ist Kernbestandteil eines Menschenrechtsschutzsystems. Der EGMR ist eine Erfolgsgeschichte und ist in der Lage, Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Staaten zu beheben wie auch allgemeingültige Standards im Wege der Interpretation der EMRK zu entwickeln. Dennoch bleiben die hier angesprochenen Probleme Teil des Systems.

2. Vorteile des Menschenrechtsmonitoring

Auf der anderen Seite lassen sich einzelne Merkmale des Menschenrechtsmonitoring zusammenfassen, die den gerichtlichen Menschenrechtsschutz ergänzen und somit als Vorteile anzusehen sind. Dazu gehören (1.) die präventive Ausrichtung des Menschenrechtsmonitoring, (2.) die umfassende und systematische Aufarbeitung der menschenrechtlichen Situation in einem betreffenden Land, (3.) das Initiativrecht der Kontrollorgane und schließlich (4.) der dialogische Charakter des Verfahrens unter Einbeziehung der Öffentlichkeit.⁴⁸

Die präventive Ausrichtung des Verfahrens sowie die Möglichkeit, mit dem Menschenrechtsmonitoring umfassend und systematisch die menschenrechtliche Situation in einem Land zu behandeln, hängen eng miteinander zusammen. Denn die systematische Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen setzt an den strukturellen Problemen in einem Land an und kann somit präventiv wirken, sollte ein Staat die vorgeschlagenen Änderungen umsetzen.⁴⁹ Der präventive Schutz lässt sich auch beim Verfahren des CPT verdeutlichen. Seine

Arbeit zielt darauf ab, bei den Besuchen schon mögliche strukturelle Defizite herauszuarbeiten, die sich im weiteren Verlauf zu Menschenrechtsverletzungen entwickeln können.⁵⁰

Der Vorteil gegenüber gerichtlichen und nicht-gerichtlichen Beschwerdemechanismen zeigt sich hier besonders deutlich. Muss ein Gericht beim Beschwerdeverfahren vom Einzelfall ausgehen, so können die Kontrollorgane beim Menschenrechtsmonitoring strukturelle Probleme in ihren Berichten behandeln.⁵¹ Der Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats nach seinem Besuch in Deutschland ist ein Beispiel dafür, wie eine umfassende Bewertung der menschenrechtlichen Situation in einem Land aussehen kann. Er greift die Strukturen des Menschenrechtsschutzes auf und geht zudem auf einzelne Themen ein.⁵² Ferner ist es möglich, einzelne Entwicklungen in einem Land über viele Jahre zu beobachten und die Empfehlungen auch anzupassen, wenn die gewünschten Ergebnisse nicht erzielt werden.⁵³

In dem Initiativrecht liegt ein weiterer wichtiger Unterschied des Menschenrechtsmonitoring zum gerichtlichen Beschwerdeverfahren. Die Kontrollorgane entscheiden selbst darüber, welches Land sie genauer untersuchen möchten, welche weiteren Informationen sie brauchen, wann ein Berichtsverfahren oder ein Besuch durchgeführt werden soll und wie umfangreich die Untersuchung erfolgen soll. Schließlich liegt es auch in ihrem Ermessen, ein Follow-up-Verfahren durchzuführen, um die Umsetzungsmaßnahmen zu

⁴⁸ Siehe dazu: Davy (Fn. 34), S. 252-259 und Müller (Fn. 10), S. 385-400.

⁴⁹ Theo van Boven, Prevention of Human Rights Violations, in: Asbjørn Eide/Jan Helgesen (Hrsg.), The Future of Human Rights Protection in a Changing World, 1991, S. 183-196 (S. 186 und 196).

⁵⁰ Differenziert dazu Kicker (Fn. 18), S. 54.

⁵¹ So auch Davy (Fn. 34), S. 255; Walter Kälin/Jörg Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, 2. Auflage 2008, S. 247f. So auch bzgl. des Potentials von Präventionsmechanismen zum Schutz vor Folter: Ralf Alleweldt, Universelle, europäische und nationale Mechanismen zum Schutz vor Folter: ein Überblick, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem, 2011, S. 17-27 (S. 26).

⁵² Europarat, Bericht des Menschenrechtskommissars, CommDH(2007)14.

⁵³ Müller (Fn. 10), S. 389.

überwachen. Hier ist ergänzender Schutz zu den gerichtlichen und nicht-gerichtlichen Beschwerdeverfahren möglich, da Gerichte nicht von sich aus handeln können.

