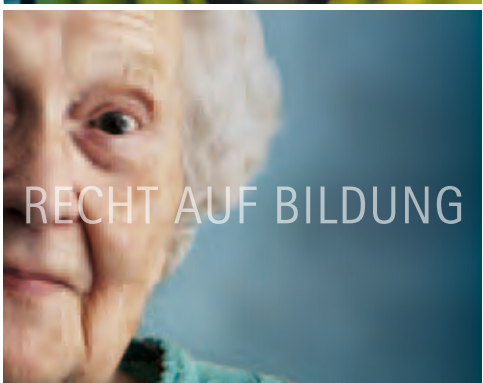
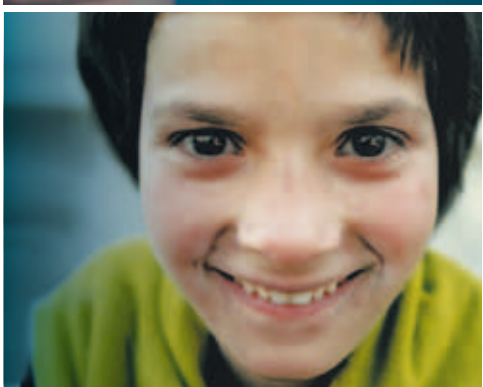
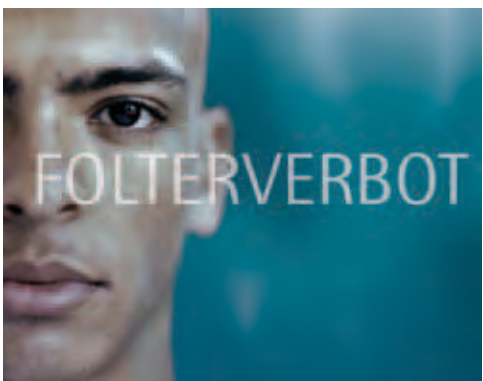


2001-2011

Kompetenz und  
Engagement  
für Menschenrechte

10 JAHRE

Deutsches Institut  
für Menschenrechte





---

2001-2011

Kompetenz und  
Engagement  
für Menschenrechte

10 JAHRE  
 Deutsches Institut  
für Menschenrechte

---

# Impressum

## **Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

## **Gestaltung:**

Kathrin Bartelheim, Berlin

## **Fotos:**

Amnesty International

Birgit Betzelt

CDU/Laurence Chaperon

Deutscher Bundestag (Lichtblick/Holl, Achim Melde, Simone M. Neumann, Werner Schöring)

Deutsches Institut für Menschenrechte

UN Photo (Eskinder Debebe, Mark Garten,

Christopher Herwig, John McIlwaine,

Tim McKulka, Kibae Park, Martine Perret,

Pierre-Michel Virot, UNICEF/ZAK)

Andre Zelck

März 2011

ISBN 978-3-942315-15-9 (PDF)

© 2011

Deutsches Institut für Menschenrechte

Alle Rechte vorbehalten

## **Texte:**

Petra Follmar-Otto, Claudia Lohrenscheit,

Beate Rudolf, Frauke Seidensticker,

Michael Windfuhr

## **Redaktion und Interviews:**

Bettina Hildebrand, Ute Sonnenberg

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

# Inhaltsverzeichnis

- 04 **Grußwort**  
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Bundesministerin der Justiz
- 06 **Vorwort**  
Beate Rudolf und Michael Windfuhr, Vorstand des Deutschen Instituts für Menschenrechte
- 10 **Menschenrechte verankern, Entwicklungen anstoßen –  
Das Institut als Akteur auf nationaler und internationaler Ebene**
- 16 **Sicherheitspolitik und Menschenrechtsschutz**
- 22 **Menschenrechte im Kontext von Flucht und Migration**
- 28 **Diskriminierungsschutz und Inklusion**
- 34 **Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte  
in der deutschen Sozial- und Entwicklungspolitik**
- 42 **Menschenrechtsbildung –  
Menschenrechte im gesellschaftlichen Lernprozess**
- 50 **Interviews zur Gründungsgeschichte**  
mit Rudolf Bindig, Hermann Gröhe und Barbara Lochbihler
- 63 **Ein besonderer Service – Bibliothek und Web-Angebote**

---

## Grußwort



Sabine Leutheusser-Schnarrenberger  
Bundesministerin der Justiz

Vor zehn Jahren beschloss der Deutsche Bundestag einstimmig in einem Antrag aller Fraktionen, ein Deutsches Institut für Menschenrechte zu gründen. Als Parlamentarierin des Vierzehnten Deutschen Bundestags war mir die Gründung des Instituts ein besonderes persönliches Anliegen, denn ich hatte mich für die Gründung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution jahrelang stark eingesetzt.

Vor dem Jahr 2000 gab es in Deutschland keine Einrichtung, die sich mit der Situation der Menschenrechte im Inland wie auch im Ausland intensiv und stetig auseinandersetzte. Die Tatsache, dass wir hierzulande einen durchaus sehr hohen Menschenrechtsstandard besitzen, hat das Engagement von Nichtregierungsorganisationen, aber auch der Parteien lange Zeit zu Unrecht gedämpft. Obwohl die Grundrechte effektiv greifen und eine intensive rechtliche Kontrolle durch die Gerichte erfolgt, gibt es ausreichend Anlass, die Einhaltung der Menschenrechte auch in Deutschland zu beobachten.

Nicht jede Verletzung der jedem Menschen eigenen subjektiven Rechte gelangt vor Gericht, und vielen Entwicklungen zum Nachteil der Menschenrechte kann schon früh begegnet werden, indem aktuelle innenpolitische Debatten von vornherein mit einem menschenrechtlichen Fokus geführt werden.

Mit den Mitteln der Zivilgesellschaft, durch kritische Bürger, Anwälte und Ehrenamtliche wurde und wird hier viel getan. Aber es brauchte eine sowohl unabhängige wie solide finanzierte Institution, die Dreh- und Angelpunkt des Austauschs von Wissenschaft, Politik und Nichtregierungsorganisationen in allen Fragen der Menschenrechte sein kann, die Politikberatung anbietet, ein Scharnier zwischen UN-Menschenrechtssystemen und der deutschen Politik bildet und ein zuverlässiger Arbeitgeber für Menschen ist, die mit Leidenschaft für die Menschenrechte streiten. Gäbe es daher nicht bereits das Deutsche Institut für Menschenrechte, man müsste es heute sofort neu gründen.

Die vergangenen zehn Jahre sind eine Erfolgsgeschichte für das Institut und ein eindrucksvoller Beweis für seine Notwendigkeit. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich als unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution mit A-Status nach den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen in dieser vergleichsweise kurzen Zeit bereits einen exzellenten Ruf erarbeitet. Mit dieser Stellung verbinden sich ein Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen, das Recht zur Mitarbeit in den UN-Fachausschüssen sowie Teilnahme und Rederecht beim Menschenrechtsrat.

In den Debatten um die menschenrechtliche Unzulässigkeit von Folter, zum Thema rassistischer Diskriminierung, bei der Sensibilisierung für die menschenrechtlichen Probleme, die beim Schutz der EU-Seeaußengrenzen auftreten, in der wichtigen Frage der Rechte älterer Menschen in der Pflege oder wie zuletzt bei der Einrichtung einer Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention hatte die Stimme des Deutschen Instituts für Menschenrechte stets erhebliches Gewicht.

In meiner Handbibliothek bewahre ich ständig einige Publikationen des Instituts auf; und ich weiß, dass viele meiner Kolleginnen und Kollegen dies auch tun. Gerade als Politikberater ist das Deutsche Institut für Menschenrechte unverzichtbar. Der Sachverstand und der Rat eines so wichtigen Mahners der Menschenrechte werden gern vernommen und werden weiterhin dringend gebraucht.

Ich wünsche Ihnen daher für die Zukunft weiterhin den verdienten Erfolg.



**Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB**  
Bundesministerin der Justiz

## Vorwort



**Professor Dr. Beate Rudolf**  
Direktorin

**Michael Windfuhr**  
Stellvertretender Direktor

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist ein „Kind“ des Deutschen Bundestages: Entsprechend dem einstimmigen Bundestagsbeschluss vom 7. Dezember 2000 wurde am 8. März 2001 das Institut als zivilrechtlicher Verein gegründet, um für Deutschland die Funktionen einer unabhängigen Nationalen Menschenrechtsinstitution gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen zu erfüllen.

Mit dieser Publikation zum zehnjährigen Bestehen soll die Tätigkeit des Instituts im Kontext wichtiger menschenrechtlicher Fragestellungen des vergangenen Jahrzehnts reflektiert werden. Die Erwartungen an das Institut, aber auch die Hoffnungen, die sich mit seiner Gründung verbanden, beleuchten beispielhaft die Interviews mit drei Gründungspersönlichkeiten; sie spiegeln Sichtweisen der beiden größten Bundestagsfraktionen und der Zivilgesellschaft während der Gründungsphase wider. Das Grußwort der Bundesjustizministerin sowie die Einschätzungen des Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages, des Menschenrechtsbeauftragten im Auswärtigen Amt, aus der Zivilgesellschaft in Deutschland und von internationaler Seite ergänzen das Bild von den Erwartungen an das Institut.

Zahlreiche Akteurinnen und Akteure aus Politik und Zivilgesellschaft haben die Gründung des Instituts betrieben und seine Tätigkeit über die Jahre gefördert. Sie haben in Mitgliederversammlung und Kuratorium das Institut getragen und seine Arbeit unterstützt. Ihnen allen namentlich zu danken, ist unmöglich.



Viele haben den Austausch mit dem Institut gesucht, haben sich mit seinen Forschungsergebnissen und Empfehlungen auseinandergesetzt und seine Angebote an Menschenrechtsbildung, menschenrechtsbezogener Information und Dokumentation genutzt. Erst diese konstruktive und auch kritische Begleitung hat die Aktivitäten des Instituts relevant gemacht. Denn eine Nationale Menschenrechtsinstitution lebt von der Resonanz, die ihre Arbeit findet. Sie kann Schutz und Förderung der Menschenrechte in ihrem Staat nur erreichen, indem sie Überzeugungsarbeit leistet und eine Kultur der Menschenrechte fördert – beharrlich und mit hohem Anspruch an sich selbst. Auch in der Zukunft will das Institut auf diese Weise seinen besonderen Beitrag für die Verwirklichung der Menschenrechte in Deutschland erbringen.

„Das Institut“ – das sind alle seine Mitarbeitenden während dieses ersten Jahrzehnts. Sie haben mit ihrem Engagement, ihrem Fachwissen, ihrem Ideenreichtum, ihrer Kritik und ihrem Brennen für die Menschenrechte dem Institut national und international Ansehen und Wirkkraft verschafft. Dafür danken wir ihnen allen sehr herzlich.

Unser besonderer Dank gilt weiterhin Professor Dr. Heiner Bielefeldt, von 2003 bis 2009 Direktor des Instituts, und Frauke Lisa Seidensticker, von 2001 bis 2010 Stellvertretende Direktorin. Sie haben das Institut mit großem strategischen Weitblick, höchster fachlicher Kompetenz und Leidenschaft geführt. Die gemeinsame Leistung aller Institutsmitarbeitenden während der ersten zehn Jahre ist uns Grundlage und Ansporn für die künftige Arbeit des Instituts.

**Professor Dr. Beate Rudolf**  
Direktorin

**Michael Windfuhr**  
Stellvertretender Direktor

---

**Morten Kjærum**

Direktor der EU-Grundrechteagentur



Ich möchte dem Deutschen Institut für Menschenrechte ein Lob aussprechen für die bedeutenden Fortschritte, die es in den vergangenen zehn Jahren bei der Behandlung von Menschenrechtsverletzungen innerhalb und außerhalb Deutschlands gemacht hat sowie für seinen stets konstruktiven Ansatz bei der Suche nach nachhaltigen Lösungen. Ich begrüße unsere anhaltende Zusammenarbeit zur Schaffung sichtbarer, zugänglicher und proaktiver Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte.

Vieles wurde in den vergangenen Jahren unternommen, um die nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte weiterzuentwickeln. 1990 gab es weltweit nur fünf international anerkannte Menschenrechtsinstitutionen – heute sind es etwa einhundert.

Als eine der zehn Menschenrechtsinstitutionen in der EU, die die Kriterien der Pariser Prinzipien zur Gänze erfüllt, hat das Deutsche Institut für Menschenrechte internationale Maßstäbe gesetzt und ist somit der Verwirklichung der Menschenrechte in Deutschland einen Schritt näher gerückt.

Das Institut spielt nicht zuletzt auch eine bedeutende Rolle für die Vernetzung der Europäischen Menschenrechtsinstitutionen und hat auch einen starken Einfluss auf die Entwicklung der Menschenrechtsinstitutionen bei den Vereinten Nationen ausgeübt.

Anlässlich seines 10-jährigen Jubiläums möchte ich dem Institut für seine Vorreiterrolle zur Förderung und zum Schutz der Grundrechte ganz herzlich gratulieren.



---

# Menschenrechte verankern, Entwicklungen anstoßen – Das Institut als Akteur auf nationaler und internationaler Ebene

Einstimmig und getragen von der Zivilgesellschaft beschloss der Deutsche Bundestag am 7. Dezember 2000 die Einrichtung des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Damit wollten die Parteien im Bundestag gemeinsam ein Zeichen setzen und die Bedeutung der Beachtung und Verwirklichung der Menschenrechte für Deutschland im Inneren wie in seinem Handeln nach Außen betonen.

Die Einrichtung unabhängiger Nationaler Menschenrechtsinstitutionen war von der internationalen Gemeinschaft auf der Wiener Weltmenschensrechtskonferenz 1993 als Erwartung an alle Staaten formuliert worden. Diese Institutionen sollen tatkräftig dazu beitragen, dass die Staaten Menschenrechte besser umsetzen und in all ihrem Handeln systematisch beachten und verwirklichen.

Die Schaffung einer unabhängigen Nationalen Menschenrechtsinstitution in Deutschland ist daher ein klares Bekenntnis zu den eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen und Ausdruck einer Bereitschaft zum selbstkritischen Umgang mit eigenen Defiziten bei der Verwirklichung von Menschenrechten. Dies macht auch die eigene Menschenrechtspolitik gegenüber anderen Staaten glaubwürdig.

---

## Die Herausforderung: Umsetzung von Menschenrechten

Der Ruf nach Einrichtung unabhängiger Nationaler Menschenrechtsinstitutionen markiert eine bedeutende Wende der internationalen Menschenrechtspolitik: von der Kodifizierung völkerrechtlicher Normen hin zu einem stärkeren Fokus auf ihre Umsetzung in den Staaten.

Parallel dazu gab es auf internationaler Ebene Bemühungen, die Kontrollverfahren im Rahmen der Menschenrechtsverträge zu stärken. Die innerstaatliche Umsetzung von Empfehlungen im Staatenberichtsverfahren sollte wirkungsvoll gefördert werden („follow up“) und weitere Verfahren im Kontext der Menschenrechtsverträge wurden geschaffen: Individualbeschwerden sollten bei allen UN-Menschenrechtsverträgen möglich werden, Untersuchungsverfahren sollten die internationale Aufarbeitung systematischer und schwerer Menschenrechtsverletzungen ermöglichen, und Folter sollte durch die Möglichkeit unangekündigter Besuche von Kontrollgremien in Haftanstalten verhindert werden. Zudem wurden in wachsendem Maße neue außervertragliche Kontrollmechanismen eingesetzt, insbesondere thematische und länderbezogene Sonderbericht-



ersteller und Sonderberichterstatterinnen der UN-Menschenrechtskommission und ihres Nachfolgers, des seit 2006 existierenden UN-Menschenrechtsrates. Nationale Menschenrechtsinstitutionen sind das innerstaatliche Pendant zu diesen internationalen Strukturen. Wie sie die Umsetzung der universalen menschenrechtlichen Verpflichtungen in ihrem jeweiligen Staat unterstützen können, hängt vom dort bestehenden rechtlichen Kontext und der politischen Kultur ab.

---

## Erwartungen an das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist im weltweiten Vergleich eine eher kleine Einrichtung. Es besitzt auch keine besonderen Befugnisse wie andere Nationale Menschenrechtsinstitutionen, etwa Gerichtsverfahren anzustrengen, Untersuchungsverfahren durchzuführen oder als Ombudsstelle in Einzelfällen vermittelnd einzugreifen. Auch ist seine Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren nicht verpflichtend vorgesehen. Stattdessen entschied sich der Bundestag für die Schaffung einer akademisch ausgerichteten Institution, die Politikberatung, Information und Menschenrechtsbildung leisten soll.

Das Institut sollte der institutionelle Akteur in Deutschland werden, der die aus den internationalen und europäischen Menschenrechten erwachsenden Verpflichtungen Deutschlands für rechtspolitische Debatten fruchtbar macht und sie in konkrete Empfehlungen an alle Staatsorgane und die Zivilgesellschaft übersetzt. Es sollte durch die Förderung von Menschenrechtsbildung und Verbreitung menschenrechtsrelevanter Informationen den Resonanzboden schaffen, der für eine konsequente Auseinandersetzung mit den Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien und seinen eigenen Forschungsergebnissen unabdingbar ist.

