

›Bringing Human Rights Home‹

Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen

Beate Rudolf

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 war die Schaffung unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen weltweit. Sie sollen zur Verwirklichung der Menschenrechte im eigenen Land beitragen. Ein internationaler Maßstab regelt ihre Ausgestaltung; die Einhaltung des Maßstabs wird regelmäßig überprüft. Verstärkt nehmen diese nationalen Institutionen auch in den Vereinten Nationen ihre Funktion als Brücke zur internationalen Ebene wahr. Ihre größte Herausforderung bleibt es, auch bei äußerem Druck unabhängig und kritisch zu arbeiten. Hierfür bedürfen sie internationaler Unterstützung.

›Bringing Human Rights Home‹ war eine der wesentlichen Forderungen der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993: Menschenrechte dienen dazu, dass alle Menschen ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit und Würde führen können. Die Menschenrechte müssen daher, um im wirklichen Leben anzukommen, innerstaatlich umgesetzt werden. Die Abschlusserklärung der Wiener Konferenz betont daher an vielen Stellen die Verpflichtung der Staaten, Menschenrechte zu schützen und zu fördern. Der internationalen Gemeinschaft kommt die Aufgabe zu, die Staaten dabei zu unterstützen: durch Normsetzung, Monitoring- und Abhilfverfahren sowie technische Hilfe.

Menschenrechte ›kommen zu Hause an‹, wenn sie systematisch als Maßstab staatlichen Handelns angewendet werden. Dies umfasst die Politikgestaltung, die Gesetzgebung, den Gesetzesvollzug sowie den gerichtlichen Schutz gegen Staatsorgane und das Handeln Privater. Menschenrechte ›kommen zu Hause an‹, wenn sie darüber hinaus allen Menschen im Land bekannt sind, für alle politischen und gesellschaftlichen Akteure die Grundlage der eigenen Wertvorstellungen bilden und das Handeln anleiten. Wenig bekannt sind jedoch die Inhalte der international verbürgten Menschenrechte, wie sie durch UN- oder regionale Menschenrechtsorgane ausbuchstabiert worden sind. Daher werden die Grenzen, die die Menschenrechte ziehen, aber auch ihr gestalterisches Potenzial für die gerechte politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines demokratischen Rechtsstaats oft nicht erkannt.

An dieser Stelle setzt die Idee der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) an: Um Menschenrechte innerstaatlich in vollem Umfang zu verwirklichen, bedarf es eines innerstaatlichen Akteurs, der allein den

Menschenrechten verpflichtet ist und die Aufgabe hat, die Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Dieser Akteur muss die Menschenrechte in die jeweiligen innerstaatlichen Diskurse über Politik- und Gesellschaftsgestaltung, in die Rechtsprechung sowie in die politische und gesellschaftliche Praxis einbringen.

Dementsprechend hob die Wiener Weltmensenrechtskonferenz die »wichtige und konstruktive Rolle der nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte« hervor und ermutigte die Staaten, NHRIs einzurichten und zu stärken unter Beachtung der »Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen«,¹ der sogenannten Pariser Prinzipien. In der Folgezeit entstanden in allen Weltregionen NHRIs, oft mit Unterstützung der UN oder auf Druck der internationalen Gemeinschaft oder gefördert durch regionale Organisationen und regionale NHRI-Netzwerke.² Gegenwärtig gibt es weltweit 103 NHRIs, von denen 69 die Pariser Prinzipien vollständig erfüllen.³

Die Frage, ob es eine nationale Menschenrechtsinstitution gibt und welche Befugnisse sie hat, ist Standard bei der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) des UN-Menschenrechtsrats sowie Gegenstand der Staatenberichtsprüfung durch die UN-Menschenrechtsausschüsse. NHRIs, die die Pariser Prinzipien erfüllen, sind anerkannte Akteure im Menschenrechtsrat und bei den Menschenrechtsausschüssen. Der Menschenrechtsrat und die UN-Generalversammlung befassen sich regelmäßig mit NHRIs aufgrund von Berichten des UN-General-



Foto: S. Pietschmann

Prof. Dr. iur. Beate Rudolf, geb. 1964, ist seit Januar 2010 Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin.

¹ Erklärung und Aktionsprogramm von Wien, UN Doc. A/CONF.157/24 (Part I) v. 13.10.1993, Abs. 36. Deutscher Text: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993, DGVN-Texte 43, Bonn 1994, www.wienplus20.de/data/user/img/weitere_Bilder/2.1_Wiener_Erklaerung_und_Aktionsprogramm_web.pdf

² Sonia Cardenas, Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions, *Global Governance*, 9. Jg., 2003, S. 23–42; Anna-Elina Pohjolainen, The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the UN, *Kopenhagen* 2006; Thomas Pogram, Diffusion across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions, *Human Rights Quarterly*, 32. Jg., 3/2010, S. 729–760.