Ein konstitutives Merkmal des Menschenrechtsmonitoring ist zudem sein dialogischer Charakter. Damit ist der Prozess des Monitoring zu verstehen, der folgende Elemente aufweist: die Aufforderung zur Abgabe eines Staatenberichts oder die Anfrage eines Besuchstermins, die Erörterung des Staatenberichts mit Staatenvertretern beziehungsweise der Besuch vor Ort, die abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen, die Möglichkeit für die Staaten, darauf zu reagieren, das Follow-up-Verfahren und schließlich die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Verfahren.⁵⁴ Staaten müssen damit rechnen, dass menschenrechtlich relevante Situationen thematisiert werden und dass sie sich dafür auch rechtfertigen müssen. Gerade in politisch sensiblen Bereichen des Menschenrechtsschutzes kann es von Vorteil sein, Lösungsansätze mit den Staatenvertretern zu erarbeiten und deren Umsetzung zu verfolgen. Denn im Menschenrechtsmonitoring sitzen die Staatenvertreter nicht auf der Anklagebank, sondern befinden sich in einer – wenn auch nicht ganz freiwilligen – Gesprächssituation. Ferner ist es wegen des öffentlichen Charakters des Monitoring auch breiteren Kreisen in der Gesellschaft möglich, eine von unabhängigen Experten durchgeführte Einschätzung der menschenrechtlichen Situation in ihrem Land zu erhalten. Die Staatenvertreter müssen sich somit nicht nur gegenüber den Kontrollorganen rechtfertigen, sondern auch gegenüber der eigenen demokratischen Öffentlichkeit.

⁵⁴ Christoph Gusy, Grundrechtsmonitoring: Wirkungsbedingungen und -grenzen, in: ders. (Hrsg.), Grundrechtsmonitoring, 2011, S. 11-48 (S. 14f. und S. 30-34).

IV. Ausblick: Grenzen und Zukunft des Menschenrechtsmonitoring

Die Frage, was Menschenrechtsmonitoring ist und welche ergänzenden Funktionen es haben kann, wäre nur unvollständig behandelt, kämen nicht auch seine Grenzen und Mängel zur Sprache.⁵⁵ Diese betreffen das Verfahren selbst wie auch die Kontrollorgane.

Menschenrechtsmonitoring durch Staatenberichtsverfahren ist nur möglich, wenn die Staaten an dieser Form des Menschenrechtsschutzes teilnehmen. Das gilt für die Qualität der Berichte, die Expertise der Staatenvertreter bei den Treffen, auf denen die Berichte behandelt werden, und auch für die Umsetzung der in den Berichten getroffenen Empfehlungen. Waren in der Anfangsphase des Monitoring die Berichte eher dürftig, hat sich die Qualität der Berichte grundsätzlich erheblich verbessert. Dasselbe gilt auch für die Gespräche bei den Treffen, wobei sie grundsätzlich von der Zusammensetzung der Delegation abhängen.⁵⁶ Ein Problem bleibt jedoch nach wie vor: die Vorlagemoral der Staaten. So gibt es Staaten, wie etwa Gambia, die den Dialog gänzlich verweigern, und dem Antirassismusausschuss oder dem Menschenrechtsausschuss gar keine Berichte vorlegen. Zudem ist die Zahl der Staaten, die mehr als fünf Jahre in Verzug sind, gleichbleibend hoch. Beim Antirassismusausschuss sind es etwas weniger als ein Viertel der Staaten, die mehr als fünf Jahre in Verzug sind.⁵⁷ Allerdings fluktu-

⁵⁵ Dazu im Einzelnen: Davy (Fn. 34), S. 259-261; Müller (Fn. 10), S. 400-409; Christoph A. Spenlé, Die Staatenberichtsverfahren der UNO-Menschenrechtsverträge, 2011, S. 243-321 jeweils mit weiteren Nachweisen.

⁵⁶ Zur Bedeutung der Gespräche: Almuth Wittling-Vogel, Die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland – ein Erfahrungsbericht, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. 15 Jahre Wiener Menschenrechtskonferenz, 2008, S. 172-192 (S. 188); Kälin (Fn. 16), S. 60-62.

