

Zur Funktion Nationaler Menschenrechtsinstitutionen – Erfahrungen aus Deutschland

Der Zweck meines Vortrags besteht darin deutlich zu machen, dass unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitutionen auch in Ländern wie der Schweiz, Frankreich, Niederlande oder Deutschland, in denen eine entwickelte und differenzierte Landschaft menschenrechtlicher NGOs und staatlicher Institutionen schon länger besteht, eine wichtige Rolle für die Effektivierung des Menschenrechtsschutzes wahrnehmen. Meine Ausführungen gliedern sich in vier Abschnitte: Zunächst führe ich (in Abschnitt I) einige Basisdaten zum Deutschen Institut für Menschenrechte an, das ja den Hintergrund meiner eigenen Erfahrungen mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen darstellt. Sodann nenne ich (in Abschnitt II) einige der typischen Einwände, die auch in der deutschen Diskussion anfangs gegen die Einrichtung einer solchen Institution formuliert worden waren. In Abschnitt III bestimme ich den systematischen Ort des Deutschen Instituts für Menschenrechte als ein „dreifaches Zwischen“: Es steht zwischen Staat und Zivilgesellschaft, zwischen Wissenschaft und politischer Praxis sowie zwischen nationaler und internationaler Menschenrechtspolitik. Die damit gegebene Antwort auf die Frage nach dem Sinn einer solchen Institution wird im abschließenden Abschnitt IV durch ein näher ausgeführtes Beispiel aus der Arbeit des Deutschen Instituts für Menschenrechte illustriert.

I. Basisdaten zum Deutschen Institut für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) wurde im Jahre 2001 auf eine einstimmige Empfehlung des Deutschen Bundestags hin gegründet. Die Vorgeschichte des Instituts reicht indessen bis in die frühen 1990er Jahre zurück und ist nicht frei von Kontroversen verlaufen. Eine wichtige Rolle spielte von Anfang an das Forum Menschenrechte, d.h. die im Vorfeld der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 herum gegründete Plattform der

menschenrechtlich engagierten NGOs in Deutschland. Das Forum leistete ein knappes Jahrzehnt lang Öffentlichkeitsarbeit zugunsten der Einrichtung eines unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstituts. Dass das Institut seine Existenz insofern insbesondere dem Engagement der NGOs verdankt, ist keineswegs selbstverständlich. Aus anderen Ländern (z.B. den Niederlanden) ist zu hören, dass einige NGOs eher verhalten bis skeptisch auf die Pläne zur Einrichtung eines Nationalen Menschenrechtsinstituts reagieren – offenbar aus der Befürchtung heraus, dass ein solches Institut ihnen ihre Agenda streitig machen und sie somit längerfristig womöglich gar marginalisieren könnte.

Das Engagement des Forums Menschenrechte für die Einrichtung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution stieß zunächst auf Einwände und Widerstände (die ich im nächsten Abschnitt kurz anführen werde). Eine Zäsur war mit dem Regierungswechsel 1998 gegeben: Im Koalitionsabkommen der Regierung von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen gehörte die Absichtserklärung zur Gründung eines solchen Instituts in den Zusammenhang einer systematischen Aufwertung der Menschenrechtspolitik. Dazu zählten außerdem die (kurz danach erfolgte) Einrichtung eines Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung im Auswärtigen Amt sowie die Schaffung eines Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. (Bis dato hatte es ein solches Gremium nur in Gestalt eines Unterausschusses zum Auswärtigen Ausschuss gegeben; mit der Etablierung eines Vollausschusses sollte nicht nur der erhöhte Stellenwert der Menschenrechte symbolisiert werden, sondern zugleich auch deutlich werden, dass Menschenrechte eben nicht nur in der Außenpolitik, sondern in allen Bereichen der Politik maßgebend sind.)

Diejenigen im Bundestag, denen die Einrichtung eines Menschenrechtsinstituts besonders am Herzen lag, achteten darauf, dass das Institut nicht ein bloß „rot-grünes Projekt“ sein sollte. Sie legten vielmehr Wert darauf, dass es politisch „wetterfest“ ausgestaltet sein sollte. Wichtig war deshalb, Abgeordnete aus allen politischen Parteien – und eben auch aus den Oppositionsparteien – zu gewinnen. Dies ist schließlich gelungen. Am 7. Dezember 2000 (im Umfeld des internationalen Tags der Menschenrechte) fiel der entscheidende Beschluss – und zwar eben mit den Stimmen nicht nur sämtlicher Fraktionen, sondern sogar sämtlicher Abgeordneter.

In diesem einstimmigen Gründungsbeschluss wurde dem Institut ein breites, relativ offen formuliertes Mandat zugunsten des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte erteilt.

Zu diesem Zwecke soll das Institut Dokumentations- und Informationsfunktionen übernehmen, Bildungsarbeit leisten, anwendungsbezogene Forschung durchführen, Politikberatung (sowohl auf eigene Initiative als auch auf Wunsch politischer Akteure hin) leisten und internationale und nationale Vernetzungs- und Plattformfunktionen wahrnehmen. Entscheidend ist, dass der Bundestagsbeschluss expressiv verbis auf die so genannten Pariser Prinzipien für Nationale Menschenrechtinstitutionen verweist – also auf die von den Vereinten Nationen im Jahre 1993 verabschiedete zentrale normative Grundlage für diesen Typus unabhängiger menschenrechtlicher Institutionen; das Dokument hat seinen Namen von einer in Paris im 1991 durchgeführten Fachkonferenz, in denen die Prinzipien erarbeitet worden waren. Der Bundestagsbeschluss sieht auch eine staatliche Grundfinanzierung des Instituts – entsprechend den Pariser Prinzipien – vor.