³ Stand: 19.7.2013.

Die Schaffung einer NHRI gehört heute zu den Voraussetzungen für einen Beitritt zur EU.

sekretärs⁴ und verabschieden Resolutionen⁵ hierzu. Die Menschenrechtsausschüsse haben ausdrücklich die wichtige Rolle von NHRIs bei der Verwirklichung der jeweiligen Konventionsrechte im eigenen Land und bei deren Überwachung anerkannt.⁶ Auch auf regionaler Ebene wird die Rolle von NHRIs zunehmend betont und gestärkt, beispielsweise gehört die Schaffung einer NHRI heute zu den Voraussetzungen für einen Beitritt zur EU.

Aufgaben, Kompetenzen, Typen

Die Wiener Erklärung betont das Recht jedes Staates, eine NHRI einzurichten, die den innerstaatlichen Bedürfnissen gerecht wird. Maßgeblich für NHRIs und zugleich Grenze für ihre Ausgestaltung durch den jeweiligen Staat sind die in der Wiener Erklärung genannten Pariser Prinzipien.⁷

Pariser Prinzipien: Maßstab und Akkreditierungsverfahren

Auch wenn diese Prinzipien nicht völkerrechtlich verbindlich sind, haben sie sich seit ihrer Erarbeitung durch Sachverständige aus Wissenschaft, NHRIs und den Vereinten Nationen im Jahr 1991 zu einem autoritativen Maßstab entwickelt. Dies zeigt sich in ihrer ausdrücklichen Bekräftigung durch die UN-Generalversammlung im Jahr 1993⁸ und dem seitdem regelmäßigen Verweis auf sie durch die Generalversammlung und den Menschenrechtsrat. Es spiegelt sich auch in der Praxis der Vereinten Nationen wider, die die Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien zu einem wesentlichen Kriterium für die Zuerkennung von Mitwirkungsrechten von NHRIs machen. Zudem nehmen neuere Menschenrechtsverträge auf die Pariser Prinzipien Bezug.⁹

NHRIs mit A-Status müssen sich alle fünf Jahre erneut akkreditieren.

Seit Ende der neunziger Jahre wird in einem von den Vereinten Nationen anerkannten Akkreditierungsverfahren überprüft, ob NHRIs mit den Pariser Prinzipien übereinstimmen. Dies wird vom Dachverband der NHRIs, dem ›International Coordinating Committee‹ (ICC), durchgeführt; zuständig ist dessen Unterausschuss für Akkreditierung (Sub-Committee on Accreditation – SCA), unterstützt vom Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR).¹⁰ Dem SCA gehört jeweils eine, mit den Pariser Prinzipien in Einklang stehende NHRI aus den vier Weltregionen (Afrika, Amerika, Asien-Pazifik, Europa) an; die regionalen NHRI-Netzwerke¹¹ sind mit beratender Stimme vertreten. Bei voller Erfüllung der Pariser Prinzipien wird der ›A-Status‹ verliehen; bei nur teilweiser Erfüllung der ›B-Status‹. Die Nichterfüllung der Pariser Prinzipien führt zum ›C-Status‹.

NHRIs mit A-Status müssen sich alle fünf Jahre erneut akkreditieren; bei erheblicher Änderung der Umstände wird außerhalb dieses Turnus geson-

dert geprüft (special review).¹² Damit wird gerade bei Angriffen auf die Unabhängigkeit einer NHRI internationale Öffentlichkeit hergestellt; bereits die im Verfahren zu erwartende Herabstufung durch das ICC ist oft eine wirksame Verteidigung. Der große Vorteil dieses ›Peer Review‹-Verfahrens liegt darin, dass die Überprüfung durch diejenigen erfolgt, die ein institutionelles Interesse daran haben, die Pariser Prinzipien hochzuhalten. Zugleich entzieht das Akkreditierungsverfahren durch das ICC die Überprüfung dem politischen Kuhhandel zwischen Staaten.

Wesentliche Inhalte

Die Pariser Prinzipien formulieren die Mindestanforderungen an NHRIs im Hinblick auf Aufgaben, Befugnisse und Struktur. Eine wichtige Auslegungs-

⁴ Vgl. zuletzt die Berichte des UN-Generalsekretärs ›National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights‹ an die Generalversammlung, UN Doc. A/66/274 v. 8.11.2011 und an den Menschenrechtsrat, UN Doc. A/HRC/23/27 v. 2.4.2013.

