



Die nationale
Menschenrechtsinstitution
Eine Einführung

Valentin Aichele



Deutsches Institut
für Menschenrechte



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bad Honnef – Berlin

Oktober 2006
ISBN 3-937714-28-6



Die nationale Menschenrechtsinstitution Eine Einführung

Valentin Aichele



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Der Autor

Valentin Aichele, Dr. jur., LL.M., studierte Rechtswissenschaften, Ethnologie und Philosophie in Marburg (Lahn), Mannheim und Leipzig. 1999 „Master of Laws“ an der Universität Adelaide, Australien. 2000/2001 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, Universität Mannheim. 2002 Promotion an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Mannheim. 2004 Abschluss des Juristischen Vorbereitungsdienstes in Berlin. Seit 2005 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte.

Vorwort

Mit dieser Publikation möchten wir der deutschsprachigen Öffentlichkeit eine wesentliche institutionelle Neuerung des Menschenrechtsschutzes vorstellen: die nationale Menschenrechtsinstitution (nationale MRI).

Nationale MRI sind in den vergangenen Jahren in vielen Ländern in ganz unterschiedlicher Ausgestaltung entstanden. Ihnen ist gemeinsam, dass sie dem von den Vereinten Nationen im Jahre 1993 entwickelten internationalen Standard, den so genannten Pariser Prinzipien, entsprechen. Die vorliegende Publikation führt in die Entwicklung und das Konzept der nationalen MRI ein.

Damit verweist sie zugleich auf den konzeptionellen Hintergrund des Deutschen Instituts

für Menschenrechte: Der Beschluss des Deutschen Bundestages über die „Einrichtung des Deutschen Instituts für Menschenrechte“ vom 7. Dezember 2000 nimmt ausdrücklich auf die Pariser Prinzipien für nationale MRI Bezug. Das Institut ist seit 2001 als Deutschlands „nationale Menschenrechtsinstitution“ von internationaler Seite anerkannt.

Oktober 2006
Deutsches Institut für Menschenrechte

Dr. Heiner Bielefeldt
Direktor

Frauke Seidensticker
Stellvertretende Direktorin





Inhalt

Einleitung	8
1 Entwicklung eines internationalen Standards für nationale Menschenrechtsinstitutionen	9
2 Anerkennung von nationalen MRI	13
3 Klassifizierung in vier Typen	16
4 Die Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen	18
4.1 Rechtsgrundlage	18
4.2 Mandat	18
4.3 Aufgaben	20
4.4 Befugnisse	22
4.5 Aufbau	24
4.6 Einsetzung	24
4.7 Personalstruktur	25
4.8 Rechtsstellung	25
4.9 Unabhängigkeit	25
4.10 Finanzierung	26
5 Internationale Aktivitäten	27
6 Abschließende Bemerkungen	29
7 English Summary	30

Einleitung

Es gibt eine neue Akteurin des nationalen Menschenrechtsschutzes: die nationale Menschenrechtsinstitution (nationale MRI).¹ Was unter einer nationalen MRI zu verstehen ist, ist außerhalb von Expertenkreisen weitgehend unbekannt. Diese Einführung beschreibt daher, welche Funktionen und Aufgaben eine nationale MRI überhaupt hat. Sie zeichnet

dafür das allgemeine Bild einer nationalen MRI, ohne auf Institutionen einzelner Länder näher einzugehen, und nimmt dabei vor allem Bezug auf die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 48/134 vom 20. Dezember 1993 (die „Pariser Prinzipien“).² Diese Resolution legte die Grundlage für das moderne Verständnis der nationalen MRI.

- 1 Der vorliegende Text ist Teil der im April 2004 vom Deutschen Institut für Menschenrechte herausgegebenen Studie „Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa“, abrufbar unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>. Die Studie geht inhaltlich in weiten Teilen auf die Untersuchung des Autors über Nationale Menschenrechtsinstitutionen zurück, die von der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Mannheim im Wintersemester 2002/2003 als Dissertation angenommen wurde. Für die Einzelheiten siehe Valentin Aichele, Nationale Menschenrechtsinstitutionen: ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten, Peter Lang: Frankfurt am Main 2003. Im Folgenden zitiert als Aichele, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, 2003.
- 2 Resolution der Generalversammlung 48/134 vom 20. Dezember 1993, Annex; für die deutsche Übersetzung siehe Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 48. Tagung, Band 1, Beilage 49, S. 280f. (Anlage S. 281ff.); die Resolution ist erhältlich unter: www.ohchr.org und www.nhri.net/pdf/GAres1993.pdf.

1

Entwicklung eines internationalen Standards für nationale Menschenrechtsinstitutionen

Die Geschichte der nationalen MRI ist zunächst die Geschichte der Entwicklung eines internationalen Standards. Mit Standard ist das völkerrechtliche Konzept gemeint, das alle nationalen MRI weltweit miteinander verbindet. Dieses Konzept schafft eine für alle Institutionen geltende Basis und findet bezüglich der nationalen MRI in den „Grundsätzen betreffend die Stellung von nationalen Institutionen“ seine Konkretisierung. Diese Grundsätze sind als die „Pariser Prinzipien“ bekannt geworden. Sie wurden im Jahre 1991 auf einer Konferenz in Paris entworfen und am 20. Dezember 1993 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (im Folgenden „Generalversammlung“) als Anhang zur Resolution 48/134 verabschiedet.³ Ihre Verabschiedung gilt mithin als Durchbruch.

Als Anhang zu einer Resolution der Generalversammlung sind die Pariser Prinzipien völkerrechtlich unverbindlich. Trotz der Unverbindlichkeit sind sie für die völkerrechtliche Praxis relevant, denn sie bieten den Staaten eine Orientierung, die eine nationale MRI

aufbauen oder bestehende Strukturen zu einer nationalen MRI ausbauen möchten. Zugleich dienen sie als Maßstab der Kritik, wenn herausgestellt werden soll, dass die institutionellen Voraussetzungen eines Staates hinter diesem Standard zurückbleiben. Nicht zuletzt setzen sie den entscheidenden Maßstab, an Hand dessen über die Anerkennung einer nationalen Einrichtung als nationale MRI entschieden wird.

Die Entwicklung der Pariser Prinzipien begann bereits im Jahre 1946. Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (im Folgenden „Menschenrechtskommission“) regte mit einer abschließenden Resolution die Mitgliedstaaten an, so genannte Informationsgruppen oder lokale Menschenrechtsausschüsse zu gründen.⁴ Sie richtete diesen Aufruf an die Mitgliedstaaten, weil sie hoffte, diese nationalen Einrichtungen könnten die Kommunikation zwischen der neuen internationalen Organisation und ihren Mitgliedern im Bereich der Menschenrechte auf eine tragfähige Grundlage stellen.

3 Vgl. UN Doc. E/CN.4/1992/43 vom 16. Dezember 1991.

4 Siehe Resolution der Menschenrechtskommission 2/9 vom 26. Juni 1946, Ziffer 5.

Eine genauere Bestimmung der Funktion, die solche nationalen Einrichtungen erfüllen sollten, behielt sich die Menschenrechtskommission zu diesem früheren Zeitpunkt noch ausdrücklich vor.⁵ Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Diskussion in den folgenden Jahren von der Frage beherrscht wurde, welche funktionale Ausrichtung diese nationalen Stellen erhalten sollten.⁶

Einen konkreten Vorschlag machte der Entwurf eines Memorandums, der der Menschenrechtskommission Ende der fünfziger Jahre vorgelegt wurde.⁷ Demnach sollten die Mitgliedstaaten für die nationalen Stellen folgende Tätigkeiten in Betracht ziehen:

- Beobachtung gegenwärtiger Menschenrechtsprobleme im nationalen Bereich;
- Abgabe von Empfehlungen an die Regierung in Bezug auf gegenwärtige Probleme und auch in Bezug auf gesetzgeberische und administrative Angelegenheiten;
- Veranstaltung jährlicher oder regelmäßiger Konferenzen und Seminare;
- Unterstützung der Regierung bei der Erstellung von Berichten und Studien hinsichtlich spezieller Rechte oder Gruppen von Rechten.