Im Anschluss an den Bundestagsbeschluss bildete sich eine Gründungsversammlung, die am 7. März 2001 das Institut in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins schuf. Auch die Vereinsstatuten berufen sich auf die Pariser Prinzipien als das entscheidende normative Referenzdokument der National Human Rights Institutions. Um die Unabhängigkeit des Instituts – ein zentrales Kriterium innerhalb der Pariser Prinzipien – zu gewährleisten, wurde u.a. in den Statuten festgelegt, dass die staatlichen Vertreter innerhalb des 16-köpfigen Kuratoriums lediglich in beratender Funktion tätig sein sollten, aber kein Stimmrecht besitzen.

Die operative Tätigkeit des Instituts begann im Oktober 2001 unter der Leitung der stellvertretenden Direktorin Frauke Lisa Seidensticker (die zuvor zehn Jahre lang Generalsekretärin der Schweizer Sektion von amnesty international gewesen war). Seitdem ist das Institut kontinuierlich gewachsen. Das Personal umfasst (wenn man auch Teilzeitbeschäftigte sowie Kurzeittätige wie Referendarinnen/ Referendare und Praktikantinnen/ Praktikanten hinzurechnet) mittlerweile gut 30 Personen. Ich selbst fungiere seit August 2003 als Direktor.

Die im Bundestagsbeschluss aufgeführten (oben bereits genannten) Funktionen nimmt das Institut vollumfänglich wahr. Es leistet dies in einer großen thematischen Breite, die in den Jahresberichten seit 2002 regelmäßig dokumentiert wird. Wert gelegt wird auf ein hohes Maß an Kontinuität in der thematischen Arbeit, weil nur auf diese Weise Fachlichkeit und Seriosität gewährleistet werden können. Seit einigen Jahren werden die einzelnen Themen in

acht Linien geordnet. Es sind dies: Menschenrechtsbildung, Begleitung institutioneller Entwicklungen im internationalen bzw. im europäischen Menschenrechtsschutz, Diskriminierungsverbot (bezogen auf alle einschlägigen Diskriminierungsmerkmale), Politik der inneren und der äußeren Sicherheit (insbesondere im Kontext der Terrorismusbekämpfung, aber auch im Zusammenhang internationaler Friedenseinsätze), wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, Prävention und Verhinderung sklavereiähnlicher Praktiken, menschenrechtliche Anforderungen beim Umgang mit Flucht, Migration und Integration, Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit. (Wenigstens am Rande erwähnt sei, dass das Institut auf Wunsch des Eidgenössischen Departments des Äußeren eine Studie über die Durchführung bilateraler Menschenrechtsdialoge durchgeführt und entsprechende Beratungsfunktionen für das EDA übernommen hatte.)

Im Frühjahr 2003 wurde das Deutsche Institut vom International Coordination Committee (ICC) der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit Status A akkreditiert (im Jahr zuvor war ihm dieser Status zunächst noch unter Vorbehalt gewährt worden). Voraussetzung für die Akkreditierung mit Status A war der Nachweis voller Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien. Im Kreise der National Human Rights Institutions nimmt das Institut seitdem mehrere Funktionen wahr: So ist es Teil der Europäischen Steuerungsgruppe des ICC sowie Mitglied des Unterausschusses des ICC für Akkredierung; außerdem spielt es eine Rolle im Bemühen um eine verbesserte Kooperation mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und den menschenrechtlichen Vertragsorganen (Treaty Bodies) der Vereinten Nationen. (Nebeinbei: Auch außerhalb der Plattform der National Human Rights Institutions ist das Institut international aktiv. So fungiert der Kollege Wolfgang Heinz seit zwei Jahren als deutsches Mitglied im Europäischen Antifolterausschuss – einem Europaratsorgan zur Prävention von Folter – und wurde kürzlich in das neue Advisory Committee zum UN-Menschenrechtsrat gewählt.)

II. Warum eine Nationale Menschenrechtsinstitution?

Wie bereits angedeutet, stieß die Forderung nach Schaffung eines Nationalen Menschenrechtsinstituts anfangs auch auf Skepsis und Widerstand. Gab es nicht schon seit Jahren in Deutschland bewährte zivilgesellschaftliche Organisationen wie amnesty international, FIAN, Reporter ohne Grenzen, Humanistische Union oder auch einschlägig

engagierte Institutionen der christlichen Kirchen? Würde ein weiterer Player nicht im besten Falle überflüssig, womöglich aber sogar schädlich sein und den NGOs Konkurrenz auf dem Spendenmarkt, aber auch auf dem umkämpften und stets begrenzten Markt öffentlicher Aufmerksamkeit machen? Könnte ein staatlich finanziertes Institut nicht eventuell sogar dazu missbraucht werden, die NGOs zu marginalisieren und stattdessen gleichsam eine staatlich organisierte und „domestizierte“ Alternative zu den NGOs zu bilden?