⁵ Zuletzt UN-Dok. A/RES/66/169 v. 19.12.2011 und UN Doc. A/HRC/23/17 v. 13.6.2013.

⁶ Bereits vor der Wiener Weltmensenrechtskonferenz erfolgt durch den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Allgemeine Empfehlung Nr. XVII zur Schaffung nationaler Institutionen zur Umsetzung des Übereinkommens, CERD A/48/18 v. 15.3.1993; danach durch den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 10, Die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, CESCR E/C.12/1998/25 v. 14.12.1998, beim Ausschuss für die Rechte des Kindes Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Die Rolle von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes, CRC/GC/2002/2 v. 15.11.2002, alle in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die ›General Comments‹ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, sowie Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on Its Relationship with National Human Rights Institutions, UN Doc. E/CN.6/2008/CRP.1 v. 11.2.2008.

⁷ Siehe Anm. 1.

⁸ UN-Dok. A/RES/48/134 v. 20.12.1993, www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar48134.pdf

⁹ Näheres dazu im Abschnitt ›Spezifische Aufgaben nach UN-Menschenrechtsverträgen‹.

¹⁰ Die Abteilung ›National Institutions and Regional Structures‹ (NIRMS) fungiert als Sekretariat. Näher hierzu: www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx

¹¹ Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI); Network of the NHRIs of the Americas; Asia-Pacific Forum (APF); European Network of NHRIs (ENNHRI, zuvor European Group of NHRIs).

¹² Hierzu der jährliche Bericht des UN-Generalsekretärs ›Activities of the ICC of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in Accrediting National Institutions in Accordance with the Paris Principles‹, zuletzt UN Doc. A/HRC/23/28 v. 8.3.2013.

hilfe sind die ›Allgemeinen Beobachtungen‹ des SCA.¹³ Nach den Pariser Prinzipien sind die Förderung und der Schutz der Menschenrechte die Hauptaufgabe einer NHRI. ›Förderung‹ zielt hin auf die breite Beachtung der Menschenrechte in Staat und Gesellschaft, also darauf, eine Kultur der Menschenrechte zu etablieren. ›Schutz‹ bezieht sich auf Fälle und Situationen von Menschenrechtsverletzungen, die eine NHRI bekannt macht und in denen sie generell oder im Einzelfall zu helfen versucht. Beide Aufgaben überschneiden sich oft: Menschenrechtliche Politikberatung, die der Förderung zuzuordnen ist, weil sie der Verhinderung künftiger Verletzungen dient, ist besonders erfolgreich, wenn sie sich auf Erkenntnisse über tatsächliche Menschenrechtsverletzungen stützen kann und damit zugleich auch bestehenden Verletzungen abhilft.

Um ihren Förder- und Schutzauftrag zu erfüllen, sollte eine NHRI ein ›möglichst breites Mandat‹ haben. Das Mandat muss sich ausdrücklich auf die international garantierten Menschenrechte erstrecken und umfasst auch das Eintreten dafür, dass der Staat weitere Menschenrechtsverträge ratifiziert. Es genügt nicht, wenn sich die NHRI auf verfassungsrechtlich garantierte Menschenrechte bezieht. Die NHRI soll ja gerade die Brücke zwischen der internationalen und der nationalen Ebene schlagen.

Das breite Mandat verlangt ferner, dass die NHRI sich mit dem Handeln aller staatlichen Gewalten sowie mit Menschenrechtsverletzungen im gesamten Staatsgebiet befassen darf. Menschenrechtsverletzungen durch Private, zum Beispiel durch Unternehmen im Ausland oder Diskriminierungen auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt, müssen ebenfalls in das Mandat der NHRI fallen; dies fehlt oft bei Ombuds-Institutionen. In besonderen staatsrechtlichen Situationen sind territoriale Beschränkungen mit den Pariser Prinzipien ausnahmsweise vereinbar, wenn mehrere NHRIs zusammen das ganze Staatsgebiet abdecken. So gibt es in Großbritannien eine NHRI für England und Wales, eine für Schottland und eine für Nordirland. Für Bundesstaaten gilt diese Regelung nicht.

Zur Erfüllung ihres Förderauftrags hat eine NHRI politische Akteure zu beraten, Menschenrechtsbildung zu fördern und selbst durchzuführen sowie Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Zur Erfüllung ihres Schutzauftrags muss sie die Menschenrechtssituation im Land beobachten (Monitoring), Untersuchungen durchführen, über Verletzungen öffentlich berichten oder als außergerichtliche Instanz Individualbeschwerden behandeln; Letzteres ist nach den Pariser Prinzipien optional.