Einige Zeit später hob der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen folgende Aufgabenbereiche der nationalen MRI hervor:⁹

- Durchführung von Menschenrechtsstudien;
- Beratung der Regierung;
- Bereicherung des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses.

Im Jahre 1978 veranstalteten die Vereinten Nationen in Genf ein internationales Seminar zum Thema „Nationale und lokale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte“. Dort brach die Diskussion um die möglichen Tätigkeitsfelder erneut auf. Im Konsensverfahren entwickelten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Richtlinien, die zusammengefasst ein konkreteres Bild einer nationalen MRI zeichneten.⁹ Diese Richtlinien sahen vor, eine nationale MRI mit folgenden zusätzlichen Aufgaben zu betrauen:

- Entwicklung und Durchführung von Bildungsprogrammen;
- Behandlung von Beschwerden;
- Sammeln von Informationen;
- Sachverhalts-Erforschung (fact-finding);
- Einbindung der Öffentlichkeit in die Menschenrechtsarbeit;
- Durchführung von Rechtsberatung;
- Zusammenarbeit mit den Medien;
- Kooperation mit nichtstaatlichen Organisationen.

Eine weitere wesentliche Funktion der nationalen MRI kristallisierte sich parallel mit der Entwicklung von menschenrechtlichen Schutz-

5 Vergleiche UN Doc. E/CN.4/166 vom 05. Mai 1949, Ziffer 1.

6 Vergleiche UN Doc. E/800, Ziffer 22.

7 Vergleiche UN Doc. E/CN.4/791 vom 23. November 1959.

8 Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 888 (XXXIV) F vom 24.07.1962.

9 Siehe UN Doc. ST/HR/SER.A/2, Ziffer 184 f.

bestimmungen heraus. Demnach sollen die nationalen MRI neben den anderen staatlichen Handlungs- und Entscheidungsträgern an der nationalen Implementierung völkerrechtlicher Normen mitwirken.¹⁰ Unter dem Begriff der „nationalen Implementierung“ werden Prozesse verstanden, mit deren Hilfe völkerrechtliche Normen im nationalen Bereich um- und durchgesetzt werden. Implementierung erfasst nicht allein die rechtlich verbindlichen Normen, sondern sie bezieht auch die Normen mit ein, die innerstaatlich keine formale Geltungskraft erlangt haben.¹¹

Bereits früh wurde erkannt, dass sich die staatlichen Behörden in der Regel auf die Einhaltung innerstaatlicher Rechtsvorschriften konzentrieren und völkerrechtliche Bestimmungen oftmals unbeachtet bleiben. Es sollte deshalb die Aufgabe der nationalen MRI sein, die praktischen Umsetzungsdefizite im nationalen Bereich auszugleichen. Die Vertragsorgane der sechs Menschenrechtsübereinkommen, welche heute die Umsetzung der jeweiligen Vertragsnormen von der internationalen Ebene aus überwachen, unterstreichen die wichtige Rolle, die nationale MRI im Prozess der nationalen Implementierung spielen.

Historisch gesehen wurde diese Rolle der nationalen MRI erstmals im Zusammenhang mit den beiden Menschenrechtspakten von

1966 – dem „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ und dem „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ – deutlich erkennbar.¹² Die Generalversammlung erklärte anlässlich der Ratifikationsfreigabe beider Verträge: Die nationalen Kommissionen sind für die Menschenrechte sachdienliche Einrichtungen, da sie durch die Ausübung bestimmter Funktionen ganz wesentlich zur Einhaltung der beiden Menschenrechtspakte beitragen.¹³

Grundsätzlich bestanden seitens mancher Staaten von Anfang an Vorbehalte gegenüber der Entwicklung eines internationalen Standards für nationale MRI. Diese Staaten vertraten die Auffassung, es beeinträchtige ihre Souveränität, wenn die Vereinten Nationen sich bemühten, ein allgemeines Konzept zu entwerfen, das die Staaten verwirklichen sollten. Darin liege ein unzulässiger Eingriff in die „inneren Angelegenheiten“ eines Staates, welche durch die Charta der Vereinten Nationen ausdrücklich geschützt würden. Mehr und mehr setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass die Vereinten Nationen auch hinsichtlich der Ausgestaltung innerstaatlicher Strukturen zur Förderung der Menschenrechte aktiv werden können. Denn Art. 55 lit. c) der Charta der Vereinten Nationen ermächtigt die Organisation dazu, die allgemeine Achtung

10 United Nations/Centre for Human Rights, National human rights institutions: a handbook on the establishment and strengthening of national human rights institutions for the promotion and protection of human rights, Professional Training Series No. 4, New York, Geneva 1995, Ziffer 207 ff. Im Folgenden zitiert als "United Nations, Handbook".

11 Aichele, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, 2003, S. 41 ff.

12 Resolution der Generalversammlung 6546 vom 13. Dezember 1966, Ziffer 557 ff.

13 Resolution der Generalversammlung 2200 C (XXI) vom 16. Dezember 1966.

und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten frei von Diskriminierung zu fördern. Dieser Förderverpflichtung entspricht es, wenn die Vereinten Nationen nicht nur Menschenrechte konzeptionell fortentwickeln sondern darüber hinaus sich der Frage annehmen, mit Hilfe welcher Verfahren Menschenrechten im nationalen Bereich zur praktischen Wirksamkeit verholfen werden kann.

Die Generalversammlung machte gegenüber dem Einwand, das Konzept der nationalen MRI berühre den Bereich innerer Angelegenheiten der jeweiligen Staaten, ein Zugeständnis, indem sie einen so genannten Gestaltungsvorbehalt einfügte. Dieser Vorbehalt besagt, dass jedem Staat das Recht erhalten bleibt, bei der Umsetzung des internationalen Standards einen Rahmen zu wählen, der seinen besonderen Bedürfnissen auf nationaler Ebene am ehesten entspricht.¹⁴ Damit stellte die Generalversammlung zum einen klar, dass der internationale Standard keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber den Mitgliedstaaten entfalten soll. Zum anderen unterstrich sie damit die Offenheit des Konzepts, da nationale Eigenheiten und historische Gegebenheiten bei seiner Verwirklichung berücksichtigt werden können.

Im Jahre 1993 fand in Wien die Weltmensenrechtskonferenz statt. Im Anschluss gaben die Staaten eine Erklärung ab, die „Wiener Erklärung der Menschenrechte“, die auch für die Entwicklung des internationalen Standards für nationale MRI einen wesentlichen Schritt bedeutete. Die Staaten verwiesen auf die wichtige und konstruktive Rolle, die nationale Institutionen in der Vergangenheit gespielt haben, insbesondere wenn sie dazu beitrugen, die zuständigen Behörden zu beraten, Menschenrechtsverletzungen zu beheben, Menschenrechtsinformationen zu verbreiten und die Menschenrechtsbildung zu fördern.¹⁵ Die Staaten ermutigten sich bei diesem Anlass, selbst nationale MRI zu errichten, die nach den Pariser Prinzipien ausgestaltet sind.

Ogleich die Wiener Erklärung bereits auf die Pariser Prinzipien Bezug nahm, schaffte der internationale Standard den historischen Durchbruch erst mit der Verabschiedung durch die Generalversammlung am 20. Dezember 1993. Die Generalversammlung hat sich fortan regelmäßig auf die Pariser Prinzipien bezogen.

