

Treffen zu nationalen Menschenrechtsinstitutionen in föderalen Staaten – ein Rückblick

Die NGO-Plattform Menschenrechte hat am 13. März in Genf ein Treffen mit drei Vorsitzenden von nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) in föderalen Staaten organisiert, mit freundlicher Unterstützung von Katharina Rose vom Sekretariat der Internationalen Vereinigung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (ICC) sowie von der Association pour la prévention de la torture (apt).

Am Treffen haben rund 20 interessierte Personen aus der Bundesverwaltung, von Eidg. Fachkommissionen und den Kantonen sowie von einigen NGOs teilgenommen.

Prof. Beate Rudolf, Vorsitzende des Deutschen Instituts für Menschenrechte, David Langtry, Präsident der Kanadischen Menschenrechtskommission und Prof. Gillian Triggs, Präsidentin der Australischen Menschenrechtskommission, haben sich bereit erklärt, über ihre spezifischen Ländersituationen Auskunft zu geben.

Sowohl in den Kurzreferaten der Teilnehmenden des Panels als auch in der anschliessenden Diskussionsrunde ging es in erster Linie um die Fragen, ob und wie in Deutschland, Kanada und Australien die föderalen Einheiten in die Organisationsstruktur der NMRI eingebunden sind, welche Methoden sich für NMRIs bewährt haben, um die föderalen Einheiten im Bundesstaat in ihre Arbeit einzubeziehen, und welche Erfolge und Schwierigkeiten bei diesen Bemühungen auszumachen sind.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR)¹

Nach der Begrüssung und Einleitung von Yves Lador als Vertreter der NGO-Plattform Menschenrechte übernahm Prof. Beate Rudolf vom Deutschen Institut für Menschenrechte das Wort. Sie erläuterte die Organisation des DIMR, bevor sie auf die Kompetenzen und die Zusammenarbeit mit den Bundesländern zu sprechen kam und mit einem Fazit ihr Kurzreferat abschloss.

Keine strukturelle Einbindung der Bundesländer

Das Deutsche Institut ist ein eingetragener Verein. Laut Prof. Beate Rudolf garantiere ihm dies die grösstmögliche Unabhängigkeit gegenüber dem Staat.

Am Vortag der Veranstaltung einigten sich die Regierungsfractionen auf den Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für das DIMR; mit diesem Gesetz, das bis zur Sommerpause im Bundestag (Parlament) verabschiedet sein soll, wird dem Institut die Aufgabe der Nationalen Menschenrechtsinstitution für Deutschland und als Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention übertragen und die Finanzierung über den Haushalt des Bundestages festgeschrieben. Die Grundstruktur als Verein bleibt unverändert.

¹ Vgl. auch das Portrait des DIMR unter <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/portraits-nmri/deutsches-institut-menschenrechte-dimr>

Das DIMR besteht aus drei Organen, namentlich der Mitgliederversammlung, dem Vorstand und dem Kuratorium. Der „Bundesrat“ („zweite Kammer“ der Bundesgesetzgebung, in der die Regierungen der Bundesländer vertreten sind) sei im Kuratorium vertreten, allerdings ohne Stimmrecht. Das Kuratorium als Aufsichtsgremium setzt sich aus Vertretern/-innen der Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien und Politik (2 Abgeordnete) zusammen. Der Vorstand besteht aus Direktor/in und stellvertretendem/r Direktor/in. In der Mitgliederversammlung sind Organisationen und Einzelpersonen vertreten mit ausgewiesener menschenrechtlicher Kompetenz versammelt.

Beratung der Bundesländer durch das DIMR

Prof. Beate Rudolf meinte zur deutschen Institution, dass diese im internationalen Vergleich schwach sei, da sie über keine spezifischen Kompetenzen wie z. B. ein Akteneinsichtsrecht oder ein Klagerecht verfüge. Das DIMR habe „nur“ eine beratende Funktion. Es stelle sich für das DIMR die Frage, wie man mit dieser beratenden Funktion die Bundesländer erreichen könne, da in den einzelnen Bundesländern meist noch wenig Bewusstsein dafür bestehe, dass die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands auch für die Länder relevant sind, und sie daher von sich aus kaum Interesse zeigten, das DIMR zu konsultieren.

