

Liane Adler\*

## Nationale Menschenrechtsinstitutionen im OSZE-Gebiet: Bestandsaufnahme eines innovativen Konzepts

*Der Aufbau starker Menschenrechtsinstitutionen in den einzelnen Ländern wird auf lange Sicht dafür sorgen, dass die Menschenrechte auf nachhaltige Weise geschützt und gefördert werden.*

Kofi Annan<sup>1</sup>

### Einführung

Vor allem seit den 1990er Jahren haben zahlreiche neue Akteure die Menschenrechtsbühne betreten: die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs). Nationale Menschenrechtsinstitutionen stellen ein einzigartiges und innovatives Konzept dar: Sie wurden mit der Idee ins Leben gerufen, neue Einrichtungen zu schaffen, die einzig und allein mit der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte betraut sind. Sie sollten zum einen dazu beitragen, systematische Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, und zum anderen auf Menschenrechtsverletzungen reagieren, indem sie Regierungen mit Beratung und Empfehlungen zur Seite stehen oder in vielen Fällen auch als quasigerichtliche Gremien Individualbeschwerden bearbeiten. Dabei sollten sie weder den Staaten die Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte abnehmen noch ihre Verantwortung ergänzen. NMRIs wurden vielmehr mit dem Ziel gegründet, Staaten bei der Verwirklichung bürgerlicher, politischer, sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte zu unterstützen.

NMRIs sind, obwohl von Parlamenten berufen und aus öffentlichen Haushalten finanziert, funktional und institutionell unabhängig. Für Regierungen und zivilgesellschaftliche Akteure war dies von Anfang an eine Herausforderung: Regierungen sahen sich nun in bis dahin unbekanntem Ausmaß mit der Überwachung des staatlichen Menschenrechtsschutzes durch NMRIs konfrontiert. Und auch nichtstaatliche Organisationen (NGOs) begegneten den NMRIs anfänglich mit Argwohn. Sie betrachteten sie mitunter als staatliche Stellen, die als bloße „Kosmetik“ den Anschein erwecken sollten, dass der Staat seinen Verpflichtungen zur Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes nachkommt, ohne jedoch selber aktiv zum Menschenrechtsschutz beizutragen.

---

\* Der vorliegende Beitrag gibt nicht notwendigerweise die offizielle Haltung des OSZE-BDIMR wieder.

1 Vereinte Nationen, Generalversammlung, Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen, Bericht des Generalsekretärs, A/57/387, 9. September 2002, S. 12.

Anstoß für die Einrichtung und den Aufbau von NMRI war für die internationale Gemeinschaft der offenkundige Bedarf an unabhängigen Partnern vor Ort, die als Anlaufstelle auf nationaler Ebene die Einhaltung der Menschenrechte durch die Staaten sicherstellen sollen. NMRI sollten als Brücke dienen, um die häufig zwischen Regierung und Zivilgesellschaft bestehenden Lücken in der Kommunikation zu schließen.

Ausschlaggebend für die Entscheidung NMRI zu gründen, war die Einsicht in die Notwendigkeit, die Rechte der am meisten gefährdeten Gruppen in allen Gesellschaften besser zu schützen: ethnische, sprachliche, religiöse und andere Minderheiten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene, Menschen mit Behinderungen, Häftlinge, ältere Menschen sowie Frauen und Kinder.<sup>2</sup> Man war sich einig, dass diejenigen, die gewöhnlich kein Mitspracherecht im politischen Entscheidungsprozess haben, besonderer Aufmerksamkeit und Schutz bedurften und dass starke und unabhängige NMRI als Katalysatoren dazu dienen könnten, insbesondere Angehörigen dieser benachteiligten Gruppen auf nationaler Ebene mehr Gehör zu verschaffen.

Dies wurde als besonders wichtig erachtet, da Staaten zunehmend erkannten, dass systematische Diskriminierung und massive Verletzungen der Menschenrechte, einschließlich derjenigen von Angehörigen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten, unweigerlich die Gefahr politischer Unruhen und ernster Konflikte erhöhen – mit gravierenden Folgen für die nationale Stabilität und in einigen Fällen sogar für die regionale Sicherheit.<sup>3</sup>

Der vorliegende Beitrag diskutiert die Wesensmerkmale der NMRI im Rahmen des internationalen Menschenrechtssystems und legt dabei einen besonderen Schwerpunkt auf die menschliche Dimension der OSZE und das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) als deren Menschenrechtsinstitution. Außerdem soll der Frage nachgegangen werden, ob die NMRI den Erwartungen derjenigen Gruppen und Einrichtungen der internationalen Gemeinschaft gerecht geworden sind, die sich als erste für ihre Einrichtung eingesetzt hatten.

### *Entstehung und Konzept der NMRI*

Die Geschichte der NMRI lässt sich bis ins Jahr 1946 zurückverfolgen. Damals förderte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) die Gründung lokaler Menschenrechtskomitees, um mit ihnen gemeinsam die Arbeit der VN-Menschenrechtskommission voranzutreiben.<sup>4</sup>

---

2 Vgl. Keynote Speech by Prof. Brian Burdekin AO, in: OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, National Human Rights Institutions (Ombudsinstitutionen, commissions, institutes and other), 14-15 April 2011, Vienna, Final Report, PC.SHDM.GAL/5/11, 20. Mai 2011, Anhang 4, S. 21-26, unter: <http://www.osce.org/odihr/78301>.

