

*Andreas von Staden*

## Ineffektivität als Legitimitätsproblem: Die Befolgung der „Auffassungen“ der Ausschüsse der UN-Menschenrechtsverträge in Individualbeschwerdeverfahren

Der internationale Menschenrechtsschutz ist durch eine Vielzahl von Institutionen gekennzeichnet, deren Aufgaben von der Prüfung von Staatenberichten über die Initiierung eigener Untersuchungen und die Erstellung von Kommentaren zur Vertragsauslegung bis hin zur Beilegung konkreter Streitigkeiten zwischen Staaten und zwischen Staaten und nichtstaatlichen Beschwerdeführern reichen. Mit Ausnahme der drei regionalen Gerichtshöfe in Europa, Afrika und Amerika ist diesen Institutionen gemein, dass ihr Output und die darin enthaltenen Interpretationen für die beteiligten Staaten nach herrschender Auffassung ganz überwiegend rechtlich nicht verbindlich sind. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der verwendeten Nomenklatur, die von „concluding observations“, „reports“, „general comments“ und, in den Individualbeschwerdeverfahren, von „views“ spricht, nicht aber von „judgments“ oder „decisions“. Die Nichtbefolgung entsprechender Entscheidungen, die eine Verletzung einer einschlägigen Vertragsnorm feststellen, begründet für sich genommen somit keine völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit und keine entsprechenden Rechtsfolgen.<sup>1</sup>

In diesem Beitrag argumentiere ich, dass die rechtliche Unverbindlichkeit als Element des institutionellen Designs des globalen Menschenrechtsregimes gerade im Bereich der Individualbeschwerdeverfahren normativ problematisch ist und durch den negativen Einfluss auf die Effektivität der Beschwerdeverfahren im Sinne der Beseitigung der konstatierten Verletzungen die Legitimität dieses Aspektes des globalen Menschenrechtssystems negativ beeinflusst. Einerseits ist es ein wesentliches definitorisches Merkmal von sowohl soziologischer als auch normativer Legitimität, dass diese, wenn vorhanden, die Anerkennungswürdigkeit eines Regelungsarrangements begründet und die Wahrscheinlichkeit der freiwilligen Befolgung der in seinem Rahmen erlassenen Regeln und getroffenen Entscheidungen durch die von ihnen betroffenen Adressaten unabhängig von der inhaltlichen Zustimmung erhöht. Zugleich ist ein Mindestmaß an tatsächlicher, empirisch feststellbarer Befolgung solcher Regeln und Entscheidungen nicht nur eine mögliche und üblicherweise gewünschte Folge der Legitimität eines Regelungsarrangements, sondern zugleich auch selbst ein Legitimitätserfordernis: Ein Arrangement, das zwar zahlreiche der für normative Legitimität postulierten Kriterien einhält, zugleich in der Praxis aber nicht oder nicht hinreichend befolgt wird, kann nur schwerlich als vollumfänglich aner-

1 Art. 1 und 2 der Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Yearbook of the International Law Commission 2000 (vol. II, pt. 2), 32-36, verlangen für die Staatenverantwortlichkeit völkerrechtswidriges Handeln, das seinerseits eine dem Staat zuzurechnende Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung voraussetzt.

kennungswürdig gelten. Wenn die Ausübung des Rechts zum Regieren („right to rule“) keine Wirkung auf das Verhalten tatsächlicher Akteure hat, dann ist seine Legitimität nur rein theoretischer Natur und zumindest sozialwissenschaftlich wenig bedeutsam.

Die Ausschüsse der UN-Menschenrechtsverträge, die inzwischen alle die (optionale) Kompetenz erhalten haben, Individualbeschwerden auf ihre Begründetheit hin zu überprüfen,<sup>2</sup> sind zwar erst durch Staaten völkerrechtlich geschaffen worden und mithin öffentliche Institutionen, doch sie sind zugleich ihrem Wesen nach nichtstaatliche Akteure, die (zumindest formal) mit weisungsungebundenem Personal besetzt und der Einhaltung der jeweiligen Verträge, nicht der Durchsetzung von staatlichen Partikularinteressen, verpflichtet sind (insofern ist die bisweilen anzufindende Gleichsetzung von nichtstaatlichen mit privaten, insb. zivilgesellschaftlichen Akteuren, nicht glücklich).<sup>3</sup> In Bezug auf bestimmte Teilespekte – z.B. ihre demokratietheoretische Einordnung oder die Durchsetzung von Forderungen und Entscheidungen gegenüber Staaten – sind die Probleme und Herausforderungen der Ausschüsse jedenfalls mit denen anderer nichtstaatlicher Akteure vergleichbar.

Dieser Aufsatz verfährt wie folgt: Zunächst werden im nächsten Abschnitt die zentralen Begriffe der Legitimität und Effektivität kurz definiert und ihr Verhältnis zueinander erörtert, bevor ihre spezifische Anwendung auf die gerichtliche und quasi-gerichtliche Streitbeilegung jenseits des Staates diskutiert wird. Danach werden in Abschnitt II. die Konsequenzen der rechtlichen Unverbindlichkeit der Ergebnisse der Individualbeschwerdeverfahren vor den Ausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge für ihre Effektivität thematisiert. Abschnitt III. widmet sich der bisher empirisch nachweisbaren Befolgung der Auffassungen der UN-Menschenrechtsverträge als einem einschlägigen Effektivitätsindikator. Das Fazit beschließt den Aufsatz.

### *I. Effektivität als Legitimitätskriterium*

„Legitimität“ und „Effektivität“ sind in der sozialwissenschaftlichen Literatur vielfach und mit unterschiedlichen semantischen Schattierungen verwendete Begriffe. Der Begriff der Legitimität zielt dabei im Kern auf die Rechtfertigung der Ausübung von Herrschafts- und Entscheidungsgewalt ab, also dem Institutionen zugesprochenen oder von diesen reklamierten Recht, für die unter ihre Zuständigkeit fallenden Akteure Regeln setzen und Entscheidungen treffen zu können, die von den jeweiligen Adressaten zu befolgen sind. Die weithin vorzufindende Unterscheidung in normative und soziologische Legitimität hebt dabei auf unterschiedliche Quellen der Rechtfertigung des Rechts auf Herrschaftsausübung ab, nämlich eine idealtheoretisch hergeleitete, auf prinzipiellen moralischen Überlegungen fußende Rechtfertigung einerseits und eine auf den tatsächlichen Überzeugungen und Haltungen entsprechender Herrschaftssubjekte basierende anderer-

2 Vgl. Hannah Birkenkötter, Zwischen Quasi-Gericht und politischem Organ: Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen, *Aus Politik und Zeitgeschichte* Heft 10-11/2016, 10 (13); Alexandra R. Harrington, Don't Mind the Gap: The Rise of Individual Complaint Mechanisms within International Human Rights Treaties, *Duke Journal of Comparative & International Law* 22 (2012), 153-182.

