

Die Staatenberichtsverfahren der UNO-Menschenrechtsverträge

**Zur Notwendigkeit einer Reform
der Kontrollmechanismen
der UNO-Menschenrechtsverträge**

**Bern/Basel
2010**

von

Dr. iur. Christoph A. Spenlé, Advokat, LL.M.

Schulthess § 2011

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	VII
INHALTSÜBERSICHT	IX
VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN IM HAUPTTEXT	XXVII
A. Tabellen	XXVII
B. Abbildungen	XXVII
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XXIX
A. Die UNO-Menschenrechtsübereinkommen	XXIX
B. Die Vertragsorgane (Treaty Bodies)	XXX
C. UNO-Organe/Gremien	XXXI
D. Weitere Abkürzungen	XXXII
E. Referenzliste der Treaty Body-Dokumente	XLII
LITERATURVERZEICHNIS	XLV
MATERIALIEN- UND QUELLENNACHWEISE	CI
A. Völkerrechtliche Übereinkommen und Erklärungen	CI
I. Vereinte Nationen (UNO)	CI
II. Weitere internationale Organisationen	CII
B. Schweizerisches Recht	CII
C. Schweizerische Praxis (Entscheide des Schweizer Bundesgerichts)	CIII
I. ICESCR (UNO-Pakt I)	CIII
II. ICCPR (UNO-Pakt II)	CIV
III. ICERD	CVII
IV. CAT	CVII
V. CRC	CVIII
VI. CEDAW	CVIII
D. Materialien	CIX
I. Vereinte Nationen (UNO)	CIX
1. Allgemeine Hinweise auf die Quellen für Informationen über die UNO-Vertragsorgane	CIX
a) Offizielle Veröffentlichungen	CIX
b) Die Datenbank der Vertragsorgane (Treaty Bodies Database)	CIX
c) Informationen zu den Vertragsorganen auf den Webseiten des OHCHR und der DAW	CIX
2. Unterlagen des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) und der Ausschüsse im Einzelnen	CX
a) Dokumente und Materialien zur Reform des Treaty Body- Systems («Effective implementation of international human rights instruments: Development of the human rights treaty system Documents»)	CX
b) Allgemeine Dokumente der Ausschüsse und der ICM/MC-Tagungen	CXI
aa) Gesamtkompilationen zu den Menschenrechtsübereinkommen	CXI
bb) Dokumente der jährlichen Tagungen der Vorsitzenden der Menschenrechtsausschüsse (Annual Meeting of Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies [MC]) und der Gemeinsamen Tagung der Ausschüsse (Inter-Committee Meetings [ICM])	CXII
II. Europarat	CXV
III. Europäische Union	CXV
IV. Schweizerische Materialien (Bund/Kantone/Gemeinden)	CXVI

E. Internet-Fundstellen zum internationalen Menschenrechtsschutz und dem Staatenberichtssystem (Auswahl).....	CXVII
I. Völkerrecht im Allgemeinen	CXVII
II. Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht im Besonderen	CXVII
III. Sammlung von Staatsverträgen und Konventionen	CXVIII
IV. Staatenberichte der Schweiz.....	CXVIII
V. Verbände/Institute/Zeitschriften.....	CXVIII
VI. Spezifische Hinweise zur Reform des Treaty Body-Systems der UNO.....	CXVIII
EINLEITUNG	1
ALLGEMEINES	1
THEMA UND ZIEL DER ARBEIT.....	3
KONZEPT DER ARBEIT	4
ERSTER ABSCHNITT: DIE ÜBERWACHUNG DER MENSCHENRECHTSSTANDARDS DURCH BERICHTSVERFAHREN IM ALLGEMEINEN	7
1. <i>Kapitel: Einbettung des Themas in den Völkerrechtsdiskurs und Begriffsbestimmungen</i>	<i>15</i>
§ 1 Einbettung des Themas in den aktuellen Völkerrechtsdiskurs um Konstitutionalisierung und Fragmentierung	15
A. Allgemeines.....	15
I. Der Begriff des konstitutionellen Völkerrechts	16
II. Das Völkerrecht als fragmentierte Rechtsordnung.....	17
B. Die Einordnung des Themas	20
§ 2 Menschenrechtsüberwachung (Monitoring und Implementierung).....	23
A. Monitoring.....	23
B. Implementierung.....	23
§ 3 Die Konzeption der Staatenberichtsverfahren.....	28
2. <i>Kapitel: Allgemeine Funktionen und Strukturen der Staatenberichtsverfahren</i>	<i>34</i>
§ 4 Die Funktionen und Ziele von Staatenberichtsverfahren.....	34
A. Einleitende Bemerkungen.....	34
B. Der konstruktive Dialog.....	36
I. Zum Dialog zwischen Überwachungsorgan und Vertragsstaat	36
II. Der Dialog zwischen den Vertragsstaaten.....	39
III. Der Dialog zwischen Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren	40
C. Die Überwachung der Vertragskonformität	41
I. Die Selbstevaluierung der Vertragsstaaten	41
II. Die Evaluierung durch die Überwachungsorgane.....	43
D. Fortschritte in der Menschenrechtslage	44
I. Die Identifizierung von Problemen und Evaluierung von Entwicklungen.....	44
II. Änderungen nationalen Rechts und Verwaltungspraxis.....	44
III. Formulierung staatlicher Politik.....	45
E. Ein Beitrag zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen?.....	45
F. Zusammenfassung.....	47
§ 5 Die Akteure der Staatenberichtsverfahren	49
A. Allgemeines.....	49
B. Die Überwachungsorgane	50
I. Allgemeine Struktur.....	50
II. Einstufiges und zweistufiges Verfahren	50

