



Ausarbeitung

Zur Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes

Zur Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 138/18
Abschluss der Arbeit: 20. Dezember 2018 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einrichtungen und Verfahren zum Schutz der Menschenrechte in der deutschen Rechtsordnung	4
2.	Entwicklungsmöglichkeiten angesichts nationaler Schutzlücken	6
3.	Die Bedeutung ausländischer Praxisbeispiele	9
4.	Vom Menschenrechtsrat belobigte außereuropäische Praxisbeispiele	10
5.	Beispiele innerstaatlicher Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes	12
5.1.	Nationale Menschenrechtsinstitute	12
5.2.	Ombudsstellen	14
5.3.	Innerstaatliche Prävention von Folter und/oder Polizeigewalt	16
6.	Zusammenfassung	20

1. Einrichtungen und Verfahren zum Schutz der Menschenrechte in der deutschen Rechtsordnung

Die aufgeworfene Frage nach guten Praxisbeispielen („best practices“) zur Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes in unterschiedlichen Ländern erfordert zunächst eine kurze Analyse der bestehenden Einrichtungen und Verfahren in Deutschland.

Denn erstens sind in der internationalen Ordnung nach wie vor primär die einzelnen Staaten dafür verantwortlich, die Menschenrechte innerstaatlich durchzusetzen; und zweitens kann sich nur vor dem Hintergrund der bestehenden nationalen Menschenrechtspraxis erweisen, ob ausländische Einrichtungen und Verfahren überhaupt Vorteile aufweisen.¹

Die deutsche Rechtsordnung enthält in Artikel 1 des Grundgesetzes ein starkes Bekenntnis zu Menschenrechten². Die damit verbundene Werteordnung ist auch dahingehend zu verstehen, dass das Grundgesetz die nationalen Grundrechte als Ausprägung der internationalen Menschenrechte interpretiert und schützt.³ In diesem Sinne ist Grundrechtsschutz Menschenrechtsschutz, und alle Verfahren und Einrichtungen zum Grundrechtsschutz im deutschen Rechtsstaat dienen zugleich der Umsetzung korrespondierender Menschenrechte. Darüber hinaus ist an Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz zu erinnern: Nach dieser Norm steht In- und Ausländern in Deutschland der Rechtsweg offen, wenn sie durch die öffentliche Gewalt in einem subjektiven Recht verletzt werden. Schließlich bindet Art. 1 Abs. 2 Grundgesetz die deutsche Exekutive bei der weltweiten Ausübung öffentlicher Gewalt.⁴ Im internationalen Vergleich ist hervorzuheben, dass es in Deutschland eine funktionsfähige Justiz gibt, die zur Wahrung der Menschenrechte beiträgt.

Auch das im internationalen Vergleich starke Parlament trägt in Wahrnehmung seiner Aufgaben wesentlich zum Menschenrechtsschutz in Deutschland bei. So befasst sich zum Beispiel auch der

1 Gerald Staberock, Human Rights, Domestic Implementation, in: MPEPIL <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1734?rskey=STXKog&result=1&prd=EPIL> (last updated February 2011).

Die nachfolgenden Ausführungen lehnen sich an WD 2- 3000 – 136/18 vom 8. November 2018 (vom selben Autor) an.

2 Siehe Art. 1 GG: (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

3 Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 13. Auflg. 2014, Art 1 Rz. 26 ff m.w.N.

4 Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 13. Auflg. 2014, Art 1 Rz. 27 m.w.N.

Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages immer wieder mit individuellen Eingaben, die die Achtung von Menschenrechten im Inland und Ausland zum Gegenstand haben.⁵

Ein weiteres Kernelement des Menschenrechtsschutzes in Deutschland ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die bei der Auslegung der Grundrechte heranzuziehen ist. Die menschenrechtlichen Institutionen des Europarates (d.h. in erster Linie der Menschenrechts-Kommissar und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte) sind wohl – im weltweiten Vergleich⁶ – die effektivsten regionalen Einrichtungen. Berichte und Spruchpraxis der Institutionen des Europarates prägen auch den Menschenrechtsschutz in Deutschland.

Ferner wird der Menschenrechtsschutz in Deutschland durch Verfahren und Einrichtungen ergänzt, die sich aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) ergeben, denn auch die EU sieht sich sowohl im Inneren als auch bei der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen der Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten verpflichtet. Menschenrechtsbelange sind mithin erklärtes Ziel der EU in all ihren Politikbereichen und Programmen.⁷

-
- 5 Vgl. den Jahresbericht des Petitionsausschusses 2018, https://www.bundestag.de/blob/532460/f7bcb8aadea89e5313712fc78910c044/ausgabe_2016-data.pdf, S. 28 und S. 124, sowie den Bericht von 2017, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/022/1902250.pdf>, S. 14 und 43.
- 6 Der Vergleich der europäischen zu anderen regionalen Einrichtungen bezieht sich u.a. auf:
- das inter-amerikanischen Menschenrechtssystem der **Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)**, siehe hierzu im Überblick <https://ijrcenter.org/regional/inter-american-system/> sowie Claudio M. Grossmann, Inter-American Commission on Human Rights (IACCommHR), in: MPEPIL, <http://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e831?rskey=YJq1gz&result=1&prd=EPIL>, und Gerald L. Neuman, Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), in: MPEPIL, <http://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e832?rskey=YJq1gz&result=2&prd=EPIL>.
 - Auch die regionalen Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte in der **Afrikanischen Union (AU)** bleiben hinsichtlich Kontrollstärke und Durchsetzungsmöglichkeiten weit hinter den rechtlichen Möglichkeiten des Europarates zurück. Siehe zu diesen Einrichtungen statt vieler: Rachel Murray, African Commission on Human and Peoples' Rights (ACCommHPR), in: MPEPIL, <http://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e742?rskey=2KTHwV&result=1&prd=EPIL>, sowie Frans Viljoen, African Court on Human and Peoples' Rights (ACtHPR), in: MPEPIL, <http://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e6?rskey=2KTHwV&result=2&prd=EPIL>.
 - Zum (deutlich eingeschränkten) regionalen Schutz der Menschenrechte im Rahmen von **ASEAN** siehe Peter Malanczuk, Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), in MPEPIL: <http://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e898?rskey=Dgp3dn&result=4&prd=EPIL>, Rz. 37 und 44 f.
- 7 Siehe Übersicht der EU, https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_de. Kritisch Clara Portela, Zähne zeigen! Die EU muss endlich auch im internationalen Handel die Menschen- und Arbeitnehmerrechte schützen, <https://www.ipg-journal.de/regionen/europa/artikel/detail/zaehne-zeigen-3023/>.