Wesentliches Merkmal einer NHRI ist ihre Unabhängigkeit. Hierzu verlangen die Pariser Prinzipien eine gesetzliche oder verfassungsrechtliche Grundlage; sie soll die NHRI unabhängig von der Exekutive machen. Zu dieser notwendigen institutionellen

Unabhängigkeit gehört auch, dass die NHRI nicht in eine Regierungsbehörde integriert sein darf. Sie muss außerdem personell unabhängig sein, die Auswahl ihrer Leitungsebene darf also nicht in den Händen der Regierungsmehrheit liegen. Das Auswahlverfahren muss transparent sein und unter substanzieller Beteiligung der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Soweit Regierungsvertreter/innen in Gremien der NHRI mitwirken, dürfen sie nur eine beratende Stimme haben; nach Ansicht der SCA gilt dies auch für Abgeordnete der Regierungsmehrheit. Schließlich muss die NHRI auch finanziell unabhängig sein, muss also einen eigenen Posten im Staatshaushalt haben und über den Einsatz ihrer Mittel selbst entscheiden können.

Für die Zusammensetzung der Gremien einer NHRI enthalten die Pariser Prinzipien allgemeine Regelungen. Hierzu zählt insbesondere das Erfordernis, dass die NHRI die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln soll. Zu den Befugnissen, die eine NHRI mindestens haben muss, gehört das Recht, sich mit jeder Menschenrechtsfrage und jeder Menschenrechtsverletzung zu befassen und hierzu öffentlich Stellung zu beziehen und Empfehlungen abzugeben, sowie jede Person anhören und Dokumente einsehen zu können, soweit dies für die Bewertung einer menschenrechtlichen Sachlage erforderlich ist. Sie sollen mit internationalen Menschenrechtsgruppen kooperieren und mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) Beziehungen aufbauen können. Auf diese Weise fungieren sie als Brücke zwischen internationaler und nationaler Ebene sowie zwischen Staat und Zivilgesellschaft.

Typen von NHRIs

In ihrer Resolution zu den Pariser Prinzipien betont die UN-Generalversammlung das Recht jedes Staates, seine Menschenrechtsinstitution so auszugestalten, dass sie den innerstaatlichen Erfordernissen gerecht wird. Dementsprechend variieren Befugnisse und Struktur von NHRIs. Bei allen Unterschieden im Detail lassen sich NHRIs in vier Kategorien einteilen: beratende Ausschüsse (französisches Modell), Kommissionen (angelsächsisches Modell), Ombuds-Institutionen und Institute;¹⁴ gelegentlich werden die ersten beiden Typen zusammengefasst.¹⁵

¹³ SCA, General Observations, angenommen vom ICC im Mai 2013, noch unveröffentlicht, erscheint auf: <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>; die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich hieran.

¹⁴ Hierzu eingehend: Valentin Aichele, Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten, Frankfurt/M. 2003, S. 102, 110ff.; Valentin Aichele, Die Nationale Menschenrechtsinstitution, 2. Aufl., Berlin 2009.

¹⁵ Siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), National Human Rights Institutions in the EU Member States, Wien 2010, S. 24, die dann aber doch die vier Kategorien anwendet.

Das Mandat einer NHRI muss sich ausdrücklich auf die international garantierten Menschenrechte erstrecken und umfasst auch das Eintreten dafür, dass der Staat weitere Menschenrechtsverträge ratifiziert.

Die Unabhängigkeit einer NHRI muss gesetzlich oder verfassungsrechtlich gesichert sein.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte

Deutschlands nationale Menschenrechtsinstitution ist das Deutsche Institut für Menschenrechte. Es wurde im Jahr 2001 auf einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages als eingetragener Verein gegründet, um seine Unabhängigkeit zu sichern. Hierüber wacht ein Kuratorium, das mit deutlicher Mehrheit aus Vertretern der Zivilgesellschaft besteht: des Forums Menschenrechte, des Deutschen Behindertenrats, Vertretern aus Wissenschaft, Stiftungen und Medien; hinzu kommen zwei Mitglieder des Deutschen Bundestages. Die vier Ministerien, aus deren Haushalt das Institut finanziert wird, nehmen ohne Stimmrecht teil. Seit 2001 ist das Institut mit dem A-Status akkreditiert.