Ferner: War die von einem Menschenrechtsinstitut erhoffte Expertise nicht längst schon in Gestalt universitärer Einrichtungen – etwa dem Menschenrechtszentrum an der Universität Potsdam oder dem Heidelberger Max-Planck-Institut für Völkerrecht und internationales öffentliche Recht – verfügbar? Wäre es nicht sinnvoller, diese bestehenden universitären Einrichtungen, die teilweise an finanzieller Auszehrung leiden, besser zu unterstützen, als ihnen ein neues Institut entgegenzusetzen?

Und weiter: Gab es nicht längst auch schon verschiedene staatliche Institutionen mit Zuständigkeit für Menschenrechtsfragen – angefangen vom Arbeitsstab Menschenrechte im Auswärtigen Amt über die Menschenrechtsbeauftragte im Justizministerium bis zu den diversen Spezialbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderung oder für Fragen von Flucht und Migration? Würde ein neues, staatlich finanziertes Institut nicht auch hier eher überflüssige und eher kontraproduktive Konkurrenzsituationen schaffen und auf diese Weise das gelegentlich beklagte Gremienlabyrinth noch weiter verschlimmern?

Schließlich, was die innenpolitische Wirkung eines solchen Instituts anbelangt: Hatte sich Deutschland nicht vor allem durch eine relativ gut funktionierende Gerichtsbarkeit – bis hin zum Bundesverfassungsgericht mit seiner geradezu überragenden Autorität – nicht längst als ein liberaler, die Grund- und Menschenrechte achtender Rechtsstaat bewährt? Würde die Einrichtung eines neuen Menschenrechtsinstituts mit (auch!) innenpolitischer Monitoring-Funktion nicht ein missverständliches Signal aussenden und als Ausdruck eines Misstrauens in die Funktionsfähigkeit der Gerichtsbarkeit interpretiert werden können?

Mögliche Risiken von Doppelarbeit, Gremienwirrwahr, finanzieller und institutioneller Verzettelung, neuen Konkurrenzen – dies sind einige der Befürchtungen, die von den Skeptikern gegen die Gründung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution vorgebracht worden waren oder die implizit in manchen eher skeptischen Anmerkungen mitschwangen.

Solche Befürchtungen müssen ernst genommen werden. Sie auszuräumen, ist eine Herausforderung sowohl für die konzeptionelle Ausrichtung als auch für die praktische Arbeit einer Nationalen Menschenrechtsinstitution.

III. Ein „dreifaches Zwischen“: der systematische Ort des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Die Antwort auf die Frage nach dem Sinn einer Nationalen Menschenrechtsinstitution besteht nicht primär im Aufzeigen einer „Lücke“, die ein solches Institut zu füllen hätte. Gewiss lassen sich auch in Staaten mit einer entwickelten menschenrechtlichen (staatlichen und zivilgesellschaftlichen) Infrastruktur manche Lücken identifizieren. Eine Nationale Menschenrechtsinstitution sollte aber nicht nur ein „Lückenbüßer“ sein, sondern seine Rolle so verstehen, dass sie zum besseren Funktionieren der bestehenden menschenrechtlichen Organisationen und Gremien aktiv beiträgt. Sie steht nicht einfach nur neben anderen Institutionen, sondern kooperiert mit ihnen und bewegt sich interaktiv zwischen ihnen allen.

Eine Nationale Menschenrechtsinstitution kann zum Beispiel den NGOs (sofern diese das wollen) dazu verhelfen, ihre jeweils eigene Agenda zielgerichteter und wirksamer durchzuführen; sie kann den Austausch zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren verbessern; sie kann Impulse für wissenschaftliche Forschung geben und zugleich dazu beitragen, dass menschenrechtsrelevante Forschungsergebnisse in der politischen Alltagspraxis besser „ankommen“; insbesondere soll sie dazu dienen, internationalen Menschenrechtsorganen (etwa der Vereinten Nationen oder des Europarats) zu mehr Wirksamkeit auf nationaler Ebene zu verhelfen und im Gegenzug die menschenrechtlichen Bewertungen internationaler Gremien durch Impulse und Rückmeldungen aus der nationalen Ebene zu präzisieren.

Für all diese „interaktiven“ Funktionen sind Nationale Menschenrechtsinstitutionen deshalb besonders geeignet, weil sie buchstäblich immer „dazwischen“ sind. Sie operieren zwischen Staat und Zivilgesellschaft, zwischen Wissenschaft und politischer Praxis, zwischen internationaler und nationaler Ebene. Dazu nun Erläuterungen aus der Perspektive des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