14 Resolution der Generalversammlung 48/134 vom 20. Dezember 1993, Ziffer 12.

15 Siehe Wiener Erklärung der Menschenrechte, UN Doc. A/CONF.157/23 vom 12. Juli 1993, Teil I, Ziffer 36.

2

Anerkennung von nationalen MRI

Seit dem Jahre 2000 werden nationale Einrichtungen als „Nationale Menschenrechtsinstitutionen“ anerkannt. Über die Anerkennung befindet das Internationale Koordinationskomitee (im Folgenden „Komitee“). Das Komitee wurde 1993 von Vertreterinnen und Vertretern nationaler Menschenrechtsinstitutionen in Tunis gegründet.¹⁶ Es besteht als loser Zusammenschluss auf der internationalen Ebene. Das Komitee ist weder eine zwischenstaatliche Einrichtung, noch ist es an eine internationale Organisation angegliedert. Die Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Institutionen haben bewusst eine Form der Zusammenarbeit gewählt, die vom politisierten Raum der Vereinten Nationen organisatorisch getrennt ist. Ihr Anliegen war es, dem Grundsatz der Unabhängigkeit, der die nationalen MRI gegenüber staatlicher Einflussnahme schützen soll, auch auf der internationalen Ebene Rechnung zu tragen.

Seit dem Jahr 2000 fußt die Arbeit des Komitees auf einer Geschäftsordnung.¹⁷ Danach besteht das Komitee aus sechzehn Mitglie-

dern, wobei die geografischen Regionen Afrika, Amerika, Europa und Asien/Pazifik jeweils mit vier Mitgliedern vertreten sind. Das Komitee hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Gründung und den Ausbau von nationalen MRI nach Maßgabe der Pariser Prinzipien in aller Welt zu unterstützen. Alle zwei Jahre veranstaltet es eine internationale Konferenz für seine Mitglieder, um den gegenseitigen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen. Diese internationalen Veranstaltungen, aber auch andere Aktivitäten, finden in enger Kooperation mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen statt. Die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission begrüßen, dass das Hochkommissariat mit dem Komitee zusammenarbeitet.

Die wichtigste Aufgabe des Komitees ist es, über die Anerkennung von nationalen Stellen als nationale MRI zu befinden. Seit dem Jahre 2000 hat es 51 Institutionen weltweit als nationale MRI akkreditiert.¹⁸ Das Verfahren beginnt mit dem Antrag einer nationalen

16 Siehe den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/50/542 vom 20. September 1995.

17 International Co-ordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Rules of Procedure vom 15. April 2000, zuletzt geändert am 13. April 2002.

18 Siehe den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. E/CN.4/2006/101 vom 24. Januar 2006, Ziffer 9.

Stelle. Dem eigens dafür eingerichteten Ausschuss werden Bewerbungsunterlagen zur Prüfung zugeleitet. Die Bewerbung soll unter anderem eine Kopie des Gründungsdokuments, den jeweils aktuellsten Tätigkeitsbericht sowie eine Selbstbewertung in Bezug auf die Pariser Prinzipien enthalten. Der Ausschuss prüft dann, ob die jeweilige Einrichtung mit den Pariser Prinzipien in Einklang steht. Anschließend leitet dieser dem Komitee einen Entscheidungsvorschlag zu, das letztendlich über die Anerkennung befindet.

Bei den anerkannten Institutionen sind zwei Kategorien zu unterscheiden: Kategorie „A“ und Kategorie „A unter Vorbehalt“. Das Komitee ordnet eine Einrichtung der Kategorie „A“ zu, wenn diese voll mit den Pariser Prinzipien im Einklang steht. Die Mitglieder dieser Kategorie können als eines der 16 Komitee-Mitglieder gewählt werden. Diese Mitglieder genießen Rede- und Stimmrechte in vollem Umfang. In die Kategorie „A unter Vorbehalt“ werden diejenigen Bewerber aufgenommen, deren Bewerbung weitestgehend den formalen Anforderungen genügt, bei denen aber die Anerkennung aus bestimmten Gründen noch nicht ausgesprochen werden kann. In der Vergangenheit wurde regelmäßig dann ein Vorbehalt ausgesprochen, wenn eine nationale Stelle zum Zeitpunkt ihres Antrags noch keinen ausführlichen Tätigkeitsbericht vorlegen konnte. Das Deutsche Institut für Menschenrechte beispielsweise, das bereits in seinem Gründungsjahr 2001 die Anerkennung beantragt hatte, erhielt diese zunächst unter Vorbehalt. Denn zu diesem Zeitpunkt war es ihm natürlich unmöglich, einen Jahresbericht vorzulegen. Üblicherweise

stellt das Komitee die volle Anerkennung in Aussicht, sobald die Unterlagen vervollständigt oder bestehende Zweifel ausgeräumt werden. So war es auch im Fall des Deutschen Instituts für Menschenrechte, dessen Vorbehalt dann im Jahre 2003 aufgehoben wurde.

Nationale Stellen, die nicht als nationale MRI anerkannt werden, weist das Komitee entweder der Kategorie B oder der Kategorie C zu. Die Kategorie B bedeutet, dass der Anerkennung noch institutionelle Defizite entgegenstehen, die nach Einschätzung des Komitees grundsätzlich durch gesetzliche Reformen behoben werden können. Eine der Kategorie B zugewiesene Stelle genießt das Beobachterprivileg bei den internationalen Treffen. Ein Neuantrag ist ihr jederzeit möglich. In die Kategorie C fallen schließlich die Einrichtungen, die den internationalen Vorgaben bei weitem nicht genügen.

Die Anerkennung durch das Komitee ist formalrechtlich unbedeutend, da das Komitee wie gesagt keine völkerrechtlich relevante Einrichtung ist. Praktisch ist seine Entscheidung dennoch bedeutsam, denn mit ihr verbindet sich die Feststellung, dass die jeweilige nationale Stelle mit den von den Vereinten Nationen anerkannten Pariser Prinzipien übereinstimmt. Schon nach der kurzen Zeit seit Beginn der Anerkennungspraxis nehmen die Staaten und internationalen Organisationen im internationalen Verkehr sehr wohl wahr, ob ein Staat eine anerkannte nationale MRI unterhält oder nicht. Die Anerkennung untermauert darüber hinaus die Stellung der Einrichtung gegenüber der politischen Führung des Heimatstaates, weil die Anerkennung gleicher-

maßen ihre institutionelle Unabhängigkeit bestätigt. Die Anerkennung selbst setzt gleichzeitig ein klares Kriterium, um eine nationale MRI von anderen nationalen Institutionen und Organisationen zu unterscheiden.

Das Komitee hat in den ersten Jahren eine offene Aufnahmepolitik betrieben. Die Geschäftsordnung erlaubt dem Komitee, den Status eines jeden Mitglieds zu überprüfen, sobald Umstände eintreten, die an der Vereinbarkeit mit den Pariser Prinzipien zweifeln lassen.

3 Klassifizierung in vier Typen

Die Gruppe der nationalen MRI weist eine große institutionelle Vielfalt auf. Dies erklärt sich dadurch, dass jede Einrichtung sich in die historisch gewachsene Ordnung eines Landes einfügt, die sich von der Ordnung anderer Staaten in weltanschaulicher, soziokultureller und insbesondere rechtlicher Hinsicht unterscheidet. Spezielle institutionelle und politische Bedürfnisse des jeweiligen Gründungsstaates prägen die funktionale Ausrichtung der jeweiligen Einrichtung.

Vor dem Hintergrund dieser Vielfalt stellt sich die Frage, wie die nationalen MRI dennoch klassifiziert werden können. Die Pariser Prinzipien bieten für ein einheitliches Klassifizierungskonzept keinen Ansatzpunkt. Sie selbst geben keinen einheitlichen Typ einer Institution vor. Vielmehr stehen sie für ein offenes Konzept, das seine Grenzen durch negative Bestimmungsmerkmale steckt. Diese Merkmale erlauben es letztlich nur, andere Organisationen und Institutionen von einer nationalen MRI abzugrenzen. Zum Beispiel unterscheidet sich eine nationale MRI durch das Merkmal der staatlichen Gründung von

einer nichtstaatlichen Organisation, deren Gründung nie staatlich veranlasst ist. Dass die Offenheit des Konzepts von den Entwurfsparteien der Pariser Prinzipien so gewollt war, bestätigen die Papiere zur Konferenz in Paris 1991. Zum einen erreichte man damit, dass bereits bei der Verabschiedung der Prinzipien im Jahre 1993 eine beträchtliche Zahl nationaler Stellen als nationale MRI gelten konnte. In einigen Ländern waren deshalb keine großen rechtlichen Veränderungen mehr notwendig, um die bestehenden Strukturen dem neu geschaffenen internationalen Standard anzupassen. Zum anderen wurde den Staaten, die eine nationale MRI zu errichten planten, der notwendige Gestaltungsspielraum gewährt.