3 Vgl. nur etwa die Begriffsdefinition in den Beiträgen in Ingo Take (Hrsg.), *Nichtstaatliche Akteure in der internationalen Politik*, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 8 (Suppl. zu Heft 2) (2015), 493-694.

seits. Letztlich bilden diese beiden Ansätze aber kein dichotomes Gegensatzpaar, sondern stellen vielmehr unterschiedliche „Perspektiven“ auf dasselbe Konzept dar,<sup>4</sup> die durchaus miteinander kommunizieren, etwa in der Form, dass der soziologische „Legitimitätsglaube“ (Weber) in der Regel auch auf moralisch-normativen Überlegungen beruht, und normative Legitimität zumindest implizit berücksichtigt, welche Kriterien von real existierenden Akteuren auch tatsächlich akzeptiert und vertreten werden.<sup>5</sup>

In beiden Fällen ist Legitimität das, was Joseph Raz einen „Grund zweiter Ordnung“ für die Akzeptanz und Befolgung von Regeln und Entscheidungen nennt, bei dem die Befolgung nicht von der Zustimmung zum konkreten Inhalt abhängt (dies wäre ein Handlungsgrund erster Ordnung), sondern von (hier:) institutionellen Aspekten der entscheidungstreffenden Instanz.<sup>6</sup> Die Aussage, dass Legitimität einen inhaltsunabhängigen Grund für die Befolgung liefert, ist andererseits wiederum nur innerhalb bestimmter Grenzen vertretbar. Einerseits erkennen konkrete Legitimitätskonzepte durchaus an, dass von Design und Verfahren her legitime Institutionen zumindest bestimmte inhaltsliche Mindestanforderungen enthalten müssen, wie etwa die von Allen Buchanan und Robert Keohane identifizierte „minimal moral acceptability“, verstanden als die Abwesenheit von gravierender Ungerechtigkeit insbesondere in der Form der Verletzung grundlegender Menschenrechte.<sup>7</sup> Andererseits haben auch formal-prozessuale Aspekte der Entscheidungsfindung regelmäßig inhaltsliche Konsequenzen, so dass man Legitimität weder in der normativen noch der soziologischen Ausprägung allein auf inhaltsunabhängige Gründe der Akzeptanz und Befolgung beschränken kann.

Der zweite hier zentrale Begriff, Effektivität, ist als „Sammelvariable einzelner Output-Dimensionen des Regierens“ beschrieben worden, „die unterschiedliche Teilauspekte des globalen Regierens messen“, wie etwa „Norm-Einhaltung“, „Zielerreichung“ und den Beitrag zur „Problemlösung“.<sup>8</sup> In der englischsprachigen Literatur wird die Identifizierung und Messung von „Normbefolgung“ („compliance“) regelmäßig von der „Effektivität“ einer Institution unterschieden, da erstere keine kausale Beziehung zwischen einer Norm und ihrer Befolgung verlangt, die Konstatierung von Effektivität hingegen aber einen kausalen Einfluss einer Institution auf Akteursverhalten impliziert.<sup>9</sup> Im Falle von (quasi-)gerichtlichen Entscheidungen fallen (deskriptive) Normbefolgung und (kausale) Effektivität jedoch regelmäßig – wenngleich auch hier ebenfalls nicht zwingend – zusammen: Wenn ein Staat nach einem verlorenen Verfahren in Reaktion auf dieses sein Verhalten entsprechend ändert, so stellt er die Normbefolgung durch diese Verhaltensän-

4 Cord Schmelzle, Zum Begriff politischer Legitimität, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hrsg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen* (Leviathan Sonderband 27), Baden-Baden 2012, 419 (419).

5 Ähnlich: Daniel Bodansky, Legitimacy in International Law and International Relations, in: Jeffrey Dunoff/Mark Pollack (Hrsg.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art*, Cambridge 2013, 321 (327).

6 Vgl. generell Joseph Raz, *Praktische Gründe und Normen*, Frankfurt am Main 2006.

7 Allen Buchanan/Robert Keohane, The Legitimacy of Global Governance Institutions, *Ethics & International Affairs* 20 (2006), 405 (419-422).

8 Helmut Breitmeier/Mischa Hansel, Nicht-staatliche Akteure und Effektivität und Legitimität des globalen Regierens, in: Take (Fn. 3), 507 (509); siehe auch Breitmeier, *Study of Regime Effectiveness, Concepts, Methods and Results*, in: Hendrik Hegemann et al. (Hrsg.), *Studying 'Effectiveness' in International Relations: A Guide for Students and Scholars*, Opladen 2013, 161 (162-168).

9 Vgl. Kal Raustiala, Compliance and Effectiveness in International Regulatory Cooperation, *Case Western Reserve Journal of International Law* 32 (2000), 387 (391-399).

derung sicher; die Entscheidung ist dann handlungsauslösend und mithin als (Teil-)Grund kausal für die Änderung (mit-)verantwortlich.

Es ist in jedem Falle klar, dass die Effektivität einer Institution nicht unabhängig von den Zielen, die durch diese verfolgt werden sollen, bewertet werden kann. Diese Überlegung hat Yuval Shany spezifisch für internationale Gerichtshöfe in seinem „goal-based approach to effectiveness“ artikuliert.<sup>10</sup> Bei der Identifizierung der Ziele eines Gerichtshofes spielen dabei ihre wesentlichen Nutzer und Adressaten („constituencies“) und hier vor allem die formalen „Mandatsersteller“, also die Vertragsstaaten, die zentrale Rolle, wobei aber auch zu berücksichtigen ist, dass die Ziele eines Gerichtshofes oftmals nicht eindeutig sind und unterschiedlich ausgelegt werden können.<sup>11</sup> Spezifisch auf den Menschenrechtsausschuss als nicht-judikative Streitbeilegungsinstanz bezogen befindet Shany, das Ziel des Ausschusses sei es „to promote the implementation of the substantive obligations of the state-parties of the ICCPR,“ dass dieser ein „overarching norm compliance-inducing mandate“ besäße und konkret auch das Individualbeschwerdeverfahren eng mit dem primären Ziel des „implementation inducement“ verbunden sei.<sup>12</sup>

In der Literatur zur soziologischen Legitimität wird Effektivität unter Annahme eines Feedback-Effektes ein positiver Beitrag zum Legitimitätsglauben beigemessen: „The more effective and procedurally just the government, the greater the willingness of citizens to accept governmental authority and therefore the greater the degree of quasi-voluntary compliance, which then improves government's capacity to become more effective and to evoke deference, which in turn increases quasi-voluntary compliance.“<sup>13</sup> Cord Schmelzle hat diesbezüglich überzeugend herausgearbeitet, dass eine solche positive Wirkung anspruchsvoll ist und vier Bedingungen voraussetzt: Erstens müssen Akteure einen „instrumentellen Legitimitätsglauben“ aufweisen, bei dem Effektivität auch tatsächlich in die Legitimitätsbewertung einfließt, wobei Effektivität auch dann im Regelfalle ein notwendiges, aber kaum hinreichendes Kriterium für Legitimität ist. Zweitens wird Effektivität nur dann empirisch legitimitätssteigernd sein, wenn Einigkeit über die verfolgten Ziele (ein inhaltliches Element) besteht. Drittens muss der Beitrag zur effektiven Problemlösung auch erkennbar sein und einer bestimmten Institution zugeschrieben werden können, was in institutionell komplexen Kontexten oft schwierig ist. Zu guter Letzt müssen die Adressaten ihre positive Bewertung konkreter effektiver Handlungen zu einem allgemeinen Attribut der betreffenden Institution generalisieren. Bereits einzeln und erst recht zusammen reduzieren diese Bedingungen die möglichen Kontexte, in denen Effektivität eine legitimitätssteigernde Wirkung entfalten kann.<sup>14</sup>

Es ist nicht zuletzt die Unmöglichkeit, die positive Verbindung von Effektivität und Legitimität strikt unabhängig von den Präferenzen der Nutzer bestimmter Institutionen zu definieren, die es schwierig macht, diese Verbindung allein abstrakt-normativ und in-

10 Vgl. Yuval Shany, Assessing the Effectiveness of International Courts, Cambridge 2014.

11 Shany, Assessing the Effectiveness of International Courts: A Goal-Based Approach, American Journal of International Law 106 (2012), 225 (233-234).