Das Institut setzt sich dafür ein, dass Menschenrechte bei innen- und außenpolitischen Entscheidungen berücksichtigt und Menschenrechtsabkommen der UN und des Europarats in Deutschland umgesetzt werden. Seine Aufgaben sind Politikberatung für Parlament, Regierung und Zivilgesellschaft, anwendungsbezogene Forschung zu Menschenrechtsthemen, Menschenrechtsbildung, Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen, Dokumentation und Information. Das Institut veröffentlicht Studien und Bildungsmaterialien, verfasst in ausgewählten Fällen gutachterliche Stellungnahmen für Gerichte und führt Fortbildungen durch, etwa für Journalistinnen und Journalisten, Lehrpersonal, die Anwaltschaft oder die Bundeswehr. Es ist jedoch keine Ombudsstelle, an die sich Betroffene zur Lösung ihres Einzelfalls wenden können; es kann auch keine Rechtsberatung leisten. Auch hat es keine spezifischen Akteneinsichts- oder Untersuchungsrechte.

Seit dem Jahr 2009 nimmt das Institut zusätzlich die Aufgabe der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention für Deutschland wahr. In dieser Funktion schützt und fördert es die Rechte von Menschen mit Behinderungen und begleitet die Umsetzung der Konvention in Deutschland kritisch und konstruktiv. Im Herbst 2013 steht die turnusmäßige Reakkreditierung des Instituts an. Dabei wird ein wesentlicher Punkt die Frage betreffen, ob das Institut auch ohne eine gesetzliche Grundlage den Pariser Prinzipien genügt, das heißt ob seine gegenwärtigen Rechtsgrundlagen – Bundestagsbeschluss und Vereinsatzung sowie grundrechtlicher Schutz der Vereinsautonomie – einen diesem Maßstab entsprechenden Schutz für seine Unabhängigkeit und seinen Fortbestand bieten.

Beratende Ausschüsse sind der älteste Institutionentyp; Vorbild ist die 1947 geschaffene französische Beratende Kommission für Menschenrechte.¹⁶ Diese Institutionen sollen vor allem Parlament und Regierung in Menschenrechtsfragen beraten und werden daher bei allen Gesetzesvorlagen mit Menschenrechtsbezug zurate gezogen. Kommissionen nach angelsächsischem Modell haben breite Befugnisse zur Untersuchung von menschenrechtlich problematischen Situationen; sie können Zeugen vorladen, haben ein umfassendes Akteneinsichtsrecht und können Musterfälle vor Gericht bringen. Charakteristisches Merkmal von Ombuds-Institutionen ist ihre Befugnis, Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen einer außergerichtlichen Lösung zuzuführen. Institute zeichnen sich durch ihren Tätigkeitsschwer-

punkt in der Politikberatung aus, die auf anwendungsorientierter Forschung beruht.

In der Praxis bestehen jedoch vielfältige Überschneidungen. So hat beispielsweise die polnische NHRI, die eine Ombuds-Institution ist, die Befugnis, beim Verfassungsgericht Verfahren einzuleiten, um die Vereinbarkeit von Gesetzen mit Menschenrechtsverträgen zu überprüfen. Einige lateinamerikanische Ombuds-Institutionen können beim Parlament Gesetzesinitiativen einbringen. Das Dänische Institut für Menschenrechte ist zugleich Antidiskriminierungsstelle gemäß den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien und befasst sich mit Beschwerden wegen behaupteter Menschenrechtsverletzungen.¹⁷

Auch in ihrer Struktur unterscheiden sich die vier Institutionentypen. Die beratenden Ausschüsse haben ein Plenarorgan, das aus Vertretern gesellschaftlicher Akteure im Menschenrechtsbereich zusammengesetzt ist und in Arbeitsgruppen menschenrechtliche Stellungnahmen oder Berichte erarbeitet. In Kommissionen sind Kommissarinnen und Kommissare für einzelne Themenbereiche zuständig. Ombuds-Institutionen werden von einer Person geleitet, in deren Namen die Entscheidungen gefällt werden. Institute weisen eine größere organisatorische Vielfalt auf; sie werden zumeist von einem ein- oder zweiköpfigen Vorstand geleitet und haben ihre eigenen Kontrollgremien, die die allgemeinen Richtlinien der Arbeit festlegen und vor denen der Vorstand inhaltlich und finanziell Rechenschaft ablegt.