3 Vgl. Brian Burdekin, National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region, Leiden 2007, S. 1.

4 Vgl. UN Economic and Social Council, ECOSOC Resolution 2/9, 21. Juni 1946, Absatz 5.

Bis 1990 wurden jedoch nur wenige NMRIs errichtet.<sup>5</sup> Zuvor war die Internationale Menschenrechtscharta (*International Bill of Human Rights*) verabschiedet worden, die sich aus drei maßgeblichen internationalen Verträgen zum Schutz der Rechte aller Menschen zusammensetzt.<sup>6</sup> Zwar wurden die Vertragsstaaten in diesen Verträgen zur Berichterstattung über deren Umsetzung verpflichtet, es wurde jedoch kein Beschwerdemechanismus eingerichtet, der Individualbeschwerden bei den Vereinten Nationen ermöglichte hätte – mit Ausnahme des Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR). Erst mit der Verabschiedung weiterer Fakultativprotokolle zu Verträgen der VN wurde in den folgenden Jahren – parallel zu den Diskussionen über die Einrichtung von NMRIs – das Recht eingeführt, Individualbeschwerden bei internationalen Gremien einzureichen.<sup>7</sup> Im Rahmen der zunehmend intensiver geführten Debatte über NMRIs und ihre Rolle bei der Unterstützung der Rechte von Angehörigen gefährdeter Gruppen wurden weitere Verträge angenommen, die die Rechte des Individuums und gesellschaftlicher Randgruppen stärken sollten.<sup>8</sup>

Die Verpflichtung, den Aufbau von NMRIs weltweit zu unterstützen, wurde in der Wiener Erklärung und dem Wiener Aktionsprogramm verankert, die 1993 zum Abschluss der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte verabschiedet wurden.<sup>9</sup> Nach einer langen Konsultations- und Vorbereitungsphase wurden im selben Jahr die „Pariser Grundsätze“ von der VN-Generalversammlung angenommen.<sup>10</sup> Die Grundsätze enthalten Mindestanforderungen für das Mandat, die Struktur und die Zusammensetzung von NMRIs.

Entsprechend den Pariser Grundsätzen müssen NMRIs staatlich finanzierte, dauerhafte Einrichtungen sein, die in der Regel durch ein Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang errichtet werden. Ihr Mandat umfasst den Schutz

---

5 Im OSZE-Raum beispielsweise in Kanada, Spanien, Portugal, Frankreich und Polen.

6 Die *International Bill of Human Rights* umfasst die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) sowie den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) mit seinen beiden Fakultativprotokollen.

7 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1999), Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006) und Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2008).

8 Beispielsweise das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989), das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990) und die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006).

9 United Nations General Assembly, World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993, Abschnitt I, Absatz 36, unter: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en); in deutscher Sprache abgedruckt in: Europa-Archiv 1993, S. D 498-520.

10 Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen, in: Vereinte Nationen, Generalversammlung, Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, Resolution der Generalversammlung, A/RES/48/134, 4. März 1994 (Anlage), unter: [http://www.monitoringausschuss.at/cms/monitoringausschuss/attachments/1/9/0/CH0910/CMS1269851328194/pariser\\_prinzipien.pdf](http://www.monitoringausschuss.at/cms/monitoringausschuss/attachments/1/9/0/CH0910/CMS1269851328194/pariser_prinzipien.pdf) (im Folgenden zitiert als: „Pariser Grundsätze“).

und die Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller sowie bürgerlicher und politischer Rechte.

Die Pariser Grundsätze legen auch die Kriterien für eine wirksame Arbeitsweise der NMRI fest. Dazu zählen ein eindeutig definiertes und umfassendes Menschenrechtsmandat, eine den Pluralismus der Gesellschaft widerspiegelnde Zusammensetzung, die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sowie eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung. Wichtigste Voraussetzung für den Erfolg einer NMRI ist ihre funktionelle und institutionelle Unabhängigkeit: Sie ist nur der Öffentlichkeit, vertreten durch das gewählte Parlament, gegenüber rechenschaftspflichtig.

Zu den Aufgaben der NMSIs auf nationaler Ebene gehört es gemäß den Pariser Grundsätzen u.a., Regierungen, Parlamenten und anderen öffentlichen Einrichtungen Empfehlungen, Vorschläge und Berichte vorzulegen, die Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken mit internationalen Menschenrechtsnormen zu fördern und im Bereich der Menschenrechtserziehung tätig zu werden. Zu ihren typischen Funktionen können auch die Bearbeitung von Individualbeschwerden und die Untersuchung von mutmaßlichen schweren Menschenrechtsverstößen gehören. Auch wenn die Ausübung der letztgenannten Tätigkeiten nicht zwingend von den Pariser Grundsätzen gefordert wird, gehört die Bearbeitung von Individualbeschwerden zu den Kernelementen des Mandats der überwiegenden Mehrheit der NMRI im OSZE-Raum, vor allem auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und im ehemaligen Jugoslawien. NMRI widmen sich oft auch spezifischen Themen, um die am meisten verwundbaren und marginalisierten Gruppen einer Gesellschaft zu schützen.