Da die Pariser Prinzipien keinen eigenen Ansatz zur Klassifizierung von nationalen MRI bieten, ist es nur möglich, diese anhand einer praktischen Bestandsaufnahme vorzunehmen. Untersuchungen legen nahe, dass derzeit im Wesentlichen vier Typen von nationalen MRI ausgemacht werden können. Dies sind der:¹⁹

19 Aichele, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, 2003, S. 102, 110 ff.

- Ausschusstyp;
- Institutstyp;
- Ombudstyp;
- Kommissionstyp.

In der Vergangenheit sind unterschiedliche Ansätze zur Klassifizierung entwickelt worden. So geht ein von den Vereinten Nationen im Jahre 1995 herausgegebenes Handbuch noch von einer dreigeteilten Klassifizierung aus: Es unterscheidet zwischen Kommissionen, Ombuds-Einrichtungen und Institutionen mit Sonderzuständigkeiten („specialized institutions“).²⁰

Seit Beginn der Anerkennungspraxis besteht jedoch die Notwendigkeit, den Ansatz zur Klassifizierung neu zu bestimmen, denn einige der anerkannten Einrichtungen passen nicht in das dreigeteilte Spektrum. Das gilt zum Beispiel für die als Institute gegründeten Einrichtungen. Andere werden ihrer Gestalt nach begrifflich nicht hinreichend erfasst. Das hat zur Folge, dass wesentliche Unterschiede zu anderen Typen unberücksichtigt bleiben. Insbesondere die Sammelkategorie „specialized institutions“ ist sehr schwammig und wenig aussagekräftig.

Die Untersuchung von 13 europäischen Institutionen bestätigt, dass eine Klassifizierung in vier Typen praktikabel ist.²¹ Es bestehen

Ausschüsse in Frankreich, Griechenland und Luxemburg. Den Institutstyp haben Dänemark, Deutschland und Norwegen verwirklicht. Der Ombudstyp hat in Albanien, Bosnien-Herzegowina, Polen, Portugal, Schweden und Spanien seine Verbreitung gefunden. Eine Kommission hat die Republik Irland eingerichtet.

Die verschiedenen Typen unterscheiden sich in einzelnen Punkten beträchtlich. Den Ausschusstyp charakterisiert die Aufgabe, die Regierung, insbesondere deren Spitze, zu beraten. Die Tätigkeitsschwerpunkte des Institutstyps liegen in der Regel im Bereich Bildung und Forschung, während der Ombudstyp vorwiegend mit dem individuellen Rechtsschutz, vor allem mit der Behandlung von Beschwerden, beschäftigt ist. Den Kommissionstyp kennzeichnet das breite Spektrum seines Aufgabenfelds, das die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen ebenso umfasst wie die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und Teilnahme an gerichtlichen Verfahren. Der Ombuds- und der Kommissionstyp verfügen in vielen Fällen über weitreichende Informations- und Untersuchungsbefugnisse, während der Ausschusstyp über wenige, der Institutstyp über keinerlei staatliche Befugnisse verfügen. Auf weitere Unterschiede zwischen den jeweiligen Typen wird an späterer Stelle noch eingegangen.

²⁰ United Nations, Handbook, Ziffer 41 ff.

²¹ Siehe Valentin Aichele, Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2004, S. 20 ff.

4 Die Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen

Die Pariser Prinzipien bilden das Fundament für die nationalen MRI. Auf die wesentlichen Elemente, die sie vorgeben, soll hier kurz eingegangen werden.²²

4.1 Rechtsgrundlage

Die Pariser Prinzipien schreiben vor, dass das Gründungsdokument einer nationalen MRI entweder Gesetzes- oder gar Verfassungsrang erhalten soll.²³ Die Entstehung einer nationalen MRI setzt damit einen gesetzgeberischen Willensakt voraus, mit dem Regeln geschaffen werden, welche die Regierung binden. Die Regierung soll nicht über die Existenz, Zusammensetzung und Zuständigkeit einer nationalen MRI entscheiden können.

4.2 Mandat

Die Pariser Prinzipien bestimmen darüber hinaus, dass nationale Institutionen ein möglichst umfassendes, klar festgelegtes Mandat erhalten sollen.²⁴ „Mandat“ steht hier für den offiziellen Auftrag, den eine Institution von seinem Gründerstaat erhält. Kern dieses Mandats soll sein, die Einrichtung ausdrücklich mit der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte zu beauftragen.²⁵ Das Mandat soll alle Fragen des nationalen Menschenrechtsschutzes einbeziehen (so genanntes „nationales Mandat“), wobei es dem dieser Formulierung immanenten Imperativ („ein möglichst breites“) entspricht, wenn das Mandat sich auch auf außenpolitische Fragen des Gründerstaates erstreckt (so genanntes „internationales Mandat“).

Der Wortlaut der Pariser Prinzipien verlangt darüber hinaus, dass das Mandat klar festgelegt sein soll. Die Ableitungen aus dem

22 Die Pariser Prinzipien sind in vier mit Überschriften versehene Abschnitte untergliedert; eine bei anderen Dokumenten der Vereinten Nationen übliche fortlaufende Durchnummerierung der Absätze fehlt. Es werden daher in dieser Studie die jeweiligen Abschnitte als Abschnitt 1 bis 4 benannt und durch die betreffenden arabischen Zahlen und Buchstaben ergänzt, um die zitierte Textstelle so genau wie möglich zu markieren.

23 Siehe Pariser Prinzipien, Abschnitt 1, Ziffer 2.

24 Ebenda.

25 Pariser Prinzipien, Abschnitt 1, Ziffer 1.

Klarheitsgebot betreffen den rechtlichen Maßstab, gegenüber dem eine nationale MRI besonders verpflichtet ist. Von einem klaren Mandat kann nur dann gesprochen werden, wenn der offizielle Auftrag einerseits die Normen ausdrücklich benennt, denen die Einrichtung und ihre Mitglieder unterworfen sind und andererseits diejenigen, deren Einhaltung sie beobachten beziehungsweise kontrollieren sollen. Damit soll eine nationale MRI vor Diskussionen bewahrt werden, mit denen ihre sachliche Zuständigkeit und damit ihre Autorität in Frage gestellt werden könnte.

Grundsätzlich kommt eine Fülle internationaler und nationaler Normen in Betracht, die in das Mandat aufgenommen werden können. Beide ineinander verschränkte Normbereiche können gleichermaßen den Schutz der Menschenrechte zum Ziel haben. Schon allein der Klarheit willen scheint es erforderlich, dass ein Gründerstaat eine besondere Auswahl trifft. So kommt es beispielsweise vor, dass die Verantwortlichkeit einer nationalen MRI die vom Gründerstaat ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen umfasst. In einem anderen Fall nimmt das Mandat darüber hinaus auf bestimmte Rechtsdokumente Bezug wie beispielsweise auf Resolutionen von internationalen Organisationen. In wieder anderen Ländern wird das nationale Antidiskriminierungsrecht in das Mandat aufgenommen. Teilweise werden zudem ausdrücklich die verfassungsrechtlich gewährten Grundrechte einbezogen.

Um der Aufgabe der nationalen Implementierung gerecht werden zu können, muss das

Mandat außerdem einen allgemeinen Verweis auf völkerrechtliche Normen enthalten. Aus der Entwicklungsgeschichte des Konzepts erschließt es sich, dass eine wesentliche Funktion der nationalen MRI gerade darin besteht, zur innerstaatlichen Umsetzung von völkerrechtlichen Normen beizutragen.²⁶

Es stellt sich auch die Frage nach dem Mindestumfang des Mandats. Die Pariser Prinzipien helfen nicht weiter, denn sie fordern lediglich, dass das Mandat „möglichst umfassend“ angelegt sein soll. In der begleitenden Erklärung nennt die Generalversammlung ausdrücklich die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ und die beiden Menschenrechtspakte als Verträge, deren innerstaatliche Umsetzung unbedingt voranzubringen sei. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass zumindest diese drei Kerndokumente des internationalen Menschenrechtsschutzes Teil des Mandats einer nationalen MRI sein sollten.