Abgesehen von den bereits genannten öffentlich-rechtlichen Einrichtungen gibt es in Deutschland zahlreiche staatlich finanzierte Institutionen, die spezifisch dem wirksamen Schutz der Menschenrechte dienen. Hierzu zählen zum Beispiel

- das Deutsche Institut für Menschenrechte⁸,
- die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechte und humanitäre Hilfe⁹,
- die Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes¹⁰ und
- die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter¹¹.

Daneben widmen sich zahlreiche Beauftragte der Bundesregierung (z.B. für Menschen mit Behinderungen, für Migration, gegen Antisemitismus, für Datenschutz)¹² Aufgabefeldern, die starke menschenrechtliche Bezüge aufweisen.

Nicht zuletzt profitiert der Menschenrechtsschutz in Deutschland von der Existenz einer vitalen Zivilgesellschaft, die menschenrechtliche Anliegen sachverständig artikuliert und verteidigt. Dies macht zum Beispiel das Netzwerk der über 50 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die im Forum Menschenrechte¹³ organisiert sind, deutlich.

2. Entwicklungsmöglichkeiten angesichts nationaler Schutzlücken

Selbst die bestehenden umfangreichen und hoch differenzierten rechtlichen Einrichtungen und Verfahren zur Wahrung und Achtung der Menschenrechte in Deutschland können – wie immer in der Wirklichkeit – keinen lückenlosen Schutz garantieren.

Die vom Fragesteller aufgeworfenen Gesichtspunkte (kein eigener Haushalt für Menschenrechte, kein eigenes Ministerium für Menschenrechte) lassen jedoch nicht zwingend auf Schutzlücken schließen: Denn Ausgaben zur innerstaatlichen Verwirklichung von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten sind auf alle Ressorts verteilt. Im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten setzen sich die einzelnen Ressorts für die Verwirklichung der Menschenrechte in ihren Geschäftsbereichen ein.

8 Webseite des DIMR: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/startseite/> .

9 Webseite der Beauftragten: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/koordinatoren/menschenrechte-humanitaere-hilfe-node> .

10 Webseite der Anti-Diskriminierungsstelle: http://www.Anti-Diskriminierungsstelle.de/DE/Home/home_node.html

11 Webseite der Nationalen Stelle: <https://www.nationale-stelle.de/nationale-stelle.html>

12 DGII1-12011/1#4, Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren / Koordinatorinnen der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Stand: 11.07.2018, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=13

13 Forum Menschenrechte, <https://www.forum-menschenrechte.de/ueber-uns/>

Da die Frage nach ausländischen Praxisbeispielen („best practices“) eine Identifikation von Feldern, in denen die innerstaatliche Praxis von Weiterentwicklungen profitieren könnte, erfordert, sei an Fälle erinnert, in denen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in den vergangenen Jahren Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in Deutschland festgestellt hat. EGMR-Urteile zu Sachverhalten in Deutschland betrafen u.a. Rechte bei Freiheitsentziehungen und Festnahmen, das Folterverbot und das Recht auf ein faires Verfahren.¹⁴

Aktuelle, von Deutschland angenommene Empfehlungen des VN-Menschenrechtsrats (HRC) sowie der vertragsbasierten Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen (VN) sind nicht rein materiell-rechtlicher Natur, sondern betreffen – direkt oder indirekt – auch institutionelle und prozedurale Verbesserungen. So empfehlen der HRC und die VN-Menschenrechtsausschüsse Deutschland unter anderem:

- auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene effektivere Strukturen zur Durchsetzung von Menschenrechten zu schaffen;¹⁵
- die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen (z.B. Förderung sozialer Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen);¹⁶
- unverzügliche Schritte zur Verbesserung der Lage älterer Menschen in Pflegeheimen;¹⁷
- ein resoluteres Vorgehen gegen alle Formen von Rassismus und den verbesserten Schutz ethnischer und religiöser Minderheiten vor Diskriminierung;¹⁸
- die volle Gleichstellung von Männern und Frauen in allen Bereichen des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens;¹⁹

14 Vgl. die jährlichen Berichte des EGMR 2001 bis 2017, <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/annualreports&c=> .

15 DIMR, Aktuelle Empfehlungen an die Bundesrepublik Deutschland, Politikfeld: Menschenrechtsverträge, institutioneller Menschenrechtsschutz, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/ConObs/ConObs_1_Menschenrechtsvertraege.pdf .

16 DIMR, Aktuelle Empfehlungen an die Bundesrepublik Deutschland, Politikfeld: Arbeit und Soziales, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/ConObs/ConObs_2_Arbeit_und_Soziales.pdf .

17 DIMR, Aktuelle Empfehlungen an die Bundesrepublik Deutschland, Politikfeld: : Familie, Frauen, Kinder und Jugendliche, Ältere https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/ConObs/ConObs_4_Familie_et_al.pdf .

18 DIMR, Aktuelle Empfehlungen an die Bundesrepublik Deutschland, Politikfeld: Arbeit und Soziales, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/ConObs/ConObs_2_Arbeit_und_Soziales.pdf .

19 DIMR, Aktuelle Empfehlungen an die Bundesrepublik Deutschland, Politikfeld: Familie, Frauen, Kinder und Jugendliche, Ältere https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/ConObs/ConObs_4_Familie_et_al.pdf .

- die Achtung der Rechte von Patienten und Insassen in Einrichtungen der Altenpflege, psychiatrischen Anstalten und Haftanstalten.²⁰

Einzelne Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sehen weitere Unzulänglichkeiten des Menschenrechtsschutzes in Deutschland:

- So wird von einigen NGOs eine Schwäche darin gesehen, dass die Bundesregierung bisher keine flächendeckendes Beratungs- und Unterstützungsangebot für Opfer von Gewaltverbrechen aufgebaut habe, was insbesondere zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt („Istanbul Konvention“)²¹ erforderlich sei. Eine verlässliche, dauerhafte Finanzierung von Frauenhäusern und -beratungsstellen sei nicht hinreichend gesichert.²²
- Im Übrigen fordern NGOs im Hinblick auf alle staatlichen bzw. staatlich finanzierten Einrichtungen des Menschenrechtsschutzes in Deutschland eine verbesserte, den Aufgaben angemessene Ausstattung mit Sach- und Personalmitteln.²³ Diese Forderungen betreffen vor allem das Deutsche Institut für Menschenrechte, die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter und die Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes.