12 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 zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, 1307 (1312 f.).

13 Margaret Levi/Audrey Sacks, Legitimizing Beliefs: Sources and Indicators, Regulation & Governance 3 (2009), 311 (312).

14 Cord Schmelzle, Evaluating Governance: Effectiveness and Legitimacy in Areas of Limited Staethood, SFB-Governance Working Paper Series No. 26, SFB 700, Berlin 2011, 13-15.

haltsneutral zu begründen,<sup>15</sup> und so taucht Effektivität auch in einigen einflussreichen normativen Legitimitätskonzepten nicht als Kriterium auf.<sup>16</sup> Andererseits ist schwer auszublenden, dass Institutionen (zumindest offiziell) zur Erreichung bestimmter Ziele geschaffen werden und die Frage, ob diese konkrete Institution das „Recht zum Regieren“ hat, auch davon abhängt, ob sie geeignet ist, die gesteckten Ziele zu erreichen: „If an institution cannot effectively perform the functions invoked to justify its existence, then this insufficiency undermines its claim to the right to rule.“<sup>17</sup> Buchanan und Keohane inkludieren daher in ihrem (normativen) „complex standard of legitimacy“ auch das substantielle Kriterium des komparativen Vorteils: „The legitimacy of an institution is called into question if there is an institutional alternative, providing significantly greater benefits, that is feasible, accessible without excessive transition costs, and meets the minimal moral acceptability criterion.“<sup>18</sup>

Seit einiger Zeit ist in der Literatur in Erweiterung bestehender Diskurse zur nationalen Judikative auch die Legitimität internationaler Gerichtshöfe und anderer Streitbeilegungsinstanzen thematisiert worden; ihre Effektivität – gemessen insbesondere anhand der Befolgung ihrer Entscheidungen – wird dabei aber bisher ganz überwiegend nicht als eigenständiges Legitimitätskriterium gesehen.<sup>19</sup> Nienke Grossman etwa identifiziert als für Gerichtshöfe wesentliche Legitimitätskriterien „the fair and unbiased nature of the adjudicative body, commitment to the underlying normative regime that the body is interpreting and applying, and the body's transparency and relationship with other democratic values.“<sup>20</sup> In jüngeren Aufsätzen fügt Grossman eine gerechte Geschlechterverteilung auf der Richterbank und spezifische Partizipationsrechte der von einer Entscheidung betroffenen Akteure hinzu.<sup>21</sup> Zwar postuliert Grossman im Hinblick auf die Wirkung von Entscheidungen auch, dass internationale Gerichte legitim seien, „when they help states to better comply with a core set of human rights obligations than states would without international courts“ und „[that they] cannot facilitate the violation of core norms by states and still retain their legitimacy“,<sup>22</sup> aber die Frage, welche Wirkung die

15 „Problemlösungen stehen nicht für sich, sondern in Bezug zu den Präferenzen der Menschen, die von den Problemen betroffen sind. So gesehen, sind Lösungen nur dann ‚effektiv, gut und richtig‘, wenn sie auf deren Akzeptanz stoßen. Wie die Präferenzen aussehen und ob Entscheidungen als angemessen akzeptiert werden, lässt sich ohne einen entsprechenden Input indessen nicht feststellen.“ Heidrun Abromeit, *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen 2002, 19.

16 Vgl. nur David Beetham, *The Legitimation of Power*, Basingstoke, 2. Aufl. 2013, 20.

17 Buchanan/Keohane (Fn. 7), 422.

18 Ebd.

19 Vgl. nur Armin von Bogdandy/Ingo Venzke, *In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens*, Frankfurt am Main 2014, 215 ff.; Tullio Treves, *Aspects of Legitimacy of Decisions of International Courts and Tribunals*, in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben (Hrsg.), *Legitimacy in International Law*, Berlin 2008, 169; Andreas von Staden, *The Democratic Legitimacy of Judicial Review beyond the State: Normative Subsidiarity and Judicial Standards of Review*, *International Journal of Constitutional Law* 10 (2012), 1023 (hier auch die in Fußnote 13 genannte Literatur).

20 Nienke Grossman, *Legitimacy and International Adjudicative Bodies*, *George Washington International Law Review* 41 (2009), 107 (110).

21 Nienke Grossman, *Sex on the Bench: Do Women Judges Matter to the Legitimacy of International Courts?*, *Chicago Journal of International Law* 12 (2011-2012), 647; idem, *The Normative Legitimacy of International Courts*, *Temple Law Review* 86 (2013-2014), 61.

22 Ebd. (Normative Legitimacy), 104.

faktische Nichtbefolgung ihrer Entscheidungen trotz der Einhaltung dieser Bedingungen seitens der Gerichte auf ihre Legitimität hat, bleibt ausgeklammert.

Welche Ziele und Funktionen das Individualbeschwerdeverfahren auch sonst noch haben mag – wie etwa die grundsätzliche Möglichkeit zu eröffnen, mit betroffenen Staaten in einen Dialog einzutreten, oder die Präzisierung und Weiterentwicklung menschenrechtlicher Standards<sup>23</sup> –, die Schaffung von Abhilfe im konkreten Fall gehört zwingend dazu und ist damit zugleich ein Indikator für die Effektivität des Verfahrens.<sup>24</sup> Wenn ein Beschwerdeführer ein solches Verfahren initiiert, dann in der Erwartung, dass dieses auch prinzipiell geeignet ist, ggf. die Beseitigung der von den Ausschüssen identifizierten Menschenrechtsverletzungen oder ihrer Folgewirkungen herbeiführen zu können – und dies zunächst unabhängig von der Frage, welche Bezeichnung die resultierende Entscheidung trägt und ob sie formalrechtlich bindend ist oder nicht. Die Tatsache, dass ein Staat, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, das Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages oder Protokolls explizit anerkannt hat – und damit die Kompetenz der Ausschüsse, über Verletzungen der geschützten Menschenrechte zu befinden –, verleiht den Feststellungen der Ausschüsse „a normative and institutional legitimacy that carries with it a justifiable expectation of compliance“.<sup>25</sup> Ein solches Verfahren anzuerkennen, seinen Ergebnissen aber regelmäßig unter Verweis auf ihren nicht bindenden rechtlichen Status eine praktische Wirkung zu verweigern, ist normativ problematisch, und nur schwerlich kann man einem Verfahren, das die berechtigten Erwartungen der Nutzer systematisch enttäuscht, Anerkennungswürdigkeit zusprechen. Dies ist nicht zuletzt so, weil das oben genannte Legitimitätskriterium des „comparative benefit“ dann nicht erfüllt ist, denn es gibt ja durchaus effektivere institutionelle Arrangements auf der regionalen Ebene (wobei die Effektivität einer Institution natürlich nicht nur durch das institutionelle Design, sondern auch durch politisch-kulturelle Faktoren des konkreten Kontextes, in dem eine Institution tätig ist, maßgeblich beeinflusst wird).<sup>26</sup>