Um die Länderebene (16 Bundesländer) zu erreichen, lädt das DIMR die Länder zu seinen „Follow-up-Konferenzen“ ein, auf denen die Umsetzung der Abschliessenden Bemerkungen aus der Staatenberichtsprüfung diskutiert wird. Außerdem richte es sich mit seinen Empfehlungen an die spezialisierten Konferenzen der Länderminister (z.B. der Justizminister, Innenminister, Sozialminister, Familienminister). Als Monitoring-Stelle zur UN-BRK lädt das Institut die Behindertenbeauftragten der Länder zum regelmäßigen Austausch ein.

Darüber hinaus konzentriere sich das DIMR auf diejenigen Bundesländer, in denen in der Politik in einzelnen, vom DIMR bearbeiteten Fragen, die Bereitschaft sichtbar werde, in die menschenrechtlich gebotene Richtung zu gehen, oder wo gute Praxisbeispiele bestehen. Auf diese Weise versuche das DIMR, einzelne Länder als Vorbilder für andere Länder zu entwickeln und zu stärken. Dem dienen auch Pilotprojekte, die das DIMR durchführt, etwa im Bereich Menschenrechtsbildung (Train-the-Trainer mit Lehrerfortbildungsinstitutionen) oder durch die systematische Überprüfung von Landesrecht am Massstab der UN-BRK („Normprüfung“) oder die Evaluierung von Aktionsplänen der Länder zur Umsetzung der UN-BRK. Solche Projekte würden von einzelnen Ländern finanziert. Auch würden (selbst finanziert) vergleichende Studien zwischen den Bundesländern gemacht (z.B. Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung in den Schulgesetzen der Länder).

Gemischte Bilanz

Erschwert würde die Zusammenarbeit mit den Bundesländern durch die Tatsache, dass in den Bundesländern keine analogen Institutionen für den Menschenrechtsbereich bestehen. Die Sensibilität der Bundesländer für Menschenrechtsfragen sei jedoch zunehmend. Hieran habe gerade die UN-Behindertenrechtskonvention einen bedeutenden Anteil. Ein mittel- bis langfristiges Ziel des DIMR sei es, Regionalbüros auf Länderebene einzurichten, die von den Ländern finanziert würden. Erste Schritte auf diesem Weg könnten durch die Übernahme von Monitoring-Funktionen zur UN-BRK für einzelne Länder erfolgen, um für die Länder den Mehrwert solcher Regionalbüros erfahrbar zu machen.

The Canadian Human Rights Commission (CHRC)

Das zweite Kurzreferat hielt David Langtry, der Präsident der Kanadischen Menschenrechtskommission. David Langtry sprach über die Gerichtsbarkeiten in Kanada, die Aufgaben der CHRC und die Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA), welche die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen kanadischen Menschenrechtsagenturen koordiniert.

Unterteilung Kanadas in 14 Gerichtsbarkeiten

In Kanada gibt es 14 souveräne Gerichtsbarkeiten, welche auch für Menschenrechte zuständig sind. Diese lassen sich unterteilen in die bundesstaatliche Regierung (federal Crown), die zehn Provinzen (provincial Crowns) und die drei territorialen Regierungen (territorial governments). Die zehn verschiedenen Gliedstaaten haben wie auch die drei Territorien ihre je eigene Menschenrechtskommission geschaffen, wobei mit der CHRC zusätzlich noch eine Menschenrechtskommission auf nationaler Ebene besteht. Die einzelnen Zuständigkeiten sind unabhängig voneinander, so dass keine einer anderen untersteht. Die bundesstaatliche Gerichtsbarkeit (federal Crown) ist zuständig für Anliegen, welche die bundesstaatlichen oder bundesstaatlich regulierten Arbeitgeber und Dienstleistungsanbieter des öffentlichen und privaten Sektors betreffen.