Obwohl NMRI in erster Linie auf nationaler Ebene tätig sind, wurde ihre Bedeutung in den letzten Jahren auch auf internationaler Ebene anerkannt und ihre Rolle als Katalysator bei der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in ihren Ländern entsprechend gestärkt. So obliegt, wie bereits erwähnt, die Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte zwar den Staaten, die NMRI können diese jedoch dabei unterstützen, etwa durch die Überwachung der Menschenrechtslage und die Bereitstellung von Fachwissen, durch Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit, z.B. für die Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen, und durch die Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen. Sie werden auch dazu ermutigt, aktiv zur allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR) des VN-Menschenrechtsrates beizutragen. Sofern der Unterausschuss für Akkreditierung (*Sub-Committee on Accreditation*, SCA) des Internationalen Koordinationskomitees der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (kurz: Internationales Koordinationskomitee/*International Coordinating Committee*, ICC) ihre Akkreditierung anerkannt hat, sind sie außerdem befugt, Dokumentationsmaterial in Sitzungen des Rates einzubringen, und haben das Recht, in den Sitzungen unabhängig von ihren Regierungen mündliche Erklärungen

abzugeben.<sup>11</sup> Sie sind außerdem aufgefordert, den VN-Vertragsorganen zur Überwachung der Menschenrechte über die Fortschritte ihres jeweiligen Staates bei der Implementierung internationaler Menschenrechtsnormen zu berichten. An die Regierungen von Staaten, in denen noch keine NMRI existieren oder die bestehenden NMRI Unterstützung brauchen, ergehen regelmäßig entsprechende Empfehlungen im Rahmen der UPR.<sup>12</sup> Internationale Dokumente, die 2006 in Kraft getreten sind, enthalten konkrete Verweise auf die Pariser Grundsätze, was *de facto* dazu geführt hat, dass Regierungen im OSZE-Gebiet ihre NMRI oft als Überwachungsgremien im Rahmen dieser Dokumente benennen.<sup>13</sup>

Das bereit erwähnte ICC wurde 1993 unmittelbar nach der Verabschiedung der Pariser Grundsätze ins Leben gerufen. Es ist eine selbstverwaltete Einrichtung beim Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), das das Sekretariat stellt. Das SCA des ICC hat die Aufgabe, die Einhaltung der Pariser Grundsätze zu überprüfen.<sup>14</sup> Dem SCA gehören vier Mitglieder an, eines aus jeder Region.<sup>15</sup> In der Regel gibt es in jedem Land nur eine NMRI.<sup>16</sup>

Als NMRI können sich verschiedene Einrichtungen qualifizieren. Diese sind im OSZE-Raum unterschiedlich benannt und umfassen Ombudsstellen,<sup>17</sup> Menschenrechts-<sup>18</sup> oder beratende Kommissionen<sup>19</sup> sowie Menschenrechtsin-

---

11 Zu den Sitzungen des VN-Menschenrechtsrats siehe United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, Sessions, United Nations Human Rights Council, unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Sessions.aspx>; zu den NMRI als Partner der VN siehe United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, National Human Rights Institutions, OHCHR and NHRIs, unter: <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>.

12 Zum Beispiel an die Regierungen der Niederlande, der Schweiz, Turkmenistans und Usbekistans.

13 Dies ist der Fall beim Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT), angenommen von der VN-Generalversammlung im Dezember 2002 und in Kraft getreten im Juni 2006, sowie beim Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, angenommen von der VN-Generalversammlung im Dezember 2006 und in Kraft getreten im Mai 2008.

14 Zu ausführlicheren Informationen zur Akkreditierung siehe die Website des ICC unter: <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>.

15 Die regionalen Gruppen sind Amerika, Europa, Afrika und Asien-Pazifik. Das OSZE-Gebiet umfasst alle Staaten Europas sowie Kanada und die Vereinigten Staaten von Amerika. Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan sind gegenwärtig weder Mitglieder der europäischen noch der asiatisch-pazifischen Gruppe.

16 Mit Ausnahme Großbritanniens. Hier hat das SCA neben der *United Kingdom Equal Treatment Commission* auch an die *Northern Ireland Human Rights Commission* und später an die *Scottish Human Rights Commission* den Status „A“ vergeben, der die Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen bestätigt.

17 Die Bezeichnungen der Ombudsstellen im OSZE-Gebiet variieren; sie lauten z.B. Ombudsmann für Menschenrechte (Tadschikistan, Slowenien), Rechtskanzler (Estland), Menschenrechtsverteidiger (Georgien, Armenien), Volksanwalt (Albanien), Verteidiger des Volkes (Spanien), Ombudsmann für das Rechtswesen (Portugal), oder auch Bürgerrechtsbeauftragter (Polen).

18 Nationale Menschenrechtskommissionen gibt es u.a. in Irland, Frankreich, Griechenland, im Vereinigten Königreich sowie in Schottland und Nordirland.

19 Z.B. die Beratende Kommission für Menschenrechte in Luxemburg.

stitute.<sup>20</sup> In den neuen unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion und im ehemaligen Jugoslawien wurden alle NMRI als „hybride“ Ombudsstellen errichtet. Diese sind zumeist mit der Abwicklung von Individualbeschwerden betraut, haben gleichzeitig aber auch ein breites Mandat zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte.

Inzwischen gibt es in den meisten der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten NMRI, darunter gegenwärtig 30 Ombudsstellen, acht kommissionsähnliche Institutionen, vier Institute und andere Einrichtungen. Unabhängige Sondergremien für den Schutz bestimmter Gruppen, wie z.B. Ombudsstellen für Kinder oder Kommissionen für die Gleichstellung der Geschlechter, gelten nicht als NMRI; das gilt ebenso für klassische Ombudsstellen, deren Tätigkeit sich auf die Rechtmäßigkeit staatlicher Verwaltungsverfahren beschränkt.<sup>21</sup>

### *Die OSZE und NMRI*

Die OSZE hat wie andere internationale Akteure auch – z.B. das OHCHR, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) oder der Europarat – eine lange Tradition bei der Förderung von NMRI. Bereits 1990 forderte die OSZE ihre Teilnehmerstaaten dazu auf, entsprechende Einrichtungen zu schaffen.<sup>22</sup>