Bezüglich internationaler Gerichtshöfe hat Yuval Shany dieses Verhältnis von Urteilsbefolgung und Legitimität als Teil einer „feedback loop“ zwischen dem Legitimitätskapital eines Gerichtshofes und der Bewertung seiner justiziellen Leistung treffend zusammengefasst: „Since judgment-compliance implies that the specific dispute or problem

23 Vgl. Nadia Bernaz, Continuing Evolution of the United Nations Treaty Body System, in: Scott Sheeran/Nigel Rodley (Hrsg.), Routledge Handbook of International Human Rights Law, London/New York 2013, 707 (721 f.).

24 Geir Ulfstein, Individual Complaints, in: Helen Keller/Geir Ulfstein (Hrsg.), UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy, Cambridge 2012, 73 (104) (“the findings of the treaty bodies are not ends in themselves, but means to bring redress to the individual concerned and change any law that is inconsistent with the treaty obligation”); Henry Steiner, Individual Claims in a World of Massive Violations: What Role for the Human Rights Committee?, in: Philip Alston/James Crawford (Hrsg.), The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring, Cambridge 2000, 15 (32); Manfred Nowak, The Right of Victims of Human Rights Violations to a Remedy: The Need for a World Court of Human Rights, Nordic Journal of Human Rights 32 (2014), 3 (10); Andrew Byrnes, An Effective Complaints Procedure in the Context of International Human Rights Law, in: Anne Bayefsky (Hrsg.), The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century, Den Haag 2000, 139 (142-144).

25 Thomas Buergenthal, The U.N. Human Rights Committee, Max Planck Yearbook of United Nations Law 5 (2001), 341 (397).

26 Siehe nur Laurence Helfer/Anne-Marie Slaughter, Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication, Yale Law Journal 107 (1997), 273.

brought before the court was solved through legal means, and since dispute resolution or problem solving is an accepted and justified goal of international courts, a court generating compliance is a court generating legitimacy".<sup>27</sup> Im Umkehrschluss führt die Nichtbefolgung – zumindest ab einer gewissen Häufung und insbesondere, wenn dies geradezu systematisch passiert – regelmäßig zu einem Verlust nicht nur an soziologischer Legitimität, sondern schwächt auch die normative Legitimität eines Spruchkörpers, weil die Erreichung eines wesentlichen offiziellen Zwecks und Ziels der Institution ganz offenbar nicht gelingt. Für die im Vergleich zu den Menschenrechtsgerichtshöfen im Individualbeschwerdeverfahren äquivalente Funktionen ausübenden Ausschüsse der UN-Menschenrechtsverträge gilt nichts anderes.<sup>28</sup>

## *II. Rechtlicher Status und Effektivität*

Wenn Effektivität ein eigenständiges Legitimitätskriterium ist, dann hängt die Legitimität einer Institution mittelbar auch von ihrem institutionellen Design ab, da dieses einen wesentlichen Einfluss darauf hat, welche Mittel und Möglichkeiten zur Zielerreichung und somit Sicherstellung der Effektivität gegeben sind. Der rechtliche Status des Outputs einer Institution ist dabei nur ein Element unter vielen, welche die institutionelle Effektivität beeinflussen, und nicht notwendigerweise das wichtigste; auch rechtliche Verbindlichkeit für sich allein genommen ist weder notwendig noch hinreichend für die Befolgung von Regeln und Entscheidungen. Zugleich kann der rechtliche Status in zweifacher Hinsicht für die Effektivität relevant werden: Erstens signalisiert der als rechtlich bindend anerkannte Status durch seine Einbettung in ein System der Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung gemeinhin eine höhere Verbindlichkeit; so geht die Nichteinhaltung in der Regel auch mit höheren Kosten (zumindest Reputationskosten) als bei anderen Verpflichtungen einher, die eine Befolgung aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen rational erscheinen lassen können. Zweitens hängen vom rechtlichen Status auch regelmäßig die weiteren Möglichkeiten und Verfahren ab, mit denen die Umsetzung von Entscheidungen betrieben werden kann.

In den Fällen der drei regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe ist die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit ihrer Entscheidungen in konkreten Einzelfällen in den Verträgen explizit festgehalten und somit unstrittig.<sup>29</sup> Im Gegensatz dazu ergibt sich die rechtliche Unverbindlichkeit der verschiedenen Äußerungen der Ausschüsse primär daraus, dass in den globalen Menschenrechtsverträgen entsprechende Klauseln fehlen.<sup>30</sup> Im

27 Shany (Fn. 10), 149, 155.

28 Vgl. hierzu spezifisch Geir Ulfstein, The Human Rights Treaty Bodies and Legitimacy Critiques, PluriCourts Research Paper No. 16-10 (2016), <http://ssrn.com/abstract=2808013>, 2-3, 17f.

29 Siehe nur Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SEV Nr. 5, Art. 46 Abs. 1: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofes zu befolgen“. Vgl. ähnlich American Convention on Human Rights, O.A.S. Treaty Series No. 36, Art. 68 Abs. 1; Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights, <http://www.achpr.org/instruments/court-establishment/>, Art. 30.

30 Zur herrschenden Meinung und Versuchen, etwa über die staatliche Zusicherung effektiver Abhilfe in Art. 2 Abs. 3 des Zivilpaktes einen verbindlichen Charakter herzuleiten, siehe Kurt Herndl, Zur Frage des rechtlichen Status der Entscheidungen eines Staatengemeinschaftsorgans: Die „Views“ des Menschenrechtsausschusses, in: Konrad Ginther et al. (Hrsg.), *Völkerrecht zwischen*

