



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 12/2015

April 2015

zum Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMRG)

Mitglieder des Ausschusses Menschenrechte:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Kirchberg, Karlsruhe (Vorsitzender)

Rechtsanwalt Dr. h.c. Rüdiger Deckers, Düsseldorf

Rechtsanwalt Detlev Heyder, Freiburg im Breisgau

Rechtsanwalt Bernhard Docke, Bremen

Rechtsanwalt und Notar Bernd Häusler, Berlin

Rechtsanwältin Dr. Regina Michalke, Frankfurt am Main

Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M., Potsdam (Berichterstatlerin)

Rechtsanwalt Jerzy Montag, München

Rechtsanwältin Kristina Trierweiler, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundeskanzleramt
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe
CDU/CSU-Fraktion
SPD-Fraktion
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fraktion DIE LINKE
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Auswärtiger Ausschuss
Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Rechtsanwaltskammern
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Bundesverband der Freien Berufe
Deutscher Anwaltverein
Deutsches Institut für Menschenrechte

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Deutscher Juristinnenbund
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Neue Richtervereinigung e.V.
Patentanwaltskammer
Steuerberaterverband
Wirtschaftsprüferkammer
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Redaktionen der NJW, ZAP, AnwBl, DRiZ, FamRZ, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, taz, Handelsblatt, dpa, Spiegel, Focus, online-Redaktionen Beck, Jurion, Juris

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt den nunmehr vorliegenden Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte“ (im Folgenden: DIMRG-E). Der Gesetzesentwurf, der erkennbar auf dem Referentenentwurf des BMJV aus dem Jahre 2014 basiert und diesen weiterentwickelt, enthält die wesentlichen Eckpunkte, die die Bundesrechtsanwaltskammer in ihrer Stellungnahme Nr. 5/2015, Februar 2015, gefordert hat, um den A-Status des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) als Nationale Institution der Vereinten Nationen weiterhin zu gewährleisten.

Die Bundesrechtsanwaltskammer nimmt zum Regierungsentwurf wie folgt Stellung:

1. Die bestehende Rechtsstellung des DIMR als eingetragener Verein wird zu Recht gesetzlich festgeschrieben und damit die für eine Nationale Institution der Vereinten Nationen gebotene Unabhängigkeit - verbunden mit einer sachlich angemessenen Organstruktur - abgesichert.

Allerdings stellt sich die Frage, wie die in § 1 Abs. 1 DIMRG-E zweifach enthaltene Formulierung („wenn und solange der Verein die sich aus den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1993 [...] ergebenden Aufgaben des § 2 wahrnimmt und die Voraussetzungen der §§ 3-7 erfüllt“ bzw. „sofern die in §§ 2-7 genannten Mindestvoraussetzungen in der jeweiligen Satzung des Instituts erfüllt werden“) zu verstehen ist. Sollte dies etwa als Bedingung bzw. generelle Einschränkung gedacht sein, könnte dies zu dem Schluss führen, dass die Einrichtung des DIMR unter der „auflösenden Bedingung“ einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung bzw. der Erfüllung der »in §§ 2-7 genannten Mindestvoraussetzungen in der jeweiligen Satzung des Instituts« steht. Unabhängig davon, dass der Wortlaut von § 1 Abs. 1 Satz 2 DIMRG-E nicht geglückt erscheint, könnte dadurch Rechtsunsicherheit entstehen, weil nicht klar ersichtlich ist, ob und in welchen Fällen und in welcher Weise die vollständige oder teilweise Nichterfüllung der fraglichen Voraussetzungen zu Konsequenzen für die Institution des DIMR führen soll. Insofern wäre eine Klarstellung - zumindest in der Gesetzesbegründung - wünschenswert.

2. Hinsichtlich der Aufgaben des DIMR wird noch klarer als im Referentenentwurf festgestellt, dass das DIMR „unabhängig von Vorgaben und Weisungen der Bundesregierung oder anderen öffentlichen und privaten Stellen handelt“.

