



Hochgradig politisiertes Länderexamen des Uno-Menschenrechtsrates

Ein Gespräch mit dem Leiter des deutschen Menschenrechtsinstituts

Der Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Professor Heiner Bielefeldt, nimmt im Folgenden Stellung zur Rolle einer solchen Einrichtung auf nationaler Ebene. Dabei kritisiert er das Länderexamen vor dem Uno-Menschenrechtsrat als noch nicht ausgereift.

Herr Professor Heiner Bielefeldt, Deutschland kennt seit 2001 eine nationale unabhängige Menschenrechtsinstitution. Weshalb benötigt ein ausgebauter Rechtsstaat eine solche Einrichtung?

Heiner Bielefeldt: In den letzten Jahren ist in vielen europäischen Staaten ein eigentliches Gründungsfieber ausgebrochen, weil sich herausgestellt hat, dass Menschenrechtspolitik im Inneren wie im Äusseren eine komplexe Aufgabe ist. Gerichte alleine können die nötige Unterstützung nicht leisten. Das Deutsche Institut für Menschenrechte bildet eine Brückenfunktion, und zwar zwischen Staat und Zivilgesellschaft, aber auch zwischen Wissenschaft und politischer Praxis. Ferner sind wir eine Brücke zwischen der nationalen Ebene der Umsetzung der Menschenrechte und den internationalen Menschenrechtsorganen.

Weshalb genügt es nicht, dass die Gerichte die Menschenrechte garantieren?

Gerichte setzen mit ihrer Arbeit ein, wenn konkrete Verletzungen erfolgt sind. Sie können sich aber nicht einlassen in Prozesse der Menschenrechtspolitik, in die informellen Möglichkeiten schon im Vorfeld der Gesetzgebung. Die Organisationen der Zivilgesellschaft (NGO) wiederum engagieren sich in spezifischen Bereichen.

An wen richtet sich Ihre Arbeit?

Wir sprechen zunächst die Regierung, die Ministerien sowie die Parlamentarier auf Bundesebene an. Eigentlich müssten wir uns vor allem auch an die Länder wenden, doch dafür bleibt kaum Zeit. Innerhalb des Bundestages ist für uns der Menschenrechtsausschuss ein natürlicher Ansprechpartner. Genauso wichtig ist, dass wir in Kontakt mit der Zivilgesellschaft stehen, etwa mit dem Forum Menschenrechte, einem Netzwerk von 50 NGO, darunter Amnesty International, Human Rights Watch, Kirchen usw. Unsere Rolle sehen wir zwischen Staat und Zivilgesellschaft.

Ergebnisse der Verfahren ernst nehmen

Welche Aufgaben nehmen Sie im Zusammenhang mit internationalen Mechanismen wahr?

In den Monitoring-Verfahren verschiedenster Uno-Konventionen übergeben die Ausschüsse den Staaten Listen von Hausaufgaben. Diese nimmt aber kaum jemand zur Kenntnis. Die Öffentlichkeit ist nicht interessiert. Bei den ein-

schlägigen Stellen der Regierung und des Parlaments werden sie oft nur registriert. Wir haben uns unter anderem zur Aufgabe gemacht, diese an Deutschland formulierten Listen systematisch nachzuarbeiten, um verbindliche Massnahmen zu verabreden. Hier füllen wir eine Lücke im ausgebauten Rechtsstaat.

Welches sind Themen, in denen Sie sich prioritär engagieren?

Im Regelfall setzen wir unsere Themen selbst. Gelegentlich übernehmen wir auch Aufträge. Befasst haben wir uns etwa mit der Durchsetzung eines effektiven Diskriminierungsschutzes, gerade auch für Menschen, die durch die Aufmerksamkeit der dafür zuständigen Institutionen fallen. Wir setzen uns ein für die Ratifizierung der Behindertenkonvention in Deutschland und deren durchgängige Durchsetzung. Wir engagieren uns für die Beachtung der rechtsstaatlichen Prinzipien angesichts der gegenwärtigen Dominanz sicherheitspolitischer Interessen. Es geht uns ferner darum, die Sensibilität für den Rechtsstaat immer wieder neu zu schaffen. Die Universalität und ausnahmslose Geltung des Folterverbots ist ein weiteres Thema. Gerade haben wir das Placet des Bundestages für die Einrichtung eines nationalen Präventionsmechanismus gegen Folter erhalten, übrigens ein Uno-Projekt, bei welchem sich die Schweiz stark engagiert. Wir haben in einer Studie die Altenpflege unter dem Aspekt der Menschenrechtsproblematik erstmals thematisiert. Schliesslich engagieren wir uns auch in der Menschenrechtsbildung, etwa bei der Polizei.