⁵⁷ 2011 waren es 41 Staaten. UN-Dok. A/66/18, Nr. 68f.

iert die Zusammensetzung der Listen, so dass es nicht immer dieselben sind. Beim Menschenrechtsausschuss sind es etwas weniger als ein Drittel aller Vertragsstaaten, die mehr als fünf Jahre ihren Berichtsverpflichtungen nicht nachkamen.⁵⁸ Ähnlich wie beim Antirassismusausschuss sind es meistens kleine oder politisch instabile Staaten, die ihren Berichtspflichten nicht nachkommen. Diese Befunde weisen darauf hin, dass die Anforderungen an einen umfassenden Bericht, wie vom Menschenrechtsausschuss beispielsweise gefordert, von Staaten ohne umfassenden administrativen Apparat nicht erfüllt werden können.⁵⁹ Aufgrund der gestiegenen Zahl an Monitoringverfahren und damit auch an Staatenberichten, ist zudem von einer Berichtsflut die Rede, die zu einer Berichtsmüdigkeit auch bei kooperativen Staaten führen kann. Schließlich verfügen Monitoringorgane nicht über rechtliche Sanktionsmittel: Sie können Staaten nicht verpflichten, an den Verfahren teilzunehmen. Sie können keine rechtlich verbindlichen Empfehlungen aussprechen noch verfügen sie über eine Kassationskompetenz von innerstaatlichen Rechtsakten. Hierin liegt ein wichtiger Unterschied zum gerichtlichen Beschwerdemechanismus – auf europäischer Ebene und innerstaatlich – der von den Kritikern des Menschenrechtsmonitoring betont wird.⁶⁰ Die Kon-

trollorgane bei Staatenberichtsverfahren sind jedoch dazu übergegangen, Berichtsverfahren durchzuführen, auch wenn ein Staat nicht selbst daran teilnimmt. Es werden dann andere Quellen als der Staatenbericht herangezogen. In einigen Fällen führte die Ankündigung, ein solches Verfahren durchzuführen, bei den betroffenen Staaten dazu, doch einen Bericht zu verfassen.⁶¹

Eine weitere Grenze liegt in der Arbeitsbelastung der Kontrollorgane. Aufgrund ihrer organisatorischen Struktur kommen sie an faktische Kapazitätsgrenzen. So stehen dem Menschenrechtsausschuss, der mit 18 Expertinnen und Experten besetzt ist, 167 Vertragsstaaten gegenüber. Zudem ist es ihm nur möglich, im Jahr bei seinen drei Treffen durchschnittlich 12 Staatenberichtsverfahren durchzuführen.⁶² Sollten alle Staaten tatsächlich den vierjährigen Zyklus termingerecht einhalten, so wäre dies nicht zu bewältigen. Ein ähnliches Bild lässt sich für die anderen Vertragsorgane zeichnen. Das Kontrollgremium des CPT beispielsweise verfügt zwar über 47 Expertinnen und Experten, kann jedoch wegen der Struktur der Besuche und der ehrenamtlichen Tätigkeit der Monitore nur jährlich durchschnittlich 160 Besuchstage bewältigen. Diese verteilen sich jährlich auf periodische Besuche in 10 bis 11 Ländern sowie Ad-hoc-Besuche.⁶³ Nach eigener Aussage wären jedoch 200 Besuchstage erforderlich.⁶⁴

Es gibt verschiedene Lösungsansätze, die hier kurz erwähnt werden sollen.⁶⁵ Im Vordergrund steht dabei eine Harmonisie-

⁵⁸ 2011 waren es 53 Staaten, UN-Dok. A/66/40, Vol. I, Nr. 65.

⁵⁹ *Christian Tomuschat*, Human Rights. Between Idealism and Realism, 2008, S. 183.

⁶⁰ *Jack Donnelly*, International human rights, 2007, S. 87f.; *Alexander H. E. Morawa*, The United Nations treaty monitoring bodies and minority rights, with particular emphasis on the Human Rights Committee, in: Council of Europe (Hrsg.), Mechanisms for the implementation of minority rights, 2004, S. 29-53 (S. 30); *Markus G. Schmidt*, Follow-Up Mechanisms Before UN Human Rights Treaty Bodies and the UN Mechanisms Beyond, in: Anne F. Bayefsky (Hrsg.), The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century, 2000, S. 233-249 (S. 233). Ferner für die UN: *Philip Alston*, Effective Functioning of Bodies established pursuant to United Nations Human Rights Instruments, UN-Dok. E/CN.4/1997/74.

⁶¹ Siehe *Kälin* (Fn. 16), S. 33.

⁶² Für 2011: UN-Dok. A/66/40, Vol. I, Nr. 82-94.

⁶³ Für 2011: Council of Europe, CPT/Inf (2011) 28, Nr. 1. Für 2007-2009: *Müller* (Fn. 10), S. 190.

⁶⁴ Council of Europe, CPT/Inf (2008) 25, Nr. 36f.