Die empirische Strafrechtswissenschaft identifiziert in Deutschland immer wieder Fälle, in denen Menschen Opfer von Polizeigewalt geworden sind und keinen Rechtsschutz erlangt haben.²⁴ Die Vorwürfe betreffen in diesen Fällen vor allem Umfang und Intensität der staatsanwaltlichen

-
- 20 Siehe Berichte des HRC auf <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Documents.aspx> sowie der einzelnen Komitees, insbesondere des CERD auf <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIndex.aspx>, des CEDAW auf <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/pages/cedawindex.aspx> und des CRPD <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>.
- 21 Council of Europe Treaty Series — № 210, Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt; Istanbul, 11.5.2011, <https://rm.coe.int/1680462535>.
- 22 Forum Menschenrechte, Forderungskatalog zur Wahl des Deutschen Bundestages, September 2017, https://www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2017/04/Forderungskatalog-FMR_2017_web.pdf, S. 11.
- 23 Forum Menschenrechte, Forderungskatalog zur Wahl des Deutschen Bundestages, September 2017, https://www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2017/04/Forderungskatalog-FMR_2017_web.pdf, passim.
- 24 Siehe statt vieler: Tobias Singelstein, Körperverletzung im Amt durch Polizisten und die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften – aus empirischer und strafprozessualer Sicht, in: Neue Kriminalpolitik : NK; Forum für Kriminalwissenschaften, Recht und Praxis, 26 (2014), 1, Seite 15-27, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0934-9200-2014-1-15/koerperverletzung-im-amt-durch-polizisten-und-die-erledigungspraxis-der-staatsanwaltschaften-aus-empirischer-und-straafprozessualer-sicht-jahrgang-26-2014-heft-1?hitid=0&search-click>, m.w.N.

Vgl. auch DLF, Fehlverhalten von Beamten: Wenn Polizisten das staatliche Gewaltmonopol missbrauchen, Sendung vom 10.10.2018, https://www.deutschlandfunk.de/fehlverhalten-von-beamten-wenn-polizisten-das-staatliche.1773.de.html?dram%3Aarticle_id=430143.

Ermittlungen. Im Raum stehen oftmals Anschuldigungen, die Staatsanwaltschaft decke das Verhalten der Polizisten.²⁵

Angesichts der Urteile des EGMR, der Empfehlungen der VN- Menschenrechtsausschüsse und des HRC und schließlich der Einschätzung nationaler Menschenrechts-NGOs und verschiedener Strafrechtswissenschaftler zeigen sich Defizite im deutschen System zum Schutz der Menschenrechte. Dem internationalen Rahmen, der durch die Vorgaben „respect, protect, fulfil“²⁶ definiert ist, entspricht Deutschland nicht vollumfänglich. Insbesondere bei der Pflicht, positiv tätig zu werden, um den Genuss der Menschenrechte aller zu fördern²⁷, identifizieren die genannten Institutionen und Personen Raum für Fortschritte.²⁸

3. Die Bedeutung ausländischer Praxisbeispiele

Die Orientierung an ausländischen Praxisbeispielen („best practices“), um den Menschenrechtsschutz in Deutschland zu verbessern, ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht unproblematisch.

So ist die isolierte Betrachtung einzelner Elemente anderer Rechtsordnungen wenig sinnvoll, da sich erst im Zusammenspiel verschiedener Teilrechtsordnungen und ihrer Akteure relevante Aussagen treffen lassen. Eine wissenschaftlich ernsthafte Analyse einer ausländischen „best practice“ müsste also zahlreiche und vielgestaltige Faktoren aus rechts- und sozialwissenschaftlicher Sicht miteinbeziehen. Ohne Fokus auf ein bestimmtes Menschenrecht bzw. ein bestimmtes Verfahren in einem bestimmten Land sprengt dies den Rahmen der Möglichkeiten der Wissen-

25 Unter Hinweis auf Interessenkonflikte vgl. CAT, Abschließende Bemerkungen 2011, UN-Dokument CAT/C/DEU/CO/5, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/DEU/CO/5&Lang=En, Ziff. 19.

26 Siehe OHCHR: „International human rights law lays down obligations which States are bound to respect. By becoming parties to international treaties, States assume obligations and duties under international law to respect, to protect and to fulfil human rights. The obligation to respect means that States must refrain from interfering with or curtailing the enjoyment of human rights. The obligation to protect requires States to protect individuals and groups against human rights abuses. The obligation to fulfil means that States must take positive action to facilitate the enjoyment of basic human rights.“, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>.

27 A.a.O. (Fn. 26)

28 Defizite bleiben bestehen selbst nach Abschluss des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode „Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1, der an verschiedenen Stellen auf Menschenrechte Bezug nimmt, jedoch keine spezifische und umfassende Strategie zu institutionellen Aspekten innerstaatlichen Umsetzung entwirft.

Weitere Defizite der innerstaatlichen Umsetzung in Deutschland werden von NGOs im 3. UPR-Zyklus behauptet, siehe HRC, A/HRC/WG.6/30/DEU/3, 9 March 2018, Working Group on the Universal Periodic Review Thirtieth session, 7-18 May 2018 Summary of Stakeholders' submissions on Germany, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G18/060/10/PDF/G1806010.pdf?OpenElement>.

schaftlichen Dienste. Überdies erfordert die empirische Beurteilung der Wirksamkeit eines ausländischen Praxisbeispiels komplexe Sachverhaltsfeststellungen und eine rechtsgeschichtliche Betrachtung, die mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht geleistet werden können.

Eindringlich zu warnen ist vor der Übertragung isolierter Elemente aus einer anderen Rechtsordnung, selbst wenn sich das jeweilige Element in einem anderen Kontext nachweislich als erfolgreich erwiesen haben sollte.