Falle des UN-Menschenrechtsausschusses etwa legt das entsprechende Protokoll lediglich fest, dass „[d]er Ausschuss [...] seine Auffassungen dem betroffenen Vertragsstaat und der Einzelperson mit[teilt]“,<sup>31</sup> ohne dass sich daraus ergebende Pflichten artikuliert werden. Die UN-Antifolterkonvention verwendet für den Ausschuss gegen Folter, der die zweithöchste Zahl an Individualbeschwerden aufweist (siehe Tabelle in Abschnitt III.), dieselbe Formulierung.<sup>32</sup> Sowohl die Vertragsstaaten als auch die Literatur gehen im Ergebnis bestenfalls von einer Mitwirkungs- und Berücksichtigungs-, aber keiner Befolgungspflicht im engeren Sinne aus.<sup>33</sup> In den wenigen Fällen (drei von neun Ausschüssen betreffend), in denen die Verträge explizit eine Nachverfolgung („follow-up“) der staatlichen Reaktion auf die Feststellung von Konventionsverletzungen in Individualbeschwerdeverfahren vorsehen, die auf eine Befolgungserwartung hindeuten könnte, wird ebenfalls lediglich davon gesprochen, dass die betreffenden Staaten den Ansichten der Ausschüsse „gebührende Berücksichtigung“ zuteilwerden lassen sollen, aber keine rechtlich verbindliche Pflicht zur Befolgung normiert.<sup>34</sup> Nichtsdestotrotz werden die Auffassungen der Ausschüsse in der Literatur wiederholt als „urteilsähnliche Entscheidungen“ qualifiziert, „in denen eine autoritative Rechtsfeststellung gesehen werden muss“,<sup>35</sup> und die nicht zuletzt aufgrund der unstreitigen rechtlichen Verbindlichkeit der zugrunde liegenden Vertragsnormen beanspruchen dürften, nicht einfach ignoriert zu werden: „Die Annahme einer rechtlichen Unverbindlichkeit der Auffassungen hat somit nicht zugleich deren rechtliche Unbeachtlichkeit zur Folge.“<sup>36</sup> In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass „Verbindlichkeit“ keine binäre Eigenschaft ist, die entweder vorliegt oder

normativem Anspruch und politischer Realität: Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag, Berlin 1994, 203 (205–212); P. R. Gandhi, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication: Law and Practice*, Aldershot 1998, 329–335.

- 31 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 12.1966, BGBl.1992 II, 1247, Art. 5 Abs. 4.
- 32 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe v. 10.12.1984, BGBl. 1990 II, 246, Art. 22 Abs. 7.
- 33 Rosanne van Alebeek/André Nollkaemper, *The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law*, in: Helen Keller/Geir Ulfstein (Hrsg.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge 2012, 356 (372–373); Ulfstein (Fn. 24), 92–100.
- 34 Siehe nur Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure v. 19.12.2011, A/RES/66/138, Art. 11 Abs. 1: „The State party shall give due consideration to the views of the Committee, together with its recommendations, if any, and shall submit to the Committee a written response, including information on any action taken and envisaged in the light of the views and recommendations of the Committee.“ Ähnlich: Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women v. 6.10.1999, 2131 U.N.T.S. 83, Art. 7 Abs. 4; Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights v. 10.12.2008, Art. 9. Eine Nachverfolgung wird ohne vertragliche Grundlage inzwischen auch von den anderen Ausschüssen betrieben; siehe Inter-Committee Meeting of Human Rights Treaty Bodies, Follow-up to Decisions, 11.11.2009, HRI/ICM/2009/7; Inter-Committee Meeting of the Human Rights Treaty Bodies, Working Group on Follow-up of the Human Rights Treaty Bodies, Follow-up Procedures on Individual Complaints, 16.12.2011, HRI/ICM/WG FU/2011/3.
- 35 Wolf von der Wense, *Der UN-Menschenrechtsausschuss und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte*, Berlin 1999, 52–52.
- 36 Bianca Petzhold, *Die „Auffassungen“ des UN-Menschenrechtsausschusses zum Schutz der Religionsfreiheit*, Tübingen 2015, 52.

aber nicht, sondern vielmehr in verschiedenen Abstufungen existiert, von denen rechtliche Verbindlichkeit nur eine Ausprägungsform ist.<sup>37</sup>

Und doch hat der Mangel an verbindlichem rechtlichen Status praktisch zur Folge, dass die Entscheidungen in Einzelbeschwerdeverfahren noch stärker als im Menschenrechtsbereich ohnehin schon ohne Befürchtung von Sanktionen – wenn auch nur in der Form von „naming-and-shaming“ – leicht zu ignorieren sind.<sup>38</sup> Ein wesentliches Manöver bezüglich der Durchsetzbarkeit ist dabei die Tatsache, dass der rechtlich nicht bindende Charakter der Auffassungen regelmäßig zur Folge hat, dass dem international erfolgreichen Beschwerdeführer die Durchsetzung über nationale Instanzen, insbesondere die Gerichte, aus Gründen des innerstaatlichen Rechts verwehrt bleibt.<sup>39</sup> Nur ganz wenige Staaten haben den Auffassungen der Ausschüsse per Gesetzgebung eine Rolle in innerstaatlichen Verfahren zuerkannt – etwa als Wiederaufnahmegrund in Strafverfahren –, wobei es sich hier aber nicht um reine Durch- oder Umsetzungsmechanismen handelt, sondern um die Eröffnung der Möglichkeit, die Entscheidungen der Ausschüsse überhaupt innerstaatlich formal berücksichtigen zu lassen.<sup>40</sup>

Wo eine gesetzliche Grundlage fehlt, müssen die Gerichte beurteilen, wie die Auffassungen der Ausschüsse in konkreten Verfahren zu behandeln sind. Hier ist ihr rechtlich nicht bindender Status immer wieder ein formales Berücksichtigungshindernis, das mitunter auf durchaus gewichtigen rechtsstaatlichen Überlegungen gründet, stehen doch den Auffassungen im Regelfall rechtlich verbindliche gesetzliche Regelungen oder Urteile gegenüber: „The argument that states should give full effect to their international obligations as interpreted or formulated by treaty bodies may be compelling as a matter of international law. However, it may collide with the requirement that courts abide by the rule of law domestically, which may preclude them from granting full effect to such obligation“<sup>41</sup>. In Deutschland argumentiert das Bundesverfassungsgericht ähnlich, wenn es zwar regelmäßig das Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit des deutschen Verfassungsrechts bejaht, zugleich aber betont, dass dieses „Wirkung nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes“ entfaltet; auch kann eine „Vollstreckung“ völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht auf das Rechtsstaatsprinzip gebründet werden.<sup>42</sup> Diese bereits für die völkerrechtlich verbindlichen Urteile des EGMR gel-

<sup>37</sup> Auch die Stärke rechtlicher Verbindlichkeit kann ihrerseits wiederum als variabel begriffen werden; vgl. Kenneth Abbott/Robert Keohane/Andrew Moravcsik/Anne-Marie Slaughter/Duncan Snidal, *The Concept of Legalization*, in: Judith Goldstein/Miles Kahler/Robert Keohane/Anne-Marie Slaughter (Hrsg.), *Legalization and World Politics*, Cambridge/Mass. 2001, 24–28.

<sup>38</sup> Andreas von Staden, *The Political Economy of the (Non-)Enforcement of International Human Rights Pronouncements by States*, in: Alberta Fabbricotti (Hrsg.), *The Political Economy of International Law: A European Perspective*, Cheltenham 2016, 230 (255–256).

<sup>39</sup> International Law Association, *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies*, Berlin 2004, 8–12, abrufbar unter [http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/20/](http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/20;).

<sup>40</sup> van Alebeek/Nollkaemper (Fn. 33), 362–367; Heli Niemi, *National Implementation of Findings by United Nations Human Rights Treaty Bodies: A Comparative Study*, Åbo Akademi University Institute for Human Rights, Research Report No. 20, 2003, <http://www.abo.fi/media/24259/report20.pdf>; Christof Heyns/Frans Viljoen (Hrsg.), *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, Den Haag 2002.