Wie setzen Sie die Gründung Ihres Instituts durch, obwohl damit zu rechnen war, dass Sie Kritik an staatlichen Einrichtungen und Prozessen üben?

Tatsächlich gab es Stimmen, welche meinten, wozu sollen wir unsere Kritiker selbst bezahlen. Die Einrichtung des Instituts war nicht konfliktfrei verlaufen. Der Gründung ging eine zehnjährige Kampagne voraus. Schliesslich erhielt das Projekt aber aus allen Fraktionen Unterstützung, und der Bundestagsbeschluss zur Institutsgründung erging einstimmig.

Welche Akzeptanz erfahren Sie heute?

Die Menschenrechtsbildung wird geschätzt. Im Innenministerium war man uns gegenüber eher zurückhaltend. Von Vorteil ist es dann, wenn wir uns auf gute Kontakte zu der Gewerkschaft der Polizei oder zur Polizeiakademie in Münster berufen können. Gelegentlich werden wir aber durchaus auch von politischen Kreisen als Referenten eingeladen, die uns sonst sehr skeptisch gegenüberstehen. Es ist eine Frage der Kommunikation, des kommunikativen Stils. Über Bündnisse können wir uns Spielräume und auch Beachtung verschaffen.



Angewandte Wissenschaft

Wie stehen Sie zur Wissenschaft?

Wir verstehen uns wissenschaftlichen Standards verpflichtet, betreiben aber eher angewandte Wissenschaft. Dabei ist eine von der Wissenschaft getrennte Struktur zweckmässig. Hingegen ist es sinnvoll, mit der Wissenschaft im Dialog zu stehen. Unsere Arbeit ist nicht auf wissenschaftliche Veröffentlichungen ausgerichtet und dient nicht in erster Linie wissenschaftlichen Zwecken. Wir wollen vielmehr die Praxis verändern, Politik gestalten, beratend tätig sein.

Welche staatliche Ebene, Gesamtstaat oder Länder, ist Ihr Arbeitsfeld?

Sie sprechen einen Schwachpunkt an. Wir sollten auf Länderebene viel präsenter sein. Vieles findet nämlich dort statt – Polizeiarbeit, Gefängnisse, Gesundheitsversorgung, Altenpflege usw. Gerade in den Ländern wäre deutlich zu machen, dass die Uno-Menschenrechtsverträge Verpflichtungen enthalten, die auch sie betreffen. Das ist vielen zu wenig klar. Eigentlich müssten wir auf allen Levels – Bund, Länder und EU – arbeiten. Wir sind als Institut mit einer so umfassenden Aufgabe aber überfordert. Derzeit arbeiten wir vor allem auf Bundesebene.

Fragliche Länderexamen

Die Schweiz musste kürzlich das Länderexamen des Uno-Menschenrechtsrats überstehen. Sie wurde ziemlich scharf kritisiert. Übersteht Deutschland dank Ihnen solche Prüfungen besser?

Wir verstehen uns nicht als Flankenschutz für die deutsche Regierung. Deutschland steht das Examen im nächsten Jahr bevor. Dazu werden auch wir einen Bericht verfassen, in welchem wir kritische Punkte freilich in aller Fairness identifizieren. Es geht dabei nicht primär darum, wie gut oder schlecht Deutschland daraus hervorgeht, sondern wichtig ist zu gewährleisten, dass das Verfahren vernünftig funktioniert. Das Verfahren muss erst einmal Standards entwickeln und Glaubwürdigkeit gewinnen.

Wie beurteilen sie die bisherige Arbeit?

Meine Hauptsorge ist zurzeit, dass das Verfahren der Länderexamen absurd werden könnte. Das ist besonders dann der Fall, wenn es aus einer Ansammlung von Wünschen, Forderungen und übrissener Kritik besteht, deren Absender

noch dazu zum Teil aus menschenrechtlich nicht gerade zuverlässigen Ländern stammen. Die bisherigen Zwischenergebnisse sind alles andere als überzeugend. Die grosse Gefahr besteht zudem darin, dass gut funktionierende, aber öffentlich wenig bekannte Monitoring-Mechanismen der Uno, wie zum Beispiel zur Kinder- oder Rassismuskonvention, durch das hochgradig politisiert verlaufende Länderexamen entwertet zu werden drohen.