---

## Mittler zwischen den Ebenen

Eine zentrale Aufgabe des Instituts ist es dementsprechend, Mittler zwischen der internationalen und der nationalen Ebene zu sein. Es geht um den inhaltlichen Austausch in beide Richtungen: Einerseits sollen die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands innerstaatlich wahrgenommen und erfüllt werden. Hierzu tragen nicht allein die forschungsbasierten Veröffentlichungen des Instituts bei, sondern auch und gerade Veranstaltungen, in denen das Institut Politik, Wissenschaft und Zivilgesell-



schaft zusammenbringt, um die auf internationaler oder europäischer Ebene formulierten menschenrechtlichen Anforderungen und konkreten Empfehlungen zu diskutieren. Andererseits geht es auch darum, innerstaatliche Erfahrungen und Probleme bei der Umsetzung von Menschenrechten in die Organe von UN, Europarat, Europäischer Union und OSZE zu tragen. Dies fördert die Entwicklung sachgerechter Empfehlungen dieser Gremien.

---

## Partner Zivilgesellschaft

Das Institut hat deshalb schon früh begonnen, die Zivilgesellschaft in Deutschland darin zu stärken, an den internationalen Kontrollverfahren mitzuwirken, insbesondere durch die Erstellung von Parallelberichten zu den Staatenberichten im Rahmen der einzelnen UN-Menschenrechtsverträge. Sie ermöglichen es den zu ihrer Überwachung eingesetzten Sachverständigenausschüssen, die von der Regierung vorgelegten Berichte kritisch zu lesen, Widersprüche aufzuklären und problemzentrierte Empfehlungen zu formulieren. Diese Empfehlungen greift dann das Institut in Veranstaltungen mit Politik und Zivilgesellschaft auf. Damit erfüllt das Institut gleichzeitig zwei weitere Aufträge: Mittler zu sein zwischen

staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren des Menschenrechtsschutzes in Deutschland und Förderer der internationalen Verfahren des Menschenrechtsschutzes. Weltweit ist das Institut mit seiner Mittler- und Katalysatorrolle im Staatenberichtsverfahren zum Vorbild geworden. Sein Handbuch hierzu ist international verbreitet und die Nachfrage nach Übersetzungen steigt zusehends.

---

## Mitwirkung an neuen Menschenrechtsverträgen

Das Institut ist zudem – entsprechend der Erwartung des Deutschen Bundestages – eigenständiger Akteur auf der internationalen Bühne. An der Ausarbeitung neuer menschenrechtlicher Instrumente auf der Ebene der Vereinten Nationen und der Ebene des Europarates war es aktiv beteiligt – Beispiele aus jüngster Zeit sind die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen oder die Konvention des Europarates gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt. Das Institut strebt dabei stets an, dass Normen ausgearbeitet werden, die der menschenrechtlichen Dimension eines Problem-



bereichs angemessen sind. So darf es bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen oder von Menschenhandel deshalb nicht allein um die Bestrafung der Täter gehen. Vielmehr muss es auch und gerade um den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte der Betroffenen gehen, etwa durch ihre Beteiligung als Nebenkläger in Strafverfahren oder die wirksame gerichtliche Durchsetzung ihrer Entschädigungsansprüche.

---

## Mitgestaltung neuer Kontrollverfahren

Außerdem setzt sich das Institut in internationalen Verhandlungen für wirksame nationale und internationale Überwachungsmechanismen ein, die schon vorhandene Kontrollverfahren nicht doppeln. Sie sichern die Umsetzung der Menschenrechte, auch im Einzelfall, ab. Individualbeschwerden vor einem internationalen Gericht oder unabhängigen Sachverständigengremien sind darüber hinaus wichtig, weil sie den Rechtscharakter von Menschenrechten als individuelle Rechtspositionen zum Tragen bringen: Betroffene können ihre Rechte selbst geltend machen und sind nicht darauf angewiesen, dass andere Akteure ihre Rechtsbeeinträchtigungen in der Berichtsprüfung zur Sprache bringen. Um die tatsächliche

Nutzung der Verfahren zu fördern, hat das Institut Handbücher zu Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen von UN-Menschenrechtsverträgen entwickelt und es schult zivilgesellschaftliche Organisationen in deren Anwendung.

---

## Vernetzung mit den Schwesterinstitutionen

Auf internationaler und europäischer Ebene tritt das Institut je nach Fragestellung allein oder im Konzert mit den anderen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen auf. Bei Fragen, die die tatsächliche Umsetzung der Menschenrechte in Deutschland betreffen, ist es in UN-Gremien als unabhängige Stimme gefragt. Gerade bei weltweit umstrittenen Themen oder Versuchen, die Menschenrechtsschutzmechanismen zu schwächen, sind gemeinsame Stellungnahmen im UN-Menschenrechtsrat wichtig. Sie werden im Internationalen Koordinierungsausschuss (International Coordinating Committee, ICC) der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen abgestimmt. Das Institut beteiligt sich daran nicht nur inhaltlich, sondern hat auch wesentlich zur institutionellen Verfestigung des ICC beigetragen. Auch zur Zusammenarbeit der europäischen Gruppe der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit



der Europäischen Union und mit den Gremien des Europarates hat das Institut wichtige Beiträge geleistet, beispielsweise in Arbeitsgruppen zu den Bereichen Migration und Asyl oder den Rechten von Menschen mit Behinderungen, als Vertreter der Gruppe bei Verhandlungen über eine Europaratskonvention gegen Gewalt gegen Frauen, in Stellungnahmen zur Reform des Europäischen Gerichtshofs oder bei der Förderung von Menschenrechtsbildung. Eine anerkannte Stärke des Instituts ist seine Kompetenz im Recht der Europäischen Union und seine Fähigkeit zur systematischen Einbeziehung der europarechtlichen Dimension zahlreicher menschenrechtlicher Fragestellungen.

---

## Aufgabe: Rechtliche Absicherung

Dies alles zeigt: Für die Aktivitäten Nationaler Menschenrechtsinstitutionen auf nationaler und internationaler Ebene ist ihre Unabhängigkeit unabdingbare Voraussetzung. Wie die Unabhängigkeit rechtlich abgesichert werden muss, ist wesentlicher Bestandteil der von UN-Generalversammlung proklamierten Pariser Prinzipien. Sie sind auch der Maßstab für die Akkreditierung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution. Diese erfolgt durch das ICC in einem rigorosen und

regelmäßigen Überprüfungsverfahren. Die Akkreditierung wird weltweit anerkannt und die Zuerkennung des (höchsten) A-Status ist Voraussetzung für eine aktive Mitwirkung in den Gremien der Vereinten Nationen.

Seit 2002 hat das Institut A-Status. Darin spiegelt sich die hohe Wertschätzung der Leistungen des Instituts und seines unabhängigen Wirkens – dies, obwohl bislang eine wesentliche Anforderung der Pariser Prinzipien noch nicht erfüllt ist: Es fehlt eine gesetzliche Grundlage, die die vom ICC gutgeheißene Struktur rechtlich dauerhaft absichert. Ihre Schaffung hat das ICC bei der letzten Re-Akkreditierung des Instituts angemahnt. Dem nachzukommen, ist auch ein Gebot der Glaubwürdigkeit deutscher Menschenrechtspolitik.



**Markus Löning**

Beauftragter der Bundesregierung  
für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe  
im Auswärtigen Amt

“ Eine gute und erfolgreiche Menschenrechtspolitik lebt davon, dass unabhängige Stellen beraten, Zivilgesellschaft partizipiert und staatliche Maßnahmen hinterfragt werden. Nationale Menschenrechtsinstitutionen wie das Deutsche Institut für Menschenrechte sind dabei ganz wesentlich. Sie können Impulsgeber und Mahner der Politik sein. Unabhängigkeit ist dabei wichtig. Sie stellt Anforderungen an das Institut selbst, aber auch an die Politik. Vom Institut selbst verlangt sie Sorgfalt in der Abwägung. Und von Seiten der Politik den stetigen Willen zum Dialog auf Augenhöhe. Mit einem Deutschen Institut für Menschenrechte, das eben keine Nichtregierungsorganisation ist, sondern eine eigene Institution, mit eigenen Aufgaben und eigenen Regeln. Ich wünsche uns allen ein starkes Menschenrechtsinstitut, denn wir brauchen es – auch diejenigen, die das vielleicht anders sehen! Und ich danke allen, die an zehn Jahren erfolgreicher Arbeit mitgewirkt haben.

”

---

# Sicherheitspolitik und Menschenrechtsschutz

Der demokratische Rechtsstaat war mit der Aggression und der Dimension der Terroranschläge vom 11. September 2001 in hohem Maße herausgefordert. Zahlreiche Staaten ordneten die Anschläge als grundsätzlich neue Form der Bedrohung ein – als eine Gefährdung der inneren Sicherheit bislang ungekannten Ausmaßes und zugleich als einen quasi-militärischen Angriff auf die äußere Sicherheit des Staates. Zudem zeigte die Organisation der Anschläge die neuen Gefahren eines global vernetzten Terrorismus auf, der besonders in zerfallenden Staaten Rückzugsräume findet und der sich über elektronische Kommunikation dezentral organisiert. Die Mittel, derer sich die Terroristen bedienen, sind Ausdruck totalitärer Ideologien, die den Respekt vor Menschenwürde und Menschenrechten und den darauf gegründeten demokratischen Rechtsstaat ablehnen.

Die Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit gehört zu den elementaren Aufgaben des Rechtsstaates, um die Freiheit jedes einzelnen zu sichern. Der Rechtsstaat muss alle vertretbaren Mittel einsetzen, um Gefahren frühzeitig zu erkennen, effektiv abzuwehren und den Terrorismus nach Möglichkeit zu überwinden. Bei der Ausübung des Gewaltmonopols unterwirft er sich rechtlichen Bindungen, insbesondere den Men-

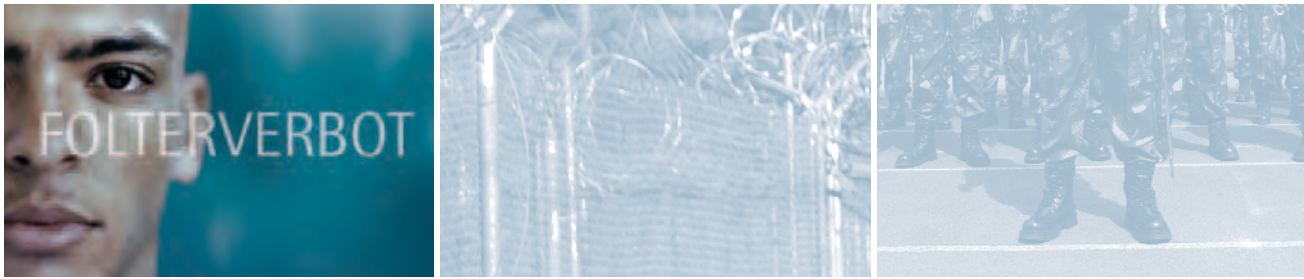
schenrechten, deren Einhaltung über Mechanismen der Gewaltenteilung ebenso wie durch eine demokratische Öffentlichkeit kontrolliert wird.

---

## Wie reagiert der Rechtsstaat?

In der Folge der Anschläge von 2001 war die deutsche ebenso wie die europäische und internationale Sicherheitspolitik in vielfacher Hinsicht mit der Frage konfrontiert, ob die menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Grenzen staatlichen Handelns zur Gefahrenabwehr noch angemessen seien.

Hiermit waren schwierige Richtungsentscheidungen verbunden: Wie weit kann in einer freien Gesellschaft der Schutz der Bevölkerung reichen, wenn die Gefahren unvorstellbar sind? Wie sehr muss und darf die Gefahrenabwehr ins Vorfeld konkreter Tatvorbereitung verlegt werden? Ab wann schlägt zulässige Gefahrenabwehr in unzulässige Überwachung und Sanktionierung von Gesinnungen um? Welche Eingriffe in die Grundrechte Unbeteiligter sind noch hinnehmbar, ohne die Grundlagen der Freiheit aufzugeben? Wie kann unter den Bedingungen heimlicher Ermittlungen und internationaler Kooperation wirksamer Rechtsschutz gewährleistet werden?



Das Deutsche Institut für Menschenrechte, das mit der Planung seiner Aktivitäten im Oktober 2001 begann, griff die grundlegenden menschenrechtlichen Probleme dieser sicherheitspolitischen Klimaveränderung von Anfang an auf. Schon im Frühjahr 2002 fand die erste Veranstaltung des Instituts zu diesem Thema statt.

---

## Verteidigung der Sicherheit am Hindukusch

Im Mittelpunkt stand dabei zunächst die völkerrechtliche Bewertung der militärischen Maßnahmen, besonders der „Operation Enduring Freedom“ zur Bekämpfung von Al Qaida und dessen „Sponsor“-Staat Afghanistan, mit der die USA und andere Mitglieder der Vereinten Nationen terroristische Strukturen und Ausbildungslager zerschlagen wollten. Im Rahmen dieser ersten Fachkonferenz des Instituts wurden grundlegende Fragen erörtert wie die, ob die Beseitigung der Wurzeln terroristischer Gewalt vom Selbstverteidigungsrecht eines Staates gedeckt ist, ob eine Rückkehr zur Logik des Gerechten Krieges drohte oder welche Grenzen der Menschenrechtsschutz der Terrorismusbekämpfung auferlegt.

---

## Weltweite Trends der Sicherheitspolitik...

Schnell aber wurde sichtbar, wie viel weiter die Auswirkungen des Ereignisses auf anerkannte menschenrechtliche Verbürgungen waren. In vielen Ländern, darunter regionalen und internationalen Schwergewichten wie Ägypten, Australien, China, Indien und die Russische Föderation wurde die Sicherheitsgesetzgebung verschärft; rechtsstaatliche Kontrollen staatlichen Handelns wurden erheblich eingeschränkt, so in Usbekistan, Belarus, Jordanien, China, Simbabwe, Ägypten, Malaysia und Singapur. Mehrere Staaten, in führender Rolle die USA, begannen, unter Ausschluss der Öffentlichkeit, eine Kooperation, bei der Terrorverdächtige entführt, in Geheimgefängnissen gehalten und gefoltert wurden – all dies begleitet von der Verharmlosung der Folter als „robuste Verhörmethode“ und von einem Informationsaustausch, der weiteren Menschenrechtsverletzungen Vorschub leistete. Parlamentarische oder zivile Kontrollmechanismen schienen nur geringen Einfluss auf die Entwicklungen nehmen zu können oder zu wollen. Erst mit dem Bekanntwerden der Folterungen in Abu Ghraib und in Guantánamo kam es in demokratischen Staaten und der Weltöffentlichkeit allmählich zu



einer kritischeren Betrachtung und dem Wunsch nach einer ernsthaften Kontrolle staatlichen Handelns in diesem Kontext.

---

## ...und Auswirkungen auf Deutschland

Hierzulande fragten Zivilgesellschaft und Bundestag zunehmend: War Deutschland an derartigen Menschenrechtsverletzungen beteiligt und wenn ja, wie? Es wurde zusehends mehr die Frage nach der menschenrechtlichen Vertretbarkeit der Mitwirkung Deutschlands an weltweiter Terrorismusbekämpfung gestellt – in Afghanistan, in Zusammenhang mit Geheimgefängnissen in Europa oder bei den Geheimflügen der CIA zur Überstellung von Gefangenen an andere Staaten zu Verhören, in denen möglicherweise Folter angewendet wird.

Das Institut legte immer wieder Beiträge zu aktuellen Trends bei der internationalen Terrorismusbekämpfung vor, wobei es sich besonders auf wissenschaftliche Diskussionen in Deutschland und den USA, aber auch auf UN-Entwicklungen konzentrierte. Es vertrat seine Positionen und Analysen gegenüber Bundesregierung, Parlament, Medien, bei Vorträgen und in Beiträgen in

wissenschaftlichen Veröffentlichungen, ebenso wie im Rahmen von Beratungen des Europarats und des UN-Menschenrechtsrats. Auch mit seinen Bildungsveranstaltungen bei Polizei und Bundeswehr zeigte es die menschenrechtliche Dimension der Sicherheitspolitik auf. In seinen zahlreichen Publikationen zu sicherheitspolitischen Themen legte das Institut den Akzent auf die Wahrung des absoluten Folterverbots und sprach sich gegen jede noch so indirekte Beteiligung an Überstellungen mutmaßlicher Terroristen an Staaten und Orte, an denen ihnen Folter droht, aus.