Spezifische Aufgaben nach UN-Menschenrechtsverträgen

Die Anerkennung der Pariser Prinzipien spiegelt sich ferner darin wider, dass jüngere Menschenrechtsverträge auf sie Bezug nehmen. So sieht Artikel 18 Absatz 4 des Fakultativprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention (OPCAT) vor, dass bei der Schaffung des nationalen Präventionsmechanismus zur Verhinderung von Folter die Pariser Prinzipien beachtet werden müssen. Dementsprechend haben zahlreiche Staaten die Aufgabe nach dem Fakultativprotokoll ihrer NHRI übertragen.¹⁸ Die UN-Behindertenrechts-

¹⁶ Siehe: www.cndh.fr

¹⁷ Zu den NHRIs in der EU, die zugleich Antidiskriminierungsstellen sind, siehe Agentur für Grundrechte der Europäischen Union, Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union, Wien 2012, S. 31, und Equinet, Equality Bodies and National Human Rights Institutions. Making the Link to Maximise Impact, Brüssel 2011.

¹⁸ Rachel Murray et al., The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, Oxford 2011, S. 170 (für Europa und Zentralasien); zu den Herausforderungen hierbei siehe Asia-Pacific Forum/Association for the Prevention of Torture/OHCHR, Preventing Torture. An Operational Guide for National Human Rights Institutions, Genf 2010, S. 100.

konvention (BRK) verpflichtet die Staaten zur Schaffung eines unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Durchführung des Übereinkommens; hierbei sind ebenfalls die Pariser Prinzipien zu beachten (Art. 33 Abs. 2). Die Übertragung dieser Aufgabe auf die bestehende nationale Menschenrechtsinstitution, wie sie etwa in Deutschland erfolgte, gilt als positives Beispiel.¹⁹ Das SCA hat auf diese Entwicklung mit neuen Allgemeinen Beobachtungen reagiert,²⁰ weil die Übertragung neuer Aufgaben mit Veränderungen in Struktur und Befugnissen sowie einer angemessenen Budgeterhöhung einhergehen muss.

Mittler zwischen nationaler und internationaler Ebene

Um Menschenrechte ›nach Hause zu bringen‹, setzen sich NHRIs für die innerstaatliche Umsetzung von Menschenrechtsstandards, Empfehlungen sowie Urteilen ein und wirken in internationalen und regionalen Menschenrechtsorganen mit.

Innerstaatliche Umsetzung

Wichtigstes Instrument zur Harmonisierung von innerstaatlichem Recht und innerstaatlicher Praxis mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates ist die Politikberatung. Eine solche Beratung erfolgt durch Stellungnahmen gegenüber Parlament und Ministerien, durch regelmäßigen Gedankenaustausch und durch vertrauliche oder öffentliche Fachgespräche, oft unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Wissenschaft. Diese Beratung findet in einem laufenden Gesetzgebungsprozess statt oder davor, um einen solchen anzustoßen. Ferner kann sie auf eine Änderung von Verwaltungspraxis hinwirken. Eine weitere Form von Beratung sind Stellungnahmen in Gerichtsverfahren (*Amicus-curiae*-Stellungnahmen), in denen die NHRIs die Auswirkungen international und national garantierter Menschenrechte konkretisieren.

Diese Form von Beratung betrifft einzelne Themenfelder, die die NHRIs als wichtige Problemfelder identifiziert haben. Darüber hinaus können NHRIs aber auch in der Breite die Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen fördern. Beispielsweise können sie die Umsetzung der Empfehlungen der Menschenrechtsausschüsse (concluding observations) zum eigenen Land durch eigene Nachfolgeveranstaltungen unterstützen.²¹ Erfolgversprechend ist dabei, die zuständigen Regierungsstellen, Abgeordneten und die Zivilgesellschaft an einen Tisch zu bringen, um die Diskussion über eine Prioritätensetzung und über die geeigneten Wege zur Umsetzung anzustoßen.

NHRIs können sich auch systematisch mit der Umsetzung der Empfehlungen befassen, die in Individualbeschwerdeverfahren zum eigenen Land aus-

gesprochen wurden, oder mit der Befolgung von Urteilen, die ein regionaler Menschenrechtsgerichtshof gefällt hat. In zahlreichen Ländern debattiert das Parlament über den jährlichen Bericht der NHRI zur Menschenrechtslage im Land.

Als Grundlage für die Bereitschaft, Menschenrechte innerstaatlich zu verwirklichen, bedarf es einer Kultur der Menschenrechte. Hierfür ist Menschenrechtsbildung auf allen Ebenen des Erziehungswesens ebenso erforderlich wie für besonders menschenrechtsnahe Berufsgruppen – insbesondere Polizei, Militär, Strafvollzug, Gesundheitswesen. NHRIs können durch Politikberatung, Bildungsmaterialien und Pilotprojekte dazu beitragen, dass Menschenrechtsbildung systematisch verankert und wirkungsvoll betrieben wird.