In der Art, wie das Länderexamen heute funktioniert, dient es den Menschenrechten wohl kaum. Im Gegenteil, es löst vor allem Ablehnung aus.

Es gibt positive Erfahrungen aus den Prozessen zur Vorbereitung. Ich denke an Frankreich, wo die Regierung ihren Bericht für das Verfahren in einem sehr transparenten Prozess erstellt und die Organisationen der Zivilgesellschaft aktiv daran beteiligt hat. Innenpolitisch glich die Wirkung einer Art nationalem Aktionsplan für die Menschenrechte. Sind am Schluss aber die Ergebnisse im Länderexamen und das Abschlussdokument nicht fair und damit wenig glaubwürdig, wird der Prozess nachträglich entwertet. Bis jetzt bekommt man den Eindruck von Potpourris beliebiger Forderungen. Das dient den Menschenrechten nicht.

Was ist zu tun?

Es gilt, auf dieses Verfahren Einfluss zu nehmen und dafür zu sorgen, dass es nicht in diesem vordergründigen Sinn zum politischen Kuhhandel verkommt, wo man nur aufeinander einschlägt, wo das Ergebnis zufällig ist und auch offenkundig ungerecht.

Keine Angelegenheit abgehobener Eliten

Das Engagement für Menschenrechte gerät rasch unter Kritik. Woher rührt die Skepsis?

Zunächst: Es ist in den vergangenen Jahren enorm viel zugunsten der Menschenrechte entstanden, was man vor Jahrzehnten noch nicht für möglich gehalten hat. Manche sehen die Menschenrechte aber in einem Spannungsverhältnis zur Demokratie. Demokratie heisst, wir bestimmen unser Schicksal selbst. Die Menschenrechte werden dagegen fälschlich als eine Art elitärer Überbau von aussen, von irgendwelchen Richtern und selbsternannten Spezialisten angesehen.

In welchem Verhältnis stehen denn Menschenrechte und Demokratie?

Demokratie heisst nicht einfach Herrschaft der Mehrheit, sondern Demokratie bedeutet eine gemeinschaftliche Verantwortung auf der Grundlage eines wechselseitigen Respekts freier Menschen voreinander. Eine Demokratie, die mit Mehrheitsentscheidung eine Minderheit marginalisieren würde, würde sich selbst zerstören. Dabei sind auch die Menschenrechte als Bestandteil des demokratischen Diskurses, als Element des demokratischen Willensbildungsprozesses zu verstehen und nicht als elitäre Vorgabe von oben.

Interview: cs.



Die Uno-Menschenrechtserklärung wird im Dezember 60 Jahre alt. Menschenrechtspolitik ist Work in Progress. (Bild: Amnesty-Plakat zum 50-jährigen Bestehen.)

KEYSTONE

Pflichterfüllung

Noch in diesem Sommer will der Bundesrat entscheiden, ob in der Schweiz eine nationale Institution für Menschenrechte eingerichtet werden soll. Im Vordergrund steht eine Fachstelle mit Beratungs- und Informationsfunktionen. Die Schaffung eines solchen nationalen unabhängigen Instituts empfiehlt der Uno-Menschenrechtsrat im Rahmen des Länderexamens. Seinen Bericht wird er morgen Donnerstag offiziell verabschieden. Im nebenstehenden Gespräch erläutert der Direktor des deutschen Instituts dessen Zielsetzung und Arbeitsweise.

Mancher wird sich fragen, wie dringlich eine solche Einrichtung in einem ausgebauten Rechtsstaat wie der Schweiz ist, wo verfassungsmässige Rechte auf dem Gerichtsweg durchgesetzt werden können, wo es zum Standard einer guten Gesetzgebung gehört, neue Erlasse auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechtskonventionen zu überprüfen, und wo etliche Kommissionen damit beauftragt sind, sich um die Beachtung und Durchsetzung der Uno-Konventionen zu kümmern. Viele Nichtregierungsorganisationen (NGO) engagieren sich überdies in den unterschiedlichsten Menschenrechts-Bereichen. Der Einsatz für einen universellen Menschenrechtsdialog verlangt zwar, dass sich alle der Kritik stellen. Ein neues Institut muss aber mehr bringen als blosse Erfüllung von Uno-Vorgaben in der institutionellen Ausgestaltung.

cs.