---

## Folter im Rechtsstaat

In seinen Stellungnahmen für eine absolute Geltung des Folterverbots argumentierte das Institut mit dem Konzept des freiheitlichen Rechtsstaates, der sich durch seine strikte Bindung an die Menschenrechte auszeichnet. Ihre Unveräußerlichkeit ist die Grundlage eben dieses Staatswesens; nicht ein Gut unter vielen, das in schwierigen Situationen gegen sicherheitspolitische Interessen abgewogen werden muss. Die Autorität des Rechtsstaates wird nicht durch die Menschenrechte eingeschränkt, sondern leitet sich aus seinem Respekt für die Menschenrechte ab. Mit



einer unverbrüchlichen Bindung an die Freiheitsrechte konstituiert sich erst der Rechtsstaat. Rechtliche Grauzonen, ein Feindrecht oder ein sicherheitspolitischer Generalvorbehalt sind damit nicht vereinbar. Argumenten für eine Aufweichung des Folterverbots stellte sich das Institut energisch durch Betonung der Menschenwürde als Grund der Menschenrechte entgegen.

Während das Institut einerseits Empfehlungen zur deutschen Sicherheitspolitik im Inneren und nach Außen entwickelte, engagierte es sich andererseits für Folterprävention in Deutschland – auch, weil nur so deutsche Menschenrechtspolitik glaubwürdig ist. Es setzte sich intensiv für die – 2008 schließlich erfolgte – Ratifikation des Zusatzprotokolls zur Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen und für die Etablierung eines effektiven Nationalen Präventionsmechanismus gegen Folter und Misshandlung ein. Im Rahmen von Veranstaltungen und Publikationen untersuchte es zudem Schutzlücken der Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland und unterbreitete Vorschläge für gesetzliche und politische Maßnahmen, diese zu füllen.

---

## Der Bundestag als Wächter

Ein zentrales Anliegen war für das Institut auch eine größere Transparenz im Sicherheitsbereich. Eine wirksame Kontrolle von Geheimdiensten ist nicht nur ein demokratisches und rechtsstaatliches Prinzip, sondern auch ein menschenrechtliches Erfordernis. Hierzu sind insbesondere größere Kontrollbefugnisse des Bundestages erforderlich. Das Institut kommentierte die entsprechende Gesetzesänderung, in der Befugnisse des Bundestages 2009 gestärkt wurden – aus Institutssicht ein Schritt in die richtige Richtung.

Eine wichtige Voraussetzung für Transparenz in der Sicherheitspolitik ist die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Aus dem Grundgesetz ergibt sich in bestimmten Fällen – häufig im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung – eine Pflicht zur Überprüfung und gegebenenfalls zur Nachbesserung der betreffenden Gesetze. Eine besondere Rolle kommt dabei dem Parlament zu. Das Institut entwickelte in Publikationen und zahlreichen Gesprächen mit Politik und Wissenschaft Kriterien und Handlungsanleitungen für die Durchführung grund- und menschenrechtlich gebotener Evaluierungen. Sie dient dazu, Gesetze darauf hin zu überprüfen, ob sich die zugrunde



gelegten Annahmen im Hinblick auf Gefährdungslagen und auf die Auswirkungen einzelner Regelungen auf die Grund- und Menschenrechte als zutreffend erwiesen haben.

Das Institut greift mit seinen Empfehlungen zur grundrechtlichen und rechtsstaatsorientierten Evaluierung die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf. Dieses hat die freiheitlichen Grenzen der Sicherheitspolitik und die besondere Beobachtungspflicht des Gesetzgebers gerade im Bereich von Gefahrprognosen im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends in einer Reihe von Urteilen konkretisiert. Es hat damit mehrere vom Gesetzgeber vorgesehene unverhältnismäßige Eingriffe in die Freiheitsrechte korrigiert, etwa im Bereich der Telefonüberwachung oder der Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten.

---

## Bewährungsprobe des Rechtsstaats

Mit der Verteidigung der grund- und menschenrechtlichen Bindung des demokratischen Rechtsstaats gegen Positionen, die Erwartungen in Teilen der Bevölkerung nach nahezu absoluter Sicherheit als oberste Richtschnur betrachten, sieht sich das Institut im Schulterschluss mit dem Bundesverfassungsgericht ebenso wie mit europäischen Gerichtshöfen und den menschenrechtlichen Fachausschüssen der Vereinten Nationen. In seiner Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz, in der es den Abschuss eines Zivilflugzeugs für unvereinbar mit der staatlichen Verpflichtung auf die Menschenwürde erklärt, verdeutlicht das deutsche Verfassungsgericht: Die Beachtung von Menschenrechten kann den Staat in ein Dilemma bringen. Der Rückgriff auf die Menschenwürde in diesem Zusammenhang ist kein moralisierendes Totschlagargument, sondern ist Rückbesinnung auf die rechtliche und moralische Grundlage eines Gemeinwesens und seinen zentralen Zweck. Der gleiche Wert und die gleiche Würde jedes Menschen binden dem Staat die Hände – auch und gerade in Extremsituationen. Andernfalls gibt sich der demokratische Rechtsstaat selbst auf.

**Dr. Viviane Reding**

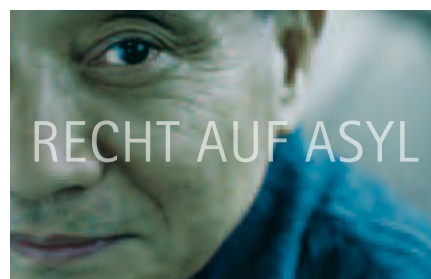
Vizepräsidentin der Europäischen Kommission  
verantwortlich für Justiz,  
Grundrechte und Bürgerschaft

“ Die Europäische Union ist eine Rechts- und eine Wertegemeinschaft. Die Grundrechte – und somit die EU-Grundrechtecharta – sind ihr Fundament. Die Charta zu respektieren und mit Leben zu füllen ist vor allem die Verantwortung des Europaparlaments, des Rates, der Kommission und des Gerichtshofs.

Die Europäische Agentur für Grundrechte und Nationale Menschenrechtsinstitutionen wie das Deutsche Institut für Menschenrechte spielen eine wichtige Rolle in unserer Grundrechtarchitektur. Wir bauen auf die Expertise und Forschung des Instituts. Sie stärken den Grundrechtsschutz im Rechtsetzungsverfahren, bei der Umsetzung und Anwendung von Unionsrecht und bei der Evaluierung bestehender Rechtsakte. Unverzichtbar sind auch die Aktivitäten des Instituts zur Bildung und Förderung eines Menschenrechtsbewusstseins in Deutschland und Europa. Ich möchte Ihnen ausdrücklich danken für das, was Sie leisten!

”

# Menschenrechte im Kontext von Flucht und Migration



Migration ist kein neues Phänomen; seit Menschengedenken fliehen Menschen vor Krieg, aus Not oder weil sie verfolgt werden, oder sie verlassen ihre Heimat, weil sie ihr Glück anderswo suchen. Migration ist ebenso Quelle von Konflikten wie Motor der menschlichen Entwicklung gewesen. In Zeiten der Globalisierung hat Migration erheblich an Bedeutung zugenommen. Wanderungs- und Fluchtbewegungen innerhalb von Staaten, und vor allem zwischen den Staaten, prägen die Gegenwart.

Diese transnationalen Migrationsprozesse stellen nicht nur das im 19. Jahrhundert in Europa entstandene Konzept des auf ethnischer Zugehörigkeit basierenden Nationalstaates in Frage. Sie fordern auch das Menschenrechtssystem heraus, das sich an den Staaten als Garanten der Menschenrechte in ihrem Herrschaftsbereich orientiert. Folgerichtig sind die Menschenrechte von ‚Nichtstaatsangehörigen‘, von Migrantinnen und Migranten, von Flüchtlingen und von Menschen ohne Papiere seit den 1990er Jahren verstärkt ins Blickfeld der Menschenrechte und internationaler Institutionen getreten.

Das Zusammenwachsen europäischer Staaten in der Europäischen Union mit der Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

hat seine Kehrseite im Aufbau eines rigiden Grenzschutzregimes an den Außengrenzen der EU. Die Auslagerung des Grenzschutzes an die Außengrenzen verringert dessen Sichtbarkeit in den übrigen Mitgliedstaaten und damit seine öffentliche Kontrolle. Bei Maßnahmen der Migrationskontrolle außerhalb der EU-Mitgliedstaaten, seien es Patrouillen auf Hoher See oder Kooperation mit Nachbarstaaten, besteht die Gefahr, dass die Bindung an Menschenrechte aus tatsächlichen oder aus (vermeintlichen) rechtlichen Gründen abgeschwächt wird. Mit der Verlagerung der Verantwortung für die Durchführung von Asylverfahren in die Randstaaten der EU ging eine europäische Vereinheitlichung der Asylverfahrensregelungen einher, die ebenfalls drängende menschenrechtliche und flüchtlingsrechtliche Fragen aufwirft.

Das Institut hat diese Fragen in zwei grundlegenden Studien analysiert – zu den menschenrechtlichen und seerechtlichen Verpflichtungen im Rahmen des EU-Grenzschutzes sowie zu den Rechtsschutzlücken der „Drittstaatenregelung“, d.h. der Festlegung „sicherer Drittstaaten“, in die Asylbewerber zur Durchführung des Asylverfahrens zurücküberstellt werden dürfen. Die Studien haben zur menschenrechtlichen Schärfung der Debatten auf deutscher und europäischer





Ebene beigetragen. Dies zeigt sich auch daran, dass die in den Studien behandelten Problemstellungen Gegenstand von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und dem Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg sind. Erste Entscheidungen stimmen mit den rechtlichen Einschätzungen des Instituts überein.

---

## Wanderarbeitnehmer: Menschenrechte im Gepäck

Die UN-Konvention über die Rechte von Wanderarbeitern und ihren Familien von 1990 (in Kraft getreten 2003) wurde entwickelt, um die allgemeinen Menschenrechte für Migrantinnen und Migranten im Hinblick auf ihre Lebenslagen zu konkretisieren. Sie zielt darauf ab, dass die Politik diese Rechte erkennt und berücksichtigt. Sie zielt zugleich darauf, dass die betroffenen Menschen selbst ihre Rechte wahrnehmen.

Deutschland lehnt, ebenso wie die übrigen Staaten der EU, eine Ratifikation dieser Konvention bis heute ab. Wie das Institut in einer Studie eingehend untersucht hat, beruht die Ablehnung weitgehend auf unzutreffenden Einschätzungen.

Obwohl die Wanderarbeitnehmerkonvention bislang in wichtigen Zielländern der Migration nicht die notwendige Bedeutung erlangen konnte, sind die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten zunehmend im Rahmen der Überprüfungsverfahren zu den allgemeinen internationalen und europäischen Menschenrechtsverträgen thematisiert worden. Die Menschenrechtsorgane betonen die besonders verletzbare Situation von Menschen während des gesamten Migrationsprozesses – vom Herkunftsland über mögliche Transitstaaten bis zum Zielstaat.

Menschen ohne Papiere, die in der Aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben, sind eine Gruppe, der – rechtlich oder faktisch – die Wahrnehmung ihrer fundamentalen Rechte oft verwehrt wird. Dies heben die Menschenrechtsorgane in ihren allgemeinen Kommentaren zu einzelnen Menschenrechten und in ihren Empfehlungen im Rahmen der Staatenberichtsprüfung hervor. Das Institut hat mit Beiträgen zu den Rechten von Menschen ohne Papiere auf Gesundheit, auf Bildung und in der Arbeit zur Diskussion in Deutschland beigetragen und dabei die Argumente anderer zivilgesellschaftlicher und politischer Akteure um die menschenrechtliche Dimension erweitert.



Mittlerweile hat sich die Situation von Menschen ohne Papiere in Deutschland erfreulicherweise von einem Tabu über ein auch in den Medien vielfältig aufgegriffenes Thema bis hin zu einem Gegenstand der Koalitionsvereinbarungen der letzten beiden Bundesregierungen entwickelt. Dennoch bleibt mit der Pflicht aller staatlichen Stellen, Informationen über Menschen ohne Papiere an die Ausländerbehörden zu übermitteln, ein zentrales Hindernis für die Wahrnehmung von Menschenrechten bestehen. Auch bei der Diskussion um die Bereitstellung von Ressourcen, sei es für die Beschulung von Kindern oder für eine dringende ärztliche Behandlung, wird vielerorts nicht hinreichend berücksichtigt, dass es um die Erfüllung menschenrechtlicher Pflichten geht.

---

## Menschenhandel: Nicht nur eine Frage des Strafrechts

Als eine weitere Gruppe haben Betroffene von Menschenhandel im vergangenen Jahrzehnt verstärkt Aufmerksamkeit erhalten. So haben die Staaten mehrere internationale und regionale Abkommen gegen Menschenhandel geschlossen. Allerdings zielen Maßnahmen gegen

Menschenhandel in Deutschland und Europa zu einseitig auf die Strafverfolgung der Täter und auf die Kontrolle von Migration. Die Menschenrechte verpflichten die Herkunfts-, Transit- und Zielländer der Betroffenen jedoch nicht nur zu wirksamer Strafverfolgung, sondern geben auch Maßstäbe für die Behandlung der Opfer vor. Sie entfalten dabei einerseits Schutzpflichten der Staaten und bilden andererseits auch Grenzen für Bekämpfungsansätze.

Wie die Staaten die Bekämpfung von Menschenhandel auf eine menschenrechtliche Basis stellen können, hat das Institut in Veröffentlichungen entwickelt und in die politische Diskussion eingespeist. Einen greifbaren Beitrag zur Stärkung des menschenrechtlichen Ansatzes in diesem Politikfeld leistet das Projekt „Zwangsarbeit heute: Betroffene von Menschenhandel stärken“, welches das Institut in Kooperation mit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung, Zukunft“ durchführt: Betroffene werden damit bei der Durchsetzung ihrer Rechte auf Lohn und Entschädigung unterstützt. Sie überwinden so ihren Opferstatus und gewinnen durch die Wahrnehmung ihrer Menschenrechte ihr Selbstwertgefühl und die Kontrolle über ihr Schicksal zurück.



## Menschenrechte: Leitplanken für die Integrations- debatte

Die Einwanderung während der vergangenen Jahrzehnte prägt auch die deutsche Gesellschaft: Sie ist kulturell und religiös pluralistischer geworden. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde 2005 die Tatsache anerkannt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Damit war der Blick auf die Herausforderungen einer Einwanderungsgesellschaft eröffnet, und Integrationspolitik wurde als eigenes Politikfeld anerkannt. Am Prozess der Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans hat das Institut mitgewirkt.

Allerdings ist der Begriff der Integration schillernd und ambivalent. Diese Ambivalenz lässt sich nicht zuletzt am Umgang mit „dem“ Islam und mit Muslimen in Deutschland ablesen: So erleben wir in Deutschland seit einigen Jahren ähnlich wie in anderen europäischen Ländern eine „Islamisierung“ der Integrationsdebatte, also eine Verengung auf die Integration muslimischer Einwanderer. In dieser Debatte wird oft die Vielfalt islamischer Glaubensvorstellungen ausgeblendet, es wird mit generalisierenden Zustandsbeschreibungen gearbeitet, zum Teil mit

rassistischen Zuschreibungen und bewussten Verzerrungen argumentiert, und soziale Faktoren als Ursache für unterschiedliche Integrationsfolge werden ignoriert. Dies kann zu Diskriminierungen und Ausgrenzungen im Alltag führen und den Blick auf Strukturen, die diskriminierend wirken, verstellen.

Das Institut hat mit Beiträgen zur Kopftuchdebatte, zur Einbürgerungspolitik sowie zum Islambild in Deutschland und mit Stellungnahmen in Gesetzgebungsverfahren die menschenrechtlichen Anforderungen, etwa aus dem Flüchtlingsrecht, der Religionsfreiheit, dem Recht auf Familienleben und dem Diskriminierungsverbot, in der Migrations- und Integrationspolitik hervorgehoben. Leitend in all diesen Beiträgen ist ein Verständnis von Integration, das nicht auf der Gegenüberstellung eines „Wir“ und „die anderen“ basiert, sondern auf den gleichen Rechten aller Menschen aufbaut und damit von allen die Anerkennung der Rechte anderer und Rücksichtnahme auf sie verlangt.

Integration ist daher von allen in Deutschland lebenden Menschen gleichermaßen zu leisten. Nur so lässt sich das Zusammenleben unter den Bedingungen von Zuwanderung diskriminierungsfrei gestalten.

---

**Tom Koenigs**

Vorsitzender des Ausschusses für  
Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
des Deutschen Bundestages



Ich gratuliere dem Deutschen Institut für Menschenrechte zum 10. Jubiläum. In diesen zehn Jahren hat sich das Institut nicht nur in der Beratung, sondern vor allem auch in der kritischen Analyse der Menschenrechtssituation in Deutschland unentbehrlich gemacht.

Viel zu oft zeigen wir bei Menschenrechtsverletzungen auf andere Staaten, obwohl auch die Situation in Deutschland nicht immer so ist, wie wir sie uns wünschen. Im Rahmen des Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahrens des UN-Menschenrechtsrates wurde Deutschland 2009 beispielsweise für die strukturelle Diskriminierung im Bildungswesen und für den menschenrechtswidrigen Umgang mit Menschen ohne Papiere kritisiert. Staatliche Behörden konzentrieren sich vor allem darauf, dass innerstaatliche Rechtsvorschriften eingehalten und umgesetzt werden.