Die nach den Pariser Prinzipien optionale Befugnis, sich mit Einzelfällen zu befassen, dient nicht nur dem wirksamen konkreten Menschenrechtsschutz, sondern kann zugleich zur Identifizierung menschenrechtlicher Problemlagen beitragen. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass – gerade in Staaten mit schwacher Justiz – NHRIs Gefahr laufen, durch eine Flut von Individualbeschwerden lahmgelegt zu werden und daher die Ebene der systemischen Verbesserung nicht zu erreichen.²²

Es werden immer mehr Leitfäden entwickelt, wie eine NHRI ihre Befugnisse in bestimmten Themenfeldern einsetzen kann, etwa zur Folterprävention,²³ zum Monitoring der BRK,²⁴ zu Menschenrechten von Frauen²⁵ oder Kinderrechten.²⁶ Das ICC entwickelt auf seinen alle zwei Jahre stattfindenden Konferenzen Aktionspläne, die NHRIs Anregungen für die Arbeit und Schwerpunktsetzung geben.²⁷

19 OHCHR, Thematic Study on the Structure and Role of National Mechanisms for the Implementation and Monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. A/HRC/13/29 v. 22.12.2009, Abs. 51.

20 Siehe SCA, a.a.O. (Anm. 13).

21 Näher: Frauke Lisa Seidensticker, Examination of State Reporting by Human Rights Treaty Bodies: An Example of Follow-up at the National Level by NHRIs, Berlin 2005.

22 Richard Carver, NHRIs in Central and Eastern Europe: The Ombudsman as Agent of International Law, in: Ryan Goodman/Thomas Pelgram (Eds.), Human Rights, State Compliance and Social Change: Assessing NHRIs, Cambridge 2012, S. 181–209.

23 Asia-Pacific Forum et al., Preventing Torture, a.a.O. (Anm. 18).

24 OHCHR, Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, New York und Genf 2010.

25 OSZE, Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality, Warschau 2012.

26 Viola Bölscher, Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte, Berlin 2013.

27 Zuletzt: Amman-Aktionsplan zu Menschenrechten von Frauen, www.nhri.ohchr.org. Zu Wirtschaft und Menschenrechten: Veronika Haász, The Role of NHRIs in the Implementation of the UN Guiding Principles, Human Rights Review, Online-Version, Juni 2013.

In zahlreichen Ländern debattiert das Parlament über den jährlichen Bericht der NHRI zur Menschenrechtslage im Land.

Gerade in Staaten mit schwacher Justiz laufen NHRIs Gefahr, durch eine Flut von Individualbeschwerden lahmgelegt zu werden.

Mitwirkung auf UN-Ebene

NHRIs sind Mahner, Berater, Ausbilder und Informationsquelle.

Es war ein Meilenstein für NHRIs, dass die Menschenrechtskommission im Jahr 2005 den A-akkreditierten NHRIs das Rederecht zu allen Tagesordnungspunkten einräumte.²⁸ NHRIs nutzen dieses Recht einzeln oder gemeinsam, um durch Stellungnahmen an der Fortentwicklung menschenrechtlicher Standards und Verfahren mitzuwirken. Im Jahr 2011 erweiterte der Menschenrechtsrat die Mitwirkungsbefugnisse substanziell: A-akkreditierte NHRIs dürfen seitdem sowohl im UPR als auch zu Berichten der Sondermechanismen über Missionen in ihr Land unmittelbar nach der eigenen Regierung sprechen.²⁹ Sie können damit dem Rat ein umfassenderes Bild von der Menschenrechtslage in dem Staat verschaffen. Soweit diese NHRIs einen eigenen Bericht im UPR einreichen, erhalten ihre Informationen in der Zusammenfassung des OHCHR einen eigenen Abschnitt.³⁰ Auch bei den Menschenrechtsausschüssen können NHRIs eigene Berichte einreichen; sie werden bei den vorbereitenden Sitzungen zwischen den Tagungen und während der Berichtsprüfung angehört. Diese Praxis bedeutet eine Stärkung von NHRIs und geht über den Wortlaut der Pariser Prinzipien hinaus, die lediglich die Mitwirkung von NHRIs bei der Erstellung des Staatenberichts vorsehen. Gemeint ist damit eine Beratung, nicht aber eine Mitverantwortung der NHRI für die Selbstdarstellung des Staates in dem Bericht. Durch eigene Berichte oder Stellungnahmen werden NHRIs in ihrer unabhängigen Rolle sichtbar.