Eng verknüpft mit der Frage nach dem Mandat ist auch die nach der örtlichen Zuständigkeit einer nationalen MRI. Eine nationale MRI kann nur „national“ sein, wenn ihre Zuständigkeit das gesamte Staatsgebiet seines Gründerstaates umfasst. Die „Northern Ireland Human Rights Commission“ beispielsweise kann nicht als nationale MRI eingestuft werden, obwohl sie alle übrigen Kriterien der Pariser Prinzipien erfüllen mag, da ihre Zuständigkeit sich nur auf Nordirland und damit nur auf einen politischen Teil des Vereinigten Königreiches beschränkt.

26 United Nations, Handbook, Ziffer 207 ff.

4.3 Aufgaben

Die Pariser Prinzipien nennen eine Reihe an Aufgaben, die von einer nationalen MRI erfüllt werden sollten.²⁷ Ihre Aufzählung ist allerdings nicht abschließend. Dem Gründerstaat ist es unbenommen, noch andere Aufgaben zu übertragen, die der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte dienen. Die Pariser Prinzipien nennen ausdrücklich folgende Aufgaben:

- Beratung der Regierung und anderer staatlicher Stellen;
- Kontrolle der Verwaltung;
- Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen;
- Durchführung von thematischen Untersuchungen;
- Verbreitung von Informationen;
- Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere zur Verhütung von Diskriminierung;
- Behandlung von Beschwerden;
- Internationale Aktivitäten.

Eine zentrale Aufgabe einer nationalen MRI besteht darin, die Regierung und andere staatliche Stellen zu beraten. Der Möglichkeiten gibt es viele, wie das vonstatten gehen kann. Sehr verbreitet ist es, Stellungnahmen zu bestimmten Fragen abzugeben oder Berichte zu erarbeiten. Mit diesen Äußerungen verbindet eine nationale MRI in der Regel Empfehlungen, wie ein konkretes Problem gelöst oder wie ein Zustand unter dem Aspekt

der Menschenrechte verbessert werden kann. Gerichtet werden diese Vorschläge an den jeweiligen Entscheidungsträger, sei es an eine Verwaltungsbehörde oder an das Parlament und seine Ausschüsse. Politikberatung findet ebenfalls auf informellem Wege statt. Von Beratung kann man darüber hinaus sprechen, wenn eine nationale MRI vor Gericht als Sachverständige gehört wird. Die Erfahrung in vielen Ländern zeigt, dass die Beratungskompetenz einer nationalen MRI gerne in Anspruch genommen wird. Ihre Einbeziehung in den staatlichen Meinungsbildungsprozess erhöht die Legitimität des Verfahrens. Es stärkt die Annahme, dass eine Problemlösung richtig ist, wenn ein Staat sich vor einer Entscheidung vergewissert, alle ihre menschenrechtlichen Aspekte hinreichend berücksichtigt zu haben.

Ob eine nationale MRI über die Beratung hinaus zur Kontrolle der Verwaltung dienen soll, wurde immer wieder kontrovers diskutiert. Denn im Gegensatz zur Beratung findet Kontrolle auch dann statt, wenn der Kontrollierte das gar nicht will. Eine zur Kontrolle berufene nationale MRI kann eine Untersuchung anstrengen, ihre Beobachtungen thematisieren oder diese publik machen. Nicht jede nationale MRI ist aber so konzipiert.

Die internationale Vorgabe lässt jedoch keine Zweifel, dass eine nationale MRI eine Art Kontrolle ausüben können soll. Die Pariser Prinzipien sagen ausdrücklich, eine nationale MRI habe die wirksame Anwendung menschenrechtlicher Schutzbestimmungen „sicher-

²⁷ Pariser Prinzipien, Abschnitt 1, Ziffer 3.

zustellen“.²⁸ Im Zuge der Sicherstellung soll sie prüfen, wie erreicht werden kann, dass die innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit den internationalen Verträgen übereinstimmen und die tägliche „Verwaltungspraxis mit den Menschenrechten in Einklang“ steht.²⁹ Diese klare Wortwahl allein zeigt, dass eine nationale MRI als eine Einrichtung verstanden wird, welche den nationalen Behörden als kritischer Beobachter gegenüber zu stellen ist. Angemerkt sei, dass diese Kontrolle wegen der besonderen Befugnisstruktur der nationalen MRI allerdings sehr beschränkt ist und demzufolge nur als „sanfte“ Kontrolle bezeichnet werden kann.

Eine wichtige Aufgabe ist darüber hinaus die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen. Untersuchung heißt, die Umstände eines Einzelfalls zu ermitteln, bei dem der Verdacht einer Menschenrechtsverletzung besteht. Es geht zunächst einfach um die Aufklärung von Tatsachen. Erst anschließend kann beurteilt werden, ob dieser Einzelfall den Schluss auf eine Menschenrechtsverletzung zulässt. Die Klärung der Umstände ist aus Gründen des Opferschutzes erforderlich. Hat staatliches Verhalten tatsächlich zu einer Menschenrechtsverletzung geführt, sollten sofort angemessene Maßnahmen getroffen werden, ohne den Betroffenen auf einen langen Instanzenzug zu verweisen. Wird ein Einzelfall zum Gegenstand politischer Streitigkeiten, kann eine nationale MRI dazu beitragen, den Vorfall aus menschenrechtlicher Sicht zu klären. Die Untersuchungsfunktion einer nationalen MRI soll Lücken im Rechtsschutzsystem

schließen. Die Staatsanwaltschaft oder die Verwaltungsgerichte mögen mit dem Sachverhalt betraut sein. Jedoch zeigt die Erfahrung, dass diese Behörden äußerst selten prüfen, ob eine Menschenrechtsverletzung vorliegt. Sie lassen die internationalen Menschenrechtsverträge meist unbeachtet, selbst wenn diese im jeweiligen Land zum Bestandteil des geltenden Rechts gemacht worden sind. Es kommt außerdem vor, dass die eigentlich zuständigen staatlichen Kräfte kein Interesse haben, die Aufklärung zu betreiben. Die genaue Untersuchung von Einzelfällen ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil sie oftmals allgemeine Schwächen des nationalen Menschenrechtsschutzes offenbaren. Am Ausgleich solcher Defizite soll eine nationale MRI ausdrücklich mitwirken.

Möglich sind auch thematische Untersuchungen, die eine systematische, mitunter faktenbezogene Erfassung von menschenrechtlichen Themenstellungen mit sich bringen. Im Mittelpunkt steht oftmals die Lebenssituation sozialer Gruppen, die in einer menschenrechtlichen Gefährdungslage leben (so genannte „Gruppen in verletzlichen Lebenslagen“). Die Untersuchung dient zunächst dazu, die besondere Gefahrenlage besser zu verstehen. Die Untersuchung kann Anlass sein, die Kenntnisse und Erfahrungen von Betroffenen, nichtstaatlichen Organisationen und staatlichen Akteuren zusammenzuführen. Anschließend gilt es, Konzepte zu entwickeln um die Angehörigen dieser Gruppen in Zukunft vor elementarem Unrecht zu bewahren. Angehörige leicht verletzbarer Gruppen unter-

28 Pariser Prinzipien, Abschnitt 1, Ziffer 3 b).

29 Ebenda.

liegen im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft möglicherweise einer strukturellen Benachteiligung. Von Bedeutung sind diese Untersuchungen vor allem für Gruppen, die nicht imstande sind, sich selbst zu organisieren und die keine gewichtigen sozialen Fürsprecher haben.