Menschenrechtspflichten, die sich aus den verschiedenen internationalen Menschenrechtsabkommen ableiten, bleiben all zu häufig unbeachtet.

Indem das Deutsche Institut für Menschenrechte immer wieder beharrlich auf Umsetzungsdefizite im nationalen Bereich hinweist und die Regierung und das Parlament zum Handeln aufruft, trägt es entscheidend dazu bei, die Lücke zwischen internationalem Anspruch und nationaler Wirklichkeit zu schließen.

In diesem Sinne wünsche ich dem Deutschen Institut für Menschenrechte weiterhin einen kritischen Blick auf die Menschenrechtssituation in Deutschland und freue mich auf eine Fortsetzung der konstruktiven Zusammenarbeit zwischen dem Institut und dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe.



---

# Diskriminierungsschutz und Inklusion



In der Menschenrechtsidee sind Freiheit und Gleichheit verschwistert. Dementsprechend proklamiert die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in ihrem ersten Artikel, dass alle Menschen kraft ihres Menschseins die gleichen Rechte und die gleiche Würde haben. Diskriminierung, also die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Menschen aufgrund bestimmter tatsächlicher oder vermeintlicher Eigenschaften, ist zudem mit einem demokratischen Gemeinwesen unvereinbar, das auf der Gleichheit seiner Mitglieder ruht. Daher rührt die Heftigkeit der rechtspolitischen Debatte in Deutschland, die in den Jahren seit der Gründung des Instituts über den Schutz vor Diskriminierung geführt wurde.

Ein wesentlicher Auslöser für die Debatte war die Verpflichtung, die Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union umzusetzen. Sie führte zu einer darüber hinaus gehenden Auseinandersetzung mit dem Vorhandensein von und dem Schutz vor rassistischer Diskriminierung sowie Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, des Alters, der sexuellen Orientierung oder Identität, der Religion oder Weltanschauung oder einer Behinderung. Mit dem umstrittenen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz wurde die rechtliche Grundlage eines Schutzes vor direkten und mittelbaren Diskriminierungen ge-

schaffen. Der Aufbau von Strukturen, die Betroffenen ermöglichen, ihre Rechte zu kennen und wirksam gegen Diskriminierung vorzugehen, hat mit der Einrichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und einzelner Landesstellen sowie der Entwicklung spezialisierter Antidiskriminierungsberatung durch die Zivilgesellschaft erst begonnen und wird in den kommenden Jahren eine wichtige Aufgabe bleiben.

---

## Freiheit oder Gleichheit? – Freiheit und Gleichheit!

Das Institut hat diese Debatten intensiv begleitet und um eine menschenrechtliche Dimension erweitert. Kritische Stimmen beklagten eine Freiheitsbeschränkung durch den privatrechtlichen Schutz vor Diskriminierung und konstruierten einen Gegensatz zwischen Freiheit und Gleichheit. Dem setzte das Institut die Menschenrechte entgegen – als in der gleichen Würde aller Menschen wurzelnde Rechte, die allen Menschen die gleiche Freiheit gewährleisten. Das menschenrechtliche Strukturprinzip des Diskriminierungsverbots dient gerade dazu, die gleiche Ausübung der Freiheitsrechte zu ermöglichen. Damit war die Ausgestaltung eines Antidiskriminierungsgesetzes nicht mehr nur die Frage nach (oft als



bürokratisch und überflüssig gescholter) Regelungen „aus Brüssel“, sondern auch nach den menschenrechtlichen Anforderungen, etwa aus der UN-Antirassismuskonvention (ICERD) oder der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW).

Aus Sicht der Menschenrechte beruht das Diskriminierungsverbot gerade nicht auf einem abgeschlossenen Katalog von unzulässigen Unterscheidungskriterien und es zielt auch nicht auf den Schutz von „Gruppenrechten“ ab: Vielmehr zeigt die inhaltliche Fortentwicklung des Diskriminierungsverbots, dass neue oder neu erkannte Unrechtserfahrungen und Marginalisierungen von Menschen im Menschenrechtsdiskurs thematisiert und zunehmend anerkannt werden. Dies gilt etwa für die Diskriminierung von Lesben, Schwulen, Transgender, Bisexuellen und Intersexuellen oder von älteren Menschen.

Diese Entwicklungsoffenheit stellen neuere Kodifizierungen des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbots wie auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unter Beweis. So umfasst beispielsweise die EU-Grundrechtecharta eine Vielzahl von Merkmalen, und der EGMR hat das in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltene Diskriminierungsverbot über

das Merkmal des „sonstigen Status“ wesentlich erweitert. Immer aber geht es um das Recht jedes einzelnen Menschen, nicht durch Diskriminierung ausgegrenzt zu werden, und nicht um den Schutz von Gruppen.

Gesetzliche und politische Maßnahmen gegen Diskriminierung setzen die Anerkennung der alltäglichen Realität von Diskriminierung in Deutschland voraus. Vielfach wird aber bestritten, dass es ungerechtfertigte Benachteiligungen von Menschen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe überhaupt in nennenswertem Umfang gebe. Ungleiche Positionen in der Gesellschaft werden stattdessen mit individuellen Defiziten oder Entscheidungen der benachteiligten Personen erklärt – etwa fehlenden Sprachkenntnissen bei Kindern mit Migrationshintergrund oder der Entscheidung von Frauen, für die Kindererziehung aus dem Beruf auszusteigen.

Dies liegt an der Verengung des Verständnisses von Diskriminierung auf gezielte, absichtsvolle Benachteiligungen. Ausgeblendet werden damit Strukturen oder Regelungen, die sich benachteiligend auf bestimmte Gruppen auswirken und damit diskriminierende Wirkung entfalten. Beispiele sind unbeabsichtigte Exklusionsmecha-



nismen im Schulwesen wie bei der Empfehlung für die weiterführende Schule, welche auf einer vorurteilsanfälligen Prognoseentscheidung beruht, oder im Arbeitsleben Aufstiegskriterien, die an männlichen Berufsbiographien ausgerichtet sind (z.B. Dauer der Betriebszugehörigkeit).

---

## Diskriminierung in Deutschland?

Dieses verengte Verständnis von Diskriminierung war nicht nur in der Debatte um das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz verbreitet, sondern findet sich immer wieder, etwa in der durch Thilo Sarrazin ausgelösten, mit rassistischen Zuschreibungen durchsetzten Debatte um Zuwanderung und Integration oder aktuell in der Diskussion um Entgeltgleichheit und Quotenregelungen für Frauen in der Wirtschaft. Das Institut hat durch vielfältige Studien, Veranstaltungen und Debattenbeiträge dazu beigetragen, das Verständnis von Diskriminierung in Deutschland entsprechend dem Stand von Völker- und Europarecht zu erweitern und die Debatte vom Blick auf Defizite auf die Frage zu verschieben, welches die Bedingungen einer inklusiven Gesellschaft sind, an der alle gleichberechtigt teilhaben und mitwirken können.

Gesetzliche Regelungen allein werden nicht zu einem Abbau von Diskriminierung führen. Neben gesellschaftlichen Lernprozessen ist dazu vordringlich, dass Betroffene ihre verbrieften Rechte auch kennen und tatsächlich durchsetzen können. Für den Zugang von Betroffenen zu Beratung und zum Recht haben gerade nicht-staatliche Akteure, etwa die vielfältigen Nicht-regierungsorganisationen und Verbände in Deutschland, eine Schlüsselrolle. Deshalb hat das Institut mit dem Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ durch Schulungs- und Beratungsangebote Selbstorganisationen und Verbände als Akteure des Diskriminierungsschutzes in Deutschland gestärkt.

Zur Entwicklung einer menschenrechtlichen Kultur der Nichtdiskriminierung gehören auch die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Ursachen von Ungleichheit in der Verteilung von Macht und Chancen und damit auch die unangenehme Beschäftigung mit eigenen Privilegien und erlernten Vorurteilen. Diskriminierungsschutz ist deshalb auch ein zentrales Thema der Menschenrechtsbildung des Instituts, sowohl in der Bildungsarbeit mit Kindern und Jugendlichen als auch in der Bildung von besonderen Zielgruppen wie etwa der Polizei. Der horizontale Ansatz, der Diskriminierungen





aufgrund unterschiedlicher Merkmale gleichermaßen betrachtet, kann dazu beitragen, Diskriminierungsschutz nicht fälschlich als Einräumen von Sonderrechten für bestimmte Gruppen, sondern als Ermöglichung gleicher Freiheit aller wahrzunehmen. Er tritt damit auch einer Hierarchisierung der Diskriminierungsmerkmale entgegen. Zudem kann er auch solche Diskriminierungen besser angehen, die durch die Verschränkung und wechselseitige Verstärkung von Benachteiligung aufgrund mehrerer Merkmale entstehen (mehrdimensionale oder intersektionale Diskriminierung).

Dennoch darf der horizontale Ansatz nicht dazu führen, die unterschiedlichen historischen Entwicklungslinien, spezifischen Unrechtserfahrungen oder Strukturen und Wirkungsweisen der Diskriminierung einzelner Gruppen auszublenden. Deshalb hat das Institut im Arbeitsfeld Diskriminierungsschutz auch fortlaufende spezifische Themenlinien verfolgt. Im Fokus langjähriger Arbeit stehen etwa Rassismus und rassistische Diskriminierung, die Rechte von Lesben, Schwulen, Transgender, Bisexuellen und Intersexuellen sowie die Benachteiligung von Frauen, insbesondere Gewalt gegen Frauen als extremste Form geschlechtsspezifischer Diskriminierung.

Schließlich markiert die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006 einen Paradigmenwechsel, der auch über das Diskriminierungsmerkmal „Behinderung“ hinausweist: An die Stelle eines Blicks auf vermeintliche Defizite von Menschen mit Behinderungen tritt eine auf Rechten basierende, am Menschen ausgerichtete Perspektive. Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen Beeinträchtigungen werden durch Vorurteile, tatsächliche Hindernisse und strukturelle Barrieren, etwa ein Sonderschulsystem, an der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung gehindert oder aus dem politischen und sozialen Leben ganz ausgeschlossen. Weil jeder Mensch aber das Recht hat, ein gleichberechtigtes Mitglied der menschlichen Gemeinschaft zu sein, muss sich die Gesellschaft so ausrichten, dass alle mit ihren unterschiedlichen Fähigkeiten gleichermaßen teilhaben können – die Gesellschaft muss inklusiv werden. Deshalb sichert die Konvention zentrale menschenrechtliche Grundsätze wie Selbstbestimmung, soziale Inklusion, Gleichstellung, Nichtdiskriminierung und Partizipation über individuelle Rechte von Menschen mit Behinderungen ab.

Dem Institut wurde 2009 die Aufgabe übertragen, als unabhängige Monitoring-Stelle die



Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in Deutschland zu überwachen. Im engen Austausch mit Selbsthilfeorganisationen, Verbänden, staatlichen Stellen und der Wissenschaft gewinnt die Monitoring-Stelle Erkenntnisse über die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Auf dieser Grundlage entwickelt sie an der Konvention ausgerichtete Handlungsempfehlungen für Rechtsetzung und Politikgestaltung oder identifiziert weiteren Forschungsbedarf.

---

## UN-BRK: Handlungsmaßstab, nicht Wunschbild

Die Monitoring-Stelle hat sich zunächst der Klärung zentraler Konzepte zugewandt, wie dem gemeinsamen Lernen von behinderten und nicht-behinderten Kindern, oder der Partizipation von Menschen mit Behinderungen, also ihrer Möglichkeit zur Teilhabe, zum Mitwirken und Mitentscheiden in allen gesellschaftlichen Bereichen. Sie hat die menschenrechtlichen Anforderungen an behindertenpolitische Aktionspläne erläutert, wie sie Bund und Länder gegenwärtig im Hinblick auf ihre Pflicht, die Behindertenrechtskonvention umzusetzen, entwickeln. Damit setzt sich die Monitoring-Stelle

dafür ein, dass sich die Politik konsequent an den Rechten von Menschen mit Behinderungen ausrichtet. Schließlich bemüht sie sich, auch bei Verwaltung und Gerichten die Anwendung der Behindertenrechtskonvention zu stärken.

Hier steht die Monitoring-Stelle vor derselben Herausforderung wie die übrigen Abteilungen des Instituts: Zwar ist die Bindung aller Staatsgewalt an völkerrechtliche Menschenrechtsverträge in Deutschland dem Grunde nach anerkannt, doch um sie in der Praxis zum Tragen zu bringen, bedarf es der Erkenntnis menschenrechtlicher Anforderungen und tatsächlicher Defizite. Hier bestehen oft noch Widerstände, aus Unkenntnis über die konkreten Inhalte von Menschenrechten oder da manche Akteure die Notwendigkeit und den Mehrwert einer Analyse von Problemen „durch die Brille“ menschenrechtlicher Pflichten noch nicht erkannt haben.

Indem das Institut die Entwicklung menschenrechtsbasierter Lösungen bei Diskriminierungen und gesellschaftlichem Ausschluss fördert, trägt es auch zur generellen Verankerung der Menschenrechte bei. Menschenrechte bleiben ein gesellschaftlicher Lernprozess, ohne den sich das menschenrechtliche Ziel einer inklusiven Gesellschaft nicht verwirklichen lässt.

**Henny Engels**

Geschäftsführerin des Deutschen Frauenrats

“ Für mich ist das Deutsche Institut für Menschenrechte unverzichtbar dafür, dass die Menschenrechte von Frauen auch in der Bundesrepublik Deutschland geachtet und die einschlägigen UN-Konventionen entsprechend umgesetzt werden. Mit seinen Initiativen zur Frauenrechtskonvention (CEDAW) und seiner Begleitung der verschiedenen CEDAW-Prozesse hat das Deutsche Institut für Menschenrechte dies in beeindruckender Weise getan und wird dies hoffentlich auch künftig tun.

Diese Prozesse sind eine Herausforderung für die Regierung, aber auch für die Frauenorganisationen selbst, die Situation von Frauen in Deutschland immer auch durch die Menschenrechtsbrille zu betrachten und die Politik entsprechend besser zu gestalten. Ich wünsche den Frauen und dem Institut, dass es diese herausfordernde und mahnende Rolle auch künftig entschlossen und mit der ihm eigenen hohen Expertise wahrnimmt.

“

---

# Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte in der deutschen Sozial- und Entwicklungspolitik

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 proklamiert eine Welt, „in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen“. Diese vier Freiheiten, ursprünglich von dem amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt im Januar 1941 formuliert, lassen sich als eine Typologie von einander ergänzenden Arten von Menschenrechten lesen.

Redefreiheit steht stellvertretend für die politischen Freiheitsrechte, Glaubensfreiheit als Beispiel für die geistigen Freiheitsrechte, die Achtung vor dem Gewissen und dem Glauben von Menschen, und Freiheit von Furcht als Oberbegriff für elementare Rechte auf Leben und Unversehrtheit sowie die Justizgrundrechte zur Sicherung von Fairness im Gerichtsverfahren. Die Freiheit von Not verweist schließlich auf die für ein menschenwürdiges Leben unerlässlichen materiellen Voraussetzungen und damit auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (kurz: wsk-Rechte). Alle vier Freiheiten bedingen einander und müssen stets zusammen gedacht werden – alle vier Freiheiten haben deshalb ihren Platz in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

---

## Alle Menschenrechte sind Freiheitsrechte

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind daher Freiheitsrechte. Die „Freiheit von Not“ zielt nicht nur auf materielle Versorgungsleistungen, sondern zuvörderst auf die Überwindung einseitiger Abhängigkeitsverhältnisse in der Gesellschaft, die mit dem Anspruch auf ein menschenwürdiges und selbstbestimmtes Leben nicht vereinbar sind. So bieten die wsk-Rechte in elementaren Lebensbereichen wie Ernährung, Gesundheit, Bildung und Arbeit Schutz vor Eingriffen des Staates und von Privaten. Dieser Schutz wird vorrangig durch die Sicherung des freien und gleichen Zugangs zu diesen Bereichen gewährleistet – also etwa durch die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch eine frei gewählte Berufstätigkeit zu erwirtschaften. Soweit Menschen dennoch Not leiden, also in diesen Lebensbereichen nicht aus eigener Kraft in den Genuss der Leistungen gelangen können, ist der Staat gehalten, für wirksame staatliche oder private Systeme zur Unterstützung und Absicherung zu sorgen.

Die Entgegensetzung von liberalen und sozialen Menschenrechten, die die Menschenrechtsdebatte bis in die 1990er Jahre geprägt hat, erweist



sich deshalb als vordergründig. Recht verstanden sind alle Menschenrechte – auch die wsk-Rechte – freiheitsverbürgend, da sie Voraussetzungen gleichberechtigter Freiheitsausübung in den unterschiedlichen Lebensbereichen garantieren. Umgekehrt enthalten alle Menschenrechte – auch die bürgerlichen und politischen Rechte – eine soziale Dimension, insofern sie über die individuellen Gewährleistungen hinaus freie Formen von Vergemeinschaftung und Solidarisierung ermöglichen, etwa in Vereinigungen oder Religionsgemeinschaften. Bürgerliche und politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bilden ein Ganzes, für das sich der Begriff der „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte eingebürgert hat. Sie spiegelt sich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wider, die alle diese Rechte gleichrangig aufnimmt.