2.1 Allerdings wird das Initiativrecht für die Tätigkeiten des DIMR nicht unerheblich erweitert. Denn das DIMR handelt in „eigener Initiative“ und „auf Ersuchen der Bundesregierung oder des Deutschen Bundestages“ (§ 2 Abs. 1 Satz 2 DIMRG-E). In jedem Fall hat das DIMR aber den Einsatz seiner Ressourcen eigenverantwortlich vorzunehmen. Der Umstand, dass das DIMR nicht nur „eigeninitiativ“ tätig wird, sondern auch auf Ersuchen der Bundesregierung oder des Deutschen Bundestages, darf seine Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit bei der Wahrnehmung der Kernaufgaben einer Nationalen Institution nicht beeinträchtigen. Eine Relativierung, eine Beschränkung dieser Aufgaben durch andere gesetzliche Aufgaben ist unzulässig. Die Ersuchen werden sich im Übrigen auf die Aufgaben des Instituts beziehen müssen, da für eine weitergehende „Inanspruchnahme“ des Instituts das Gesetz keine Rechtsgrundlage bieten würde.

Die Bundesrechtsanwaltskammer hält daher eine ausdrückliche Klarstellung im Gesetz für wünschenswert, um die Bedeutung der durch andere Aufgaben nicht einschränkbar Aufgabe des DIMR als Nationale Institution der Vereinten Nationen herauszustellen. (vgl. dazu auch unter 2.4).

2.2 Der in § 2 Abs. 2 DIMRG-E nicht abschließend umschriebene Aufgabenkatalog wurde gegenüber dem Referentenentwurf in zwei Punkten ausdrücklich erweitert:

Unkritisch erscheint die Erweiterung in § 2 Abs. 2 Nr. 1 DIMRG-E hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland „in geeigneten Fällen in vergleichender Perspektive“, zumal dies gerade auch für die Öffentlichkeit zusätzlichen Informationsgehalt haben dürfte.

Eine gegenüber dem Referentenentwurf qualitativ erhebliche Erweiterung der Aufgaben erfolgt durch die neue Nr. 6 des § 2 Abs. 2 DIMRG-E. Danach gehört auch „das Erstellen von Analysen zu weiterwirkenden menschenrechtlichen Folgen totalitärer Diktaturen sowie von Kriegs- und Nachkriegsgeschehen in Ergänzung der Arbeit bestehender Institutionen“ zu den ausdrücklich benannten Aufgaben des Instituts. Dieser Aufgabenbereich ist offensichtlich auf die Vorschläge zurückzuführen, die im politischen Raum diskutiert wurden.

Hier stellt sich die Frage, warum diese Aufgabe gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 DIMRG-E, die ohne Zweifel wichtig ist und in das weitere Spektrum eines Menschenrechtsinstituts passt, nicht unter den Vorbehalt der zusätzlichen Finanzausstattung gemäß § 2 Abs. 3 DIMRG-E gestellt wurde. Denn die fundierte Arbeit zu derartigen Themen erfordert entsprechend ausgebildete Mitarbeiter. Die künftige Finanzausstattung des DIMR wird diese Aufgabenerweiterung somit zu berücksichtigen haben. Gleichwohl könnte sich in der Praxis die Gefahr einer Aufgabenverdrängung mangels ausreichender Ressourcen ergeben.

Jedoch dürfte zumindest eine an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung ergeben, dass die Bearbeitung dieser zusätzlichen Aufgabe auf Ersuchen der Bundesregierung oder des Deutschen Bundestages nicht zu Lasten derjenigen Kernaufgaben gehen darf, die durch die Pariser Prinzipien einer Nationalen Menschenrechtsinstitution zwingend vorgegeben und für die Beibehaltung des A-Status unerlässlich sind. Dies müsste das DIMR gegebenenfalls selbst, etwa durch den eigenverantwortlichen Einsatz seiner Ressourcen, wie das Gesetz es verlangt (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 DIMRG-E), gewährleisten. Auf die bereits oben unter 2.1 am Ende angesprochene Empfehlung wird verwiesen (vgl. ferner unten zu 2.4).

2.3 Eine darüber hinausgehende Erweiterung der Aufgaben des Instituts soll schließlich gemäß § 2 Abs. 3 DIMRG-E zulässig sein, setzt jedoch die zusätzliche Bereitstellung von Finanzmitteln voraus. Damit dürfte insoweit eine Schwächung der Leistungsfähigkeit des Instituts bei der Wahrnehmung der zentral bedeutsamen Aufgaben einer Nationalen Institution weitestgehend ausgeschlossen sein.