⁶⁵ Für die VN-Vertragsorgane werden diese Ansätze unter dem Stichwort treaty body reform diskutiert. Dazu die Übersicht bei *Spéné* (Fn. 55), S. 322-623; *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Möglichkeiten der Effektivierung des vertragsbasierten Menschenrechtsschutzes, in: *Klein/Menke* (Fn. 56), S. 143-158.

zung der Verfahren, bessere Absprachen unter den Kontrollorganen sowie auch die klare Forderung, die finanziellen Mittel aufzustocken, um den ehrenamtlich tätigen Kontrollorganen einen besser ausgestatteten hauptamtlich tätigen Stab an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an die Hand zu geben. Ferner existiert der Vorschlag, die Kontrollorgane sollen sich auf wesentliche Menschenrechtsprobleme konzentrieren.⁶⁶ Auf der Ebene der VN wird diskutiert, wie die einzelnen Vertragsorgane enger zusammenarbeiten können, um mögliche Doppelungen zu vermeiden. Zudem wurden die Berichtsformen harmonisiert, damit die Staaten sich darauf einstellen können.⁶⁷ Teilweise wurde auch die Idee vertreten, einen einheitlichen Überwachungsmechanismus zu schaffen.⁶⁸ Diese wurde jedoch nicht weiter verfolgt. In eine andere Richtung geht der Vorschlag, einen internationalen Gerichtshof für Menschenrechte einzurichten.⁶⁹ Doch auch diese Idee wird in naher Zukunft wahrscheinlich nicht umsetzbar sein.

Die Menschenrechtskommissarin der VN, *Navanethem Pillay*, veröffentlichte im Juni 2012 einen umfassenden Bericht, wie in Zukunft das Berichtssystem der Vereinten Nationen gewährleistet und verbessert werden kann.⁷⁰ Auf der Grundlage von

umfangreichen Konsultationsprozessen verfasst sie Empfehlungen, um die Arbeit der Kontrollorgane zu verbessern. Sie schlägt den Vertragsorganen beispielsweise vor, optionale vereinfachte Berichtsverfahren durchzuführen, um so die Arbeitsbelastung zu reduzieren.⁷¹ Zudem fordert sie die Staaten auf, auf nationaler Ebene eine ständige Einrichtung (wie eine ministerielle Abteilung) mit den Aufgaben des VN-Menschenrechtsschutzes zu betrauen. Schließlich schlägt sie einen harmonisierten Berichtszyklus für alle Vertragsorgane vor. Innerhalb eines fünfjährigen Zyklus sollen die Vertragsstaaten jährlich zwei Berichte liefern, sodass nach fünf Jahren alle 9 VN-Menschenrechtsverträge abgedeckt sind. Die Menschenrechtskommissarin stellt auch klar, dass eine solche Maßnahme ein höheres Budget erforderlich mache sowie eine Aufstockung der Tage, an denen die Vertragsorgane sich treffen.⁷² Die Zukunft des Menschenrechtsmonitoring, das zeigt dieses Beispiel, hängt somit auch erheblich von den finanziellen Mitteln ab.⁷³

V. Fazit

In einem kurzen Beitrag wie diesem ist es nicht möglich, alle angesprochenen Themen umfassend zu behandeln. Im Vordergrund stand deshalb, die gemeinsamen Leitlinien verschiedener Verfahren im Bereich des Menschenrechtsmonitoring herauszuarbeiten und zu zeigen, wie sie Beschwerdemechanismen ergänzen. Eine vertiefte Analyse dazu findet sich in der Dissertation zum Thema Menschenrechtsmonitoring.⁷⁴

Wichtig ist zuerst, dass eine Vielzahl an Verfahren existiert, die dem Menschenrechtsschutz dienen. Deswegen existieren auch unterschiedliche Ansichten darüber,

⁶⁶ So für den Europarat: *Kicker/Möstl/Lantschner* (Fn. 7), S. 480f.

⁶⁷ UN-Dok. HRI/MC/2007/2; UN-Dok. A/63/280, S. 14.

⁶⁸ UN-Dok. HRI/MC/2006/2, Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body. Kritisch dazu: *Michael O'Flaherty/Claire O'Brien*, Reform of the human rights treaty monitoring bodies, in: *Human rights law review* 1 (2007), S. 141-172.

⁶⁹ *Manfred Nowak*, Eight Reasons Why We Need a World Court of Human Rights, in: Gudmundur Alfredsson et al. (Hrsg.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, 2. Aufl. 2009, S. 697-706, (S. 689-699).

⁷⁰ *Navanethem Pillay*, Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2012. Hierzu *Yuval Shany*, The Effectiveness of the Human Rights Committee and the Treaty Body Reform,

in: Marten Breuer et al. (Hrsg.), *Der Staat im Recht*, Festschrift für Eckart Klein, 2013 (i.E.).