---

## Unteilbarkeit – mehr als ein Schlagwort

Der Prozess der Umsetzung der Erklärung von 1948 in völkerrechtlich verbindliche Normen erwies sich unter den Bedingungen der Ost-West-Konfrontation als schwierig. Er mündete schließlich 1966 in die Verabschiedung von zwei umfassenden Menschenrechtspakten, die zehn Jahre später

unabhängig voneinander in Kraft traten: der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt). Damit geriet die Unteilbarkeit der Menschenrechte konzeptionell aus dem Blick. In der rechtswissenschaftlichen Debatte vertreten einige bis heute die Ansicht, die bürgerlichen und politischen Rechte würden dem Staat lediglich Unterlassungspflichten auferlegen (etwa nicht zu foltern oder die Presse nicht zu zensieren); hingegen stellten die wsk-Rechte Leistungsansprüche dar, beispielsweise auf soziale Unterstützung. Da deren Einlösung in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung eines Staates abhängt, seien wsk-Rechte keine einklagbaren Menschenrechte, sondern nur Staatszielbestimmungen.

Auch für bürgerliche und politische Rechte bedarf es staatlicher Leistungen, etwa eines zugänglichen Justizwesens. Die Differenzierung ist längst überholt; dies zeigte sich schon im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) von 1979 und der Kinderrechtskonvention von 1989. Den Durchbruch markierte die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993, die die Unteilbarkeit aller Menschenrechte bekräftigte und damit die ganzheitliche Perspektive der Allgemeinen Erklärung der



Menschenrechte wieder aufgriff. Damit einher geht ein einheitliches konzeptionelles Verständnis von den staatlichen Pflichten aus den Menschenrechten. Die UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 verkörpert dieses idealtypisch: Sie umfasst gleichrangig bürgerliche, politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Bei der juristischen Ausarbeitung eines einheitlichen Verständnisses aller Menschenrechte übernahm der UN-Fachausschuss zum Sozialpakt (Sozialausschuss) eine Vorreiterrolle. Er besteht aus unabhängigen Sachverständigen und hat die Aufgabe, die Berichte, zu deren periodischer Einreichung sich die Staaten mit der Ratifizierung des Sozialpaktes verpflichten, kritisch zu prüfen. Er verfasst auch „Allgemeine Bemerkungen“ (General Comments), in denen er den Konventionstext auslegt. In zahlreichen dieser Kommentare zeigt er die konkreten Inhalte einzelner Rechte auf, sodass sie als Maßstab der Berichtsprüfung handhabbar und gerichtlicher Kontrolle zugänglich werden. Ein wichtiger Bestandteil dieser Konkretisierung ist die Erkenntnis, dass die Staaten aus einem Menschenrecht umfassend verpflichtet sind, es zu achten (respect), zu schützen (protect) und zu gewährleisten (fulfil). Damit wird der Ansatz übertragen, der zu

bürgerlichen und politischen Rechten entwickelt wurde. Zu welchem Verhalten der Staat dabei jeweils verpflichtet ist, buchstabiert der Sozialausschuss zusätzlich aus. Hinzu kommt, dass der Ausschuss bei einzelnen Rechten unmittelbar zu verwirklichende Kernbereiche identifiziert und Maßstäbe für die Überprüfung der darüber hinausgehenden Verpflichtung zur schrittweisen Umsetzung unter Einsatz der dem Staat verfügbaren Mittel aufstellt. Zudem hat ein Staat seine verfügbaren Ressourcen vorrangig für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen einzusetzen.

Auf diese Weise gewinnt selbst ein auf den ersten Blick so weit angelegtes Recht wie das Recht auf Nahrung handhabbare juristische Konturen. Der Ausschuss beschreibt als wesentliche normative Ausrichtung dieses Menschenrechts, dass es nicht darum geht, umsonst Nahrungsmittel zu erhalten. Vielmehr muss der Zugang zu Einkommensformen, die eine angemessene Ernährung erlauben, gleichberechtigt und diskriminierungsfrei erfolgen. Dazu gehört für eine große Zahl von Menschen, die auf dem Land wohnen, der sichere Zugang zu produktiven Ressourcen wie Land, Wasser und Saatgut.



## Motoren der Entwicklung

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte wurden seit den späten 1980er Jahren zunächst von spezialisierten Menschenrechtsorganisationen aufgegriffen. Es entstanden neue Organisationen, die die wsk-Rechte von Anfang an in den Mittelpunkt ihrer Arbeit stellten, etwa FIAN (Food First Informations- und Aktions-Netzwerk), das ESCR-Net (Economic, Social and Cultural Rights Netzwerk) oder das Center on Housing Rights and Evictions (COHRE). Eine große Rolle in der weiteren Anerkennung spielte dann, dass große Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International (AI) und die Internationale Juristenkommission (ICJ) um die Jahrtausendwende ihre Schwerpunkte überdachten und die wsk-Rechte auf ihre Agenda setzten. Bei AI als international verankerter Mitgliederorganisation beförderten interne Debatten um die Glaubwürdigkeit der Organisation, etwa in afrikanischen Ländern, die Wende. Zahlreich waren die Gründungen weltweit auf nationaler Ebene, für so unterschiedliche Themen wie das Recht auf Wohnen, das Recht auf Wasser oder das Recht auf Gesundheit, oft verbunden mit frauenrechtlichen Anliegen.

## Herausforderungen in Deutschland

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat bereits in den ersten Jahren seines Bestehens diese Debatte in Deutschland befördert. Seine erste Publikation im Bereich der wsk-Rechte befasste sich mit deren gerichtlicher Durchsetzbarkeit (Justiziabilität) in Deutschland, insbesondere mit den Rechten aus dem seit 1976 für Deutschland geltenden Sozialpakt und der Europäischen Sozialcharta, die bereits seit 1965 für Deutschland in Kraft ist. Sie fächert auf, inwieweit die Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten aus den einzelnen Rechten justiziabel sind.

In weiteren Studien widmete sich das Institut der Ausgestaltung einzelner Rechte, wie dem Recht auf Arbeit sowie dem Recht auf Wohnen und dem auf Gesundheit, letztere beispielhaft untersucht an der Situation älterer Menschen in Deutschland. Bei den Rechten älterer Menschen auf Pflege und angemessene Unterbringung zeigte das Institut, dass die gesellschaftliche Diskussion sich nicht auf die Kostenfrage fixieren darf, sondern die Altenpflege daran gemessen werden muss, ob Menschenwürde und Menschenrechte von älteren Menschen mit Pflegebedarf in allen Fällen



geachtet werden. Anhand dieses Maßstabes zeigte es strukturelle menschenrechtliche Defizite in Deutschland auf.

---

## Kontrolle tut Not

Intensiv hat sich das Institut in die Diskussion um wsk-Rechte auch auf internationaler Ebene eingebracht. Es begleitete auf UN-Ebene die Entwicklung von Richtlinien zum Recht auf Wohnen und nahm aktiv an den internationalen Verhandlungen für ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt teil. Das Protokoll sieht vor, dass der Sozialausschuss Beschwerden von betroffenen Einzelpersonen oder Gruppen wegen behaupteter Verletzungen eines Paktrechts prüfen kann. Darüber hinaus kann der Ausschuss bei schweren oder systematischen Menschenrechtsverletzungen in einem Vertragsstaat ein Untersuchungsverfahren durchführen.

Nach der Annahme des Fakultativprotokolls durch die UN-Generalversammlung im Dezember 2008 verlagerte das Institut seine Tätigkeit nach innen: Es setzt sich für die Ratifikation des Fakultativprotokolls durch Deutschland ein, um die Unteilbarkeit der Menschenrechte in Deutschland noch sichtbarer zu machen und den Rechtsschutz bei

wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten weltweit zu stärken. Hierzu führte es Fachgespräche mit Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen, Ministerien, Abgeordneten und Wissenschaft durch, in denen auch die positiven Erfahrungen anderer Staaten mit dem gerichtlichen Schutz von wsk-Rechten diskutiert wurden.

---

## Chancen für die Entwicklungspolitik

Die Konkretisierung der wsk-Rechte eröffnete noch in einem anderen Politikfeld neue Chancen: der Entwicklungspolitik. Menschenrechtsbasierte Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit ermöglichen neue Herangehensweisen, durch die Lösungen entwickelt werden können, welche besser auf die konkrete Situation bezogen sind. Damit gewinnen Politikmaßnahmen größere Akzeptanz und Nachhaltigkeit. Das menschenrechtliche Verständnis von Entwicklung setzt an den Grundbedürfnissen (wie Wasser und Nahrung) und Grundfreiheiten (wie Bildung und gesellschaftlicher Teilhabe) an. Menschen sind Inhaber und Inhaberinnen dieser Rechte, nicht nur passive Empfängerinnen und Empfänger von Gütern und Dienstleistungen. Dieser Ansatz erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Länder der „Dritten





Welt" ihre durch Armut geprägten politischen Problemstellungen in den Menschenrechten stärker wiedererkennen, ihre Politik auf die von den Menschen selbst formulierten Bedürfnisse hin ausrichten können und von der Zivilgesellschaft menschenrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können.

Eine dem menschenrechtlichen Universalismus verpflichtete Politik verleiht der Entwicklungszusammenarbeit mehr Glaubwürdigkeit und Durchschlagskraft, weil die Verwirklichung der Menschenrechte gemeinsame Verpflichtung der beteiligten Staaten ist und damit nicht eine einseitig gesetzte oder eine unter Bedingungen von Machtungleichheit erst noch auszuhandelnde Grundlage für die Zusammenarbeit. Ebenso gewinnt die internationale Menschenrechtspolitik durch sie an Glaubwürdigkeit, weil sie den Anspruch der Menschenrechte auf Geltung für alle Menschen überall und in allen Lebenssituationen einlöst.

---

## Menschenrechtsbasierte Ansätze in die Praxis

Konzepte zum menschenrechtsbasierten Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit wurden im

ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends von einigen bilateralen Gebern und von den Vereinten Nationen formuliert. In ihrem „Common Understanding“ erklärte eine Reihe großer UN-Agenturen 2003 die Ausrichtung ihrer Entwicklungsvorhaben an menschenrechtlichen Zielsetzungen und Standards.

Das Institut begann im Jahr 2005, mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, heute überführt in die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, GIZ) zusammenzuarbeiten. Im Rahmen des GTZ-Sektorvorhabens „Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit“ werden das BMZ und die deutschen Durchführungsorganisationen dabei unterstützt, einen Menschenrechtsansatz in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu verwirklichen.

Das Institut arbeitete die wachsende Menge an Literatur zu Rechtsinhalten, zu Techniken des Monitoring und zu Erkenntnissen in Teilbereichen der wsk-Rechte auf, entwickelte Weiterbildungsmodule für die staatliche wie die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit und beriet Vorhaben im Ausland zur Anwendung des menschenrechtsbasierten Ansatzes.



Wie in der Sozialpolitik im Inland bestehen auch in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit noch große Herausforderungen bei der Umsetzung der wsk-Rechte: Wo quantitatives Denken, in Einheiten von „Versorgung“ oder „Abdeckung“, dominiert, hat es ein qualitatives Herangehen wie das des Menschenrechtsansatzes schwer. Am Beispiel der Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung erläutert: Ein sinnvoller Einsatz der verfügbaren staatlichen Mittel im Wassersektor lässt sich angemessener steuern, wenn zusätzlich zu quantitativen Zielsetzungen differenzierte Kriterien aus dem Menschenrechtsansatz angewendet werden: Verfügbarkeit, Qualität, Annehmbarkeit, Erreichbarkeit und Bezahlbarkeit. Diese werden im Rahmen der Beratungsarbeit des Instituts für die Entwicklungspolitik und in seiner Unterstützung der UN-Sonderberichterstatteerin für das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung konkretisiert und damit für staatliche und private Akteure handhabbar gemacht.

---

## Zukunftsthemen

Bei allen bleibenden Herausforderungen: Die Umsetzung der wsk-Rechte ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich vorangekommen – in Deutschland und weltweit. Die Klärung ihrer In-

halte, die Entwicklung von Mechanismen zu ihrer systematischen Verankerung in verschiedenen Politikbereichen und die Ausarbeitung des Fakultativprotokolls markieren wichtige Fortschritte. Neuere Verfassungen aus den vergangenen zwei Jahrzehnten greifen die wsk-Rechte in der Regel umfassend auf. Neue Menschenrechtskonventionen umfassen systematisch auch wsk-Rechte, so die Behindertenrechtskonvention, die neben politischen Beteiligungsrechten selbstverständlich auch die Rechte auf Wohnen, auf Bildung oder auf Gesundheit enthält. Ihre Verwirklichung greift das Institut auch in seiner Funktion als Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention auf, beispielsweise in Stellungnahmen in parlamentarischen Sachverständigenanhörungen oder in Gerichtsverfahren.

In der Zukunft werden die wsk-Rechte von Frauen, Menschen ohne Papiere, von Menschen mit Behinderungen sowie von älteren Menschen ein wichtiges Tätigkeitsfeld des Instituts bleiben. Der in der Entwicklungspolitik entwickelte menschenrechtsbasierte Ansatz kann der Politik zur Bekämpfung von Armut in Deutschland und im Ausland wichtige Impulse geben. Auch für die wsk-Rechte gilt: Menschenrechtspolitik ist nur glaubwürdig, wenn sie nach innen und außen kohärent ist.

**Prof. Dr. Manfred Nowak**

Wissenschaftlicher Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts  
für Menschenrechte

UN-Sonderberichterstatter über Folter (2004 – 2010)

“ Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien sendet dem Deutschen Institut für Menschenrechte die allerherzlichsten Wünsche zu seinem 10. Geburtstag nach Berlin. Auch wenn wir natürlich ein bisschen eifersüchtig sind, dass unsere nur halb so alte und große Schwester mit dem ehrenwerten Status einer Nationalen Menschenrechtsinstitution ausgestattet ist. Wir haben in den schwierigen Jahren des Aufbaus des Deutschen Instituts für Menschenrechte eng mit Heiner Bielefeldt und Frauke Seidensticker zusammengearbeitet und eine Reihe gemeinsamer Projekte wie das Jahrbuch Menschenrechte gestartet und freuen uns, dass das Institut ein aktives Mitglied der Association of Human Rights Institutes geworden ist. Auch bei der Bekämpfung und Verhütung der Folter und den Herausforderungen des so genannten ‚Krieges gegen den Terror‘ gab es eine enge Kooperation. Wir wünschen dem neuen Team unter der Leitung von Beate Rudolf und Michael Windfuhr alles Gute und freuen uns auf weitere fruchtbare Zusammenarbeit und viele gemeinsame Projekte. ”

---

# Menschenrechtsbildung – Menschenrechte im gesellschaftlichen Lernprozess

Schon in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bekennen sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen dazu, die „allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durchzusetzen“ und sich zu „bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern und (...) ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Verwirklichung bei der Bevölkerung (...) zu gewährleisten“. Diese Aufforderung zur Förderung des Lernens über und für die Menschenrechte findet sich seither in zahlreichen Dokumenten der Vereinten Nationen und des Europarats.

---

## Was ist Menschenrechtsbildung?

Die Staatengemeinschaft unternimmt besonders seit den 1990er Jahren Anstrengungen, diesen Anspruch durch eine Reihe von Maßnahmen einzulösen. Denn erst mit der Auflösung der Machtblöcke des Kalten Krieges wurde es möglich, sich weltweit auf ein gemeinsames Programm zur Menschenrechtsbildung zu einigen. Zu groß waren bis dahin die konzeptionellen Differenzen. Für die einen ging es um Armutsbekämpfung oder Staatstreue, für die anderen in erster Linie um Demokratisierung. So galt es bereits als

großer Erfolg, dass eine UN-Dekade für Menschenrechtsbildung von 1995 bis 2004 ausgerufen wurde. Die Dekade gab Impulse für wichtige Entwicklungen, blieb aber insgesamt hinter den Erwartungen zurück. Zu wenig waren noch die eigentlichen Zielsetzungen der Menschenrechtsbildung bekannt, zu stark waren noch die einzelnen Länder traditionellen, wenig emanzipatorischen Konzepten der politischen und rechtlichen Bildung verhaftet.