Die Schaffung, Anerkennung und Stärkung von NHRIs muss für die internationale Gemeinschaft eine Priorität sein und von jedem Staat eingefordert werden.

Noch kaum genutzt wird die Möglichkeit, eine unabhängige Stellungnahme (als *amicus curiae*) bei Individualbeschwerdeverfahren, die den eigenen Staat betreffen, einzureichen. Hier haben NHRIs die Chance, die Entscheidungsgrundlage des jeweiligen Ausschusses zu verbessern, indem sie als unabhängige Dritte die rechtliche und tatsächliche Situation im Land erläutern und Hinweise für sinnvolle Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage, auch über den konkreten Fall hinaus, geben.

Aufgrund ihrer Vertrautheit mit Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Umsetzung von Menschenrechten sind NHRIs zunehmend daran beteiligt, neue Menschenrechtsinstrumente zu schaffen. Dies war bei der Ausarbeitung der UN-Behindertenrechtskonvention der Fall und ist es gegenwärtig in der Offenen Arbeitsgruppe der Generalversammlung zu den Rechten älterer Menschen. NHRIs wirken auch mit, wenn es darum geht, Menschenrechte zu konkretisieren, indem sie sich auf Vertragsstaatenkonferenzen, etwa zur BRK, oder bei thematischen Diskussionen von Menschenrechtsausschüssen einbringen. Allerdings zeigt sich bei den zwischenstaatlichen Gremien, neben der BRK-Vertragsstaatenkonferenz auch die Kommission für die Rechtsstellung der Frau, dass die Staaten die Sonderrolle

von NHRIs vielfach noch nicht verstanden haben. Das wirkt sich negativ auf ihre Teilnahme- und Mitwirkungsrechte aus. Die Stärkung von NHRIs darf nicht auf Kosten der Zivilgesellschaft erfolgen; deren Beteiligungsrechte müssen im vollen Umfang erhalten bleiben. NGOs, die sich als Anwälte für die Rechte der Betroffenen einsetzen, bleiben unverzichtbar.

Ausblick

NHRIs sind unabhängige staatlich geschaffene Akteure, die allein den Menschenrechten verpflichtet sind. Sie sind Agenda-Setter, Mahner, Berater, Menschenrechtsausbilder, Informationsquelle – kurz: Kompetenzzentren für die innerstaatliche Umsetzung der Menschenrechte. Neben den Staaten und den NGOs haben sie sich als eigenständiger Akteurstyp auf der nationalen und der internationalen Ebene etabliert. Ihre wichtigste Waffe ist das Wort, denn auch bei spezifischen Untersuchungs- und Entscheidungsbefugnissen können sie zumeist nur Empfehlungen formulieren. Es ist also vor allem ihre unabhängige und kompetente Aufgabenwahrnehmung, die über ihren Erfolg und ihren Nutzen für die Verwirklichung der Menschenrechte in ihrem Land und weltweit entscheidet. Gerade für NHRIs in autoritären Staaten bleibt dies eine Herausforderung. Wichtig ist, sie hierbei kritisch und konstruktiv zu unterstützen. Die Schaffung, tatsächliche Anerkennung und Stärkung von NHRIs muss daher für die internationale Gemeinschaft eine Priorität sein und von jedem Staat eingefordert werden. Dazu gehört auch, die Ressourcen für das Akkreditierungsverfahren zu stärken, um die Tätigkeit einer NHRI genauer und damit ihre tatsächliche Unabhängigkeit zu überprüfen. Eine verstärkte Mitwirkung von NGOs im Akkreditierungsverfahren, etwa durch Parallelberichte, kann hierzu ebenfalls beitragen. Ein robustes ›Peer Review‹-Verfahren für die (Re-)Akkreditierung dient der Stärkung von NHRIs. Die Anerkennung der spezifischen Rolle von NHRIs in allen Gremien der UN bleibt ebenso auf der Agenda. Nur so kann sichergestellt werden, dass Menschenrechte überall ›zu Hause ankommen‹.

²⁸ UN Doc. E/CN.4/2005/74 v. 20.4.2005, Abs. 11 a); dass volle (A-)Akkreditierung gemeint ist, ergibt sich aus dem Verweis auf den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. E/CN.4/2005/107 v. 19.1.2005, Abs. 12–16.

²⁹ UN Doc. A/HRC/RES/16/21 v. 12.4.2011, Abs. 13 und 28.

³⁰ UN Doc. A/HRC/RES/16/21 v. 12.4.2011, Abs. 9. Die Informationen von NHRIs mit B- oder C-Status werden nur ›wo relevant‹ bei den Informationen von NGOs aufgenommen.