⁷¹ *Pillay* (Fn. 70), S. 47f.

⁷² *Pillay* (Fn. 70), S. 37-43.

⁷³ So auch *Davy* (Fn. 34), S. 261f.

⁷⁴ *Müller* (Fn. 10).

was unter Monitoring zu verstehen ist. Das hat seinen Grund in dem Begriff selbst, denn Monitoring bedeutet lediglich ein regelmäßig durchgeführtes Verfahren zur Überprüfung eines Sachzustandes. Deswegen ist die hier vertretene Ansicht, dass Menschenrechtsmonitoring anhand faktischer Gemeinsamkeiten in der Verfahrensweise definiert werden kann, nur eine mögliche Lesart.

Gestützt auf die Analyse der existierenden Verfahren lassen sich die folgenden Merkmale herausarbeiten. Menschenrechtsmonitoring besteht aus (1.) einem unabhängigen Kontrollorgan, das (2.) ein rechtlich verankertes Verfahren durchführt, um (3.) die Einhaltung menschenrechtlicher Normen zu gewährleisten. Wie hier beschrieben weist es folgende Bausteine auf, die kurz zusammengefasst werden sollen.

- Rechtsgrundlage: Eine *rechtliche Grundlage* dient dazu, das Kontrollorgan einzurichten und das Verfahren zu spezifizieren.
- Prüfungsmaßstab: Es liegt ein klarer *materiell-rechtlicher Prüfungsmaßstab* vor, der aus menschenrechtlichen Normen besteht.
- Kontrollorgan: Das Kontrollorgan besteht aus *unabhängig* agierenden Expertinnen und Experten.
- Anlass des Verfahrens: Die Kontrollorgane leiten die Verfahren *eigeninitiativ* ein und haben eine – mit Bezug auf den materiell-rechtlichen Maßstab – *umfassende* Prüfungskompetenz.
- Informationsgewinnung: Die Kontrollorgane können ihre Berichte auf eine *breite Informationsgrundlage* stützen.
- Verfahrensablauf: Das Verfahren ist gegenüber den Staaten *dialogisch* ausgerichtet; die Empfehlungen der Einrichtungen haben keine rechtliche kassatorische Wirkung. Die Berichte werden in der Regel *veröffentlicht*, um so auch eine größere Öffentlichkeit in den Prozess einbinden zu können.
- Follow-up: Es erfolgt ein Follow-up-Verfahren, um die Umsetzungsmaßnahmen weiter zu prüfen.

Dieses Begriffsverständnis des Menschenrechtsmonitoring grenzt sich zum einen gegenüber gerichtlichen und nicht-gerichtlichen Beschwerdemechanismen ab. Insbesondere im Vergleich zu den gerichtlichen Mechanismen, wie dem des EGMR, wurde folgendes deutlich: Monitoring ist anlassunabhängig, einzelfallunabhängig und dialogisch. Es ist nicht darauf angewiesen, dass es eine Beschwerde gibt. Das Kontrollorgan kann vielmehr von sich aus handeln. Menschenrechtsmonitoring kann die menschenrechtliche Situation in einem Land systematisch und umfassend untersuchen. Ferner müssen sich die Staaten in einem dialogischen Verfahren rechtfertigen und werden nicht rechtsverbindlich verurteilt. Zum anderen grenzt sich Menschenrechtsmonitoring von anderen nicht-gerichtlichen Verfahren ab, wie dem UPR des Menschenrechtsrats. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass bei dieser Gruppe (wie dem UPR) Staatenvertreter das Verfahren durchführen und nicht unabhängige Expertinnen und Experten.

Trotz der hier auch thematisierten Grenzen und Mängel in der konkreten Verfahrensgestaltung zeigen die herausgearbeiteten Merkmale des Menschenrechtsmonitoring, dass es gerichtliche wie nicht-gerichtliche Beschwerdeverfahren ergänzen kann. Wenn sich dieses Verfahren weiter entwickelt und den zeitlichen Bedürfnissen anpasst, kann es auch in Zukunft eine ergänzende Funktion zu den Beschwerdeverfahren, insbesondere den gerichtlichen, haben. Eine Anpassung wäre möglich mit Blick auf weitere Schutzbereiche, um rechtliche Standards weiter auszubauen. Wichtiger scheint jedoch, die bestehenden Probleme ernst zu nehmen und Lösungen dafür zu suchen, wie es der Bericht der Menschenrechtskommissarin nahe legt. Grundsätzlich gilt jedoch: Aus dem jetzigen Menschenrechtsschutzsystem ist Menschenrechtsmonitoring nicht mehr wegzudenken.