Eine nationale MRI soll das allgemeine Bewusstsein für die Menschenrechte stärken. Die Pariser Prinzipien geben deshalb vor, dass eine nationale MRI die Aufgabe erhalten soll, Informationen zu verbreiten. Diese Informationen entspringen teils der eigenen Forschungsarbeit und Untersuchungstätigkeit der nationalen MRI; teils greift sie die Äußerungen auf, die von internationalen Organisationen und internationalen Gerichten an den Staat herangetragen werden. In einigen Ländern haben die nationalen MRI ein lebendiges Dokumentations- und Informationszentrum aufgebaut. Eine nationale MRI soll überdies eigene Bildungsprogramme entwickeln. Ihre Bemühungen gehen beispielsweise dahin, dass Lehrpläne von Schulen, Universitäten und Akademien die Menschenrechte angemessen thematisieren. Einen weiteren inhaltlichen Schwerpunkt legen die Pariser Prinzipien auf den Diskriminierungsschutz. Eine nationale MRI soll Staat und Gesellschaft für Fragen der Diskriminierung sensibilisieren. Der Schutz vor Diskriminierung obliegt auf der praktischen Ebene den Einrichtungen, die in den Vollzug des nationalen Antidiskriminierungsrechts eingebunden sind. Die Bemühungen der nationalen MRI zielen dann darauf, das geltende Recht bekannt zu machen und die Verantwortlichen bei der praktischen Umsetzung zu unterstützen.

Die meisten nationalen MRI haben den Auftrag, aus der Bevölkerung kommende Beschwerden zu behandeln, das heißt Eingaben anzunehmen, ihnen nachzugehen und zu versuchen, das Problem unter Einbeziehung der zuständigen Stelle zu lösen. Die Erfahrung mit den außergerichtlichen Verfahren in vielen Ländern zeigt, dass das Problem für den Betroffenen oft schnell, einfach und kostengünstig aus der Welt geschafft werden kann. Aus der Sicht der Pariser Prinzipien aber ist die Beschwerdefunktion für die nationalen MRI nicht wesentlich. Das heißt, eine nationale Stelle kann auch dann als nationale MRI gelten, wenn sie diese Aufgabe nicht hat.

Nicht zuletzt arbeitet eine nationale MRI im internationalen Bereich. Einige nationale MRI unterhalten Projekte zur Förderung der Menschenrechte in anderen Ländern. Die nationalen MRI haben sich auf der regionalen und auf der internationalen Ebene zu einem Netzwerk zusammengeschlossen. In jedem Falle sollte der Arbeitsschwerpunkt einer nationalen MRI im nationalen Bereich liegen.

4.4 Befugnisse

Nationale MRI sind mit staatlichen Befugnissen auszustatten. Die Pariser Prinzipien sprechen insoweit ausdrücklich von Kompetenzen. In der Gesamtschau verleihen sie einer nationalen MRI eine ganz besondere Befugnisstruktur. Eine nationale MRI erhält in der Regel keine Befugnisse, rechtsverbindliche Entscheidungen zu treffen. Schon gar nicht soll eine nationale MRI imstande sein, selbst in

irgendeiner Weise Recht zu setzen, denn eine nationale MRI ist weder dem Gesetzgeber noch der Verwaltung noch den Gerichten auch nur ansatzweise gleichgestellt. Nach der Auffassung der Pariser Prinzipien tritt eine nationale MRI nur ergänzend und unterstützend neben die Organe der Legislative, Exekutive und Judikative. Die immer wieder vorgebrachten Befürchtungen, die Pariser Prinzipien könnten einer „Superkontrollinstanz“ den Weg bahnen, sind völlig unbegründet.

Schlagwortartig wiedergegeben, erhält eine nationale MRI zur Erfüllung ihrer Aufgaben folgende Befugnisse:

- Selbstinitiativbefugnis;
- Kooperationsbefugnis;
- Befugnis zur Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen;
- Befugnis zur Veröffentlichung;
- Selbstverwaltungsbefugnis;
- Informations- und Untersuchungsbefugnisse.

Selbstinitiativbefugnis ist das Recht, von sich aus alle Fragen des Menschenrechtsschutzes aufzugreifen. Die insofern gewährte sachliche Unabhängigkeit ist für den Menschenrechtsschutz, der bisweilen politisch sensible Themen berührt, ganz essentiell.

Wichtig ist auch das Recht zur freien Kooperation. Eine nationale MRI soll darüber hinaus frei sein, ihre Erkenntnisse zu veröffentlichen. Sie wählt die Form der Äußerung wie Stellungnahme, Empfehlung, Bericht, Studie und so weiter, ohne dass ihr von staatlicher Seite dazu Vorgaben gemacht werden können. Ein

wichtiger Baustein für die institutionelle Unabhängigkeit einer nationalen MRI ist zudem, dass sie ihre internen Angelegenheiten selbst verwaltet.

Unter Informations- und Untersuchungsbefugnissen versteht man Rechte, von staatlichen Stellen auf Anfrage bestimmte Auskünfte zu erhalten und tatsachenbezogene Vorgänge aktiv zu ermitteln. Darunter fallen Befugnisse wie die, Personen als Zeugen zu laden und zu vernehmen, eidesstattliche Versicherungen abzunehmen, Einsicht in Akten zu erhalten, die Vorlage von Dokumenten anzuordnen und nichtöffentliche Räume ohne vorherige Ankündigung aufzusuchen. Diese Rechte gehen so weit, dass eine Untersuchung auch dann gerechtfertigt ist, wenn damit individuelle Freiheiten beeinträchtigt werden. Nicht wenige nationale MRI sind mit Befugnissen zur Tatsachenermittlung ausgestattet, die denen einer Strafverfolgungsbehörde sehr ähnlich sind.

Untersuchungsbefugnisse sind die Voraussetzung dafür, dass eine nationale MRI ihre Aufgaben wie die Kontrolle der Verwaltung, Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, Durchführung von Studien und Behandlung von Beschwerden überhaupt erst sinnvoll erfüllen kann. Um ihr die unabhängige Beurteilung einer Sachfrage zu ermöglichen, sollte sie befugt sein, die Informationen aus erster Hand zu erhalten. Das schließt nicht aus, die Informationen anderer Stellen im Wege der einfachen Kooperation und der Amtshilfe zu bekommen. Aber ohne die genaue Kenntnis der Tatsachen kann es keine sinnvollen und praktikablen Lösungsvorschläge geben.

Eine andere oft gestellte Frage ist, ob sich eine nationale MRI überhaupt wirksam für das Ziel des nationalen Menschenrechtsschutzes einsetzen kann, wenn sie keine Mittel zur Durchsetzung hat. Die Umsetzung ihrer Empfehlungen hängt ja letztlich vom Willen der staatlichen Organe ab. Zur Antwort möge man sich an die besondere Befugnisstruktur erinnern: An die Stelle der verbindlichen Entscheidung einer Behörde tritt bei einer nationalen MRI zwar „nur“ eine unverbindliche Empfehlung. Solch ein Handlungsvorschlag, der auf einer menschenrechtlichen Begründung beruht und sich zudem einer möglichst breiten gesellschaftlichen Legitimation sicher sein soll, kann jedoch nicht ohne weiteres missachtet werden. Eine nationale MRI kann ihren Argumenten besonderen Nachdruck verleihen, indem sie ihre Erkenntnisse an die Öffentlichkeit trägt, um gemeinsam mit anderen Akteuren politischen Druck zu erzeugen.

4.5 Aufbau

Zum internen Aufbau einer nationalen MRI machen die Pariser Prinzipien keine Vorgaben. Dem Gründerstaat bietet das Konzept also weitreichende Gestaltungsspielräume. Nimmt man die vier unter Kapitel 3 dargestellten Typen in den Blick, werden sehr große Unterschiede augenfällig: Beim Ombudstyp steht eine Ombudsperson ganz vorne. Den Ausschuss dagegen charakterisiert gerade eine große Vielzahl von Mitgliedern (in Frankreich

beispielsweise über 80 Personen), die sich in Unterausschüssen zusammenfinden, um dort themenbezogen zu arbeiten. Das Institut verfügt neben der Leitung und dem Mitarbeiterstab über ein pluralistisch besetztes Kuratorium; zusätzlich hat es teilweise einen Beirat oder eine Mitgliederversammlung. Die Kommission besteht aus drei oder mehr Mitgliedern, die die wichtigsten Entscheidungen im Konsens fällen, ansonsten aber selbständige Verantwortungsbereiche wahrnehmen.