---

## Menschenrechtsbildung ist ein Menschenrecht!

So folgt der Dekade seit 2005 das Weltaktionsprogramm zur Menschenrechtsbildung, das in Phasen gegliedert ist: Nachdem in den ersten fünf Jahren die Grundschulbildung im Mittelpunkt stand, geht es seit 2010 um die Hochschul- und Lehrerbildung sowie um die berufliche Aus- und Fortbildung. Neue Impulse gehen in jüngster Zeit von der Charta für Menschenrechtsbildung und Demokratieerziehung des Europarats aus sowie von dem Prozess zur Entwicklung einer Erklärung zu Menschenrechtsbildung und -training. Diese wurde zunächst vom Beratenden Ausschuss des UN-Menschenrechtsrats entworfen und im Frühjahr 2011 vom Menschenrechtsrat



angenommen. Die Charta wie auch die Erklärung machen deutlich, dass der einzelne Mensch erst durch Information und Weiterbildungsprogramme über Menschenrechte wirklich in den Genuss seiner eigenen Menschenrechte kommt – und dass das Recht auf die entsprechende Bildung ein eigenes Menschenrecht ist.

Menschenrechtsbildung dient der Vermittlung von Kenntnissen, der Förderung von Handlungskompetenzen sowie der Reflexion von Einstellungen und Haltungen auf der Grundlage menschenrechtlicher Normen und Prinzipien. Menschenrechte haben eine emanzipatorische Intention; sie sind als Rechte auf die eigenständige und eigenverantwortliche Wahrnehmung durch ihre Inhaber und Inhaberinnen angelegt. Menschen müssen also umfassend darin unterstützt werden, die Fähigkeit zu entwickeln, ihre eigenen Rechte wahrzunehmen und sich solidarisch für die Rechte anderer einzusetzen.

Ziel der Menschenrechtsbildung ist sowohl die menschenrechtliche Grundbildung der allgemeinen Öffentlichkeit als auch die spezifische Qualifizierung von Berufsgruppen durch Aus- und Fortbildung. Hierzu gehören Angebote zum Menschenrechtssystem insgesamt genauso wie ausdifferenzierte Programme über Grundfragen

und Strukturelemente der Menschenrechte, wie etwa das Gleichheitsgebot und der Diskriminierungsschutz. Menschenrechtsbildung dient somit der Qualifizierung und Professionalisierung nicht nur der Menschenrechtsarbeit, sondern auch zahlreicher Berufsgruppen.

---

## Menschenrechtsbildung beginnt von Kindesbeinen an

Das Deutsche Institut für Menschenrechte erfüllte mit der Einrichtung einer Servicestelle für Menschenrechtsbildung eine der Vorgaben der UN-Dekade für Menschenrechtsbildung. Die Servicestelle bietet Information, Beratung und Netzwerkarbeit. Pädagoginnen, Pädagogen und anderen Interessierten ermöglicht sie einen leichten Zugang zu allgemeinen Informationen über die Menschenrechtsbildung.

Ein Schwerpunkt des Angebots liegt bei den vielfältigen Workshops und Seminarangeboten des Instituts für pädagogische Fachkräfte. Grundlage für die Menschenrechtsbildung mit Kindern und Jugendlichen sind hier die beiden Handbücher „Kompass“ (für junge Menschen ab 16 Jahren) und „Compassito“ (für Kinder ab 7 Jahren). Beide Handbücher sind umfassende Lehrwerke



über Menschenrechte, Demokratie und die aktive Teilhabe an Demokratie, die es Multiplikatoren und Multiplikatorinnen erleichtern sollen, junge Menschen mit unterschiedlichen Menschenrechtsthemen vertraut zu machen. Sie wurden vom Europarat entwickelt, vom Institut übersetzt, an den deutschen Kontext angepasst und gemeinsam mit der Bundeszentrale für politische Bildung herausgegeben.

---

## Beispiel: Menschenrechtsbildung für die Polizei

Für das kleine Institut in seiner Aufbauphase stellte sich schnell die Frage, wie es seine Ressourcen sinnvoll einsetzt und einen wirklichen Beitrag zu einer Menschenrechtskultur in Deutschland leistet. Die Entscheidung fiel zugunsten eines Ansatzes, der zwei Aspekte aufgreift: Neben die breit gestreuten Serviceangebote zur besseren Vernetzung in der Menschenrechtsbildung in Deutschland sollten einige Programme für Berufsgruppen treten. Hier bot sich die Polizeiarbeit besonders an.

Polizistinnen und Polizisten sind als Berufsgruppe täglich mit Menschenrechtsfragen konfrontiert. Als Institution trägt die Polizei den Anspruch,

aktiv zum Schutz der Menschenrechte beizutragen. Für die berufliche Aus- und Fortbildung steht diese Entwicklung jedoch noch am Anfang. Außerdem könnte die Polizei, sollte sich ein professionelles Menschenrechtsverständnis durchsetzen, selbst Modell für die berufliche Aus- und Fortbildung anderer, verwandter Berufsgruppen werden. Stellvertretend für seine zielgruppenspezifischen Angebote – gerichtet an Multiplikatoren der Kinder- und Jugendarbeit, an Schulen, an die soziale Arbeit oder Mitglieder des Bundestages – soll hier exemplarisch das Engagement des Instituts für Menschenrechtsbildung in der Polizei erläutert werden.

---

## Erfolgsbedingungen: Umfeld und Strukturen

An dem Projekt zur Förderung menschenrechtlicher Kompetenz für die Polizei, welches das Institut von 2003 bis 2010 durchführte, bestand von Beginn an ein großes Interesse. Zum einen führte der Europarat bereits seit 1997 ein Programm „Policing and Human Rights“, das in enger Kooperation mit Polizistinnen und Polizisten aus den Mitgliedstaaten des Europarats durchgeführt wurde. Zum anderen erhoben Zivilgesellschaft und Medien immer wieder die Forderung



nach einer Stärkung der Menschenrechtsbildung der Polizei. Das Interesse beider knüpft zumeist an aktuelle Vorfälle an, die auf Missstände in der Polizei hinweisen.

Am Beginn der Arbeit mit der Polizei stand ein Modellprojekt mit dem Mobilien Beratungsteam „Ostkreuz“ und der Serviceeinheit für politische Bildung der Berliner Polizei. Beide hatten zum Zeitpunkt des Projektbeginns bereits gute Kooperationsstrukturen aufgebaut und Erfahrungen in der interkulturellen Bildungsarbeit gesammelt. Zunächst erarbeitete das Institut zusammen mit einem ehemaligen Kriminalbeamten und erfahrenen Polizeifortbildner eine grundlegende Studie zum Thema. Aufbauend auf den Ergebnissen der Studie führte es, gemeinsam mit Partnern wie der Polizeiseelsorge, den zentralen Serviceeinheiten der Polizeidienststellen sowie den Lehrkräften für Ethik, in den Jahren 2005 bis 2010 regelmäßige frei ausgeschriebene Menschenrechtsseminare mit der Polizei durch.

Ab 2007 entstand darüber hinaus eine thematische Vertiefung zum Schwerpunkt Menschenhandel. Gemeinsam mit der Fachberatungsstelle gegen Menschenhandel „Ban Ying“ und dem Landeskriminalamt Berlin führte das Institut zahlreiche Seminare für Angehörige der Landes- und

Bundespolizei durch, die heute vom LKA Berlin weitergeführt werden. Hierzu wurden auch Fachkräfte für Traumatherapie und Fachleute für das Prostitutionsgewerbe hinzugezogen.

---

## Erfolgsbedingungen: Anreize und Finanzen

Fast alle Seminare im gesamten Projektzeitraum waren in die laufenden Fortbildungsprogramme der Polizei integriert und über die internen Verteiler den Mitarbeitenden aller Dienststellen bei der Bundespolizei, der Landespolizei in Berlin und in Brandenburg zugänglich. Die Teilnahme an Seminaren zur politischen Bildung ermöglicht es den Polizistinnen und Polizisten, in diesem Rahmen Punkte für ihre weitere Laufbahn zu sammeln. Nicht immer erfährt jedoch die Menschenrechtsbildung die erforderliche Wertschätzung. Manche zählen sie zu den so genannten weichen Themen, die nicht der Förderung wesentlicher Kompetenzen des Polizeiberufs dienen wie etwa der Schusswaffengebrauch oder Vernehmungstechniken. Kontraproduktiv war auch, dass während der Projektlaufzeit der Fortbildungsetat der Polizei gekürzt wurde.



---

## Erfolgsbedingungen: Umgang mit den Teilnehmenden

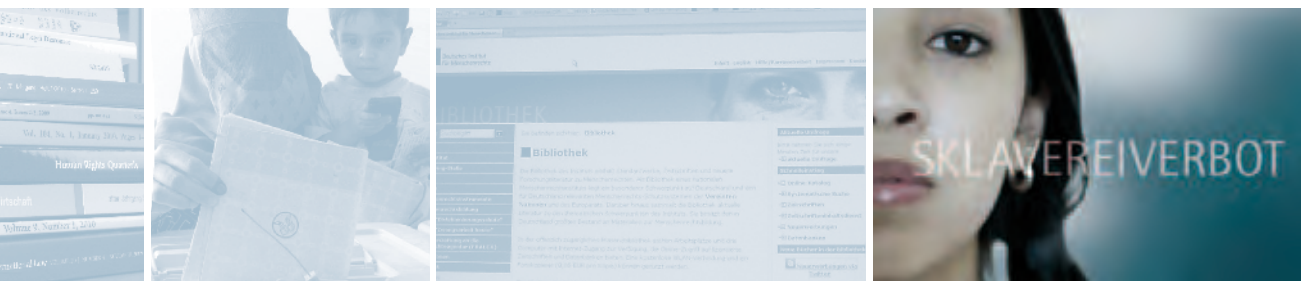
Die Seminarleitung zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass sie im Team als gleichberechtigte Partnerinnen und Partner auftraten. So wurde schon durch die Seminarstruktur deutlich, dass die Leitung sich an Qualitäten, nicht an Defiziten orientiert.

In diesem Vorgehen zeigt sich ein Grundprinzip der Menschenrechtsbildung: Der Ausgangspunkt für Lernprozesse, die ein konstruktives Verständnis der Menschenrechte fördern sollen, ist immer der Respekt für die Würde und Rechte jedes Einzelnen. In den Ohren vieler Teilnehmender klang diese Einführung in Menschenrechtsbildung eher fremd. Sie waren es zwar gewohnt, in ihrer Rolle als Schützer der Menschenrechte oder als deren potenzielle Verletzer angesprochen zu werden, nicht aber als Menschen in ihrer Würde und ihren Rechten. Das Institut war zudem in der günstigen Lage, aus einer neutralen Position heraus sprechen zu können, da es – anders als Interessenvertretungen – nicht als Betroffenenorganisation arbeitet.

Die Seminare orientierten sich an den drei Aufgabenfeldern der Menschenrechtsbildung: Lernen über, durch und für die Menschenrechte. Dabei wurde explizit auf die Erfahrungen im Berufsalltag der Beamtinnen und Beamten zurückgegriffen. Viele konnten von – häufig unverarbeiteten – Erlebnissen berichten, in denen sie menschenrechtlich brisanten Situationen ausgesetzt waren, durch eigene Handlungen oder die von Kolleginnen und Kollegen. Sie nutzten den Freiraum des Seminars, um ihre Erfahrungen mit einer Gruppe zu reflektieren, die sie nicht verurteilt und die gemeinsam nach alternativen Handlungsmöglichkeiten sucht.

Diese Reflexion der eigenen beruflichen Praxis ermöglicht den Transfer menschenrechtlicher Standards in das alltägliche berufliche Leben und Erleben. Seminarangebote zu den Themen Menschenhandel, Folterverbot und Rassismusbekämpfung konnten Wissenslücken schließen, aber auch auf Änderungen in der Einstellung hinwirken. Dazu gehörten die Vermittlung der Menschenrechtsdokumente und Schutzinstrumente wie die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Vorstellung der Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter (CPT) und gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Neu waren für viele die Mitwirkungspflichten der Polizei bei





Besuchen des CPT oder die „Abschließenden Bemerkungen“ zu deutschen Staatenberichten des UN-Ausschusses gegen Folter, die sie direkt betreffen.

Das Folterverbot war ein häufig angefragtes Thema: Vielen Teilnehmenden war die spezifische Bedeutung des absoluten Folterverbots nicht klar. Häufig wurden grundlegende polizeiliche Befugnisse, vor allem die gezielte Tötung eines Täters zur Rettung des Opfers (der so genannte finale Rettungsschuss), auf die Diskussion um das Folterverbot übertragen. Daraus entstanden Fehleinschätzungen zur Rechtmäßigkeit und Legitimität „harter“ Verhörmethoden, die präzise durchgearbeitet wurden, um diesen Einstellungs- und Wissensdefiziten wirksam zu begegnen.

Im Laufe der Seminare wurde auch das Verhalten von Menschen reflektiert, das auf die Beamtinnen und Beamten zunächst nur unkooperativ, beleidigend oder aggressiv wirkt, das aber bei Hintergrundwissen über Prägung von kulturellen und individuellen Identitäten, etwa durch negative Erfahrungen mit Polizei im Heimatland, verstehbar wird. Die Erfahrungen mit Menschen ausländischer Herkunft waren bei den meisten Beamtinnen und Beamten einseitig von negativen Klischees geprägt. Auch Opfer von Menschen-

handel werden von der Polizei häufig nur in ihrer Rolle als Menschen gesehen, die sich illegal im Land aufhalten, nicht aber als Rechtsträger und Rechtsträgerinnen, die beispielsweise das Recht haben, entgangene Lohn- und Entschädigungsansprüche geltend zu machen.

## Menschenrechtsbildung braucht Verankerung

Aus den bisherigen Erfahrungen schließt das Institut auf einen weiterhin bestehenden großen Bedarf für eine Reflexion des prinzipiellen Bekenntnisses zu rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Grundsätzen anhand konkreter, ambivalenter und praxisrelevanter Situationen der Polizeiarbeit. Es setzt darauf, dass nun andere Akteure die Projekterfahrungen und Anregungen des Instituts aufnehmen und in den Curricula für die Aus- und Weiterbildung der Polizei sowie den Etats verankern. Auch für andere Berufsgruppen lassen sich diese Erfahrungen nutzbar machen – vom Strafvollzug über Behörden, die Bundeswehr bis hin zu Pflegeberufen und der sozialen Arbeit. Nur bei systematischer Menschenrechtsbildung für sie alle werden Menschenrechte eine gelebte Realität, wie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte feierlich proklamiert.

---

**Peter Amsler**

Sprecher des Koordinierungskreises  
des „Forum Menschenrechte“,  
Bahá'í-Gemeinde Deutschland

**II** Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist als unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution auch eine Einrichtung der Zivilgesellschaft. Zu seiner Gründung hat das Forum Menschenrechte, der Zusammenschluss von über 50 Nichtregierungsorganisationen in Deutschland, maßgeblich personell wie konzeptionell beigetragen.

Ziel war es, gemäß den Pariser Prinzipien eine unabhängige Beratung von Politik und Gesellschaft sowie eine anwendungsbezogene Forschung über Fragen des Nationalen wie internationalen Menschenrechtsschutzes zu ermöglichen. Um den damaligen Duktus aufzugreifen: Deutschland sollte auch bei seiner eigenen Menschenrechtspolitik ‚internationaler‘ werden, vor allem durch die Vernetzung mit anderen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen.

Was wäre die deutsche Menschenrechtspolitik ohne das Institut für Menschenrechte?

Seine Studien, Positionspapiere und Dokumentationen sowie die gemeinsam auch mit dem Forum Menschenrechte veranstalteten Tagungen und Fachgespräche zu menschenrechtlichen Fragen haben maßgeblich zum Meinungsbildungsprozess in Politik und Zivilgesellschaft beigetragen. Die Übernahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention seit 2009 macht einmal mehr die Scharnierfunktion des Instituts deutlich. Nicht zuletzt dadurch hat das Institut einen großen Anteil an der gestiegenen Wahrnehmung der völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsschutzpflichten deutscher Politik.



---

# Interviews zur Gründungsgeschichte des Deutschen Instituts für Menschenrechte

mit Rudolf Bindig, Hermann Gröhe und Barbara Lochbihler

**Rudolf Bindig**

Mitglied des Deutschen Bundestages von 1976 bis 2005

Ab 1983 Sprecher für Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
der SPD-Bundestagsfraktion

Gründungsmitglied des Deutschen Instituts für Menschenrechte



*Das Deutsche Institut für Menschenrechte wurde auf einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 2000 am 8. März 2001 als Nationale Menschenrechtsinstitution gegründet. Was waren für das Parlament im Vorfeld des Beschlusses die wichtigsten Fragen?*

**Bindig:** Der Beschlussfassung ist ein umfangreiches Verfahren vorausgegangen, das bis in die Zeit der vorhergehenden 13. Legislaturperiode zurückgeht. Im Dezember 1997 hat der damalige Unterausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses eine Anhörung unter dem Titel „Aufgaben europäischer Menschenrechtsinstitute – Überlegungen für ein Menschenrechtsinstitut in Deutschland“ durchgeführt, bei der international tätige Menschenrechtsorganisationen, Wissenschaftler und Nichtregierungsorganisationen nach ihrer Meinung befragt worden sind. Aus der Anhörung und Auswertung haben die Fraktionen damals noch unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen. SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich in einem Antrag für die Errichtung eines Menschenrechtsinstituts ausgesprochen. CDU/CSU und FDP präferierten die Einrichtung eines losen Deutschen Koordinierungsrates für Menschenrechte.