1. Zwischen Staat und Zivilgesellschaft

Eine Nationale Menschenrechtsinstitution ist weder eine NGO noch eine staatliche Behörde. Von einer NGO unterscheidet sie sich durch den staatlichen Gründungsakt sowie die staatliche Finanzierung; beides ist in den Pariser Prinzipien vorgeschrieben. Im Falle des Deutschen Instituts für Menschenrechte gibt es zwar kein förmliches Gesetz (wie dies in den Pariser Prinzipien eigentlich vorgesehen ist), immerhin aber einen einstimmigen Beschluss des parlamentarischen Gesetzgebers, der auch die finanziellen Grundlagen des Instituts festlegt. Von einer staatlichen Behörde wiederum unterscheidet sich eine Nationale Menschenrechtsinstitution kraft ihrer Unabhängigkeit, wie dies wiederum in den Pariser Prinzipien – mit verschiedenen Spezifizierungen – vorgegeben ist. Das Deutsche Institut kann im Rahmen des weit gefassten Mandats seine thematische Agenda selbständig festlegen, über das Budget autonom (natürlich unter Beachtung der Ausgabenregelungen für öffentliche Gelder) verfügen und hat die Entscheidungsbefugnis über alle konkreten Projekte. Es ist auch frei, auf Kooperations- und Beratungswünsche seitens staatlicher Institutionen einzugehen oder ihnen ggf. eine Absage zu erteilen. Zwischen staatlicher Gründung und Finanzierung einerseits und der thematischen und funktionalen Unabhängigkeit andererseits besteht nicht nur kein Widerspruch: Die staatliche Gründung und die öffentliche Finanzierung sind in den Pariser Prinzipien gerade zur Stärkung der Unabhängigkeit vorgesehen. Denn auf diese Weise soll eine Nationale Menschenrechtsinstitution in die Lage versetzt werden, sich unabhängig von etwaigen Konjunkturschwankungen auf dem Spendenmarkt nachhaltig ihren Aufgaben – der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte – zu widmen.

In der doppelten Abgrenzung gegenüber NGOs und staatlichen Instanzen steht das Institut gewissermaßen zwischen beiden. Genau diese Zwischenposition prädestiniert es dazu, die Kommunikation zwischen beiden zu verbessern. Tatsächlich nimmt das Institut immer wieder gleichsam Dolmetscherfunktion wahr (wobei es im Unterschied zu einem Dolmetscher allerdings nicht nur die anderen sprechen lässt, sondern auch selbst eine Stimme sein will und eine eigene Agenda verfolgt – darin liegt die Grenze dieser Metapher).

Dazu zwei Beispiele aus dem Vorjahr. Nach Verabschiedung der neuen UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Dezember 2006) hat sich das Institut in mehrfacher Hinsicht dafür eingesetzt, die Konvention bekannt zu machen und Impulse auf

dem Weg zu ihrer Ratifikation zu geben. Was die Konvention u.a. auszeichnet, ist ein hoher Grad sprachlicher Präzision und sprachlicher Sensibilität. So wird Behinderung nicht einfach als Problem der betroffenen Menschen definiert, sondern von der Beziehung zwischen bestimmten physischen, psychischen der sensomotorischen Beeinträchtigungen einerseits und den in der Gesellschaft bestehenden mentalen Vorbehalten bzw. strukturellen Barrieren andererseits her verstanden. Das sprachliche Niveau der Konvention geht vor allem darauf zurück, dass die Betroffenenorganisationen – wie nie zuvor – eine aktive Rolle bei der Erarbeitung des Konventionstextes übernommen hatten. Wichtig war uns nun, dass auch bei der offiziellen deutschen Übersetzung die sprachliche Sensibilität und Präzision gewahrt bleiben sollte. Wir haben deshalb im September 2007 ein ganztägiges Fachgespräch über die damals vorliegende vorläufige Übersetzung durchgeführt. Daran waren einerseits die Behindertenverbände sowie interessierte NGOs beteiligt, andererseits Vertreterinnen und Vertreter aus mehreren Bundesministerien (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Die Konferenz hat gezeigt, dass in fundamentalen Fragen der Übersetzung – auch bei strategischen Schlüsselbegriffen der Konvention wie etwa dem Begriff der „Inklusion“ – Uneinigkeit bestand (und übrigens nach wie vor besteht). Zwar ist es nicht gelungen, eine deutsche Fassung, die allseits Zustimmung findet, voranzutreiben; damit war auch von vornherein nicht zu rechnen. Gleichwohl wurde die Konferenz von allen Seiten als nützlich empfunden.

Ebenfalls im Herbst 2007 wurde – nach Jahren interner Vorarbeit – der Entwurf der Bundesregierung für einen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus vorgelegt. Der Nationale Aktionsplan ist Bestandteil des Nachfolgeprozesses der Weltkonferenz gegen Rassismus (in Durban 2001), auf der die Bundesrepublik Deutschland sich zur Erstellung eines solchen Plans verpflichtet hatte. Die Bundesregierung verband mit der Vorstellung des Entwurfs im Oktober 2007 die Absicht, den Plan noch im Laufe des Jahres im Kabinett zu verabschieden. Dieser im allerletzten Stadium der Erstellung nun plötzlich sehr knappe Zeitplan stieß auf Widerstand einschlägig spezialisierter NGOs, die außer der Kritik am Prozedere vor allem auch inhaltlich erhebliche Vorbehalte gegen die Vorlage einbrachten. Das Deutsche Institut für Menschenrechte lud Regierung (insbesondere das federführende Bundesinnenministerium) sowie NGOs zu einem ganztägigen intensiven Gespräch ein. Bei dieser Veranstaltung wurde deutlich, dass der vorgelegte Entwurf noch nicht eigentlich den Charakter eines zukunftsgerichteten Aktionsplans hatte, sondern eher aus einer Bestandsaufnahme bereits

existierender Maßnahmen – mit der Tendenz ihrer generellen Fortschreibung – bestand. Außerdem wurde schon die Problembeschreibung als defizitär kritisiert: Mit einer einseitigen Fixierung auf rechtsextreme Gewalt wurde das Thema Rassismus politisch gleichsam marginalisiert. Der auch in der „Mitte der Gesellschaft“ bestehende Alltagsrassismus kam genauso wenig vor wie strukturelle Formen von Rassismus (etwa bei der Wohnungsvergabe oder auf dem Arbeitsmarkt). Das Deutsche Institut für Menschenrechte – als Gastgeberin und Moderatorin des Gesprächs – schloss sich dieser Grundsatzkritik an und empfahl eine gründliche Überarbeitung. Die Bundesregierung verzichtete in der Tat darauf, den Nationalen Aktionsplan, wie zunächst vorgesehen, schon im Dezember zu verabschieden und entschloss sich dazu, den Zeitplan um einige Monate nach hinten zu verschieben. Der Neu-Entwurf, der für Frühjahr oder Sommer 2008 zu erwarten ist, liegt noch nicht vor.