4.6 Einsetzung

Wie die Führung und das Personal einer nationalen MRI gefunden werden und mittels welcher Verfahren sie bestimmt werden, skizzieren die Pariser Prinzipien ebenfalls nur ansatzweise. Sie legen offenbar Wert auf eine hohe gesellschaftliche Legitimation der Leitung einer nationalen MRI. Jedenfalls sollen ihre Mitglieder, gleich ob durch Wahl oder auf andere Weise, nach einem Verfahren bestimmt werden, das alle erforderlichen Garantien für die pluralistische Vertretung der an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte gewährleistet.³⁰ Ist ein Mitglied bestimmt, so soll die Ernennung durch einen „offiziellen Akt“ erfolgen, weil ein solcher den öffentlichen Auftrag der Institution unterstreicht.³¹ In einigen Ländern setzt das Staatsoberhaupt die leitenden Mitglieder ein, so beispielsweise in Australien oder Südafrika.

30 Vergleiche Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 2 und 2 a).

31 Vergleiche Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 3.

4.7 Personalstruktur

Gemäß den Pariser Prinzipien sollte eine nationale MRI bestrebt sein, eine pluralistische Personalstruktur aufzubauen.³² So spiegelt das Personal idealer Weise das gesamte soziale Spektrum der Gesellschaft wider, die unterschiedlichen weltanschaulichen und politischen Strömungen, die ethnischen und sozialen Minderheiten, die Professionen und akademischen Disziplinen inbegriffen. Der personelle Pluralismus fördert die institutionellen Kapazitäten der Einrichtung, erhöht die Zugänglichkeit für sozial schwache Gruppen und stärkt das allgemeine Vertrauen in die Unparteilichkeit der Einrichtung.

4.8 Rechtsstellung

Die Rechtsstellung einer nationalen MRI im staatsorganisatorischen Gefüge eines Staates ist ebenfalls ein Aspekt, der von den Pariser Prinzipien nicht geregelt wird. Die Entwurfsparteien haben auf der Konferenz in Paris hiervon bewusst Abstand genommen, weil damit schwierige, historisch gewachsene und kulturabhängige Eigenheiten berührt worden wären, die einer Verallgemeinerung kaum zugänglich sind.

Schon allein die europäischen Staaten haben sehr unterschiedliche Entscheidungen über

die rechtliche Stellung ihrer nationalen MRI getroffen: Während zum Beispiel der französische Beratungsausschuss dem Amt des Premierministers zugeordnet ist, ist die spanische Ombudsperson an das Volksvertretungsorgan angegliedert. Das dänische Institut untersteht in rein formeller Weise einem Ministerium. Die irische Menschenrechtskommission hat keine feste Anbindung an eine der drei Kerngewalten des Staates.

4.9 Unabhängigkeit

Obwohl die Pariser Prinzipien einer nationalen MRI keine konkrete Rechtsstellung zuweisen, setzten sie doch eindeutig voraus, dass eine nationale MRI unabhängig ist.³³ Der Grundsatz der Unabhängigkeit findet ausdrücklich Erwähnung in der Überschrift des Abschnitts 2 der Pariser Prinzipien, welche von „Garantien der Unabhängigkeit“ spricht. Weitere Bestimmungen gehen wortwörtlich von der institutionellen Unabhängigkeit aus. Die Unabhängigkeit bildet damit ein Kernelement einer nationalen MRI. Die Menschenrechtskommission und die Generalversammlung haben den Grundsatz der Unabhängigkeit in vielen Resolutionen bestätigt.³⁴

Damit ist jedoch noch nichts über die Reichweite dieser Unabhängigkeit gesagt. Die von den Pariser Prinzipien geforderte Unabhängigkeit meint zunächst die sachliche und

32 Vergleiche Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 1.

33 Siehe Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 2 und 3.

34 Siehe die Resolutionen Generalversammlung 54/176 vom 17. Dezember 1999; 52/128 vom 12. Dezember 1997 und 50/176 vom 22. Dezember 1995.

persönliche Unabhängigkeit der Einrichtung und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung. Diese sollen frei von jeglichen Weisungen seitens der Exekutive sein. Ebenso widerspricht jede Form der übermäßigen Einflussnahme nichtstaatlicher Kräfte dem Grundsatz der Unabhängigkeit.

4.10 Finanzierung

Eine nationale MRI ist eine im Kern staatlich finanzierte Einrichtung. Die staatlichen Finanzmittel sollen ihr ermöglichen, über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten zu verfügen, damit sie von der Regierung unabhängig ist.³⁵ Aus dem Grundsatz der Unabhängigkeit gegenüber der Regierung lässt sich zudem ableiten, dass die Entscheidung über Grund und Höhe der Finanzierung nicht ausschließlich einem Ministerium vorbehalten bleiben darf.³⁶ Die Finanzierung erlaubt jedoch grundsätzlich keine inhaltliche Einflussnahme.

Der oftmals vorgebrachte Einwand, eine nationale MRI sei aufgrund der staatlichen Finanzierung überhaupt nicht unabhängig, berührt einen sensiblen Punkt. Die Erfahrung

in aller Welt zeigt die Gefahr, dass eine Regierung versucht sein kann, über die jährliche Finanzentscheidung auf die inhaltliche Ausrichtung und die Tätigkeit einer nationalen MRI Einfluss zu nehmen.

Um die finanzielle Unabhängigkeit einer nationalen MRI abzusichern, werden vornehmlich zwei Punkte diskutiert: Zum einen geht es darum, Formen der Finanzierung zu finden, die ein langfristiges, von politischen Konjunkturschwankungen unabhängiges Wirken der Einrichtung gewährleisten. Vieles spricht dafür, der Einrichtung per Gesetz eine eigene formale Stellung im jährlichen Haushaltsgesetz zuzuordnen. Zum anderen fordern die Vertreter der nationalen MRI ein Anhörungsrecht im Rahmen der jährlichen Finanzierungsentscheidung. Ob nun ein solches Recht im Haushaltsausschuss oder im Plenum des Parlaments wahrgenommen wird, ist selbstverständlich keine Frage, die von den Pariser Prinzipien beantwortet wird. Jedoch sichert das Anhörungsrecht, dass die Ziele des nationalen Menschenrechtsschutzes bei der Verteilung finanzieller Ressourcen berücksichtigt werden. Andernfalls können sie sehr leicht gegenüber anderen gesellschaftlichen Interessen in den Hintergrund gedrängt werden.

³⁵ Vergleiche Pariser Prinzipien, Abschnitt 2, Ziffer 2.

³⁶ United Nations, Handbook, Ziffer 75.

5 Internationale Aktivitäten

Gemäß den Pariser Prinzipien liegt der Tätigkeitsschwerpunkt einer nationalen MRI im nationalen Bereich. Die meisten Mandate berechtigen sie darüber hinaus zu internationalen Aktivitäten. Um international aktiv zu werden, standen einer nationalen MRI in der Vergangenheit zwei Aktionsfelder offen: Auf der internationalen Ebene konnte sie – abgesehen von den Aktivitäten im Rahmen des Komitees – an Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission und an internationalen Staatenkonferenzen teilnehmen. Außerdem organisieren die nationalen MRI sich auf regionaler Ebene.

Seit vielen Jahren waren die jährlichen Sitzungen der Menschenrechtskommission das größte Forum weltweit, in dem Menschenrechtsfragen diskutiert werden konnten. In diesem Rahmen erhielten Vertreterinnen und Vertreter der nationalen MRI die Gelegenheit, eine Stellungnahme abzugeben. Die Zulassung zur Sitzung, die jährlich aufs Neue beantragt werden musste, verschaffte nationalen MRI damit eine eigenständige Stellung, die sich von der nichtstaatlicher Organisationen und nur als „Beobachter“ zugelassener Staaten

unterschied. Nationale MRI konnten also ihre Sicht auf die Menschenrechtssituation im eigenen Land völlig unabhängig von der Darstellung der Heimatstaaten vortragen. Sie waren zudem zur Verteilung ihrer Stellungnahme im Sitzungssaal berechtigt, die Berichte der Regionalgruppen konnten als offizielle Dokumente der Menschenrechtskommission verbreitet werden.