Ferner ist davon auszugehen, dass die Bereitstellung von derartigen projektbezogenen Finanzmitteln zugleich ein Ersuchen der Bundesregierung bzw. des Deutschen Bundestages einschließt. Hinsichtlich der Aufgabe der Unterstützung der Bundesregierung bei der Erstellung von Berichten über die Menschenrechte in Drittstaaten (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 DIMRG-E) lässt sich die Verknüpfung mit der Tätigkeit „auf Ersuchen“ der Bundesregierung ohne weiteres herstellen. Aber auch die in § 2 Abs. 3 Nr. 2 DIMRG-E genannte weitere Aufgabe der Erstellung von Analysen der Wirkung von europäischer und deutscher Politik dürfte eine Tätigkeit sein, die ausschließlich „auf Ersuchen“ gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 DIMRG-E zu erfüllen ist.

2.4 Insgesamt stellt sich mit Blick auf die umfänglichen Aufgabenfelder des Instituts die Frage, wie die Schwerpunktbildung und Priorisierung der zahlreichen Aufgaben zu erfolgen hat. Einen Mechanismus sieht das Gesetz insoweit nicht vor. Als vorrangig müssen jedoch stets die Aufgaben behandelt werden, die zu den Kernaufgaben einer Nationalen Institution im Sinne der Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen gehören. Dieser primäre Auftrag des DIMR sollte daher klarer im Gesetz zum Ausdruck kommen.

2.5 Die Bundesrechtsanwaltskammer unterbreitet folgenden Vorschlag zur sprachlichen Änderung des § 2 Abs. 3 Nr. 1:

Nach den Worten „...Erstellung von Berichten über die“ sollten die Worte eingefügt werden „Lage der“; denn es geht nicht um die Menschenrechte im abstrakten Sinne, sondern um die konkrete Lage der Menschenrechte in Drittstaaten – eine Formulierung, die im Übrigen auch im Gesetzentwurf, etwa in § 1 Abs. 1 Satz 1 und § 2 Abs. 2 Nr. 1 DIMRG E verwendet wird.

3. Die neu eingeführte Pflicht, jährlich gegenüber dem Deutschen Bundestag einen Arbeitsbericht vorzulegen, zu dem dieser wiederum Stellung nehmen soll (§ 2 Abs. 5 DIMRG-E), dürfte die Unabhängigkeit des Instituts nicht beeinträchtigen, da etwaige Weisungsrechte oder andere Auftragsbefugnisse seitens des Bundestages damit nicht verbunden sind; vielmehr wird dadurch ein gewisser innerstaatlicher Diskurs angeregt und nicht zuletzt die Arbeit des Instituts transparent gemacht.

4. Die Struktur der Organe, insbesondere die Besetzung des Kuratoriums und die Differenzierung zwischen Kuratoren mit und ohne Stimmrecht (§ 6 Abs. 2 und Abs. 3 DIMRG-E) erscheinen sachlich angemessen. Dass die Vorstandsmitglieder lediglich für die Dauer einer Zeitperiode von vier Jahren benannt werden sollen, erscheint eher knapp bemessen, da diese Tätigkeit sicherlich nur dann effektiv gestaltet werden kann, nachdem eine gewisse Einarbeitung in die breite Aufgabenstellung erfolgt ist. Eine Amtsperiode von fünf bis sechs Jahren dürfte ebenfalls vertretbar sein.

Zu § 4 Abs. 2 Satz 1 DIMRG-E wird schließlich ein redaktioneller Vorschlag gemacht: Am Ende werden nach den Worten „...auf deren Antrag durch eine Entscheidung des Kuratoriums“ die Worte „als ordentliche Mitglieder“ eingefügt.

5. Die Bundesrechtsanwaltskammer stellt abschließend mit Zufriedenheit fest, dass die von ihr in der oben genannten Stellungnahme bezeichneten wesentlichen Regelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung berücksichtigt wurden und empfiehlt, die vorstehend angesprochenen Streichungen / Klarstellungen / Ergänzungen vorzunehmen.

Der inzwischen in den Bundestag eingebrachte Gesetzentwurf der Bundesregierung eröffnet - nach gewisser Überarbeitung - die (reale) Chance, dass das Gesetz zum DIMR als Nationale Institution der Vereinten Nationen innerhalb der vom Akkreditierungsausschuss in Genf bis zum Herbst 2015 verlängerten Frist vom Bundestag verabschiedet und noch rechtzeitig in Kraft treten wird.