Die beiden genannten Beispiele stehen für die Plattform-Funktion, die das Institut – neben anderen Funktionen – immer wieder übernimmt. Für die Regierung bringt dies verbesserte Chancen, die kritische Sichtweise der NGOs frühzeitig zur Kenntnis zu nehmen und darauf zu reagieren. Die NGOs wiederum nutzen die Gelegenheit, ihre Standpunkte informell und formell deutlich zu machen. Sie haben wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass durch die Arbeit des Instituts ihre Einflussmöglichkeiten in der Politik gestärkt worden sind. Das Institut erweist sich – manchen Befürchtungen zum Trotz – also keineswegs als Konkurrenz für die NGOs; es nimmt ihnen ihre Agenda nicht weg, sondern erhöht die Chancen, dass sie ihre Anliegen mit Erfolg vorantreiben.

Die gute Kooperation insbesondere mit menschenrechtlichen NGOs gehört übrigens zu den zentralen Kriterien der Akkreditierung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen gemäß den Pariser Prinzipien. Als Voraussetzung für den Mitgliedschaftsstatus im Kreis der National Human Rights Institutions müssen diese zeigen, dass sie nicht etwa als Barriere oder Filter zwischen Staat und Gesellschaft stehen, sondern ihre Zwischenposition strategisch zugunsten einer verbesserten Kommunikation in der Gesamtgesellschaft zu Menschenrechtsfragen nutzen. Die Bedeutung, die der Kooperation mit den NGOs zugemessen wird, kommt auch darin zum Ausdruck, dass NGO-Vertretungen zu allen internationalen Konferenzen der National Human Rights Institutions eingeladen werden und dort aktiv präsent sind.

2. Zwischen Wissenschaft und politischer Alltagspraxis

Eine interessante Zwischenposition nimmt das Deutsche Institut für Menschenrechte auch insofern wahr, als es sich zwischen universitärer Wissenschaft und praktischer Politik bewegt. Bei der thematischen Arbeit sieht sich das Institut wissenschaftlichen Standards verpflichtet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bringen dabei Expertise aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen ein: Rechtswissenschaft (mit verschiedenen subdisziplinären Spezialisierungen vom Völkerrecht über das Europarecht bis zum nationalen Sozialrecht), Politikwissenschaft, Islamwissenschaft, Soziologie, Pädagogik, Theologie, Betriebswirtschaft und Verwaltungswissenschaft, Bibliothekswissenschaft, Philosophie usw.

Gleichzeitig unterscheidet sich das Institut in seiner Arbeitsweise fundamental von universitärer Forschung. Die Studien, Policy Papers, Handbücher und Essays des Instituts stehen stets im Kontext einer kontinuierlichen thematischen Menschenrechtspolitik: Sie sind kein Selbstzweck und kein Endprodukt bestimmter Forschungsprojekte, sondern Mittel zur Menschenrechtsbildung oder Politikberatung. Sie reagieren daher entweder auf bestehende Debatten (etwa auf Vorschläge zur Aufweichung des absoluten Folterverbots oder auf einseitig kulturalistische Deutung von Zwangsverheiratungen); oder sie dienen dazu, qualifizierte Debatten voranzutreiben (etwa zu erforderlichen Menschenrechtskomponenten in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder über einen menschenrechtlichen Flüchtlingsschutz an den EU-Außengrenzen).

Mit relativ zeitnahen und für die politische Praxis relevanten Publikationen und Beratungsangeboten befindet sich das Institut genau in der Mitte zwischen der universitären Forschung (deren Projekte typischerweise über Jahre hinweg verlaufen) und der oftmals kurzatmigen tagespolitischen Praxis. Hier klafft in der Tat eine breite Lücke, die das Institut teilweise zu füllen vermag. Über die Lückenfüller-Funktion hinaus versteht es sich aber wiederum vor allem als interaktiver Player. Es versucht, existierende wissenschaftliche Expertise so zu bündeln und politisch auszurichten, dass sie für die Effektivierung des Menschenrechtsschutzes zum Tragen kommt.