III. Expertenausschüsse als Adressaten der Staatenberichte.....	52
1. Zur Zusammensetzung der Expertenorgane – formale Erfordernisse.....	52
2. Die Bestellung der Experten	55
3. Zur Unabhängigkeit der Experten.....	58
C. Die Verfasser der Staatenberichte	60
I. Die Verantwortung der staatlichen Behörden	60
1. Zur innerstaatlichen Zuständigkeit.....	60
2. Delegation der Berichterstellung (Outsourcing) – auch ein Problem der Glaubwürdigkeit?.....	65
II. Die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen.....	67
1. Allgemeines	67
2. Exkurs: Zur Schaffung einer nationalen Menschenrechts- institution in der Schweiz.....	69
D. Beteiligung und Einfluss der Zivilgesellschaft	72
I. Allgemeines	72
II. Zur Einbindung der NGOs im Besonderen.....	74
1. Zum Begriff der NGOs.....	74
2. Der Beitrag der NGOs im Berichtsverfahren im Besonderen.....	77
a) Im Allgemeinen	77
b) In der Phase der Vorbereitung und Erstellung des Staaten- berichts	79
c) Exkurs: Anspruch auf Mitarbeit und Anhörung von NGOs in der Schweiz?	83
aa) Die Neuregelung des Vernehmlassungsrechts (2004).....	83
bb) Zur Frage der Stufe der Eröffnung des Verfahrens.....	84
cc) Zur Frage eines <i>Anspruches</i> der NGOs auf Anhörung	86
d) Im Rahmen der Präsentation des Staatenberichts («konstruktiver Dialog»).....	88
e) Nach der Prüfung des Staatenberichts und beim Follow-up.....	90
3. Würdigung.....	91
III. Die Rolle privatwirtschaftlicher Akteure	94
ZWEITER ABSCHNITT: DAS GEGENWÄRTIGE SYSTEM DER STAATENBERICHTS- PRÜFUNG DER UNO-MENSCHENRECHTSVERTRÄGE	97
3. Kapitel: Die Rolle der Vertragsorgane.....	105
§ 6 Das System der UNO-Vertragsorgane im Überblick.....	105
A. Allgemeine Bemerkungen	105
B. Die Ziele der Überwachungsverfahren der Vertragsorgane	106
§ 7 Organisation, Aufgaben und Struktur der Vertragsorgane	108
A. Die Grundlagen in den Übereinkommen.....	108
B. Der rechtliche Status der Vertragsorgane	109
C. Die Zusammensetzung der Vertragsorgane.....	111
D. Die Mandate der Ausschüsse im Überblick.....	113
E. Die Verfahrensordnungen (Rules of procedure)	115
F. Die Berichterstattungsleitlinien für die Vertragsstaaten («Reporting guidelines»)	116
I. Allgemeines	116
II. Zu den Leitlinien der Ausschüsse für im Einzelnen	119
1. HRC	119
2. CESCR	120
3. CERD	120

4.	CEDAW	121
5.	CAT	122
6.	CRC	122
7.	CMW	124
G.	Die Einsetzung eines Vorstandes und die Rolle des Sekretariats	124
H.	Die Amts- und Arbeitssprachen der Ausschüsse	125
4.	<i>Kapitel: Die Prüfung der Staatenberichte: Konzeption und Grundlagen</i>	126
§ 8	Die Grundkonzeption der Prüfung der Staatenberichte: «Verhandeln statt Verurteilen»	126
A.	Allgemeines	126
B.	Der institutionelle Rahmen des Berichtsprüfungsverfahrens vor dem CESCR	127
C.	Die materielle Ausgangslage als Spielraum für Verhandlungen?	130
D.	Der sukzessive Ausbau des institutionellen Rahmens durch den Ausschuss	131
I.	Das Instrument der Allgemeinen Bemerkungen	131
II.	Die Notwendigkeit von Indikatoren und die Technik des <i>Benchmarkings</i>	133
E.	Der konstruktive Dialog als Verhandlungsinstrument	135
F.	Exkurs: Der konstruktive Dialog in der Praxis der Vertragsorgane	138
I.	Allgemeine Bemerkungen	138
1.	Die Anzahl Tagungen und die Zahl der auf einer Tagung geprüften Berichte	138
2.	Briefings des Vertragsstaats vor der Tagung	139
3.	Teilnahme von Ausschussmitgliedern an der Prüfung der Berichte von Vertragsstaaten, deren Staatsangehörige sie sind	140
4.	Die Führung des konstruktiven Dialogs mit Vertragsstaaten	140
5.	Die Rolle des Landesberichterstatters	141
6.	Die Antworten der Delegation auf die Fragen der Mitglieder während der Tagung	142
7.	Die Zurückstellung der Prüfung von Berichten und Prüfung von Berichten in Abwesenheit einer Delegation	143
II.	Zur Praxis der Ausschüsse im Einzelnen	143
1.	HRC	143
2.	CESCR	145
3.	CERD	146
4.	CEDAW	147
5.	CAT	150
6.	CRC	151
G.	Effektivität der verhandlungsorientierten Durchsetzungsverfahren	152
H.	Zwischenresultat	154
§ 9	Der Gegenstand der Überwachung – zur Entwicklung von mensenrechtsrelevanten Indikatoren	156
A.	Ein konzeptioneller und methodischer Rahmen für Indikatoren für die Überwachung der Umsetzung der Übereinkommen	156
B.	Begründung und Definition von Menschenrechtsindikatoren	158
I.	Quantitative und qualitative Indikatoren	159
II.	Der normative Rahmen der Indikatoren	160
III.	Zur Entwicklung von Indikatoren zu «Benchmarks»	161