So ist zum Beispiel das in nordischen Ländern erfolgreiche Ombudsman-System zur Nachahmung wenig geeignet, wenn ein Staat – wie dies in Deutschland der Fall ist – bereits über eine voll entwickelte Verwaltungsgerichtsbarkeit verfügt. Denn es gibt in Deutschland zahlreiche Verfahren, um individuellen Rechtsschutz gegen die meisten Formen hoheitlichen Handelns effektiv zu gewährleisten. Dies schließt sogar Unterlassungen der Verwaltung in bestimmten, rechtlich qualifizierten Fällen ein. Die Einrichtung von Ombudspersonen mit einer allgemeinen Zuständigkeit würde daher ein Parallelsystem schaffen, das weder notwendig noch sinnvoll erscheint. Es besteht hier das Risiko, dass die Einrichtung einer Ombudsperson zusätzlich zum bestehenden Rechtsschutzsystem die Glaubwürdigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere der Verwaltungsgerichtsbarkeit, unterminieren könnte. Parallelstrukturen könnten Rechtsunklarheit unter den betroffenen rechtlichen Laien schaffen und sie sogar dazu verleiten, Rechtsmittel nicht oder nicht rechtzeitig einzulegen. Der formelle Rechtsschutz der Betroffenen könnte dadurch möglicherweise sogar geschwächt werden. Die Übertragung einer in einem Land erfolgreichen „best practice“ dient daher nicht unbedingt der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in einem anderen Land.

4. Vom Menschenrechtsrat belobigte außereuropäische Praxisbeispiele

Im Rahmen der universellen periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review: UPR) identifizieren Staaten positive Entwicklungen beim Menschenrechtsschutz in den überprüften Ländern. In der weit überwiegenden Mehrheit der Fälle werden materiell-rechtliche Fortschritte hervorgehoben, nur wenige positive Würdigungen beziehen sich auf institutionelle Aspekte des Menschenrechtsschutzes. In wie weit die geäußerte Anerkennung auf einer Wirksamkeitsanalyse im Einzelfall beruht, ist aus den veröffentlichten Materialien des Menschenrechtsrates (Human Rights Council: HRC) nicht ersichtlich. Zu berücksichtigen ist des Weiteren, dass Staaten mit den positiven Würdigungen oftmals in erster Linie diplomatischen Gepflogenheiten entsprechen, indem sie ihre Empfehlungen und Verweise auf problematische Aspekte in einen positiven Rahmen einfügen. Die nachfolgende Auswahl außereuropäischer Praxisbeispiele soll die inhaltliche Breite der Würdigung institutioneller Gesichtspunkte des Menschenrechtsschutzes im Rahmen des UPR veranschaulichen.

Im Abschlussbericht zum 2. UPR **Afghanistans** wird die Einrichtung von Menschenrechtsreferenten in verschiedenen Fachministerien lobend vermerkt.²⁹

29 HRC, A/HRC/26/4, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Afghanistan, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/129/52/PDF/G1412952.pdf?OpenElement>, Par. 45, 56, 70 und 114.

Im Hinblick auf **Argentinien**, ist positiv hervorzuheben, dass Mechanismen zur strukturierten und systematischen Beteiligung der Zivilgesellschaft auf der Ebene der Provinzverwaltung entwickelt werden, um die menschenrechtlichen Empfehlungen an Argentinien, die sich aus dem 2. UPR des HRC ergaben, auf allen Ebenen voranzubringen.³⁰

Im Rahmen des 2. UPR wurde die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtskommission im **Benin** ausdrücklich begrüßt.³¹

Botsuana wurde im Rahmen des 2. UPR des HRC für die verbesserte Einbeziehung menschenrechtlicher Themen im Schulunterricht belobigt.³² Ebenfalls positive Erwähnung fand die Rechtsprechungspraxis im Hinblick auf die Rechte von Personen, die sich als Transgender identifizieren.³³ Positive Erwähnung fand auch die Transformation des Büro des Ombudsmann in ein nationales Menschenrechtsinstitut.³⁴

Costa Rica wurde von zahlreichen Staaten wegen der Einrichtung der „Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos (CIIDDHH)“³⁵ als positives Beispiel gewürdigt.³⁶ Die Kommission (CIIDDHH) wird weiterhin als geeignetes Forum zur Verbesserung der nationalen Umsetzung von Menschenrechten angesehen, an dem sich Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen gleichermaßen beteiligen.³⁷

Japan fand im Rahmen des 2. UPR lobende Anerkennung u.a. für seinen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Menschenhandel.³⁸

30 Informe de avance sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas a la Argentina en el marco del examen periódico universal, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRImplementation.aspx>, Par. 99.23.

31 HRC, A/HRC/37/10, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Benin, 3 January 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/001/43/PDF/G1800143.pdf?OpenElement>, Par. 76, 98, 95, 97, 104 u.a.

32 HRC, A/HRC/38/8, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Botswana, 11 April 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/101/95/PDF/G1810195.pdf?OpenElement>, Par. 44.

33 A.a.O. (Fn. 32), par. 51.

34 A.a.O. (Fn. 32), par. 90.

35 Nähere Informationen zur Tätigkeit der Kommission finden sich auf der Webseite des costa-ricanischen Außenministeriums, u.a. auf <https://reee.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=4359> sowie <https://www.reee.go.cr/?sec=politica%20internacional&cat=ciiddhh>.

36 HRC, A/HRC/27/12, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Costa Rica, 7 July 2014, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/075/65/PDF/G1407565.pdf?OpenElement>.

37 A.a.O. (Fn. 36), Par. 23 - 121 (passim).

38 HRC, A/HRC/37/15, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Japan, 4 January 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/002/35/PDF/G1800235.pdf?OpenElement>, Par. 34, 43, u.a.