Durch ihre Feldpräsenzen in den Transformationsländern war die OSZE in der Lage, Regierungen und Zivilgesellschaft als langfristiger Partner beim Aufbau von NMRI zu unterstützen und mit Fachwissen zur Seite zu stehen. Auf die eine oder andere Weise haben alle OSZE-Feldmissionen den Prozess der Einrichtung von NMRI in ihren Gastgeberländern begleitet. Heute gibt es NMRI in allen Ländern, in denen die OSZE tätig war oder noch ist (mit Ausnahme von Belarus). OSZE-Missionsmitarbeiter haben sich aktiv für die Entwicklung dieser – idealerweise – unabhängigen Einrichtungen eingesetzt, sowohl durch rechtliche und fachliche Beratung bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und der Besetzung der Leitungspositionen in den Institutionen als auch durch Qualifizierungsmaßnahmen für die Mitarbeiter von NMRI in einem breiten Themenspektrum und einer Vielzahl operativer Fragen.

Der Fachkompetenz der OSZE beim Aufbau von Institutionen nach einem Konflikt Rechnung tragend, haben die OSZE-Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo wesentlich zum Aufbau der dortigen NMRI

---

20 Nationale Menschenrechtsinstitute gibt es u.a. in Deutschland (Deutsches Institut für Menschenrechte), Dänemark (Dänisches Institut für Menschenrechte), Norwegen (Norwegisches Zentrum für Menschenrechte) und in der Slowakischen Republik (Slowakisches Nationales Zentrum für Menschenrechte).

21 Beispielsweise der parlamentarische Ombudsmann in Schweden.

22 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz 27, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1, S. 17.

beigetragen. In Bosnien und Herzegowina war die OSZE im Rahmen des Friedensabkommens von Dayton<sup>23</sup> konkret damit beauftragt, einen Ombudsmann für Menschenrechte einzusetzen; im Kosovo errichtete die OSZE die Ombudsstelle – unter der Leitung eines internationalen Ombudsmanns – und finanzierte deren Tätigkeit für mehrere Jahre. In Kasachstan führt das OSZE-Zentrum in Astana seit September 2009 ein Projekt zum Kapazitätsaufbau durch. Ein speziell für dieses Vorhaben ausersehener Vollzeitmitarbeiter veranstaltet Studienreisen für das Personal der Ombudsstelle sowie Workshops und Konferenzen. Das Zentrum setzt sich außerdem für die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer mit den Pariser Grundsätzen konformen NMRI ein.<sup>24</sup>

#### *Das BDIMR und NMRIs*

In Ergänzung zur Arbeit der OSZE-Feldmissionen fördert das OSZE-BDIMR seit seiner Einrichtung im Jahr 1991 den Aufbau von NMRIs und unterstützt diese bei ihrer Arbeit. Das Büro hat die Rechtsgrundlagen bei der Einrichtung von NMRIs geprüft, dient als OSZE-weite Drehscheibe für die Vermittlung von Wissen über NMRI-bezogene Angelegenheiten und leistet auf Ersuchen der Staaten auch technische Unterstützung. Ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit des BDIMR in diesem Bereich ist seit 2009 die Unterstützung derjenigen NMRIs, die als nationale Gremien zur Überwachung von Haftanstalten fungieren, der sogenannten nationalen Präventionsmechanismen gemäß dem Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention der VN (OPCAT).

Im Jahr 2011 erklärte der litauische OSZE-Vorsitz die NMRIs zu einem seiner drei Schwerpunktthemen in der menschlichen Dimension. Das BDIMR stand dem Vorsitz das ganze Jahr hindurch beratend zur Seite und konnte gleichzeitig seine programmatische Arbeit in bislang von anderen internationalen Organisationen vernachlässigten Bereichen ausbauen. Dazu zählten beispielsweise die Rolle der NMRIs in Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und der Frauenrechte sowie die Beziehungen zwischen NMRIs und der Zivilgesellschaft. Ein Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über das Thema NMRIs fand am 14. und 15. April in Wien statt. Es sollte Regierungen, Zivilgesellschaft und NMRIs als Diskussionsplattform dienen.<sup>25</sup> Um die auf dem Zusätzlichem Treffen begonnenen Diskussionen zu vertiefen, organisierte das BDIMR in Zusammenarbeit mit dem OSZE-Vorsitz am 13. und 14. Juli eine Konferenz in Vilnius, an der sich NMRIs aus 34

---

23 Vgl. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, paraphiert in Dayton/Ohio am 21. November 1995 und unterzeichnet in Paris am 14. Dezember 1995, Anhang 6, Kapitel 2, Teil B, Artikel IV.2.

24 Das Amt des Ombudsmanns in Kasachstan ist die einzige NMRI im OSZE-Raum, die durch einen Präsidentenerlass eingerichtet wurde.

25 Vgl. OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting on National Human Rights Institutions (ombuds institutions, commissions, institutes and other mechanisms), 14.-15. April 2011, unter: [http://www.osce.org/event/shdm2011\\_1](http://www.osce.org/event/shdm2011_1).

OSZE-Teilnehmerstaaten und einem Kooperationspartner im Mittelmeerraum beteiligten. Diskutiert wurden die Beziehungen zwischen NMRIs und den wichtigsten nationalen Akteuren wie Regierungsvertretern, Parlamentsabgeordneten und Vertretern aus Justiz und Zivilgesellschaft.