<sup>41</sup> van Alebeek/Nollkaemper (Fn. 33), 380.

<sup>42</sup> BVerfG, B. v. 15.12.15 – 2 BvL 1/12 – Rn. 72 f.

tende Einschränkung der innerstaatlichen Rechtswirkung dürfte *a fortiori* für die Auffassungen der Ausschüsse der UN-Menschenrechtsverträge gelten.<sup>43</sup>

All dies hat zur Folge, dass, wenn ein Staat die Auffassungen der Ausschüsse nicht freiwillig befolgt, die Durchsetzung derselben im Wesentlichen auf politischem Wege betrieben werden muss. Auch rechtlich unverbindliche Entscheidungen können Gegenstand politischer Mobilisierung und medialen Drucks werden und den jeweiligen Entscheidungsträgern somit einen Anreiz geben, diese umzusetzen. Allein: Die Hürden sind ohne formal-institutionelle Unterstützung insbesondere seitens der Gerichte ungleich höher. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Wesen des Individualbeschwerdeverfahrens, bei dem die behandelten Einzelschicksale aufgrund ihrer begrenzten Reichweite regelmäßig nicht geeignet sind, eine hinreichend große Aufmerksamkeit und Mobilisierung zu generieren. Hinzu kommt, dass die Individualbeschwerdeführer auch unter Berücksichtigung weiterer, ähnlich gearteter Fälle üblicherweise zahlenmäßig Minderheiten darstellen, deren Weg zu einem der UN-Ausschüsse gerade auch dadurch bedingt ist, dass diese Gruppen innerstaatlich keinen hinreichend großen politischen Druck erzeugen können, um rechtlich-politische Veränderung in ihrem Sinne zu bewirken. Diese grundsätzliche strukturelle Situation verändert sich auch durch eine Auffassung eines Ausschusses zu ihren Gunsten nicht.

### *III. Empirie: Die Befolgung der Auffassungen der UN-Ausschüsse*

Bis auf den Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen hat jeder der übrigen acht Ausschüsse bereits Individualbeschwerdeverfahren durchgeführt,<sup>44</sup> wenngleich, wie die nachfolgende Tabelle zeigt, in sehr unterschiedlicher Anzahl: Über 96% aller Auffassungen zur Begründetheit sind von lediglich zwei Ausschüssen verfasst worden, dem Menschenrechtsausschuss und dem Ausschuss gegen Folter, wobei davon wiederum ganze 80% auf den erstgenannten entfallen.<sup>45</sup>

- 43 Siehe hierzu insb. BVerfG, B. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04. In nur einer der seit 1998 ergangenen und online abrufbaren Entscheidungen findet sich ein Verweis auf die Auffassung eines der UN-Menschenrechtsvertragsausschüsse, ohne ihren rechtlichen Status zu problematisieren: BVerfG, B. v. 15.12.2011 – 2 BvR 148/11 – Rn. 33.
- 44 Bisher haben lediglich drei der gem. Art. 77 Abs. 8 der Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen v. 18.12.1990, 2220 U.N.T.S. 3, für das Inkrafttreten des Individualbeschwerdeverfahrens geforderten zehn Staaten dieses anerkannt; vgl. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=_en).
- 45 Alle Daten sind den über <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx> zugänglichen Ausschuss-Webseiten und dort verfügbaren Dokumenten entnommen (Abfragedatum: 7. Aug. 2016).

## Umfang der Ausschussaktivitäten in Individualbeschwerdeverfahren

Ausschuss	Registrierte Individualbeschwerden	Unzulässig oder eingestellt	Angenommene „Auffassungen“ zur Begründetheit	Davon: Feststellung mindlestens einer Konventionsverletzung	Stand
Menschenrechtsausschuss	2.593	1.013	1.088	922	4/2015
Ausschuss gegen Folter	697	267	272	107	8/2015
Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen	67	24	16	15	6/2014
Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung	55	19	30	15	5/2014
Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen	19	1	5	5	5/2014
Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	13	3	2	1	5/2016
Ausschuss über das Verschwindenlassen	1	---	1	1	3/2016
Ausschuss für die Rechte des Kindes	1	1	---	---	8/2016
<b>SUMME</b>	<b>3.446</b>	<b>1.328</b>	<b>1.414</b>	<b>1.066</b>	

Die Auffassungen der Ausschüsse, in denen Menschenrechtsverletzungen festgestellt werden, lassen sich prinzipiell wie Urteile im Hinblick auf ihre Befolgung durch die beklagten Staaten untersuchen. Wie oben erwähnt, ist ein „follow-up“-Verfahren jedoch nur in wenigen Verträgen explizit vorgesehen; wo dies nicht der Fall ist, haben die Ausschüsse selbst ein solches im Sinne einer Annexkompetenz entwickelt.<sup>46</sup> Der UN-Menschenrechtsausschuss war der erste, der 1990 einen entsprechenden Sonderberichterstatter ernannte, das Verfahren in seiner Geschäftsordnung von 1994 formalisierte und seit 1997 „follow-up progress reports“ veröffentlicht;<sup>47</sup> andere Ausschüsse sind dem Beispiel gefolgt.<sup>48</sup> Das follow-up-Verfahren gibt einen gewissen Aufschluss darüber – soweit entsprechende Informationen vom Staat bereitgestellt werden –, welche Maßnahmen in Re-

46 Ineke Boerfijn, Follow-up to the Views of the United Nations Treaty Bodies, in: Tom Barkhuysen et al. (Hrsg.), *The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order*, Den Haag 1999, 101 (108-109).

47 Markus 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 21<sup>st</sup> Century*, Den Haag 2000, 233 (235-237).

48 Vgl. Ulfstein (Fn. 24), 106-107; Markus Schmidt, Follow-Up Activities by UN Human Rights Treaty Bodies and Special Procedures Mechanisms of the Human Rights Council – Recent Developments, in: Gudmundur Alfredsson et al. (Hrsg.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, Leiden, 2. Aufl. 2009, 25-34; Inter-Committee Meeting of the Human Rights Treaty Bodies (Fn. 34). Daneben existiert eine separate Nachverfolgung zu den „concluding observations“ im Staatenberichtsverfahren; siehe Office of the UN High

aktion auf die Auffassungen eines Ausschusses ergriffen wurden und inwieweit diese hinsichtlich der identifizierten Menschenrechtsverletzungen Abhilfe schaffen. Der Menschenrechtsausschuss hat 2013 begonnen, für die Bewertung der Befolgung seiner Auffassungen ein Scorecard-System mit fünf Kategorien zu verwenden. Diese Scorecard reicht von „*reply/action largely satisfactory (A)*“ über „*reply/action partially satisfactory (B1/2)*“ bis „*reply/action not satisfactory (C1/2)*“. Staaten erhalten darüber hinaus die Bewertung „*D1/2*“, wenn sie nicht mit dem Ausschuss zusammenarbeiten und keine Informationen zur Verfügung stellen, und die Note „*E*“, wenn die getroffenen Maßnahmen die Empfehlungen des Ausschusses nicht nur nicht befolgen, sondern ihnen zuwiderlaufen.<sup>49</sup> Die Ausschüsse gegen Folter, für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen und die Beseitigung der Rassendiskriminierung bewerten staatliche Reaktionen ebenfalls (ohne Scorecard) als „*befriedigend*“, „*teilweise (un-)befriedigend*“, und führen andererfalls den follow-up-Dialog fort.<sup>50</sup>