Kenia wurde für die Einrichtung einer Nationalen Menschenrechtskommission gewürdigt.³⁹

In der Republik **Korea** (Südkorea) priesen verschiedene Staaten im Rahmen des 2. UPR die verbesserten Mechanismen zum Monitoring von Kinderrechten.⁴⁰

Lobende Erwähnung fand die rechtliche Gestaltung der prozessualen Beteiligungsrechte von Kindern in **Namibia**.⁴¹

In **Uruguay** wurde im Rahmen des 2. UPR des HRC die Einrichtung von Spezialkammern und Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Menschenhandel lobend erwähnt.⁴²

Im Hinblick auf **Vietnam** lobten verschiedene Staaten im Rahmen des 2. UPR Modalitäten der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in politische Entscheidungsprozesse.⁴³

Die **Vereinigten Staaten von Amerika** wurden lobend erwähnt im Hinblick auf die Verankerung von Menschenrechten im Verfassungsrecht, die ständige Revision nationalen Rechts und nationaler Einrichtungen im Lichte internationaler Menschenrechte, nationale Aktionsprogramme zur Eindämmung von Intoleranz, Gewalt und Diskriminierung, und vieles mehr.⁴⁴

5. Beispiele innerstaatlicher Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes

5.1. Nationale Menschenrechtsinstitute

Nationale Menschenrechtsinstitute (NHRI) spielen als Bindeglied zwischen staatlichen Stellen und der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle für die innerstaatliche Institutionalisierung des

39 HRC, A/HRC/29/10, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Kenya, 26 March 2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/064/59/PDF/G1506459.pdf?OpenElement>, Par. 53, 135 u.a.

40 HRC, A/HRC/37/11, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Republic of Korea, 27 December 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/368/86/PDF/G1736886.pdf?OpenElement>, Par. 61 und 99.

41 HRC, A/HRC/32/4, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Namibia, 24 March 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/122/97/PDF/G1112297.pdf?OpenElement>, Par. 89.
Siehe hierzu auch Government Gazette of the Republic of Namibia, 29 May 2015, Promulgation of Child Care and Protection Act, 2015 (Act No. 3 of 2015), of the Parliament, <http://www.lac.org.na/laws/2015/5744.pdf>.

42 HRC, A/HRC/26/7, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Uruguay, 4 April 2014, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/129/59/PDF/G1412959.pdf?OpenElement>, Par. 56 u.a.

43 HRC, A/HRC/26/6, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Vietnam, 2 April 2014, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/129/10/PDF/G1412910.pdf?OpenElement>, Par. 20, 39 und 42.

44 HRC, A/HRC/30/12, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, United States of America, 20 July 2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/159/71/PDF/G1515971.pdf?OpenElement>, Par. 15 - 175.

Menschenrechtsschutzes.⁴⁵ Die als eine Resolution der VN-Generalversammlung angenommenen „Pariser Prinzipien betreffend die nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte“ definieren im Einzelnen die Voraussetzungen der Unabhängigkeit und Effektivität der Arbeit der NHRI.⁴⁶ So ist nach den Pariser Prinzipien z.B. darauf zu achten, dass die NHRI so zusammengesetzt sind, dass eine pluralistische Vertretung der (insbesondere zivilgesellschaftlichen) Kräfte, die sich der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte widmen, gewährleistet ist.⁴⁷ Ferner sollen die NHRI „über die erforderliche Infrastruktur für die reibungslose Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen, insbesondere über ausreichende Finanzmittel.“⁴⁸

Die Globale Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) gewährt NHRI, die den in den Pariser Prinzipien normierten Anforderungen vollkommen entsprechen, die Akkreditierung mit dem „A-Status“. Zu den NHRI, die diesen Status haben und somit als „best practice“-Einrichtungen angesehen werden können, zählen auch Institutionen in 27 europäischen Ländern⁴⁹, einschließlich des Deutschen Instituts für Menschenrechte.⁵⁰ Zur weiteren Steigerung der Wirksamkeit der NHRI verfolgt die GANHRI 2017 bis 2019 strategische Prioritäten, die auch institutionelle Aspekte miteinbeziehen.⁵¹

Zu den „best practices“, die die Wirksamkeit von NHRI steigern, zählen u.a.:

- Unabhängigkeit der NHRI⁵²,
- Einrichtung der NHRI aufgrund eines Gesetzes,⁵³

45 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, National Human Rights Institutions, <https://www.osce.org/odihr/national-human-rights-institutions> (mit weiterführenden Links).

46 Resolution der VN Generalversammlung vom 4.3.1994, A/Res/48/134, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Pariser-Prinzipien.pdf, S. 3 ff.

47 A.a.O. (Fn. 46), S.5.

48 A.a.O. (Fn. 46), S. 5.

49 GANHRI, Chart of the Status of National Institutions Accredited by the Global Alliance of National Human Rights Institutions, Accreditation Status as of 21 February 2018, <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>, S. 6 ff.

50 Siehe DIMR, 23.03.2016, A-Status des Instituts bestätigt, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/a-status-des-instituts-bestaetigt/>.

51 GANHRI, 2017 Annual Report: Advancing human rights with National Human Rights Institutions and our partners, https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAnnualReports/Documents/20181025_GANHRI_Annual%20Report_2017_LQ.pdf, S. 9.

52 International Council on Human Rights Policy, Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions (2005), <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/NHRIen.pdf>, S. 12 f. (mit zahlreichen Teilaspekten).

53 A.a.O. (Fn 52), S. 13 f.

- Offene, transparente, inklusive und faire Verfahren zur Auswahl und Ernennung der Mitglieder der NHRI,⁵⁴
- Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die NHRI und Rückkopplung der NHRI-Aktivitäten an die Zivilgesellschaft durch Koordination, Konsultation und Repräsentation,⁵⁵
- Niedrigschwelliger Zugang zu NHRI,⁵⁶
- Rechtliche Zuständigkeit der NHRI zur Entgegennahme von individuellen Beschwerden gegen öffentliche Einrichtungen, zur Sachverhaltsermittlung in Beschwerdefällen sowie zum Verfahrensabschluss durch Empfehlungen an öffentliche Stellen.⁵⁷

5.2. Ombudsstellen

Ombudsstellen gibt es mittlerweile in zahlreichen Staaten, wobei sich ihre Organisation, Kompetenzen und Rolle in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung erheblich unterscheiden.⁵⁸ Ihr wesentliches gemeinsames Merkmal ist ihre Zuständigkeit, individuelle Beschwerden entgegenzunehmen, zu prüfen und nach Möglichkeiten der Abhilfe zu suchen.⁵⁹

Teils sind Ombudsstellen an die nationalen Parlamente angebunden,⁶⁰ teils sind sie als völlig eigenständige Einrichtungen verfassungsrechtlich abgesichert.⁶¹

Gelegentlich fungieren die Ombudsstellen als NHRI.⁶²

54 A.a.O. (Fn 52), S. 14 f.

55 A.a.O. (Fn 52), S. 15 f.

56 A.a.O. (Fn 52), S. 16 f.

57 A.a.O. (Fn 52), S. 20 ff.

58 Zu Ursprüngen und Geschichte aus rechtsvergleichender Sicht siehe Ombudsman der Tschechischen Republik, History and Background of the Institution of Ombudsman, <https://www.ochrance.cz/en/history-of-the-institution-of-ombudsman/> .