### *Herausforderungen und Chancen*

NMRIs können beim Schutz und der Förderung der Menschenrechte eine Schlüsselrolle spielen. Die Zahl der in den letzten 20 Jahren im OSZE-Gebiet gegründeten NMRIs spricht dafür, dass ihre Bedeutung auch auf breiter Front anerkannt wird. Offen bleibt jedoch die Frage, ob sie den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft auch gerecht werden. Wurden tatsächlich starke und unabhängige Menschenrechtsinstitutionen aufgebaut, die das Menschenrechtsklima in einem Staat positiv beeinflussen oder dazu beitragen können, dass ein Staat die Menschenrechte besser einhält? Oder haben Regierungen in einigen Fällen NMRIs eingerichtet, die einen Einsatz für die Menschenrechte nach außen bezeugen sollen, der in Wirklichkeit gar nicht vorhanden ist?

Mögliche Antworten auf diese Fragen verspricht die Betrachtung des Akkreditierungsprozesses des ICC als Überprüfungsinstrument. Ein Drittel aller akkreditierten Institutionen stammt aus dem OSZE-Raum. 22 dieser NMRIs erhielten den Status „A“, der für die Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen steht.<sup>26</sup> Daraus lässt sich allerdings nicht zwingend ableiten, dass die solchermaßen eingestuft NMRIs auch wirksam und effizient arbeiten. Das vom SCA des ICC durchgeführte Überprüfungsverfahren evaluiert nämlich nicht, welchen Einfluss eine NMRI tatsächlich hat, sondern prüft lediglich, ob sie die Mindestanforderungen für NMRIs erfüllt. Diese umfassen, wie oben bereits ausgeführt, ein eindeutiges Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte, solide Rechtsgrundlagen und eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass diejenigen NMRIs, denen formal die größtmöglichen Garantien für ihre Effizienz und Unabhängigkeit gewährt werden, auch diejenigen sind, deren Regierungen beim Schutz der Menschenrechte das größte Engagement zeigen.<sup>27</sup> Die Einhaltung der Pariser Grundsätze erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass NMRIs die Menschenrechte in ihrem Land effektiv schützen und fördern und Einfluss auf die staatliche Politik und Gesetzgebung haben, beträchtlich.

---

26 Diese Einrichtungen sind aus Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Irland, Kanada, Kroatien, Luxemburg, Nordirland, Norwegen, Polen, Portugal, der Russischen Föderation, Schottland, Serbien, Spanien, der Ukraine und dem Vereinigten Königreich.

27 Vgl. International Council on Human Rights Policy, Performance & Legitimacy: National human rights institutions, Versoix 2004, S. 1, unter: [http://www.ichrp.org/files/reports/17/102\\_report\\_en.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/17/102_report_en.pdf).

Dennoch wurde auf dem bereits erwähnten Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension der OSZE festgestellt, dass im Zusammenhang mit den in den Pariser Grundsätzen festgelegten zentralen Kriterien noch erhebliche Verbesserungen notwendig sind. Auf dem Vorbereitungstreffen der NMRIs wurde Besorgnis darüber geäußert, dass die Kriterien häufig noch nicht in die Praxis umgesetzt würden. Einige Teilnehmer merkten an, dass eine Reihe von Regierungen die Funktion der NMRIs noch immer nicht vollständig erfasst habe, was dazu führe, dass NMRIs mit zu schwachen Rechtsgrundlagen und zu geringen Mitteln ausgestattet würden, um ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Auch die Empfehlungen der NMRIs würden nicht ausreichend berücksichtigt.<sup>28</sup> Bemerkenswert ist, dass neun der 14 an dem Treffen teilnehmenden NMRIs zu dieser Zeit mit dem Status „A“ akkreditiert waren. Gleichermäßen wichtig sind die Ergebnisse einer Umfrage des OHCHR aus dem Jahr 2009. Diese hatte ergeben, dass die Mandate der NMRIs zwar im Allgemeinen für umfassend genug gehalten wurden, der Zugang zu entsprechenden Ressourcen und die finanzielle Unabhängigkeit jedoch weiterhin eine Herausforderung darstellten.<sup>29</sup> Viele der Befragten gaben außerdem an, dass die Beziehungen zu nationalen Akteuren – wie etwa den Regierungen, den Parlamenten und der Justiz – gestärkt werden müssten.<sup>30</sup> Den Teilnehmern der bereits erwähnten Konferenz in Vilnius, die im Juli 2011 gemeinsam vom BDIMR und vom OSZE-Vorsitz organisiert worden war, war besonders daran gelegen, diese Beziehungen anzusprechen. Auch wenn im Mittelpunkt der Konferenz die Ausarbeitung von Praktiken für eine bessere Zusammenarbeit stand, nutzten viele NMRIs die Gelegenheit, um auf die anhaltenden Schwierigkeiten bei der Ausübung ihres Mandats angesichts der zuvor geschilderten Herausforderungen hinzuweisen. Dies zeigt, dass diese Beziehungen in Zukunft unbedingt verbessert werden müssen.

Weitere Herausforderungen sind der geringe Bekanntheitsgrad der NMRIs<sup>31</sup> und der unzureichende Dialog von NMRIs mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die häufig als „Augen und Ohren“ verschiedener Gemeinschaften dienen und den NMRIs wertvolles Sachwissen zur Verfügung stellen können. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind naturgemäß oftmals besser in der Lage, den Kontakt zur Bevölkerung ländlicher Gebiete oder zu Angehörigen von Minderheiten herzustellen, zu denen NMRIs ansonsten der Zugang verwehrt bliebe. Das BDIMR hat die Bedeutung der Beziehungen zwischen NMRIs und zivilgesellschaftlichen Akteuren erkannt und 2010 eine Umfrage zum aktuellen Stand dieser Beziehungen durchgeführt. Die Auswertung der Antworten von 27 NMRIs im OSZE-Gebiet ergab, dass zivilgesellschaftliche

---

28 Die Empfehlungen des Vorbereitungstreffens sind einsehbar unter: <http://www.osce.org/odihr/84064>.

29 Vgl. UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Survey on National Human Rights Institutions, Genf, Juli 2009, S. 4-5.