Ein Beispiel dafür bietet der im Frühjahr 2007 von Institut herausgegebene Sammelband „Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland“ (erschienen im Nomos-Verlag). Er steht unmittelbar für das Projekt effektiver Umsetzung des Zusatzprotokolls zur UN-

Antifolterkonvention, dem sich das Institut von Anfang an verschrieben hat. Da auch nach der deutschen Zeichnung des Zusatzprotokolls (ratifiziert ist es bis heute noch nicht) bei vielen politisch Verantwortlichen der Eindruck besteht, eigentlich brauche Deutschland als funktionierender Rechtsstaat kein eigenes Instrument der Folterprävention, hat das Institut die bestehende empirische und normative Expertise zu den verschiedenen Anwendungsfeldern des Zusatzprotokolls – Polizei, Strafvollzug, Psychiatrie, Altenheime usw. – in einem Buch zusammengebracht. Dabei ist deutlich geworden, dass erhebliche Rechtsschutzlücken existieren, zu deren Behebung das Zusatzprotokoll beitragen kann. Der Band ist zwar der Form nach ein typischer Sammelband. Tatsächlich aber konnten die Autorinnen und Autoren aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (Rechtswissenschaften, Soziologie, Medizin, Psychologie usw.) zuvor in einem Workshop dafür gewonnen werden, ihre Artikel möglichst genau auf die Fragestellungen des Zusatzprotokolls hin zu justieren und dabei auch die Richtlinien des Europäischen Antifolterkommittees mit einzuarbeiten. Insofern handelt es sich bei diesem Buch nicht um einen der zahlreichen Konferenzbände, sondern um ein gezieltes Projekt der Politikberatung, wie es durch die Wissenschaft allein wohl kaum hätte zustande gebracht werden können. Das Institut übernimmt hier eine interaktiv-fokussierende Rolle und schafft auf diese Weise der vorhandenen wissenschaftlichen Expertise neue menschenrechtspolitische Relevanz und Wirksamkeit.

Aufgrund seiner Expertise hat das Institut verschiedentlich an öffentlichen Sachverständigenanhörungen des Deutschen Bundestags – zum Beispiel zur Umsetzung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien, zur Bekämpfung von Zwangsverheiratung oder zur Reform des Aufenthaltsrechts – teilgenommen. Bei solchen Anhörungen sind ansonsten vor allem Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft beteiligt. Ein Spezifikum des Instituts besteht aber darin, dass es den menschenrechtlichen Ansatz bei der Problembearbeitung quer zu den – oft sehr unterschiedlichen – Sachfeldern systematisch einbringt und auf diese Weise dann doch immer eine recht eigene Sicht entwickelt.

3. Zwischen nationaler und internationaler Menschenrechtspolitik

Der Begriff „National Human Rights Institution“ für den hier diskutierten Typus von Institutionen ist etwas missverständlich oder zumindest einseitig. Als sinnvoll erweist er sich aus der Perspektive der internationalen Menschenrechtspolitik. Denn sowohl für das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte als auch für den Menschenrechtskommissar des

Europarats sind die Nationalen Institutionen ein Stück weit potenzielle „Greifarme“ internationaler bzw. europäischer Menschenrechtspolitik in die Einzelstaaten hinein. Umgekehrt wird man sagen müssen, dass sich aus der nationalen Perspektive die entsprechenden Institutionen gerade durch ihre kontinuierliche Rückbindung an internationale Menschenrechtsnormen und –gremien auszeichnen. Wiederum also bewegen sich Nationale Menschenrechtsinstitutionen in einem Zwischenraum – hier zwischen nationaler und internationaler bzw. europäischer Menschenrechtspolitik.

Dass internationale Menschenrechtsnormen vor allem durch Mechanismen nationaler Implementierung und nationalen Monitorings wirksam zur Geltung kommen, gehört zu den wichtigsten Einsichten der jüngeren Menschenrechtsdiskussion. Sie manifestieren sich auch in den neueren Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen. So sieht etwa das Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention vor, dass die Staaten vor Ort eine oder mehrere unabhängige nationale Präventionsmechanismen (National Preventative Mechanisms) einrichten müssen. Dass National Human Rights Institutions dabei eine entscheidende Rolle zu übernehmen haben (oder auch selbst unmittelbar als Präventionsgremien fungieren können), versteht sich von selbst. Auch die UN-Behindertenrechtskonvention sieht ein unabhängiges Monitoring auf nationaler Ebene vor; die Konvention verweist dabei expressiv verbis auf die Pariser Prinzipien für Nationale Menschenrechtsinstitutionen.

Im UN-Hochkommissariat für Menschenrechte in Genf gibt seit Jahren eine eigene „National Institutions Unit“, die in Kooperation mit dem ICC (siehe oben) wertvolle Unterstützung für die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen gibt. Die NI Unit führt Trainingsprogramme zum Beispiel zu Fragen der Folterprävention oder der Bekämpfung von Rassismus durch, ist auf den regionalen und internationalen Koordinationstreffen der National Institutions mit Rat (aber ohne Stimme!) präsent und fungiert faktisch als Sekretariat für den Unterausschuss zur Akkreditierung bzw. Re-Akkreditierung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Seit Jahren sind die Nationalen Institutionen mit Erfolg bemüht, entweder je einzeln oder im Bündnis mit anderen und gelegentlich auch im Namen des gesamten ICC im UN-Menschenrechtsrat (wie zuvor schon in der UN-Menschenrechtskommission) aufzutreten und sich zu Sachfragen – wie etwa den Mandaten der thematischen Sonderberichterstattung – zu äußern.

Auch auf regionaler Ebene – für Europa also auf Ebene des Europarats – gibt es Kooperation und Koordination. Seit kurzem verfolgt der Menschenrechtskommissar des Europarats das

Projekt, die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit den Ombudsinstitutionen zu sogenannten „National Human Rights Structures“ zu vernetzen, um auf diese Weise – unter Respektierung der Unabhängigkeit – für sich selbst Stützpunkte in der nationalen Menschenrechtspolitik zu gewinnen. Bei diesem Projekt sind allerdings noch manche Fragen offen geblieben.