In Erwartung eines kommenden Wahlsiegs und Regierungswechsels haben wir dann von der SPD-Arbeitsgruppe Menschenrechte mit den Menschenrechtspolitikern der Fraktion Bündnis 90/Die

Grünen frühzeitig mögliche Koalitionsverhandlungen vorbereitet und uns gemeinsam verabredet, jeweils über unsere Kanäle zwei wichtige menschenrechtliche Forderungen in den Verhandlungsprozess einzuspeisen: die Gründung eines Menschenrechtsinstituts und die Einrichtung eines ordentlichen Bundestagsausschusses für Menschenrechte. Dies ist auch erfolgreich geschehen. In Bezug auf das Menschenrechtsinstitut heißt es in dem rot-grünen Koalitionsvertrag von 1998, dass „die Bundesregierung die Einrichtung eines unabhängigen Instituts für Menschenrechte in Deutschland unterstützt“. Mit dieser Formulierung war von Anfang an klar, dass nicht die Regierung das Institut gründen sollte, sondern die Gründung sollte von ihr (lediglich) unterstützt werden.

Mit dieser Absicherung unserer Forderungen im Koalitionsvertrag konnten wir uns ab Herbst 1998 an die Umsetzung machen. Der Menschenrechtsausschuss wurde gleich bei der Konstituierung des neu gewählten Bundestages eingesetzt. Bei den Verhandlungen über das Konzept war uns wichtig, dass das Institut kein universitäres

Forschungsinstitut werden sollte, sondern eine praxisnahe Einrichtung, die auch Politikberatung und praktische Menschenrechtsbildung leisten sollte. Schließlich sollte das Konzept bewusst einvernehmlich mit allen politischen Kräften im Parlament ausgehandelt werden, damit es von Anfang an ‚regierungswechselfest‘ konzipiert war. Die Probleme um das Friedensforschungsinstitut in Hessen waren uns mahnendes Beispiel.

Die Arbeitsgruppe hat neben der Koordinierung im Parlamentsbereich einen Dialog mit Einrichtungen der Zivilgesellschaft, vor allen Dingen mit dem „Forum Menschenrechte“, welches wichtige konzeptionelle Vorarbeiten und Ideen eingebracht hat, und mit Vertretern der Wissenschaft geführt. Abgestimmt wurde das Konzept auch mit sieben Ministerien.

### *Wie schätzen Sie die Rolle des Parlaments im Gründungsprozess ein?*

**Bindig:** Das Parlament hat die führende Rolle im Gründungsprozess wahrgenommen. Die Sprecher (Obleute) der Fraktionen im Menschenrechtsausschuss kamen überein, eine Arbeitsgruppe einzurichten, um das Konzept für das Institut zu er-

arbeiten. Natürlich haben die Abgeordneten der Regierungsfractionen dazu auch Kontakt mit den korrespondierenden Ministerien, insbesondere dem Justizministerium, gehalten.

### *Neben Strukturen sind immer auch Personen, die etwas vorantreiben, entscheidend. Welche kommen Ihnen hier spontan in den Sinn?*

**Bindig:** Ein solches Werk hat immer etliche Väter und Mütter. In der Frühphase der Vorbereitung der politischen Entscheidung, eine solche Einrichtung zu schaffen, hat die Initiative weitgehend bei den Obleuten im damaligen Unterausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses gelegen. So haben Amke Dietert-Scheuer vom Bündnis 90/Die Grünen und

ich im Frühsommer 1998 – unterstützt von den Mitgliedern unserer Arbeitsgruppen – gemeinsam verabredet, die politische Absicht zur Institutsgründung in den Koalitionsvertrag einzuspeisen. In der 14. Wahlperiode nach 1998 haben wir dann die überfraktionelle Arbeitsgruppe eingerichtet, in der Hermann Gröhe für die CDU, Rainer Funke für die FDP und Angelika Köster-Loßack für Bünd-

nis 90/Die Grünen und ich für die SPD vertreten waren. Die Federführung der Gruppe lag bei der SPD. Besonders erwähnt werden muss auch die wertvolle Zuarbeit, welche mir die Fraktionsreferentinnen Claudia Kornahrens noch in Bonn und dann Inge Klostermeier in Berlin geleistet haben, die immer wieder neue Textvorschläge erarbeitet haben.

Auf der Regierungsseite waren es die Justizministerin, Herta Däubler-Gmelin, die das Vorhaben wohlwollend und unterstützend begleitet hat, und ihr Staatssekretär Hansjörg Geiger und vor allem auch Ministerialdirigent Klaus Stoltenberg, der ja auch heute noch eng mit dem Institut verbunden ist, die das Vorhaben unterstützt haben.

*Die Unabhängigkeit des Instituts ist die zentrale Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit und die internationale Anerkennung als Nationale Menschenrechtsinstitution. Wie wollten Sie in der interfraktionellen Abstimmung die Unabhängigkeit des Instituts sichern?*

**Bindig:** Die Unabhängigkeit des Instituts war von Anfang an ein klares Ziel der Gründungsüberlegungen. Wir haben uns dabei an den Pariser Prinzipien der UN zur Ausgestaltung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen orientiert.

Ein besonderes Problem lag darin, wie wir das Institut haushaltstechnisch verorten sollten. Vonseiten der FDP war vorgeschlagen worden, das Institut mit Mitteln aus dem Etat des Bundestages auszustatten, um damit von vornherein auf diese Weise eine Distanz zu jedweder Regierung zu schaffen. Andere, darunter auch ich, hielten dies für keine gute Idee, weil wir befürchteten, das Institut würde von der Parlamentsverwaltung eher als ein ungeliebtes Stiefkind ange-

sehen werden, das zu Lasten des Haushalts des Bundestages mit durchgefüttert werden müsste, ohne dass das Parlament davon einen besonderen Nutzen hätte. Wir setzten mehr darauf, die Unabhängigkeit durch die Satzung des Instituts und durch die Zusammensetzung seiner Gremien zu sichern. Außerdem lag uns daran, dem Institut mehrere Finanzierungsquellen zu eröffnen. Dies ist ja dann auch dadurch erreicht worden, dass die institutionellen Grundkosten aus dem Haushalt des BMJ, des Auswärtigen Amtes und des BMZ getragen werden und Projektmittel aus den Haushalten dieser und gegebenenfalls weiterer Ministerien stammen sollten.

*Mit Blick auf den Gründungsprozess: Was lief einfacher als erwartet, was waren die größten Schwierigkeiten?*

**Bindig:** Die Hauptprobleme des Beratungsverfahrens im Parlament habe ich bereits genannt. Nach der Beschlussfassung im Parlament mussten konkret die rechtliche Konstruktion mit Trägerverein, Kuratorium, Satzung und die haushaltrechtlichen Vereinbarungen geschaffen

werden und die ersten Personenbesetzungen mussten erfolgen. Dieser Teil erwies sich als schwieriger als erwartet. Um so mehr ist den Personen der ersten Stunde zu danken, die das ‚Kind‘ zum Laufen gebracht haben.

*Der erste Kuratoriumsvorsitzende des Instituts, Werner Lottje, hat die Rolle des Instituts im Gefüge zwischen Nichtregierungsorganisationen, Ministerien und Parlament folgendermaßen beschrieben: „Das Institut hat eine klärende Rolle und die Funktion, immer wieder klare Sicht auf der Grundlage internationaler Prinzipien und Rechtsregeln zu schaffen und sich nicht selbst als Akteur zu verlieren.“ Wie bestimmen Sie die Position des Instituts?*

**Bindig:** In der Debatte im Deutschen Bundestag zur Einrichtung des Instituts am 7. Dezember 2000 habe ich der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass sich das Institut in unserer demokratischen Gesellschaft „so verortet, dass es seiner Aufgabe, die Menschenrechte aktiv zu fördern, voll gerecht werden kann“. Und weiter habe ich gesagt, „dass uns bewusst sein muss, dass, wenn das Institut seine Aufgabe als unabhängige Einrichtung wirklich inhaltlich wahrnehmen wird, ganz gewiss der Tag kommen wird, an dem es sich auch mit der praktischen Politik kritisch auseinandersetzen wird. Dies können, müssen

und wollen wir ertragen. Wir sollten sogar etwas stolz darauf sein, denn Kritik an der Politik ist das Zeichen dafür, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte seine Aufgaben wahrnimmt und seinen eigenen Weg gefunden hat“.

Heute können wir sagen, es hat seinen Weg gefunden. Es hat sich genau so entwickelt, wie wir es uns damals vorgestellt haben. Wenn es das Institut nicht geben würde, müssten wir es erneut schleunigst gründen.



**Hermann Gröhe**

CDU-Generalsekretär

Mitglied des Deutschen Bundestages seit 1994

1998 bis 2005 Sprecher für Menschenrechte und humanitäre Hilfe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Gründungsmitglied des Deutschen Instituts für Menschenrechte



*Das Deutsche Institut für Menschenrechte wurde auf einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 2000 am 8. März 2001 als Nationale Menschenrechtsinstitution gegründet. Was waren für das Parlament im Vorfeld des Beschlusses die wichtigsten Fragen?*

**Gröhe:** Das Besondere in der Entstehungsgeschichte des Deutschen Instituts für Menschenrechte lag sicherlich in dem ganz eigenen Miteinander von zivilgesellschaftlichem Engagement der im „Forum Menschenrechte“ zusammengeschlossene Menschenrechtsorganisationen und dem interfraktionell angelegten parlamentarischen Meinungsbildungsprozess.

Ausgehend von den Forderungen der Menschenrechtsorganisationen war das Ziel der Einrichtung eines derartigen Instituts im Rahmen des rot-grünen Koalitionsvertrags festgelegt worden. Der politische Prozess, der der Gründung voranging, sollte einerseits der ‚zivilgesellschaftlichen Herkunft‘ des späteren Instituts gerecht werden und zugleich durch eine möglichst breite parlamentarische Unterstützung zur ‚politischen Wetterfestigkeit‘ der öffentlichen Unterstützung des Instituts bei auch sich wandelnden politischen Mehrheiten beitragen.

Dass dies gelang, ist vor allem dem beharrlichen Werben der Menschenrechtsorganisationen, aber auch dem guten interfraktionellen Miteinander

im neugegründeten Menschenrechtsausschusses im Deutschen Bundestag zu verdanken. Dieser ermöglichte es auch den Oppositionsfraktionen, Union und FDP, wichtige Anliegen im Entstehungsprozess des Instituts zur Geltung zu bringen.

So lag uns als Union beispielsweise daran, keine öffentlich finanzierte ‚Konkurrenzinstitution‘ insbesondere zu kleineren Nichtregierungsorganisationen zu schaffen, deren finanzielle Absicherung auf Spendenbasis eine gewisse öffentliche Beachtung voraussetzt. Diese Furcht hatten vor allem kleinere Nichtregierungsorganisationen, darunter auch Mitglieder im „Forum Menschenrechte“, an uns herangetragen.

Außerdem ging es uns um das Verhältnis des zukünftigen Instituts zu den bereits existierenden universitären Einrichtungen mit dem Arbeitsschwerpunkt Menschenrechte. Ich nenne nur das Institut für Menschenrechte der Universität des Saarlandes, das Menschenrechtszentrum in Potsdam oder das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

*Wie schätzen Sie die Rolle des Parlaments im Gründungsprozess ein?*

**Gröhe:** Das Parlament und hier der neugegründete Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages war im engen Schulterschluss mit dem „Forum Menschenrechte“ die treibende Kraft bei der Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Es war dabei vor allem der Obmann der SPD-Fraktion in unserem Ausschuss, Rudolf Bindig, aber auch Angelika Köster-Loßack von den Grünen, die dafür eintraten, die ‚Parlamentshoheit‘ im Meinungsbildungsprozess sicherzustellen und eine Verständigung mit Sabine Leutheusser-Schnarrenberger als Obfrau der FDP und mir, dem damaligen Obmann der Unionsfraktion im Menschenrechtsausschuss, anzustreben.

Gerne erinnere ich mich an diese gute, sachorientierte und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die eine wesentliche Grundlage dafür war, dass es zum einstimmigen Beschluss des Bundestags für die Errichtung des Instituts kommen konnte. Dazu gehörte auch die gemeinsame Bereitschaft, ‚Übergriffe der Exekutive‘ zurückzuweisen – etwa dann, wenn die damalige Justizministerin Däubler-Gmelin allzu sehr darauf bedacht war, die sich anbahnende Institutsgründung als rot-grünes Regierungsprojekt zu betonen.

*Neben Strukturen sind immer auch Personen, die etwas vorantreiben, entscheidend. Welche kommen Ihnen hier spontan in den Sinn?*

**Gröhe:** Die Kolleginnen und die Kollegen aus dem Menschenrechtsausschuss habe ich ja bereits genannt. Nennen möchte ich aber besonders zwei Vertreter des „Forum Menschenrechte“, die mit großer Beharrlichkeit für die Gründung des Instituts gearbeitet haben.

Ich nenne zuerst Werner Lottje, den ersten Kuratoriumsvorsitzenden des Instituts, der mir

aufgrund seiner Menschenrechtsarbeit für das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche gut vertraut war. Werner Lottje verband hartnäckiges politisches Bemühen mit diplomatischem Charme und genoss großes Vertrauen bei allen Beteiligten. Kurz bevor er den Kampf gegen den Krebs verlor, durfte ich zu seinen Ehren in Stuttgart sprechen. Ich werde Werner Lottje nicht vergessen.

Zu nennen ist sicherlich aber auch Wolfgang Heinz, der ganz maßgeblich zu einer Verständigung auf einen präzisen Institutsauftrag beitrug

und so maßgeblich am Fundament des Instituts mitarbeitete, für das er heute mit großer Sachkunde und Engagement arbeitet.

*Für die internationale Anerkennung als Nationale Menschenrechtsinstitution ist die Unabhängigkeit der Institution die zentrale Voraussetzung. Wie wollten Sie in der interfraktionellen Abstimmung die Unabhängigkeit des Instituts sichern?*

**Gröhe:** In der Entschließung des Deutschen Bundestags vom 7. Dezember 2000 wurde ausdrücklich betont, dass ein unabhängiges Institut zu errichten sei. Leider gelang es nicht, sich auf einen Vorschlag der FDP zu verständigen, die finanzielle Absicherung des Instituts im Rahmen des Etats des Deutschen Bundestages zu verankern. Einen gewissen Ausgleich sollte eine institutionelle Förderung durch verschiedene

Bundesministerien leisten. Auch wenn inzwischen über eine stärkere rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit des Menschenrechtsinstituts nachgedacht wird, so kann doch nicht bestritten werden, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte in den Jahren seines Bestehens seine Unabhängigkeit in eindeutiger Weise unter Beweis gestellt hat.

*Mit Blick auf den Gründungsprozess: Was lief einfacher als erwartet, was waren die größten Schwierigkeiten?*

**Gröhe:** Die Arbeit der verschiedenen Akteure bis zum Bundestagsbeschluss lief bei allem Ringen im Detail ausgesprochen kameradschaftlich und zielorientiert. Dann aber folgte der Freude über den einstimmig gefassten Parlamentsbeschluss ein zähes Ringen beispielsweise über Satzungsdetails, das dazu führte, dass sich die eigentliche Institutsgründung immer mehr verzögerte.

In den ‚Mühen der Ebene‘ schien mancher Beteiligte die Lust verloren zu haben. Gab es bei der Bildung des Kuratoriums und der Berufung von Mitgliedern noch das Bemühen um eine möglichst breite politische und zivilgesellschaftliche Aufstellung des Instituts, so lag der rot-grünen Mehrheit doch sehr daran mit der Wahl des Gründungsdirektors auch eine klare politische Positio-

nierung vorzunehmen. Hinzu kam bei wohl allen Beteiligten eine gewisse Ernüchterung darüber, dass es keineswegs so war, dass sich sogleich Spitzenkräfte um die Institutionsleitung rissen. So wurden die Institutsgründung und die ersten Monate zunächst von Auseinandersetzungen um das richtige Personal überschattet. Trotz des

großen Bemühens der stellvertretenden Institutsdirektorin Frauke Seidensticker und des übrigen Teams gelang eine wirkliche Konsolidierung erst mit der breit getragenen Wahl von Heiner Bielefeldt. Ihm ist in besonderer Weise dafür zu danken, was in den letzten Jahren aus dem Deutschen Institut für Menschenrechte geworden ist.

*Der erste Kuratoriumsvorsitzende des Instituts, Werner Lottje, hat die Rolle des Instituts im Gefüge zwischen Nichtregierungsorganisationen, Ministerien und Parlament folgendermaßen beschrieben: „Das Institut hat eine klärende Rolle und die Funktion, immer wieder klare Sicht auf der Grundlage internationaler Prinzipien und Rechtsregeln zu schaffen und sich nicht selbst als Akteur zu verlieren.“ Wie bestimmen Sie die Position des Instituts?*

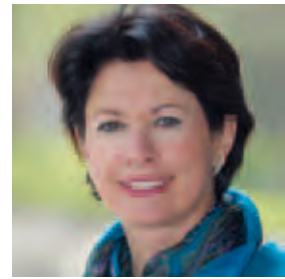
**Gröhe:** Mir gefällt diese Formulierung von Werner Lottje sehr gut! Es geht um eine Qualifizierung der Menschenrechtsarbeit in unserem Land, die die Freiräume der übrigen, vor allem zivilgesellschaftlichen Akteure, achtet.