30 Vgl. ebenda, S. 5.

31 Vgl. ebenda.

Organisationen häufig nicht als Informationsquelle herangezogen werden und ihre Sachkenntnis zu selten genutzt wird.<sup>32</sup>

### *Lehren aus der Praxis*

Wie verantwortlich sich eine Regierung gegenüber einer NMRI fühlt, zeigt sich bereits zu Beginn ihrer Gründungsphase. Sofern NMRI von Staaten mit dem Willen, internationale Menschenrechtsstandards einzuhalten, oder als Ausdruck des Willens des Volkes geschaffen werden, kann man davon ausgehen, dass diese Einrichtungen stark sind und effizient arbeiten. So wurde beispielsweise in Polen das Amt des Bürgerrechtsbeauftragten im Jahr 1987 zu einem Zeitpunkt geschaffen, als das kommunistische Regime des Landes sich in seinem Machtanspruch bedroht sah und der Bevölkerung ein Signal geben musste, dass ihren Anliegen Gehör geschenkt würde.<sup>33</sup> Dies führte zum Aufbau einer NMRI, deren Rechtsgrundlage mit ihren weitreichenden Befugnissen bis heute eine Ausnahme im OSZE-Raum bildet.

Wird die Gründung einer NMRI allerdings von außen angeregt, dann mangelt es sowohl auf Seiten der Regierung als auch in der Zivilgesellschaft häufig an Unterstützung für die Institution oder an Verständnis für deren Funktion. Seit es ein weltweiter Trend geworden ist, die Gründung von NMRIs als notwendig zu erachten, sehen sich Staaten internationalem Druck ausgesetzt NMRIs zu errichten. Dieser Druck von außen kann sowohl durch internationale Instrumente wie die UPR-Empfehlungen oder die „abschließenden Bemerkungen“ der VN-Vertragsorgane als auch durch internationale Präsenz im Lande ausgeübt werden. Dies trifft insbesondere auf Transformationsländer zu, die sich im Übergang zur Demokratie befinden und in denen häufig zahlreiche internationale Akteure präsent sind. In Fällen, in denen die Entscheidung über die Gründung einer Institution, die eine quasiexterne Überwachungsfunktion hinsichtlich der Frage hat, ob der betreffende Staat die Menschenrechte schützt und gewährleistet, nicht zu den eigentlichen Prärogativen des Staates selbst gehört, ist es weitaus unwahrscheinlicher, dass eine NMRI auch in der Lage sein wird, ihren Aufgaben gerecht zu werden. Wie bereits erwähnt, können NMRIs letztlich auch der bloßen Augenwischerei dienen, ohne für den Menschenrechtsschutz in einem Lande wirklich von Bedeutung zu sein. So kann internationaler Beistand Regierungen durchaus dabei helfen, ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen. Er kann allerdings niemals den politischen Willen ersetzen, der die Grundvoraussetzung für die Errichtung unabhängiger und wirksamer NMRIs ist.

---

32 Die Umfrageergebnisse liegen dem BDIMR vor.

33 Quelle: Interview mit Mitarbeitern des polnischen *Office of the Public Defender* am 21. Oktober 2011.

Besonders wichtig für die Legitimität und den Erfolg einer NMRI ist auch, wie sich ihr Gründungsprozess gestaltet.<sup>34</sup> Sind die Beratungen im Vorfeld der Gründung einer NMRI nicht ausreichend transparent und werden nicht alle relevanten Akteure einbezogen, ist es unwahrscheinlich, dass einem solchen, aus öffentlichen Mitteln finanzierten Gremium von der Öffentlichkeit viel Vertrauen entgegengebracht wird.

Ebenfalls entscheidend für den Erfolg einer NMRI ist der politische Wille eines Staates, internationale Menschenrechtsverpflichtungen im vollem Umfang einzuhalten. Fehlt dieser, dann wird ein solcher Staat sicher kein Interesse daran haben, eine NMRI mit den notwendigen Mitteln auszustatten. Die Einrichtung wird daher sehr wahrscheinlich weder über solide Rechtsgrundlagen und angemessene Finanzmittel noch über genügend qualifiziertes Personal, Fachwissen und politische Reputation verfügen, um konstruktive Empfehlungen für die Gesetzgebung, politische Strategien und Praktiken zur Einhaltung der Menschenrechte abzugeben.

Ein wichtiger Indikator für die spätere Erfolgswahrscheinlichkeit ist auch die Auswahl des Leiters oder der Mitglieder eines Leitungsgremiums einer NMRI. Sie kann ein Zeichen dafür sein, wie groß die Bereitschaft eines Staates ist, eine handlungsfähige Einrichtung zu schaffen. Wenn die betreffende Person<sup>35</sup> oder die Personen<sup>36</sup>, die die Leitung einer NMRI übernehmen sollen, sich aller Wahrscheinlichkeit nach für die Menschenrechte einsetzen werden, und wenn sie sich insbesondere mit ihrem Eintreten für den Menschenrechtsschutz sowohl bei der Regierung als auch in der Zivilgesellschaft bereits einen Namen gemacht haben, dann wird die Einrichtung höchstwahrscheinlich in der Lage sein, echte Ergebnisse zu erzielen und die Menschenrechtssituation in dem betreffenden Land positiv zu beeinflussen.