C.	Der konzeptionelle Rahmen für die Schaffung von Indikatoren.....	163
I.	Indikatoren für spezifische Menschenrechte.....	164
1.	Die Festlegung von charakteristischen Menschenrechts- merkmalen.....	164
2.	Die Konfiguration von Indikatoren für die ermittelten Menschenrechtsmerkmale.....	165
II.	Indikatoren für übergreifende Menschenrechtsnormen und -prinzipien.....	167
D.	Der methodische Rahmen für Menschenrechtsindikatoren	169
I.	Die Datenquellen und die Mechanismen der Datengenerierung	170
1.	Sozioökonomische und andere Verwaltungsstatistiken.....	170
2.	Ereignisbasierte Daten zu Menschenrechtsverletzungen.....	170
II.	Die Kriterien für die Auswahl quantitativer Indikatoren	171
III.	Die Kontextrelevanz der Indikatoren.....	172
E.	Die Erarbeitung beispielhafter Indikatoren durch das OHCHR.....	173
F.	Würdigung.....	177
§ 10	Exkurs: Das Übereinkommen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (ICRPD)	179
A.	Allgemeines.....	179
B.	Die Hintergründe der Entstehungsgeschichte des Übereinkommens	180
C.	Die Aufnahme der Ausarbeitung eines neuen Instrumentariums.....	183
D.	Die Verhandlungen um den Monitoringmechanismus im Besonderen	187
I.	Die Diskussionen im Vorfeld der achten AHC-Session.....	187
II.	Die Verhandlungen im Rahmen der achten AHC-Session.....	192
1.	Die Grundlagen für die Beratungen der achten AHC-Session – die «Facilitator’s Texte»	192
2.	Die Ausgestaltung des Vertragsorgans (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Art. 34 E)	194
3.	Die Regelung der Staatenberichte (Reports by States Parties, Art. 35 E)	197
4.	Die Prüfung der Staatenberichte (Consideration of Reports, Art. 36 E)	199
E.	Würdigung.....	200
5.	<i>Kapitel: Die Ergebnisse der Berichtsprüfung und deren Umsetzung in den Vertrags- staaten</i>	203
§ 11	Die Abschliessenden Bemerkungen («Concluding Observations/ Comments») in der Praxis der Vertragsorgane	203
A.	Vorbemerkungen und Begriffliches.....	203
B.	Die Praxis der Vertragsorgane bei der Verabschiedung der Abschliessenden Bemerkungen.....	205
I.	Allgemeines.....	205
II.	Zur Praxis der Ausschüsse im Einzelnen	208
1.	Die Formulierung und Verabschiedung durch die Ausschüsse.....	208
2.	Struktur und Inhalt der Abschliessenden Bemerkungen.....	211
3.	Die Veröffentlichung der Abschliessenden Bemerkungen	213
4.	Stellungnahmen der Vertragsstaaten («Comments») zu den Abschliessenden Bemerkungen.....	214
III.	Hinweis auf die Allgemeinen Bemerkungen («General Comments») bzw. allgemeinen Empfehlungen («General Recommendations»).....	215

§ 12 Die Rechtsnatur und die Wirkungen der Abschliessenden Bemerkungen	217
A. Zur Rechtsnatur der Abschliessenden Bemerkungen.....	217
I. Allgemeines	217
II. Zur Verbindlichkeit der Entscheidungen im Einzelfall am Beispiel der Praxis des HRC.....	218
III. Zur Rechtsverbindlichkeit der Abschliessenden Bemerkungen im Besonderen.....	221
B. Die Qualität der Abschliessenden Bemerkungen	225
I. Allgemeines	225
II. Ein Masstab der Qualität – der tatsächliche Einfluss der Abschliessenden Bemerkungen	228
1. Inwieweit stützen sich die Abschliessenden Bemerkungen auf die Ergebnisse des Berichtsprüfungsverfahrens?	229
2. Abschliessende Bemerkungen als Orientierungshilfen der Staaten für die Umsetzung der jeweiligen Übereinkommen?	232
a) Zur Bezugnahme auf das Übereinkommen.....	232
b) Zur inhaltlichen Kohärenz	234
c) Zur Prioritätensetzung.....	235
3. Zum Umfang der Kontrolle der Umsetzung der Abschliessenden Bemerkungen durch die Vertragsorgane	237
C. Zwischenbilanz	241

DRITTER ABSCHNITT: DIE SCHWÄCHEN DES GEGENWÄRTIGEN SYSTEMS

DER VERTRAGSÜBERWACHUNG	243
6. Kapitel: Die strukturellen Schwächen des Systems der Vertragsorgane	246
§ 13 Die allgemeine Problemlage des Systems.....	246
A. Einleitende Bemerkungen.....	246
B. Die wachsende Belastung der Vertragsorgane und der Vertragsstaaten	247
I. Ansteigende Ratifikationen	247
II. Überfällige Berichte (overdue Reports)	248
1. Der politische Wille der Vertragsstaaten und deren Ressourcenlage	248
2. Statistiken	250
III. Rückstände bei der Prüfung der Berichte (Backlogs)	254
§ 14 Die intra-organisatorischen Schwächen der Vertragsorgane	260
A. Die schwache Position der Vertragsorgane im Rahmen des UN-Menschenrechtssystems	260
I. Zur Zusammensetzung und zum Mittelbedarf der Vertragsorgane	260
II. Die Schwächen in der Arbeitsmethodik und dem Follow-UP.....	264
III. Exkurs: Zwischenzeitliche Anpassungen der Arbeitsmethodik und Strategien zur Förderung der Berichterstattung durch die Vertragsstaaten.....	272
1. Allgemeines	272
2. Flexible Handhabung der Berichtsperiodizitäten und Anerkennung kombinierter Berichte.....	273
a) Allgemeines.....	273
b) Zur Praxis der Ausschüsse im Einzelnen.....	274
aa) HRC.....	274
bb) CESCR.....	274
cc) CERD.....	275
dd) CEDAW.....	277