Auf Basis dieser Bewertungen sind erste vorläufige Einschätzungen zur aggregierten Effektivität der Ausschüsse – gemessen als staatliche Befolgung der Auffassungen durch Beseitigung der Konventionsverletzung und Verhinderung ihrer Wiederholung – möglich. So konstatierte der Ausschuss gegen Folter in seinem Jahresbericht 2015 „[that it] had closed the follow-up dialogue with a note of satisfactory resolution with regard to 47 communications, out of a total of 101 communications where it had found violations of different provisions of the Convention“,<sup>51</sup> was einer Befolgsrate von 46,5% entspricht. Auf der Grundlage früherer, ebenfalls auf ausschusseigenen follow-up-Berichten beruhender Daten hat Geir Ulfstein eine vergleichbare Rate von 48,9% für den Anti-Folterausschuss berechnet, eine deutlich geringere von rund 10% für den Menschenrechtsausschuss, 20% für den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und 75% für den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen (hier jedoch auf der Basis von lediglich vier Entscheidungen).<sup>52</sup> Die Open Society Justice Initiative errechnete in ihrem 2009er Bericht für den Menschenrechtsausschuss eine Befolgsrate von lediglich 12%,<sup>53</sup> während der Ausschuss selbst ein paar Jahre zuvor eine etwas positivere Sicht der Dinge einnahm und feststellte, dass etwa 30% seiner Auffassungen eine positive Reaktion seitens der betroffenen Staaten erfahren hätten, wobei der zugrundeliegende Bewertungsstandard jedoch unklar bleibt.<sup>54</sup> Eine Durchsicht der letzten verfügbaren Aufstellung vom März 2013 zum aktuellen Status der Nachverfolgung

Commissioner of Human Rights, Follow-Up to Concluding Observations, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/FollowUpProcedure.aspx>.

49 Vgl. etwa UN-Menschenrechtsausschuss, Follow-up Progress Report on Individual Communications Received and Processed between June 2014 and January 2015, 29.6.2015, CCPR/C/113/3, 18.

50 Vgl. Ausschuss gegen Folter, Periodic Report of the Rapporteur for Follow-up to Decisions on Complaints Submitted under Article 22 of the Convention, 22.12.2015, CAT/C/56/2; Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2014, A/69/18, 121; Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2014, A/69/38, 16, 39, 71.

51 Report of the Committee against Torture, 5.8.2015, UN Doc. A770/44, 22 (Abs. 82).

52 Ulfstein (Fn. 24), 104–105.

53 Open Society Justice Initiative, From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions, New York 2010, 119.

54 Siehe Report of the Human Rights Committee, 2002, A757/40 (Vol. I), 118 (Abs. 225) („Roughly 30 per cent of the replies received could be considered satisfactory in that they display the State party’s willingness to implement the Committee’s Views or to offer the applicant an appropriate remedy“).

bezüglich 656 Auffassungen, in denen mindestens eine Menschenrechtsverletzung festgestellt wurde, deutet in jedem Falle in die Richtung einer niedrigen Befolgsungsquote: Von den aufgeführten 656 Fällen werden lediglich neun als „zufriedenstellend“, einer als „teilweise zufriedenstellend“ und zwanzig als „ungenügend“ befolgt klassifiziert, während 455 ( $\approx 69\%$ ) weiter der Nachverfolgung unterliegen; in zahlreichen Fällen haben die Staaten dabei gar nicht erst auf die Informationsanfragen zum Umsetzungsstatus reagiert.<sup>55</sup>

Die Befolgerung der Auffassungen der Ausschüsse durch die Schaffung effektiver Abhilfe ist nicht die einzige Dimension, entlang derer sich die Wirkung solcher Entscheidungen bemessen lässt,<sup>56</sup> aber ohne eine hinreichende Befolgerung wird man kaum von effektiven Individualbeschwerdeverfahren sprechen können. Die oben genannten Zahlen – so grob die Datenbasis auch ist, auf der sie fußen – lässt nur den Schluss zu, dass es den Individualbeschwerdeverfahren – wie im Übrigen auch dem Staatenberichtsverfahren<sup>57</sup> – ganz überwiegend an Effektivität im Sinne der Befolgerung der resultierenden Auffassungen durch die betroffenen Staaten mangelt.

#### IV. Fazit

Das Fehlen rechtlicher Verbindlichkeit der Auffassungen ist wiederholt als ein Faktor identifiziert worden, der mit dem wahrgenommenen Effektivitätsdefizit der Individualbeschwerdeverfahren vor den Ausschüssen einhergeht und dadurch deren Legitimität schwächt;<sup>58</sup> gelegentlich wird daher auch die Institutionalisierung rechtlicher Verbindlichkeit als ein Weg zur Steigerung der Effektivität der Individualbeschwerdeverfahren vorgeschlagen (mitunter auch von einzelnen Ausschüssen selbst).<sup>59</sup> Unter den im Rahmen der letzten Reformbemühungen gemachten Vorschlägen und nachfolgend initiierten Veränderungen befindet sich diese allerdings nicht.<sup>60</sup> Wohl nicht zuletzt aufgrund ihrer

55 Vgl. Report of the Human Rights Committee, 2014, A/69/40 (Vol. II, Part Two), Annex VIII: Follow-up Activities under the Optional Protocol.

56 Vgl. dazu Robert Howse/Rudy Teitel, Beyond Compliance: Rethinking Why International Law Really Matters, Global Policy 1:2 (Mai 2010), 127.

57 Vgl. Jasper Krommendijk, The Domestic Impact and Effectiveness of the Process of State Reporting under UN Human Rights Treaties in the Netherlands, New Zealand, and Finland: Paper-Pushing or Policy Prompting?, Antwerpen, 2014; Andrea Liese, *Epistula (non) erubescit*. Das Staatenberichtsverfahren als Instrument internationaler Rechtsdurchsetzung, Die Friedens-Warte 81:1 (2006), 51 (57-60).

58 Vgl. Ulfstein (Fn. 28), 18 („[T]he non-binding character of the treaty bodies‘ findings has admittedly negative effects on the possibility to obtain compliance, and is thereby threatening effectiveness as an aspect of legitimacy“); Heyns/Viljoen (Fn. 40), 29, 33; John Morijn, Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform, Netherlands International Law Review 58 (2011), 295 (311).

59 Vgl. Ulfstein (Fn. 24), 105; Helfer/Slaughter (Fn. 26), 351-352; Herndl (Fn. 30), 211; Markus Schmidt, Individual Human Rights Complaints Procedures Based on United Nations Treaties and the Need for Reform, International & Comparative Law Quarterly 41 (1992), 645 (650).