Darüber hinaus ist es von größter Bedeutung, dass der Leiter einer Ombudsstelle in einem transparenten und offenen Verfahren ausgewählt wird und alle relevanten Akteure – vor allem Vertreter der breiten Öffentlichkeit – in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Ein solcher Prozess ist der Garant für die Unabhängigkeit, Diversität und Zugänglichkeit einer NMRI.<sup>37</sup> Obwohl diese Auswahlkriterien in den allgemeinen Bemerkungen („*General Observations*“) des SCA festgelegt wurden,<sup>38</sup> werden sie bisher nur von wenigen OSZE-Teilnehmerstaaten angewandt.

Ein besonders gelungenes Beispiel findet sich im Vereinigten Königreich. Dort wird die Auswahl der Leitung der NMRI in Schottland in einem offenen und leistungsorientierten Ausschreibungsverfahren getroffen, das vom Parlament geleitet wird.<sup>39</sup> Üblicher ist jedoch ein Verfahren, bei dem die Leitung

---

34 Vgl. Burdekin, a.a.O. (Anm. 3), S. 14.

35 Im Falle einer Ombudsstelle.

36 Im Falle einer Menschenrechtskommission oder eines Menschenrechtsinstituts.

37 Vgl. UN High Commissioner for Human Rights, Annual Report 2011, A/HRC/16/77, S. 8.

38 Vgl. UN High Commissioner for Human Rights, Annual Report 2010, A/HRC/13/45, Anhang 4, S. 37.

39 Vgl. Intervention by Prof. Alan Miller, Chair of the Scottish Human Rights Commission, at the OSCE Conference for NHRIs, 13.-14. Juli 2011, Vilnius.

einer NMRI *de facto* von der Regierung ausgewählt und anschließend vom Parlament bestätigt wird. Im ungünstigsten Fall vertreten der oder die nominierten Kandidaten im Wesentlichen die Interessen der Regierung oder sind schlicht und einfach zu schwach oder zu schlecht auf ihre Aufgabe vorbereitet. Selbst wenn alle anderen Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Tätigkeit erfüllt sind, ist es in einem solchen Fall unwahrscheinlich, dass eine NMRI ihre Funktion erfolgreich ausüben kann. Die Gefahr eines solchen Szenarios ist dann besonders groß, wenn der Persönlichkeit des Leiters einer Einrichtung sehr viel Gewicht beigemessen wird – wie dies der Fall in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten ist, insbesondere auf dem Balkan und in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

Im OSZE-Gebiet gibt es heute zahlreiche Fälle, in denen die tatsächliche Bereitschaft von Staaten, internationale Menschenrechtsstandards einzuhalten, bezweifelt werden muss. Beispielsweise wurde die NMRI in einem OSZE-Teilnehmerstaat nach einem bewaffneten Konflikt im Rahmen eines Friedensabkommens geschaffen. Während das Abkommen den politischen Besonderheiten des neu gegründeten Staates bewusst Rechnung trug, sind es paradoxerweise gerade diese komplexen gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten, die sich in der Struktur der NMRI widerspiegeln, die einer erfolgreichen Arbeit im Weg stehen. Die NMRI ist dadurch nicht in der Lage, ihr Potenzial in vollem Umfang auszuschöpfen. In anderen Regionen des OSZE-Gebiets, in denen Staaten ihrer Verpflichtung, die internationalen Menschenrechtsnormen einzuhalten, bisher kaum nachkommen, scheint die Errichtung von NMRIs einzig und allein auf Initiative der internationalen Gemeinschaft zu erfolgen. Die Einrichtungen sind dementsprechend schwach und können keinerlei greifbare Ergebnisse im Hinblick auf einen Wandel der Menschenrechtskultur vorweisen. Vor Kurzem wurden in einem dieser Teilnehmerstaaten die Kriterien für die Entlassung des Ombudsmanns per Gesetzesänderung durch das Parlament erweitert. Die Neuregelung sieht vor, dass der Leiter der NMRI entlassen werden kann, wenn das Parlament den Jahresbericht der Institution nicht billigt. Dies untergräbt naturgemäß die Unabhängigkeit einer NMRI und dürfte wohl dazu führen, dass die Einrichtung weniger Spielraum hat, die Regierung zu kritisieren.

Es sind jedoch nicht nur Transformationsländer oder neue Demokratien, in denen NMRIs als Lippenbekenntnis zu den Menschenrechtsverpflichtungen dienen; diese Art der Augenwischerei ist auch in etablierteren Demokratien anzutreffen. Das kommt häufig daher, dass der Schutz der Menschenrechte eher als Gegenstand der Außen- und Entwicklungspolitik wahrgenommen wird und nicht als eine Verpflichtung, die im eigenen Land zu erfüllen ist. Eine vergleichende Studie<sup>40</sup> der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten mangelndes Engagement

---

40 European Union Agency for Fundamental Rights/FRA, National Human Rights Institutions in the EU Member States – Strengthening the fundamental rights architecture in the EU, Luxemburg 2010, unter: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf).

beim Aufbau starker und effizienter NMRIs festgestellt. Wenn die Menschenrechtssituation in diesen Fällen auch nicht mit der Situation in vielen Transformationsstaaten vergleichbar ist, so ist der Mangel an Engagement doch durchaus ähnlich. In einigen EU-Staaten wurden beispielsweise NMRIs in Form von Menschenrechtsinstituten oder beratenden Kommissionen gegründet, die vor allem Beratungs- und Forschungsaufgaben wahrnehmen und sich in erster Linie der Menschenrechtsförderung widmen. Diese Einrichtungen kommen diesem Auftrag zwar erfolgreich nach, verfügen jedoch häufig nicht über ein Mandat zum Schutz von Einzelpersonen und können auch nicht in ihrem Namen tätig werden. Die Einrichtung solcher NMRIs wird häufig damit begründet, dass bereits staatliche Aufsichtsbehörden oder parlamentarische Petitionsausschüsse vorhanden waren, die den Schutz der Menschenrechte des Einzelnen gewährleisten. Gerade solche Argumente zeigen deutlich, dass das Prinzip, das Wesen und die Rolle von NMRIs nicht verstanden wurde.