ee) CAT	277
ff) CRC	278
3. Das Überprüfungsverfahren («Review procedure»):	
Prüfung von Vertragsstaaten ohne Vorliegen eines Berichts	279
a) Allgemeines	279
b) Zur Praxis der Ausschüsse im Einzelnen	281
aa) HRC	281
bb) CESCR	282
cc) CERD	283
dd) CEDAW	285
ee) CAT	286
ff) CRC	286
4. Folgemaßnahmen zu den Abschliessenden Bemerkungen	
(«Follow-up procedures»)	287
a) Allgemeines	287
b) Die Praxis der Ausschüsse im Einzelnen	288
aa) HRC	288
bb) CESCR	289
cc) CERD	290
dd) CAT	291
ee) CRC	291
IV. Zwischenzusammenfassung	292
B. Das Problem der formellen und materiellen Überlappungen	293
I. Allgemeines	293
II. Das Problem der Durchlässigkeit (Permeability) am Beispiel	
der Diskussion um das Fakultativprotokoll zum ICESCR	296
1. Allgemeines	296
2. Die Abgrenzung zu UN-Sonderorganisationen	298
3. Die Abgrenzung zu den anderen Vertragsorganen	302
4. Die Abgrenzung zu regionalen Systemen	304
III. Zwischenzusammenfassung	305
7. Kapitel: Die Schwächen des Berichtsverfahrens aus der Sicht der Vertragsstaaten	307
§ 15 Der Allgemeine Rahmen – das Reporting Burden im UNO-Menschen-	
rechtssystem	307
A. Allgemeines	307
B. Die Probleme im Bereich des UNO-Menschenrechtsinstrumentariums	308
C. Die Belastung der Organisation und der Staaten durch	
Berichterstattungspflichten	309
§ 16 Die Schwierigkeiten der Vertragsstaaten bei der Erfüllung der	
Berichterstattungspflicht	311
A. Das grundsätzliche Problem der säumigen Erfüllung	
der Berichterstattungspflichten	311
B. Die Probleme der Staaten bei der Umsetzung der Übereinkommen –	
das Beispiel Timor-Leste	313
§ 17 Zusammenfassend	319
Vierter Abschnitt: Reformvorhaben zur Stärkung des	
UNO-Menschenrechtsvertragssystems im Allgemeinen und des	
Staatenberichtsverfahrens im Besonderen	322
8. Kapitel: Übersicht über die Reformvorschläge im Allgemeinen	325
§ 18 Einleitende Bemerkungen	325

§ 19	Die wichtigsten Quellen der Reformvorschläge (1970–2002)	327
	A. Der allgemeine Rahmen der Diskussion	327
	B. Die Problemanalysen des unabhängigen Sachverständigen Philip Alston (1988–1996)	330
	I. Hintergrund und Ausgangslage	330
	II. Die Prämissen des Schlussberichts von 1997	331
	III. Die wichtigsten Grundsatzfragen	334
	1. Auf dem Weg zur universellen Ratifikation der wichtigsten Menschenrechtsverträge	334
	2. Handhabung des Problems der längst überfälligen Berichte	335
	3. Unzureichende Kapazität des derzeitigen Systems im Falle der rechtzeitigen Vorlage der Berichte	337
	a) Die Unfähigkeit, die ausstehenden überfälligen Berichte zu bearbeiten	338
	b) Das Problem der Verzögerungen zwischen der Vorlage und der Prüfung der Berichte	338
	4. Probleme im Zusammenhang mit der Dokumentation	339
	IV. Mittel- und langfristige Reformfragen	339
	1. Die sich stellenden Herausforderungen	340
	2. Prüfung der vorhandenen Optionen	340
	3. Die Möglichkeit konsolidierter Berichte («Consolidated Reports»)	341
	4. Abschaffung der periodischen Berichte in ihrer gegenwärtigen Form	342
	5. Eine Konsolidierung (Reduzierung) der Vertragsorgane	343
	6. Die Frage der Zweckmäßigkeit zusätzlicher proaktiver Massnahmen	344
	V. Schlussfolgerungen: Die wichtigsten Empfehlungen des unabhängigen Experten	345
	VI. Reaktionen und Stellungnahmen auf den Bericht	347
	1. Bemerkungen der Vertragsstaaten	348
	2. Bemerkungen der NGOs und weiterer interessierter Kreise	351
	C. Weitere Quellen aus Lehre und Forschung (1990–2002)	352
	I. Die Studien von Anne Bayefsky	352
	II. Das wachsende Engagement der Staaten – die Genfer Workshops 2000–2002	353
§ 20	Die Reformdiskussion auf zwischenstaatlicher Ebene 2003–2004 (kurzfristige intra-organisatorische Ansätze)	355
	A. Die Berichte des UN-Generalsekretärs von 2002–2005	355
	I. Der Bericht des UN-Generalsekretärs «Strengthening of the United Nations: An Agenda for further change» (2002)	355
	II. Der High-Level-Panel-Bericht (Dezember 2004)	355
	III. Der Bericht «In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all» (A/59/2005)	357
	B. Der Millenniums-Gipfel 2005	359
	C. Der Aktionsplan des OHCHR (A/59/2005/Add.3) – Anstoss für längerfristige Reformprozesse und ein «unified standing treaty body»	360
§ 21	Zur Diskussion in Wissenschaft und Praxis (2004–2006)	364
	A. Allgemeines	364
	B. Die Eröffnung eines Online-Konsultationsverfahrens auf dem Internet (November/Dezember 2005)	365
	C. Hinweise auf Konferenzen 2006	367