Für die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die ihre „Hausaufgaben“ ja zu allererst im eigenen Land zu erfüllen haben, ist die Rückbindung an die internationalen bzw. europäischen Menschenrechtsorgane sowie der damit einhergehende kollegiale Austausch mit anderen Nationalen Institutionen unverzichtbar. Er trägt dazu bei, dass sie auf nationaler Ebene als Gelenk hin zur internationalen bzw. europäischen Menschenrechtspolitik fungieren können. Sie gewinnen damit eine Perspektive, die im Vergleich zu anderen Organisationen ein einzigartige Perspektive und Rolle.

IV. Ein Beispiel aus der Praxis: Der Beitrag zur Effektivierung des Staatenberichtssystems

Die im vorigen Abschnitt erläuterte dreifache Zwischenposition sei abschließend an einem Projekt näher erläutert, das für die Arbeitsweise des Deutschen Instituts besonders charakteristisch ist, weil hier alle drei Dimensionen von Interaktion – zwischen Staat und Zivilgesellschaft, zwischen Wissenschaft und politischer Praxis, zwischen internationaler und nationaler Menschenrechtspolitik – gleichermaßen zum Zuge kommen. Mit der Ratifikation der verschiedenen Menschenrechtskonventionen übernehmen die Staaten bekanntlich nicht nur materielle, sondern auch prozedurale Verpflichtungen. Dazu gehört in praktisch allen Fällen, dass sie periodisch über die Verwirklichung der materiellen Konventionsverpflichtungen zu berichten haben. Diese so genannten Staatenberichte gehen an Überwachungsorganen („Treaty Bodies“), zusammengesetzt aus unabhängigen Sachverständigen, die mit jeder einzelnen Konvention verbunden sind. Für die Antifolterkonvention ist dies beispielsweise der Antifolterausschuss, für die Kinderrechtskonvention der Kinderrechtsausschuss usw.

Den Treaty Bodies obliegt es, die Staatenberichte kritisch zu prüfen. Dafür können sie auch unabhängige Quellen nutzen, insbesondere eigens konzipierte Parallelberichte (manchmal

auch „Schattenberichte“ genannt), die die NGOs als kritische Korrektive zu den Staatenberichten einsenden können. Die Staaten werden zu einer Befragung nach Genf vorgeladen, wo sie den Treaty Bodies Rede und Antwort zum Staatenbericht stehen müssen. Als Ergebnis der Gesamtprüfung werden schließlich „Concluding Observations“ formuliert, mit denen der Berichtszyklus (wie schon der Namen andeutet) seinen vorläufigen Abschluss findet. Manche der in den Concluding Observations formulierten Empfehlungen oder Forderungen werden als besonders dringlich markiert; in diesen Fällen sollen die Staaten den entsprechenden Ausschuss dann innerhalb einer eigens festgelegte Frist Auskünfte erteilen. Beispielsweise war die deutsche Bundesregierung vom Ausschuss für den Pakt über bürgerliche und politische Rechte im Jahre 2004 aufgefordert worden, binnen Jahresfrist zu erklären, wie die Bundesrepublik Deutschland zur extraterritorialen Geltung der Paktpflichten (also zu deren Geltung und Anwendung etwa bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr) steht.

Das Institut sieht sich dazu mandatiert, die Effektivität dieses Staatenberichts wesens zu stärken. Es leistet dazu mehrere Beiträge: Es unterstützt die Parallelberichterstattung der deutschen NGOs, es führt Fachgespräche zur Umsetzung der Concluding Observations durch, schließlich engagiert es sich international für eine bessere Kooperation zwischen National Human Rights Institutions und Treaty Bodies.

Dass eine Nationale Menschenrechtsinstitution unmittelbar bei der Erarbeitung des offiziellen Staatenberichts mitwirkt, wäre mit dem Prinzip der Unabhängigkeit unvereinbar. Hingegen liegt es nahe, eine unabhängige Parallelberichterstattung zu leisten, wie viele National Institutions dies auch tatsächlich tun. Das Deutsche Institut hat sich allerdings entschlossen, eine solche Parallelberichterstattung nicht selbst durchzuführen, sondern stattdessen die NGOs in dieser Rolle zu unterstützen. So haben im Jahre 2007 im Institut Fachgespräche mit den NGOs zu den beiden unmittelbar anstehenden Berichten – zum Antirassismusausschuss sowie zum Frauendiskriminierungsausschuss – stattgefunden; ähnliche Treffen hatte es auch früher schon gegeben. Sie fanden starkes Interesse bei den NGOs. Konkret ging es darum, eine Vernetzung zwischen den einschlägig spezialisierten NGOs zu ermöglichen, damit die jeweilige Expertise optimal in einen kompakten Parallelbericht einfließen kann. Das Institut erläuterte die strategisch wichtigen Details des Berichtsverfahrens. Mitglieder der in diesen Fällen relevanten Treaty Bodies haben an den Gesprächen mitgewirkt und deutlich gemacht, welche Art von Information für die Bewertung der Staatenberichte besonders relevant sind und wie ein Parallelbericht gestaltet sein muss, damit die Treaty Bodies (in ihrer sehr begrenzt