### *Künftige Schritte*

Es besteht kein Anlass, die Pariser Grundsätze präziser zu fassen oder weiterzuentwickeln. Es ist aber ganz offensichtlich notwendig, Indikatoren und Richtwerte für eine Evaluierung der Arbeit von NMRIs zu schaffen, die nach Standards erfolgt, die über die formale Einhaltung der Pariser Grundsätze hinausgehen. Diese würden es ermöglichen, die Wirkung der Arbeit von NMRIs zu messen und entsprechend zu bewerten. Eine solche Evaluierung könnte dazu beitragen, eine öffentliche Diskussion über die Arbeit der NMRIs anzustoßen und Regierungen dabei zu unterstützen, ihren mit der Gründung dieser Einrichtungen eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen.

Bislang wurde einer Überprüfung der tatsächlichen Leistung von NMRIs kaum Beachtung geschenkt, mit wenigen Ausnahmen, in denen Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen oder NMRIs selber um eine solche Prüfung ersucht haben. Auch die internationale Gemeinschaft hält sich bei der Evaluierung von NMRIs zurück. Eine Reihe von Faktoren erschwert die Einführung von Überprüfungs- oder Bewertungsverfahren.

Erstens ist das Konzept einer externen Aufsicht der Regierung – wie auch die NMRIs selbst – noch relativ neu. Entsprechend verfrüht könnte eine solche Evaluierung derzeit noch sein. Vermutlich ist sowohl für interne Beurteilungen als auch für solche durch die internationale Gemeinschaft noch nicht der richtige Zeitpunkt gekommen. Dies liegt vor allem daran, dass die internationale Gemeinschaft größtenteils noch damit beschäftigt ist, sich auf die Arbeit dieser Einrichtungen einzustellen, und nicht versucht, diese zu kritisieren.

Zweitens wäre eine vergleichende Beurteilung der NMRI angesichts der großen Vielfalt ihrer Mandate und Strukturen und der sehr unterschiedlichen Kontexte, in denen sie arbeiten, nur schwer durchführbar.

Schließlich scheint die internationale Gemeinschaft hinsichtlich der Durchführung einer umfassenden Evaluierung zurückhaltend zu sein, da diese möglicherweise zu dem Ergebnis führen könnte, dass es einigen NMRI an den notwendigen Voraussetzungen fehlt, um ihre Tätigkeit überhaupt effektiv ausüben zu können – oder, was noch schlimmer wäre, sie sogar nicht einmal dazu bereit sind, ihr Mandat überhaupt angemessen auszuüben. In einigen Fällen würde sich daraus direkt die Weigerung eines Staates ablesen lassen, eine wirklich unabhängige und leistungsfähige NMRI aufzubauen.

Trotz dieser Bedenken ist es wichtig, die Arbeit und Erscheinungsformen der NMRI zu evaluieren – nur so lässt sich nachvollziehen, ob ein Staat seine Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte gegenüber seinen Bürgern einhält. Für die OSZE-Teilnehmerstaaten wäre dies eine Chance, die Implementierung der entsprechenden OSZE-Verpflichtungen zum Menschenrechtsschutz zu verbessern und so zur Weiterentwicklung einer Kultur der Menschenrechte beizutragen.

### *Schlussfolgerungen*

NMRI können nur dann zu wichtigen Akteuren beim Schutz und bei der Förderung der Menschenrechte werden, wenn sich die OSZE-Teilnehmerstaaten selbst entsprechend für den Menschenrechtsschutz einsetzen. Nur dann werden NMRI einflussreich genug sein, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können. In den letzten 20 Jahren haben sie sich zu einem unverzichtbaren Baustein des Menschenrechtsschutzes auf einzelstaatlicher Ebene entwickelt – und ihre Relevanz scheint unaufhaltsam zuzunehmen. Die internationale Gemeinschaft ist aufgefordert, Regierungen hierbei weiterhin entschieden zu unterstützen. Dabei gilt es gleichzeitig den verschiedenen nationalen Gegebenheiten mit einem gewissen Grad an Sensibilität zu begegnen und für wirkliche Fortschritte ausreichend Zeit zu lassen. Sobald genügend Zeit vergangen ist, wird der nächste Schritt die Bestimmung von Indikatoren sein, mit denen die Leistung der NMRI gemessen und evaluiert werden kann. Auf dieser Basis lassen sich dann zusätzliche Maßnahmen vorschlagen, die von Regierungen und den NMRI selbst ergriffen werden können, um weitere Fortschritte zu erzielen. Die Förderung dieses Prozesses sollte zu einem besseren und wirksameren Schutz der Menschenrechte seitens der Staaten führen, der nicht nur die Sicherheit des Einzelnen stärkt, sondern auch zur Sicherheit der Staaten selbst auf nationaler und regionaler Ebene beiträgt.