§ 22	Anmerkungen zum Verhältnis zwischen den Verfahren des UN-Menschenrechtsrats und dem System der Vertragsorgane	371
A.	Allgemeines.....	371
B.	Die Ausgestaltung des Universal Periodic Review-Verfahrens im Besonderen	373
C.	Das Verhältnis des UPR-Verfahrens zu den Vertragsorganen im Besonderen: Die Frage der Komplementarität.....	375
I.	Komplementarität zwischen Vertragspflichten und anderen Verpflichtungen	375
II.	Komplementarität zwischen dem Prozess der Berichterstattung an die Vertragsorgane und dem neuen Überprüfungsverfahren im Besonderen.....	376
III.	Komplementarität bei der Auswahl von Staaten zur Überprüfung	378
D.	Die Universal Periodic Review als Follow-up-Mechanismus der Vertragsorgane?	379
E.	Zur Befassung mit spezifischen Ländersituationen ausserhalb des UPR-Verfahrens im Besonderen	380
F.	Die Ausgestaltung der Universal Periodic Review nach der fünften Session des Menschenrechtsrates (Juni–Dezember 2007)	383
I.	Die Leitsätze des UPR-Verfahrens	383
II.	Der konkrete UPR-Mechanismus	385
1.	Einzureichende Informationen	385
2.	Richtlinien zum Erfassen der Berichte	385
3.	Rhythmus und Reihenfolge der periodischen Überprüfung	386
4.	Verfügbare Zeit pro Überprüfung	386
5.	Die Berichtersteller-Troika und die Delegation des zu prüfenden Staates	387
6.	Die zu beurteilenden Standards bei der Überprüfung eines Staates	387
7.	Die Ergebnisse des UPR-Verfahrens.....	387
8.	Follow-up des UPR-Verfahrens	388
G.	Würdigung der Mechanismen des Menschenrechtsrates	388
§ 23	Generalübersicht der allgemeinen Reformaktivitäten bis 2006	391
9.	<i>Kapitel: Harmonisierung der Staatenberichte</i>	403
§ 24	Die Ansätze zur Reform des Staatenberichtsverfahrens im Bericht des UN-Generalsekretärs «Strengthening of the United Nations: An Agenda for further change» (2002)	403
A.	Der Bericht und sein Hintergrund.....	403
B.	Erste Reaktionen auf die Vorschläge des Generalsekretärs	405
C.	Die weiteren Beratungen auf zwischenstaatlicher Ebene (2003)	408
I.	Harmonisierung der Arbeitsmethoden von Vertragsorganen	408
1.	Ein besser koordinierter Ansatz	408
2.	Harmonisierte Berichterstattungsrichtlinien («Harmonized reporting guidelines»)	409
3.	Fragen-/Themenkatalog («Lists of questions/issues»)	410
4.	Zeitplan für die Berichterstattung.....	410
5.	Abschliessende Bemerkungen («Concluding Observations»)	411
6.	Prüfung der Umsetzung bei ausstehendem Bericht	411
II.	Ein globaler Berichterstattungsansatz	412
1.	Ein einziger, globaler oder umfassender Bericht	412
2.	Das Grundlagedokument (Core Document)	413

	3. Die Idee von Schwerpunktberichten.....	414
	4. Periodizität	414
§ 25	Das Expertentreffen in Malbun (4. bis 7. Mai 2003)	416
	A. Ausgangslage	416
	B. Schlussfolgerungen des Treffens in Malbun	417
	C. Erste Reaktionen der NGOs.....	419
§ 26	Das Konzept des «Unified Reporting System»	422
	A. Allgemeiner Überblick.....	422
	B. Die Arbeiten des OHCHR: Hintergrund und Ausgangslage des Konzepts	425
	I. Ziele der Reform	426
	II. Das vorgeschlagene Modell für die Berichterstattung	427
	1. Das erweiterte Core-Dokument	428
	2. Die vertragsspezifischen Berichte («targeted treaty-specific reports»)	431
	III. Notwendige Verfahrensreformen	431
	IV. Verstärkter Einsatz von Informationstechnologie	432
	C. Zur Umsetzung des Konzepts	432
§ 27	Die Ausarbeitung der «Guidelines on an expanded core document and treaty-specific targeted reports and harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties».....	434
	A. Allgemeines.....	434
	B. Grundkonzeption und Struktur der harmonisierten Leitlinien [2004] und deren kritische Würdigung	435
	I. Allgemeiner Aufbau der Leitlinien [2004]	435
	II. Der Anwendungsbereich der Leitlinien	437
	III. Die vier Abschnitte der Leitlinien [2004]	439
	1. Der empfohlene Ansatz für den Berichterstattungsprozess	439
	a) Zum Zweck der Berichterstattung.....	439
	aa) Ganzheitliche (holistische) Sichtweise der Menschen- rechte	439
	bb) Die Überprüfung der Umsetzung der Menschenrechte auf nationaler Ebene.....	440
	cc) Die Grundlage für einen konstruktiven Dialog auf internationaler Ebene	441
	b) Zur Erhebung der Daten und der Redaktion des Berichts: Die nationalen Strukturen	441
	c) Zur Periodizität der Berichterstattung	442
	2. Die empfohlene Form der (Gesamt-)Berichte	444
	3. Der allgemeine Inhalt der Staatenberichte (CCD i.V.m. TSD).....	445
	4. Anhänge.....	447
	C. Der erste Teil des Staatenberichts: Der Inhalt des gemeinsamen Grundlagedokuments (Common Core Document)	448
	I. Übersicht über den Aufbau und die möglichen Inhalte des gemeinsamen Grundlagedokuments	448
	1. Ausführliche allgemeine Hintergrundinformationen zur Umsetzung der Menschenrechte.....	448
	a) Allgemeine Sachinformationen und statistische Angaben über den berichterstattenden Staat (Punkte A und B)	448
	b) Allgemeiner Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (Punkte C–G)	449
	2. Kongruente materielle Bestimmungen (Punkte H–K)	449