verfügbaren Zeit) ihn wirksam nutzen können. Das Institut leistete auch die Rückbindung zu früheren Empfehlungen der Treaty Bodies, um auf diese Weise Kontinuität herzustellen und zu verhindern, dass die Berichterstattung zu einem „leeren Zirkel“ der immer wieder gleichen Fragen und Empfehlungen degeneriert. Eine wichtige Quelle für die Justizierung der NGO-Arbeit sind auch die General Comments der Treaty Bodies, in denen das länderspezifische „case law“ (also die spezifischen Concluding Observations sowie auch die Bewertung konkreter Individualbeschwerden) auf mittleres Abstraktionsniveau gehoben und zusammengefasst werden. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat die General Comments aller Treaty Bodies von den Anfängen in den 1970er Jahren bis zum Stand Mitte 2004 (zusammen mit Kurzeinführungen) in deutscher Sprache in einem Band veröffentlicht, der für die NGO-Parallelberichterstattung zur Verfügung steht. Indem das Institut den NGOs Infrastruktur-Wissen aus dem Menschenrechtssystem bereitstellt, hilft es ihnen dazu, ihre je eigene menschenrechtliche Agenda mit mehr Aussichten auf Wirksamkeit zu verfolgen.

Während das Institut bei der Parallelberichterstattung eher beratend im Hintergrund agiert, tritt es bei der Nachbearbeitung der Concluding Observations unmittelbar selbst an die Fachöffentlichkeit und die Politik. Motiv für den Entschluss des Instituts, insbesondere an dieser Stelle eine sichtbare Rolle zu übernehmen, war der von allen Fachleuten geteilte Eindruck, dass ein systematisches follow up zu den Empfehlungen der Treaty Bodies bis dato kaum je stattgefunden hatte, hier also ein besonderer Schwachpunkt des Staatenberichtsverfahrens lag – mit dem Risiko, dass der Berichtszyklus letzten Endes mehr oder weniger leer lief.

Sobald die jeweiligen Concluding Observations der Treaty Bodies zum deutschen Staatenbericht vorliegen, lädt das Institut die dadurch angesprochenen Ministerien (auf Bundes- und gelegentlich auch auf Länderebene), Mitglieder des Bundestags, die menschenrechtlichen NGOs sowie Fachleute aus der Wissenschaft zu Fachkonferenzen ein. Während das Interesse der NGOs bisher stets groß war und auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gern an den Konferenzen teilnahmen, war die Reaktion der Ministerien anfangs gemischt. Vor allem das Auswärtige Amt sowie das Bundesjustizministerium haben das Projekt stets unterstützt. Insbesondere das Bundesinnenministerium blieb demgegenüber zunächst ausgesprochen reserviert, hat sich dann aber doch zur Teilnahme an diesen Veranstaltungen durchgerungen. Bislang war zumeist auch ein Mitglied der jeweils relevanten

Treaty Bodies präsent. Die Konferenzen dienten dazu, konkrete Schritte bei der anstehenden Umsetzung der Concluding Observations auszuloten und zu verabreden. Die Ergebnisse wurden en detail festgehalten, öffentlich zugänglich gemacht und sowohl dem Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe als auch den zuständigen Ministerien in direkten Beratungsgesprächen unterbreitet. Schließlich sind den Treaty Bodies Rückmeldungen über die Gespräche zugestellt worden.

Darüber hinaus setzt sich das Institut auch international dafür ein, die Kooperation zwischen National Human Rights Institutions und den Treaty Bodies generell zu verbessern. Auf einer internationalen Konferenz, die in Kooperation mit dem Dänischen Menschenrechtsinstitut sowie mit dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte von Deutschen Institut organisiert wurde und im November 2006 in Berlin stattfand, wurde deutlich, wie unterschiedlich diesbezüglich die Praxis sowohl der National Institutions als auch der Treaty Bodies aussieht. Während etwa der UN-Antirassismusausschuss den National Institutions von sich aus Möglichkeiten aktiver Mitwirkung am Verfahren anbietet, verhalten sich einige andere Treaty Bodies noch eher reserviert. Dahinter steht auch Unsicherheit über die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Im Gegenzug weisen auch die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen ein breites Spektrum von Verhaltensweise auf, das von der Schattenberichterstattung über die Unterstützung von Individualbeschwerden bis hin zur Anmahnung von Vor-Ort-Untersuchungen durch die Treaty Bodies reicht. Fest steht, dass das Potenzial der Kooperation noch lange nicht ausgereizt ist. Die Ergebnisse der Berliner Konferenz sind eingeflossen in ein Handbuch zur Kooperation von National Institutions und Treaty Bodies, das, verfasst von Amrei Müller und Frauke Lisa Seidensticker, kürzlich erschienen ist.

Die hier nur kurz skizzierten Aktivitäten des Deutschen Instituts für Menschenrechte zur Effektivierung des Staatenberichtsverfahrens bieten lediglich ein Beispiel dafür, wie sich die komplexe „Zwischenlage“ einer Nationalen Menschenrechtsinstitution nutzen lässt. Diese Zwischenlage ist manchmal ungemütlich, weil sie zur permanenten Interaktion nötigt. Sie birgt aber enormes Potenzial für die Menschenrechtspolitik und hat von dort her auch ihren ganz eigenen Reiz.