In diesem Sinne heißt es in der damaligen Entscheidung des Deutschen Bundestages, das Menschenrechtsinstitut solle anwendungsorientiert arbeiten und das Angebot bestehender staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen ergänzen und subsidiär im engen Verbund mit ihnen wirken. Dies geschieht durch Dokumentation und eigene Forschung, durch Politikberatung, menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit

und internationale Zusammenarbeit. Als qualifizierter Gesprächspartner auch bei Meinungsverschiedenheiten und als – wenn nötig – unbequemer Mahner in Sachen Menschenrechte hat das Deutsche Institut für Menschenrechte in den bisherigen zehn Jahren seiner Existenz ganz Beachtliches bei der Verwirklichung dieser Zielsetzung geleistet.

**Barbara Lochbihler**

Mitglied des Europäischen Parlaments (Die Grünen/EFA) seit 2009  
 1999 bis 2009 Generalsekretärin der Deutschen Sektion  
 von Amnesty International  
 Gründungsmitglied des Deutschen Instituts für Menschenrechte



*Das Deutsche Institut für Menschenrechte wurde auf einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 2000 am 8. März 2001 als Nationale Menschenrechtsinstitution gegründet. Was waren für die Zivilgesellschaft im Vorfeld des Beschlusses die wichtigsten Fragen?*

**Lochbihler:** Die wichtigsten Fragen waren einerseits, wie die konkrete Arbeit von NGOs unter-

stützt und andererseits, wie die Unabhängigkeit des Instituts garantiert werden könnte.

*Wie schätzen Sie die Rolle der Zivilgesellschaft im Gründungsprozess ein?*

**Lochbihler:** Bereits vor meiner Zeit bei Amnesty International Deutschland hatten mich Vertreter des „Forum Menschenrechte“ in Genf besucht und über die anstehende Gründung eines Menschenrechtsinstituts informiert. Als ich 1999 dann bei Amnesty International Deutschland anfang, spielte die Überlegung, wie wir uns als Nichtregierungsorganisation und Vertreter der Zivilgesellschaft ein solches Institut vorstellen, eine ganz zentrale Rolle unserer Netzwerkarbeit.

Wir wollten vor allem ein unabhängiges Institut, das die NGOs in ihrer Arbeit auch konkret mit eigenen Studien etc. würde unterstützen können. Natürlich wollten wir Konkurrenz zu unserer eigenen Arbeit vermeiden. Dennoch wünschten wir uns eine Erweiterung des menschenrechtspolitischen Spektrums in Deutschland. Im „Forum“ wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die Kriterien für das Deutsche Institut für Menschenrech-

te erarbeitete. Es wurden drei Vertreter gewählt, die im Planungsgremium und im Kuratorium mitarbeiteten und sich auf die jeweiligen Sitzungen vorbereiteten. Je konkreter die Arbeit des Instituts Gestalt annahm, umso interessierter zeigten sich die Mitglieder des „Forum“ an der Mitgestaltung des Instituts.

Vertreter der Zivilgesellschaft organisierten zudem vorbereitende Fachgespräche, um mit unterschiedlichsten Akteuren, beispielsweise dem Innenministerium, auch deren Zweifel und Bedenken hinsichtlich des Instituts zu diskutieren. So ist es nicht zuletzt unseren Aktivitäten und unserem Drängen geschuldet, dass der Gründungsprozess vorankam. Entsprechend irritiert waren wir, als in einem der wenigen Presseberichte zum Gründungsprozess des Instituts zu lesen war, Vertreter der Zivilgesellschaft fühlten sich wohl in diesen „Wärmezonen der Macht“.

Es stimmt natürlich, dass bei der Gründung des Instituts Vertreter von Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft zusammenarbeiteten. Die so ge-

nannte ‚Wärmezone‘ war jedoch auf keinen Fall ein Motiv für uns Vertreter der Zivilgesellschaft, dieses gemeinsame Engagement anzugehen.

*Neben Strukturen sind immer auch Personen, die etwas vorantreiben, entscheidend. Welche kommen Ihnen hier spontan in den Sinn?*

**Lochbihler:** Aus der Zivilgesellschaft waren sehr aktiv, wenn auch auf ganz unterschiedliche Art, und außerordentlich engagiert: Werner Lottje, Menschenrechtsreferent bei Brot für die Welt, Bruno Thiesbrummel, Menschenrechtsreferent der Friedrich-Naumann-Stiftung, und Rainer Huhle vom Nürnberger Menschenrechtszentrum. Alle drei Mitglieder des „Forum Menschenrechte“, konsultierten sie sich beständig über dieses bundesweite Gremium und vermittelten den Entstehungs- und Gründungsprozess des Instituts in die deutsche Menschenrechtsszene hinein. Dadurch entstand eine wichtige Verankerung des

Instituts in der menschenrechtlich interessierten Zivilgesellschaft. Vonseiten der Regierung sollten die damalige Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin und der Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung im Justizministerium, Klaus Stoltenberg, nicht unerwähnt bleiben. Sie waren zuständig für die deutsche Menschenrechtsberichterstattung gegenüber den Vereinten Nationen und konnten ihr dementsprechend tiefes Verständnis der Anforderungen seitens der internationalen Gemeinschaft in den Gründungsprozess mit einbringen.

*Die Unabhängigkeit des Instituts ist die zentrale Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit und die internationale Anerkennung als Nationale Menschenrechtsinstitution. Wie wollten Sie die Unabhängigkeit des Instituts sichern?*

**Lochbihler:** Um gut und unabhängig arbeiten zu können, sind ausreichende und garantierte Finanzen notwendig. Es galt also, einen Weg zu finden, einen tragfähigen Finanzrahmen zu schaffen, auf

den nicht nach politischem oder gar parteipolitischen Gutdünken würde eingewirkt werden können. Die Grundfinanzierung aus drei unterschiedlichen Töpfen des Bundeshaushalts, gemeinsam

mit der zusätzlichen Einwerbung von externen Mitteln und Forschungsgeldern, stellte sich in dieser Hinsicht als eine gangbare Lösung heraus. Wie wichtig der Öffentlichkeit eine korrekte Finanzierung des Instituts war, sollte sich in den ersten Monaten zeigen: Tatsächlich wurde ich in der Anfangsphase des Instituts sehr oft nach der Finanzierung gefragt, vonseiten der NGO-Szene ebenso wie von den Medien.

Für die Unabhängigkeit des Instituts war es außerdem entscheidend, eine starke fachliche Leitung zu finden. Es musste eine Person ermittelt werden, die sowohl Autorität auf fachlichem Gebiet als auch Erfahrungen im politischen Alltagsbetrieb vorweisen konnte. Es liegt in der Natur der Menschenrechtspolitik und des Menschenrechtsschutzes, Kritik am Regierungshandeln zu üben. Von Beginn an konnte man Versuche offener oder versteckter Einflussnahme auf die Arbeit des Ins-

tituts deshalb nicht ausschließen, was eine starke Leitung umso wichtiger erscheinen ließ und lässt. Schließlich waren die Überlegungen bezüglich der Unabhängigkeit des Instituts davon bestimmt, ein ausbalanciertes, fachlich geerdetes Kuratorium zu bilden, in dem sich alle politischen Parteien wiederfinden konnten, ohne dass jedoch eine Seite dominierte. Neben den Parteivertretern der damals stärksten Fraktionen CDU und SPD, die fest im Kuratorium gesetzt waren, wurde deshalb auch darauf geachtet, ob Parteinähe bei anderen potenziellen Kuratoriumsmitgliedern bestand, und wenn ja, welche. Es ist positiv zu werten, dass sich sowohl Bündnis 90/Die Grünen als auch die FDP mit der vorgeschlagenen personellen Gesamtbesetzung des Kuratoriums einverstanden erklärten, obwohl beide Parteien keinen eigenen Sitz erhielten. Um das Kuratorium nicht zu groß zu gestalten, wurden die Sitze nach Inhalten und Institutionen aufgeteilt.

*Mit Blick auf den Gründungsprozess: Was lief einfacher als erwartet, was waren die größten Schwierigkeiten?*

**Lochbihler:** Ursprünglich erwartete ich große Schwierigkeiten bei der Sicherstellung einer ausreichenden und garantierten Finanzierung. Doch diese Sorgen zerschlugen sich relativ rasch, da es in Berlin einen breiten politischen Willen gab,

endlich ein Menschenrechtsinstitut zu gründen. Deutschland war ja in diesem Zusammenhang innerhalb der EU eindeutig ein Nachzügler. Die Tatsache, dass es im Bundestag Parlamentarier aus allen Fraktionen gab, die ein unabhängiges

Institut vorantreiben wollten, hat den Gründungsprozess sehr konstruktiv beeinflusst.

Viel schwieriger als erwartet stellte sich hingegen die Besetzung der Institutsleitung dar. Im deutschsprachigen Raum gab es nur wenige Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen mit

international anerkannter Menschenrechtserfahrung. Zudem sollte die Institutsleitung nach außen gut kommunizieren können, gleichzeitig aber wissenschaftlich solide Aufbauarbeit leisten. Es war schwierig, Kandidatinnen und Kandidaten zu finden, die diese sehr unterschiedlichen Fähigkeiten und Erfahrungen vorwiesen.

*Der erste Kuratoriumsvorsitzende des Instituts, Werner Lottje, hat die Rolle des Instituts im Gefüge zwischen Nichtregierungsorganisationen, Ministerien und Parlament folgendermaßen beschrieben: „Das Institut hat eine klärende Rolle und die Funktion, immer wieder klare Sicht auf der Grundlage internationaler Prinzipien und Rechtsregeln zu schaffen und sich nicht selbst als Akteur zu verlieren.“ Wie bestimmen Sie die Position des Instituts?*

**Lochbihler:** Als Vertreterin der zivilgesellschaftlichen Organisationen war es mir wichtig, dass das Institut inhaltlich zu Themen arbeitet, die die Tätigkeiten der Menschenrechtsorganisationen ergänzen und inhaltlich unterstützen würden. Die inhaltliche Arbeit sollte Doppelungen zu einzelnen Themen vermeiden. Vielmehr sollte das Institut neue, menschenrechtlich relevante Themen erschließen, die die NGOs anregen würden, neue Aspekte in ihre Arbeit einzubeziehen. Grundlegende schwierige Menschenrechtsthemen und Dilemmata sollten aufgearbeitet werden, um als theoretisches Rüstzeug das Engagement der Menschenrechtspraktiker zu unterstützen. Ebenso wichtig wie diese Ab-

grenzung beziehungsweise Ergänzung zu schon bestehenden wissenschaftlichen Forschungsinstitutionen auf dem Gebiet der Menschenrechte war mir die Vermittlung der aktuellen Menschenrechtsdebatten von der internationalen und europäischen Ebene hinein in die deutsche Gesellschaft und Politik. Das Institut sollte sich mit den Jahren einen Platz auch in der deutschen Öffentlichkeit erarbeiten und sich zu einem Institut entwickeln, bei dem Medien und Presse würden nachfragen und sich informieren können, wie einzelne menschenrechtliche Fragestellungen zu bewerten sind. Auch aus diesem Grund war von Anfang an vorgesehen, einen Platz im Kuratorium mit einem Medienvertreter zu besetzen.



# Ein besonderer Service – Bibliothek und Web-Angebote des Deutschen Instituts für Menschenrechte

---

## Bibliothek

Als Nationale Menschenrechtsinstitution ist es Aufgabe des Deutschen Instituts für Menschenrechte, über Menschenrechte zu informieren und Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte zu dokumentieren. Deshalb verfügt das Institut über eine öffentlich zugängliche Präsenzbibliothek. Sie enthält neuere, internationale Forschungsliteratur, Standardwerke und Zeitschriften. Besonders hervorzuheben ist ein in Deutschland einmaliger Bestand an Materialien zur Menschenrechtsbildung. Seit 2009 gibt es einen Sammlungsschwerpunkt zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Bibliothek ist barrierefrei zugänglich. Sie bietet WLAN-Arbeitsplätze – darunter ein Arbeitsplatz für blinde und sehbehinderte Menschen – sowie Computerarbeitsplätze mit Zugang zum Internet und zu elektronischen Publikationen. Anfragen zu Literatur- oder Fachrecherchen werden auch telefonisch oder per E-Mail beantwortet. Die Bibliothek bietet zudem Seminare zur menschenrechtlichen Internet-Recherche an.

### Öffnungszeiten:

Montag bis Freitag 10:00 bis 17:00 Uhr

Telefon: 030 25 93 59 – 10

---

## Web-Angebote

Wer nicht die Bibliothek in Berlin aufsuchen kann, findet auf der Homepage des Instituts ([www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)) eine einzigartige Plattform für deutschsprachige Informationen zu den internationalen Staatenberichtsverfahren, alle Veröffentlichungen des Instituts sowie Hinweise auf deutschsprachige Informationen über Menschenrechtsthemen im Internet und auf Menschenrechtsorganisationen weltweit. Darüber hinaus bietet die barrierefreie Website Informationen über das Institut, seine Aufgaben, laufende Projekte sowie aktuelle Veranstaltungshinweise und Neuigkeiten. Einige Inhalte wurden in Leichte Sprache übersetzt. Verschiedene RSS-Feeds und ein monatlich erscheinender Newsletter können abonniert werden. Die Website verfügt über eine Audio-Videobar. Ausgewählte Veranstaltungen des Instituts werden live auf der Website übertragen. Informationen über die Barrierefreiheit des Instituts finden sich ebenfalls auf der Website. Online-Recherchertools zu aktuellen Themen, etwa „Menschenhandel, Moderne Sklaverei, Zwangsarbeit heute in Deutschland“ oder „Das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung“, sollen Journalistinnen und Journalisten die Recherche erleichtern.



Zwei weitere Web-Angebote ergänzen die Instituts-Homepage: Die Website „Ich kenne meine Rechte“ ([www.ich-kenne-meine-rechte.de](http://www.ich-kenne-meine-rechte.de)) informiert in Leichter Sprache über die UN-Behindertenrechtskonvention. Das Angebot ist speziell auf die Bedürfnisse von Menschen mit Lernschwierigkeiten zugeschnitten und wurde von der Zielgruppe getestet. Die Website wurde für ihre vorbildliche Barrierefreiheit 2010 mit einer silbernen BIENE, der wichtigsten Auszeichnung für barrierefreie Websites in Deutschland, ausgezeichnet.

„Aktiv gegen Diskriminierung!“ ([www.aktiv-gegen-diskriminierung.de](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de)) ist das Portal des Projektes „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“. Seit März 2011 informiert es über die Arbeit des Projektes, über Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände in Gerichts- und Beschwerdeverfahren zum Diskriminierungsschutz (in sieben Sprachen), präsentiert die zentralen rechtlichen Grundlagen und eine umfangreiche Linksammlung und bietet einen geschlossenen Mitgliederbereich. Dieser umfasst ein Diskussionsforum mit wechselnden Themen und bietet die Möglichkeit, sich mit anderen Mitgliedern über den Diskriminierungsschutz auszutauschen.

Ab Herbst 2011 wird das Institut das Online-Handbuch „Inklusion als Menschenrecht“ ([www.inklusion-als-menschenrecht.de](http://www.inklusion-als-menschenrecht.de)) mit Übungen und Hintergrundinformationen zur Vermittlung der Themen „Inklusion“ und „Barrierefreiheit“ präsentieren. Zielgruppen sind Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in der politisch-historischen Bildung, der schulischen und außerschulischen Bildungsarbeit mit jungen Menschen ab 16 Jahren sowie in der beruflichen Aus- und Fortbildung in ausgewählten Bereichen, etwa an Fachschulen für Erziehung und Altenpflege.

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.ich-kenne-meine-rechte.de](http://www.ich-kenne-meine-rechte.de)  
[www.aktiv-gegen-diskriminierung.de](http://www.aktiv-gegen-diskriminierung.de)  
[www.inklusion-als-menschenrecht.de](http://www.inklusion-als-menschenrecht.de)



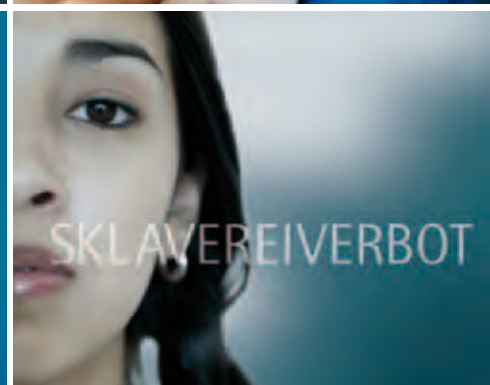
Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27  
10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de



[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)