II. Zum Inhalt des gemeinsamen Grundlagendokuments im Einzelnen.....	454
1. Allgemeine Sachinformationen und statistische Angaben über den berichterstattenden Staat (Punkte A und B)	454
a) Demographische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Merkmale des Staates (A).....	455
b) Verfassungsmässige, politische und rechtliche Struktur des Staates (B).....	455
2. Allgemeiner Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (Punkte C-G).....	456
a) Annahme der internationalen Menschenrechtsnormen (C).....	456
b) Allgemeiner rechtlicher Rahmen für den Schutz (Protection) der Menschenrechte auf nationaler Ebene (D)	459
c) Allgemeiner Rahmen für die Förderung (Promotion) der Menschenrechte auf nationaler Ebene (E)	461
d) Rolle des Berichterstattungsprozesses bei der Förderung der Menschenrechte auf nationaler Ebene (F).....	464
e) Sonstige einschlägige Menschenrechtsinformationen (G)	465
3. Umsetzung materieller Menschenrechtsbestimmungen, die allen oder mehreren Verträgen gemeinsam sind (Punkte H-K/N) ..	466
a) Vorbemerkungen.....	466
b) Nichtdiskriminierung und Gleichheit (H)	469
aa) Gleichheit vor dem Gesetz und gleicher Schutz durch das Gesetz	476
bb) Sondermassnahmen zur Beschleunigung der Fortschritte auf dem Weg zur Gleichheit	477
c) Wirksame Rechtsbehelfe (I).....	478
d) Verfahrensgarantien (J).....	479
e) Teilnahme am öffentlichen Leben (K)	487
D. Der zweite Teil des Staatenberichts: Das vertragspezifische Dokument (TSD).....	492
I. Allgemeines	492
II. Der Inhalt des vertragspezifischen Dokuments (TSD)	493
E. Verfahrensaspekte – das Problem des Berichtszyklus	494
F. Die Anforderungen des Berichterstattungsprozesses an die Vertragsstaaten	496
§ 28 Erste Einschätzungen der Leitlinien [2004] anlässlich der 3. ICM- und 16. MC-Tagung im Juni 2004 und die Folgearbeiten 2004/2005	498
A. Die dritte ICM-Tagung vom 21./22. Juni 2004	498
I. Die Beratungen der Leitlinien [2004] innerhalb der dritten ICM-Tagung	498
1. Erwartete Erleichterung der Berichterstattung für die Staaten.....	498
2. Inhalt des gemeinsamen Grundlagendokuments (CCD) und der vertragspezifischen Dokumente (TSDs)	499
3. Erprobung des Vorschlags	500
4. Technische Unterstützung und Capacity-Building.....	500
II. Die Empfehlungen der dritten ICM-Tagung	500
B. Die 16. MC-Tagung und die erste Einschätzung der Staaten	501
C. Erste Anfragen nach technischer Unterstützung.....	502
D. Konsolidierte Bemerkungen und Vorschläge der Ausschüsse, Vertragsstaaten und weiterer Akteure zum Leitlinienentwurf [2004].....	503

E.	Der Bericht des Spezialberichterstatters zuhanden der 4. ICM-Tagung (20.–22. Juni 2005).....	505
F.	Eigene Kritik – Das Problem der kongruenten Bestimmungen	507
I.	Allgemeines	507
II.	Zur Gefahr der Marginalisierung spezifischer Rechte benachteiligter Gruppen	508
III.	«Kongruenz» als Mittel zur Sicherstellung einer möglichst progressiven Rechtsprechung und fortschrittlichen Rechtsentwicklung?	509
1.	Fehlende Definition des Begriffs «Kongruenz».....	510
2.	Mangelnde Begründung für eine Einteilung in vier bzw. elf Cluster.....	512
3.	Ausserachtlassen der Problematik unterschiedlicher Umsetzungsverpflichtungen.....	513
IV.	Substantielle Weiterentwicklung des Rechtsgleichheitsprinzips und des Diskriminierungsverbots?	514
V.	Die Rolle spezialisierter Vertragsorgane bei der progressiven Weiterentwicklung der Menschenrechte (das Beispiel des CEDAW)	519
VI.	Der Beitrag spezialisierter NGOs zur Verbesserung der Arbeit aller Vertragsorgane.....	520
VII.	Schlussfolgerungen.....	520
§ 29	Die Folgeentwürfe der «Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties» vom 1. Juni 2005 und 10. Mai 2006	522
A.	Allgemeines.....	522
B.	Die « <i>Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty specific targeted documents</i> » vom 1. Juni 2005 (HRI/MC/2005/3)	522
C.	Die « <i>Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty specific documents</i> » vom 10. Mai 2006 (HRI/MC/2006/3)	524
I.	Grössere Flexibilität zugunsten der Vertragsstaaten?	524
II.	Die Verknüpfung mit der Frage des «Unified Treaty Body» (2006)	526
10.	Kapitel: Strukturelle Reformen und Umbau der Architektur der Vertragsorgane	527
§ 30	Ein einheitlicher und permanenter UNO-Berichtsprüfungsausschuss (Unified Standing Treaty Body)	527
A.	Allgemeines.....	527
B.	Die Reformdiskussion auf internationaler Ebene	528
C.	Das Konzeptpapier der UNO-Hochkommissarin zur Schaffung eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans (USTB) vom 22. März 2006	530
I.	Konzeption und Leitgedanken der Vorschläge	530
II.	Die Zielsetzungen des Konzeptpapiers	531
III.	Die Schaffung eines USTB als Lösung zur Bewältigung der bestehenden Probleme?	533
IV.	Mögliche Strukturen, Arbeitsweisen und Mandate eines USTB.....	538
1.	Die Formen und Arbeitsweisen eines USTB	538
a)	Ein einziges Organ ohne Kammern	539
b)	Parallel arbeitende Kammern	539
c)	Aufgabenbezogene Kammern	539
d)	Vertragsbezogene Kammern.....	540
e)	Nach Themen organisierte Kammern.....	541
f)	Nach Regionen organisierte Kammern.....	541