Allgemein zum Ombudswesen siehe auch Alberta Fabbricotti, Ombudsperson, in: MPEPIL, <http://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1737?prd=EPIL#law-9780199231690-e1737-div1-1> .

59 Alberta Fabbricotti, a.a.O., Rz. 2: “[T]he ombudsperson can be described as an office composed of one or more officials appointed by parliament, or the executive, or both, and with the mandate to receive and impartially investigate complaints from aggrieved persons concerning a violation of their fundamental rights connected with the conduct of the government administration and, as an outcome of such an investigative activity, of issuing recommendations and reports”.

60 Sie z.B. Norwegen, <https://www.sivilombudsmannen.no/en/> .

61 Siehe z.B. Slowenien, <http://www.varuh-rs.si/about-us/?L=6> .

62 Dies ist zum Beispiel der Fall in Litauen. Allgemein zu den NHRI siehe oben, 5.1.

Ombudsstellen gibt es sowohl auf zentralstaatliche Ebene, als auch mit örtlich beschränkter Zuständigkeit (z.B. für Bundesstaaten, Regionen, Kommunen).⁶³

Die sachliche Zuständigkeit ist in einigen Fällen auf bestimmte Menschenrechte inhaltlich beschränkt.⁶⁴ In anderen Staaten reicht die Zuständigkeit über Menschenrechte im engeren Sinne hinaus und eröffnet Beschwerdemöglichkeiten gegen jede Art öffentlich-rechtlichen Verhaltens, einschließlich z.B. Unterlassungen der Verwaltung.⁶⁵

Den vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten entsprechend divergiert auch ihr Beitrag zur effektiven innerstaatlichen Umsetzung von Menschenrechten.⁶⁶

63 Statt vieler (mit Beispielen) Alberta Fabbricotti, a.a.O. (Fn. 59), Rz. 5.

64 So zum Beispiel die zahlreichen Ombudsstellen für Kinderrechte, siehe statt vieler Republik Litauen, <http://www.vtaki.lt/lt/apie-mus/apie-vaiko-teisiu-apsaugos-kontrolieriaus-istaiga> .

65 So z.B. die Tschechische Ombudsstelle, <https://www.ochrance.cz/en/mandate-of-the-public-defender-of-rights/> .

66 Siehe Beispiele hierzu bei Human Rights Watch, Annual Report 2018 (Events of 2017), https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/201801world_report_web.pdf (nachfolgend: HRW), sowie Amnesty International, Report 2017/2018: The State of the World's Human Rights, <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018ENGLISH.PDF> (nachfolgend: AI), mit zahlreichen Verweisen auf die Tätigkeit von Ombudsstellen in

- Bahrain (HRW S. 62),
- Bolivien (AI S. 35, S. 94),
- Bosnien und Herzegowina (HRW S. 85),
- Brasilien (HRW S. 95),
- Dänemark (AI S. 148),
- El Salvador (AI S. 157),
- Frankreich (HRW S. 219, AI S. 167),
- Griechenland (S. 222),
- Georgien (HRW S. 242 ff.),
- Guatemala (AI S. 180),
- Honduras (HRW S. 256),
- Irland (AI S. 206),
- Kanada (AI S. 117; noch im Aufbau befindlich),
- Kirgisische Republik (HRW S. 329, noch im Aufbau befindlich),
- Kolumbien (HRW S. 155; AI S. 132 ff.),
- Kosovo (HRW S. 478),
- Neuseeland (AI S. 278),
- Papua Neu Guinea (HRW S. 416),
- Peru (HRW S. 426),
- Philippinen (AI S. 300),
- Russland (AI S. 313),
- Slowenien (AI S. 330),
- Südafrika (AI S. 334),
- Turkmenistan (HRW S. 569, AI S. 372),
- Zypern (AI S. 142).

Bedenken zur Übertragbarkeit des Konzepts der Ombudsstellen zwischen unterschiedlichen Rechtsordnungen wurden bereits oben ausgeführt.⁶⁷ Diese stehen jedoch der Schaffung von Ombudsstellen mit sachlich beschränkter Zuständigkeit nicht entgegen in Fällen, in denen eine nationale Rechtsordnung anderenfalls keinen angemessenen Individualrechtsschutz bereitstellt.

Sinnvoll könnte dies in Deutschland zum Beispiel im Bereich der Rechte von Kindern sein,⁶⁸ deren Zugang zum Rechtsweg eingeschränkt ist.⁶⁹ Zur Frage einer Ombudsstelle für Kinderrechte führt das Deutsche Institut für Menschenrechte, das damit betraut wurde, die Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention in Deutschland kritisch zu begleiten und als Monitoring-Stelle zu fungieren,⁷⁰ aus:

„Der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat Deutschland bereits mehrmals aufgefordert eine Anlaufstelle für Beschwerden für Kinder und Jugendliche zu schaffen. Die internationale Vergleichsstudie "Einsatz für Kinderrechte" von UNICEF zeigt Deutschland als einen "weißen Fleck" auf der Weltkarte, wenn es um Beschwerdestellen für Kinder und Jugendliche geht. Doch dies ist nicht ganz zutreffend: Es gibt Beschwerdemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche in Deutschland. Lediglich der direkte Zugang, ihre Arbeitsweisen und ihre Wirkungsmöglichkeiten sind sehr unterschiedlich.“⁷¹

5.3. Innerstaatliche Prävention von Folter und/oder Polizeigewalt

Als nationale Stellen zur Prävention von Folter und/oder Polizeigewalt fungieren in unterschiedlichen Ländern die NHRI⁷², Ombudsstellen⁷³ oder eigens hierzu eingerichtete Stellen mit einer

67 Siehe oben, Kapitel 3., letzter Absatz.

68 Vgl. hierzu bereits oben, Fn. 64, das Beispiel von Litauen.

69 Siehe § 62 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html> .

70 Siehe zum Mandat des DIMR als Monitoring-Stelle für Kinderrechte die Webseite des DIMR, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-krk/ueber-uns/> (mit weiterführenden Links).