Breiter Auftrag der CHRC

Die CHRC ist eine unabhängige Behörde, die dem Parlament unterstellt ist. Die Kommission hat ein breites Mandat, um die Menschenrechte zu fördern und zu schützen. In erster Linie betrifft das Mandat das Inland. Die Kommission interagiert aber auch mit den Menschenrechtsorganen der UNO. Die Kommission ist ausserdem befähigt, Beschwerden wegen Diskriminierung in der Arbeitswelt anzunehmen und zu bearbeiten. Zusätzlich fördert und schützt die CHRC die Menschenrechte durch Forschungsarbeit, durch die Entwicklung neuer Strategien und durch das Einreichen von Stellungnahmen beim Parlament. Die CHRC ist eine NMRI, die den „A-Status“ besitzt und mit einer Vielzahl an nationalen und internationalen Akteuren kooperiert, insbesondere auch mit diversen NGO.

Koordinierung der Menschenrechtsagenturen durch CASHRA

Die CASHRA ist die Schirmorganisation für die bundesstaatliche, die provinziellen, sowie die territorialen Menschenrechtsagenturen in Kanada. Sie agiert als ein Verbindungsglied der Kommunikation zwischen den kanadischen Menschenrechtskommissionen, indem sie unter anderem Initiativen koordiniert, Kooperationen zwischen den CASHRA-Mitgliedern und/oder anderen Organisationen aufzubauen hilft, Resolutionen beschliesst und jährlich stattfindende Konferenzen veranstaltet. Die CHRC hat innerhalb der CASHRA unter anderem die Rolle als Mittlerin zwischen der internationalen und der regionalen Ebene des Menschenrechtsschutzes.

Strukturelle Vorteile und Herausforderungen

David Langtry sieht die Vorteile der in Kanada bestehenden Struktur unter anderem darin, dass Menschenrechtsthemen in bundesstaatliche und provinzielle Bereiche ausstrahlen und gleichzeitig die Vielfalt an Auffassungen und Erfahrungen bewahrt wird. Allerdings schafft die Struktur auch einige Herausforderungen. So könne die Koordination zeitraubend sein, es bestünden nicht nur unterschiedliche Vorgaben der Gesetzgeber und sehr unterschiedliche Ressourcen der einzelnen Kommissionen, sondern auch verschiedene Prioritäten bei den Anliegen. Dass in der CASHRA nur Konsens-Entscheidungen möglich sind, ist ein entscheidendes Hindernis für ihre Handlungsfähigkeit.

The Australian Human Rights Commission

Als letzte der drei Vorsitzenden sprach Prof. Gillian Triggs zu den Teilnehmenden. Sie gab Auskunft über den verfassungsmässigen Menschenrechtsschutz in Australien, den Aufbau der Australischen Menschenrechtskommission und deren Aufgaben.

Spärliche Rechtsgrundlage für Menschenrechte

Die Präsidentin der Australischen Menschenrechtskommission leitete ihren Vortrag ein, indem sie ausführte, dass die „Australian Human Rights Commission“ seit 30 Jahren bestehe, eine rechtliche Grundlage besitze, unabhängig sei und deswegen auch über den „A-Status“ verfüge. Um die Stellung der australischen Kommission zu verstehen, müsse man die Rahmenbedingungen in Australien kennen. Denn in der australischen Verfassung sei nur ein einziges Menschenrecht, nämlich die Religionsfreiheit, garantiert, und trotz dem australischen Engagement in der Menschenrechtsausserpolitik existiere keine Bill of Rights.

Da die Menschenrechte in Australien verfassungsmässig nur schwach geschützt seien, hänge der Menschenrechtsschutz primär von der Gesetzgebungsarbeit des Parlaments und den Gerichten ab. Allerdings sei in der politischen Kultur die Idee von Grund- und Menschenrechten nur wenig verankert.

Klare Struktur

Die Australian Human Rights Commission (AHRC) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, in welcher das Präsidium über die meisten Kompetenzen verfügt. Die Kommission besteht aus sechs Kommissaren mit unterschiedlichen Themengebieten (Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice, Age and Disability Discrimination, Children, Human Rights, Race Discrimination, Sex Discrimination) und verfügt über 130 Mitarbeitende.

Umfangreiches Mandat zur Behandlung von Beschwerden

Die Kommission verfügt über eine Beschwerdefunktion, welche Prof. Gillian Triggs als zentral erachtet, da jede einzelne Beschwerde, die eine Diskriminierung betrifft, immer zuerst an die Kommission gerichtet werden müsse. Das heisst: Die AHRC ist in Diskriminierungsklagen den eigentlichen Gerichtsinstanzen als ein Schiedsgericht vorgelagert. Für diese Klagen, die v.a. die Arbeitswelt betreffen, hätte die Kommission auch eine Untersuchungskompetenz. Dadurch werde der Zugang zum Recht für jedermann sichergestellt.