2.	Die Aufgaben eines USTB	542
a)	Berichterstattung	542
b)	Individualbeschwerdeverfahren	543
c)	Untersuchungsverfahren	544
d)	Allgemeine Bemerkungen	545
e)	Kontrollverfahren (Follow-up-Verfahren)	546
f)	Frühwarnung (Early warning) und Tatsachenermittlung (Fact-Finding)	546
g)	Zusammenarbeit mit Partnern innerhalb und ausserhalb des UN-Systems	547
h)	Tage der allgemeinen Aussprache («Days of general discussion»)	547
3.	Grundfragen bei der Schaffung eines USTB	548
a)	Zum Problem der Spezifität der Übereinkommen	548
b)	Zum Problem der unterschiedlichen Ratifikationsmuster	550
c)	Zur Frage der Mitgliedschaft	550
d)	Zu weiteren Rechtsfragen bei der Schaffung eines USTB	552
D.	Erste Stellungnahmen zum Konzeptpapier (Frühjahr/Juni 2006)	553
I.	Stellungnahmen der Vertragsorgane und Vertragsstaaten	553
II.	Stellungnahmen von NGOs	554
E.	Das informelle «Brainstorming Meeting on Treaty Body Reform» (Malbun II, 14.–16. Juli 2006)	555
I.	Zur Vorbereitung des Meetings seitens der Schweiz	555
II.	Das Treffen und seine Ergebnisse	557
§ 31	Juristische Optionen für die Schaffung eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans (Unified Standing Treaty Body)	558
A.	Allgemeines	558
B.	Die Schaffung des einheitlichen Vertragsorgans mittels Vertragsrecht	560
I.	Die Einrichtung auf dem Weg der Vertragsänderung («Treaty Amendment»)	560
1.	Ausgangslage: Die Änderungsbestimmungen der einzelnen Übereinkommen	560
2.	Das mögliche Prozedere zur Schaffung eines UTB durch Vertragsänderung	562
II.	Die Einrichtung auf dem Weg einer neuen Übereinkunft	565
1.	Schaffung durch ein Änderungsprotokoll («Amending Protocol»)	565
2.	Schaffung durch einen neuen Verfahrensvertrag («New procedural Treaty»)	566
III.	Optionen zur Vermeidung der gleichzeitigen Anwendung unterschiedlicher (paralleler) Überwachungsregime	567
1.	Einstimmigkeit	567
2.	Vorläufige Anwendung	570
3.	Vereinfachtes Änderungsverfahren	573
C.	Die Schaffung durch ausservertragsrechtliche Mittel	575
I.	Durch Zusammenlegung der Hauptausschüsse (überschneidende Mitgliedschaften und Tagungen)	575
II.	Durch eine Resolution der UN-Generalversammlung	576
III.	Durch eine gemeinsame Resolution der Vertragsstaaten	577
D.	Schlussfolgerungen	578