71 DIMR, Konsultation „Beschwerden ermöglichen!“, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/veranstaltungen/veranstaltungsdetail/article/konsultation-beschwerden-ermoeneglichen/> .

72 APF, APT and OHCHR, Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions, Geneva 2010, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PreventingTorture.pdf>, S. 26. Siehe auch oben, Abschnitt 5.1.

73 So z.B. in Nordirland, siehe <https://www.policeombudsman.org/> . Allgemein zu Ombudsstellen siehe oben, Abschnitt 5.2.

spezifischen Zuständigkeit zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe⁷⁴.

Einzelne nationale NGOs, allen voran das Dänische Institut gegen Folter,⁷⁵ haben sich in diesem Bereich ein internationales Renommee erworben und wirken weit über die eigenen Landesgrenzen hinaus.

Zusätzlich gibt es auf Regierungsseite in vielen Ländern unabhängige Polizeibeschwerdestellen mit Präventionsfunktion.⁷⁶ Letzteres ist in Deutschland bisher nur in einzelnen Bundesländern, nicht jedoch auf Bundesebene der Fall.⁷⁷

Der Erfolg bestehender Einrichtungen und Verfahren hängt wesentlich ab von ihren jeweiligen Kompetenzen zur Einleitung von Verfahren, ihren Befugnissen zur Sachverhaltsermittlung, den rechtlichen Möglichkeiten des Verfahrensabschlusses (z.B. durch Empfehlungen), sowie letztlich auch den Sachmitteln und der Personalausstattung, die ihnen tatsächlich zur Verfügung stehen.⁷⁸

„Best practices“ hinsichtlich der Prävention von Folter und/oder Polizeigewalt sind vor allem die Verfahrensrechte und rechtsstaatliche Einrichtungen, aus denen heraus sich die völkerrechtliche

74 So die bereits bestehende Praxis in Deutschland, siehe im Einzelnen die Webseite der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, <https://www.nationale-stelle.de/nationale-stelle.html>.

75 Dignity: Danish Institute against Torture, <https://dignity.dk/en/about-dignity/>.

76 Siehe z.B. Belgien: *Comité permanent de contrôle des services de police*, abgekürzt „*le Comité P*“, <http://www.comitep.be/fr/index.asp>; Dänemark: *Den Uafhængige Politiklagemyndighed (Politiklagemyndigheden)*, <http://www.politiklagemyndigheden.dk/>; Vereinigtes Königreich: Independent Office for Police Conduct, <https://policeconduct.gov.uk/>.

77 Siehe Eric Töpfer/Tobias Peter, Analyse: Unabhängige Polizeibeschwerdestellen, DIMR (Hrsg.), Berlin 2017, S. 29 ff.

78 Zu den rechtlichen Wirksamkeitsvoraussetzungen vgl. APF, APT and OHCHR, a.a.O. (Fn. 72), passim.

Zu den Voraussetzungen im Hinblick auf Mittel- und Personalausstattung vgl. Human Rights Council, Thirteenth session, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/13/39/Add.5, 5 February 2010, https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/a.hrc.13.39.add.5_en.pdf, insbesondere Abs. 164.

Eine vergleichende Übersicht zur personellen und budgetären Ausstattung findet sich bei Eric Töpfer/Tobias Peter, a.a.O. (Fn. 77), S. 27 f.

Ausformung des „fair trial“ entwickelt hat, die nun ihrerseits als völkerrechtliche Vorgabe für die Beurteilung nationale Verfahrensgestaltungen herangezogen wird.⁷⁹

Einen völkerrechtlichen Niederschlag finden die Anforderungen an innerstaatliche Einrichtungen und Verfahren zum Beispiel in den Richtlinien für nationale Mechanismen zur Verhütung von Folter (NPM), die der VN-Unterausschuss für die Verhütung von Folter (SPT) verabschiedet hat.⁸⁰ Aus Sicht des SPT zählen zu den „best practice“- Anforderungen an NPM u.a.:

- die institutionelle Unabhängigkeit der NPM soll gesetzlich abgesichert sein,⁸¹
- alle freiheitsbeschränkenden Einrichtungen sollen in das Monitoring-Mandat der NPM einbezogen werden,⁸²
- die NPM sollen angemessen mit personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können,⁸³
- die NPM sollen durch einen offenen, transparenten und inklusiven Prozess unter Einschluss der Zivilgesellschaft gebildet werden.⁸⁴

Im Hinblick auf die Verhütung von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung soll daran erinnert werden, dass die hierfür zuständigen VN-Gremien den Begriff weit fassen, so dass im Einzelfall z.B. auch Modalitäten der Unterbringung von Asylbewerbern darunter fallen können. „Best practices“, wie sie für diesen Zusammenhang etwa der VN-Unterausschuss für die Verhütung von Folter (STP) beschreibt, definieren somit auch Voraussetzungen für die Menschenrechtskonformität der Unterbringung von Asylbewerbern in nationalen Einrichtungen wie

79 Zu den einzelnen Elementen des fair-trial-Grundsatzes zählen z.B. der individueller Anspruch auf Einzelfallprüfung, auf Entscheidung durch eine zuständige (administrative oder justizielle) Stelle, auf Entscheidung durch eine unparteiische, unvoreingenommene, unabhängige Instanz, auf ein zügiges und transparentes Verfahren, auf rechtliches Gehör, auf Rechtsbeistand, auf Dolmetscher (soweit erforderlich), auf Rechtsmittel, u.v.m., vgl. statt vieler zuletzt: Committee against Torture, General Comment No. 4 (2017), CAT/C/GC/4 vom 4. September 2018, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fGC%2f4&Lang=en .

80 Siehe Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Twelfth session, Geneva, 15–19 November 2010, Guidelines on national preventive mechanisms, CAT/OP/12/5, 9 December 2010, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/12/5&Lang=en .