Ausserdem könne die Kommission Anträge, die stets auf solider Forschung beruhen müssten, an parlamentarische Organe einreichen und Studien durchführen.

Es gibt in Australien auch Menschenrechtskommissionen auf regionaler Ebene, wenngleich mit sehr unterschiedlichen Profilen. Prof. Gillian Triggs führte aus, dass man daran sei zu lernen, wie auf verschiedenen föderalen Ebenen am besten miteinander gearbeitet wird. Sehr wichtig sei eine sorgsame Arbeitsweise.

Die Präsidentin schloss ihr Kurzreferat mit der Anmerkung, dass die menschenrechtspolitische Arbeit der AHRC nur dann auf Akzeptanz stösst, wenn sie sich auf seriöse empirische Forschung abstützt.

Diskussion

Nach den drei Vorträgen fand eine Diskussion statt, bei der die Teilnehmenden frei waren, ihre Fragen an die Vortragenden zu richten. Die Diskussion wurde von Barbara Bernath (apt) geleitet.

Frage 1: Gibt es in Deutschland MRI auf regionaler Ebene?

Prof. Beate Rudolf antwortete, dass es keine Menschenrechtsorgane auf Länderebene gebe. Es gebe zwar die Bürgerbeauftragten (entsprechen Ombudsstellen), die allerdings keine Menschenrechtsinstitutionen seien und ihre Arbeit auch nicht systematisch an den international garantierten Menschenrechten ausrichteten.

Frage 2: Was machen NHRI für den Follow up internationaler Empfehlungen auf der Ebene der föderalen Einheiten?

Das DIMR veranstaltet regelmäßig nach dem Ende einer Staatenberichtsprüfung „Follow-up-Konferenzen“, an denen Vertreter/innen der Bundesregierung, des Bundestages und der Zivilgesellschaft teilnehmen. Hierzu werden auch die Zuständigen aus den Ländern eingeladen.

David Langtry meinte, dass in Kanada alles durch die CASHRA gehe, und sie zusammen Monitoring und Follow up machen und Arbeitsgruppen bilden würden.

In Australien würden die Regierung und die Menschenrechtskommission zum UPR parallel einen Bericht verfassen. Die Kommission versucht, die Aufmerksamkeit auf die Berichte zu richten und verschiedene Akteure national zusammenzubringen.

Die letzten Fragen betrafen die Rolle der föderalen Einheiten bei der Finanzierung und dem Setzen der Themenschwerpunkte der NMRI.

In Australien werden die Teilstaaten weder bei der Finanzierung noch bei der Ausarbeitung der Themen miteinbezogen. Prof. Gillian Triggs erklärte, dass die Finanzierung eine Sache des Bundesstaats sei. Die Kommission erarbeite einen 5-Jahres-Plan, wobei sie jedes Jahr die Prioritäten neu untersuche. Diese Festlegung sei konsensbasiert und die Kommission sei dabei vollständig autonom.

Die Kanadische Kommission erarbeite ihr eigenes Budget und lege dieses dem Parlament vor. Dabei sei sie komplett unabhängig und könne zusätzliche Mittel beantragen, falls diese benötigt würden. Es gebe auch bei der CHRC keine externen Inputs, aber sie müsse einen jährlichen Bericht verfassen.

Auch in Deutschland komme die Finanzierung nur von der nationalen Ebene; lediglich einzelne Projekte würden von einzelnen Ländern finanziert. Beim Erarbeiten der Themenschwerpunkte setze das DIMR seine Prioritäten selbständig und berücksichtige dabei die Empfehlungen internationaler Gremien. Die Mitarbeiter/innen des Instituts würden die Jahresplanung ausarbeiten, welche das Kuratorium als „kritischer Freund“ nochmals begutachten und förmlich annehmen würde.

Zum Abschluss bedankte sich Barbara Bernath bei den Vortragenden für ihre spannenden Ausführungen.

1.4.2015
Abraham Kliebens /Alex Sutter