E. Zur schrittweisen Konsolidierung im Besonderen: Der HRC als Königsausschuss	579
F. ... und Nukleus eines Internationalen Gerichtshofs für Menschen- rechte?	585
§ 32 Schlussfolgerungen – Einfügung in ein Gesamtkonzept der UNO- Menschenrechtsmechanismen	590
11. Kapitel: Reformarbeiten auf nationaler Ebene – das Konzept des Schweizer «Joint Reports»	592
§ 33 Allgemeiner Kontext.....	592
A. Die politischen und technischen Rahmenbedingungen	592
B. Zum Begriff der Harmonisierung im Allgemeinen.....	595
C. Das Konzept des Schweizer Joint Reports	596
I. Die Vorarbeiten an einem Schweizer Pilotprojekt (die «Joint Report Matrix»)	596
II. Die Hauptunterschiede zur Lösung der Leitlinien des OHCHR.....	598
1. Der Berichterstattungszyklus – das Problem der Periodizität	598
a) Der Ansatz der Leitlinien	598
b) Das Problem der Periodizität	599
2. Das Problem der Identifizierung der «kongruenten Bestimmungen» – zum materiellen Gehalt des Joint Reports	600
a) Allgemeines – Die Erfassung der kongruenten Bestimmungen	600
b) Die Bestimmung der Redundanzen – die Praxis der Ausschüsse	602
3. Lösungsansatz und Grundsatz: kein Verlust an materiellen Inhalten	603
D. Hinweis auf die technische Umsetzung: «Reporting on Demand».....	611
I. Ausgangslage.....	611
II. Der Lösungsansatz.....	612
1. Grundsatzüberlegungen.....	612
2. Die konzeptionelle Komponente des Lösungsansatzes	612
3. Operative Komponente des Lösungsansatzes	613
a) Reporting on Demand	614
b) Prinzip der Datenhoheit	614
III. Vorteile der Lösung.....	615
§ 34 Schlussfolgerungen – zur Opportunität des Schweizer «Joint Report»- Modells	616
A. Notwendigkeit eines modifizierten Berichtsverfahrens?.....	616
B. Die funktionalen Minimalanforderungen an einen Joint Report.....	619
C. Der Mehrwert eines Joint Reports.....	621
FÜNFTER ABSCHNITT: ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	624
A. Das derzeitige System der Vertragsorgane	624
B. Schwächen und Unzulänglichkeiten des Systems	627
C. Bisherige Analysen und Reformvorschläge.....	630
I. Erkenntnisse aus den bisherigen Reformdiskussionen	630
II. Bereits erfolgte Reformen zur Effizienzsteigerung	632
1. Allgemeine Massnahmen.....	633
2. Massnahmen im Zusammenhang mit bestimmten Funktionen der Vertragsorgane	634

a) Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens	634
b) Im Rahmen der quasi-gerichtlichen Kontrolle der individuellen Mitteilungen	638
c) Im Rahmen weiterer Funktionen	639
D. Schlussfolgerung: Die Notwendigkeit weitergehender Reformen	639
I. Zukünftige Herausforderungen.....	640
II. Minimalistische «Reformen»: Praktische Massnahmen zur Verbesserung und Optimierung der Leistungsfähigkeit des bestehenden Vertragsorgansystems.....	642
III. Weiterreichende Reformideen: kreativer Ausbau der Funktionen der Vertragsorgane?.....	644
E. Eigener Vorschlag: Das Konzept eines holistischen Staatenberichts- verfahrens – der «Joint Report» («Reporting on Demand»)	645
I. Der notwendige Einbezug der Vertragsstaaten	645
II. Das Konzept des Joint Reports/Reporting on Demand	646
III. Der besondere Mehrwert eines Joint Reports	649
F. Abschliessende Bemerkungen.....	652

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen im Haupttext

A. Tabellen

Tabelle 1:	Zusammensetzung der Vertragsorgane.....	111
Tabelle 2:	Funktionen und Instrumente der Vertragsorgane	114
Tabelle 3:	Liste beispielhafter Indikatoren für das Recht auf Leben (Art. 6 ICCPR).....	174
Tabelle 4:	Liste beispielhafter Indikatoren für das Recht auf richterliche Überprüfung der Freiheitsentziehung (Art. 9 ICCPR)	175
Tabelle 5:	Übersicht über die von Vertragsorganen verwendete Terminologie (I)	205
Tabelle 6:	Entwicklung des Menschenrechtsinstrumentariums 1980–2000.....	248
Tabelle 7:	Anzahl überfälliger Staatenberichte	252
Tabelle 8:	Erfüllung der Berichtspflichten durch die Vertragsstaaten	253
Tabelle 9:	Zahl der von den Vertragsorganen jährlich geprüften Berichte (2004–2009).....	256
Tabelle 10:	Zeitabstand zwischen der Vorlage von Staatenberichten und ihrer Prüfung durch die Vertragsorgane	257
Tabelle 11:	Der Mittelbedarf der Vertragsorgane	262
Tabelle 12:	Periodizität der Berichterstattung nach den Verträgen	267
Tabelle 13:	Von den Vertragsorganen verwendete Terminologie (II).....	269
Tabelle 14:	Kongruenztabelle der materiellen Bestimmungen der sieben Menschenrechtsübereinkommen.....	452
Tabelle 15:	Modifizierter Cluster «Diskriminierungsverbot; Rechtsgleichheit».....	515
Tabelle 16:	Ergänzte Kongruenztabelle («Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung»).....	518
Tabelle 17:	Berichterstattungspflichten der Schweiz.....	592
Tabelle 18:	Übersicht über die materiellen Bestimmungen der sieben grund- legenden UNO-Menschenrechtsverträge (Kongruenztabelle)	606
Tabelle 19:	Die Berichterstattungspflichten der Schweiz (Fälligkeiten).....	616
Tabelle 20:	Hypothetischer Anstieg der zu prüfenden Berichte bis 2015 unter dem gegenwärtigen und einem angenommenen Anstieg des Erfüllungsgrads.....	641
Tabelle 21:	Übersicht über die Vorteile des «Joint Report»/«Reporting on Demand»-Verfahrens anhand der Funktionen des Staatenberichts- verfahrens.....	650

B. Abbildungen

Abbildung 1:	Berichterstattungszyklus nach den UNO-Menschenrechts- übereinkommen.....	36
Abbildung 2:	Berichterstattungszyklus (Reporting Cycle).....	430
Abbildung 3:	Konzept der Leitlinien [2004]	437
Abbildung 4:	Konzept des Schweizer Joint Reports.....	598
Abbildung 5:	Konzept der OHCHR-Leitlinien.....	600
Abbildung 6:	Grobkonzept des Schweizer Joint Reports (exkl. ICRMW)	600
Abbildung 7:	Swiss Joint Report: Prinzip des Lösungsansatzes	613
Abbildung 8:	Swiss Joint Report: Flexible Abdeckung zukünftiger Anforderungen.....	614