81 A.a.O. (Fn. 80), Par. 8.

82 A.a.O. (Fn. 80), Par. 10.

83 A.a.O. (Fn. 80), Par. 11 und 12.

84 A.a.O. (Fn. 80), Par. 16.

Vgl hierzu den Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008, Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277, <https://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Rechtsgrundlagen/Organisationserlass OPCAT.pdf> , Par. 5, der ein Verfahren nicht näher beschriebenes Ernennungsverfahren unter Beteiligung lediglich von BMJV, BMI und BMVg vorsieht.

den sogenannten „Ankerzentren“.⁸⁵ An diese Einrichtungen, die letztlich auch der innerstaatlichen Verwirklichung des Menschenrechts auf Asyl⁸⁶ dienen, sind aus Sicht des STP hohe Voraussetzungen zu stellen.

Das STP führt hierzu im Einzelnen aus:

47. In exercising its mandate to visit places of detention, the Subcommittee has observed an increase in the practice of detaining migrants as a matter of routine, rather than as an exceptional measure of last resort.

48. The Subcommittee has observed that migrants in detention often do not enjoy their full legal rights to review and to due process, sometimes owing to a lack of access to legal counsel or interpretation services. The Subcommittee also believes that immigration detainees should be entitled, from the outset of their detention, to medical assistance and all due process guarantees. Detention exposes a group of persons who already find themselves in a particularly vulnerable situation at risk of becoming the targets of torture and ill-treatment. While any person who is detained is vulnerable or at risk, some detainees are in situations of particular vulnerability, which is why, in order to address their special needs, the authorities have to take special measures. Among the most vulnerable are children, women, persons with a mental or physical disability, trafficked persons, victims of torture and trauma, stateless persons and lesbian, gay, transgender, bisexual and intersex persons.

49. International law stipulates that restrictions on liberty and the detention of migrants is to be exceptional and in response to a genuine legitimate purpose (for example, in order to protect public order, public health or national security, narrowly understood), and are both legal, non-arbitrary and respectful of human rights and dignity.

50. The requirement of legality necessitates that any restriction, including detention, may be imposed only on the grounds prescribed by law and in accordance with procedures authorized by law. Any form of immigration detention that is not specifically provided for in domestic law, or not carried out in accordance with domestic law, would therefore necessarily be unlawful and impermissible. Of course, domestic law must also be in accordance with international legal obligations.

51. Further, detention measures must be applied in pursuit of a legitimate purpose. In the context of immigration detention, a “legitimate purpose” is the same for asylum seekers and migrants as it is for anyone else: when someone presents a risk of absconding from future legal proceedings or administrative procedures or

85 Siehe im Einzelnen: Committee against Torture, Sixty-third session, 23 April–18 May 2018, Item 5 of the provisional agenda, Organizational and other matters: Eleventh annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 26 March 2018, CAT/C/63/4, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f63%2f4&Lang=en, insbes. Par. 47-51.

86 Siehe Art. 14 Abs. 1 AllgEMR, Universal Declaration of Human Rights, adopted by the UN General Assembly in Paris on 10 December 1948 during its 183rd plenary meeting, A/RES/217(III), https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf.

presents a danger to his or her own security or the security of the public. The irregular entry by asylum seekers and migrants should not in itself be criminalized.⁸⁷

6. Zusammenfassung

Ausländische Beispiele erfolgreicher innerstaatlicher Einrichtungen zur Durchsetzung von Menschenrechten („best practices“) sind für die deutsche Rechtsentwicklung nur relevant, soweit überhaupt Defizite bei der Umsetzung von Menschenrechten in Deutschland behauptet werden können.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der VN-Menschenrechtsrat, etliche Ausschüsse des vertragsbasierten Menschenrechtsschutzes der VN, Nichtregierungsorganisationen und einige Stimmen der Rechtswissenschaft sehen im Einzelfall institutionelle Entwicklungsmöglichkeiten beim Schutz der Menschenrechte in Deutschland. Im Lichte der von den genannten Stellen angeführten Defizite stellt sich die Frage, in wie weit ausländische Beispiele erfolgreicher Einrichtungen eine Orientierungshilfe zur wirksameren Umsetzung von Menschenrechten in Deutschland bieten können.

Hierbei ist zu bedenken, dass innerstaatliche Einrichtungen und Verfahren des Menschenrechtsschutzes Teil nationaler Rechtsordnungen sind, die in ihrer Gesamtheit der Wahrung und Achtung der Menschenrechte verpflichtet sind. Eine isolierte Betrachtung der spezifisch menschenrechtlichen Verfahren und Einrichtungen würde der Bedeutung dieses Kontextes nicht gerecht. Ein effektiver Menschenrechtsschutz fußt letztlich auf der allgemeinen Funktionsfähigkeit von Rechtssetzung, gerichtlicher Rechtsfindung und exekutiver Rechtsdurchsetzung, die ihrerseits von zahlreichen historischen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen abhängen.

Um die Wirksamkeit der Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte in Deutschland zu steigern, könnten u.a. folgende „best practice“-Beispiele in Betracht gezogen werden:

- Nationale Menschenrechtseinrichtungen (NHRI, Ombudsstellen, Polizeibeschwerdestellen) werden angemessen mit Sach- und Personalmitteln ausgestattet, so dass sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben auch tatsächlich erfüllen können.
- Im Falle der Einrichtung von Ombudsstellen für Kinder und/oder unabhängigen Polizeibeschwerdestellen sind die geschaffenen Institutionen auf gesetzlicher Grundlage ausgestattet mit Zuständigkeiten, die ihnen eine wirksame Wahrnehmung des übertragenen Mandats gestatten. Insbesondere haben die Stellen Kompetenzen zur Entgegennahme von Individualbeschwerden, Verfahrenseinleitung, Ermittlung und zum Verfahrensabschluss (z.B. durch Empfehlungen).

87 A.a.O (Fn. 85).

- Die Einrichtung von Menschenrechtsreferaten in allen Fachministerien auf Bundes- und Landesebene und die wirksame Koordination ihrer Tätigkeit bildet eine günstige Rahmenbedingung für die innerstaatliche Umsetzung internationaler Menschenrechte.

* * *