Im Rahmen des neu eingerichteten UN-Menschenrechtsrates sollen die nationalen MRI ebenfalls einen Beobachterstatus erhalten. Der UN-Menschenrechtsrat hat im Übrigen den Auftrag erhalten, auf dem Gebiet der Menschenrechte eng mit den nationalen MRI zusammen zu arbeiten.³⁷

Die Teilnahme an internationalen Staatenkonferenzen war bisher ebenfalls möglich. Bereits auf der Menschenrechtskonferenz in Wien im Jahre 1993 hatten nationale MRI das Recht, als „Beobachter“ allen sie betreffenden Veranstaltungen beizuwohnen. Auch auf der im Jahre 2001 stattfindenden Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban wurden ihnen diese besonderen Teilnahmerechte einge-

37 Vgl. Resolution der Generalversammlung, UN Doc. A/RES/60/251 vom 3. April 2006, Ziffern 5 (h) und 11.

räumt. Mitglieder von über 50 nationalen MRI nahmen diese Gelegenheit wahr. Sie trafen sich in einem eigenen Forum, um dort die besondere Aufgabenstellung der nationalen MRI im Kampf gegen Rassismus zu konkretisieren und gemeinsam nach Handlungsstrategien zu suchen. Sie fassten ihre Ergebnisse in einer gemeinsamen Stellungnahme zusammen. Im Anschluss an Durban setzten sie ihre Diskussion auf der internationalen Konferenz für nationale MRI fort, die im April 2002 in Kopenhagen und Lund stattfand.

Regionale Gruppen der nationalen MRI bestehen in Europa, Amerika, Afrika und Asien/Pazifik. Die einzelnen Gruppen arbeiten teilweise mit dem jeweiligen System des regionalen Menschenrechtsschutzes zusammen. In Europa stehen die Aktivitäten der nationalen MRI in enger Kooperation mit dem Europarat. Im November 2004 organisierte das Deutsche Institut für Menschenrechte gemeinsam mit dem Büro des Menschenrechtsbeauftragten des Europarats den dritten Runden Tisch der europäischen nationalen MRI in Berlin. Schwerpunktmäßig wurden dort die Themen Entwicklungen des Men-

schenrechtsschutzes im Rahmen des Europarats, Sicherung der Menschenrechte im Kontext der Terrorismusbekämpfung und Schutz der Opfer von Menschenhandel behandelt. Die Konferenz erarbeitete dazu die Berliner Erklärung („Berlin Declaration“)³⁸. Die europäische Gruppe kommt seit 1994 beinahe regelmäßig zu Arbeitstreffen zusammen, die stets einer konkreten Themenstellung gewidmet sind. Das fünfte Treffen der europäischen nationalen MRI fand in Berlin direkt im Anschluss an den oben genannten Runden Tisch statt und wurde ebenfalls mit einer themenbezogenen Erklärung abgeschlossen.³⁹

Der Europarat begleitete die Entwicklung der nationalen MRI seit Anfang der achtziger Jahre. In mehreren Resolutionen regte er an, dass die Mitgliedstaaten die Gründung einer nationalen Institution in Erwägung ziehen mögen.⁴⁰ Die Kooperation zwischen der europäischen Gruppe und dem Europarat zeigt sich vor allem in gemeinsamen Veranstaltungen. Außerdem ist die europäische Gruppe als Beobachterin im „Steering Committee for Human Rights“ vertreten – einem für die Menschenrechte sehr wichtigen Gremium des Europarats.

38 Zur Berliner Erklärung siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>.

39 Zur Erklärung siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>.

40 Council of Europe, On co-operation between national human rights institutions of member states and between them and the Council of Europe, Resolution Nr. 11 vom 30. September 1997; Council of Europe, On the establishment of independent national human rights institutions, Recommendation Nr. 14 vom 30. September 1997.

6

Abschließende Bemerkungen

Die nationale MRI ist ein neuer Typ von Menschenrechtsorganisation. Im Vergleich zu nationalen Behörden liegt ihre Besonderheit in der staatlich veranlassten Gründung bei gleichzeitiger Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit. Sie ist nicht für den Vollzug des einfachen Rechts verantwortlich, sondern sie unterstützt die effektive Um- und Durchsetzung der Menschenrechte in Staat und Gesellschaft. Die nationale MRI ist auch keine nichtstaatliche Organisation, denn ihre Finanzierung erfolgt zum größten Teil aus öffentlichen Quellen. Dies ist für völlig nichtstaatliche Organisationen nicht typisch.

Die nationalen MRI heben sich von anderen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen außerdem dadurch ab, dass sie sich auf eine gemeinsame normative Grundlage stützen: die Pariser Prinzipien. Diese halten fest, welche institutionellen Voraussetzungen eine nationale MRI erfüllen soll. Die wesentlichen Punkte werden geregelt. Jedoch lassen sie auch wichtige Fragen gänzlich unbeant-

wortet. Darin liegt zum einen eine Stärke: Das Konzept ist letztlich offen genug, um es in Gegebenheiten einzufügen, welche in dem jeweiligen Gründerstaat bestehen. Die weite Verbreitung, die das Konzept der nationalen MRI in der heterogenen Staatenwelt bis heute gefunden hat, bestätigt seine Anpassungsfähigkeit.

Zum anderen muss als Schwäche gelten, dass das institutionelle Profil der nationalen MRI nicht so klar ausfällt, wie es hätte gefasst werden können. Die rein formale Umsetzung der Pariser Prinzipien bietet keine Gewähr dafür, dass die Einrichtung dem Anspruch einer nationalen MRI gerecht wird. Sie sind kein Maßstab, um die Wirksamkeit einer Einrichtung zu prüfen. Sie umreißen aber die wesentlichen Voraussetzungen dafür, die erfüllt sein müssen, dass eine nationale MRI überhaupt wirksam arbeiten kann. Für die praktische Bewertung ist entscheidend, inwieweit eine nationale MRI die Menschenrechte tatsächlich zu fördern und zu schützen vermag.

7 English Summary

This publication informs about the international concept of National Human Rights Institutions (NHRI). It explores the historical development of the concept, the accreditation of NHRI, their classification, institutional elements, and national and international activities.

Accordingly, the basis of the concept of NHRI are the "Principles relating to the status of national institutions", which the General Assembly of the United Nations adopted by Resolution 48/134 on 20 December 1993. Being drafted during a conference in Paris, these principles became internationally known as the "Paris Principles". Compliance with these principles is used to determine the accreditation of NHRI.

According to the Paris Principles, a NHRI is an officially established and state funded national entity independent of the government. It is mandated to promote and protect international human rights standards. A NHRI is additionally based on a legislative act securing existence, composition and competence of the institution. Various functions and corresponding powers that serve the promotion of human rights at the national level are to be

assigned to such an institution, for example, to promote human rights education, to elaborate recommendations for state entities, to undertake general studies, or to inquire into specific human rights violations. The task to support state and non-state actors within the process of the national implementation of human rights also needs to be mentioned.

By spring 2005, the "International Coordinating Committee of national institutions for the promotion and protection of human rights" accredited 51 entities as being in compliance with the Paris Principles. However, the institutional design of these institutions differs immensely. If classified, among them there can be found committees, institutes, human rights ombudsman institutions, and commissions. Some of these institutions are constituted with far reaching investigatory powers.

A NHRI is positioned between civil society and the state. It neither is an authority in classical terms nor is it similar to a non-governmental organisation. A national HRI shall not replace any existing institution or organisation. However, it shall be seen as complementary to the existing human rights structure within a state. Due to the fact that NHRI

share the same unique normative basis, it is justified to consider them a new type of institution. Time will tell whether they succeed in sharpening their conceptual profile in practice.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27

D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de