60 Vgl. Navanethem Pillay, Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System: A Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2012, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCReportTBStrengthening.pdf>; UNGA, Strengthening and Enhancing the Effective Functioning of the Human Rights Treaty Body System, 9.4.2014, A/RES/68/268. Eine Übersicht über die bisherigen Reformbemühungen ist verfügbar unter <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx>.

zunehmenden Bekanntheit hat die Anzahl der eingereichten Individualbeschwerden trotzdem für fast alle Ausschüsse in den letzten Jahren zugenommen;<sup>61</sup> zu einem zumindest im Hinblick auf die formale Befolgung der Auffassungen der Ausschüsse effektiven und damit soziologisch als auch normativ Anerkennungswürdigkeit generierenden Instrument haben sich diese Verfahren bisher jedoch ganz überwiegend nicht entwickelt. Für einige Staaten mag gerade diese Ineffektivität attraktiv und mithin aus ihrem Blickwinkel legitimierend sein; soweit dies so ist, ist dies nicht nur ein weiteres Beispiel von „organized hypocrisy“,<sup>62</sup> sondern verweist auch auf das Problem einer einheitlichen Legitimitätsbewertung einer Institution, der von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und Präferenzen divergierende Funktionen und Ziele zugeschrieben werden. Aggregierte Legitimität ist dann das Ergebnis der Summe verschiedener „Legitimitätsvektoren“, die sich bestenfalls gegenseitig korrigieren, schlimmstenfalls aber auch neutralisieren können.

Im Falle der hier betrachteten Individualbeschwerdeverfahren zeigen diese Vektoren zumindest in Teilen in entgegengesetzte Richtungen und sind zugleich interdependent: Die rechtliche Unverbindlichkeit, die das System aus Sicht zumindest einiger Regierungen erst anerkennungswürdig macht, ist aus der Perspektive erfolgreicher Individualbeschwerdeführer legitimitätsmindernd, weil es die Erreichung eines inhärenten Zweckes des Verfahrens, der Abhilfe im konkreten Fall, regelmäßig behindert. Dabei sind nicht die Ausschüsse und ihre Jurisprudenz primär für die mangelnde Anerkennungswürdigkeit des Systems verantwortlich, sondern das durch die Staaten festgelegte institutionelle Design und die staatliche Nichtumsetzung von Auffassungen, in denen Menschenrechtsverletzungen identifiziert werden.

Würde die Institutionalisierung rechtlicher Verbindlichkeit daran etwas ändern? Richtig ist, dass rechtliche Verbindlichkeit für sich genommen kein Allheilmittel ist und nicht zwangsläufig zur Rechtsbefolgung führt,<sup>63</sup> denn die positive Wirkung rechtlicher Verbindlichkeit auf die Befolgungswahrscheinlichkeit ist nicht bedingungslos: So werden Staaten, denen es schon innerstaatlich an Rechtsstaatlichkeit mangelt und in denen auch Urteile nationaler Gerichte reihenweise missachtet werden, nicht allein durch einen rechtlich verbindlichen Status dazu bewogen werden können, die Auffassungen der Ausschüsse umzusetzen. Andererseits zeigt die Erfahrung mit der Befolgung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, dass rechtsstaatlich verfasste liberale Demokratien ganz überwiegend Maßnahmen zur Umsetzung der gegen sie ergangenen Urteile ergreifen; sie tun dies regelmäßig nicht so schnell, so umfassend oder so weitreichend wie möglich, aber sie tun es.<sup>64</sup> Zumindest in solchen Staaten, in denen Recht eine

61 UNSG, Report on the Status of the Human Rights Treaty Body System, 18.7.2016, A/71/118, 6 (Abs. 21).

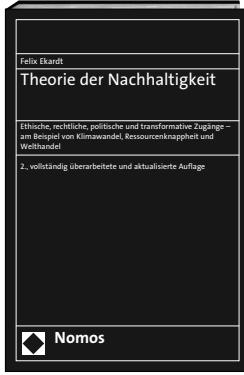
62 Stephen Krasner, Sovereignty: Organized Hypocrisy, Princeton 1999.

63 Ulrike Davey, Welche rechtlichen Grundregeln müssen für einen wirksamen Menschenrechtsschutz gelten? Bedeutung gerichtlicher und außergerichtlicher Schutzverfahren, in: Christoph Gusy (Hrsg.), Grundrechtsmonitoring: Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes, Baden-Baden 2011, 238 (257).

64 Insofern ist der skeptischen Einschätzung Daveys (ebd.), 247-248, dass die „Bereitschaft der Staaten, für verbindlich erklärte Urteile in Menschenrechtssachen zu befolgen,“ angesichts der langen Verweildauern von EGMR-Urteile vor dem Ministerrat des Europarates, der die Umsetzung der Urteile überwacht, „weit überschätzt“ wird, nur teilweise zu folgen, nicht zuletzt, weil die Länge der Verweildauer auch von Faktoren abhängig ist, die nicht allein auf eine mangelnde Moral bei der Befolgung zurückzuführen sind (wie etwa der Komplexität notwendiger systemischer Reformen).

exponierte politische Stellung und Akzeptanz genießt, dürfte ein rechtlich verbindlicher Status der Auffassungen der Ausschüsse der UN-Menschenrechtsverträge zu ihrer stärkeren Beachtung und Befolgung führen, darüber die Effektivität der Individualbeschwerdeverfahren steigern und somit auch ihre normativ begründete Anerkennungswürdigkeit erhöhen. Die Legitimität des UN-Menschenrechtssystems als solchem und seine Rolle als Teil von Global Governance würden davon profitieren.

## Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit, Energiewende



### Theorie der Nachhaltigkeit

Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel  
2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage

Von Prof. Dr. Felix Ekdadt, LL.M., M.A.  
2., vollständig überarbeitete und aktualisierte  
Auflage 2016, 769 S., brosch., 98,- €  
ISBN 978-3-8487-1408-7  
eISBN 978-3-8452-5459-3  
[nomos-shop.de/22703](http://nomos-shop.de/22703)

Die für die Neuauflage stark überarbeitete Habilitationsschrift fordert den Nachhaltigkeitsdiskurs heraus und zeigt, wie gesellschaftlicher Wandel möglich sein und eine integrierte Politik für Klima, Biodiversität, Stickstoff und Böden nach dem Paris-Abkommen und ohne Wachstumsfixierung aussehen könnte.

 Nomos eLibrary Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar  
unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



men). Das Argument, dass liberale Demokratien Urteile des EGMR ganz überwiegend – wenngleich dabei auch ganz überwiegend minimalistisch – befolgen, belege ich empirisch in einem 2017 bei der University of Pennsylvania Press erscheinenden Buch mit dem Arbeitstitel Between Norms and Rationality: Compliance by Liberal Democracies with the Judgments of the European Court of Human Rights. Es ist gerade die zumindest hinreichend akzeptable Befolgspraxis etablierter liberaler Demokratien, welche die bisherige Weigerung der britischen Regierung, die EGMR-Urteile in Hirst (no. 2), U. v. 6. Okt. 2005, und Greens & M.T., U. v. 23. Nov. 2010, zum Pauschalverbot der Wahlbeteiligung von Gefängnisinsassen zu befolgen und umzusetzen, so bemerkenswert macht.